

Sprawozdanie specjalne

Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-16
Wartości docelowe w zakresie efektywności energetycznej i postęp na drodze do ich osiągnięcia	01-08
Unijne wydatki i ramy prawne obowiązujące w UE	09-13
Zarządzanie dzielone z udziałem Komisji i państw członkowskich	14-16
Zakres kontroli i podejście kontrolne	17-21
Uwagi	22-86
Udoskonalone wytyczne Komisji dotyczące oceny potrzeb wywarły jedynie ograniczony wpływ na ogólne ukierunkowanie działań	22-42
Państwom członkowskim nie udało się określić jasnych kryteriów ukierunkowywania środków UE	23-28
Państwa członkowskie są świadome istnienia przeszkód inwestycyjnych, których dotychczas nie próbowano wyeliminować	29-32
Główną formą wsparcia inwestycji w efektywność energetyczną finansowaną ze środków UE pozostają dotacje, przy czym nie są one zarezerwowane wyłącznie dla gruntownych renowacji	33-42
Przy wyborze projektów nie kierowano się w wystarczającym stopniu opłacalnością wydatków	43-64
Audyty energetyczne i świadectwa charakterystyki energetycznej stanowią dobrą podstawę oceny inwestycji	45-48
Władze krajowe dokonywały wyboru projektów, które miały przynieść oszczędności energii, lecz niekiedy koszt tych oszczędności był wysoki	49-58
Kryteria wyboru wciąż nie zapewniają pierwszeństwa najbardziej opłacalnym projektom	59-64
Niedoskonałe ramy wykonania	65-86
Wspólne wskaźniki pozwalają zmierzyć oszczędności energii uzyskane w ramach inwestycji w budynkach publicznych, ale nie w budynkach mieszkalnych	67-76

Wskaźników nie można wykorzystać do monitorowania opłacalności 77-79

Komisja przyznała środki z rezerwy wykonania na rzecz działań w zakresie efektywności energetycznej w oparciu o kwotę wydatków i produkty, a nie oszczędności energii 80-86

Wnioski i zalecenia 87-93

Załącznik

**Załącznik I Środki z obszaru polityki spójności na okres 2014–2020
przeznaczone na efektywność energetyczną budynków**

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Stojąc przed koniecznością łagodzenia skutków zmiany klimatu, przywódcy unijni zobowiązali się do ograniczenia szacowanego zużycia energii o 20% do 2020 r. i o 32,5% do 2030 r. Jednym z głównych sposobów osiągnięcia tych wartości docelowych jest poprawa efektywności energetycznej budynków. Na budynki przypada największa część zużywanej energii, a w związku z tym za ich sprawą można osiągnąć największe oszczędności.

II W ostatniej ocenie postępów poczynionych przez państwa członkowskie w osiąganiu wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej wskazano, że jest mało prawdopodobne, aby UE osiągnęła swoje cele na 2020 r. Od 2014 r. unijne zużycie energii na nowo rośnie. Zalecenia Trybunału mają w zamierzeniu ułatwić UE osiągnięcie wartości docelowych ustanowionych na 2030 r. przez zwiększenie opłacalności wydatków w ramach polityki spójności w okresie 2021–2027.

III Łącznie na poprawę efektywności energetycznej w ramach programów operacyjnych realizowanych w obrębie polityki spójności przeznaczono środki w wysokości około 14 mld euro, tj. 4% całego budżetu polityki spójności na okres 2014–2020 (wynoszącego 357 mld euro). Z tej kwoty 4,6 mld euro przeznaczono na budynki mieszkalne. Ponadto państwa członkowskie przewidziały środki w wysokości 5,4 mld euro na potrzeby krajowego współfinansowania inwestycji we wszystkie kategorie budynków, z czego 2 mld przeznaczono na budynki mieszkalne.

IV Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne w pięciu państwach członkowskich – w Bułgarii, Czechach, Irlandii, we Włoszech (Apulia) i na Litwie – w których przeznaczono łącznie 2,9 mld euro środków polityki spójności na poprawę efektywności energetycznej budynków. Trybunał skontrolował, czy środki te wykorzystano w sposób opłacalny oraz czy Komisja i państwa członkowskie zrealizowały zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 21/2012 dotyczącym efektywności energetycznej budynków publicznych.

V Komisja opublikowała kompleksowe wytyczne dotyczące usprawnienia inwestycji w efektywność energetyczną budynków, w tym wytyczne w zakresie opłacalności, zgodnie z zaleceniem Trybunału zawartym w sprawozdaniu specjalnym nr 21/2012. Trybunał odnotował przykłady dobrych praktyk: łączenie wykorzystania instrumentów finansowych z dotacjami i dostosowywanie stawki wsparcia, tak aby zwiększyć zaangażowanie środków prywatnych i zmniejszyć ryzyko finansowania inwestycji, które zostałyby przeprowadzone nawet bez wsparcia unijnego (ryzyko efektu *deadweight*).

VI Państwa członkowskie wprowadziły wymóg, by projekty opierały się na przeprowadzonym audycie energetycznym, zapewniały określone oszczędności energii i prowadziły do poprawy klasy energetycznej danego budynku. W większości przypadków dostępne środki przydzielano na zasadzie kolejności zgłoszeń, co uniemożliwiało porównanie kosztów i korzyści związanych z poszczególnymi projektami. Takie podejście oznaczało również, że rzadko przyznawano pierwszeństwo projektom, które zapewniały określone oszczędności energii i inne korzyści mniejszym kosztem.

VII System monitorowania nie pozwalał uzyskać danych na temat oszczędności energii osiągniętych dzięki środkom unijnym wydanych na renowację budynków mieszkalnych. Innymi słowy, Komisja nie jest w stanie oszacować, w jakim stopniu środki z budżetu UE przyczyniają się do osiągnięcia unijnego celu dotyczącego efektywności energetycznej. Nie wprowadzono żadnego wskaźnika, za pomocą którego mierzono by dodatkowe korzyści, jakie mogą przynieść takie inwestycje.

VIII Podobnie jak w przypadku sprawozdania specjalnego nr 21/2012 Trybunał ustalił w wyniku niniejszej kontroli, że czynnikiem decydującym o unijnych wydatkach dotyczących efektywności energetycznej budynków nie była ich opłacalność. Do zwiększenia oszczędności energii w przeliczeniu na jedno zainwestowane euro mogłoby doprowadzić usprawnienie zarządzania, w szczególności w zakresie wyboru projektów.

IX W kontekście bardziej ambitnych celów unijnych dotyczących efektywności energetycznej i wobec zastrzegających się ograniczeń budżetowych jest szczególnie istotne, by czuwać nad opłacalnością ponoszonych wydatków. Na podstawie poczynionych ustaleń Trybunał przedstawia zalecenia, które mają w zamierzeniu ułatwić UE osiągnięcie wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej ustanowionych na 2030 r. przez zwiększenie opłacalności wydatków w ramach polityki spójności w okresie 2021–2027. Zalecenia te dotyczą planowania i ukierunkowania inwestycji; wyboru projektów zapewniających większe oszczędności energii i inne korzyści przy mniejszych kosztach dzięki porównywaniu kosztów poszczególnych projektów i wynikających z nich korzyści; wykorzystania wskaźników do zmierzenia oszczędności energii i dodatkowych korzyści, a także promowania działań, które zapewniają uzyskanie wspomnianych oszczędności w opłacalny sposób.

Wstęp

Wartości docelowe w zakresie efektywności energetycznej i postęp na drodze do ich osiągnięcia

01 Większa efektywność energetyczna oznacza zużywanie mniejszego wkładu energii w przeliczeniu na równoważną ilość uzyskanych produktów¹. Dzięki bardziej efektywnemu zużyciu energii obywatele UE mogą zmniejszyć własne rachunki za energię, a także przyczynić się do ochrony zdrowia publicznego i środowiska oraz poprawy jakości powietrza.

02 Do typowych inwestycji w efektywność energetyczną współfinansowanych przez UE należą dodatkowa izolacja budynków, energooszczędne okna, systemy termoregulacji oraz modernizacja systemów grzewczych.

Rys. 1 – Przykład zmodernizowanego budynku (przed pracami w zakresie efektywności energetycznej i po przeprowadzeniu takich prac)



© Shutterstock / PIXEL to the PEOPLE.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1). Zgodnie z art. 2 pkt 4 dyrektywy uzyskane produkty mogą odnosić się do uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii.

03 W dyrektywie 2012/27/UE² w sprawie efektywności energetycznej uwzględniono wartość docelową zakładającą 20% oszczędności energii do 2020 r. (względem prognozowanego zużycia energii w 2020 r.). W zmienionej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej – dyrektywie (UE) 2018/2002³ – uwzględniono bardziej ambitny nadrzędny cel na 2030 r., zakładający oszczędności w wysokości co najmniej 32,5%.

04 Komisja w odnowionym składzie zobowiązała się do stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” i do zwrócenia szczególnej uwagi na sposoby, w jakie UE może jeszcze bardziej poprawić charakterystykę energetyczną budynków i przyspieszyć tempo prowadzenia renowacji⁴.

05 Zgodnie z danymi Eurostatu (z lutego 2020 r.) zużycie energii pierwotnej w państwach członkowskich UE w 2018 r. przekraczało o 4,9% wartości docelowe dla 2020 r. (zob. [rys. 2](#)):

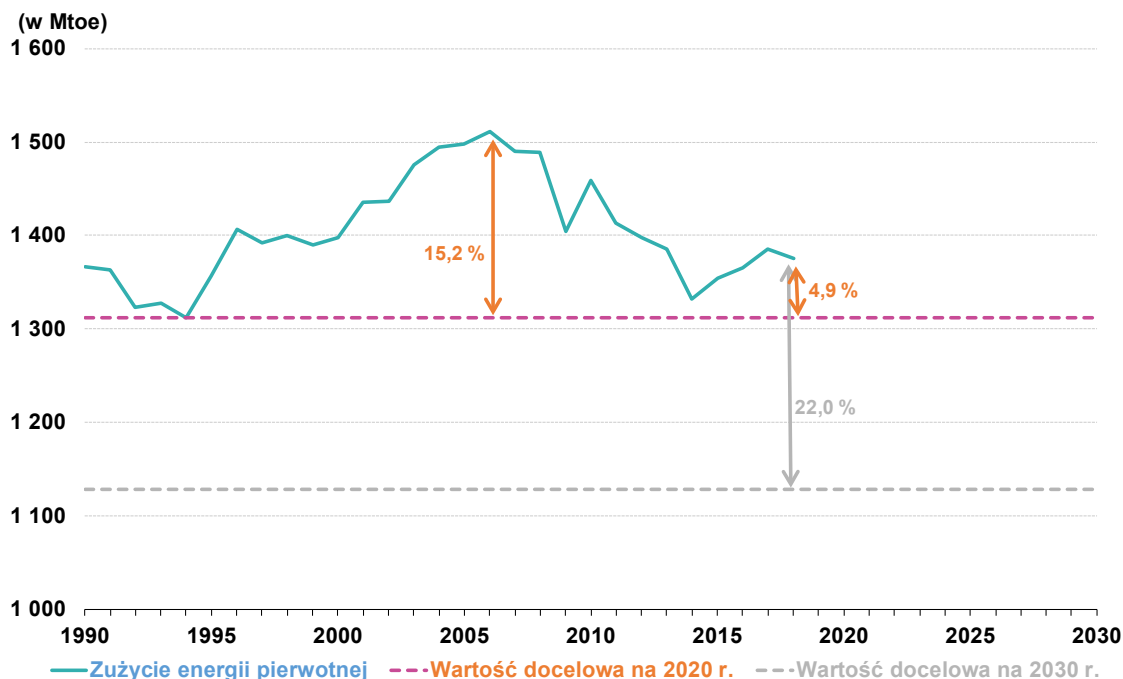
² Tamże.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 210).

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład” (COM(2019) 640 final z 11.12.2019).

Rys. 2 – Postępy państw członkowskich UE na drodze do osiągnięcia wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej na 2020 i 2030 r. (zużycie energii pierwotnej)

Zużycie energii pierwotnej w UE-27 względem wartości docelowych na 2020 i 2030



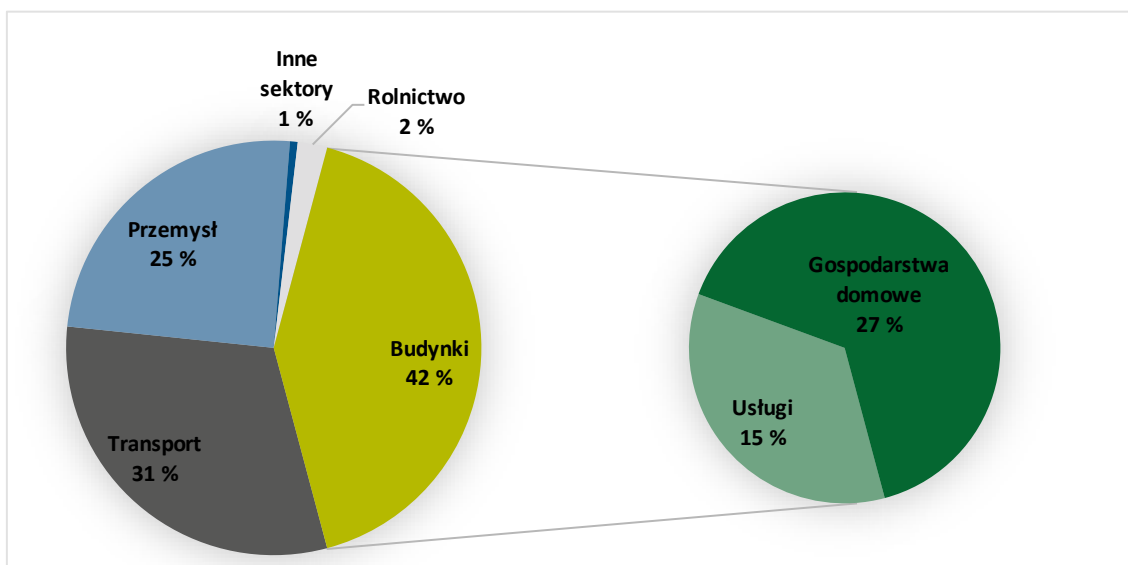
nergii pierwotnej

Źródło: dane Eurostatu w zakresie oszczędności energii dotyczące zużycia energii pierwotnej w 2018 r.

06 Jak wynika z niedawno przeprowadzonej oceny postępów państw członkowskich na drodze do osiągnięcia wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej⁵, jest mało prawdopodobne, by unijny cel na 2020 r. został osiągnięty. W konsekwencji tym trudniej będzie osiągnąć unijny cel na 2030 r. zakładający ograniczenie zużycia energii o co najmniej 32,5%. Zużycie energii powinno spaść w szczególności w sektorach, w których można uzyskać największe oszczędności energii, takich jak sektor budynków. Na [rys. 3](#) przedstawiono zużycie energii w UE w podziale na poszczególne sektory:

⁵ Komisja Europejska, komunikat pt. „Ocena z 2018 r. postępów poczynionych przez państwa członkowskie w osiąganiu krajowych wartości docelowych na 2020 r. w zakresie efektywności energetycznej oraz we wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dokonana zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej” (COM(2019) 224 final).

Rys. 3 – Zużycie energii w 2017 r. w podziale na sektory (odsetek łącznego zużycia energii)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu dotyczących zużycia energii końcowej.

07 Największe zużycie energii w UE przypada na budynki, w szczególności mieszkalne. Kolejne miejsca pod względem wielkości zużycia zajmują transport i przemysł. Ponadto to w sektorze budynków można uzyskać największe oszczędności energii w Europie⁶. W gospodarstwach domowych UE samo ogrzewanie i produkcja ciepłej wody pochłaniają 79% całkowitego zużycia energii końcowej⁷. Oszczędności energii wynikające z renowacji budynków uzyskuje się zazwyczaj dzięki lepszej izolacji, doskonalszym systemom ogrzewania i chłodzenia oraz lepszemu oświetleniu. W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się właśnie na tych kategoriach inwestycji, natomiast w niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym nr 1/2020 przeanalizowano unijne minimalne wymagania dotyczące efektywności energetycznej i etykiet energetycznych dla urządzeń⁸.

⁶ Komisja, dokument z 2017 r. pt. „Good practice in energy efficiency”, wnioski z dotychczasowych doświadczeń na s. 18 oraz dokument roboczy służb Komisji pt. „Ocena dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków” (SWD(2016) 408 final), s. 15.

⁷ Zob. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling>

⁸ Zob. sprawozdanie specjalne nr 1/2012 pt. „Unijne działania w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego – istotny wkład w poprawę efektywności energetycznej, niemniej osłabiony znacznymi opóźnieniami i nieprzestrzeganiem przepisów”.

08 Komisja oszacowała, że osiągnięcie celu dotyczącego efektywności energetycznej na 2030 r. wymagałoby inwestowania corocznie około 282 mld euro w renowację zasobów istniejących budynków w UE⁹. Jeśli zrealizowane zostaną wszystkie inwestycje w budynkach publicznych i mieszkalnych przewidziane w budżecie unijnej polityki spójności, przełoży się to na wydatki rządu 2 mld euro rocznie w okresie 2014–2020.

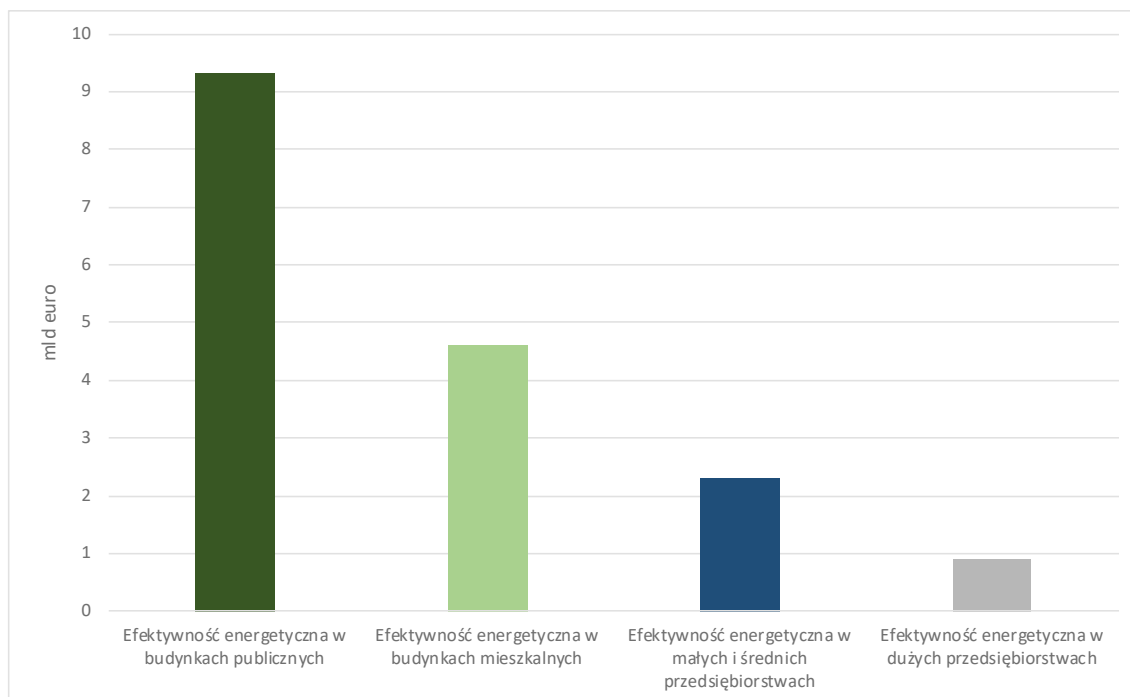
Unijne wydatki i ramy prawne obowiązujące w UE

09 W ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności przewidziano 14 mld euro na inwestycje w efektywność energetyczną w budynkach publicznych i mieszkalnych na okres 2014–2020. Państwa członkowskie uzupełniły te środki budżetowe kwotą 5 mld euro w ramach współfinansowania krajowego.

W [załączniku](#) przedstawiono informacje dotyczące tej kwoty w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie. Na [rys. 4](#) zaprezentowano z kolei szczegółowy podział środków z budżetu unijnej polityki spójności przydzielonych na inwestycje energetyczne w okresie 2014–2020.

⁹ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej” (SWD(2016) 405 final).

