

Sprawozdanie specjalne

Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach –

udało się wypracować pewne oszczędności
energii, ale nadal występują uchybienia
w zakresie planowania i wyboru projektów



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XII
Wstęp	01-20
Efektywność energetyczna w UE	01-15
Rola Komisji i państw członkowskich	16-20
Zakres kontroli i podejście kontrolne	21-33
Uwagi	34-120
Brakuje jasnych powiązań między finansowaniem ze środków UE oraz potrzebami przedsiębiorstw	34-64
Komisja nie zidentyfikowała zapotrzebowania na finansowanie unijne	35-39
Większość państw członkowskich ustanowiła cele powiązane z efektywnością energetyczną w przedsiębiorstwach, choć nie były one zawsze powiązane z celami określonymi w krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii	40-45
Przewidziane wsparcie uległo redukcji w ostatnich latach, a wydatkowanie funduszy koncentruje się w kilku państwach członkowskich	46-51
W ramach PO zapewniano przede wszystkim dotacje, lecz nie uzasadniano tego wyboru	52-64
W wielu przypadkach procedury stosowane przez państwa członkowskie promowały efektywność	65-106
W większości procedur wyboru nałożono wymóg, by we wnioskach o dofinansowanie uwzględnić oczekiwane oszczędności energii, zazwyczaj zatwierdzone w drodze audytu energetycznego	67-73
Zasadniczo instytucje zarządzające określają minimalne normy efektywności	74-80
Inwestowanie w efektywność energetyczną może być efektywne również bez wsparcia publicznego	81-88
Wskaźniki finansowe stanowią bardzo użyteczne narzędzia pomiaru wyników, lecz nie są właściwie stosowane przez instytucje zarządzające	89-106
Na podstawie bieżących ram wykonania nie można zmierzyć, w jakiej mierze finansowanie unijne przyczyniło się do realizacji celów	107-120

Wspólne ramy wykonania nie sprawiły, że dostępne były skonsolidowane informacje na temat produktów i rezultatów 108-116

Zgodnie z szacunkami projekty dotyczące efektywności energetycznej finansowane ze środków UE przyczynią się tylko w umiarkowanym stopniu do realizacji celów Unii 117-120

Wnioski i zalecenia 121-139

Załączniki

Załącznik I – Analiza projektów ujętych w bazie danych

Załącznik II – Charakterystyka próby

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Efektywność energetyczna stanowi istotny element dążeń UE do osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Aby osiągnąć ten cel, należy w przyszłości bardziej poprawić efektywność energetyczną w UE.

II Do poprawy efektywności energetycznej mogą przyczynić się wszystkie sektory gospodarki. W niedawno opublikowanych sprawozdaniach Trybunał przeanalizował działania dotyczące efektywności energetycznej w odniesieniu do energochłonnych branż, budynków i produktów. W niniejszym dokumencie postanowił dopełnić swoją analizę badaniem wsparcia na rzecz inwestycji w efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach. Celem kontroli było przedstawienie nowych wniosków analitycznych sformułowanych w oparciu o dane na temat projektów dotyczących efektywności energetycznej współfinansowanych ze środków UE.

III Spośród wszystkich funduszy UE ukierunkowanych na poprawienie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach największe znaczenie, jeśli chodzi o kwotę przyznanych środków, mają Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności. W okresie 2014–2020 w ramach tych funduszy przyznano na ten cel 2,4 mld euro.

IV W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał zbadał, czy środki zostały wydane w sposób należyty. W tym celu przeanalizował:

- o czy Komisja i państwa członkowskie oceniły prawidłowość wykorzystania środków unijnych w świetle celów dotyczących efektywności energetycznej;
- o czy procedury stosowane przez państwa członkowskie przyczyniały się do wyboru efektywnych projektów;
- o czy można wykazać rezultaty uzyskane dzięki finansowaniu.

V Pomimo że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności umożliwiały współfinansowanie projektów w zakresie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach w ramach odnośnego priorytetu, Komisja i państwa członkowskie nie dokonały oceny potencjału w zakresie poprawy efektywności w przedsiębiorstwach ani nie uzasadniły potrzeb przedsiębiorstw w zakresie finansowania ze środków unijnych w okresie 2014–2020.

VI Trybunał ustalił, że na poziomie programów rozplanowanie środków finansowych nie było dostosowane do krajowych priorytetów w zakresie efektywności energetycznej. Co więcej, nie uzasadniono dokonanego wyboru instrumentów finansowania.

VII W celu wyboru projektów władze wymagały przedstawienia szacunkowych oszczędności energii potwierdzonych wcześniej przez ekspertów. Wymagano również, by wykazać, że w ramach realizowanych projektów osiągnięte zostaną minimalne oszczędności energii oraz że spełnione zostaną kryteria efektywności, dotyczące przykładowo stosunku kosztów do uzyskanych oszczędności.

VIII Trybunał odnotował, że zgodnie z danymi szacunkowymi taniej było oszczędzić jedną jednostkę energii, niż zapłacić za tę samą ilość energii elektrycznej, która stanowiła najpowszechniej stosowane źródło energii. Oznacza to, że inwestycje okazały się zasadniczo efektywne.

IX Beneficjenci wykorzystywali wskaźniki finansowe do oceny rentowności projektu, a zwłaszcza – czasu zwrotu inwestycji. Większość organów nie kierowała się tymi wskaźnikami przy wyborze projektów. Czas zwrotu inwestycji przekraczający okres jej eksploatacji oznacza, że projekty cechowały się niższą efektywnością, tzn. wykazywały wyższe koszty przy takiej samej oszczędności energii. Zastosowanie kryteriów dotyczących efektywności nie doprowadziło do ograniczenia średnich kosztów zaoszczędzenia energii.

X Wskaźniki służące do pomiaru poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach są specyficzne dla poszczególnych programów, co uniemożliwia agregację danych na szczeblu UE. W bieżącym okresie programowania (2021–2027) ustanowiono wspólne wskaźniki wykonania dotyczące efektywności energetycznej, lecz nie są one spójne z innymi unijnymi wymogami w zakresie sprawozdawczości i stąd pozostawiają one możliwość monitorowania inwestycji w energię ze źródeł odnawialnych jako projektów dotyczących efektywności energetycznej.

XI Trybunał dokonał ekstrapolacji średnich oczekiwanych oszczędności energii w przeliczeniu na każde euro zainwestowane w ramach projektów ujętych w próbie Trybunału na całą bazę danych na temat projektów dotyczących efektywności energetycznej. Jak wynika z tej ekstrapolacji, potencjalne coroczne oszczędności w ramach wszystkich programów stanowią około 0,3% zamierzonych rocznych oszczędności UE-27 koniecznych do osiągnięcia wartości docelowych w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r.

XII Trybunał zaleca, by Komisja:

- o oceniła potencjalny i faktyczny wkład funduszy polityki spójności w poprawę efektywności energetycznej;
- o zweryfikowała, czy wybór instrumentu finansowania został odpowiednio uzasadniony.

Wstęp

Efektywność energetyczna w UE

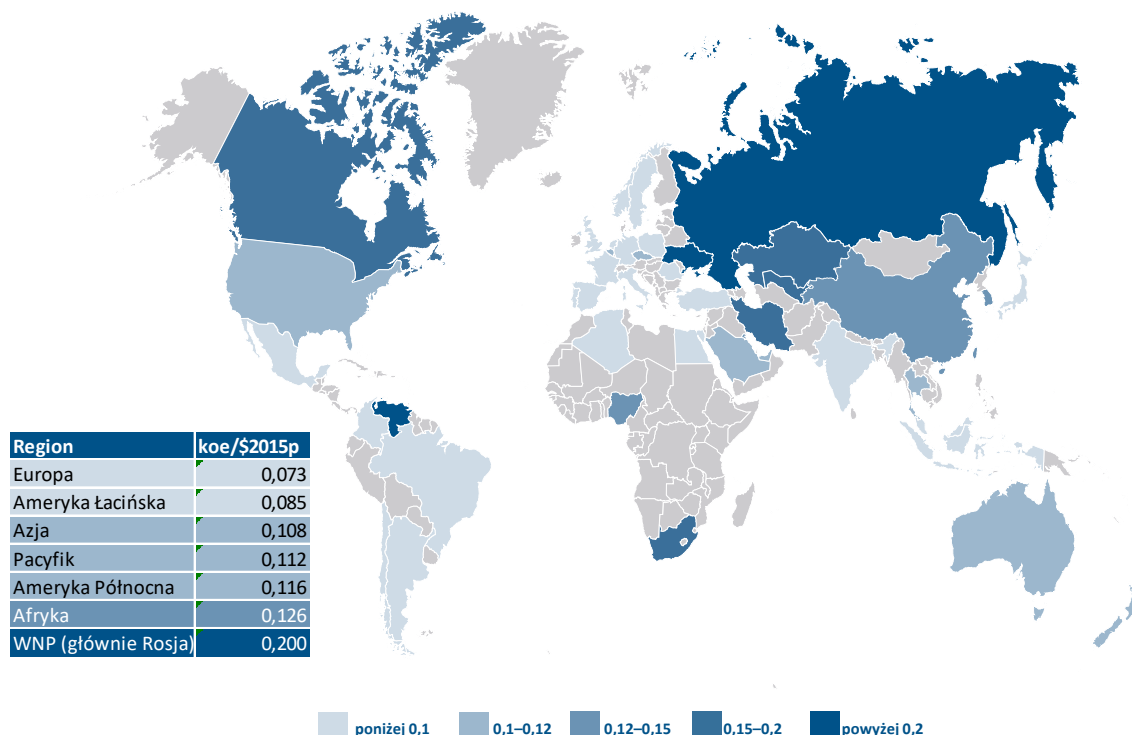
01 Efektywność energetyczna stanowi istotny element dążeń UE w zakresie osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Dążenia te znalazły odzwierciedlenie w opracowanych przez Komisję inicjatywach: Europejskim Zielonym Ładzie oraz programie „Gotowi na 55”. Osiągnięcie efektywności energetycznej oznacza poprawę stosunku ilości uzyskanych produktów do nakładu energii, tj. ograniczenie zużycia energii potrzebnej do uzyskania takiej samej lub większej ilości produktów przy tym samym nakładzie energii.

02 Poprawa efektywności energetycznej pomaga w ograniczeniu energochłonności gospodarki, oznaczającej stosunek krajowego zużycia energii brutto do produktu krajowego brutto (PKB). Energochłonność zmniejsza się również wraz ze strukturalnymi zmianami gospodarczymi, na przykład przejściem od przemysłu wytwórczego do gospodarki opartej na usługach.

03 Zgodnie z danymi Światowej Rady Energetycznej w Europie zużycie energii na mieszkańca jest stosunkowo wysokie, jednak region ten cechuje się najniższą energochłonnością pierwotną na jednostkę PKB według parytetu siły nabywczej¹. Oznacza to, że w Europie proces przekształcania energii w PKB jest dość efektywny. Na [rys. 1](#) przedstawiono wskaźniki energochłonności dla różnych krajów i regionów w 2019 r.

¹ World Energy Council, „Energy efficiency: A straight path towards energy sustainability”, 2016.

Rys. 1 – Energochłonność w 2019 r.



Źródło: „Global Energy Statistical Yearbook 2020”, Enerdata.

04 Pomimo poprawiającej się sytuacji Międzynarodowa Agencja Energetyczna oceniła, że w okresie od 2017 do 2030 r. można by obniżyć energochłonność w Europie w tempie co najmniej 2,5% rocznie². Komisja Europejska szacuje, że potencjał gospodarczy w zakresie obniżenia zużycia energii końcowej do 2030 r. wynosi 16% w porównaniu z dotychczasowym scenariuszem postępowania w przypadku sektora komercyjnego oraz 23,5% w przypadku przemysłu³.

05 UE ustanowiła cele dotyczące poprawy efektywności energetycznej. Zakładają one zmniejszenie zużycia energii końcowej o 20% do 2020 r. oraz o 32,5% do 2030 r. względem zużycia energii prognozowanego na te lata w scenariuszu odniesienia z 2007 r. w oparciu o model PRIMES⁴. Komisja Europejska szacuje, że osiągnięcie obowiązujących unijnych wartości docelowych w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej doprowadzi w sumie do zmniejszenia

² MAE, „Annual average change in energy intensity by region and scenario”, 1990-2030.

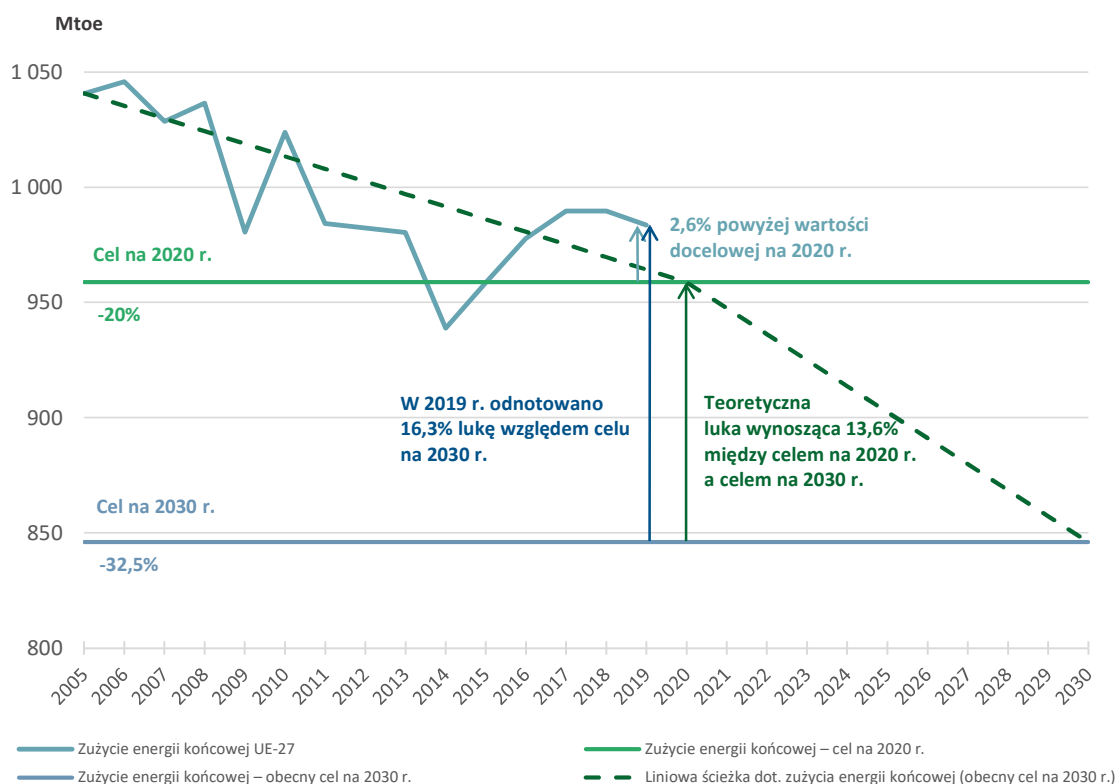
³ Tabela 1 w badaniu Komisji Europejskiej pt. „Technical assistance services to assess the energy savings potentials at national and European level, Summary of EU results”, luty 2021 r.

⁴ Komisja Europejska, 2008, „EU-27 Energy baseline scenario”, aktualizacja z 2007 r.

emisji w UE o 45% do 2030 r.⁵ Niedawno w ramach dążeń do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Komisja zaproponowała, aby jeszcze bardziej zwiększyć efektywność energetyczną, tj. by zmniejszyć zużycie energii końcowej o 36% do 2030 r. względem scenariusza odniesienia z 2007 r.⁶

06 Komisja analizuje łączny postęp państw członkowskich w osiąganiu unijnych wartości docelowych na 2020 r. i 2030 r. W najnowszej ocenie postępów wskazano, że zużycie energii końcowej w UE w 2019 r. przekraczało o 2,6% wartość docelową na 2020 r. skorygowaną dla UE-27 (zob. *rys. 2*)⁷.

Rys. 2 – Postępy w wypełnianiu unijnych zobowiązań w zakresie efektywności energetycznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych DG ENER, 2020 r.

⁵ Parlament Europejski, „European policies on climate and energy towards 2020, 2030 and 2050”, IPOL_BRI(2019)631047.

⁶ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej (wersja przekształcona), COM(2021)558 final z 14.7.2021.

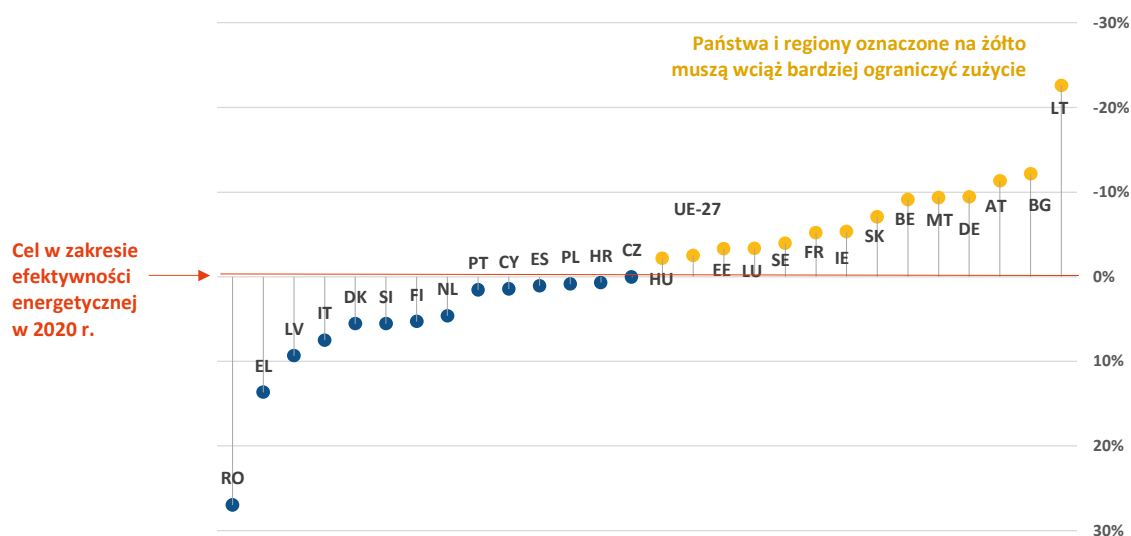
⁷ Strona 13 sprawozdania „Stan unii energetycznej 2021 – wkład w Europejski Zielony Ład i odbudowę gospodarczą w Unii” (COM(2021) 950 final).