Rys. 4 – Szczegółowy podział środków z budżetu unijnej polityki spójności przydzielonych na inwestycje energetyczne w okresie 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

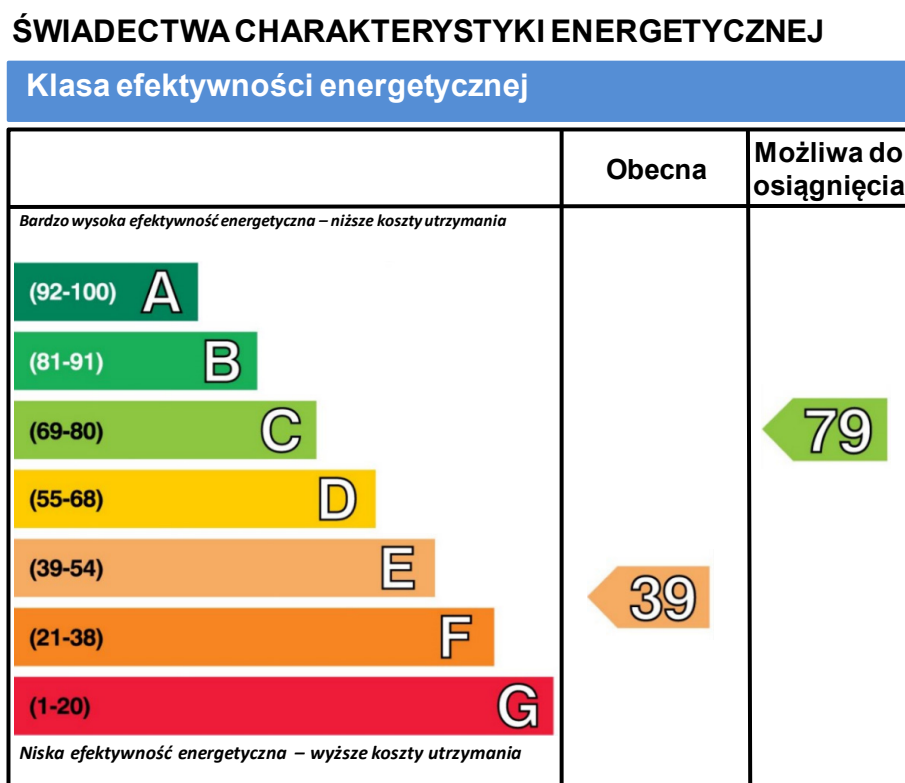
10 W dyrektywie w sprawie charakterystyki energetycznej budynków z 2010 r.¹⁰ zawarto szereg przepisów mających na celu poprawę efektywności energetycznej nowo budowanych i istniejących budynków. Przepisy te dotyczyły:

- a) minimalnych wymogów w zakresie charakterystyki energetycznej nowo budowanych budynków i gruntownych renowacji budynków;
- b) obowiązkowych świadectw charakterystyki energetycznej budynku w przypadku sprzedaży lub wynajmu danej nieruchomości. W świadectwach podaje się bieżącą charakterystykę energetyczną budynku oraz zalecenia dotyczące środków służących poprawie charakterystyki energetycznej budynku¹¹ (zob. przykład na [rys. 5](#)).

¹⁰ Dyrektywa 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

¹¹ Art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków

Rys. 5 – Przykładowe świadectwo charakterystyki energetycznej budynku



© Shutterstock / Milagli.

11 Również w dyrektywie z 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej zawarto przepisy mające na celu poprawę efektywności energetycznej budynków. Obejmują one systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej, w ramach których na strony objęte zobowiązaniami, na przykład przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż energii lub dystrybutorów, nakłada się wymóg osiągnięcia określonych ilościowo celów dotyczących oszczędności energii w odniesieniu do obsługiwanego przez te podmioty portfela klientów. W ocenie skutków zmienionej dyrektywy stwierdzono, że do końca 2016 r. systemy te przyniosły większe oszczędności energii (34% ogółu oszczędności) niż jakiegokolwiek inne działanie (dobrowolne porozumienia, środki podatkowe, mechanizmy finansowania i zachęty).

12 W dyrektywie z 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej nałożono ponadto na państwa członkowskie wymóg przedkładania co trzy lata krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, w których należy uwzględniać istotne środki mające na celu poprawę efektywności energetycznej oraz wskazywać oczekiwaną lub osiągniętą oszczędność energii. Komisja dokonuje oceny tych planów oraz ocenia postępy, jakie państwa członkowskie poczyniły na drodze do osiągnięcia krajowych wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej. Komisja

przesyła swoją coroczną ocenę Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W oparciu o swoją ocenę sprawozdań i wspomnianych krajowych planów Komisja może wystosować zalecenia adresowane do państw członkowskich.

13 Krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii mają zostać zastąpione krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu. Państwa członkowskie były zobowiązane do przedstawienia tych nowych planów do końca 2019 r. Plany te staną się nowym głównym narzędziem planowania i będą odgrywały istotną rolę w rozpoznawaniu potrzeb inwestycyjnych w zakresie efektywności energetycznej. Do 31 stycznia 2020 r. krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu przedłożyło 18 spośród 27 państw członkowskich.

Zarządzanie dzielone z udziałem Komisji i państw członkowskich

14 W obrębie Komisji za opracowanie i wdrażanie unijnej polityki energetycznej odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Energii. Do zadań Dyrekcji należą: formułowanie wniosków promujących efektywność energetyczną, nadzór nad wdrażaniem dyrektyw i monitorowanie postępów państw członkowskich w osiąganiu wartości docelowych dotyczących energii. W działaniach tych wspierają ją Wspólne Centrum Badawcze i Europejska Agencja Środowiska.

15 Za zarządzanie Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszem Spójności (FS) odpowiada z kolei Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Uczestniczy ona w realizowaniu unijnej polityki energetycznej przez zapewnianie finansowania i wspólnie z państwami członkowskimi odpowiada za wydajność i skuteczność wdrażanych programów. W okresie 2014–2020 dyrekcja ta opracowała wytyczne dotyczące zapisów umów partnerskich i programów operacyjnych, a po rozmowach z państwami członkowskimi zatwierdziła te umowy i programy z początkiem nowego okresu finansowego. Na późniejszym etapie rola Dyrekcji polega głównie na monitorowaniu wdrożenia wspomnianych programów dzięki uczestnictwu w komitetach monitorujących i odbieraniu rocznych sprawozdań z realizacji, przy czym nie jest ona zaangażowana w wybór poszczególnych projektów. Dyrekcja odpowiada też za ocenę rezultatów osiągniętych dzięki finansowaniu.

16 Państwa członkowskie ustanawiają priorytety w zakresie efektywności energetycznej w przepisach krajowych i krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, opierając się przy tym na własnych analizach potrzeb. Państwa członkowskie odpowiadają też za opracowanie programów operacyjnych. Wyznaczone instytucje zarządzające powinny dokonywać wyboru projektów na podstawie stosownych procedur i kryteriów wyboru, przy uwzględnieniu kwestii opłacalności. W okresie 2014–2020 Komisja zapewniła instytucjom zarządzającym kompleksowe wytyczne na temat tego, w jaki sposób powinny opracowywać i wdrażać własne programy (zob. [rys. 6](#)). Instytucje zarządzające monitorują ponadto produkty i rezultaty uzyskane w ramach projektów za pomocą wskaźników wykonania i przekazują Komisji informacje na temat oszczędności energii i innych korzyści osiągniętych w ramach programów operacyjnych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

17 W kontekście bardziej ambitnych celów unijnych dotyczących efektywności energetycznej i wobec zaostrzających się ograniczeń budżetowych jest szczególnie istotne, by czuwać nad opłacalnością ponoszonych wydatków. Niniejsze sprawozdanie ma pozwolić na dokonanie oceny, na ile opłacalne są inwestycje w zakresie efektywności energetycznej budynków współfinansowane przez UE, i jaki jest ich wkład w osiąganie założonych unijnych wartości docelowych. Zalecenia Trybunału mają w zamierzeniu ułatwić UE osiągnięcie wartości docelowych ustanowionych na 2030 r. przez zwiększenie opłacalności wydatków w ramach polityki spójności w okresie 2021–2027.

18 Kontrola miała przede wszystkim na celu ustalenie, czy inwestycje w zakresie efektywności energetycznej budynków współfinansowane przez UE zostały wybrane w oparciu o takie kryteria, które zapewnią jak największą ich opłacalność. Aby odpowiedzieć na to pytanie, kontrolerzy Trybunału zbadali, czy Komisja i państwa członkowskie stworzyły odpowiednie warunki wyboru opłacalnych inwestycji (w tym dotyczące oceny potrzeb, ukierunkowania pomocy, ram wyników) oraz czy państwa członkowskie zastosowały właściwe kryteria wyboru.

19 Przeprowadzono wizyty kontrolne w pięciu państwach członkowskich (w Bułgarii, Czechach, Irlandii, we Włoszech (Apulia) i na Litwie), które zostały wybrane ze względu na kwoty ich wydatków na efektywność energetyczną oraz z myślą o zapewnieniu zrównoważonej reprezentacji geograficznej. Wspomniane państwa członkowskie przeznaczyły na działania w tym obszarze około 2,9 mld euro z budżetu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności na okres 2014–2020.

20 Prace kontrolne Trybunału objęły przegląd i ocenę następujących elementów:

- a) krajowe i regionalne oceny potrzeb oraz krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii;
- b) programy operacyjne oraz procedury wyboru wniosków;
- c) systemy monitorowania oraz dane z poszczególnych projektów dotyczące oszczędności energii.

21 Kontrolerzy Trybunału skoncentrowali się na inwestycjach w zakresie efektywności energetycznej współfinansowanych ze środków EFRR i Funduszu Spójności, które dotyczyły budynków mieszkalnych. Ocenili, w jaki sposób inwestycje te wpisują się w szerszą unijną politykę dotyczącą efektywności energetycznej. Przeprowadzili również kontrolę następczą w związku ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału nr 21/2012 w sprawie efektywności energetycznej w budynkach publicznych i ocenili, w jakim zakresie Komisja i państwa członkowskie zrealizowały zalecenia Trybunału sformułowane we wspomnianym sprawozdaniu¹². Kontrolą tą objęto Komisję oraz trzy państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne w tamtym czasie (Czechy, Włochy i Litwę).

¹² Zob. sprawozdanie specjalne nr 21/2012 pt. „Opłacalność inwestycji w efektywność energetyczną realizowanych w ramach polityki spójności”: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_21/SR12_21_PL.PDF

Uwagi

Udoskonalone wytyczne Komisji dotyczące oceny potrzeb wywarły jedynie ograniczony wpływ na ogólne ukierunkowanie działań

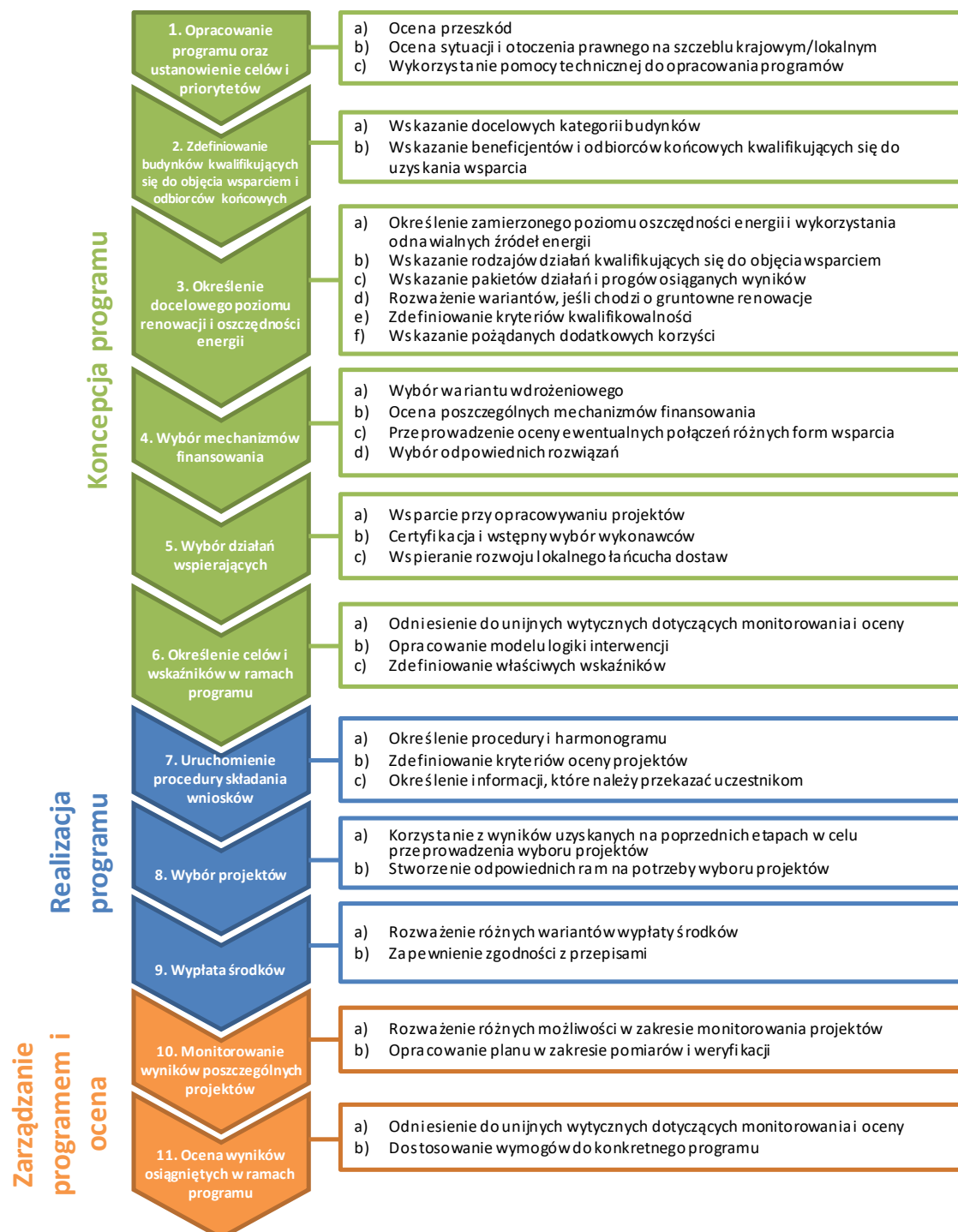
22 Umowy partnerskie i programy operacyjne pozwalają precyzyjnie ukierunkować inwestycje, pod warunkiem że są one oparte na rzetelnych ocenach potrzeb, które obejmują:

- a) ocenę zużycia energii i potencjału w zakresie oszczędności energii we wszystkich sektorach, dzięki której można wskazać docelowe kategorie budynków i docelowych beneficjentów;
- b) rozpoznanie przeszkód inwestycyjnych i obszarów wymagających zwiększenia wsparcia objętych zakresem krajowych planów działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii w poszczególnych państwach członkowskich;
- c) ocenę, jaka forma wsparcia (np. dotacje lub instrumenty finansowe) jest najbardziej odpowiednia do zaspokojenia rozpoznanych potrzeb i wspierania gruntownych renowacji.

Państwom członkowskim nie udało się określić jasnych kryteriów ukierunkowywania środków UE

23 Komisja przygotowała kompleksowe wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sposobu oceny potrzeb krajowych i opracowywania programów, w ramach których finansuje się inwestycje w efektywność energetyczną budynków. Na [rys. 6](#) przedstawiono schematycznie kluczowe etapy, które zgodnie z zaleceniami Komisji powinny zrealizować instytucje zarządzające.

Rys. 6 – Schemat wdrażania przykładowego programu finansowania renowacji energetycznej budynków z wykorzystaniem środków z budżetu polityki spójności



Źródło: Komisja Europejska, dokument pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014, s. 14.

24 We wszystkich pięciu państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi w umowach partnerskich i programach operacyjnych dostrzeżono potrzebę poprawy efektywności energetycznej w istniejących nieruchomościach, w szczególności budynkach mieszkalnych. W większości tych dokumentów programowych zawarto odniesienia do ocen potrzeb zamieszczonych w krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii lub w innych krajowych dokumentach strategicznych na temat energii.

25 Wspomniane pięć państw członkowskich nie zawierało we wspomnianych wyżej planach działania wszystkich informacji, których włączenie zalecono w wytycznych Komisji i powiązanym szablonie¹³. Dotyczyło to przykładowo oszczędności energii oczekiwanych i osiągniętych w ramach poszczególnych działań, w tym działań finansowanych ze środków UE. W dyrektywie z 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej nie nałożono na państwa członkowskie wymogu wdrożenia działań ujętych w krajowych planach działania ani informowania na temat oszczędności energii.

26 W **tabeli 1** przedstawiono przegląd głównych elementów oceny potrzeb dla pięciu programów operacyjnych objętych badaniem Trybunału:

Tabela 1 – Główne elementy oceny potrzeb dla pięciu programów operacyjnych objętych badaniem Trybunału

Program operacyjny	Czy dokonano klasyfikacji budynków w zależności od zużycia energii?	Czy określono ilościowo potencjalne oszczędności energii i potrzeby inwestycyjne?	Czy zastosowanie środków UE miało jasne uzasadnienie?
Bułgaria Program Operacyjny „Rozwijające się regiony”	Nie	Nie	Tak

¹³ Komunikat pt. „Wdrażanie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej — wytyczne Komisji” (COM(2013) 762 final) oraz pkt 3.2.4 oraz 3.2.5 dokumentu roboczego pt. „Wytyczne dotyczące krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii” (SWD(2013) 180 final).

Czechy Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny	Nie	Nie	Tak
Irlandia Południowo- Wschodni Regionalny Program Operacyjny	Tak	Tak	Nie (zob. <i>ramka 1</i>)
Włochy (Apulia) Regionalny Program Operacyjny	Nie	Nie	Tak
Litwa Program Operacyjny „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	Tak	Tak	Tak

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 1

W przypadku Irlandii wykorzystanie środków UE w ramach programu wcześniej finansowanego wyłącznie ze środków krajowych nie doprowadziło do większej poprawy efektywności energetycznej

Od 2000 r. w Irlandii realizowany jest program finansowany ze środków krajowych „Lepsza energia – cieplejsze domy” (ang. „Better Energy Warmer Homes Scheme”), skierowany do gospodarstw domowych o niskich dochodach zagrożonych ubóstwem energetycznym, tj. takich, które nie są w stanie sfinansować odpowiedniego ogrzewania. Gdy w 2014 r. na potrzeby współfinansowania programu udostępniono środki UE, Irlandia zmniejszyła finansowanie z budżetu krajowego na rzecz programu, tak że łączna kwota przydzielona na rzecz programu pozostaje niezmienna i wynosi około 20 mln euro rocznie (zob. [rys. 7](#)). Wykorzystanie środków UE nie przełożyło się na istotne zwiększenie skali inwestycji w efektywność energetyczną ani ich przyspieszenie. Środki unijne zastąpiły w istocie środki z budżetu krajowego.

Rys. 7 – Jak zmieniał się przydział środków na rzecz programu „Lepsza energia – cieplejsze domy” w Irlandii (w latach 2011–2017)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

27 W odniesieniu do Czech i Włoch (Apulia) odnośne ustalenia są podobne do ustaleń zawartych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 21/2012, w którym odnotowano, że w programach operacyjnych z okresu 2007–2013 nie skorzystano z odpowiednich ocen potrzeb. W ocenach tych nie wskazano konkretnych sektorów, w których można osiągnąć oszczędności energii, ani możliwych scenariuszy uzyskania takich oszczędności w sposób opłacalny – co uzasadniałoby wybrane działania i związane z nimi koszty.

28 Na podstawie powyższego ustalenia Trybunał zalecił Komisji, by w okresie 2014–2020 uzależniła finansowanie działań ze środków polityki spójności od opracowania odpowiedniej oceny potrzeb. Niemniej w trzech spośród pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne w 2019 r. (Bułgaria, Czechy i Włochy – Apulia), programy operacyjne wciąż nie były oparte na rzetelnej ocenie zużycia energii ani nie określano w nich ilościowo potencjalnych oszczędności energii i powiązanych z nimi potrzeb inwestycyjnych. Na Litwie natomiast sytuacja poprawiła się, ponieważ organy krajowe kwantyfikują potrzeby inwestycyjne i potencjalne oszczędności energii.

Państwa członkowskie są świadome istnienia przeszkód inwestycyjnych, których dotychczas nie próbowano wyeliminować

29 Poprawa efektywności energetycznej przynosi istotne zmniejszenie rachunków za energię, ale do wielu inwestycji w efektywność energetyczną budynków nie dochodzi ze względu na bariery rynkowe¹⁴. Wynika to z braku świadomości i wiedzy specjalistycznej w zakresie finansowania efektywności energetycznej i związanych z nią korzyści, a także z wysokich kosztów początkowych, przeszkód regulacyjnych w budynkach należących do wielu właścicieli (często w przypadku wspólnot mieszkaniowych konieczna jest jednomyślność właścicieli) oraz ze sprzecznych zachęt czyli dylematu właściciela/najemcy¹⁵. Te ostatnie określenia odnoszą się do sytuacji, gdy właściciel budynku płaci za modernizację energetyczną, ale nie jest w stanie odzyskać nakładów na tę modernizację, gdyż oszczędności wynikające ze zmniejszonego zużycia energii przypadają w udziale najemcy. W konsekwencji właścicielowi może w niewielkim stopniu zależeć na inwestowaniu w poprawę efektywności energetycznej.

¹⁴ Komisja, dokument pt. „Good practice in energy efficiency”, 2017, s. 15.

¹⁵ Sprawozdanie Wspólnego Centrum Badawczego pt. „Overcoming the split incentive barrier in the building sector”, 2014.