07 Państwa członkowskie posiadają własne wartości docelowe dotyczące obniżenia zużycia energii lub energochłonności. Państwa te określają własne krajowe wartości, uwzględniając aspekty gospodarcze oraz strukturalne i jednocześnie przyczyniając się do osiągnięcia ogólnounijnej wartości docelowej w zakresie efektywności energetycznej.

08 Od 2014 r. wartości docelowe Belgii, Bułgarii, Niemiec, Estonii, Francji, Litwy, Austrii i Szwecji zakładały obniżenie zużycia. Pozostałe państwa członkowskie musiały utrzymać lub ograniczyć wzrost zużycia energii, aby osiągnąć założone wartości.

09 Jak wynika z [rys. 3](#), w 2019 r. – jeszcze zanim pandemia COVID-19 wpłynęła na sytuację – 13 z 27 państw członkowskich (oznaczonych na żółto) przekroczyło orientacyjne wartości docelowe na 2020 r. Dotyczyło to też tych wszystkich państw członkowskich, które miały obniżyć zużycie energii.

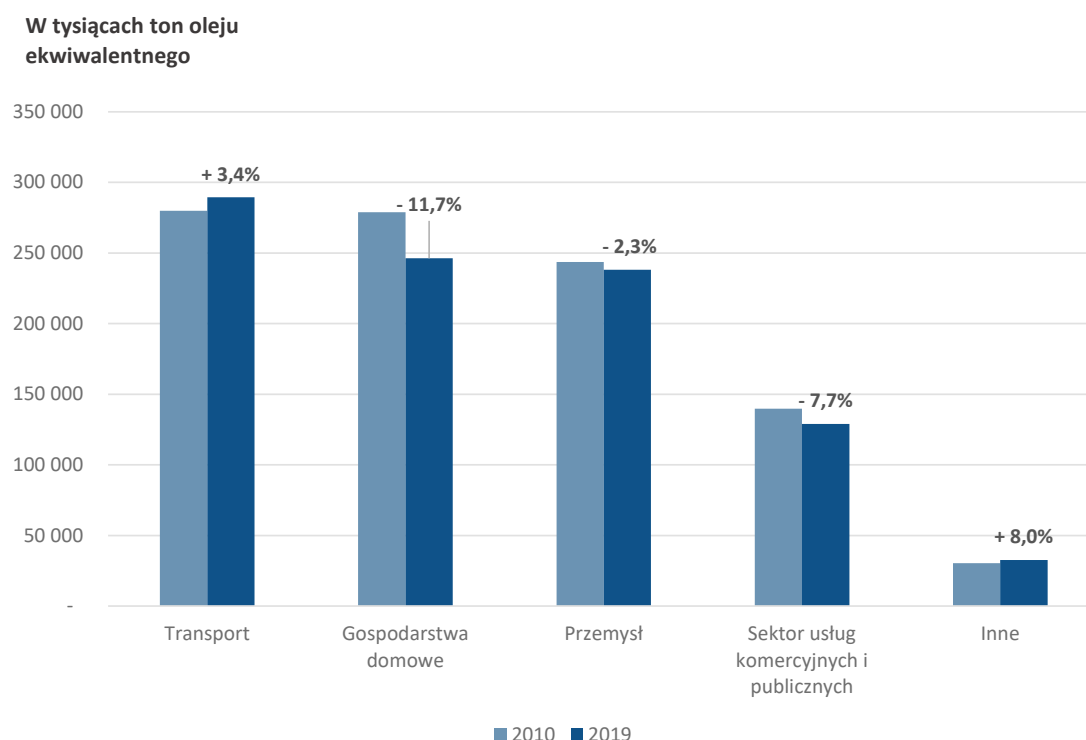
Rys. 3 – Zużycie energii końcowej w 2019 r. w porównaniu z wartością docelową na 2020 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych DG ENER (2021).

10 Oczekuje się, że poszczególne sektory gospodarki w różnym zakresie przyczynią się do obniżenia łącznego zużycia energii. Na [rys. 4](#) zestawiono wkłady poszczególnych sektorów w obniżenie zużycia energii w UE w 2019 r. w porównaniu z 2010 r. W 2019 r. przemysł nadal stanowił trzeci co do wielkości sektor pod względem końcowego zużycia energii w UE-27 i odpowiadał za 26% tego zużycia.

Rys. 4 – Zużycie energii końcowej w UE-27 w podziale na sektory w 2019 r. w porównaniu z 2010 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu oraz sprawozdania JRC pt. „Energy Consumption and Energy Efficiency trends in the EU-28, 2000-2018”.

11 Przedsiębiorstwa mogą należeć do każdego z powyższych sektorów z wyjątkiem sektora gospodarstw domowych. Zgodnie z definicją Komisji przedsiębiorstwem jest dowolny podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na formę prawną⁸. Definicję tę stosuje się też na potrzeby niniejszego sprawozdania.

12 Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej⁹ stanowi najważniejszy akt prawny w przedmiotowej dziedzinie. W dyrektywie tej nałożono na państwa członkowskie wymóg wdrożenia działań niezbędnych do osiągnięcia krajowych wartości docelowych w zakresie efektywności energetycznej, co ma przyczynić się do realizacji celów unijnych. W krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia

⁸ Art. 1 załącznika do zalecenia Komisji 2003/361/WE dotyczącego definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1).

energii państwa członkowskie określają szczegółowo działania dotyczące dostawy, przesyłu i rozdziału energii oraz końcowego zużycia energii¹⁰.

13 Państwa członkowskie są zobowiązane przygotować i przedłożyć krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Są to dokumenty strategiczne, w ramach których ustanawia się spójne podejście do poprawy efektywności energetycznej na szczeblu krajowym. Określa się w nich propozycje działań oraz orientacyjne potrzeby w zakresie finansowania, w tym pokrywane ze środków unijnych¹¹. Niekiedy na potrzeby tych proponowanych działań państwa członkowskie zapewniają istotne finansowanie ze środków krajowych, zgodnie ze swoimi krajowymi planami działania.

14 Oprócz ustanawiania wartości docelowych zakładających ograniczenie zużycia energii w UE oraz monitorowania osiągnięcia tych wartości zgodnie z dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej oraz z rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu¹² UE wspiera poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach za pomocą dodatkowych mechanizmów finansowania, takich jak fundusze polityki spójności czy fundusze na badania naukowe i innowacje. Zgodnie z analizą Trybunału łączna przewidziana kwota finansowania UE w tym obszarze wyniosła około 3,8 mld euro.

15 Największa część finansowania UE na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach – tj. do 2,4 mld euro środków przewidzianych na ten cel w okresie 2014–2020, co odpowiada 60% całej wspomnianej puli środków o wartości 3,8 mld euro – pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności. Większa część środków polityki spójności (93%) jest udostępniana w ramach EFRR, a reszta – za pośrednictwem Funduszu Spójności.

¹⁰ Decyzja wykonawcza Komisji 2013/242/UE ustanawiająca format krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE (Dz.U. L 141 z 28.5.2013, s. 48).

¹¹ Sekcja 3.1.9 dokumentu roboczego Komisji SWD(2013) 180 final.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

Rola Komisji i państw członkowskich

16 Za opracowanie i wdrażanie unijnej polityki energetycznej odpowiada Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Energii). Do zadań Dyrekcji należą: opracowywanie wniosków legislacyjnych promujących efektywność energetyczną, nadzór nad wdrażaniem dyrektyw i monitorowanie postępów państw członkowskich w osiąganiu wartości docelowych dotyczących energii.

17 Za zarządzanie EFRR i Funduszem Spójności odpowiadają z kolei wspólnie Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz państwa członkowskie. W związku z powyższym Komisja odpowiada wspólnie z państwami członkowskimi za efektywność i skuteczność wydatków.

18 W praktyce to państwa członkowskie opracowują umowy partnerskie i programy operacyjne (PO) oraz wyznaczają instytucje zarządzające odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie PO. W ramach PO ustanawia się priorytety oraz przypisane im środki finansowe, aż do kwoty limitu środków krajowych.

19 Charakter wsparcia w ramach priorytetu dotyczącego inwestycji w efektywność energetyczną należy określić na podstawie priorytetów wyznaczonych w krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii¹³. Instytucje zarządzające mogą przyznać wsparcie finansowe w ramach PO w postaci dotacji lub wykorzystując do tego celu instrumenty finansowe (np. pożyczki).

20 Komisja zatwierdza PO przygotowane przez państwa członkowskie na początku okresu finansowego i monitoruje wdrożenie tych programów dzięki uczestnictwu w komitetach monitorujących i przeprowadzaniu przeglądów rocznych sprawozdań z wdrażania. Powinna też dokonać oceny rezultatów osiągniętych dzięki finansowaniu.

¹³ Komisja Europejska, [wytyczne tematyczne Komisji Europejskiej dla właściwych urzędników](#) pt. „Energy efficiency investments”, 2014, sekcja 2.1.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

21 UE niedawno uzgodniła bardziej ambitne cele w dziedzinie klimatu. W ostatnio opublikowanych sprawozdaniach Trybunał przeanalizował działania dotyczące efektywności energetycznej w odniesieniu do energochłonnych branż¹⁴, budynków¹⁵ i produktów¹⁶. W niniejszym dokumencie Trybunał postanowił dopełnić swoją analizę, skupiając się na badaniu wsparcia na rzecz inwestycji w efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach udzielanego w ramach EFRR i Funduszu Spójności, stanowiących główne źródła finansowania w tym obszarze.

22 Celem Trybunału było ułatwienie zainteresowanym stronom dostępu do danych na temat projektów dotyczących efektywności energetycznej współfinansowanych ze środków UE oraz przedstawienie nowych wniosków analitycznych w oparciu o te dane.

23 Główne pytanie kontrolne brzmiało:

„Czy środki z funduszy polityki spójności przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach zostały wydane w należyty sposób?”

24 Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, kontrolerzy Trybunału podzielili je na następujące pytania szczegółowe:

- a) Czy Komisja i państwa członkowskie oceniły prawidłowość wykorzystania środków unijnych w świetle celów w zakresie efektywności energetycznej?
- b) Czy państwa członkowskie stosowały procedury, które przyczyniały się do wyboru efektywnych projektów?

¹⁴ [Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 18/2020](#) pt. „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania”.

¹⁵ [Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 21/2012](#) pt. „Opłacalność inwestycji w efektywność energetyczną realizowanych w ramach polityki spójności” oraz [sprawozdanie specjalne Trybunału nr 11/2020](#) pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji”.

¹⁶ [Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 1/2020](#) pt. „Unijne działania w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego – istotny wkład w poprawę efektywności energetycznej, niemniej osłabiony znacznymi opóźnieniami i nieprzestrzeganiem przepisów”.

- c) Czy można wykazać, że rezultaty uzyskane w ramach projektów doprowadziły do poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach?

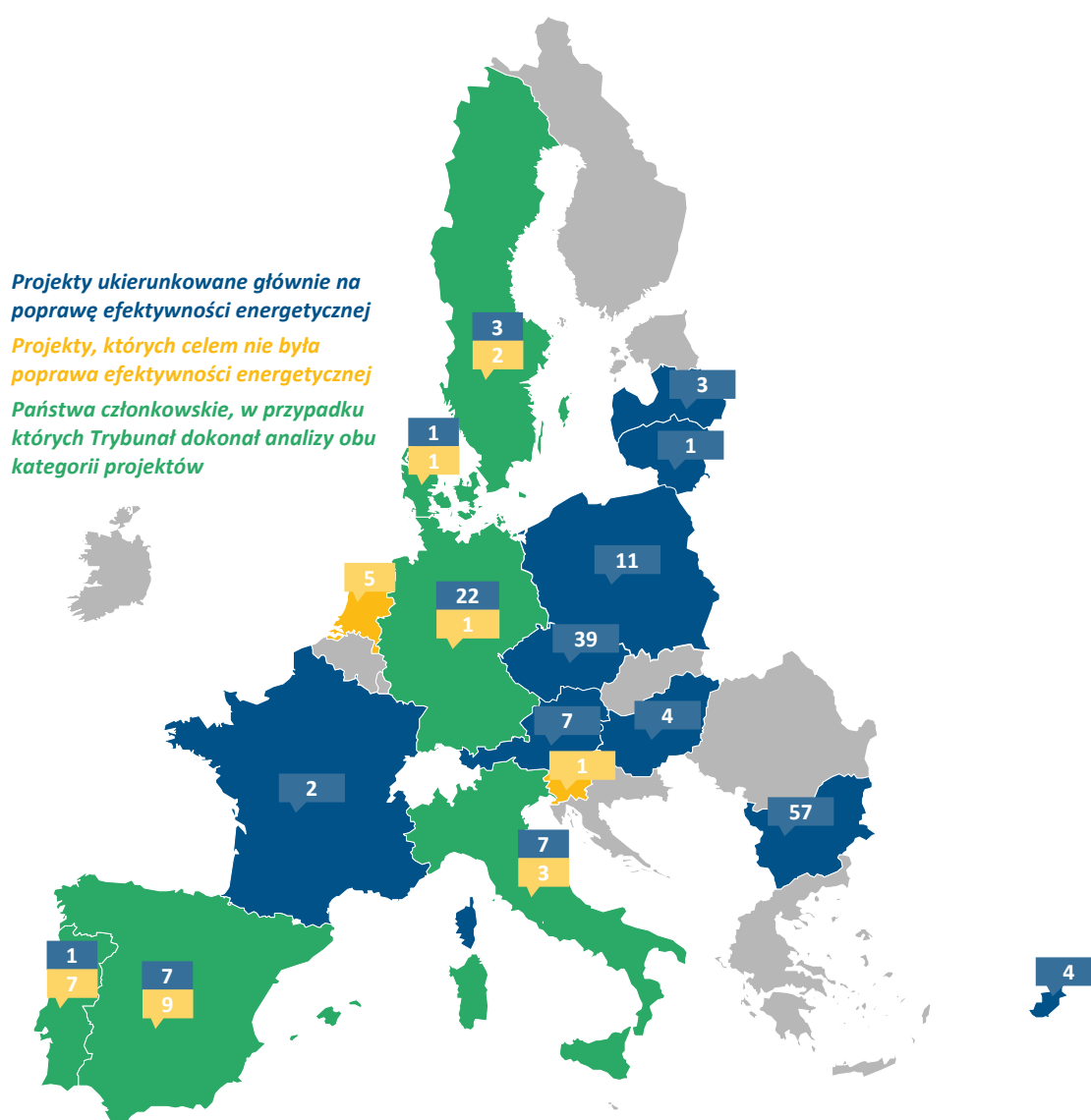
25 Trybunał skoncentrował się na efektywności i skuteczności inwestycji na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach współfinansowanych przez UE w okresie 2014–2020 w UE-27.

26 Trybunał dokonał oceny prac Komisji i państw członkowskich, a w szczególności sprawdził, w jaki sposób zaplanowały one wykorzystanie i wykorzystały środki pochodzące z EFRR oraz Funduszu Spójności do realizacji celów dotyczących efektywności energetycznej, promując efektywne i skuteczne projekty. Ponadto Trybunał zweryfikował ramy monitorowania i faktyczne rezultaty uzyskane w ramach współfinansowanych projektów.

27 Na podstawie informacji od państw członkowskich Trybunał sporządził wykaz ponad 12 000 projektów zaklasyfikowanych jako projekty wspierające efektywność energetyczną (stan na koniec października 2020 r.). Projekty te są finansowane za pośrednictwem dotacji i realizowane w 22 państwach członkowskich w ramach 83 PO. Na [rys. 5](#) przedstawiono mapę z informacjami na temat liczebności projektów w poszczególnych lokalizacjach, natomiast w [załączniku I](#) – przegląd informacji dotyczących projektów i uzyskanych od władz.

finansowego oraz wpływu tego finansowania na zakres i rezultaty projektów. Ze środków EFRR sfinansowano 195 z projektów objętych próbą Trybunału zrealizowanych w 16 państwach członkowskich w ramach 40 PO. Ze środków Funduszu Spójności z kolei sfinansowano pozostałe trzy projekty, które były realizowane w ramach jednego PO w innym państwie członkowskim. Na [rys. 6](#) wskazano miejsca realizacji projektów, natomiast w [załączniku II](#) przedstawiono przegląd cech projektów objętych próbą.

Rys. 6 – Projekty objęte próbą Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji dotyczących projektów uzyskanych od instytucji zarządzających oraz pochodzących z wniosków o dofinansowanie.

30 Trybunał zwrócił uwagę, że spośród 198 projektów objętych próbą 163 dotyczyły inwestycji w efektywność energetyczną, zaś sześć – doradztwa energetycznego i audytów energetycznych (te ostatnie realizowano w Niemczech, na Litwie oraz w Szwecji). Łącznie stanowiły one 85% próby.

31 Oprócz wspomnianych wyżej projektów próba obejmowała również 29 projektów innego typu (15%), których nie można zaklasyfikować jako wspierające efektywność energetyczną, przy czym 12 z nich dotyczyło odnawialnych źródeł energii.