30 W Bułgarii, Czechach i na Litwie instytucje zarządzające i beneficjenci projektów oświadczyli kontrolerom, że trudności w osiągnięciu porozumienia w przypadku budynków posiadających wielu właścicieli stanowiły kluczową przeszkodę w poprawie efektywności energetycznej.

31 Inne przeszkody, w szczególności te utrudniające korzystanie z mechanizmów zawierania umów o poprawę efektywności energetycznej, wiążą się z zasadami postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ brak jest pewności prawnej co do istotnych elementów takich umów i występują trudności w rozróżnieniu między robotami, dostawami i usługami¹⁶. Brak jest również pewności prawnej w rejestrowaniu tych umów w rachunkach narodowych dotyczących sektora publicznego. Komisja pracuje nad usunięciem tych przeszkód – w 2017 r. Eurostat opublikował wytyczne¹⁷, w których wyjaśniono, w jaki sposób należy rejestrować te umowy w rachunkach narodowych. Ten dokument z wytycznymi uzupełniono w 2018 r. dodatkowymi wskazówkami opracowanymi wspólnie z EBI¹⁸.

32 W żadnym z pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał nie opisano przeszkód utrudniających realizowanie inwestycji w efektywność energetyczną na odnośnym terytorium ani działań podjętych w celu ich przewyższenia. Niemniej dwa z pięciu państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi poinformowały o konkretnych inicjatywach mających na celu zniesienie niektórych z tych przeszkód:

- o na Litwie zdecydowano, że większość zwykła właścicieli wystarcza do wyrażenia zgody na modernizację energetyczną w budynkach wielorodzinnych, oraz zapewniono wsparcie publiczne w wysokości 100% kosztów modernizacji dla osób o niskich dochodach (zob. [ramka 2](#));
- o w 2018 r. w Czechach zaczęto dopuszczać spółdzielnie mieszkaniowe do ubiegania się o dofinansowanie unijne dla inwestycji w efektywność energetyczną, a w 2019 r. rozpoczęła się krajowa kampania promocyjna mająca na celu szerzenie wiedzy na temat finansowania w zakresie efektywności energetycznej.

¹⁶ Włoska agencja krajowa ds. energii ENEA, „The Energy Performance Contracts”, 2017.

¹⁷ Komisja, „Eurostat Guidance note: the recording of energy performance contracts in government accounts”, 2017.

¹⁸ https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf

Główną formą wsparcia inwestycji w efektywność energetyczną finansowaną ze środków UE pozostają dotacje, przy czym nie są one zarezerwowane wyłącznie dla gruntownych renowacji

33 Inwestycje w efektywność energetyczną przynoszą korzyści zarówno właścicielom (wzrost wartości), jak i mieszkańcom (zmniejszenie kosztów energii). Przed przeznaczeniem istotnych kwot na wsparcie w postaci dotacji państwa członkowskie powinny rozważyć wykorzystanie instrumentów finansowych i innowacyjnych mechanizmów rynkowych takich jak zawieranie umów o poprawę efektywności energetycznej oraz systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej.

34 Z ogólnej kwoty 4,6 mld euro środków inwestycyjnych przeznaczonych przez państwa członkowskie na renowacje energetyczne budynków mieszkalnych 72% zostanie udostępnione za pośrednictwem dotacji, a 28% za pośrednictwem instrumentów finansowych.

35 W przypadku wszystkich pięciu państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi Trybunału w umowach partnerskich zaznaczono zamiar zbadania, czy można wykorzystać instrumenty finansowe na potrzeby wsparcia inwestycji w efektywność energetyczną budynków. Do tej pory jedynie na Litwie wykorzystano środki UE do wdrożenia takiego instrumentu ukierunkowanego na budynki mieszkalne (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Dobra praktyka – wykorzystanie na Litwie instrumentów finansowych na potrzeby modernizacji energetycznych budynków wielorodzinnych

Opierając się na korzystnych doświadczeniach z lat 2007–2013 w korzystaniu z instrumentów finansowych na potrzeby inwestycji w efektywność energetyczną, na okres 2014–2020 Litwa utworzyła instrument finansowy, który miał zapewnić 314 mln euro pożyczek na rzecz wspólnot mieszkaniowych na preferencyjnych warunkach. Instrument wykorzystano do renowacji około 4 000 budynków wielorodzinnych, zgodnie z celem programu krajowego w zakresie renowacji energetycznej budynków mieszkalnych, który został uruchomiony w 2004 r.

Okres spłaty pożyczki wynosi średnio 20 lat przy stałej stopie oprocentowania wynoszącej 3%. Przyznanie pożyczki łączą się przy tym z dotacją ze środków krajowych, której wysokość wahała się w różnych okresach od 15% do 40% pożyczonej kwoty. W przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach dotacja pokrywa 100% kosztów inwestycji.

36 Komisja zaleciła państwom członkowskim, by wykorzystywały środki z budżetu unijnej polityki spójności – zwłaszcza w przypadkach, gdy udostępnia się je w formie dotacji – głównie w celu wsparcia gruntownych renowacji wykraczających poza minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej i skutkujących znacznymi oszczędnościami energii (zazwyczaj przekraczającymi 60%¹⁹).

37 W [tabeli 2](#) przedstawiono przegląd kategorii beneficjentów, form wsparcia oraz stawek pomocy ze środków publicznych w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał:

¹⁹ Zob. dyrektywa z 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków oraz sprawozdanie pt. „Wsparcie finansowe na rzecz efektywności energetycznej budynków” (COM(2013) 225 final).

Tabela 2 – Kategorie beneficjentów, formy wsparcia oraz stawki pomocy ze środków publicznych w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał

Program operacyjny	Kategoria beneficjentów	Forma wsparcia	Stawka pomocy ze środków publicznych
Bułgaria Program Operacyjny „Rozwijające się regiony”	Właściciele prywatni	Dotacja	100%
Czechy Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny	Właściciele prywatni	Dotacja	30% lub 40% (w zależności od wymiaru oszczędności energii)
Irlandia Południowo-Wschodni Regionalny Program Operacyjny	Właściciele prywatni lub publiczni	Dotacja	100%
Włochy (Apulia) Regionalny Program Operacyjny	Podmioty publiczne	Dotacja	100% (lub 90% w przypadku beneficjentów współfinansujących 10% kosztów projektu)
Litwa Program Operacyjny „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	Właściciele prywatni	Pożyczki w połączeniu z dotacjami	Dotacja w wysokości 15–40% Dotacja w wysokości 100% kosztów w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez instytucje zarządzające objęte wizytami kontrolnymi.

38 Zastosowanie różnych stawek wsparcia ze środków publicznych na Litwie jest dobrą praktyką, która pozwala zwiększyć zaangażowanie środków prywatnych i zmniejszyć ryzyko wystąpienia efektu *deadweight*. W ramach dostosowywania stawek większą pomoc w formie dotacji przyznaje się na rzecz projektów zapewniających większe oszczędności energii, obejmujących montaż indywidualnych urządzeń pomiarowych oraz w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach (co pomaga wyeliminować problem ubóstwa energetycznego).

39 W Czechach jedynie jedna czwarta beneficjentów złożyła wnioski projektowe kwalifikujące się do pomocy ze środków publicznych w wysokości 40% kosztów. Aby uzyskać taką pomoc, należało założyć oszczędności energii w wysokości co najmniej 40% oraz uzyskanie klasy energetycznej B po zakończeniu robót. Trzy czwarte beneficjentów złożyło wnioski projektowe kwalifikujące się do niższej stawki pomocy ze środków publicznych (30%). W tym przypadku wymagano oszczędności energii w wysokości jedynie 20%. Beneficjenci postrzegali względne korzyści związane ze zwiększoną stawką pomocy jako niewystarczające, by zrekompensować większe koszty bardziej gruntownych renowacji.

40 W przypadku Bułgarii, Irlandii i Włoch (Apulia) nie dostosowywano stawek pomocy ze środków publicznych, by promować bardziej gruntowne renowacje lub uwzględnić zakres lub złożoność inwestycji. W przypadku Włoch (Apulia) brano jedynie pod uwagę gotowość podmiotów publicznych do finansowania 10% kosztów inwestycji. Władze Irlandii wyjaśniły, że taka sytuacja wiąże się z faktem, iż jeden z dwóch mechanizmów współfinansowanych ze środków UE jest ukierunkowany na osoby starsze i szczególnie narażone, którym grozi ubóstwo energetyczne.

41 Niedostosowywanie stawek wsparcia oznacza, że ze środków publicznych finansuje się bardzo dużą część kosztów nawet przy prostych projektach modernizacyjnych (np. modernizacja oświetlenia, wymiana kotłów grzewczych), w przypadku których okres zwrotu kosztów jest krótki, a koszty jednostkowe – umiarkowane. W [ramce 3](#) przedstawiono przykłady dwóch programów operacyjnych ukierunkowanych na takie łatwe w realizacji prace modernizacyjne dotyczące efektywności energetycznej.

Ramka 3

Przykłady programów operacyjnych ukierunkowanych na łatwe w realizacji modernizacje energetyczne

W Irlandii w ramach programu „Lepsza energia – cieplejsze domy” przyznawano pomoc ze środków publicznych w wysokości 100% na rzecz projektów obejmujących głównie proste prace modernizacyjne (suche wykładziny, ocieplenia strychów, otuliny izolacyjne zbiorników na ciepłą wodę oraz ocieplenia murów szczelinowych). Prace modernizacyjne tego rodzaju są stosunkowo niedrogie (średni koszt projektów sfinansowanych w latach 2014–2017 wyniósł 3 161 euro), a okres zwrotu kosztów jest krótki. Niemniej w przypadku większości gospodarstw domowych, które otrzymały wsparcie, klasa energetyczna nie poprawiła się po zrealizowaniu projektu (zob. pkt 85). Oznacza to, że inwestycje nie przyniosły dużych korzyści pod względem oszczędności energetycznych.

We Włoszech w ramach międzyregionalnego programu operacyjnego dotyczącego energii w okresie 2007–2013 – który objęto niniejszą kontrolą w ramach monitorowania działań następczych związanych ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału nr 21/2012 – zapewniono wsparcie na rzecz projektów dotyczących efektywności energetycznej w Kampanii, Kalabrii, Apulii i na Sycylii. W przypadku zaproszeń do składania wniosków ogłoszonych w 2014 i 2015 r. w ramach tego programu wsparcie w wysokości 100% kosztów przyznano jedynie na rzecz wstępnie wybranych prostych prac modernizacyjnych, zazwyczaj obejmujących lampy LED i pompy ciepła. Takie podejście pozwoliło władzom na szybkie wydatkowanie pozostałych środków budżetowych przed zamknięciem programu 31 grudnia 2015 r. Skutkowało również krótkim średnim czasem zwrotu kosztów inwestycji. Niemniej taka strategia wiązała się też z dużym ryzykiem wystąpienia efektu *deadweight*, tj. ryzykiem finansowania rutynowych prac modernizacyjnych, które zostałyby zrealizowane nawet przy braku finansowania ze środków UE.



© Shutterstock / Marko Mitrovicv.

42 Ta łatwe w realizacji prace modernizacyjne mogą doprowadzić do blokady technologicznej. Termin ten odnosi się do sytuacji, w której po wprowadzeniu pewnych podstawowych rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej wprowadzenie rozwiązań bardziej kompleksowych stanie się mniej opłacalne w przyszłości²⁰.

W rezultacie potencjał istniejących nieruchomości w zakresie oszczędności energii, który musi zostać wykorzystany w długim i średnim terminie, może ulec zmniejszeniu, ponieważ liczba renowacji, które może zrealizować dane gospodarstwo domowe, jest zazwyczaj ograniczona do jednego lub maksymalnie dwóch projektów. Pomoc ze środków publicznych, w szczególności w postaci dotacji pokrywających 100% kosztów, jest więc mniej odpowiednia w przypadku prostych modernizacji, a bardziej stosowna w odniesieniu do renowacji gruntownych. Ponieważ proste prace modernizacyjne o krótkich okresach zwrotu kosztów są zazwyczaj finansowo opłacalne, należałoby je finansować bez wykorzystania środków publicznych lub z wykorzystaniem instrumentów finansowych.

Przy wyborze projektów nie kierowano się w wystarczającym stopniu opłacalnością wydatków

43 Opłacalność powinna być jednym z kluczowych czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji na temat wydatkowania środków publicznych, w szczególności w odniesieniu do projektów w zakresie efektywności energetycznej. Porównywanie kosztów i korzyści związanych z poszczególnymi inwestycjami pozwala wybrać te, które oferują większe oszczędności energii i inne korzyści w przeliczeniu na jedno zainwestowane euro, zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności określonymi w art. 33 rozporządzenia finansowego²¹. W ocenie skutków towarzyszącej proponowanej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej argumentowano, że cel zakładający uzyskanie 20% oszczędności energii do 2020 r. względem prognozowanego zużycia energii w UE można osiągnąć przez wdrożenie opłacalnych działań. Państwa członkowskie powinny wdrożyć działania mające na celu promowanie opłacalnych gruntownych renowacji budynków²².

²⁰ Zob. Komisja Europejska, dokument pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014, s. 45.

²¹ Rozporządzenie finansowe (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r.

²² Art. 4 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej.

44 Komisja przekazała państwom członkowskim wytyczne, by stosowały kryteria wyboru projektów premiujące bardziej opłacalne projekty²³. Cel ten można osiągnąć w następujący sposób:

- a) przez nałożenie wymogu, by projekty bazowały na przeprowadzonym audycie energetycznym lub świadectwie charakterystyki energetycznej danego budynku. W ramach audytu lub świadectwa należy wskazać i ilościowo określić opłacalne możliwości uzyskania oszczędności energii. Powinny one pozwalać na monitorowanie i sprawdzanie oszczędności energii faktycznie osiągniętych w ramach projektu;
- b) przez ustalenie minimalnych lub maksymalnych progów w odniesieniu do kluczowych parametrów, takich jak ilość oszczędzonej energii, minimalna klasa energetyczna, jaką powinien uzyskać budynek, wartość bieżąca netto, prosty okres zwrotu kosztów²⁴ oraz koszt w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii. Progi te powinny pozwolić ograniczyć ryzyko finansowania bardzo prostych prac, które najprawdopodobniej zrealizowane zostałyby również bez wsparcia (np. wymiana oświetlenia, w przypadku której bardzo szybko uzyskuje się zwrot kosztów), a także inwestycji zbyt kosztownych w stosunku do uzyskanych oszczędności energii (np. o okresach zwrotu kosztów dłuższych niż okres użyteczności zastosowanych materiałów). Na *rys. 8* przedstawiono klasyfikację inwestycji w efektywność energetyczną. Jak wynika z rysunku, bardziej złożone i ambitne projekty renowacyjne zazwyczaj pociągają za sobą większe koszty i dłuższe okresy zwrotu kosztów;

²³ Komisja Europejska, dokument pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014.

²⁴ Prosty okres zwrotu kosztów jest jedną z metod oceny opłacalności inwestycji wskazaną w dokumencie Komisji pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014. Stanowi on miarę czasu koniecznego do tego, by łączne oszczędności uzyskane dzięki zrealizowanemu projektowi pokryły nakłady inwestycji początkowej.

- c) przez ocenę względnych kosztów i korzyści związanych z projektami, z uwzględnieniem dodatkowych korzyści i kosztów zewnętrznych, jakie mają przynieść inwestycje w efektywność energetyczną (np. w zakresie zdrowia publicznego, spójności społecznej, rewitalizacji obszarów miejskich, wzrostu i zatrudnienia, ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i przeciwdziałania zmianie klimatu, oszczędności w wydatkach publicznych itd.), i przyznanie pierwszeństwa tym projektom, które w najbardziej opłacalny sposób przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki.

Rys. 8 – Klasyfikacja inwestycji w efektywność energetyczną



Źródło: Komisja Europejska, dokument pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014, s. 46.

Audyty energetyczne i świadectwa charakterystyki energetycznej stanowią dobrą podstawę oceny inwestycji

45 We wszystkich pięciu państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, nałożono wymóg, by projekty opierały się na audycie energetycznym, świadectwie charakterystyki energetycznej lub przynajmniej ocenie energetycznej (w przypadku Irlandii nie skutkowało to wydaniem świadectwa, w którym określono by klasę energetyczną danego gospodarstwa domowego przed realizacją prac). Sytuacja ta oznacza wyraźną poprawę w stosunku do tej opisanej w ustaleniach sprawozdania specjalnego Trybunału nr 21/2012, gdzie wskazano, że w Czechach, we Włoszech i na Litwie audyty energetyczne nie były jeszcze powszechną praktyką. Trybunał stwierdził wówczas we wnioskach, że audyty tego rodzaju nie we wszystkich przypadkach były obowiązkowe lub dobrej jakości²⁵, i zalecił, by audyty te stanowiły podstawowy wymóg przy wyborze projektów.

46 We wszystkich pięciu państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi beneficjenci byli zobowiązani do przedstawienia świadectwa charakterystyki energetycznej w odniesieniu do stanu po zakończeniu prac. Świadectwo powinno wskazywać nową klasę energetyczną oraz zużycie energii gospodarstwa domowego lub budynku poddanych renowacji. Różnica w zużyciu energii podanym w świadectwach charakterystyki energetycznej dotyczących stanu przed podjęciem prac i po ich zakończeniu pozwala oszacować oszczędności energii uzyskane dzięki projektowi.

47 We Włoszech (Apulia) instytucja zarządzająca wymagała, by w ramach projektów montowano systemy pozwalające monitorować ilość energii faktycznie wyprodukowanej i zużywanej w budynkach. Na Litwie stawkę pomocy ze środków publicznych – stanowiącej uzupełnienie pożyczek współfinansowanych przez UE – podnoszono w przypadku projektów obejmujących montaż indywidualnych liczników w gospodarstwach domowych (zob. pkt 38).

²⁵ Zob. pkt 41–44 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 21/2012.

48 Pomimo pewnych ograniczeń szacunki oparte na różnicy w zużyciu energii podanym w świadectwach charakterystyki energetycznej dotyczących stanu przed podjęciem prac i po ich zakończeniu zapewniają łatwe do uzyskania liczbowe dane na temat oszczędności energii uzyskanych w ramach danego projektu. Szacunki te można następnie porównać z kosztem projektu w celu obliczenia szacowanego kosztu w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii. W sprawozdaniu specjalnym nr 21/2012 Trybunał zalecił, by Komisja monitorowała opłacalność programów operacyjnych w oparciu o koszty w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii²⁶. Komisja nie zgodziła się jednak w pełni z zaleceniem Trybunału i nie zrealizowała go.

Władze krajowe dokonywały wyboru projektów, które miały przynieść oszczędności energii, lecz niekiedy koszt tych oszczędności był wysoki

49 W *tabeli 3* przedstawiono przegląd minimalnych wymogów w zakresie efektywności energetycznej oraz maksymalnych progów dotyczących kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii, obowiązujących dla projektów realizowanych w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał.

Tabela 3 – Minimalne wymogi w zakresie efektywności energetycznej oraz maksymalne progi dotyczące kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii, obowiązujące w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał

Program operacyjny	Minimalna klasa energetyczna po zakończeniu prac	Minimalne oszczędności energii po zakończeniu prac	Czy określono maksymalne koszty w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii?
Bułgaria Program Operacyjny „Rozwijające się regiony”	C	60% w przypadku gruntownych renowacji, w innych przypadkach brak minimum	Nie, jedynie pułap kosztów na jeden metr kwadratowy

²⁶ Zob. zalecenie 2 w sprawozdaniu specjalnym nr 21/2012.

Czechy Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny	Nie	20% w przypadku projektów otrzymujących dotacje ze stawką 30%	Nie, ale wysoki wskaźnik współfinansowania ze środków prywatnych (60–70%) zmniejsza ryzyko realizacji nadmiernie kosztownych projektów
	C	30% w przypadku projektów otrzymujących dotacje ze stawką 30%	
	B	40% w przypadku projektów otrzymujących dotacje ze stawką 40%	
Irlandia Południowo-Wschodni Regionalny Program Operacyjny	Poprawa klasy energetycznej o minimum jeden poziom	Brak wymogu	Nie
Włochy (Apulia) Regionalny Program Operacyjny	C	10% (do otrzymania najlepszej punktacji wymagane było 30%)	Nie
Litwa Program Operacyjny „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	D	20% w przypadku projektów otrzymujących dotacje ze stawką 15% (do 2017 r.)	Nie, ale wysoki wskaźnik współfinansowania ze środków prywatnych (60–85%) zmniejsza ryzyko realizacji nadmiernie kosztownych projektów
	C	40% w przypadku projektów otrzymujących dotacje ze stawką 40% (do 31.10.2017 r.) oraz ze stawką 30% (od 1.11.2017 r.)	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji uzyskanych przez instytucje zarządzające.

50 W Bułgarii, Czechach, we Włoszech i na Litwie te minimalne wymogi dotyczące efektywności energetycznej po zakończeniu prac zagwarantowały pewien minimalny poziom ambicji założonych w ramach projektów²⁷. Jest to korzystna zmiana w porównaniu z sytuacją wskazaną w ustaleniach z wcześniejszej kontroli Trybunału.