32 W przypadku wybranych projektów dotyczących inwestycji w efektywność energetyczną Trybunał dokonał oceny oszczędności energii oraz ich efektywności w oparciu o przegląd dokumentów projektowych i odpowiedzi beneficjentów na ankietę Trybunału. Badanie ankietowe zostało rozesłane do wszystkich beneficjentów ujętych w próbie. Celem ankiety było zebranie dodatkowych informacji na temat inwestycji (np. harmonogram, zakres, w jakim wykorzystano finansowe wskaźniki wykonania, okres eksploatacji inwestycji oraz osiągnięte oszczędności energii), wykorzystanego źródła energii oraz kosztów, jak również zgromadzenie opinii beneficjentów na temat użyteczności funduszy unijnych w kontekście ich projektów. Trybunał otrzymał od beneficjentów odpowiedzi w odniesieniu do 142 ze 163 projektów dotyczących efektywności energetycznej (87%).

33 Kontrolerzy nie zweryfikowali jednak projektów sfinansowanych wyłącznie za pomocą instrumentów finansowych ani kwestii odnoszących się do kwalifikowalności, legalności czy prawidłowości, w tym zgodności z zasadami intensywności pomocy.

Uwagi

Brakuje jasnych powiązań między finansowaniem ze środków UE oraz potrzebami przedsiębiorstw

34 Trybunał ocenił, czy wydatki unijne zostały prawidłowo zaplanowane w kontekście celów w zakresie efektywności energetycznej. Zdaniem Trybunału należyte planowanie powinno uwzględniać następujące elementy:

- a) Komisja identyfikuje potencjał w zakresie efektywności energetycznej i uzasadnia potrzeby przedsiębiorstw w zakresie finansowania ze środków publicznych przed ustaleniem priorytetów dotyczących efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach;
- b) finansowanie w ramach PO jest dostosowane do celów określonych w krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii;
- c) planowanie takie sprzyja szerokiemu korzystaniu z działań w ramach poszczególnych PO;
- d) władze są w stanie uzasadnić wybór instrumentu finansowania tym, że stanowi on racjonalny kosztowo sposób osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej.

Komisja nie zidentyfikowała zapotrzebowania na finansowanie unijne

35 Trybunał dokonał oceny prac Komisji wykonanych przed ustanowieniem priorytetu dotyczącego efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach. Dokonał również przeglądu rezultatów uzyskanych dzięki zastosowaniu przez Komisję narzędzi modelowania (model PRIMES) oraz oceny skutków dotyczącej EFRR i Funduszu Spójności w okresie 2014–2020. Celem prac kontrolnych było też zidentyfikowanie danych na temat potencjału przedsiębiorstw oraz potrzeb tych przedsiębiorstw w zakresie finansowania ze środków publicznych, które miały zostać uwzględnione w planowanych ramach wydatkowania.

36 Dzięki narzędziom modelowania uzyskano dane na temat zużycia energii oraz możliwych oszczędności energii w poszczególnych sektorach działalności (takich jak budownictwo, transport, przemysł), choć nie konkretnie w przedsiębiorstwach. Uzyskanie konkretnych danych na temat przedsiębiorstw jest utrudnione, zważywszy

że państwa członkowskie gromadzą statystyki sektorowe, wykorzystując do tego celu wspólny europejski system klasyfikacji, który nie pozwala na wyodrębnienie przedsiębiorstw w poszczególnych sektorach.

37 Ocena skutków dotycząca EFRR oraz Funduszu Spójności miała bardziej ogólny charakter, gdyż skupiono się w niej raczej na celach tematycznych na wyższym szczeblu, a nie na proponowanych priorytetach finansowania. Nie przeanalizowano w niej potencjału w zakresie poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach ani nie określono szczegółowo potrzeb przedsiębiorstw w zakresie finansowania ze środków publicznych w tym obszarze.

38 W rozporządzeniach dotyczących funduszy polityki spójności zaproponowano, by EFRR oraz Fundusz Spójności wykorzystać do wspierania wszystkich przedsiębiorstw, nie zaś konkretnych sektorów, stosując w tym celu priorytet inwestycyjny dotyczący „promowania efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach”.

39 W ocenie skutków EFRR i Funduszu Spójności nie oszacowano ani wkładu tych funduszy w realizację celów w zakresie efektywności energetycznej¹⁷, ani oczekiwanych wyników tych inwestycji w przedsiębiorstwa.

Większość państw członkowskich ustanowiła cele powiązane z efektywnością energetyczną w przedsiębiorstwach, choć nie były one zawsze powiązane z celami określonymi w krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii

40 Krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii powinny stanowić podstawę do określenia potrzeb w zakresie wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach i wskazania charakteru takiego wsparcia, również w odniesieniu do źródeł unijnych. Środki publiczne należy przeznaczać na finansowanie zwłaszcza tych obszarów, w których występują uchybienia, jeśli chodzi o osiągnięcie celów wyznaczonych w krajowych planach działania. Ponadto należy zapewnić daleko idącą spójność pomiędzy dokumentami strategicznymi dotyczącymi efektywności energetycznej a dokumentami strategicznymi EFRR i Funduszu Spójności (umowy partnerstwa i PO)¹⁸.

¹⁷ Dokument roboczy służb Komisji [SEC\(2011\) 1138 final](#) z 6.10.2011 r.

¹⁸ Wytyczne tematyczne Komisji Europejskiej dla właściwych urzędników pt. „[Energy efficiency investments](#)”, 2014.

41 Państwa członkowskie ujęte w próbie Trybunału ustanowiły tzw. cele szczegółowe w swoich krajowych lub regionalnych PO (zob. **ramka 1** dotycząca programów objętych próbą). Większość z tych programów (73%) obejmowała cele bezpośrednio związane z efektywnością energetyczną w przedsiębiorstwach. Tymczasem dla innych (15%) ustanowiono cel szczegółowy, który można uznać za równoważny – obniżenie emisji CO₂. W przypadku 12% programów ustanowiono cele, które różniły się w sposób istotny od koncepcji efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach.

Ramka 1

Przykłady celów szczegółowych PO

Cele w zakresie efektywności energetycznej

- Zwiększenie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach (określone projekty w Danii, Hiszpanii, Polsce, Portugalii i Szwecji).
- Zwiększenie efektywności energetycznej oraz wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w sektorze przedsiębiorstw (Czechy, Niemcy, Węgry i Włochy).
- Zwiększenie oszczędności energii w przedsiębiorstwach (Niemcy, Cypr i Łotwa).
- Wzrost efektywności energetycznej o około 5% w skali roku (Austria).
- Zmniejszenie energochłonności gospodarki (Bułgaria) lub zakładów przemysłowych (Litwa).

Cele związane z obniżeniem emisji CO₂

- Obniżenie emisji CO₂ przez przedsiębiorstwa (Niemcy, Szwecja).

Inne cele niepowiązane z efektywnością energetyczną w przedsiębiorstwach

- Zmniejszenie zużycia energii w miastach liczących ponad 30 000 mieszkańców (Dania).
- Wyższy odsetek innowacji (Niderlandy, Polska).
- Poprawienie międzynarodowej konkurencyjności MŚP (Słowenia).

42 W krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii opracowanych przez państwa członkowskie objęte kontrolą określono działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej dla różnych sektorów gospodarki. Nie ujęto

w nich jednak szczegółowej analizy możliwości i potrzeb przedsiębiorstw (nie jest to wymagane na mocy dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej). Trybunał zwrócił już uwagę w sprawozdaniu specjalnym nr 11/2020¹⁹, że ze względu na ograniczenia czasowe potrzeby wskazane przez państwa członkowskie w krajowych planach działania nie mogły zostać odpowiednio uwzględnione przy opracowywaniu PO na okres 2014–2020.

43 Ustanowienie bardziej ogólnego priorytetu na szczeblu unijnym pozwoliło państwom członkowskim dostosować wsparcie do ich konkretnych potrzeb. Niemniej w większości z 17 państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał priorytet inwestycyjny w programach operacyjnych związany z efektywnością energetyczną w przedsiębiorstwach nie był jasno powiązany z analizą potrzeb zawartą w krajowych planach działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii.

44 Wyjątek od reguły stanowiły w tym względzie Bułgaria i Słowenia, które w swoich programach w sposób konkretny powiązały cele w zakresie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach z krajowymi planami działania. Tymczasem Hiszpania, Francja, Włochy oraz Cypr (próba Trybunału obejmowała siedem programów w tych państwach) wprowadziły wymóg spójności projektów ze strategiami krajowymi lub regionalnymi.

45 Jeśli chodzi o nowy okres programowania, w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów²⁰ nałożono na Komisję wyraźny wymóg, by w momencie zatwierdzania PO uwzględniła stosowne wyzwania określone w zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, które w 2021 r. zastąpiły krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii.

¹⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 11/2020](#) pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji”.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

Przewidziane wsparcie uległo redukcji w ostatnich latach, a wydatkowanie funduszy koncentruje się w kilku państwach członkowskich

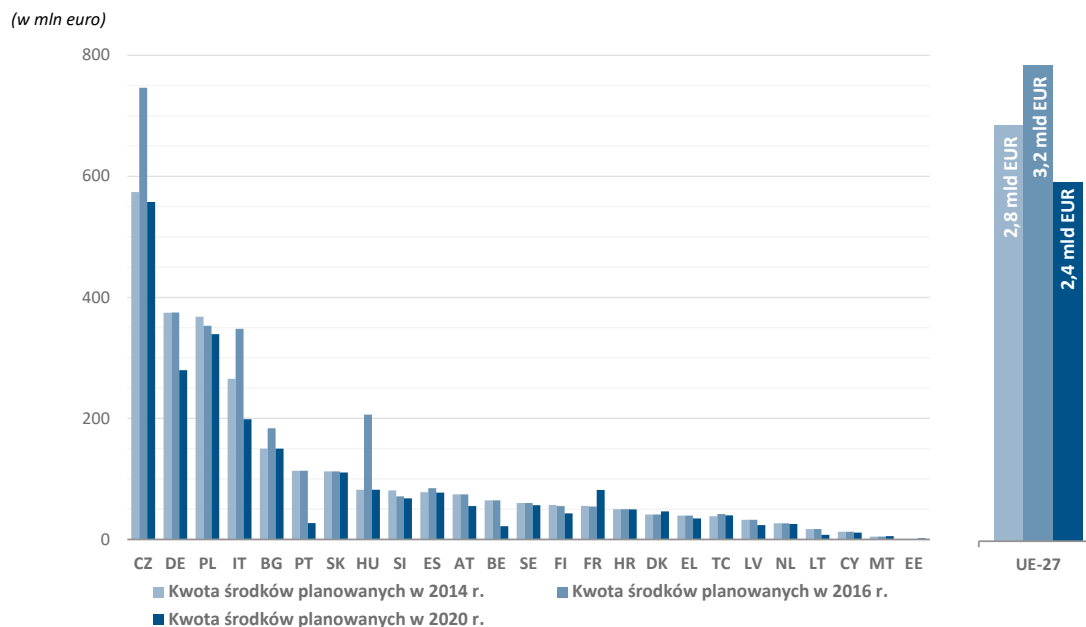
46 W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020²¹ nacisk położono na wydatki sprzyjające wzrostowi, w tym w obszarze efektywności energetycznej. W przypadkach gdy państwa członkowskie decydują się udzielić wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach, muszą one dopasować finansowanie do rozpoznanych potrzeb, tak aby w optymalny sposób wykorzystać zasoby przewidziane w unijnych ramach wydatkowania.

47 Trybunał odnotował, że 24 państwa członkowskie przewidziały środki na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach w ramach 110 PO (stan na początek 2020 r.), z czego siedem programów dotyczyło współpracy terytorialnej.

48 Ogólnie rzecz biorąc, środki przydzielone na ten okres wyniosły pierwotnie 2,8 mld euro. Państwa członkowskie najpierw – w okresie do 2016 r. – zwiększyły tę kwotę do 3,2 mld euro, po czym w 2020 r. zmniejszyły ją do 2,4 mld euro. Wspomniane zmiany przedstawiono na [rys. 7](#).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

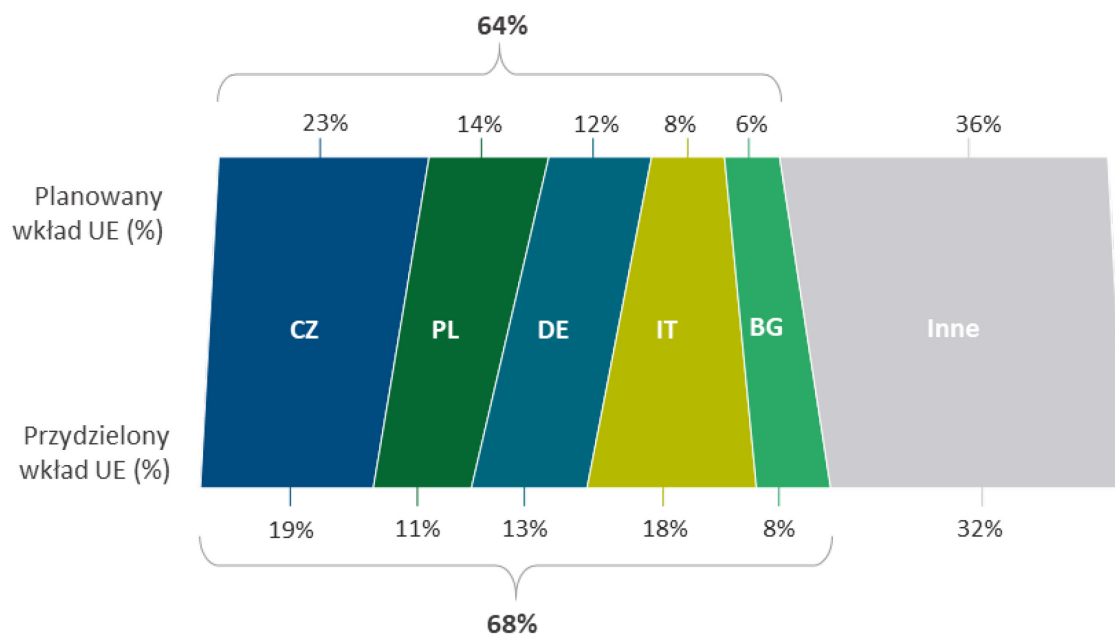
Rys. 7 – Kwota środków z EFRR i Funduszu Spójności przewidziana na projekty dotyczące efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach zmniejszyła się na przestrzeni czasu (dla UE-27)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu SFC (unijnego systemu przesyłania danych dotyczących funduszy strukturalnych) przekazanych przez państwa członkowskie oraz z programów dotyczących współpracy terytorialnej.

49 Na pięć państw członkowskich (z grona UE-27) przypadało 64% wszystkich środków przyznanych na cele efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach. Wybrały one wstępnie projekty, na które przypadało 68% wszystkich środków. Na [rys. 8](#) przedstawiono szczegółowe informacje na ten temat.

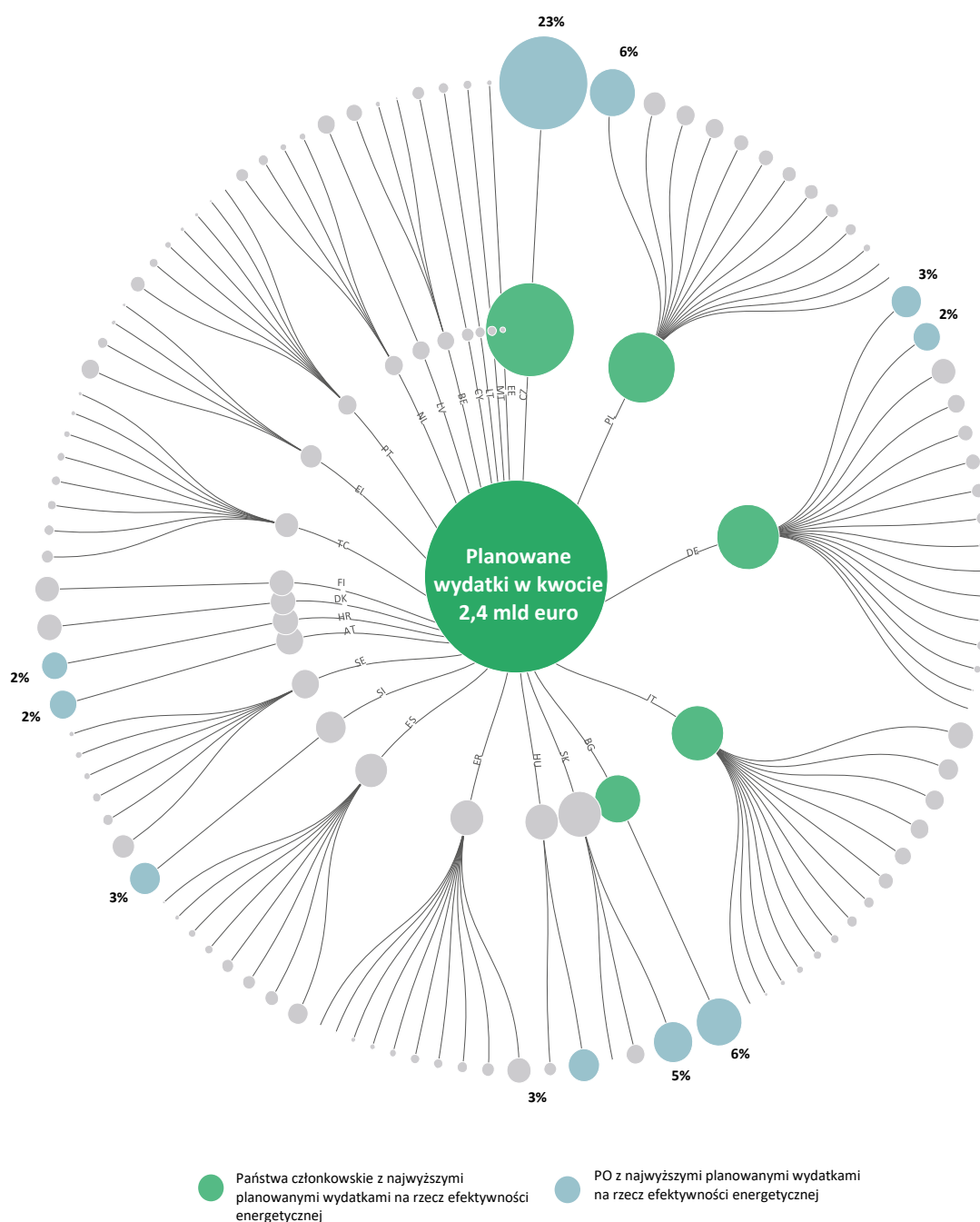
Rys. 8 – Środki EFRR i Funduszu Spójności przewidziane na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach i wykorzystane na ten cel (UE-27)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu SFC według stanu na koniec 2020 r., pobranych z bazy danych Infoview (DG REGIO) w kwietniu 2021 r.

50 Na dziesięć PO przypadało 55% pełnej kwoty środków zaplanowanych na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach w ramach wspomnianych 110 PO (zob. [rys. 9](#)), jak i 49% środków przeznaczonych na wybrane operacje. Pozostałe środki dotyczące efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach są rozdysponowane między 100 innych PO, z których większość otrzymuje bardzo mały przydział środków, wynoszący nie więcej niż 2% całości odnośnej kwoty dla UE-27.

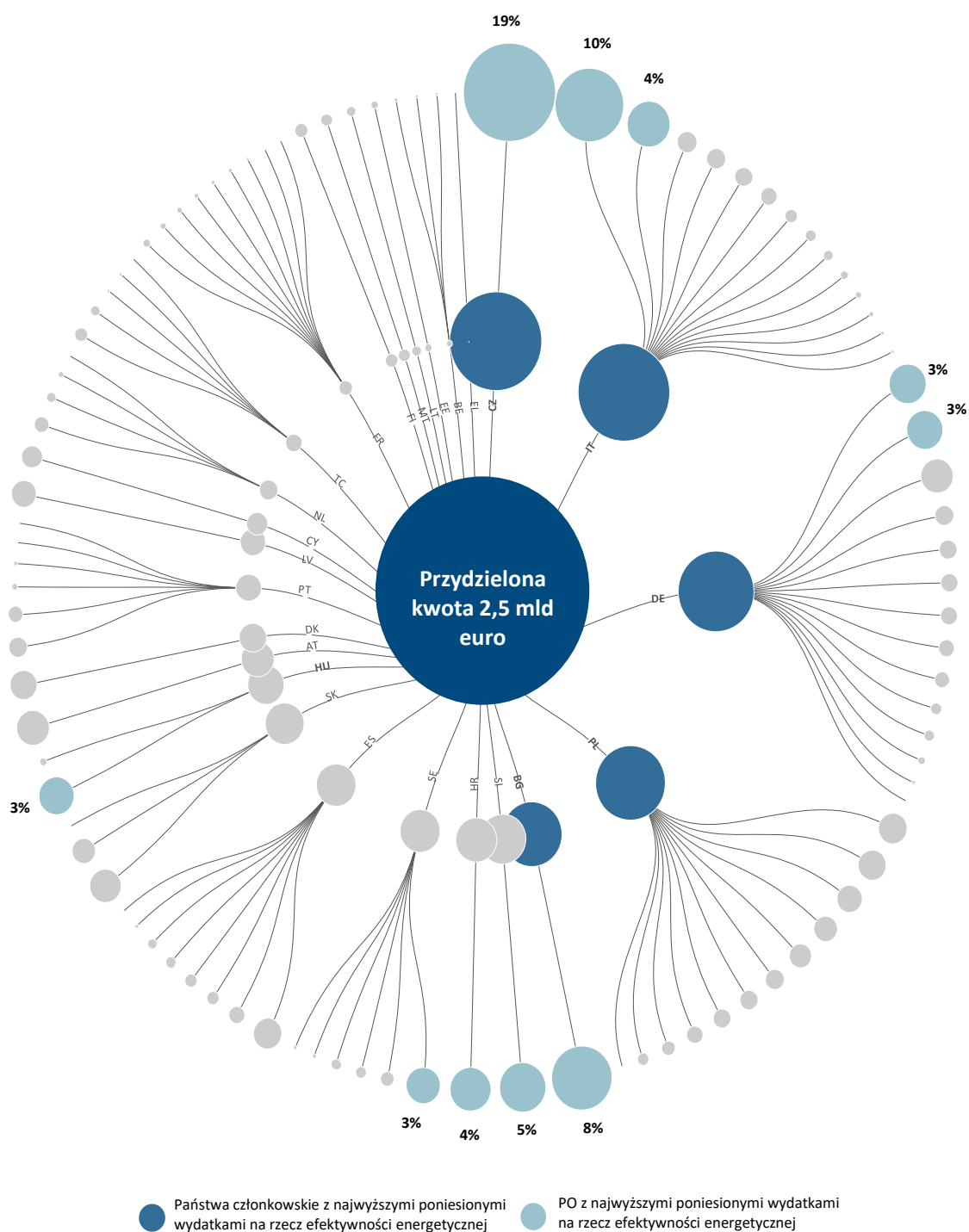
Rys. 9 – Struktura zaplanowanych wydatków w podziale na państwa członkowskie i programy (UE-27)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych finansowych z systemu SFC według stanu na koniec 2020 r.

51 Zgodnie z danymi przekazanymi Komisji przez państwa członkowskie do końca 2020 r. w ramach PO w pełni przydzielono środki przewidziane na cele poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach (105% przewidzianych środków). W ramach 10 PO największych pod względem kwoty środków przewidzianych na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach zakontraktowano średnio więcej środków na rzecz wybranych operacji, niż zaplanowano (110%), oraz więcej niż w przypadku pozostałych 100 PO. W ramach tych ostatnich wybrano operacje, na rzecz których przydzielono średnio 85% przewidzianych środków. Na *rys. 10* przedstawiono udział środków przydzielonych na rzecz wybranych operacji.

Rys. 10 – Struktura środków przeznaczonych na rzecz wybranych operacji w podziale na państwa członkowskie i programy (UE-27)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych finansowych z systemu SFC według stanu na koniec 2020 r.

W ramach PO zapewniano przede wszystkim dotacje, lecz nie uzasadniano tego wyboru

52 Instytucje zarządzające powinny uzasadniać wybór instrumentów finansowania, które uznano za najbardziej odpowiednie do osiągnięcia założonych celów polityki w sposób efektywny. Trybunał zbadał, czy w ramach PO przedstawiono takie uzasadnienia oraz jaka jest struktura instrumentów finansowania.

53 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 władze powinny przeprowadzić ocenę *ex ante*, zanim zadecydują o wypłaceniu środków unijnych za pośrednictwem instrumentów finansowych. Jednocześnie nie muszą uzasadniać swojego wyboru, gdy wykorzystują dotacje. W kilku przypadkach władze wyjaśniły w udzielonych odpowiedziach, że wyniki ocen *ex ante* wskazywały na brak zainteresowania beneficjentów pożyczkami, choć w PO nie uzasadniły one wyboru instrumentów finansowania. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 takie uzasadnienie stało się obowiązkowe²².

54 W celu przeanalizowania zakresu wykorzystania instrumentów finansowych Trybunał zwrócił się do instytucji zarządzających o przekazanie listy odbiorców końcowych wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności udzielanego za pośrednictwem takich instrumentów. Dokonał również analizy udziału pożyczek w ogólnej kwocie wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności.

55 Pomimo że Komisja nie określiła ilościowo odnośnych kwot, stwierdziła jednak, że na początku okresu programowania fundusze unijne powinny przyczyniać się do uruchomienia jak największej liczby inwestycji prywatnych przy minimalnym wykorzystaniu wsparcia ze środków publicznych oraz że instrumenty finansowe powinny służyć wsparciu inwestycji, które uznaje się za finansowo opłacalne, podczas gdy dotacje powinny służyć przede wszystkim wsparciu audytów energetycznych lub innowacyjnych technologii w przedsiębiorstwach²³.

56 W trakcie audytu Komisja odnotowała, że jej doświadczenia w zakresie finansowania efektywności energetycznej pokazały, że dotacja – choćby jako część instrumentu finansowego – często jest koniecznym elementem skłaniającym do podjęcia decyzji inwestycyjnej.

²² Art. 22 ust. 3 lit. b) i lit. d) ppkt (vii) rozporządzenia (UE) 2021/1060.

²³ Wytyczne tematyczne Komisji Europejskiej dla właściwych urzędników pt. „Energy efficiency investments”, 2014.

57 W ramach większości PO proponowano wyłącznie dotacje. Choć wielu beneficjentów (72%) stwierdzało, że dotacje unijne pomogły im w podjęciu decyzji inwestycyjnych, ponad połowa z nich (63%) wskazywała również, że inwestycję zaplanowali już wcześniej, a dotacja unijna skłoniła ich do przyspieszenia realizacji.

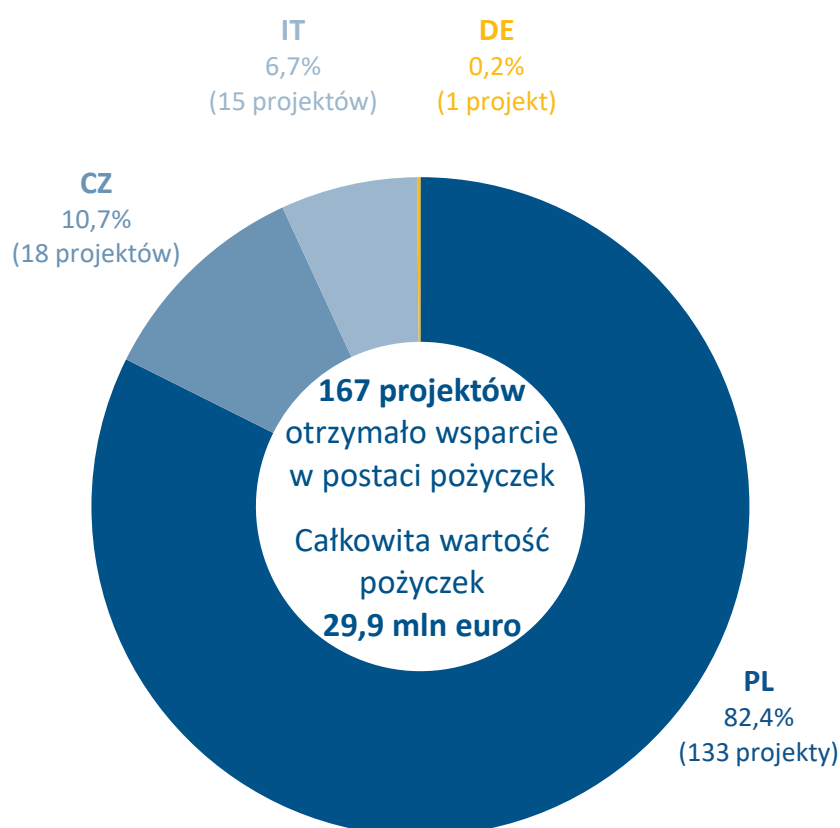
58 Innowacyjność w zakresie efektywności energetycznej – jeden z obszarów, w przypadku których Komisja uznawała dotacje za konieczność – rzadko była wymieniana wśród kryteriów selekcji (tylko dwa z 41 PO objętych próbą Trybunału). Nie odgrywała ona istotnej roli w ogólnej punktacji warunkującej wybór projektu.

59 Inne mechanizmy przyznawania dotacji, takie jak dotacje podlegające zwrotowi lub połączenie dotacji z pożyczkami, stosowane były rzadziej. W przypadku trzech PO z próby Trybunału realizowanych w dwóch państwach członkowskich wsparcie na rzecz projektów przybrało formę dotacji podlegających zwrotowi, które powiązano ze spełnieniem określonych warunków dotyczących wyników.

60 W ośmiu innych PO wdrażanych w dwóch państwach członkowskich wykorzystano w tym celu dotacje połączone z pożyczkami. Z bazy danych wynika w szczególności, że mechanizm ten wykorzystano w odniesieniu do 794 projektów we Włoszech oraz 170 projektów na Węgrzech. Stanowiły one 8% projektów, na rzecz których przyznano dotacje.

61 W ramach siedmiu PO realizowanych w czterech państwach członkowskich kilka projektów było finansowanych wyłącznie za pośrednictwem pożyczek, a inne – wyłącznie z wykorzystaniem dotacji. Kontrolerzy wykryli w sumie 167 projektów, w przypadku których wsparcie przyjęło wyłącznie formę pożyczek. Całkowita wartość pożyczek opiewała na 30 mln euro, czyli 1% całkowitej wartości środków przyznanych na wybrane operacje. Na [rys. 11](#) pokazano przydział pożyczek w podziale na poszczególne państwa.

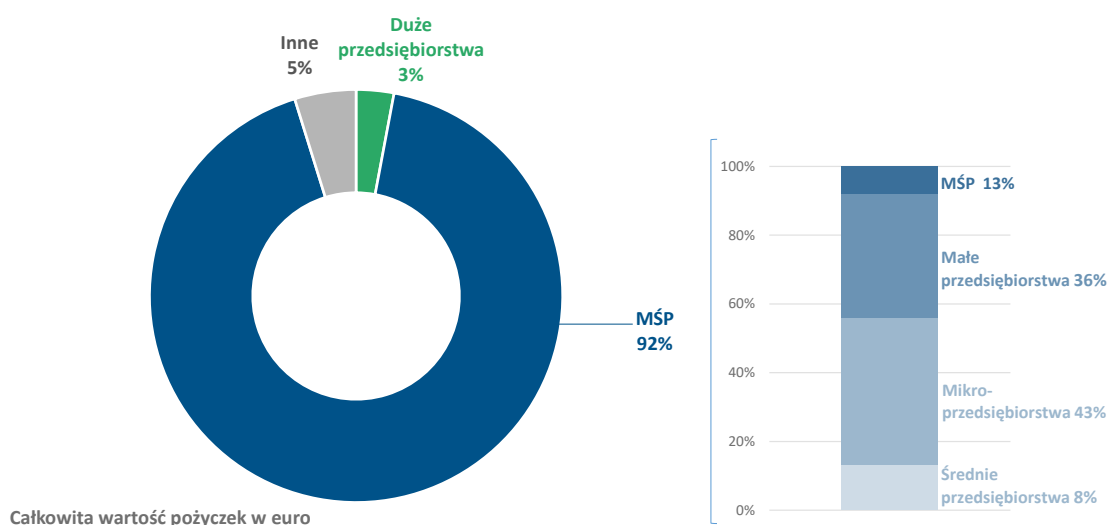
Rys. 11 – Pożyczki na rzecz wsparcia efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wykazów projektów przesłanych przez instytucje zarządzające oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

62 Trybunał ustalił, że MŚP były odbiorcami większości środków z EFRR i Funduszu Spójności wypłacanych na rzecz projektów finansowanych wyłącznie w oparciu o pożyczki (ponad 92% całkowitej kwoty pożyczek). Duże przedsiębiorstwa rzadko korzystały z tej formy wsparcia (stanowiły 1% wszystkich odbiorców pożyczek), a przyznane im pożyczki mają znikomy udział w całkowitej kwocie pożyczek udzielonych beneficjentom (3%). Na [rys. 12](#) przedstawiono szczegółowe informacje na ten temat. MŚP stanowią również większość odbiorców pożyczek udzielonych w połączeniu z dotacjami (91%).

Rys. 12 – MŚP są głównymi odbiorcami pożyczek finansowanych ze środków EFRR i Funduszu Spójności



MŚP = małe i średnie przedsiębiorstwa oraz mikroprzedsiębiorstwa łącznie, bez podziału ze względu na wielkość.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wykazów projektów przesłanych przez instytucje zarządzające oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

63 Trybunał zauważył również w bazie danych dotyczących projektów, że instytucje zarządzające odpowiedzialne za sześć innych PO, które rozważały zastosowanie instrumentów finansowych, do lipca 2020 r. nie zakontraktowały żadnych projektów w ramach takich instrumentów. Był to ostateczny termin na przekazanie Trybunałowi informacji. Przedmiotowe PO realizowano w Bułgarii, Niemczech, Hiszpanii, Chorwacji, na Malcie i Słowacji.

64 Ponadto kontrolerzy Trybunału przeanalizowali proporcje finansowania ze środków publicznych i prywatnych w odniesieniu do próby projektów i bazy danych dotyczących projektów. Stwierdzili, że w przypadku jednego i drugiego zbioru danych nieco ponad połowa całkowitych kosztów kwalifikowalnych została pokryta ze źródeł prywatnych (52%). Pozostała część finansowania pochodziła ze środków publicznych. Większość środków publicznych wykorzystywanych do wspierania wybranych operacji (86%) pochodziła z EFRR oraz Funduszu Spójności.

W wielu przypadkach procedury stosowane przez państwa członkowskie promowały efektywność

65 Trybunał ocenił, czy procedury wyboru służyły promowaniu efektywności oraz skuteczności projektów dotyczących efektywności energetycznej. W ramach prac kontrolnych dokonał przeglądu i oceny procedur wyboru w oparciu o próbę obejmującą 163 projekty dotyczące efektywności energetycznej.

66 Trybunał uważa, że rzetelne procedury wyboru powinny:

- a) przewidywać wymóg – w odniesieniu do projektów dotyczących efektywności energetycznej – przedłożenia założeń w zakresie oszczędności energii oraz zatwierdzenia tych założeń, tak na etapie składania wniosków, jak i po zakończeniu projektu;
- b) pozwolić instytucjom zarządzającym na wybór skutecznych i efektywnych projektów inwestycyjnych;
- c) prowadzić do wyboru efektywnych projektów;
- d) przewidywać zastosowanie odpowiednich danych w charakterze kryteriów.