51 Brak pułapów odnoszących się do kosztów w przeliczeniu na jednostkę energii pociąga jednak za sobą ryzyko finansowania projektów, które przynoszą niewielkie oszczędności energii w porównaniu z kosztami. Oznacza to, że oszczędności finansowe w rachunkach za energię uzyskane dzięki projektom mogą okazać się niewystarczające do spłacenia początkowych inwestycji w okresie użytkowania zastosowanych materiałów (zazwyczaj 30 lat²⁸).

52 Ryzyko to jest mniejsze w przypadkach, gdy beneficjenci współfinansują w dużej mierze koszty projektów, np. w Czechach i na Litwie, większe natomiast, gdy stawka wsparcia ze środków publicznych jest bardzo wysoka, np. w Bułgarii, Irlandii i we Włoszech (Apulia). W **tabeli 4** przedstawiono średni prosty czas zwrotu kosztów inwestycji w efektywność energetyczną objętych wsparciem w ramach programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał.

Tabela 4 – Średni prosty czas zwrotu kosztów inwestycji w efektywność energetyczną objętych wsparciem w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał

Program operacyjny	Średni prosty czas zwrotu kosztów w ramach projektów objętych wsparciem
Bułgaria Program Operacyjny „Rozwijające się regiony”	Nie można określić (nie gromadzi się danych na temat zaoszczędzonej energii)
Czechy Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny	9 lat

²⁷ Zgodnie z dokumentem Komisji Europejskiej pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014, s. 55. W dokumencie zalecono instytucjom zarządzającym, by na potrzeby oceny kwalifikowalności nałożyły w odniesieniu do projektów wymóg zwiększenia klasy energii co najmniej o dwa lub trzy poziomy, tak aby uniknąć zgłaszania projektów łatwych w realizacji.

²⁸ Na podstawie przepisów unijnej dyrektywy 2010/31/UE oraz normy europejskiej EN 15459:2007.

Irlandia Południowo-Wschodni Regionalny Program Operacyjny	Nie można określić (nie gromadzi się danych na temat zaoszczędzonej energii)
Włochy (Apulia) Regionalny Program Operacyjny	24 lata
Litwa Program Operacyjny „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	11 lat

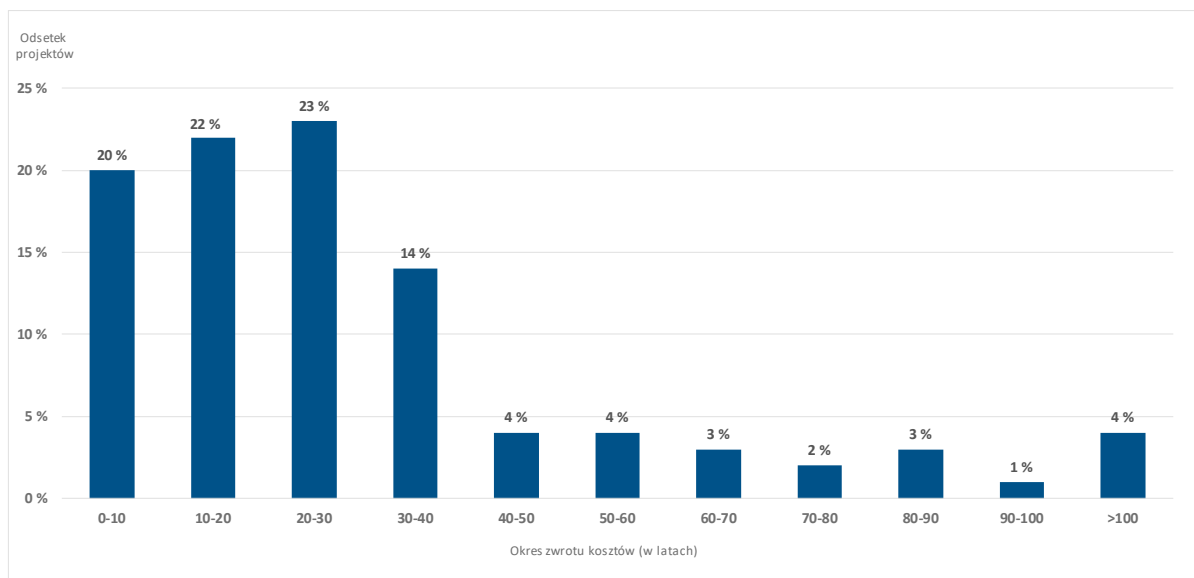
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o dane dostarczone przez instytucje zarządzające objęte wizytami kontrolnymi, przy zastosowaniu ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych obowiązującej w 2018 r. (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

53 Średni prosty czas zwrotu kosztów w projektach dotyczących efektywności energetycznej realizowanych w ramach programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał wynosił od 9 do 24 lat. Był on dłuższy niż prosty średni czas obliczony na podstawie 5 152 projektów zarejestrowanych w platformie ograniczania ryzyka związanego z działaniami w zakresie efektywności energetycznej (DEEP), który wyniósł 7 lat. Informacje zamieszczone na platformie zostały dostarczone przez publiczne i prywatne fundusze inwestycyjne i instytucje finansowe, organy krajowe i regionalne, a także podmioty zapewniające rozwiązania w zakresie efektywności energetycznej na terenie UE²⁹. Komisja stworzyła wspomnianą platformę z myślą o pobudzeniu inwestycji w efektywność energetyczną w UE przez wymianę danych i analiz dotyczących zakończonych projektów.

54 W przypadku Włoch (Apulia) brak pułapu kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii skutkowało sfinansowaniem kilku kosztownych projektów, w ramach których zaoszczędzone zostanie zbyt mało energii, by w okresie użytkowania zastosowanych materiałów lub samych budynków można było spłacić wysokie początkowe koszty inwestycyjne. Jak pokazano na wykresie poniżej, w przypadku 35% projektów najprawdopodobniej nie uda się spłacić początkowych kosztów inwestycji w ciągu 30 lat.

²⁹ Zob. <https://deep.eefig.eu/>

Rys. 9 – Przegląd projektów dotyczących efektywności energetycznej realizowanych w ramach programu operacyjnego we Włoszech (Apulia) w rozbiu na okres zwrotu kosztów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o dane dostarczone przez instytucje zarządzające objęte wizytami kontrolnymi, przy zastosowaniu ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych obowiązującej w 2018 r. (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

55 W przypadku Bułgarii i Irlandii brak danych z monitorowania energii zaoszczędzonej w ramach projektów realizowanych w budynkach mieszkalnych oznacza, że nie sposób ocenić opłacalności inwestycji.

56 Południowo-Wschodni Regionalny Program Operacyjny realizowany w Irlandii miał na celu wsparcie na rzecz „kompleksowych i ambitnych usprawnień w zakresie efektywności energetycznej skutkujących poprawą klasy energetycznej o co najmniej jeden poziom”³⁰. W praktyce w ramach projektów nie określono żadnych wartości docelowych dotyczących oszczędności energii, nie przekazywano informacji na temat zaoszczędzonej energii, a w przypadku ponad połowy gospodarstw domowych objętych wsparciem klasa energetyczna nie poprawiła się (zob. pkt 85).

57 Powyższe ustalenia są podobne do ustaleń przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 21/2012. Jak ustalono wówczas w wyniku kontroli, projekty dotyczące efektywności energetycznej budynków publicznych były często zbyt kosztowne w stosunku do zapewnianych oszczędności energii i charakteryzowały się

³⁰ Zob. sekcja 4 lit. c) irlandzkiego Południowo-Wschodniego Regionalnego Programu Operacyjnego na okres 2014–2020.

nadmiernie długimi okresami zwrotu kosztów (średnio około 50 lat)³¹. Na tej podstawie Trybunał zalecił Komisji, by na potrzeby wyboru projektów określiła maksymalny dopuszczalny prosty okres zwrotu kosztów oraz standardowy koszt inwestycji w przeliczeniu na jednostkę energii, która ma zostać zaoszczędzona.

58 W dokumencie Komisji pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” wskazano, że „można określić maksymalne lub minimalne okresy zwrotu kosztów w odniesieniu do projektów kwalifikujących się do przyznania finansowania. Pociąga to jednak za sobą ryzyko blokady technologicznej, w przypadku której finansowanie zostanie przyznane w pierwszej kolejności na rzecz projektów łatwych w realizacji”³². Niemniej w praktyce żadna z instytucji zarządzających objętych wizytami kontrolnymi Trybunału nie ustanowiła takich progów.

Kryteria wyboru wciąż nie zapewniają pierwszeństwa najbardziej opłacalnym projektom

59 W *tabeli 5* przedstawiono przegląd procedur wyboru projektów oraz głównych kryteriów przydziału środków budżetowych i wyboru projektów w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał:

Tabela 5 – Procedury wyboru projektów oraz kryteria stosowane w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał

Program operacyjny	Procedura wyboru projektów	Główne kryteria przydziału środków budżetowych	Główne kryteria wyboru projektów
Bułgaria Program Operacyjny „Rozwijające się regiony”	Otwarte zaproszenie do składania wniosków (92% środków budżetowych)	Gminy dokonują wyboru budynków w oparciu o wiek budynku, liczbę gospodarstw domowych, położenie	W przypadku otwartych zaproszeń do składania wniosków brak kryteriów związanych z opłacalnością i oszczędności energii

³¹ Zob. pkt 52 lit. a) sprawozdania specjalnego nr 21/2012.

³² Komisja Europejska, dokument pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014, s. 54.

	Konkurencyjne zaproszenie do składania wniosków (8% środków budżetowych)	itd., ale nie w oparciu o opłacalność oszczędności energii	W przypadku zaproszenia z 2018 r. w ramach osi 2 kryteria pozwalające na uzyskanie największej liczby punktów odnosiły się do opłacalności oszczędności energii
Czechy Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny	Otwarte zaproszenia do składania wniosków	Ogólnokrajowe otwarte zaproszenia do składania wniosków	Brak kryteriów związanych z opłacalnością oszczędności energii
Irlandia Południowo-Wschodni Regionalny Program Operacyjny	Otwarte zaproszenia do składania wniosków	Środki budżetowe przyznawano organom lokalnym w oparciu o liczbę otrzymanych wniosków, a nie na podstawie opłacalności oszczędności energii	Brak kryteriów związanych z opłacalnością oszczędności energii
Włochy (Apulia) Regionalny Program Operacyjny	Konkurencyjne zaproszenie do składania wniosków	Konkurencyjne zaproszenie do składania wniosków	Kryteria pozwalające na uzyskanie największej liczby punktów (65 z ogólnej liczby 100) odnosiły się do oszczędności energii
Litwa Program Operacyjny „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	Otwarte zaproszenia do składania wniosków	Otwarte zaproszenia do składania wniosków	Brak kryteriów związanych z opłacalnością oszczędności energii

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez instytucje zarządzające objęte wizytami kontrolnymi.

60 Z wyłączeniem przypadku Włoch (Apulia) i niedużego zaproszenia do składania wniosków w Bułgarii (obejmującego 8% ogółu środków) w praktyce instytucje zarządzające objęte wizytami kontrolnymi przydzielały dostępne środki budżetowe na rzecz projektów w zakresie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych za pośrednictwem otwartych zaproszeń do składania wniosków, tj. zgodnie z zasadą kolejności zgłoszeń. Pozwoliło to instytucjom zarządzającym na nieprzerwane przyjmowanie wniosków i ogólnie zapewniło krótki czas rozpatrywania tych wniosków.

61 Korzystanie z takich otwartych zaproszeń nie pozwala jednak ocenić względnych kosztów i korzyści związanych z poszczególnymi projektami. Odnosi się to do opłacalności oszczędności energii, a także dodatkowych korzyści, jakie inwestycje w efektywność energetyczną powinny przynieść (w zakresie np. poprawy zdrowia publicznego, rewitalizacji obszarów miejskich, zmniejszenia ubóstwa energetycznego i rachunków za energię, ograniczenia zmiany klimatu i zanieczyszczenia powietrza). W konsekwencji nie przyznawano pierwszeństwa projektom zapewniającym większe oszczędności energii i inne korzyści przy mniejszych kosztach.

62 Jedynie w przypadku Włoch (Apulia) skorzystano z konkurencyjnego zaproszenia do składania wniosków, aby ocenić względną opłacalność projektów w zakresie efektywności energetycznej (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

Przykład programu operacyjnego, w ramach którego wykorzystano konkurencyjne zaproszenie do składania wniosków, aby ocenić względną opłacalność projektów w zakresie efektywności energetycznej

We Włoszech (Apulia) instytucja zarządzająca skorzystała z konkurencyjnego zaproszenia do składania wniosków i zastosowała jedno kryterium związane z opłacalnością oszczędności energii, które powinno było premiować projekty zakładające większe oszczędności energii przy mniejszych kosztach. Takie rozwiązanie nie zapobiegło jednak finansowaniu również projektów zapewniających niewielkie oszczędności energii względem poniesionych kosztów. Związane było to z brakiem pułapu kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii (zob. pkt 53) i niewielką wagą tego kryterium w praktyce – w jego ramach przyznano 3% zamiast 20% ogółu punktów przyznawanych w zaproszeniach. Stało się tak, ponieważ najbardziej opłacalny projekt – który posłużył za punkt wyjścia przy określaniu punktacji pozostałych projektów – był przypadkiem szczególnym (obejmował wyłącznie proste rozwiązania takie jak panele słoneczne, pompy ciepła, zawory termostatyczne). W konsekwencji niemal wszystkie inne projekty (95%) uzyskały bardzo podobną liczbę punktów (od 0 do 5 z ogólnej liczby 20), co utrudniło faktyczne premiowanie projektów na podstawie tego kryterium. Tytułem porównania w zaproszeniach organizowanych w ramach włoskiego programu modernizacji budynków centralnej administracji publicznej finansowanego ze środków krajowych za spełnienie tego kryterium można otrzymać 60% ogółu punktów, jakie może uzyskać projekt.

63 Powyższe ustalenia są podobne do ustaleń przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 21/2012. Jak ustalono wówczas w wyniku kontroli³³, opłacalność nie była decydującym czynnikiem przy podejmowaniu przez państwa członkowskie decyzji o przyznaniu finansowania na rzecz działań i projektów dotyczących efektywności energetycznej. W związku z tym Trybunał zalecił stosowanie kryteriów wyboru projektów opartych na standardowym koszcie inwestycyjnym w przeliczeniu na jednostkę energii, która ma zostać zaoszczędzona.

³³ Zob. pkt 51 lit. b) sprawozdania specjalnego nr 21/2012.

64 W dokumencie pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” opublikowanym przez Komisję zwrócono uwagę, że „państwa członkowskie muszą korzystać z kryteriów w celu określenia, które projekty dotyczące efektywności energetycznej są opłacalne i którym należy przyznać pierwszeństwo przy wyborze”³⁴. Bieżące ustalenia wskazują jednak, że powyższy postulat pozostał w dużej mierze niezrealizowany.

Niedoskonałe ramy wykonania

65 Informacje dotyczące wykonania związane z wydatkami na efektywność energetyczną powinny pokazywać, co zostało osiągnięte za pomocą środków z budżetu UE, oraz wykazywać, że środki te wydatkowano w sposób odpowiedni (rozliczalność)³⁵. Z informacji tych powinno również wynikać, że państwa członkowskie dokonują wyboru opłacalnych projektów.

66 Aby zapewnić ukierunkowanie wydatków na rezultaty, Komisja zaznaczyła w wytycznych³⁶, że ramy wykonania powinny obejmować:

- a) konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele w odniesieniu do każdego programu operacyjnego. Cele te powinny wskazywać, w jaki sposób działania współfinansowane przez UE przyczyniają się do osiągnięcia unijnych wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej;
- b) wskaźniki pozwalające na monitorowanie fizycznych produktów i rezultatów uzyskanych w ramach projektów. Ponieważ głównym celem skontrolowanych wydatków jest uzyskanie oszczędności energii, wskaźniki te powinny przekazywać przede wszystkim informacje na temat zaoszczędzonej energii i ewentualnie innych rezultatów uzyskanych w ramach projektów. System monitorowania powinien umożliwiać agregowanie takich danych w celu informowania o energii zaoszczędzonej w ramach poszczególnych programów operacyjnych i tym samym o wkładzie budżetu UE w osiąganie unijnych celów dotyczących efektywności energetycznej;

³⁴ Komisja Europejska, dokument pt. „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”, 2014, s. 54.

³⁵ Zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami zawartą w art. 33 rozporządzenia finansowego (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r.

³⁶ Dokument Komisji pt. „Guidance for Member States on performance framework, review and reserve”, 2014 oraz dokument Komisji pt. „Guidance on ex-ante conditionalities”, 2014.

- c) warunki wstępne w celu zagwarantowania, że istnieją niezbędne uwarunkowania do skutecznego i wydajnego wydatkowania środków, oraz rezerwę wykonania na potrzeby nagradzania programów operacyjnych, w przypadku których można wykazać, że oszczędności energii osiągnięto w sposób opłacalny.

Wspólne wskaźniki pozwalają zmierzyć oszczędności energii uzyskane w ramach inwestycji w budynkach publicznych, ale nie w budynkach mieszkalnych

67 We wszystkich pięciu programach operacyjnych objętych kontrolą Trybunału określono szczegółowe cele odnoszące się do działań w zakresie efektywności energetycznej zgodnie z potrzebami dotyczącymi zwiększenia efektywności energetycznej istniejących zasobów budynków, w szczególności budynków mieszkalnych (zob. pkt 24). Cele te są odpowiednie względem nadrzędnego unijnego celu dotyczącego efektywności energetycznej oraz określone w czasie (ponieważ rezultaty powinny być osiągnięte do 2023 r.). W żadnym z programów operacyjnych objętych kontrolą Trybunału nie określono jednak oczekiwanej ilości zaoszczędzonej energii, którą powinny zapewnić realizowane inwestycje, ani planowanych kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii.

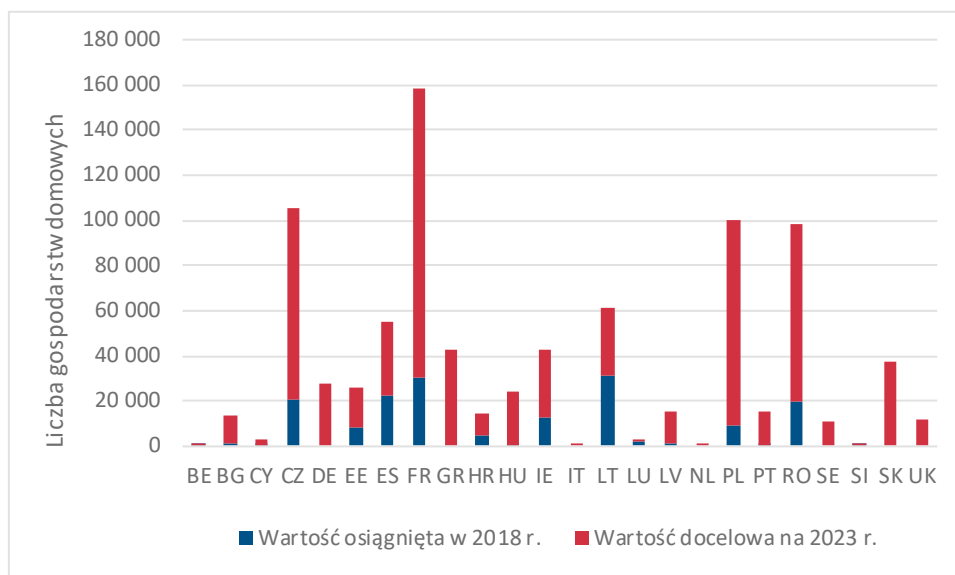
68 W rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy³⁷ ustanowiono wykaz wspólnych wskaźników produktu, które państwa członkowskie powinny stosować we wszystkich przypadkach, gdy dany wskaźnik jest odpowiedni do wyrażenia produktów inwestycji objętej wsparciem. Dwa wspólne wskaźniki produktu odpowiednie dla wydatków w zakresie efektywności energetycznej budynków są następujące:

- a) wspólny wskaźnik produktu nr 31 „Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii”, który odnosi się do wydatków dotyczących renowacji energetycznych budynków mieszkalnych;
- b) wspólny wskaźnik produktu nr 32 „Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych”, który mierzy oszczędności energii osiągnięte dzięki wydatkom dotyczącym głównie renowacji energetycznych budynków publicznych.

³⁷ Art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1300/2013 w sprawie Funduszu Spójności oraz odnośny załącznik I. Art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 w sprawie EFRR oraz odnośny załącznik I.