W większości procedur wyboru nałożono wymóg, by we wnioskach o dofinansowanie uwzględnić oczekiwane oszczędności energii, zazwyczaj zatwierdzone w drodze audytu energetycznego

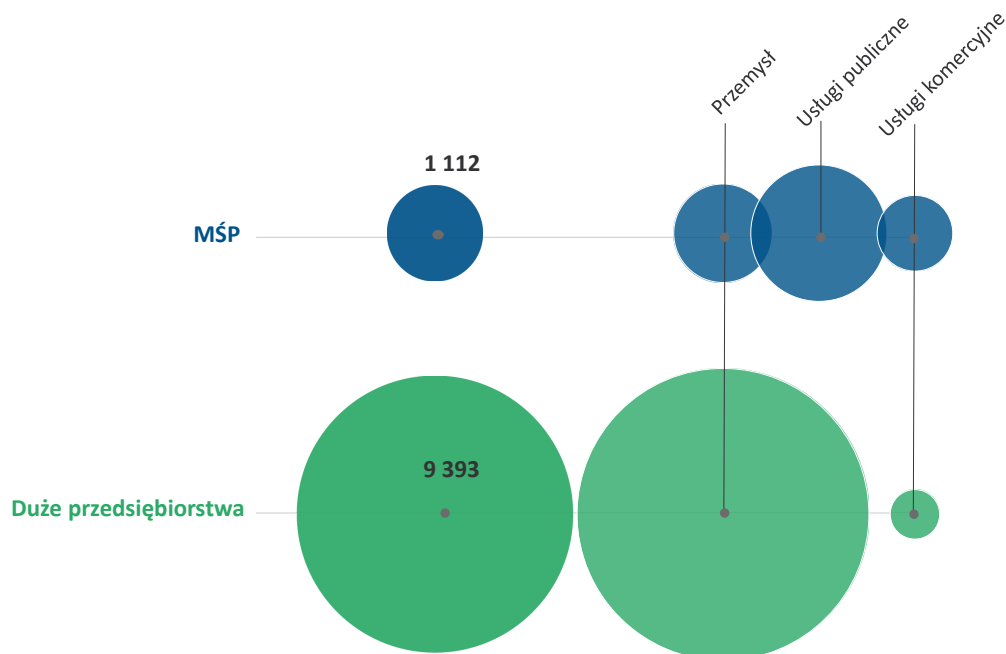
67 Trybunał dokonał oceny procedur wyboru w celu weryfikacji, czy przewidziano w nich wymóg, by wnioski obejmowały ilościowe dane szacunkowe dotyczące oszczędności energii. Następnie sprawdził, czy wnioski o dofinansowanie zawierają informację na temat oczekiwanych oszczędności energii i czy oszczędności te zostały zatwierdzone przez niezależnych ekspertów lub w ramach audytów energetycznych.

We wnioskach o dofinansowanie zawarte są informacje na temat oczekiwanych oszczędności

68 W przypadku wszystkich projektów dotyczących efektywności energetycznej objętych próbą Trybunału zgodnie z procedurami wyboru we wnioskach należało określić przynajmniej oczekiwane oszczędności energii, a w większości przypadków także oczekiwane ograniczenie emisji CO₂.

69 Na *rys. 13* przedstawiono informacje na temat średnich oczekiwanych oszczędności energii w ramach projektów dotyczących efektywności energetycznej objętych próbą, w podziale na sektory. Informacje te opierają się na szacunkach zawartych we wnioskach. Zgodnie z przewidywaniami z powyższego zestawienia wynika, że w sektorze przemysłowym duże przedsiębiorstwa osiągają średnio o wiele większe łączne oszczędności energii niż MŚP oraz że oszczędności przedsiębiorstw przemysłowych są większe niż w przypadku przedsiębiorstw sektora usługowego. Trybunał uwzględnił w kontroli podmioty sektora publicznego prowadzące działalność komercyjną i zaklasyfikowane przez władze jako przedsiębiorstwa.

Rys. 13 – Szacunkowa średnia roczna oszczędność energii w przypadku próby Trybunału



Rodzaj przedsiębiorstwa i sektora	Średnie planowane oszczędności energii MWh/rok
MŚP	1 112
Przemysł	1 185
Efektywność energetyczna	1 204
Efektywność energetyczna wraz z odnawialnymi źródłami energii	992
Usługi publiczne	2 280
Efektywność energetyczna	2 280
Usługi komercyjne	698
Efektywność energetyczna	763
Efektywność energetyczna wraz z odnawialnymi źródłami energii	561
Duże przedsiębiorstwa	9 393
Przemysł	10 464
Efektywność energetyczna	10 464
Usługi komercyjne	298
Efektywność energetyczna	298

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosków o dofinansowanie i audytów energetycznych *ex ante* w odniesieniu do projektów dotyczących efektywności energetycznej objętych próbą.

70 W przypadku większości projektów (88%) we wniosku należało również podać szacunkowe ograniczenie emisji CO₂. Oprócz kilku wyjątków władze nie wymagały przedstawienia jednostek poświadczonych redukcji emisji. W 20 innych projektach dotyczących efektywności energetycznej nie oszacowano ograniczenia emisji CO₂.

Oczekiwana oszczędność jest co do zasady zatwierdzana przez niezależnych ekspertów lub w ramach audytów energetycznych, choć faktyczne wyniki są sprawdzane rządziej

71 Audyty energetyczne pozwalają uzyskać jasne informacje zweryfikowane przez niezależne podmioty, co z kolei umożliwia przedsiębiorstwom rozpoznać możliwości w zakresie oszczędności energii. W przepisach dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nałożono wymóg, by duże przedsiębiorstwa wykonywały audyty energetyczne oraz by organy państw członkowskich zachęcały MŚP do przeprowadzania takich audytów, np. przez ustanawianie mechanizmów wsparcia pokrywających koszty audytu energetycznego i wdrożenia racjonalnych kosztowo zaleceń wynikających z audytów energetycznych.

72 W ramach próby Trybunału większość organów wymagało od beneficjentów, by ci uzyskali zatwierdzenie oczekiwanych oszczędności energii w ramach finansowanej inwestycji. W konsekwencji w przypadku większości projektów (87%) oczekiwane oszczędności energii zostały poświadczone w oparciu o audyt energetyczny *ex ante* lub sprawozdanie niezależnego eksperta. W ramach projektów nie trzeba było udowadniać, że proponowane inwestycje były racjonalnymi kosztowo działaniami wynikającymi z audytu energetycznego.

73 Po ukończeniu projektu 90% beneficjentów poinformowało o uzyskaniu rezultatów, przy czym w przypadku 66% planowane oszczędności zostały osiągnięte lub przekroczone, natomiast rezultaty 24% projektów były poniżej oczekiwań. W odniesieniu do mniej niż jednej czwartej (23%) projektów dotyczących efektywności energetycznej przeprowadzono niezależną ocenę *ex post* w celu zweryfikowania danych liczbowych przedłożonych wcześniej.

Zasadniczo instytucje zarządzające określają minimalne normy efektywności

74 Aby dostępne ograniczone zasoby miały jak największe oddziaływanie, wydatki publiczne powinny służyć finansowaniu efektywnych i skutecznych projektów, przy czym należy zwrócić uwagę na redukcję kosztów.

75 Normy są istotne przy podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji w efektywność energetyczną. Procedury wyboru powinny w szczególności być zgodne z unijnymi lub krajowymi i regionalnymi normami w zakresie efektywności energetycznej oraz z priorytetami PO.

76 W przepisach unijnych przewidziano normy dotyczące budownictwa²⁴ oraz przemysłu²⁵, brak jest jednak szczegółowych norm w odniesieniu do przedsiębiorstw w UE. Niemniej Komisja ułatwia wymianę najlepszych praktyk w zakresie projektów inwestycyjnych na rzecz zrównoważonej energii. Przykładem takich działań jest platforma ograniczania ryzyka związanego z działaniami w zakresie efektywności energetycznej (DEEP), która stanowi inicjatywę na rzecz otwartego rozpowszechniania informacji realizowaną przez Komisję wraz z instytucjami finansowymi. Uwzględnia się w niej oddolnie przekazywane informacje pochodzące z projektów dotyczących efektywności energetycznej w całej UE, takie jak czas zwrotu kosztów oraz medianę kosztów uniknięcia opłat w przeliczeniu na jednostkę zaoszczędzonej energii. Trybunał wykorzystał tę bazę danych jako bazę referencyjną w przeprowadzonej analizie projektów.

77 W ramach wszystkich analizowanych zaproszeń do składania wniosków organizowanych w państwach członkowskich promowano wybór projektów zgodnych z celami wyznaczonymi w odnośnych PO. Spośród wszystkich 163 projektów dotyczących efektywności energetycznej objętych próbą 141 (87%) wybrano w ramach zaproszeń, w których nałożono wymogi uzyskania minimalnych oszczędności energii w porównaniu z wcześniejszym stanem lub w porównaniu z normami krajowymi.

78 Trybunał zwrócił uwagę na istotne różnice co do wymogów w zakresie minimalnych oszczędności energii, jak i co do poziomów ambicji określonych w ramach PO. W [ramce 2](#) przedstawiono przykłady norm specyficznych dla poszczególnych programów i dotyczących minimalnych oszczędności energii.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków ([Dz.U. L 153 z 18.6.2010, s. 13](#)) oraz [zalecenie Komisji \(UE\) 2016/1318](#) z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie wytycznych dotyczących promowania budynków o niemal zerowym zużyciu energii oraz najlepszych praktyk służących zapewnieniu, aby w terminie do 2020 r. wszystkie nowe budynki były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii.

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) ([Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17](#)) oraz dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE ([Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32](#)).

Ramka 2

Przykłady wymogów dotyczących minimalnych oszczędności energii

Inwestycje produkcyjne/przemysł:

- potwierdzony skutek w postaci oszczędności energii wynoszących co najmniej 5% w przypadku działań sprawdzanych w ramach audytu energetycznego (Bułgaria);
- poprawa efektywności energetycznej musi skutkować obniżeniem zużycia energii pierwotnej o co najmniej 10%; systemy odzysku ciepła lub chłodu muszą wykazywać poziom odzysku wynoszący co najmniej 70% (Niemcy);
- należy osiągnąć oszczędności energii wynoszące co najmniej 10% wielkości zużycia energii pierwotnej (Włochy);
- poprawa efektywności energetycznej o co najmniej 25% w wyniku realizacji projektu (Polska).

Budynki należące do przedsiębiorstw:

- działania w zakresie efektywności energetycznej muszą wykraczać poza normy ustanowione w przepisach (Niemcy i Francja);
- minimalne oszczędności wynoszące 40% w przypadku oświetlenia, 5% – przemysłu, przemysłu wytwórczego i systemów opartych na biomasie oraz 20% – jeśli chodzi o ogrzewanie i chłodzenie (Hiszpania);
- duże projekty remontowe w celu osiągnięcia co najmniej klasy energetycznej B na świadectwie charakterystyki energetycznej lub ograniczenia całkowitego zużycia energii w budynku o ponad 40% (Cypr);
- po wdrożeniu działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej planowe zużycie energii cieplnej do ogrzewania nie powinno przekroczyć 110 kWh/m² na rok (Łotwa).

Źródło: warunki zaproszeń do składania wniosków oraz listy kontrolne służące do wyboru projektów wykorzystywane w ramach różnych skontrolowanych PO.

79 W 11 PO realizowanych w sześciu państwach członkowskich władze wyznaczyły w ramach kryteriów wyboru projektów minimalny próg w zakresie ograniczenia emisji CO₂. Takie kryteria wyboru zastosowano konkretnie w przypadku 25 ze 163 projektów dotyczących efektywności energetycznej (15%).

80 Podczas badania stosowania norm efektywności Trybunał zwrócił uwagę na to, że 76% projektów dotyczących efektywności energetycznej (124 z ogólnej liczby 163) zostało wybranych w zaproszeniach do składania wniosków, w ramach których ustanowiono kryteria dotyczące efektywności uwzględniające koszty i oszczędności energii (zob. przykłady przedstawione w [ramce 3](#)).

Ramka 3

Przykłady kryteriów efektywności wykorzystanych do wyboru projektów

- Maksymalna ilość funduszy przyznanych na każdy kWh/MWh/GJ zaoszczędzonej energii w ciągu roku (Czechy, Niemcy, Łotwa, Austria).
- Stosunek oszczędności energii do kosztów, tzn. wybór najwyżej ocenianych projektów (Bułgaria, Hiszpania).
- Minimalna ilość energii oszczędzonej w roku na każdy zainwestowany milion euro (Hiszpania).
- Stosunek kosztów do korzyści, tzn. wybór najwyżej ocenianych projektów (Włochy).

Inwestowanie w efektywność energetyczną może być efektywne również bez wsparcia publicznego

81 W celu analizy ogólnej efektywności projektów Trybunał dokonał porównania kosztów zaoszczędzenia jednej jednostki energii w ramach projektów objętych kontrolą Trybunału z odpowiednimi referencyjnymi źródłami informacji. W odniesieniu do projektów objętych próbą Trybunał przyjął jako istotne referencyjne źródła informacji dane na temat mediany kosztów zaoszczędzenia energii pobrane z bazy danych DEEP, jak również dane na temat kosztu energii elektrycznej, która stanowi główne źródło energii wykorzystywane przez beneficjentów objętych próbą.

82 W 2020 r. mediana kosztów energii elektrycznej w przypadku odbiorców innych niż gospodarstwa domowe w UE-27 wyniosła 104 euro/MWh²⁶. Koszt ten nie obejmuje możliwych do odzyskania podatków ani VAT.

²⁶ Zgodnie z danymi Eurostatu z 2020 r.

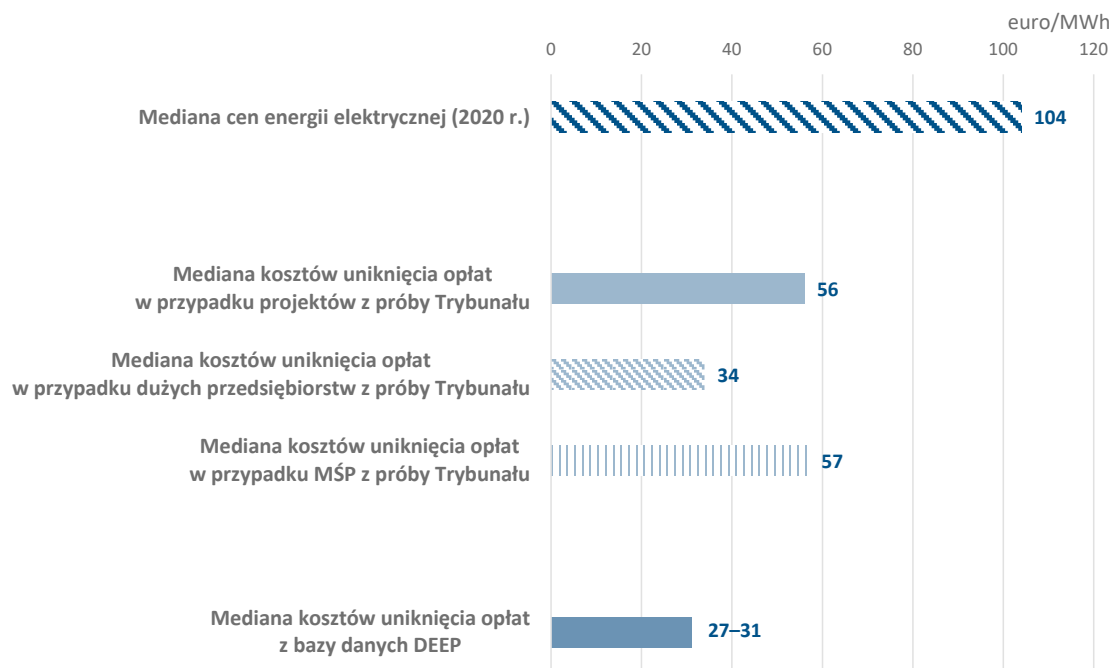
83 Na potrzeby dokonania porównań kontrolerzy Trybunału najpierw obliczyli dla każdego projektu oszczędność energii w przeliczeniu na każde zainwestowane euro. Wielkość ta stanowi łączną oszczędność energii osiągniętą w okresie eksploatacji inwestycji w stosunku do łącznych kosztów kwalifikowalnych projektu.

84 Następnie kontrolerzy obliczyli odwrotność tej wartości, czyli koszty ponoszone w celu zaoszczędzenia jednej MWh (znane jako koszty uniknięcia opłat), przy czym uwzględniono łączne oszczędności w okresie eksploatacji projektu. Obliczenia te są podobne do tych stosowanych w przypadku bazy danych projektów DEEP.

85 Na podstawie tych informacji Trybunał ustalił, że mediana kosztów uniknięcia opłat wynosi dla wszystkich projektów 56 euro. Mediana kosztów uniknięcia opłat wyniosła 57 euro w przypadku MŚP, natomiast 34 euro – w przypadku dużych przedsiębiorstw.

86 Na [rys. 14](#) ukazano, że mediana kosztów poniesionych w związku z zaoszczędzeniem jednego MWh energii (56 euro) stanowiła połowę mediany kosztów energii elektrycznej (104 euro). Bardziej szczegółowa analiza wykazała, że również na poziomie PO dla większości tych programów (28 z łącznej 30 programów obejmujących projekty dotyczące efektywności energetycznej) mediana kosztów uniknięcia opłat była niższa od ceny energii elektrycznej.

Rys. 14 – Porównanie mediany kosztów uniknięcia opłat w odniesieniu do projektów objętych próbą z ceną energii elektrycznej oraz wartościami unijnych wskaźników referencyjnych, w podziale na różne rodzaje przedsiębiorstw

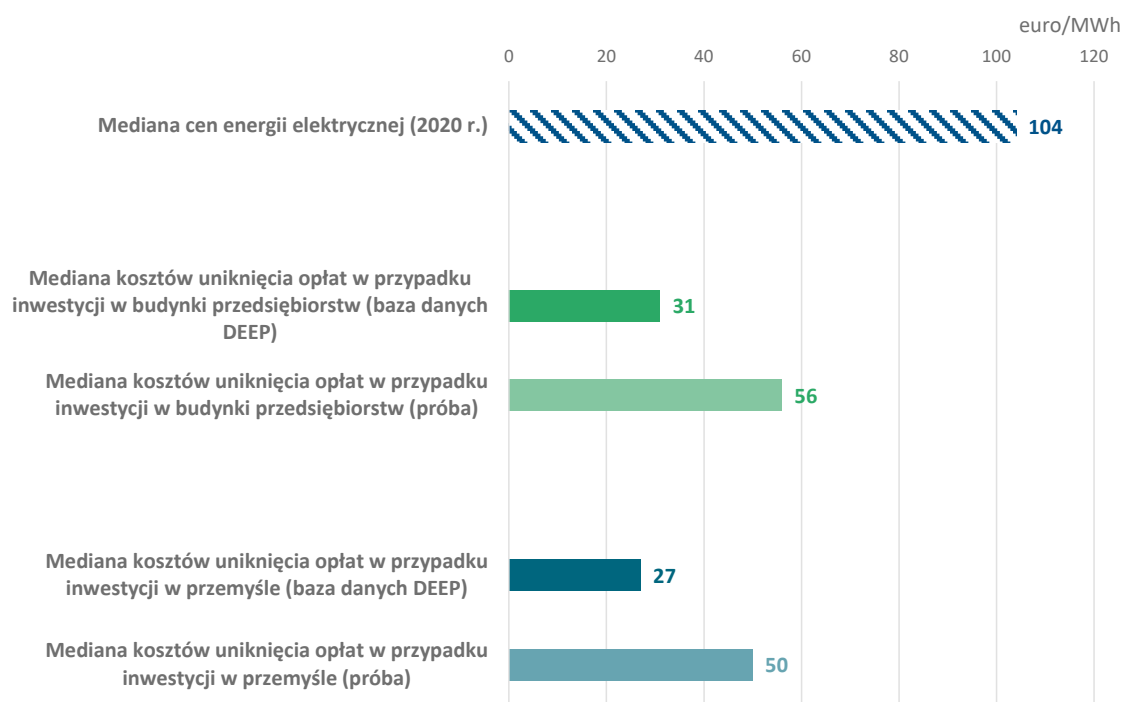


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu, danych dla projektów objętych próbą oraz wartości pobranych z platformy DEEP.

87 Powyższy wynik wskazuje na to, że ogólnie projekty okazały się efektywne, a w szczególności inwestycje w oszczędność energii okazywały się bardziej opłacalne od płacenia za energię elektryczną – nawet w przypadku braku dotacji unijnych.

88 Niemniej projekty objęte badaniem Trybunału były średnio mniej efektywne niż projekty ujęte w bazie danych DEEP (zob. [rys. 14](#) i [rys. 15](#)). W szczególności mediana kosztów uniknięcia opłat były wyższe w przypadku projektów objętych próbą niż mediana kosztów dla projektów z bazy danych DEEP (zarówno w przypadku dużych przedsiębiorstw, jak i MŚP, lub w odniesieniu do przemysłu i budownictwa).

Rys. 15 – Porównanie mediany kosztów uniknięcia opłat w odniesieniu do projektów objętych próbą, z podaniem ceny energii elektrycznej oraz wartościami unijnych wskaźników referencyjnych, w podziale na sektory



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu, danych dla projektów objętych próbą oraz wartości pobranych z platformy DEEP.

Wskaźniki finansowe stanowią bardzo użyteczne narzędzia pomiaru wyników, lecz nie są właściwie stosowane przez instytucje zarządzające

89 Większość beneficjentów, którzy odpowiedzieli na ankietę przygotowaną przez Trybunał, wykorzystwała następujące kryteria wyników finansowych na potrzeby własnej oceny projektu:

- a) czas zwrotu kosztów inwestycji (73% beneficjentów),
- b) wewnętrzna stopa zwrotu (45% beneficjentów),
- c) wartość bieżąca netto (38% beneficjentów),
- d) wskaźniki służące ocenie korzyści wynikających z mniejszych nakładów na prace konserwacyjne, ze zwiększenia produktywności, zmniejszenia zakresu usług towarzyszących, uzyskania certyfikatów środowiskowych itd. (40% beneficjentów).

90 Jedynie niewielka liczba instytucji zarządzających wykorzystywała wskaźniki finansowe w celu dokonania oceny korzyści płynących z projektu. Trybunał skoncentrował się w swojej analizie na wykorzystaniu czasu zwrotu kosztów. Ze wszystkich wskaźników finansowych ten jest najczęściej stosowany przez beneficjentów.

91 Odwrotnie niż w przypadku beneficjentów władze wykorzystały wskaźnik zwrotu kosztów na etapie oceny projektu w ramach zaledwie dwóch z 30 PO, które obejmowały projekty dotyczące efektywności energetycznej. W szczególności finansowanie otrzymały w ramach tych PO wyłącznie projekty cechujące się okresami zwrotu kosztów przekraczającymi określony limit (np. dwa lata). Władze nie ustanowiły przy tym górnej granicy, jeśli chodzi o czas zwrotu kosztów, aby sprawdzić, czy projekty były wykonalne.

92 Kontrolerzy ocenili, jaki byłby wpływ wykorzystania kryterium czasu zwrotu kosztów na efektywność wybranych projektów. Na podstawie danych przekazanych przez beneficjentów Trybunał oszacował czas zwrotu kosztów inwestycji, dzieląc w tym celu – o ile dane te były dostępne – całkowity koszt kwalifikowalny przez roczne oszczędności kosztów uzyskane dzięki oszczędnościom energii przewidzianym we wnioskach o dofinansowanie. Jeśli natomiast dane te nie były dostępne, kontrolerzy Trybunału oszacowali wspomniane oszczędności kosztów w oparciu o cenę energii oraz wielkość energii zaoszczędzonej na rok. W analizie nie uwzględniono dodatkowych korzyści ani oszczędności kosztów uzyskanych na podstawie tych korzyści, gdyż głównym celem wykorzystania środków była poprawa efektywności energetycznej.

93 Trybunał był w stanie oszacować czas zwrotu kosztów w odniesieniu do 150 ze 163 projektów dotyczących efektywności energetycznej objętych próbą. W przypadku 132 ze 150 projektów, co do których oszacowano czas zwrotu kosztów, podano również informację na temat okresu eksploatacji inwestycji.

94 W odniesieniu do każdego ze wspomnianych projektów Trybunał porównał szacunkowy czas zwrotu kosztów z okresem eksploatacji inwestycji. Odnotował przy tym, że w 6% projektów szacunkowy czas zwrotu minimalnie przekraczał okres eksploatacji (różnica nie większa niż 10%), zaś w jednej trzeciej przypadków (29%) szacowany czas zwrotu był znacznie dłuższy od tego okresu.

95 Fakt, że projekty należące do tej ostatniej kategorii najprawdopodobniej nie były opłacalne finansowo, skłonił Trybunał do przeprowadzenia szczegółowej analizy efektywności w tych przypadkach. Zbadał w szczególności – na podstawie

szacowanego czasu zwrotu kosztów i okresu eksploatacji inwestycji – jak czynniki te wpłynęły na średni koszt uniknięcia opłat za energię.

96 Średni koszt zaoszczędzenia jednej jednostki energii (MWh) kontrolerzy Trybunału obliczyli w dwóch krokach:

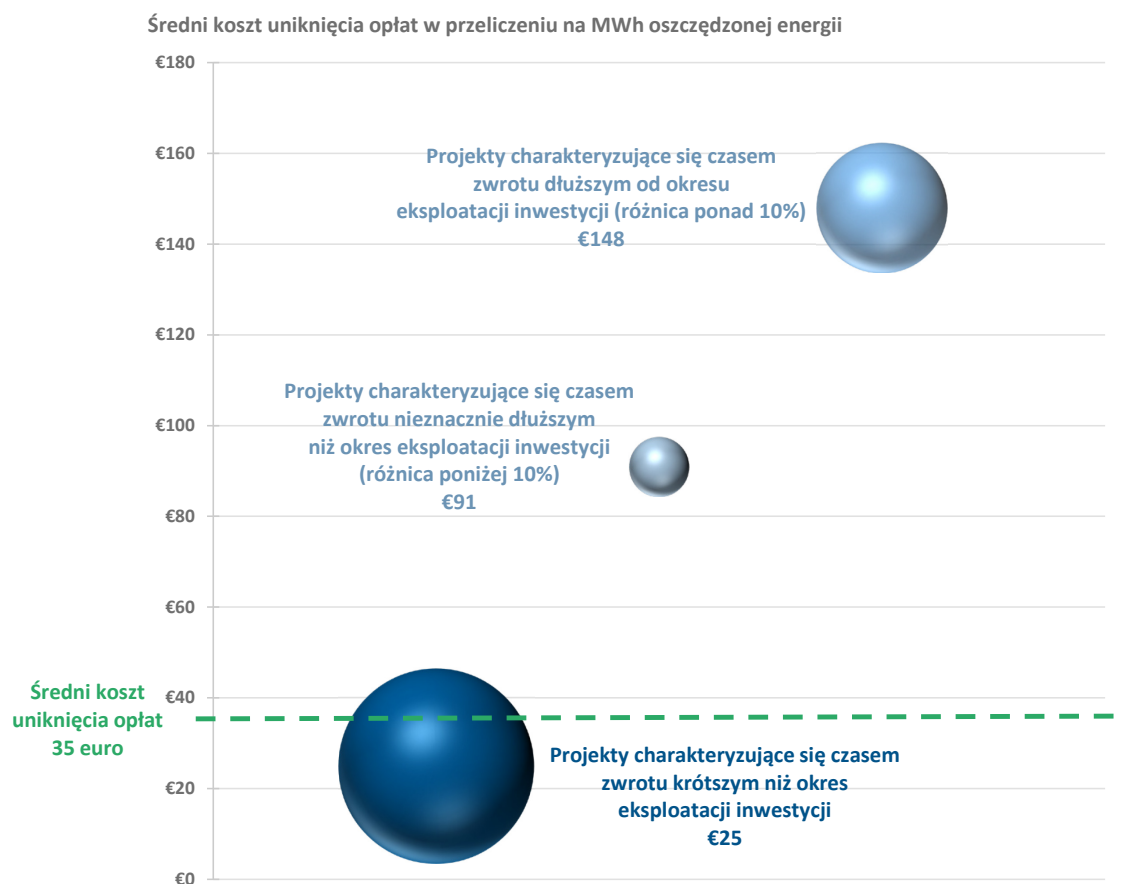
- a) zaczęli od przeliczenia średniej oszczędności na każde zainwestowane euro (MWh/euro), stosując metodę doboru próby na podstawie jednostki monetarnej dla danej populacji (subpopulacji);
- b) następnie obliczyli średni koszt zaoszczędzenia jednej jednostki energii (lub inaczej kosztu uniknięcia opłat) dla tej samej populacji (subpopulacji), jako odwrotność powyższej wartości (euro/MWh).

97 Trybunał przeanalizował przy tym 132 projekty, co do których posiadał wszystkie niezbędne dane w zakresie kosztów uniknięcia opłat, czasu zwrotu kosztów oraz okresu eksploatacji inwestycji. Trybunał podzielił projekty na trzy kategorie (subpopulacje), w przypadku których szacowany czas zwrotu kosztów był:

- a) krótszy niż okres eksploatacji inwestycji (86 projektów);
- b) trochę dłuższy od okresu eksploatacji inwestycji, tzn. różnica wynosiła nie więcej niż 10% (8 projektów);
- c) dłuższy od okresu eksploatacji inwestycji, tzn. różnica wynosiła ponad 10% (38 projektów).

98 Odnotował, że średnie koszty uniknięcia opłat za energię wzrastały w sposób istotny, gdy czas zwrotu kosztów był dłuższy od okresu eksploatacji inwestycji (zob. [rys. 16](#)). Zależność ta podważa zasadność stosowania środków UE na rzecz takich projektów.

Rys. 16 – Koszty uniknięcia opłat w zestawieniu z czasem zwrotu kosztów

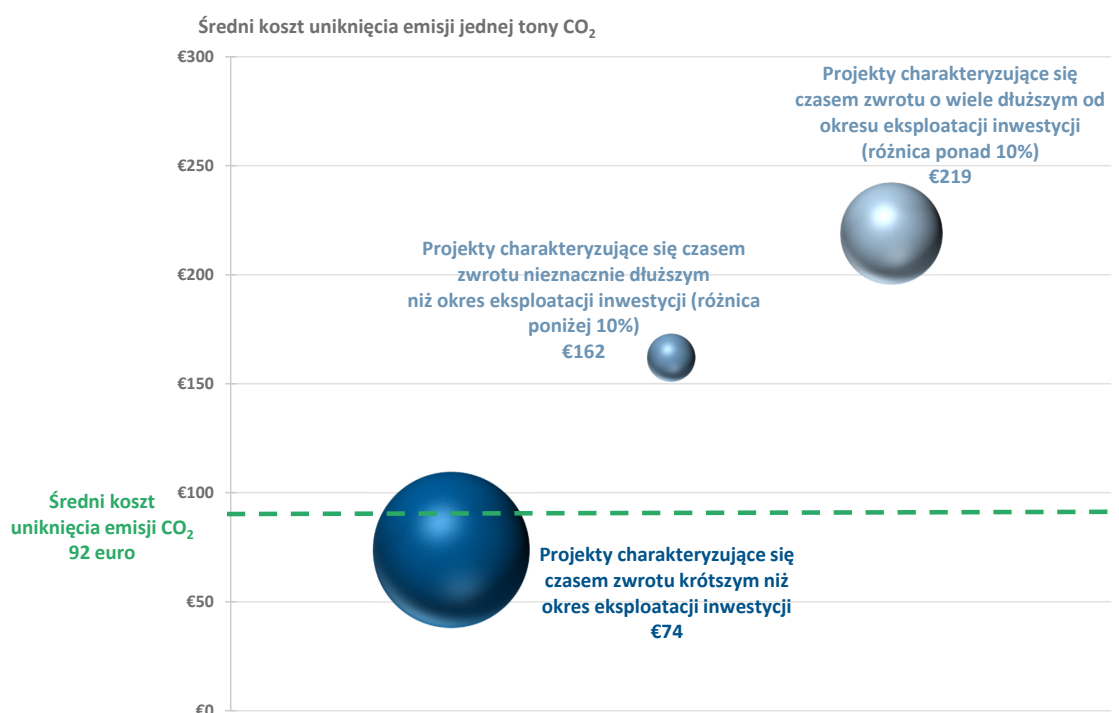


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z wniosków o dofinansowanie oraz odpowiedzi beneficjentów.

99 W przypadku projektów charakteryzujących się bardzo krótkim czasem zwrotu, wynoszącym mniej niż pięć lat, koszty były znacząco niższe od średniej (26 euro). Fakt ten podważa konieczność przyznania dotacji unijnych na rzecz tych projektów.

100 Trybunał przeanalizował również, jak stosunek między czasem zwrotu kosztów a okresem eksploatacji inwestycji wpływał na średni koszt uniknięcia emisji CO₂ w przypadku 129 projektów, co do których Trybunał posiadał wszystkie stosowne dane. Oparł swoje obliczenia na tych samych subpopulacjach co w przypadku kosztów uniknięcia opłat za energię (subpopulacje te obejmowały odpowiednio 85, 8 i 36 projektów). Trybunał odnotował, że tendencja w tym przypadku była taka sama, co przedstawiono na [rys. 17](#) poniżej.

Rys.17 – Stosunek między czasem zwrotu kosztów, okresem eksploatacji inwestycji oraz kosztami uniknięcia emisji CO₂



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z wniosków o dofinansowanie oraz odpowiedzi beneficjentów.

101 Na koniec przeanalizował potencjalny wpływ kryteriów dotyczących efektywności określonych przez władze w odniesieniu do ograniczenia kosztów energii i ograniczenia emisji CO₂ w całym okresie eksploatacji inwestycji. W szczególności kontrolerzy starali się ocenić, czy kryteria te promowały efektywność projektów.

102 W przypadku 107 ze 124 projektów, w których zastosowano kryteria dotyczące efektywności energetycznej, tzn. wskaźniki mierzące stosunek kosztów do oszczędności energii, przekazano dane wystarczające do tego, by Trybunał mógł obliczyć koszty uniknięcia opłat. Również w przypadku 35 z 39 projektów, w których nie zastosowano takich kryteriów, przekazano dane wystarczające do obliczenia przez kontrolerów kosztów uniknięcia opłat.

103 W przypadku 142 projektów, dla których Trybunał posiadał wszystkie niezbędne dane, odnotowano, że wykorzystanie kryteriów dotyczących efektywności do wyboru projektów nie skutkowało znacząco niższymi kosztami uniknięcia opłat. W projektach podlegających takim kryteriom (107) wykazano średni koszt unikania opłat w wysokości 34 euro, podczas gdy w grupie projektów, gdzie odnośnych progów nie zastosowano (35), średni koszt uniknięcia opłat wyniósł 37 euro.

104 Trybunał przeanalizował również związek między kosztami uniknięcia emisji CO₂ i ustanowieniem kryteriów dotyczących opłacalności opartych na emisjach CO₂. Kryteria te zastosowano w przypadku 25 ze 163 projektów. Wykorzystując tę samą metodykę co wyżej, Trybunał stwierdził, że ustanowienie kryteriów dotyczących opłacalności opartych na emisjach CO₂ nie wpłynęło na obniżenie średnich kosztów uniknięcia emisji CO₂.

105 Trybunał wnioskuje zatem, że wykorzystanie kryteriów w zakresie efektywności dotyczących ograniczenia kosztów energii oraz redukcji emisji CO₂ miało niewielki wpływ na ograniczenie średnich kosztów uniknięcia opłat za energię lub kosztów uniknięcia emisji CO₂. Tymczasem wykorzystanie czasu zwrotu kosztów jako dodatkowego kryterium wyboru projektów pomogłoby przekierować środki unijne na rzecz wykonalnych projektów i zwiększyłoby efektywność finansowania (prowadząc do obniżenia kosztów uzyskania oszczędności energii). W sprawozdaniu specjalnym nr 11/2020 Trybunał zalecił wykorzystanie kombinacji kryteriów dotyczących efektywności energetycznej w przypadku budynków.

106 Wykorzystanie takich kryteriów dotyczących efektywności ułatwiłoby władzom wybór odpowiedniego instrumentu finansowania lub podjęcie decyzji co do potrzeb w zakresie finansowania ze środków publicznych. W przypadku projektów charakteryzujących się bardzo krótkim czasem zwrotu kosztów oraz niskimi kosztami uniknięcia opłat najbardziej opłacalną opcją byłyby pożyczki. Projekty te prawdopodobnie zostałyby zrealizowane nawet bez dotacji UE. Jednocześnie Trybunał uważa, że wsparcie unijne nie było odpowiednim rozwiązaniem w przypadku mniej efektywnych projektów (zob. pkt 94).

Na podstawie bieżących ram wykonania nie można zmierzyć, w jakiej mierze finansowanie unijne przyczyniło się do realizacji celów

107 Komisja powinna monitorować rezultaty programów operacyjnych, odnosząc się do spodziewanych korzyści z wydatków z EFRR i Funduszu Spójności, jeśli chodzi o zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw w zakresie oszczędności energii oraz ogólnie o osiągnięcie wartości docelowych w zakresie efektywności energetycznej.

Wspólne ramy wykonania nie sprawiły, że dostępne były skonsolidowane informacje na temat produktów i rezultatów

108 W rozporządzeniach w sprawie EFRR i Funduszu Spójności na okres 2014–2020 ustanowiono wspólne ramy wykonania w celu monitorowania rezultatów uzyskanych dzięki finansowaniu UE. W odniesieniu do niektórych wspólnych priorytetów inwestycyjnych UE, takich jak efektywność energetyczna w budynkach lub projekty w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, w rozporządzeniach tych ustanowiono zestaw wspólnych wskaźników, które umożliwiają monitorowanie produktów i rezultatów (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

Wspólne wskaźniki w zakresie energii

Energia ze źródeł odnawialnych:

- Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (MW)

Efektywność energetyczna:

- Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii
- Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych (kWh/rok)

109 W rozporządzeniu nie określono konkretnych wskaźników w zakresie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach. Komisja stwierdziła, że określenie ilościowo oszczędności energii wynikających z działań w zakresie efektywności energetycznej – na podstawie oddolnych obliczeń – stanowi wyzwanie, a zsumowane wyniki poszczególnych działań stanowią jedynie przybliżenie²⁷.

110 Po zatwierdzeniu PO Komisja oszacowała, że fundusze polityki spójności przyczynią się do zmniejszenia rocznych emisji gazów cieplarnianych o około 30 mln ton CO₂ oraz że zapewnią finansowanie na rzecz efektywności energetycznej i innych inicjatyw w zakresie ograniczenia emisji w około 57 000 przedsiębiorstw

²⁷ 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](#) z 30.11.2016.

w UE-28²⁸. Informacja ta nie pozwala wskazać korzyści płynących wyłącznie z projektów dotyczących efektywności energetycznej.

111 W związku z brakiem w UE wspólnych wskaźników w zakresie efektywności energetycznej dla przedsiębiorstw instytucje zarządzające zaproponowały wskaźniki rezultatu i produktu specyficzne dla poszczególnych programów. Większość tych wskaźników mierzy oszczędności energii lub spadek energochłonności. Niektóre instytucje wykorzystały wspólny wskaźnik wykonania służący do pomiaru redukcji emisji CO₂ w celu ilościowego określenia produktów uzyskanych dzięki poprawie efektywności energetycznej.

112 Wskaźniki specyficzne dla programów różnią się z definicji między poszczególnymi PO (zob. [ramka 5](#)). Czasem różnice występują nawet pomiędzy PO w ramach jednego państwa członkowskiego (np. w Niemczech i we Włoszech). Co więcej, niektóre z nich są wskaźnikami kontekstu, zapewniającymi informacje odnoszące się do całej gospodarki, a nie wskaźnikami produktu lub rezultatu dotyczącymi projektów.

Ramka 5

Wskaźniki efektywności energetycznej różnią się między poszczególnymi programami

Przykłady wskaźników rezultatu:

- energochłonność gospodarki, toe na 1 000 euro PKB (Bułgaria),
- produktywność w odniesieniu do towarów w cenach bieżących (PKB / zużycie surowców), 1 000 euro/tonę (Niemcy),
- energochłonność końcowa, ktoe/mln euro (Hiszpania),
- zużycie energii elektrycznej w przedsiębiorstwach przemysłowych, GWh (Włochy),
- oszczędność energii pierwotnej w sektorze przedsiębiorstw (sektor przemysłowo-usługowy – branże nieobjęte systemem ETS), toe (Cypr),

²⁸ Dokument Komisji Europejskiej pt. „Contribution of the European Structural and Investment Funds to the 10 Commission priorities: Energy Union and Climate”, 2015 r.

- o energochłonność w produkcji (w cenach stałych z 2010), kg oleju ekwiwalentnego/1 000 euro (Łotwa),
- o zużycie energii pierwotnej, PJ (Węgry),
- o zużycie energii końcowej w przeliczeniu na wartość dodaną w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych, MWh/mln SEK (Szwecja).

Przykłady wskaźników produktu:

- o liczba przeprowadzonych audytów energetycznych (Bułgaria),
- o szacowany spadek zużycia energii, GJ (Dania),
- o zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w przedsiębiorstwach otrzymujących dotacje, kWh/rok (Niemcy),
- o zmniejszenie zużycia energii końcowej przez infrastrukturę publiczną oraz przedsiębiorstwa, ktoe/rok (Hiszpania),
- o zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w ramach działalności produkcyjnej, toe (Włochy),
- o oszczędności energii osiągnięte przez podmioty gospodarcze objęte wsparciem, MWh/rok (Łotwa),
- o zmniejszenie zużycia energii pierwotnej dzięki poprawie efektywności energetycznej osiągniętej dzięki przyznaniu pomocy bezzwrotnej, PJ/rok (Węgry),
- o zmniejszenie zużycia energii w przedsiębiorstwach i podmiotach uczestniczących w projektach, MWh (Szwecja).

113 Zgodnie ze wskaźnikami produktu specyficznymi dla programu w przypadku niektórych projektów we wniosku uwzględniono szacunki dotyczące oszczędności energii pierwotnej, w przypadku innych – uwzględniono oszczędność końcową, a w ramach jeszcze innych nie doprecyzowano wcale rodzaju podanych wartości szacunkowych.

114 Biorąc pod uwagę obecną postać produktów i rezultatów, nie można dokonać agregacji na szczeblu UE ani uzyskać informacji na temat tego, w jaki sposób projekty przyczyniają się do wypełniania zobowiązań w zakresie oszczędności energii, gdyż państwa członkowskie nie zbierają tego samego rodzaju danych zdezagregowanych.

115 W odniesieniu do okresu programowania 2021–2027 w rozporządzeniu w sprawie EFRR i Funduszu Spójności²⁹ ustanowiono wspólne wskaźniki wykonania dotyczące efektywności energetycznej. Choć we wstępnym wniosku Komisji zawarto kilka takich wskaźników, co zilustrowano w [ramce 6](#), w trakcie procedury współdecyzji do wskaźników tych wprowadzono zmiany. W końcowym tekście przepisów zachowano tylko jeden wskaźnik odnoszący się konkretnie do przedsiębiorstw.

Ramka 6

Wspólne wskaźniki w zakresie efektywności energetycznej (2021–2027)

Wskaźniki pierwotnie zaproponowane przez Komisję ³⁰	Wskaźniki zmienione (końcowe) ³¹
a) RCR 26 – Roczne zużycie energii <u>końcowej</u> (w tym: w budynkach mieszkalnych, w prywatnych budynkach niemieszkalnych , w publicznych budynkach niemieszkalnych)	a) RCR 26 – Roczne zużycie energii <u>pierwotnej</u> (w tym: w lokalach mieszkalnych, budynkach publicznych, przedsiębiorstwach , innych)
b) RCR 28 – Budynki o podwyższonej klasie efektywności energetycznej (w tym: mieszkalne, prywatne niemieszkalne , publiczne niemieszkalne)	b) CCO 06 – Inwestycje w działania służące poprawie charakterystyki energetycznej
c) RCR 30 – Przedsiębiorstwa , które dokonały poprawy charakterystyki energetycznej	c) CCR 05 – Oszczędności pod względem rocznego zużycia energii <u>pierwotnej</u>
d) CCO 06 – Inwestycje w środki służące poprawie efektywności energetycznej	

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności ([Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 60](#)).

³⁰ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, [COM\(2018\) 372 final](#) z 29.5.2018.

³¹ Rozporządzenie (UE) 2021/1058.

- | | |
|---|--|
| e) CCR 05 – Beneficjenci
o podwyższonej klasie
efektywności energetycznej | |
|---|--|

CCO: podstawowe wskaźniki produktu w obszarze polityki spójności.

CCR: podstawowe wskaźniki rezultatu w obszarze polityki spójności.

RCR: wspólne wskaźniki rezultatu w ramach polityki regionalnej.

116 Trybunał zaobserwował następujące uchybienia w odniesieniu do zmienionych wskaźników:

- a) Wspólne wskaźniki nie są spójne ze wskaźnikami objętymi sprawozdawczością na mocy rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu – zgodnie z którym państwa członkowskie są zobowiązane do zgłaszania oszczędności energii pierwotnej oraz końcowej lub zużycia energii pierwotnej oraz końcowej (porównanie danych z 2020 i 2030 r.).
- b) Zastosowanie wskaźnika mierzącego zużycie energii pierwotnej (zmniejszenie ogólnego zapotrzebowania na energię) pozwala na uwzględnienie źródeł odnawialnych w ramach monitorowania wydatków na rzecz efektywności energetycznej i odnośnych rezultatów. Wprowadzie na skutek wykorzystania odnawialnych źródeł energii zmniejsza się zapotrzebowanie na energię z sieci, lecz zużycie energii na działania w ramach projektów pozostaje niezmienione (zużycie energii końcowej).

Zgodnie z szacunkami projekty dotyczące efektywności energetycznej finansowane ze środków UE przyczynią się tylko w umiarkowanym stopniu do realizacji celów Unii

117 Aby ocenić wkład projektów w poprawę efektywności energetycznej, Trybunał obliczył szacowany wpływ zainwestowanych środków, tzn. uzyskaną oszczędność energii (MWh). Oparł swoją ocenę na próbie 142 projektów, dla których posiadał wszystkie niezbędne dane.

118 Na pierwszym etapie kontrolerzy podzielili, w stosunku do każdego projektu, łączną szacowaną oszczędność energii przez kwotę inwestycji sfinansowaną przez UE. Obliczenia Trybunału wskazują, że średnio na każde 1 000 euro zainwestowane w projekty dotyczące efektywności energetycznej otrzymałoby się – w całym okresie inwestycyjnym – oszczędność energii rzędu 28 MWh, o ile szacunki *ex ante* są poprawne.

119 Następnie kontrolerzy Trybunału dokonali ekstrapolacji tych szacunków na wszystkie projekty dotyczące efektywności energetycznej w bazie danych Trybunału, gdyż miały one podobne cechy jak projekty ujęte w próbie. Łączna kwota kwalifikowalna zainwestowana w projekty dotyczące efektywności energetycznej ujęte w bazie danych Trybunału wyniosła 3,5 mld euro. Z dokonanej ekstrapolacji wynika, że według stanu na październik 2020 r. i o ile szacunki *ex ante* były poprawne, projekty dotyczące efektywności energetycznej sfinansowane ze środków EFRR i Funduszu Spójności doprowadziłyby do oszczędności energii rzędu 100 mln MWh w okresie eksploatacji projektów (8,7 mln ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe)).

120 Średni okres eksploatacji inwestycji w ramach tych projektów wynosił 18 lat, w związku z czym w skali roku wielkość oszczędności oscylowała wokół 0,48 Mtoe. Wziąwszy pod uwagę, że obecne oszczędności konieczne do osiągnięcia wartości docelowych w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. wynoszą 137 Mtoe, oszczędności uzyskane w ramach projektów odpowiadają około 0,3% tej wartości.

Wnioski i zalecenia

121 Zwiększenie efektywności energetycznej stanowi kluczowy element unijnych działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu oraz Europejskiego Zielonego Ładu. Konieczne są jednak dalsze starania, aby osiągnąć bardziej ambitne cele unijne w zakresie efektywności energetycznej, a przedsiębiorstwa odgrywają istotną rolę w tych dążeniach. Komisja oraz państwa członkowskie są wspólnie odpowiedzialne za opracowywanie i wdrażanie działań z zakresu polityki w obszarze efektywności energetycznej (pkt **01–15**).

122 W okresie 2014–2020 w ramach EFRR i Funduszu Spójności zapewniono 2,5 mld euro na wybrane działania promujące efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach (pkt **14 i 15**). Środkami tymi zarządzają wspólnie państwa członkowskie oraz Komisja (pkt **16–20**).

123 Trybunał zbadał, czy środki z funduszy unijnej polityki spójności przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach zostały wydane w należyty sposób. Ogólnie rzecz biorąc, w wyniku kontroli Trybunał ustalił, że planowane wydatki nie zostały dobrze powiązane ze strategią UE w zakresie efektywności energetycznej, a w przypadku niektórych projektów stwierdzono problemy z efektywnością. Państwa członkowskie ustanowiły kryteria dotyczące efektywności w odniesieniu do projektów, ale samo wprowadzenie tych kryteriów nie doprowadziło do poprawy efektywności. Oczekiwane rezultaty – choć nie udało się ich zmierzyć za pośrednictwem obecnych ram monitorowania – wskazują, że wkład projektów w realizację celów w zakresie efektywności energetycznej będzie ograniczony.

124 Kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy Komisja i państwa członkowskie oceniły prawidłowość wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji celów w zakresie efektywności energetycznej. Trybunał ustalił, że wprawdzie w ramach EFRR i Funduszu Spójności istnieje możliwość współfinansowania efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach, lecz Komisja nie uzasadniła, jak EFRR i Fundusz Spójności mają przyczyniać się do zaspokojenia konkretnych potrzeb w zakresie finansowania na rzecz efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach, jeśli chodzi o łączną kwotę inwestycji i kwotę inwestycji ze środków publicznych (pkt **34–39**).

125 W PO ustanowiono jasne priorytety i cele dotyczące efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach, choć w większości z nich nie określono

planowanego wkładu PO w realizację krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii (pkt 40–45).

Zalecenie 1 – Ocena potencjalnego i faktycznego wkładu finansowania z funduszy polityki spójności w poprawę efektywności energetycznej

Komisja powinna poprawić wykorzystanie środków, przeprowadzając rzetelną ocenę:

- a) potencjalnego wkładu środków unijnych inwestowanych w poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach na etapie programowania, uwzględniając przy tym potrzeby w zakresie finansowania ze środków publicznych wskazane w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu;

Termin realizacji – 2022 r.

- b) szczegółowego oddziaływania projektów na rzecz poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach w ramach oceny okresu programowania 2014–2020.

Termin realizacji – 2024 r.

126 W niewielkiej liczbie PO zaplanowano przyznanie dużych kwot i istotnej części łącznych środków EFRR i Funduszu Spójności na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach na szczeblu krajowym lub regionalnym. Programy te wyróżniał również większy odsetek środków przeznaczonych na rzecz wybranych projektów w porównaniu z pozostałymi programami (pkt 46–51).

127 Trybunał ustalił, że władze państw członkowskich korzystały głównie z dotacji. Nie uzasadniały przy tym w PO dokonanego wyboru instrumentów finansowania. Nie sposób ustalić, w jakim zakresie zrealizowano by projekty bez wsparcia UE, ale z informacji uzyskanych od beneficjentów wynika, że w przypadku nieznaczonej większości projektów i tak podjęto by decyzję o realizacji. Z dotacji publicznych sfinansowano około połowę łącznej kwoty inwestycji w projektach, a w kwocie wsparcia publicznego spośród wszystkich kategorii środków największy udział miały środki unijne (EFRR i Fundusz Spójności) (pkt 52–64).

128 Trybunał ocenił również, czy procedury stosowane przez państwa członkowskie zapewniały wybór efektywnych projektów. Ustalił, że ogólnie rzecz biorąc, w procesie

wyboru premiowano projekty efektywne, choć zaobserwowano pewne uchybienia, które niekorzystnie wpływają na ogólne wyniki programu.

129 Stwierdził również, że większość państw członkowskich wymagała od przedsiębiorstw przedłożenia zweryfikowanych szacowanych oszczędności energii. W kilku przypadkach proponowano tym przedsiębiorstwom wsparcie finansowe na pokrycie kosztów audytów energetycznych *ex ante*. Rzadziej zdarzało się zatwierdzanie *ex post* rezultatów projektów (pkt 67–73).

130 Większość instytucji zarządzających zasadniczo wymagała, by w projektach przestrzegano wymogów w zakresie minimalnej oszczędności energii i norm efektywności, pomimo braku norm unijnych dotyczących efektywności w odniesieniu do przedsiębiorstw. Poziom ambicji zawarty w tych wymogach był różny, ale w większości przypadków promowały one osiągnięcie istotnych oszczędności. Trybunał stwierdził również, że władze niektórych państw członkowskich ustanowiły w odniesieniu do inwestycji kryteria w zakresie efektywności (pkt 74–80).

131 Ogólnie rzecz biorąc, projekty wydawały się być efektywne: mediana kosztów osiągnięcia oszczędności energii była niższa od mediany ceny energii elektrycznej w państwach członkowskich, choć równocześnie była poniżej poziomu odniesienia z bazy danych DEEP (pkt 81–88).

132 Wskaźniki finansowe były rzadko używane przy wyborze projektów, pomimo iż większość beneficjentów je stosowała. Trybunał zwrócił uwagę, że w przypadku jednej trzeciej projektów czas zwrotu był dłuższy od okresu eksploatacji inwestycji, co oznacza, że projekty te nie były efektywne (pkt 89–94).

133 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali, w jakiej mierze czas zwrotu kosztów wpływa na koszt osiągnięcia oszczędności energii, i stwierdzili, że bardzo długie czasy zwrotu kosztów – czyli dłuższe od okresu eksploatacji inwestycji – przekładają się na znacząco wyższe koszty osiągania oszczędności energii (pkt 95–100). Ustanawianie kryteriów w zakresie efektywności odnoszących się do energii i emisji CO₂ nie spowodowało znaczącego zmniejszenia średnich kosztów związanych z oszczędnościami (pkt 101–103).

134 Bardziej wydajne byłoby stosowanie wskaźnika czasu zwrotu kosztów. Pomogłoby to prawdopodobnie przy wyborze stosownych instrumentów finansowania. W przypadku projektów charakteryzujących się bardzo krótkim czasem zwrotu kosztów oraz niskimi kosztami uniknięcia opłat realizacja byłaby zapewne możliwa nawet bez dotacji unijnych. Projekty te można było sfinansować z pożyczek

(pkt 99 i 106). Na mocy nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów władze są zobowiązane do uzasadniania wyboru instrumentów finansowania w odniesieniu do nowych PO (pkt 53).

Zalecenie 2 – Zweryfikowanie, czy wybór instrumentu finansowania został odpowiednio uzasadniony

Komisja powinna zweryfikować, czy wybór instrumentu finansowania został racjonalnie uzasadniony przez państwa członkowskie w złożonych przez nie wnioskach programowych oraz czy dotacje nie są wykorzystywane w przypadkach, w których bardziej odpowiednio byłoby zastosowanie instrumentów finansowych.

Termin realizacji – 2022 r.

135 Nie należy przydzielać wsparcia ze środków UE, gdy czas zwrotu kosztów istotnie przekracza okres eksploatacji inwestycji, gdyż oznacza to, że projekty są nieefektywne i najprawdopodobniej nie są finansowo opłacalne (pkt 106). Taką sytuację zaobserwowano w przypadku jednej trzeciej projektów, dla których Trybunał dysponował danymi (pkt 94).

136 Ponadto w oparciu o wskaźniki i własną analizę Trybunał ocenił, czy rezultaty uzyskane w ramach projektów potwierdzają poprawę efektywności energetycznej.

137 Choć priorytet dotyczący poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach ustanowiono na szczeblu unijnym, nie ma wspólnych wskaźników służących pomiarowi produktów i rezultatów w okresie 2014–2020. Wskaźniki dotyczące liczby przedsiębiorstw wdrażających inwestycje niskoemisyjne lub inwestycje w ograniczanie emisji CO₂ stosuje się w przypadku kilku priorytetów. Nie sposób wskazać produktów i rezultatów uzyskanych dla priorytetu dotyczącego efektywności energetycznej (pkt 108–110). Państwa członkowskie ustanawiają wskaźniki specyficzne dla programów, ale na szczeblu unijnym nie można zagregować produktów i rezultatów tych programów (pkt 111–114).

138 W przepisach dotyczących funduszy polityki spójności na okres 2021–2027 wprowadzono wspólne wskaźniki dotyczące efektywności energetycznej (pkt 115). Niemniej nie są one dostosowane do innych unijnych wymogów w zakresie sprawozdawczości, np. wynikających z bardziej szczegółowego w tym względzie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu. Nowe wskaźniki pozwalają instytucjom na traktowanie odnawialnych źródeł

energii jako inwestycji w efektywność energetyczną, co wpływa niekorzystnie na monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem i z efektywnością energetyczną (pkt 116).

139 Na koniec Trybunał oszacował też, że oszczędność energii uzyskana dzięki współfinansowanym projektom tylko w ograniczonym stopniu przyczynia się do realizacji celów, gdyż stanowi ona około 0,3% oszczędności energii koniecznych do osiągnięcia celu na 2030 r. (pkt 117–120).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Samo Jereb, w Luksemburgu w dniu 24 listopada 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

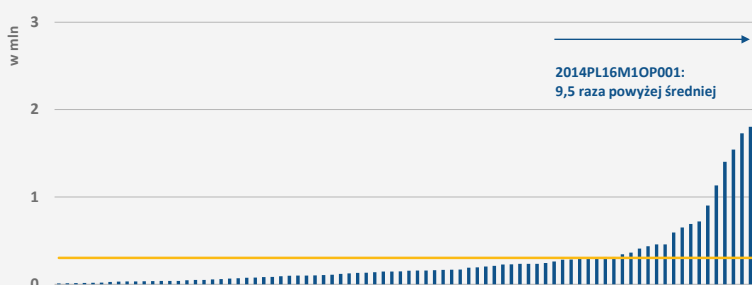
Załączniki

Załącznik I – Analiza projektów ujętych w bazie danych



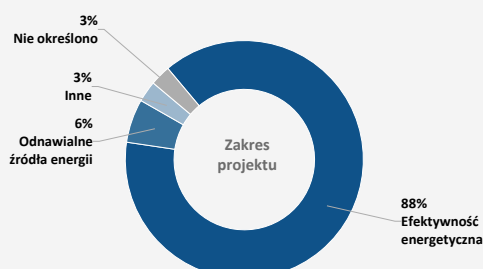
Środki UE w przeliczeniu na projekt

→ Średnia kwota środków UE przydzielonych na projekt wyniosła 300 000 euro.



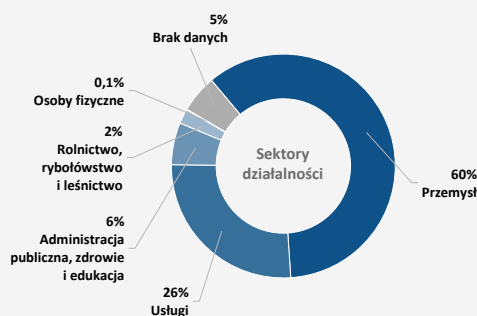
Przydzielone środki UE według zakresu projektu

→ Zgodnie z danymi z bazy Trybunału ponad 88% przydzielonych środków unijnych zostało wydanych na projekty dotyczące efektywności energetycznej.



Przydzielone środki UE w podziale na poszczególne sektory

→ Przemysł stanowił najważniejszą kategorię sektorową w bazie danych. Na kolejnych miejscach plasowały się sektor usług i sektor publiczny.



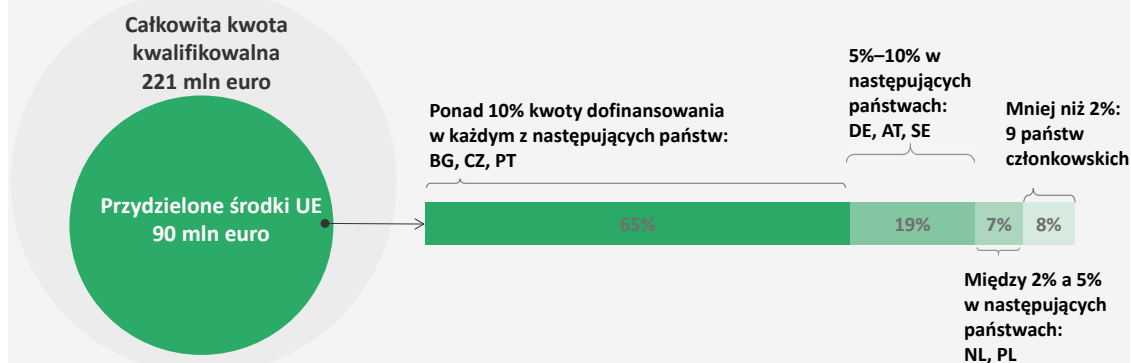
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wykazów projektów uzyskanych od instytucji zarządzających.

Załącznik II – Charakterystyka próby



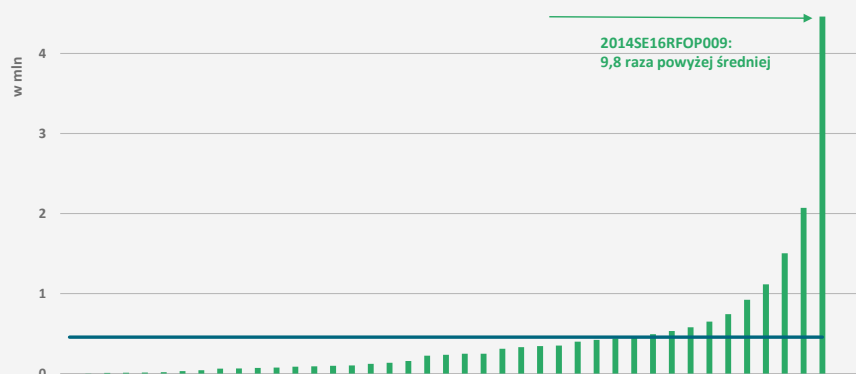
Przegląd środków UE przydzielonych na wybrane projekty dotyczące efektywności energetycznej ujęte w próbie Trybunału

→ Z analizy próby wynika, że w ramach 41 PO obejmujących projekty na rzecz efektywności energetycznej zapewniono finansowanie na rzecz projektów o całkowitej kwocie wydatków kwalifikalnych wynoszącej 221 mln euro. Z tej kwoty 90 mln euro stanowiło dofinansowanie UE na rzecz wybranych projektów.



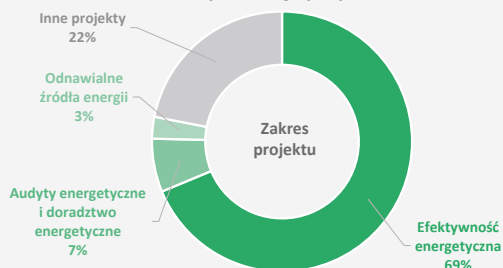
Środki UE w przeliczeniu na projekt

→ Średnia kwota środków UE przydzielonych na projekt wynosiła 456 000 euro.



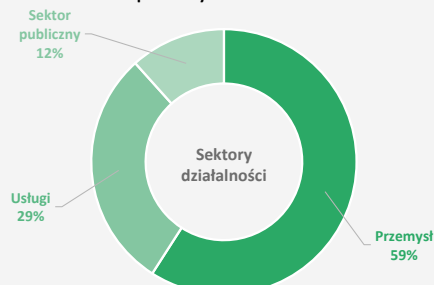
Przydzielone środki UE według zakresu projektu

→ 69% środków unijnych przydzielonych na rzecz wybranych projektów ujętych w próbie Trybunału zostało przeznaczonych na rzecz efektywności energetycznej, a 7% – na rzecz audytów energetycznych i doradztwa.



Przydzielone środki UE w podziale na poszczególne sektory

→ Przemysł stanowił najważniejszą kategorię sektorową w próbie. Na kolejnych miejscach plasowały się sektor usług i sektor publiczny.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie projektów objętych próbą.

Wykaz akronimów

(M)(k)toe – (miliony ton) (kilotony) oleju ekwiwalentnego

CO₂ – dwutlenek węgla

DEEP – platforma ograniczania ryzyka związanego z działaniami w zakresie efektywności energetycznej,

DG ENER – Dyrekcja Generalna ds. Energii

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

Gwh – gigawatogodzina

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

Mwh – megawatogodzina

PJ/GJ – petadżule/gigadżule

PKB – produkt krajowy brutto

PO – program operacyjny

SFC – unijny system przesyłania danych dotyczących funduszy strukturalnych

Glosariusz

AUDYT ENERGETYCZNY – zgodnie z dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej audyt energetyczny oznacza systematyczną procedurę, której celem jest uzyskanie odpowiedniej wiedzy o profilu bieżącego zużycia energii, określenie, w jaki sposób i w jakiej ilości możliwe jest uzyskanie opłacalnej oszczędności energii, oraz poinformowanie o wynikach.

DEEP – platforma ograniczania ryzyka związanego z działaniami w zakresie efektywności energetycznej. Jest to inicjatywa na rzecz otwartego rozpowszechniania informacji stworzona z myślą o pobudzeniu inwestycji w efektywność energetyczną w Europie przez wymianę danych i przejrzystych analiz dotyczących projektów będących w toku.

EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA – stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii zgodnie z dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej (dyrektywą 2012/27/UE).

ENERGOCHŁONNOŚĆ – stosunek krajowego zużycia energii brutto do produktu krajowego brutto (PKB) obliczany dla roku kalendarzowego.

INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA – instytucje regionalne i krajowe zarządzające programami operacyjnymi oraz ponoszące główną odpowiedzialność za skuteczne i efektywne wdrażanie EFRR i Funduszu Spójności.

KOSZTY UNIKNIĘCIA OPŁAT – koszt zaoszczędzenia (uniknięcia zużycia) jednej MWh energii (w euro).

Narzędzie modelowania PRIMES – PRIMES jest modelem systemu energetycznego UE, w ramach którego opracowuje się prognozy średnio- i długoterminowe na okres od 2010 r. do 2030 r.

OSZCZĘDNOŚĆ ENERGII – oznacza ilość zaoszczędzonej energii ustaloną w drodze pomiaru lub oszacowania zużycia przed wdrożeniem środka mającego na celu poprawę efektywności energetycznej i po jego wdrożeniu, z jednoczesnym zapewnieniem normalizacji warunków zewnętrznych wpływających na zużycie energii.

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE – 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie ze stanem na 2021 r.

POPRAWA EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ – zwiększenie efektywności energetycznej dzięki zmianom technologicznym, gospodarczym lub zmianom zachowań.

PRODUKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA – miara korzyści gospodarczych w przeliczeniu na każdą jednostkę zużytej energii. Oblicza się ją, dzieląc łączną produkcję gospodarczą (np. PKB) przez ilość zużytej energii (np. tony oleju ekwiwalentnego). Pozwala ona ocenić, w jakim stopniu zużycie energii jest sprzężone z wzrostem PKB.

PROGRAM OPERACYJNY – dokument programowy, w którym wyszczególniono priorytety inwestycyjne, cele szczegółowe, wskaźniki rezultatu i produktu, oraz w którym określono system zarządzania i kontroli wprowadzony w celu zapewnienia skutecznego i efektywnego wdrażania EFRR lub Funduszu Spójności.

ZUŻYCIE ENERGII KOŃCOWEJ – oznacza całość energii dostarczonej sektorom przemysłu, transportu, gospodarstw domowych, usług i rolnictwa. Z wielkości tej wyłącza się dostawy dla sektora przemiany energetycznej oraz samego przemysłu energetycznego.

ZUŻYCIE ENERGII PIERWOTNEJ – zużycie krajowe brutto z wyłączeniem zastosowań pozaenergetycznych.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

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 publiczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Samo Jereb i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Pracami kierował członek Trybunału Samo Jereb, a w działania zaangażowani byli: Kathrine Henderson, szefowa gabinetu; Jerneja Vrabič, attaché; Emmanuel Rauch, kierownik; Oana Dumitrescu, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Lorenzo Pirelli, Lucia Rosca, Asimina Petri, Małgorzata Frydel, Timo Lehtinen oraz Nicholas Edwards. Materiały graficzne opracowała Marika Meisenzahl.



W drugim rzędzie (od lewej): Lorenzo Pirelli, Lucia Rosca, Emmanuel Rauch, Małgorzata Frydel, Nicholas Edwards

W pierwszym rzędzie (od lewej): Asimina Petri, Timo Lehtinen, Oana Dumitrescu, Samo Jereb, Marika Meisenzahl

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2022.

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 zawarto indywidualnych 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 wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania nie można zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwość do zidentyfikowania osobę fizyczną, tak jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

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

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 wykorzystywania 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 stosowanymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

PDF	ISBN 978-92-847-7310-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/994397	QJ-AB-22-002-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7289-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/999673	QJ-AB-22-002-PL-Q

Efektywność energetyczna ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia przez UE neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali projekty w zakresie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach współfinansowane z funduszy polityki spójności. Ustalili, że Komisja nie oszacowała możliwych oszczędności energii w przedsiębiorstwach ani potrzeb w zakresie finansowania. W programach nie doprecyzowano, w jaki sposób fundusze wnoszą wkład w realizację priorytetów w zakresie efektywności energetycznej. Wskaźniki *ex post* nie pozwalają dokonać oceny takiego wkładu, niemniej kontrolerzy szacują, że uzyskane oszczędności odpowiadają około 0,3% wartości docelowych na 2030 r. Inwestycje w efektywność energetyczną były zasadniczo efektywne. Gdyby w procesie wyboru projektów zastosowano wskaźniki finansowe, udało się uniknąć niektórych nieefektywnych rozwiązań i dokonano by lepszego wyboru instrumentu finansowego. Trybunał zaleca, by Komisja wyjaśniła wkład funduszy unijnych i zweryfikowała, czy dokonano właściwego wyboru instrumentu finansowego.

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