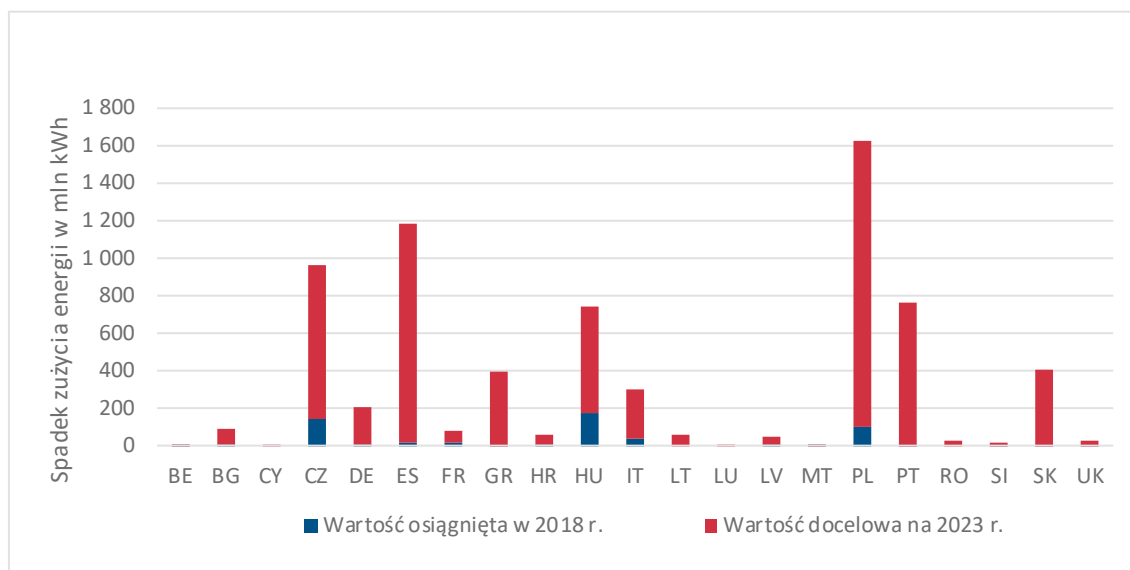
69 Na [rys. 10](#) i [rys. 11](#) przedstawiono postępy poczynione w 2018 r. na drodze osiągnięcia wartości docelowej na 2023 r. dla wspólnych wskaźników produktu nr 31 i 32.

Rys. 10 – Wspólny wskaźnik produktu nr 31 „Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Rys. 11 – Wspólny wskaźnik produktu nr 32 „Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej.

70 W przypadku inwestycji w efektywność energetyczną w budynkach **publicznych** wspólny wskaźnik produktu nr 32 jest źródłem informacji na temat oszczędności energii, tymczasem w przypadku analogicznych inwestycji w budynkach **mieszkalnych** wspólny wskaźnik produktu nr 31 jest źródłem informacji na temat liczby gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii, a nie na temat oszczędności energii.

71 Ponieważ brak jest wspólnego wskaźnika zapewniającego informacje na temat ilości energii zaoszczędzonej dzięki inwestycjom w budynkach mieszkalnych, nie sposób stwierdzić, jak wiele energii zostanie zaoszczędzone dzięki przeznaczeniu planowanych 4,6 mld euro³⁸ z budżetu UE na okres 2014–2020 na inwestycje w efektywność energetyczną w budynkach mieszkalnych. Nie można też określić ilościowo całego wkładu budżetu UE w osiąganie unijnych wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej.

72 Ustalenia te są analogiczne do ustaleń przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 21/2012, w którym stwierdzono we wnioskach³⁹, że wskaźniki wykonania zastosowane do działań dotyczących efektywności energetycznej nie były odpowiednie do monitorowania programów i że nie można zestawiać rezultatów różnych działań w tej dziedzinie realizowanych w całej UE. W związku z tym Trybunał zalecił wprowadzenie porównywalnych wskaźników wykonania w UE. Komisja częściowo zrealizowała to zalecenie wprowadzając na okres 2014–2020 wspólny wskaźnik wykonania nr 32 mierzący ilość energii zaoszczędzonej w wyniku inwestycji finansowanych ze środków UE. Dotyczy on jednak wyłącznie budynków publicznych. Na okres 2021–2027 Komisja zaproponowała wprowadzenie wspólnego wskaźnika rezultatu RCR 26 – Roczne zużycie energii końcowej (w tym: w budynkach mieszkalnych, w prywatnych budynkach niemieszkalnych, w publicznych budynkach niemieszkalnych).

73 W pięciu programach operacyjnych objętych kontrolą Trybunału obok wspólnych wskaźników produktu wykorzystywano następujące wskaźniki specyficzne dla danego programu, które powinny być ukierunkowane na konkretne inwestycje objęte wsparciem w ramach tego programu.

³⁸ Według stanu na 31 stycznia 2020 r. taką kwotę środków budżetowych przeznaczyły na te inwestycje państwa członkowskie.

³⁹ Zob. pkt 51 lit. c) sprawozdania specjalnego nr 21/2012.

Tabela 6 – Wskaźniki specyficzne dla danego programu w ramach pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał

Program operacyjny	Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość wyjściowa w 2013 r.	Wartość osiągnięta w 2018 r. (lub zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi)	Postęp
Bułgaria Program Operacyjny „Rozwijające się regiony”	Zużycie energii końcowej przez gospodarstwa domowe	(w tysiącach toe*)	2 257	2 319	-
	Zużycie energii końcowej przez organy administracji publicznej, handel i usługi	(w tysiącach toe)	964	1 200	--
Czechy Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny	Zużycie energii końcowej przez gospodarstwa domowe	MWh/rok	70 027 778	80 497 553	--
Irlandia Południowo-Wschodni Regionalny Program Operacyjny	Średnia charakterystyka cieplna lokali mieszkalnych w Regionie Południowo-Wschodnim	kWh/m ² /rok	210	144	++

Włochy (Apulia) Regionalny Program Operacyjny	Zużycie energii elektrycznej przez organy administracji publicznej w przeliczeniu na jednostkę pracy	GWh	3,2	3,3	-
Litwa Program Operacyjny „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	Zużycie energii końcowej w sektorach usług i gospodarstw domowych	(w tysiącach toe)	2 110	2 090	+

* Tona oleju ekwiwalentnego (toe) oznacza jednostkę pomiaru energii odpowiadającą ilości energii uwalnianej podczas spalania jednej tony ropy naftowej. Energia ta wynosi około 11 630 kilowatogodzin (kWh).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez instytucje zarządzające, w których przeprowadzono wizyty kontrolne.

74 W przypadku wszystkich pięciu państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi te wskaźniki „rezultatu” mają charakter statystyczny i są źródłem informacji na temat, przykładowo, zużycia energii przez **wszystkie** budynki w danym państwie członkowskim, a nie wyłącznie budynki poddane renowacji w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE. Wskaźniki te nie pozwalają więc uzyskać informacji na temat oszczędności energii wynikających z zastosowania instrumentów w zakresie efektywności energetycznej współfinansowanych ze środków UE.

75 W trzech spośród pięciu państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi gromadzono dane na temat ilości energii zaoszczędzonej w ramach poszczególnych projektów, w tym projektów dotyczących budynków mieszkalnych. Komisja nie zwróciła się jednak do państw członkowskich o przekazywanie tych danych w celu monitorowania średnich kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii.

76 W dokumentach programowych Komisji i państw członkowskich stwierdzono, że inwestycje w efektywność energetyczną przynoszą również inne korzyści obok oszczędności energii (np. poprawę stanu zdrowia publicznego, rewitalizację obszarów miejskich, poprawę jakości życia, ograniczenie ubóstwa energetycznego, zmniejszenie rachunków za energię i zanieczyszczenia powietrza). Niemniej w żadnym z państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi nie stosowano wskaźników do pomiaru tych dodatkowych korzyści.

Wskaźników nie można wykorzystać do monitorowania opłacalności

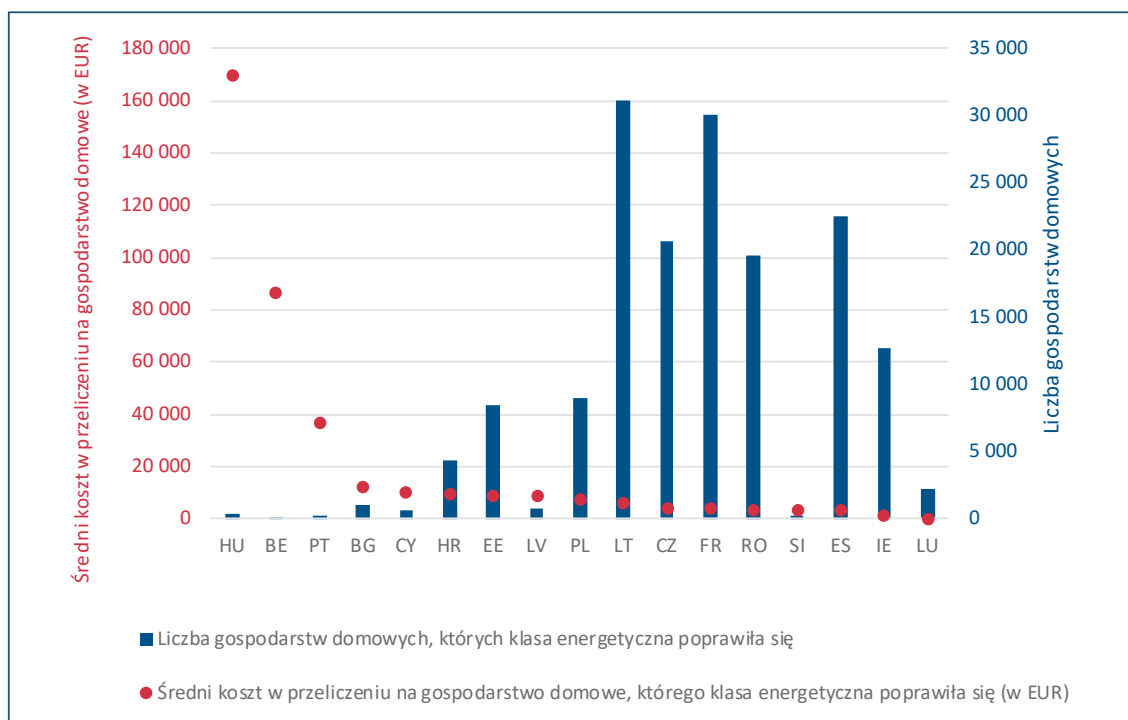
77 Żaden ze wskaźników stosowanych w pięciu państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi Trybunału nie pozwalał zmierzyć opłacalności inwestycji w efektywność energetyczną budynków. Na podstawie analogicznych ustaleń poczynionych w ramach wcześniejszej kontroli Trybunał zalecił monitorowanie kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii oraz planowanego i faktycznego okresu zwrotu kosztów⁴⁰. Mogłoby to pomóc we wskazaniu poziomów odniesienia i progów na potrzeby wyboru projektów (zob. pkt 58), jak również w ocenie wyników uzyskanych w ramach programów operacyjnych, jeśli chodzi o osiągnięcie zamierzonych rezultatów, na potrzeby przyznawania rezerwy wykonania (zob. pkt 82).

78 Komisja nie zgodziła się jednak w pełni z tym zaleceniem Trybunału, ponieważ uznała, że możliwość porównywania poszczególnych wskaźników, których wprowadzenie zalecono, będzie ograniczona, jako że wskaźniki te są uzależnione od wielu czynników (np. cen energii, warunków klimatycznych). Komisja nie opracowała systemu monitorowania na okres 2014–2020 w celu monitorowania opłacalności inwestycji, tj. nie przewidziała gromadzenia danych na temat kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii. Z tego względu, choć zadeklarowano większe ukierunkowanie wydatków w obszarze polityki spójności na rezultaty w okresie 2014–2020, zalecenie Trybunału nie zostało jeszcze zrealizowane.

79 Na podstawie danych liczbowych przedstawionych przez Komisję kontrolerzy Trybunału obliczyli średni koszt na jedno gospodarstwo domowe objęte renowacją (zob. [rys. 12](#)). Komisja uznaje jednak, że te dane liczbowe nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów inwestycji i nie pozwalają uchwycić wszystkich uzyskanych korzyści.

⁴⁰ Zob. zalecenie 2 w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 21/2012.

Rys. 12 – Średnie koszty w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe, którego klasa energetyczna poprawiła się, oraz liczba gospodarstw domowych domowych objętych renowacją w poszczególnych państwach członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przedstawionych przez Komisję (kontrolerzy Trybunału obliczyli średni koszt w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe, którego klasa energetyczna poprawiła się, przez podzielenie kwoty wydatków dotyczących renowacji energetycznych budynków mieszkalnych (podanej w załączniku) przez liczbę gospodarstw domowych, których klasa energetyczna poprawiła się, zgłoszoną w ramach wspólnego wskaźnika produktu nr 31 do dnia 31 grudnia 2018 r.). Na rysunku nie podano średniego kosztu w przeliczeniu na gospodarstwo domowe dla ośmiu państw członkowskich (FI, GR, IT, MT, NL, SE, SK, UK). Państwa te nie zgłosiły żadnych gospodarstw domowych, których klasa energetyczna poprawiła się.

Komisja przyznała środki z rezerwy wykonania na rzecz działań w zakresie efektywności energetycznej w oparciu o kwotę wydatków i produkty, a nie oszczędności energii

80 Aby zagwarantować, że zostaną podjęte działania konieczne do promowania opłacalnych inwestycji w efektywność energetyczną, Komisja nałożyła na państwa członkowskie wymóg spełnienia określonych warunków wstępnych przed rozpoczęciem okresu programowania 2014–2020. Działania, które należało podjąć, aby spełnić ten warunek, obejmowały:

- a) działania mające na celu zapewnienie, aby ustalone zostały minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej budynków;

- b) działania konieczne do utworzenia systemu certyfikacji w odniesieniu do charakterystyki energetycznej budynków;
- c) działania w zakresie planowania strategicznego dotyczącego efektywności energetycznej;
- d) działania mające na celu zapewnienie odbiorcom końcowym indywidualnych liczników.

81 Wszystkie państwa członkowskie objęte wizytami kontrolnymi Trybunału, z wyjątkiem Włoch, wdrożyły powyższe działania z początkiem okresu programowania 2014–2020. We Włoszech działania wymienione w lit. a) oraz b) uruchomiono w 2017 r., tj. trzy lata po rozpoczęciu wspomnianego okresu programowania.

82 Aby zapewnić ukierunkowanie programów operacyjnych na rezultaty, UE przewidziała rezerwę wykonania (obejmującą 6% środków polityki spójności). W sierpniu 2019 r. środki z rezerwy przydzielono na rzecz priorytetów, w ramach których udało się osiągnąć założono cele pośrednie. W przypadku gdy ustanowiono dwa wskaźniki, dla obu z nich należało osiągnąć co najmniej 85% wartości założonej w celu pośrednim, natomiast w przypadku trzech (lub większej liczby) wskaźników dla dwóch z nich należało osiągnąć co najmniej 85% wartości założonej w celu pośrednim, a dla pozostałych co najmniej 75% tej wartości.

83 Jak już zauważono we wcześniejszych sprawozdaniach Trybunału⁴¹, takie cele pośrednie są wyrażane w postaci kwoty wydatków i wskaźników produktu. W pięciu programach operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał cele pośrednie dla działań w zakresie efektywności energetycznej wyrażono w postaci kwoty wydatków i liczby gospodarstw domowych, których klasa energetyczna się poprawiła.

84 We wszystkich przypadkach z wyjątkiem Litwy Komisja podjęła decyzję o przyznaniu lub nieprzyznaniu środków z rezerwy wykonania na rzecz działań w zakresie efektywności energetycznej w oparciu o kwotę wydatków i uzyskane produkty, ale nie na podstawie energii zaoszczędzonej w budynkach mieszkalnych ani opłacalności inwestycji.

⁴¹ Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 15/2017 (<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=43174>), opinia Trybunału nr 6/2018 (<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=47745>), dokument analityczny Trybunału pt. „Osiąganie zamierzonych wyników w obszarze polityki spójności” (<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=50385>).

85 W przypadku Irlandii wartości wskaźników „Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii” oraz „Łączna kwota wydatków kwalifikowalnych” zgłoszone do Komisji nie są wiarygodne. W następstwie kontroli Trybunału i uwag, które wystosowała Komisja, władze irlandzkie poinformowały, że klasa energetyczna nie poprawiła się w przypadku 52% gospodarstw domowych objętych renowacją w ramach programu „Lepsza energia – cieplejsze domy” w 2017 r. Strona irlandzka przeprowadza obecnie przegląd projektów dotyczących gospodarstw domowych objętych renowacją w 2014, 2015, 2016 i 2018 r., aby sprawdzić, w przypadku jak wielu z nich klasa energetyczna nie poprawiła się.

86 Jeśli chodzi o Litwę, Komisja uznała w sierpniu 2019 r. na podstawie sprawozdania z kontroli systemu krajowego, że występują poważne uchybienia dotyczące jakości i wiarygodności całego systemu monitorowania oraz danych odnoszących się do wspólnych wskaźników i wskaźników szczegółowych. Ustalenie to nie dotyczyło w szczególności działań w zakresie efektywności energetycznej. Z tego względu Komisja nie przyznała jeszcze środków z rezerwy wykonania na rzecz jakiegokolwiek działania realizowanego w ramach litewskiego programu operacyjnego.

Wnioski i zalecenia

87 Trybunał skontrolował pięć programów operacyjnych realizowanych w Bułgarii, Czechach, Irlandii, we Włoszech (Apulia) i na Litwie. W ramach tych programów na działania w dziedzinie efektywności energetycznej przyznano około 2,9 mld euro z budżetów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Trybunał skontrolował, czy środki te wykorzystano w sposób opłacalny oraz czy Komisja i państwa członkowskie zastosowały zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 21/2012 dotyczącym efektywności energetycznej budynków publicznych.

88 Podobnie jak we wcześniejszym sprawozdaniu specjalnym Trybunał ustalił w wyniku niniejszej kontroli, że unijne wydatki dotyczące efektywności energetycznej budynków nie opierają się na zasadzie opłacalności. Choć Komisja zapewniła lepsze wytyczne, kontrolerzy Trybunału wykryli utrzymujące się uchybienia, w szczególności w zakresie wyboru projektów. Finansowane inwestycje wciąż nie są ukierunkowane na osiągnięcie możliwie jak największych oszczędności energii względem zaangażowanych środków. Procedury wyboru projektów, które byłyby w większej mierze ukierunkowane na opłacalność, mogłyby zapewnić większe oszczędności energii w przeliczeniu na jedno zainwestowane euro.

89 Ponieważ wspomniane środki są wydawane w ramach zarządzania dzielonego, za wykorzystanie tych funduszy w sposób zapewniający jak największe oddziaływanie odpowiadają wspólnie Komisja i państwa członkowskie. Komisja uznaje jednak, że wybór projektów należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. W kontekście bardziej ambitnych celów unijnych dotyczących efektywności energetycznej i wobec zaostrzających się ograniczeń budżetowych jest szczególnie istotne, by czuwać nad opłacalnością ponoszonych wydatków.

90 Trybunał wykrył, że potrzeby wskazane przez państwa członkowskie w krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii nie mogły zostać odpowiednio uwzględnione przy opracowywaniu programów operacyjnych na okres 2014–2020 ze względu na ograniczenia czasowe. W przypadku okresu programowania 2021–2027 państwa członkowskie były zobowiązane do przedłożenia Komisji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w terminie do 31 grudnia 2019 r. Mają również obowiązek przedstawić Komisji do 10 marca 2020 r. długoterminowe strategie renowacji. Wspomniane dokumenty strategiczne powinny zostać przedstawione w terminie, tak aby państwa członkowskie mogły uwzględnić je w programach realizowanych w ramach polityki spójności.

91 Jeśli chodzi o oceny potrzeb przeprowadzone w ramach samych programów operacyjnych, Trybunał ustalił, co następuje:

- o we wszystkich pięciu skontrolowanych programach operacyjnych rozpoznano potrzebę poprawy efektywności energetycznej w istniejących nieruchomościach, w szczególności budynkach mieszkalnych, nie określono jednak ilościowo potencjalnych oszczędności energii i powiązanych z nimi potrzeb inwestycyjnych (pkt 23–28);
- o w żadnym z pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał nie opisano przeszkód utrudniających realizowanie inwestycji w efektywność energetyczną, niemniej na Litwie i w Czechach podjęto inicjatywy mające na celu wyeliminowanie niektórych z tych przeszkód (pkt 29–32);
- o choć inwestycje w efektywność energetyczną generują stałe oszczędności kosztów dla właściciela lub lokatora danego budynku, co stanowi dobre uzasadnienie biznesowe dla zastosowania instrumentów finansowych zakładających spłatę inwestycji, w czterech z pięciu programów operacyjnych skontrolowanych przez Trybunał wciąż jako jedyny środek finansowania tych inwestycji wykorzystuje się dotacje. Jedynie na Litwie wprowadzono z powodzeniem unijny instrument finansowy, w ramach którego udostępniono preferencyjne pożyczki na wsparcie renowacji około 4 000 budynków wielorodzinnych (pkt 33–35);
- o Komisja wydała wprawdzie wytyczne dotyczące ustanowienia zachęt na rzecz przeprowadzania gruntownych renowacji przez przyznawanie wyższej stawki pomocy dla renowacji tego rodzaju, lecz w trzech z pięciu państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi nie dostosowywano stawek pomocy i przyznawano dotacje pokrywające 100% kosztów niezależnie od oczekiwanych oszczędności energii, jakie miał przynieść dany projekt. Na Litwie i w Czechach dostosowywano stawkę pomocy, aby możliwie jak najbardziej zwiększyć zaangażowanie środków prywatnych (pkt 36–42).

Zalecenie 1 – Lepsze planowanie i ukierunkowanie inwestycji

Przed zatwierdzeniem programów, w ramach których proponuje się wydatkowanie środków z budżetu polityki spójności na działania w zakresie efektywności energetycznej, Komisja powinna ocenić, czy w programach tych:

- a) oparto się na analizie działań niezbędnych do wprowadzenia instrumentów finansowych lub mechanizmów rynkowych, takich jak zawieranie umów o poprawę wydajności energetycznej, oraz czy promuje się opłacalne wykorzystanie dotacji ze środków UE na potrzeby gruntownych renowacji wykraczających poza minimalne wymogi dotyczące charakterystyki energetycznej, przy uwzględnieniu lokalnych warunków rynkowych;
- b) zapewniono zgodność z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu oraz krajowymi długoterminowymi strategiami renowacji;
- c) określono szacowane oszczędności energii osiągnięte dzięki wykorzystaniu środków UE.

Termin realizacji: przed zatwierdzeniem programów na okres 2021–2027.

92 Jeśli chodzi o wybór projektów, Trybunał ustalił, co następuje:

- o we wszystkich pięciu państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi nałożono wymóg, by projekty opierały się na audycie energetycznym, oraz wymóg przedstawienia świadectw charakterystyki energetycznej budynku dotyczących stanu przed podjęciem prac i po ich zakończeniu (pkt 45–48);
- o we wszystkich państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi – z wyjątkiem Irlandii – wymagano, by w ramach projektów założono pewien poziom ambicji i ustanowiono minimalną klasę energetyczną, jaką budynek powinien osiągnąć po zakończeniu prac, lub minimalny odsetek oszczędności energii, jakie mają zostać uzyskane dzięki projektowi. Nie wprowadzono jednak żadnych pułapów kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii i w rezultacie niektóre projekty były zbyt kosztowne w stosunku do ilości energii, która miała dzięki nim zostać zaoszczędzona (pkt 49–58);

- o z wyjątkiem Włoch (Apulia) we wszystkich państwach członkowskich objętych kontrolą Trybunału środki budżetowe przyznawano na rzecz projektów zgodnie z zasadą kolejności zgłoszeń, za pośrednictwem otwartych zaproszeń do składania wniosków. Takie podejście nie pozwala wziąć pod uwagę względnych kosztów i korzyści związanych z poszczególnymi projektami ani przyznać pierwszeństwa projektom zapewniającym większe oszczędności energii lub przynoszącym inne korzyści przy mniejszych kosztach (pkt 59–64).

Zalecenie 2 – Udoskonalenie procedur wyboru

Na okres 2021–2027 Komisja powinna zapewnić, by instytucje zarządzające spełniały wymogi rozporządzenia finansowego dotyczące zasad oszczędności, wydajności i skuteczności, w szczególności dzięki zastosowaniu procedur wyboru, w ramach których:

- określa się minimalne lub maksymalne progi w odniesieniu do kluczowych parametrów (np. ilość oszczędzonej energii, minimalna klasa energetyczna, jaką powinien uzyskać budynek po zakończeniu projektu, wartość bieżąca netto, prosty okres zwrotu kosztów oraz koszt w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii);
- ocenia się względne koszty i korzyści związane z poszczególnymi projektami i dokonuje wyboru tych projektów, które zapewniają większe oszczędności energii i inne korzyści przy mniejszych kosztach.

Termin realizacji: przed zatwierdzeniem programów na okres 2021–2027.

93 Jeśli chodzi o ramy wykonania, Trybunał ustalił, co następuje:

- o brak jest wskaźnika pozwalającego zamierzyć oszczędności energii uzyskane dzięki inwestycjom w budynkach mieszkalnych, nie można więc oszacować wkładu budżetu UE w osiąganie unijnych wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej. Nie wprowadzono ponadto żadnego wskaźnika, dzięki któremu można by zmierzyć inne korzyści, jakie powinny przynieść takie inwestycje (pkt 67–76);

- o żaden ze wskaźników stosowanych w państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi Trybunału nie pozwalał zmierzyć opłacalności inwestycji w efektywność energetyczną budynków, ponieważ Komisja nie opracowała takiego systemu monitorowania na okres 2014–2020, który zapewniłby informacje na temat kosztów w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii (pkt 77–79);
- o wszystkie instytucje zarządzające objęte wizytami kontrolnymi – z wyjątkiem Włoch (Apulia) – przeprowadziły w terminie działania określone w warunkach wstępnych dotyczących inwestycji w efektywność energetyczną. Niemniej kryteria wykorzystywane przy przyznawaniu środków z rezerwy wykonania nie zapewniały ukierunkowania wydatków na rezultaty, ponieważ Komisja przyznała te środki w oparciu o kwotę wydatków i produkty, a nie ilość zaoszczędzonej energii lub opłacalność (pkt 80–86).

Zalecenie 3 – Ukierunkowanie ram wykonania w większym stopniu na wyniki, tak aby móc lepiej monitorować postępy w osiągnięciu unijnych wartości docelowych dotyczących efektywności energetycznej i poprawić rozliczalność

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) zapewniła informacje zarówno na temat łącznych wydatków, jak i ilości zaoszczędzonej energii lub innych rezultatów uzyskanych dzięki inwestycjom;
- b) określiła wskaźniki na potrzeby monitorowania opłacalności inwestycji;
- c) wykorzystwała te wskaźniki przy podejmowaniu decyzji co do przydziału zasobów podczas śródkresowego przeglądu w okresie 2021–2027.

Termin realizacji: przed zatwierdzeniem programów na okres 2021–2027 w przypadku lit. b) oraz po zatwierdzeniu wszystkich programów na okres 2021–2027 w przypadku lit. a) oraz c).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos MILIONIS, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 30 marca 2020 r.

*W imieniu Trybunału
Obrachunkowego*

*Klaus-Heiner LEHNE
Prezes*

Załącznik

Załącznik I Środki z obszaru polityki spójności na okres 2014–2020 przeznaczone na efektywność energetyczną budynków

Państwo członkowskie	Budżet na budynki mieszkalne	Budżet na budynki publiczne	Budżet na budynki ogółem (budynki mieszkalne i publiczne łącznie)	Stosunek budżetu na budynki ogółem do całego budżetu polityki spójności w danym państwie członkowskim (w %)	Środki z budżetu na budynki ogółem wydane do 31.12.2018 (w %)	Kwota wydatków na budynki mieszkalne zgodnie ze stanem na 31.12.2018
AT	0	5 893 940	5 893 940	1%	19%	0
BE	12 000 000	26 330 513	38 330 513	2%	14%	2 004 843
BG	116 091 519	80 508 006	196 599 525	3%	15%	12 844 101
CY	20 500 000	23 500 000	44 000 000	6%	20%	7 058 821
CZ	373 969 708	617 437 463	991 407 171	5%	21%	90 193 054
DE	0	892 832 893	892 832 893	5%	9%	0
DK	0	0	0	0%	0%	0
EE	174 636 461	1 863 044	176 499 505	5%	46%	80 542 195
ES	557 157 926	1 028 280 396	1 585 438 322	5%	7%	80 505 722
FI	1 996 928	12 011 720	14 008 648	1%	19%	571 466
FR	454 230 674	257 357 785	711 588 459	5%	22%	126 810 646
GR	248 138 321	307 639 356	555 777 677	3%	8%	26 600 287
HR	90 000 000	181 810 805	271 810 805	3%	23%	42 350 578
HU	250 323 411	902 749 679	1 153 073 090	5%	27%	65 880 774
IE	84 500 000	0	84 500 000	8%	27%	22 653 118
IT	41 534 286	1 053 215 228	1 094 749 514	3%	10%	1 793 395
LT	336 171 919	160 392 880	496 564 799	7%	46%	208 021 084
LU	1 203 638	2 407 277	3 610 915	9%	39%	636 990
LV	150 000 000	182 545 246	332 545 246	8%	6%	6 587 902
MT	5 088 170	4 866 946	9 955 116	1%	33%	2 400 000
NL	9 652 206	20 164 314	29 816 520	3%	33%	800 000
PL	750 703 882	1 502 887 179	2 253 591 061	3%	23%	68 664 689
PT	143 626 068	442 916 876	586 542 944	3%	3%	10 061 529
RO	444 330 119	741 840 094	1 186 170 213	5%	9%	81 954 405
SE	13 637 164	12 561 834	26 198 998	2%	6%	908 540
SI	6 600 000	142 360 000	148 960 000	5%	26%	1 016 859
SK	111 388 554	474 886 480	586 275 034	4%	34%	111 338 723
UK	161 251 913	75 302 550	236 554 463	2%	14%	6 710 616
UE-28	4 558 732 867	9 154 562 505	13 713 295 372	4%	18%	1 058 910 337

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

Glosariusz

Audyt energetyczny – standardowy audyt energetyczny składa się z kompleksowej analizy energetycznej systemów energetycznych danego obiektu. Obejmuje on w szczególności opracowanie poziomu referencyjnego dla zużycia energii przez ten obiekt, ocenę potencjalnych oszczędności energii oraz opłacalności odpowiednio wybranych działań służących oszczędności energii.

Efektywność energetyczna – termin ten odnosi się do zużywania mniejszej ilości energii w celu uzyskania równoważnego poziomu działalności gospodarczej lub usługi. Inwestycje w efektywność energetyczną zapewniają większy zwrot ekonomiczny i zysk społeczny niż inwestycje w dostawy energii. Efektywność energetyczna zwiększa potencjał wzrostu gospodarczego i konkurencyjność przedsiębiorstw, obniża rachunki za energię w gospodarstwach domowych oraz prowadzi do mniejszej zależności od importu energii, a także do ograniczenia emisji i poprawy jakości powietrza.

Instytucja zarządzająca – organ krajowy, regionalny lub lokalny wskazany przez państwo członkowskie w celu zarządzania programem operacyjnym. Zadania instytucji obejmują wybór projektów do finansowania, monitorowanie ich realizacji i przekazywanie Komisji sprawozdań dotyczących osiągniętych rezultatów.

krajowy plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii – plany tego rodzaju stanowią strategiczne narzędzia na szczeblu państw członkowskich dotyczące planowania, koordynacji i wdrażania działań w zakresie efektywności energetycznej we wszystkich sektorach. Wskazuje się w nich obowiązki; ewentualnie szacuje potrzeby i określa przydział środków budżetowych. Opracowanie tych krajowych planów jest obowiązkiem państw członkowskich, ale plany te nie są bezpośrednio powiązane z finansowaniem w obszarze polityki spójności. Brak jest prawnego wymogu lub obowiązku przekazywania informacji na temat oszczędności energii osiągniętych dzięki środkom UE, nie ma też obowiązku, by wykorzystywać środki UE do finansowania obszarów wskazanych w tych krajowych planach.

Opłacalna inwestycja – rozwiązanie umożliwiające osiągnięcie założonego wyniku najmniejszym kosztem lub jedno z dostępnych rozwiązań umożliwiające osiągnięcie najlepszego wyniku przy założonym poziomie kosztów. Kryterium to można też wykorzystać do porównania i oceny różnych projektów w ramach jednego programu. (Kreith, F., Goswami, Y. D., „Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy”, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). W przypadku wydatkowania środków UE wymogiem jest stosowanie zasady efektywności, która dotyczy jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami (zob. art. 33 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego).

Optymalna pod względem kosztów metodyka dotycząca budynków – optymalna pod względem kosztów metodyka ma na celu utworzenie ram prawnych służących zaostreżeniu obowiązujących w państwach członkowskich wymogów dotyczących minimalnej charakterystyki energetycznej budynków, tak aby zapewnić przyjęcie wszystkich środków racjonalnych pod względem ekonomicznym.

Polityka spójności – główna polityka inwestycyjna UE mająca na celu zmniejszenie ekonomicznych i społecznych dysproporcji między poszczególnymi regionami i państwami członkowskimi. Niniejsza kontrola dotyczyła w szczególności następujących dwóch funduszy:

a) Fundusz Spójności – fundusz unijny na rzecz zmniejszania ekonomicznych i społecznych dysproporcji oraz wspierania zrównoważonego rozwoju w UE przez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE;

b) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – unijny fundusz mający na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej na terytorium Unii Europejskiej przez zmniejszanie dysproporcji między regionami dzięki wsparciu finansowemu, w szczególności na rzecz obszarów priorytetowych: innowacji i badań naukowych, agendy cyfrowej, małych i średnich przedsiębiorstw, gospodarki niskoemisyjnej, środowiska i zrównoważonego transportu.

Program operacyjny (PO) – określa priorytety i szczegółowe cele państwa członkowskiego lub regionu oraz sposób wykorzystania środków finansowych (środki UE oraz współfinansowanie krajowe – publiczne i prywatne) w ramach funduszy polityki spójności w danym okresie (obecnie lata 2014–2020) na finansowanie projektów. Projekty takie muszą przyczyniać się do osiągnięcia pewnej liczby celów określonych na szczeblu osi priorytetowych PO. PO jest opracowywany przez państwo członkowskie i musi zostać zatwierdzony przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE. W okresie realizacji PO może być modyfikowany tylko za zgodą obu stron.

Rezerwa wykonania – przeznacza się na nią 6% zasobów przydzielonych na rzecz EFRR i Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Środki te są ujęte w programach, ale zostaną ostatecznie przydzielone lub przesunięte w zależności od rezultatu przeglądu wyników w 2019 r.

Systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej – są to mechanizmy rynkowe zdefiniowane w art. 7 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej. W ramach tych systemów nakłada się na „zobowiązane strony” wymóg osiągnięcia określonych ilościowo celów w odniesieniu do ogółu zapewnianych przez nie świadczeń. Zobowiązane strony mogą oznaczać przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii, dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące dystrybucję paliw transportowych.

Umowy partnerstwa – umowy, które Komisja Europejska zawarła z każdym państwem członkowskim na okres programowania 2014–2020. Określają one plany organów krajowych dotyczące wykorzystania środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz wytyczają cele strategiczne i priorytety inwestycyjne każdego państwa, łącząc je z ogólnymi celami strategii „Europa 2020” dotyczącymi inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Umowy są przygotowywane przez państwa członkowskie w uzgodnieniu z Komisją i muszą zostać przez nią przyjęte.

Warunki wstępne – warunki oparte na wstępnie zdefiniowanych kryteriach określonych w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów, których spełnienie uważa się za konieczne w celu skutecznego i efektywnego wykorzystania finansowania unijnego w odniesieniu do wszystkich europejskich funduszy w ramach polityki spójności. Przygotowując programy operacyjne na okres programowania 2014–2020, państwa członkowskie miały obowiązek ocenić, czy warunki te zostały spełnione. W przypadku niespełnienia warunków wstępnych należało przygotować plany działania zapewniające ich spełnienie do dnia 31 grudnia 2016 r.

Zawarcie umowy o poprawę wydajności energetycznej – oznacza zawarcie umowy pomiędzy beneficjentem a dostawcą realizującym środek poprawy efektywności energetycznej, weryfikowanej i monitorowanej w trakcie całego okresu jej obowiązywania, zgodnie z którą inwestycje (roboty, dostawa lub usługa) w ten środek są spłacane w relacji do uzgodnionego w umowie poziomu poprawy efektywności energetycznej lub innego uzgodnionego kryterium charakterystyki energetycznej, na przykład oszczędności finansowych (art. 2 pkt 27 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków).

**ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

**„EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA BUDYNKÓW – NALEŻY POŁOŻYĆ JESZCZE
WIĘKSZY NACISK NA OPLACALNOŚĆ INWESTYCJI”**

STRESZCZENIE

I. Sprawozdanie w sprawie efektywności energetycznej budynków w okresie programowania 2014–2020 sporządzono w odpowiednim momencie, biorąc pod uwagę rozpoczęcie przygotowywania programów polityki spójności na lata 2021–2027. W międzyczasie, w grudniu 2019 r. Komisja przedstawiła Europejski Zielony Ład, którego priorytetem jest osiągnięcie efektywności energetycznej.

Produkcja i zużycie energii odpowiada za 75 % emisji gazów cieplarnianych w UE. W związku z tym poprawa efektywności zużycia energii i ograniczenie zapotrzebowania na energię mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia ogólnych celów unii energetycznej dotyczących czystej, bezpiecznej energii w konkurencyjnej cenie oraz, przede wszystkim, dla spełnienia ambitnego założenia dotyczącego dekarbonizacji unijnej gospodarki do 2050 r. zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem. Najważniejsze będzie stosowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” we wszystkich obszarach.

Biorąc pod uwagę zużycie energii na poziomie 40 % i emisje CO₂ na poziomie 36 % w budynkach, osiągnięcie neutralności klimatycznej UE i celów dotyczących efektywności energetycznej będzie możliwe wyłącznie dzięki znacznemu przyspieszeniu obecnego wolnego tempa renowacji budynków i poprawie charakterystyki energetycznej istniejących budynków. Aby rozwiązać ten problem, w ramach Europejskiego Zielonego Ładu uruchamia się inicjatywę „fala renowacji”.

II. Oceny opłacalności muszą obejmować nie tylko same oszczędności energii w budynkach, ale również wkład realizowanych interwencji w osiągnięcie licznych celów polityki oraz wynikające z realizacji tych celów korzyści wykraczające poza oszczędności energii, takie jak wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko. W związku z tym środki w ramach polityki spójności przyczyniają się zarówno do osiągnięcia długoterminowych celów dotyczących efektywności energetycznej, jak i stworzenia długoterminowych rozwiązań problemu ubóstwa energetycznego, w tym gruntownych renowacji budynków. Poza kwestiami dotyczącymi opłacalności inwestycji w efektywność energetyczną w ramach polityki spójności ukierunkowane są również na osiągnięcie ważnego celu społecznego dotyczącego zwalczania ubóstwa energetycznego.

III. Jak zauważa Europejski Trybunał Obrachunkowy, w okresie 2014–2020 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Fundusz Spójności (FS) wraz z krajowym współfinansowaniem publicznym i prywatnym zapewniły łącznie około 19 mld EUR na inwestycje w efektywność energetyczną budynków publicznych i mieszkalnych. Ponadto w ramach szeregu innych unijnych instrumentów prowadzone są działania uzupełniające mające na celu wsparcie inwestycji w efektywność energetyczną, w szczególności w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i „Horyzontu 2020”.

VI. Komisja podziela przekonanie o wadze oparcia inwestycji w efektywność energetyczną budynków w ramach polityki spójności na audytach energetycznych lub świadectwach charakterystyki energetycznej. Komisja jest zdania, że jakość wybranych projektów zależy nie tylko od rodzaju procedur wyboru, ale również od zastosowanych kryteriów wyboru. W przypadku wielu rodzajów pomocy określenie progu jakościowego i akceptowanie wszystkich projektów osiągających ten próg jest skuteczniejsze od stosowania metody bezpośredniego porównania wniosków.

VII. Komisja wyjaśnia, że system monitorowania środków w ramach polityki spójności umożliwia agregowanie danych na potrzeby wspólnych wskaźników. Obecne ramy nie obejmują wspólnego wskaźnika mierzącego energię zaoszczędzoną w budynkach mieszkalnych. W ramach niektórych programów oszczędność energii mierzy się przy użyciu wskaźników specyficznych dla danego programu, których nie można poddać agregacji. Inne wspólne i specyficzne dla danego programu wskaźniki mogą mierzyć inne korzyści.

Komisja zaproponowała, by w ramach polityki spójności 2021–2027 stosowano wspólny wskaźnik rezultatu „Roczne zużycie energii końcowej (w tym: w budynkach mieszkalnych, w prywatnych budynkach niemieszkalnych, w publicznych budynkach niemieszkalnych)”. Komisja podkreśla jednak, że oszczędność energii osiągnięta dzięki inwestycjom w ramach EFRR/FS nie uwzględnia wzajemnych powiązań, zmian systemowych ani czynników zewnętrznych (takich jak pogoda), które mogą niwelować skutek środka polegający na osiągnięciu oszczędności. Czynniki te mają wpływ na bezwzględny poziom zużycia energii pierwotnej i końcowej – terminy, w których wyraża się unijny cel dotyczący efektywności energetycznej. W związku z tym z metodologicznego punktu widzenia nie można zestawiać oszczędności wynikających ze środków indywidualnych i porównywać ich z unijnymi celami dotyczącymi efektywności energetycznej.

VIII. Komisja uznaje potrzebę zapewnienia, by unijne środki budżetowe były wykorzystywane w oszczędny sposób. Europejska wartość dodana i efektywność stanowią najważniejsze wymogi podczas wyboru projektów. Komisja podkreśla, że należy rozpatrywać je w szerszym kontekście celów polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także szerszych celów polityki unijnej, oraz że wsparcie należy przeznaczyć na projekty, których realizacja w warunkach rynkowych jest niemożliwa.

Zgodnie z wnioskiem Komisji dotyczącym środków w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 podczas wybierania operacji instytucja zarządzająca powinna zapewnić, by wybrane operacje reprezentowały najkorzystniejszą relację między kwotą wsparcia, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami, uwzględniając tym samym zasadę optymalnego wykorzystania środków finansowych. Ponadto kryteria i procedury wyboru powinny zapewniać priorytetowe traktowanie operacji, które maksymalizują wkład funduszy unijnych w osiągnięcie celów programu.

IX. Komisja przyjmuje zalecenie dotyczące planowania i ukierunkowania inwestycji oraz częściowo przyjmuje zalecenia dotyczące procedur wyboru projektów oraz systemu monitorowania wyników.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na zalecenia.

WSTĘP

04. Komisja będzie promować stosowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” w stosownych przypadkach oraz zapewni wytyczne w tym zakresie. Poprawa efektywności zużycia energii i ograniczenie zapotrzebowania na energię w szczególności w budynkach mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia ogólnych celów unii energetycznej dotyczących czystej, bezpiecznej energii w konkurencyjnej cenie oraz, przede wszystkim, długoterminowej dekarbonizacji gospodarki.

Zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” wprowadzono w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu¹. Zasada ta oznacza, że w decyzjach dotyczących planowania, polityki i inwestycji w dziedzinie energii w największym możliwym zakresie uwzględnia się racjonalne pod względem kosztów alternatywne środki służące efektywności energetycznej, by zwiększać efektywność zapotrzebowania na energię i dostaw energii, zwłaszcza dzięki racjonalnym pod względem kosztów oszczędnościom końcowego zużycia energii, inicjatywom

¹ Art. 2 pkt 18 rozporządzenia (UE) 2018/1999.

dotyczącym odpowiedzi odbioru, efektywniejszej konwersji i dystrybucji oraz efektywniejszemu przesyłowi energii, a przy tym nadal osiągać cele tych decyzji.

12. Krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii wraz z długoterminowymi strategiami renowacji budynków stanowią najważniejsze dokumenty strategiczne na temat rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej na szczeblu krajowym. Plany te stanowią ramy opracowania krajowych strategii w zakresie efektywności energetycznej i obejmują rozwiązania mające na celu poprawę efektywności energetycznej na potrzeby osiągnięcia krajowych celów w zakresie efektywności energetycznej.

13. Zastąpienie krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu ma umożliwić osiągnięcie unijnego celu dotyczącego efektywności energetycznej na 2030 r. Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu są wymagane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną i obejmują pięć jej wymiarów.

UWAGI

22. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi w pkt 24 i 25.

24. Opracowanie pierwszych krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii na 2014 r. na podstawie dyrektywy z 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej odbywało się równoległe do przygotowywania programów operacyjnych będących przedmiotem tej kontroli. W rezultacie krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii nie były zawsze dostępne na etapie opracowywania programów operacyjnych.

25. Jak określono w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej, krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii obejmują zestaw środków z zakresu polityki służących osiągnięciu orientacyjnych krajowych celów dotyczących efektywności energetycznej, które ustalają wszystkie państwa członkowskie. Krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii pełnią rolę strategicznych dokumentów programowych o szerokim zakresie.

Państwa członkowskie mogą wykorzystać analizy zawarte w tych planach do przygotowania programów polityki spójności, w celu określenia barier dla inwestycji oraz ustalenia spójnego podejścia do poprawy efektywności energetycznej na szczeblu krajowym. Celem planów nie jest jednak wskazywanie konkretnych obszarów działań lub zapewnianie mechanizmów wykorzystania środków w ramach polityki spójności.

27. Komisja jest zdania, że w nowym programie operacyjnym dotyczącym Apulii na lata 2014–2020 podano uzasadnienie wsparcia na rzecz budynków publicznych, w tym mieszkań socjalnych. Oceniono w nim alternatywne interwencje w innych sektorach (oświetlenie przestrzeni publicznych) oraz wskazano wybrany środek jako najlepszą odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania.

Jeżeli chodzi o czeską strategię inwestycyjną, stworzono ją na podstawie krajowego planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Jak podano w indywidualnych programach, największe oszczędności można było osiągnąć w sektorze mieszkalnictwa (30,5 %) oraz przemysłu i wytwórstwa (24,5 %). W ramach umów partnerskich wskazano, że inwestycje w zakresie efektywności energetycznej zostaną skierowane głównie do przedsiębiorców, sektora mieszkalnictwa i sektora publicznego.

28. Komisja podkreśla, że umowa partnerska powinna zawierać analizę dysproporcji, potrzeb rozwojowych i potencjału wzrostu w odniesieniu do celów tematycznych i wyzwań terytorialnych oraz uwzględniać krajowy program reform i właściwe zalecenia dla poszczególnych krajów.

Programy operacyjne muszą być spójne z treścią umowy partnerskiej. Nie istnieje wymóg, by sam program zawierał szczegółową analizę konkretnych obszarów inwestycji.

Wspólna odpowiedź do pkt 29 i 30.

Komisja zdaje sobie sprawę z istnienia znaczących barier utrudniających powszechne rozpoczęcie działań renowacyjnych i podejmuje wysiłki, aby usunąć te bariery. Renowacja energetyczna budynków stanowi złożony i trudny proces, a usuwanie licznych barier, niedoskonałości rynku i niedoskonałości regulacyjnych jest, biorąc pod uwagę zasady pomocniczości i komplementarności, jednym z głównych celów unijnej polityki i unijnego wsparcia finansowego w obszarze rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej w budynkach.

Inicjatywa Inteligentne finansowanie na rzecz inteligentnych budynków² jest tego naczelnym przykładem, zważywszy, że w jej ramach zidentyfikowano główne wąskie gardła związane z koniecznością lepszego wykorzystania funduszy publicznych, łączenia projektów i ograniczenia ryzyka inwestycji oraz zasugerowano rozwiązania mające na celu likwidację tych wąskich gardeł. Ponadto wprowadzono różne specjalne rozwiązania (baza danych platformy ograniczania ryzyka związanego z działaniami w zakresie efektywności energetycznej – DEEP, zestaw narzędzi akceptacji ryzyka, centra doradztwa, fora inwestycyjne na rzecz zrównoważonej energii itp.) mające na celu ich wyeliminowanie.

32. Komisja twierdzi, że najważniejsze przeszkody dla inwestycji w efektywność energetyczną mają charakter horyzontalny i nie ograniczają się do inwestycji współfinansowanych przy użyciu środków w ramach polityki spójności. W sprawozdaniu przygotowanym przez Grupę Instytucji Finansowych ds. Efektywności Energetycznej (EEFIG) w 2015 r. zawarto jasne komunikaty dotyczące tego zagadnienia. Są one uwzględniane w odpowiednich strategicznych dokumentach dotyczących polityki energetycznej i nie muszą być szczegółowo opisywane jako takie w programach polityki spójności.

33. Komisja zgadza się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i będzie nadal wspierać państwa członkowskie w zakresie stosowania w tym obszarze instrumentów finansowych, również zgodnie z mechanizmami rynkowymi takimi jak zawieranie umów o poprawę efektywności energetycznej, aby pozyskać inwestycje prywatne konieczne do osiągnięcia celów UE w dziedzinie klimatu.

Niemniej jednak, chociaż renowacje z pewnością pozwalają osiągnąć oszczędności finansowe dla beneficjentów oraz szersze korzyści dla społeczeństwa, należy również rozważyć tę kwestię w kontekście obecnej niedojrzałości rynku renowacji oraz wielu barier rynkowych, które nadal utrudniają renowację budynków.

Komisja twierdzi, że wykorzystanie instrumentów finansowych powinno opierać się na warunkach rynkowych specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich, z uwzględnieniem różnic w rodzajach projektów i grupach docelowych. Często konieczne jest połączenie ze składnikiem dotacyjnym, w szczególności w celu zachęcenia do przeprowadzenia bardziej gruntownych renowacji, aby przyczynić się do rozwoju innowacyjnych technologii lub w celu rozwiązania problemów społecznych, np. ubóstwa energetycznego.

35. Komisja podziela przekonanie o wadze instrumentów finansowych w tym obszarze i będzie nadal promować ich wykorzystanie w następnym okresie programowania.

² Przyjęta w ramach pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” w listopadzie 2016 r., COM(2016) 860 final, 30.11.2016.

Komisja zauważa, że władze czeskie próbowały osiągnąć efektywność energetyczną w sektorze mieszkalnictwa za pośrednictwem instrumentów finansowych, jednak nie otrzymały żadnych ofert od potencjalnych pośredników finansowych w trakcie zaproszenia opublikowanego w 2018 r.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 33.

40. Komisja raz jeszcze podkreśla, że wybór projektów należy do obowiązków instytucji zarządzających, które określają procedury i kryteria wyboru oraz stosują je na etapie badania wniosków o finansowanie.

Ramka 3 – Przykłady programów operacyjnych ukierunkowanych na takie łatwe w realizacji prace modernizacyjne dotyczące efektywności energetycznej

Akapit pierwszy – Komisja rozumie, że program „Lepsza energia – cieplejsze domy” zapewnia szereg rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej gospodarstwom domowym, które są narażone na ubóstwo energetyczne. Cele programu obejmują poprawę efektywności energetycznej zagrożonego gospodarstwa domowego oraz jednocześnie zmniejszenie kwoty wydatków, które trzeba przeznaczyć na energię. Inne, dodatkowe cele dotyczą poprawy zdrowia i dobrostanu przy jednoczesnym obniżeniu ilości przeznaczanego na energię dochodu do dyspozycji.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 42.

Akapit drugi – Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 40.

42. Komisja zgadza się, że proste prace modernizacyjne mogą doprowadzić do blokady technologicznej, a także że proste prace modernizacyjne, w przypadku których okres zwrotu kosztów jest krótki, są zazwyczaj finansowo opłacalne i w związku z tym co do zasady powinny być finansowane z wykorzystaniem instrumentów finansowych lub bez wsparcia publicznego.

Jednak chociaż oczekuje się, że EFRR i FS będą skupiać się głównie na rozwiązaniach długoterminowych, w tym gruntownych renowacjach budynków, jak określono również w „Studium wykonalności finansowania niskokosztowych środków w zakresie efektywności energetycznej w gospodarstwach domowych o niskich dochodach z funduszy UE”³, mogą one przewidywać zakres dodatkowego wsparcia na rzecz zapewnienia niskokosztowych środków w zakresie efektywności energetycznej dla gospodarstw domowych o niskich dochodach w przypadkach istnienia potrzeby społecznej.

43. Komisja uznaje, że chociaż opłacalność stanowi podstawowy czynnik brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji na temat wydatkowania środków publicznych, należy oceniać ją pod kątem celów polityki spójności, zgodnie z rozporządzeniem finansowym UE. Efektywność energetyczna jest jednym z licznych celów programów polityki spójności. Polityka spójności stanowi zintegrowaną politykę mającą na celu osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a konkretne działanie może przyczynić się do osiągnięcia wielu celów lub przynosić kilka dodatkowych korzyści, również pod względem celów szerszej unijnej polityki, które nie nadają się do analizy czysto ekonomicznej. Jest to często przypadek interwencji zmierzających do poprawy efektywności energetycznej budynków, które mogą łączyć się np. z ograniczeniem ubóstwa energetycznego.

³ Studium wykonalności finansowania niskokosztowych środków w zakresie efektywności energetycznej w gospodarstwach domowych o niskich dochodach z funduszy UE, sprawozdanie końcowe dla Dyrekcji Generalnej ds. Energii, sierpień 2016 r., https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/low_cost_energy_efficiency_measures_-_final_report.pdf

W takich przypadkach pewna inwestycja może być mniej opłacalna, ale tańsza dla beneficjenta. Inwestycje przynoszące znaczną oszczędność energii na jedno zainwestowane euro, które są finansowo opłacalne, mógłby natomiast finansować rynek prywatny, bez wsparcia publicznego.

44. Wspólna odpowiedź Komisji dotycząca lit. a), b) i c):

Przywołane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy wytyczne techniczne dotyczące finansowania renowacji energetycznej budynków w ramach polityki spójności, które opublikowano w 2014 r., mają na celu wsparcie planu instytucji zarządzających polityką spójności i uruchomienie inwestycji w zrównoważoną energię w budynkach w ramach programów operacyjnych. Zapewniają w szczególności listę dobrych praktyk i analizy przykładów. Biorąc pod uwagę, że są to wytyczne, nie zawierają one wymogów regulacyjnych.

W wytycznych technicznych przedstawiono propozycję planu działania mającego na celu wdrożenie programu finansowania renowacji energetycznej budynków ze środków w ramach polityki spójności. Propozycja obejmuje określenie kryteriów wyboru. W wytycznych zasugerowano w tym zakresie szereg wymogów, na przykład przeprowadzanie audytów energetycznych w przypadku bardziej skomplikowanych projektów dotyczących renowacji. Wyjaśniono w nich również, że wymogi należy dostosować do rozmiaru projektu oraz że do oceny efektywności kosztowej zasadniczo zaleca się stosowanie wartości bieżącej netto, a nie prostego okresu zwrotu kosztów.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 64.

48. W swojej odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2012 Komisja wyraźnie podkreśliła, że nie może w pełni zgodzić się z wprowadzeniem zaleconych wskaźników na poziomie programu, ponieważ „porównywalność zalecanych wskaźników byłaby ograniczona, biorąc pod uwagę, że zależą od wielu czynników (np. cen energii/surowców, warunków klimatycznych), co mogłoby sprawdzić, że wskaźniki te byłyby mylące”.

Komisja uważa, że poza dodatkową biurokracją i obciążeniem, jakie odczuliby zaangażowani beneficjenci i władze, inwestycje w efektywność energetyczną są dostosowane do konkretnego projektu i związane z szeregiem czynników (stan budynku, warunki klimatyczne, koszty pracy, koszty zużycia energii, koszty materiałów, rodzaj użytkowania itp.), których nie da się ujednolicić. W związku z tym wszelkie szacunki dotyczące kosztu w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii na szczeblu programu miałyby bardzo ograniczone zastosowanie.

51. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 43.

Uzasadnienie interwencji przeprowadzonej ze wsparciem w ramach polityki spójności obejmuje również zlikwidowanie niedoskonałości rynku i inwestycję w projekty, które w przeciwnym razie nie otrzymałyby wsparcia. W szczególności inwestycje w efektywność energetyczną w ramach polityki spójności ukierunkowane są również na osiągnięcie celów społecznych, takich jak zwalczanie ubóstwa energetycznego, lub długoterminowych celów dotyczących klimatu i energii poprzez inwestowanie w bardziej kosztowe gruntowne renowacje, w przypadku których okresy zwrotu kosztów są zwykle dłuższe.

Wytyczne techniczne, o których mowa w pkt 44, zawierają zalecenie dotyczące stosowania wartości bieżącej netto, ponieważ umożliwia ona rozliczanie przepływów środków pieniężnych w ramach projektu przez cały okres jego realizacji. Wartość bieżąca netto jest odpowiednia dla projektów o dużym wolumenie inwestycji. W przypadku prostszych projektów można również stosować metody alternatywne (np. energia zaoszczędzona w odniesieniu do finansowania lub okres zwrotu kosztów), jednak w razie stosowania tych metod należy wskazać okres, w odniesieniu do którego oblicza się

oszczędności, w szczególności w odniesieniu do gruntownych renowacji. W innym przypadku istnieje ryzyko nadania priorytetowego znaczenia jedynie środkom dotyczącym powierzchniowych renowacji.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 48.

53. Komisja twierdzi, że proste prace modernizacyjne, w przypadku których okres zwrotu kosztów jest krótki, są zazwyczaj finansowo opłacalne i w związku z tym co do zasady powinny być finansowane z wykorzystaniem instrumentów finansowych lub bez wsparcia publicznego.

Oczekuje się, że głównym celem EFRR i FS będzie przyczynienie się do osiągnięcia długoterminowych celów dotyczących efektywności energetycznej oraz stworzenia długoterminowych rozwiązań problemu ubóstwa energetycznego, w tym gruntownych renowacji budynków.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 51.

Komisja twierdzi, że istnieją różnice między projektami w ramach platformy ograniczania ryzyka związanego z działaniami w zakresie efektywności energetycznej oraz interwencjami w ramach EFRR i FS, co prowadzi do różnic w okresach zwrotu kosztów. W ramach platformy występują bardzo duże różnice w zależności od rodzaju środka – środki takie jak zmiana oświetlenia lub kotła grzewczego mają krótsze okresy zwrotu kosztów, natomiast okresy zwrotu kosztów środków takich jak te, na które ukierunkowane są EFRR i FS, np. wykonania izolacji i zintegrowanej renowacji, wynoszą odpowiednio 11 i 14 lat. Ponadto należy koniecznie wziąć pod uwagę różnice między państwami członkowskimi, regionami i pojedynczymi budynkami. Średni okres zwrotu kosztów inwestycji dotyczących na przykład zintegrowanej renowacji w ramach platformy ograniczania ryzyka związanego z działaniami w zakresie efektywności energetycznej na Litwie wynosi 20,9 roku.

54. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 48 i 51.

56. Program skierowany jest do gospodarstw domowych o niskich dochodach zagrożonych ubóstwem energetycznym, a jego celem jest również ograniczenie kwot przeznaczanych na energię przez gospodarstwa domowe.

57. W swojej odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 21/2012 Komisja wyraźnie podkreśliła, że nie może w pełni zgodzić się z tym zaleceniem.

Komisja uważa, że inwestycje w efektywność energetyczną są dostosowane do konkretnego projektu i związane z kilkoma czynnikami (stan budynku, warunki klimatyczne, koszty pracy, koszty zużycia energii, koszty materiałów, rodzaj użytkowania itp.), których nie da się ujednolicić. Komisja nie może zatem ustalić standardowego kosztu inwestycji w przeliczeniu na jednostkę lub definicji standardowego okresu zwrotu kosztów inwestycji na szczeblu UE.

Jak wskazano w odpowiedzi do pkt 53, renowacje zintegrowane lub gruntowne są zazwyczaj kosztowne, co ma znaczący wpływ na koszt w przeliczeniu na jednostkę oraz na okres zwrotu kosztów. Wprowadzenie maksymalnego dopuszczalnego prostego okresu zwrotu kosztów może być czynnikiem zniechęcającym do gruntownych renowacji.

58. W wytycznych sugeruje się ponadto, że do oceny efektywności kosztowej zasadniczo zaleca się stosowanie wartości bieżącej netto, nie prostego okresu zwrotu kosztów.

60. Litwa przewiduje zasadniczo zastosowanie konkurencyjnej procedury wyboru (oraz kilku dodatkowych priorytetowych kryteriów wyboru, w tym efektywności, kwestii środowiskowych,

wyższej klasy energetycznej), jeżeli w ramach danego zaproszenia wymagane kwoty inwestycji w kwalifikujących się wnioskach przekraczają kwotę finansowania dostępną w ramach tego zaproszenia (od 2018 r.). W przypadku instrumentu finansowego z istotnym elementem kredytowym opracowanie wystarczającej puli projektów wymagało czasu i wysiłku, dlatego też konkurencyjne procedury wyboru nie były istotne na początku okresu finansowego.

61. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 40.

Komisja jest zdania, że jakość wybranych projektów zależy nie tylko od rodzaju procedur wyboru, ale również od zastosowanych kryteriów wyboru. W przypadku wielu rodzajów pomocy określenie progu jakościowego i akceptowanie wszystkich projektów osiągających ten próg jest skuteczniejsze od stosowania metody bezpośredniego porównania wniosków.

Ponadto, w unijnym kontekście „lepszego stanowienia prawa” i uproszczenia, należy znaleźć odpowiednią równowagę między opłacalnością inwestycji a opłacalnością całej procedury i zarządzania finansowaniem, zwłaszcza jeśli ma to wpływ na odbiorców funduszy.

Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2018 „Wybór i monitorowanie projektów finansowanych w ramach EFRR i EFS w latach 2014–2020 są nadal ukierunkowane głównie na produkty”.

62. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 60.

63. W swojej odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 21/2012 Komisja wyraźnie podkreśliła, że nie może w pełni zgodzić się z tym zaleceniem. Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do pkt 43 i 57.

64. W wytycznych wyjaśniono, że kryteria wyboru mogą opierać się na czterech głównych kategoriach, z których jedną jest efektywność kosztowa, i podkreślono, że przy wyborze projektów należy również uwzględnić inne dodatkowe korzyści. W odniesieniu do efektywności kosztowej w wytycznych wyjaśniono, że można ją ustalić na wiele sposobów, a także przedstawiono zalety i ograniczenia różnych podejść, dochodząc do wniosku, że przy dokonywaniu oceny efektywności kosztowej zalecana jest zasadniczo wartość bieżąca netto.

65. Komisja wyjaśnia, że zgodnie z rozporządzeniem finansowym UE należy określić cele dla wszystkich sektorów działalności objętych budżetem oraz monitorować osiąganie tych celów za pomocą wskaźników wykonania. Zgodnie z tym przepisem w ramach prawnych polityki spójności wymaga się, aby dla programów określono wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu. Wskaźniki produktu służą do pomiaru wyników osiągniętych w ramach programów, natomiast wskaźniki rezultatu – do pomiaru zmian w całym społeczeństwie. Efektywność kosztowa nie wchodzi w zakres pojęcia wskaźników produktu i wskaźników rezultatu.

66. a) Komisja wyjaśnia ponadto, że ukierunkowanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w tym EFRR i Funduszu Spójności, na wyniki odbywa się w oparciu o trzy filary:

- jasne sformułowanie szczegółowych celów programów z silną logiką interwencji (ukierunkowanie programów na rezultaty) oraz wskaźników rezultatu z definicjami i wymiennymi celami;
- wprowadzenie warunków wstępnych, aby zapewnić spełnienie warunków koniecznych skutecznego i wydajnego wykorzystania wsparcia UE;
- określenie jasnych i wymiernych celów pośrednich i wartości docelowych, aby zapewnić postęp zgodnie z planem (ramy wykonania).

Ramy wykonania programów operacyjnych nie obejmują celów, a wyłącznie wskaźniki (wraz z celami pośrednimi i wartościami docelowymi). Ponadto ramy wykonania obejmują wyłącznie część pełnego zestawu wskaźników programów operacyjnych⁴ i jako takie niekoniecznie obejmują wskaźniki dotyczące efektywności energetycznej.

W ramach regulacyjnych podkreśla się, że cele pośrednie i wartości docelowe wskaźników ram wykonania powinny być „realistyczne, możliwe do osiągnięcia, relewantne, obejmujące istotne informacje na temat postępów w danym priorytecie”, a także „weryfikowalne, nienakładające nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych”.

b) Komisja podkreśla, że nie ma wymogu, aby wskaźniki przedstawiały głównie dane na temat ilości zaoszczędzonej energii. Wskaźniki powinny wyrażać istotne wyniki uzyskane wskutek przeprowadzonych operacji. Stosowany obecnie system monitorowania umożliwia agregowanie danych na potrzeby wspólnych wskaźników. Rozporządzenie zezwala na stosowanie wskaźników specyficznych dla danego programu, których ze względu na ich charakter nie można zagregować.

67. Do wskaźników produktu w programie operacyjnym Apulii na lata 2014–2020 należy wspólny wskaźnik CO2 „Efektywność energetyczna: ograniczenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych” na potrzeby priorytetu inwestycyjnego 4(c) związanego z efektywnością energetyczną w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym. Celem na 2023 r. jest ograniczenie zużycia rzędu 12 mln kWh/rok.

71. Ramy prawne nie obejmują wspólnego wskaźnika mierzącego ilość energii zaoszczędzonej w budynkach mieszkalnych, jednak w przypadku niektórych programów oszczędność energii mierzy się przy użyciu wskaźników specyficznych dla danego programu. Z uwagi na charakter tych wskaźników, specyficzny dla danego programu, nie można ich jednak zagregować na poziomie UE (różne definicje i jednostki miary w poszczególnych państwach członkowskich).

Alokacja w wysokości 4,6 mld EUR nie ogranicza się do inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, ale obejmuje również projekty demonstracyjne i środki wspierające.

Komisja podkreśla również, że oszczędność energii osiągnięta dzięki inwestycjom w ramach EFRR / Funduszu Spójności nie obejmuje wzajemnych powiązań, zmian systemowych ani czynników zewnętrznych (takich jak pogoda), które mogą niwelować skutek środka dotyczący oszczędności. W związku z tym z metodologicznego punktu widzenia nie można agregować oszczędności wynikających ze środków indywidualnych i porównywać ich z unijnymi lub krajowymi celami dotyczącymi efektywności energetycznej.

75. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 65 i 67.

76. Zgodnie z ramami prawnymi wskaźniki rezultatu powinny odpowiadać konkretnemu celowi danej osi priorytetowej i określać, co ma ulec zmianie wskutek interwencji programu operacyjnego. Nie wymaga się wyrażania korzyści dodatkowych za pomocą wskaźników rezultatu.

77. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 65 i 67.

⁴ Art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014.

Przyznanie rezerwy wykonania podlega przepisom art. 22 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i opiera się wyłącznie na osiągnięciu celów pośrednich dla wskaźników, które wybrano na potrzeby ram wykonania.

78. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 48 i 57.

Komisja przypomina, że system monitorowania opracowany na potrzeby polityki spójności został określony w ramach prawnych. Komisja uważa, że gromadzi informacje istotne dla celów swoich interwencji, którymi są cele polityki spójności określone w Traktacie oraz cele tematyczne określone dla funduszy polityki spójności w ramach prawnych. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym należyte zarządzanie finansami oznacza wykonanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności. Efektywność kosztowa jest w tym kontekście istotna, jednak nie jest ona sama w sobie celem, który wymagałby uwzględnienia w systemie monitorowania.

79. Komisja jest zdania, że w celu uzyskania lepszego obrazu średnich kosztów przypadających na jedno gospodarstwo domowe należałoby przyrzeć się poszczególnym programom i również zastosować oceny; w zasadzie wszelkie obliczenia związane z kosztami zaoszczędzonej energii należałoby przeprowadzić na poziomie konkretnego projektu.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 71.

83. Komisja uważa, że wskaźniki rezultatu mogą być nieodpowiednie na potrzeby ram wykonania ze względu na moment, w którym można uzyskać rezultaty (po zakończeniu okresu programowania) oraz – w zależności od charakteru wskaźnika – potrzebę przeprowadzenia oceny w celu oddzielenia skutków polityki od skutków czynników zewnętrznych w stosunku do programu.

84. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 77.

85. Komisja wielokrotnie podnosiła w rozmowach z Irlandią kwestię wiarygodności danych przedstawionych w odniesieniu do wskaźnika produktu „Liczba gospodarstw domowych o lepszej klasyfikacji zużycia energii”, zarówno podczas szeregu spotkań z właściwymi organami, jak i w pisemnych uwagach do rocznych sprawozdań z wykonania za lata 2017 i 2018. Władze irlandzkie dokonują przeglądu projektów w celu przedstawienia wiarygodnej wartości wspomnianego wskaźnika. Nie poruszono żadnych kwestii dotyczących wiarygodności całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych zgłoszonych Komisji w ramach przeglądu ram wykonania.

WNIOSKI I ZALECENIA

88. Komisja uznaje zapewnienie oszczędnego wykorzystania unijnych środków budżetowych za istotną kwestię. Europejska wartość dodana i efektywność stanowią najważniejsze wymogi podczas wyboru projektów.

Komisja podkreśla, że chociaż efektywność kosztowa wydatków z pewnością jest elementem o podstawowym znaczeniu, to należy rozpatrywać ją w szerszym kontekście celów polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także szerszych celów polityki unijnej.

Zgodnie z ramami prawnymi polityki spójności nacisk kładzie się na osiągnięcie celów. Komisja uważa, że wsparcie UE powinno być ukierunkowane na projekty, które w znacznym stopniu przyczyniają się do realizacji określonych celów polityki.

Ponadto wsparcie powinno być ukierunkowane na projekty, które faktycznie potrzebują wsparcia i nie mogą zostać zrealizowane na warunkach rynkowych. Komisja twierdzi również, że proste prace

modernizacyjne charakteryzujące się dużymi oszczędnościami energii w przeliczeniu na każde zainwestowane euro są zazwyczaj finansowo opłacalne i w związku z tym co do zasady powinny być finansowane przez rynek prywatny, bez wsparcia publicznego.

Komisja uważa zatem, że oceny efektywności kosztowej muszą obejmować nie tylko sam potencjał średnio- i długoterminowych oszczędności energii w budynkach, ale również wkład realizowanych interwencji w osiągnięcie wielu celów polityki oraz różne wynikające z tych interwencji korzyści wykraczające poza oszczędności energii. W związku z tym przy wyborze projektów należy również uwzględnić dodatkowe korzyści, takie jak skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

89. Komisja podkreśla, że zgodnie z ramami prawnymi wybór projektów faktycznie należy do obowiązków wyznaczonych instytucji zarządzających danego państwa członkowskiego, które określają kryteria wyboru i stosują je na etapie badania wniosków o finansowanie.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 88.

91. Podpunkt pierwszy – Komisja podkreśla, że umowa partnerska na lata 2014–2020 powinna zawierać analizę dysproporcji, potrzeb rozwojowych i potencjału wzrostu w odniesieniu do celów tematycznych i wyzwań terytorialnych oraz uwzględniać krajowy program reform i właściwe zalecenia dla poszczególnych krajów. Programy operacyjne muszą być spójne z treścią umowy partnerskiej. Nie istnieje wymóg, by sam program zawierał szczegółową analizę konkretnych obszarów inwestycji.

Podpunkt drugi – Komisja twierdzi, że najważniejsze przeszkody dla inwestycji w efektywność energetyczną są horyzontalne i nie ograniczają się do inwestycji współfinansowanych przy użyciu środków w ramach polityki spójności. Są one uwzględniane w odpowiednich strategicznych dokumentach dotyczących polityki energetycznej i nie muszą być szczegółowo opisywane jako takie w programach polityki spójności.

Podpunkt trzeci – Komisja zgadza się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i będzie nadal wspierać państwa członkowskie w zakresie stosowania w tym obszarze instrumentów finansowych, również zgodnie z mechanizmami rynkowymi takimi jak zawieranie umów o poprawę wydajności energetycznej, aby pozyskać inwestycje prywatne konieczne do osiągnięcia celów UE w dziedzinie klimatu.

Chociaż renowacje z pewnością pozwalają osiągnąć oszczędności finansowe dla beneficjentów, należy również rozważyć tę kwestię w kontekście obecnej niedojrzałości rynku renowacji oraz wielu barier rynkowych, które nadal utrudniają renowację budynków.

Komisja twierdzi, że wykorzystanie instrumentów finansowych powinno opierać się na warunkach rynkowych specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich, z uwzględnieniem różnic w rodzajach projektów i grupach docelowych, zgodnie z wynikami oceny *ex ante* wymaganej na podstawie ram prawnych. Często konieczne jest połączenie ze składnikiem dotacyjnym, w szczególności w celu zachęcenia do przeprowadzenia bardziej gruntownych renowacji, aby przyczynić się do rozwoju innowacyjnych technologii lub w celu rozwiązania problemów społecznych.

Komisja zauważa również, że władze czeskie próbowały osiągnąć efektywność energetyczną w sektorze mieszkalnictwa za pośrednictwem instrumentów finansowych, jednak nie otrzymały żadnych ofert od potencjalnych pośredników finansowych w trakcie zaproszenia opublikowanego w 2018 r.

Podpunkt czwarty – Komisja raz jeszcze podkreśla, że wybór projektów należy do obowiązków instytucji zarządzających, które określają procedury i kryteria wyboru oraz stosują je na etapie badania wniosków o finansowanie.

Zalecenie 1 – Lepsze planowanie i ukierunkowanie inwestycji

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa ponadto, że istnieje możliwość wykorzystania dotacji w rozmaitych sytuacjach, w których instrumenty finansowe nie są wystarczające. Odzwierciedla to rzeczywiste warunki rynkowe, takie jak niedojrzałość rynku renowacji, bariery napotymane w sektorze, konieczność wspierania rozwoju innowacyjnych technologii czy też rozwiązywania problemów społecznych, np. ubóstwa energetycznego.

92. Podpunkt drugi – Komisja podkreśla, że jej zdaniem inwestycje w efektywność energetyczną są dostosowane do konkretnego projektu i związane z kilkoma czynnikami (stan budynku, warunki klimatyczne, koszty pracy, koszty zużycia energii, koszty materiałów, rodzaj użytkowania itp.), których nie da się ujednolicić.

Podpunkt trzeci – Komisja raz jeszcze podkreśla, że wybór projektów należy do obowiązków instytucji zarządzających, które określają kryteria wyboru oraz stosują je na etapie badania wniosków o finansowanie.

Komisja jest zdania, że jakość wybranych projektów zależy nie tylko od rodzaju procedur wyboru, ale również od zastosowanych kryteriów wyboru. W przypadku wielu rodzajów pomocy określenie progu jakościowego i akceptowanie wszystkich projektów osiągających ten próg jest skuteczniejsze od stosowania metody bezpośredniego porównania wniosków.

Ponadto, w unijnym kontekście „lepszego stanowienia prawa” i uproszczenia, należy znaleźć odpowiednią równowagę między opłacalnością inwestycji a opłacalnością całej procedury i zarządzania finansowaniem, zwłaszcza jeśli ma to wpływ na odbiorców funduszy.

Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2018 „Wybór i monitorowanie projektów finansowanych w ramach EFRR i EFS w latach 2014–2020 są nadal ukierunkowane głównie na produkty”.

Zalecenie 2 – Udoskonalenie procedur wyboru projektów

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja zdaje sobie sprawę z potrzeby zapewnienia, by unijne środki budżetowe były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

Jednak w ramach zarządzania dzielonego wybór projektów należy do uprawnień i obowiązków instytucji zarządzających państw członkowskich. Komisja uczestniczy z głosem doradczym w komitetach monitorujących, które zatwierdzają metodologię i kryteria wykorzystywane do wyboru projektów.

Szczególnie w odniesieniu do inwestycji w efektywność energetyczną budynków, instytucje zarządzające muszą ustanowić kryteria i procedury wyboru dostosowane do celów każdego środka, uwzględniając fakt, że inwestycje w budynkach są dostosowane do konkretnego projektu, nieznormalizowane i zależne od wielu czynników (stan budynku, warunki klimatyczne, koszty pracy,

koszty zużycia energii, koszty materiałów, rodzaj użytkowania itp.). Mimo to Komisja będzie zachęcać instytucje zarządzające do stosowania w odniesieniu do inwestycji w efektywność energetyczną w budynkach kryteriów i procedur wyboru, w których określone są pewne kluczowe parametry służące powiązaniu inwestycji w efektywność energetyczną w budynkach z docelowymi lub osiągniętymi oszczędnościami energii. Komisja nie może jednak narzucać instytucjom zarządzającym korzystania z konkretnej metodologii podczas wyboru projektów.

Ponadto Komisja uważa, że szczegółowe wymagania i procedury określone w podpunktach 1 i 2 przedmiotowego zalecenia nie zawsze są odpowiednie z punktu widzenia założonych celów polityki, jeśli chodzi o wykorzystanie unijnych środków na inwestycje w efektywność energetyczną budynków. W niektórych przypadkach proponowane parametry mogłyby zniechęcać do gruntownych remontów. Tak mogłoby być na przykład w przypadku wprowadzenia maksymalnego akceptowalnego czasu zwrotu kosztów.

Komisja zauważa, że zgodnie z jej wnioskiem dotyczącym środków w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 podczas wybierania operacji instytucja zarządzająca powinna zapewnić, by wybrane operacje reprezentowały najkorzystniejszą relację między kwotą wsparcia, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami. Kryteria wyboru i procedury powinny również zapewnić traktowanie priorytetowe operacji, które maksymalizują wkład funduszy unijnych w osiągnięcie celów programu⁵. Postanowienia te mają na celu zapobieganie wyborowi projektów, których wkład w realizację celów programu jest niewielki. Komisja zauważa również, że należy przestrzegać przepisów dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, w tym nowego wymogu przewidującego powiązanie przez państwa członkowskie ich środków finansowych na rzecz poprawy efektywności energetycznej przy renowacji budynków z docelowymi lub osiągniętymi oszczędnościami energii.

93. Podpunkt pierwszy – ramy prawne określają dla poszczególnych funduszy wykaz wspólnych wskaźników produktu, których należy używać w stosownych przypadkach, tj. w przypadkach gdy wskaźnik jest istotny dla wyrażenia produktu/rezultatu wspieranej inwestycji.

W celu gromadzenia w państwach członkowskich informacji na temat często wspieranych działań opracowano wspólne wskaźniki, jednak ze względu na różnorodność inwestycji w ramach polityki spójności wskaźniki te nie mogą wyrażać wszystkich produktów.

Ponadto stosowane są wskaźniki specyficzne dla danego programu, które pozwalają lepiej odzwierciedlić konkretne inwestycje. Ze względu na ich specyficzny charakter nie można ich zagregować na poziomie UE.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 71.

Podpunkt drugi – w ramach prawnych wymaga się, aby dla wszystkich osi priorytetowej każdego programu określono wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu. Wskaźniki produktu służą do pomiaru wyników osiągniętych w ramach programów, natomiast wskaźniki rezultatu – do pomiaru zmian w całym społeczeństwie. Efektywność kosztowa nie wchodzi w zakres pojęcia wskaźników produktu i wskaźników rezultatu.

Podpunkt trzeci – przyznanie rezerwy wykonania podlega przepisom art. 22 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i opiera się wyłącznie na osiągnięciu celów pośrednich dla wskaźników, które wybrano na potrzeby ram wykonania.

⁵ COM(2018) 375 final z dnia 29 maja 2018 r., zob. w szczególności art. 67.

Zalecenie 3 – Ukierunkowanie ram wykonania w większym stopniu na wyniki, aby lepiej monitorować postępy w osiąganiu unijnych celów w zakresie efektywności energetycznej i poprawić rozliczalność

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja może przekazać informacje w odniesieniu do punktu a) zalecenia po zatwierdzeniu wszystkich programów na lata 2021–2027.

Komisja uważa, że efektywność kosztową należy analizować na podstawie danych z monitoringu dotyczących wkładu i rezultatów. Na poziomie programów, rezultaty mierzone są zarówno za pomocą wskaźników ogólnych, jak i wskaźników specyficznych dla konkretnych programów; dlatego rezultatów specyficznych dla danego programu nie można poddać agregacji na szczeblu UE. Ponadto niekoniecznie ujmują one wszystkie rezultaty. Dlatego Komisja uważa, że analiza efektywności kosztowej jest możliwa tylko na poziomie poszczególnych projektów. Możliwość porównania takiej analizy pomiędzy państwami członkowskimi byłaby ograniczona, ze względu na różny zakres inwestycji specyficznych dla danego regionu lub państwa członkowskiego.

W związku z tym Komisja nie będzie w stanie wykorzystać takich wskaźników do celów decyzji w kontekście przeglądu śródkresowego 2021-2027 każdego programu. Ewentualne ponowne programowanie będzie przeprowadzane z inicjatywy państwa członkowskiego, w oparciu o wynik przeglądu i będzie uwzględniało m.in. nowe wyzwania zidentyfikowane w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów; postępy we wdrażaniu krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu (w stosownych przypadkach), warunki ekonomiczne, główne wyniki stosownej oceny oraz postępy w osiąganiu celów pośrednich.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował João Figueiredo, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Michael Bain, kierownik; Lorenzo Pirelli, koordynator zadania, a także kontrolerzy Aris Konstantinidis, Radostina Simeonova i Jolanta Žemailaitė. Wsparcie językowe zapewnili Miroslava Chakalova-Siddy i Richard Moore.



Od lewej: Lorenzo Pirelli, João Figueiredo, Paula Betencourt, Aris Konstantinidis, Terje Teppan-Niesen i Michael Bain.

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli (APM)/rozpoczęcie kontroli	23.1.2019
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	16.12.2019
Przyjęcie sprawozdania końcowego po zakończeniu postępowania kontradyktoryjnego	30.3.2020
Oficjalne odpowiedzi Komisji (lub innych jednostek kontrolowanych) otrzymane we wszystkich językach	20.4.2020

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystywanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

W razie ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść przedstawia możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. W zezwoleniu tym należy wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich:

Rys. 1 – © Shutterstock / PIXEL to the PEOPLE.

Rys. 5 – © Shutterstock / Milagli.

Zdjęcie w ramce 3 – © Shutterstock / Marko Mitrovicv.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PL	PDF	ISBN 978-92-847-4415-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/50487	QJ-AB-20-004-PL-N
PL	HTML	ISBN 978-92-847-4381-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/972968	QJ-AB-20-004-PL-Q

Trybunał ocenił, czy inwestycje w efektywność energetyczną budynków współfinansowane ze środków UE przyczyniły się w sposób opłacalny do osiągnięcia przez UE celu na 2020 r. dotyczącego oszczędności energii. W wyniku kontroli stwierdzono, że realizowane programy operacyjne i obowiązujące procedury wyboru projektów nie były uzasadnione względami opłacalności. Państwa członkowskie wymagały wprowadzić, by renowacja budynków prowadziła do uzyskania określonego minimum oszczędności energii i do poprawy klasy energetycznej tych budynków, jednak koszt realizacji tych celów był niekiedy znaczny. Ze względu na brak merytorycznych ocen porównawczych poszczególnych projektów oraz brak minimalnych i maksymalnych progów opłacalności nie przyznawano pierwszeństwa projektom zapewniającym większe oszczędności energii lub przynoszącym inne korzyści przy mniejszych kosztach. Trybunał zaleca, by usprawnić planowanie, procedury wyboru i monitorowanie inwestycji, tak aby zwiększyć opłacalność ponoszonych wydatków.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit
drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors