



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

Opinia 04/2022

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322
ust. 1 lit. a) TFUE)

**w sprawie wniosku dotyczącego
rozporządzenia Parlamentu
Europejskiego i Rady zmieniającego
rozporządzenie (UE) 2021/241
w odniesieniu do rozdziałów
REPowerEU w planach odbudowy
i zwiększania odporności
oraz zmieniającego rozporządzenie
(UE) 2021/1060, rozporządzenie (UE)
2021/2115, dyrektywę 2003/87/WE
i decyzję (UE) 2015/1814 [2022/0164
(COD)]**

Spis treści

	Punkty
Wstęp	01-05
Uwagi ogólne	06-07
Uwagi szczegółowe	08-74
Cele i koncepcja REPowerEU	08-17
Cele REPowerEU	08-14
Ocena skutków i konsultacje z zainteresowanymi stronami na poziomie UE i w państwach członkowskich	15-17
Finansowanie i przydziały środków	18-36
Finansowanie REPowerEU	18-31
Przydział środków	32-36
Rozdziały REPowerEU	37-59
Proces przedkładania rozdziałów REPowerEU	37-38
Treść rozdziałów REPowerEU	39-49
Ocena rozdziałów REPowerEU	50-59
Sprawozdawczość, monitorowanie i ocena	60-74
Sprawozdania z wdrażania rozdziałów REPowerEU	61-63
Monitorowanie przez Komisję	64-72
Oceny	73-74

Wstęp

01 W wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę wzrosły obawy dotyczące bezpieczeństwa energetycznego UE. Na pierwszy plan wysunęła się kwestia zależności UE od importu gazu, ropy i węgla z Rosji. W odpowiedzi w marcu 2022 r. Komisja wezwała do szybkiego odchodzenia od importu paliw kopalnych z Rosji i przyspieszenia realizacji Europejskiego Zielonego Ładu¹. W następstwie tego wezwania Rada Europejska zdecydowała, że Unia Europejska powinna jak najszybciej całkowicie uniezależnić się od importu gazu, ropy i węgla z Rosji oraz poprosiła Komisję o przedstawienie stosownego planu do końca maja 2022 r.

02 18 maja 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła REPowerEU² – plan działania mający zapewnić bardziej odporny system energetyczny i stworzenie faktycznej unii energetycznej. Cel ten miałby zostać osiągnięty przez uniezależnienie UE od paliw kopalnych i przyspieszenie przejścia na czystą energię. Działania przewidziane w planie mają umożliwić realizację tych ambicji poprzez oszczędzanie energii, dywersyfikację dostaw energii, przyspieszenie procesu zastępowania paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii na poziomie mieszkań, sektora przemysłu i produkcji energii elektrycznej, a także wytwarzanie czystej energii.

¹ Komunikat Komisji pt. „REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie”, [COM\(2022\) 108](#).

² Komunikat Komisji pt. „Plan REPowerEU”, [COM\(2022\) 230](#).

03 W ramach tej inicjatywy Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1060³, rozporządzenie (UE) 2021/2115⁴, dyrektywę 2003/87/WE⁵ i decyzję (UE) 2015/1814⁶ [2022/0164 (COD)].

04 We wniosku zachęca się państwa członkowskie do wykorzystania ich krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) jako strategicznych ram reform i inwestycji, aby zapewnić wspólne europejskie działanie na rzecz bardziej odpornych, bezpiecznych i zrównoważonych systemów energetycznych. Nowe działania służące temu celowi byłyby zawarte w nowym rozdziale REPowerEU, który dodano by do zatwierdzonych RRP.

05 Zgodnie z wnioskiem, który Trybunał otrzymał od Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego oraz Rady, niniejsza opinia zawiera ocenę ogólnej koncepcji REPowerEU, stosowności proponowanych zmian i potencjalnego ryzyka związanego z wdrożeniem. Koncentruje się ona wprawdzie na wniosku Komisji, lecz wzięto w niej też pod uwagę związane z nim porozumienie polityczne osiągnięte na posiedzeniu Rady Europejskiej 8 marca 2022 r.

³ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#) 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.

⁴ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/2115](#) ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013.

⁵ [Dyrektywa 2003/87/WE](#) ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE.

⁶ [Decyzja \(UE\) 2015/1814](#) w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE.

Uwagi ogólne

06 Trybunał stwierdził, że we wniosku przedstawiono kompleksowo kontekst i główne wyzwania, jak również proces prowadzący do opracowania wniosku. Zaproponowano w nim wdrożenie odpowiednich działań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a tym samym wykorzystanie już istniejących struktur.

07 Trybunał zauważa jednak, że wdrożenie REPowerEU w proponowanej obecnie formie może w praktyce nastręczyć trudności ze względu na następujące kwestie:

- o podczas gdy REPowerEU jest ukierunkowany na UE jako całość, RRF realizowany jest za pomocą działań proponowanych przez państwa członkowskie. W przyszłości może to stanowić problem w przypadku konieczności strategicznej odpowiedzi na powstałe wyzwania, a priorytety poszczególnych państw członkowskich mogą odciągnąć uwagę od priorytetów Unii jako całości;
- o ograniczone ramy czasowe RRF w połączeniu z czasem potrzebnym na przedłożenie i zatwierdzenie zmian do RRP mogą nie być odpowiednie w świetle niektórych celów REPowerEU;
- o obecnie nie jest jasne, czy dostępne środki finansowe będą proporcjonalne do ambitnych celów REPowerEU i odpowiadających im potrzeb inwestycyjnych, zwłaszcza że duże części finansowania wymagałyby od państw członkowskich wykorzystania pozostałych pożyczek w ramach RRF lub przesunięcia środków z innych obszarów polityki Unii;
- o proponowane klucze przydziału służące do rozdzielenia środków między państwa członkowskie nie odzwierciedlają ani obecnych wyzwań związanych z REPowerEU i jego celów, ani konkretnych potrzeb inwestycyjnych państw członkowskich w tym zakresie;
- o biorąc pod uwagę duży nacisk położony w RRF na cele ekologiczne i klimat, wprowadzenie ogólnego zwolnienia z obowiązku stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” w przypadku działań REPowerEU może podważyć jedną z podstawowych wartości tego instrumentu.

Uwagi szczegółowe

Cele i koncepcja REPowerEU

Art. 1 wniosku zmieniający art. 4 i art. 18 ust. 4 lit. q) rozporządzenia w sprawie RRF; dodanie nowego art. 21c i załącznik I do wniosku

Najważniejsze kwestie

- Osiągnięcie celów REPowerEU będzie zależało od działań uzupełniających na wszystkich poziomach.
- Ramy czasowe RRF stanowią ograniczenie dla niektóre z celów REPowerEU.
- Konsultacje z zainteresowanymi stronami były ograniczone do państw członkowskich.

Cele REPowerEU

Osiągnięcie celów

08 Ogólnym celem REPowerEU jest „zwiększeni[e] odporności systemu energetycznego Unii poprzez zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i dywersyfikację dostaw energii na poziomie Unii”⁷. Cel ten byłby realizowany za pośrednictwem RRF przez uwzględnienie odpowiednich działań w rozdziałach REPowerEU w krajowych RRP⁸.

09 Ogólny cel REPowerEU odnosi się do UE jako całości. Zamiast określania projektów strategicznych, które najprawdopodobniej przyczyniłyby się do osiągnięcia tego ogólnego celu, REPowerEU byłby wdrażany za pomocą działań proponowanych przez państwa członkowskie. Może to stanowić problem, jeżeli chodzi o strategiczne podejście do REPowerEU i osiągnięcie jego ogólnego celu.

10 We wniosku zasugerowano poprawę infrastruktury energetycznej, aby zaspokoić najpilniejsze zapotrzebowanie na ropę naftową i gaz ziemny. Trybunał rozumie, że do zaspokojenia krótkoterminowych potrzeb niezbędne mogą być pewne pilne działania.

⁷ Art. 1 wniosku zmieniający art. 4 rozporządzenia (UE) 2021/241 ustanawiającego RRF.

⁸ Nowy art. 21c ust. 1 zmienionego rozporządzenia.

Inwestycje w infrastrukturę dla paliw kopalnych niekoniecznie są jednak zgodne z długoterminowym celem REPowerEU, jakim jest zmniejszenie zależności od paliw kopalnych. Mogą też nie być zgodne z położeniem dużego nacisku na transformację ekologiczną w ramach RRF i wymogiem, aby co najmniej 37% całkowitego przydziału środków z RRF przyczyniało się do osiągnięcia celów klimatycznych.

11 Aby zapewnić synergii i komplementarność, nowe rozdziały REPowerEU powinny również zawierać informacje na temat tych działań służących realizacji celów REPowerEU, które mają być finansowane nie w ramach RRF, lecz z funduszy krajowych lub z innych funduszy unijnych⁹. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by uzyskać przegląd wszystkich istotnych działań, ponieważ sukces REPowerEU będzie zależał od działań uzupełniających na wszystkich poziomach. Niektóre z tych działań, w szczególności finansowane ze źródeł krajowych, nie będą jednak objęte ustaleniami dotyczącymi monitorowania i kontroli w ramach RRF.

Ramy czasowe

12 Wniosek zawiera zestaw celów łączących działania krótkoterminowe mające na celu sprostanie najpilniejszym potrzebom w zakresie bezpieczeństwa dostaw, głównie poprzez poprawę infrastruktury energetycznej, z działaniami średnio- i długoterminowymi skoncentrowanymi na przykład na efektywności energetycznej, wąskich gardłach w zakresie przesyłu i przekwalifikowaniu siły roboczej.

13 W załączniku I do wniosku określono, że działania w rozdziałach REPowerEU powinny „skutecznie przyczyni[ć] się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw dla całej Unii, w szczególności poprzez dywersyfikację dostaw energii lub zmniejszenie zależności od paliw kopalnych przed 2030 r.”. Trybunał zwraca uwagę, że ramy czasowe obejmujące okres do 2030 r. różnią się od okresu kwalifikowalności związanego z RRF, który zakończy się w 2026 r.

14 Jeżeli chodzi o działania odnoszące się do długoterminowych celów REPowerEU, Trybunał zauważa, że ich pełne wdrożenie w ramach RRF, który kończy się w 2026 r., może nie być możliwe. Podczas gdy wsparcie z RRF posłuży do realizacji inwestycji krótkoterminowych, osiągnięcie długoterminowych celów REPowerEU może wymagać inwestycji finansowanych przez inne programy UE.

⁹ Sekcja 5 uzasadnienia do wniosku.

Ocena skutków i konsultacje z zainteresowanymi stronami na poziomie UE i w państwach członkowskich

15 W wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa zasugerowano wykorzystanie ocen skutków i konsultacji z zainteresowanymi stronami jako części kompleksowej analizy wariantów koncepcji i wdrożenia. Mimo to wniosek nie był przedmiotem specjalnej oceny skutków ani konsultacji z zainteresowanymi stronami. Trybunał zgadza się jednak z Komisją, że przeprowadzenie kompleksowej oceny skutków REPowerEU w tak ograniczonych ramach czasowych byłoby trudne.

16 We wniosku wprowadzono wymóg, aby państwa członkowskie przeprowadziły konsultacje przy sporządzaniu RRP i przedstawiły podsumowanie procesu konsultacji w rozdziale REPowerEU, objaśniając wynik konsultacji i sposób, w jaki uwzględniono uwagi zainteresowanych stron¹⁰.

17 Trybunał pozytywnie odnosi się do zaangażowania zainteresowanych stron na poziomie krajowym, mimo że może to wydłużyć czas potrzebny do opracowania i przedstawienia rozdziałów REPowerEU. Nie jest jednak jasne, w jakim stopniu i w jaki sposób Komisja mogłaby interweniować, gdyby państwo członkowskie nie uwzględniło w wystarczającym stopniu opinii i obaw zainteresowanych stron.

¹⁰ Motyw 12 i art. 1 pkt 3 wniosku.

Finansowanie i przydziały środków

Finansowanie REPowerEU

Art. 1 wniosku zmieniający art. 14 rozporządzenia w sprawie RRF; dodanie art. 21a i 21b; art. 2, 3, 4 i 5 wniosku oraz motywy 14–18 i 20 wniosku

Najważniejsze kwestie

- Uzyskanie całkowitego finansowania nie jest pewne; może ono wynosić od 20 mld euro do 275 mld euro.
- Dodatkowe finansowanie (20 mld euro) pokryje jedynie bardzo małą część całkowitych potrzeb inwestycyjnych.
- W przypadku niektórych państw członkowskich zachęty do korzystania z komponentu pożyczkowego mogą być ograniczone.

18 Komisja oszacowała, że potrzebne będą dodatkowe inwestycje w wysokości 210 mld euro na rzecz REPowerEU, w szczególności w celu pokrycia kosztu stopniowego wycofania importu rosyjskich paliw kopalnych do 2027 r.¹¹ Sfinansowanie tych dodatkowych potrzeb jest planowane z różnych źródeł, co daje maksymalną dostępną kwotę finansowania w wysokości 274,4 mld euro:

- 20 mld euro dotacji ze sprzedaży na aukcji uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS);
- do 26,9 mld euro dotacji z dobrowolnych przesunięć środków z funduszy spójności;
- do 7,5 mld euro dotacji z dobrowolnych przesunięć środków z funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- do 220 mld euro z pożyczek w ramach RRF.

19 Trybunał zwraca uwagę, że wszystkie te źródła, z wyjątkiem uprawnień do emisji, pozostają poza kontrolą Komisji, ponieważ zależą od tego, czy państwa członkowskie przesuną środki z innych obszarów polityki lub wykorzystają pozostałą część pożyczek w ramach RRF. W związku z tym całkowita kwota faktycznie dostępnego finansowania

¹¹ Zestawienie informacji pt. „Finansowanie REPowerEU”.

może być znacznie niższa i nie ma pewności, czy wystarczy ona na pokrycie szacowanych potrzeb inwestycyjnych w wysokości 210 mld euro.

Wsparcie w formie dotacji – nowe dochody ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji

20 Zgodnie z wnioskiem Komisja finansowałaby część dotacji w ramach REPowerEU przez pozyskanie 20 mld euro (w cenach bieżących) ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji z rezerwy stabilności rynkowej. Pokryłoby to tylko niewielką część całkowitych szacowanych potrzeb.

21 System handlu uprawnieniami do emisji jest zasadniczym czynnikiem przyczyniającym się do realizacji celu polityki klimatycznej UE, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, aby osiągnąć cele wyznaczone w tym zakresie na lata 2030 i 2050. Rezerwa stabilności rynkowej wspomaga stabilizację systemu handlu uprawnieniami do emisji przez wycofywanie z rynku nadwyżki uprawnień, gdy jest ich zbyt wiele, i uwalnianie ich w przypadku niedoboru.

22 W sprawozdaniu specjalnym z 2020 r. dotyczącym systemu handlu uprawnieniami do emisji¹² Trybunał zalecił, aby Komisja lepiej ukierunkowała przydziały bezpłatnych uprawnień i ulepszyła metodykę ustanawiania wskaźników emisyjności. Zgodnie z wnioskiem zmiana decyzji (UE) 2015/1814 polegałaby na przedłużeniu do 2030 r. obecnego wskaźnika pobrania uprawnień do rezerwy stabilności rynkowej oraz na zapewnieniu możliwości uwolnienia i sprzedaży na aukcji części uprawnień w celu uzyskania dodatkowych dochodów na potrzeby RRF. Przy ostatnich wskaźnikach obrotu (80–100 euro/tCO₂e) uzyskanie kwoty 20 mld euro będzie wymagać wprowadzenia na rynek 200–250 mln dodatkowych uprawnień do 2030 r.

23 Wykorzystanie rezerwy stabilności rynkowej do uzyskania dodatkowych dochodów oraz przywrócenie tak dużych wolumenów uprawnień na rynek może podważyć pierwotny cel tej rezerwy, jakim jest wspieranie opłat za emisję gazów cieplarnianych, oraz zakłócić funkcjonowanie rynku EU ETS. Ponadto może to zmniejszyć zachęty do uruchomienia alternatywnego finansowania na rzecz zrównoważonych inwestycji.

¹² [Sprawozdanie specjalne 18/2020](#) pt. „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania”; zalecenia 1 i 2.

Wsparcie w formie dotacji – przesunięcia środków z funduszy w ramach polityki spójności UE i funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

24 We wniosku wprowadzono możliwość przesunięcia przez państwa członkowskie do 7,5% ich początkowych przydziałów środków w ramach polityki spójności na wsparcie działań REPowerEU w ramach RRF¹³. Pozwoliłoby to na pozyskanie do 26,9 mld euro, głównie z EFRR. Uzyskanie tej dodatkowej kwoty byłoby uzależnione od pełnego wykorzystania istniejącego mechanizmu przesunięcia do 5% (17,7 mld euro) środków w ramach polityki spójności do innych instrumentów objętych zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim. Przesunięte zasoby zostałyby wykorzystane na rzecz państwa członkowskiego zatwierdzającego takie przesunięcie.

25 Podobnie we wniosku umożliwiono przesunięcie do RRF 12,5% środków z EFRROW, do maksymalnej kwoty 7,5 mld euro we wszystkich państwach członkowskich.

26 Oba dodatkowe przesunięcia byłyby dobrowolne. Fakt, że działania REPowerEU nie wymagają współfinansowania krajowego, mógłby być zachętą dla państw członkowskich do dokonywania tych przesunięć. Mogłyby one jednak spowodować przeniesienie przydziałów finansowania z poziomu regionalnego na poziom krajowy w państwach członkowskich ze względu na to, że zarówno fundusze objęte polityką spójności, jak i EFRROW wdraża się za pośrednictwem programów krajowych i regionalnych, natomiast REPowerEU niekoniecznie obejmuje komponent regionalny. Tym samym władze regionalne mogłyby nie być skłonne do wyrażenia zgody na dokonywanie takich przesunięć.

27 Co więcej, zarówno wniosek, jak i wytyczne Komisji wymagają, aby przesunięte środki z EFRROW przyczyniały się jednak do osiągnięcia celów WPR. Ma to na celu wyeliminowanie ryzyka, że przesunięcia utrudnią osiągnięcie tych celów. W przypadku funduszy spójności nie ma jednak takiego dostosowania, chyba że dane przesunięcie wpisano już do umowy partnerstwa. Środki przesunięte ze zmienionego programu niekoniecznie przyczynią się do osiągnięcia celów tego programu.

28 W związku z tym możliwość dobrowolnych przesunięć do RRF środków w ramach polityki spójności i funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich sprowadza się do wyboru polityki, co może skutkować zmniejszeniem dostępności środków na inne cele z zakresu spójności i rozwoju obszarów wiejskich.

¹³ Art. 2 pkt 5 wniosku.

Wsparcie w formie pożyczki – za pomocą pozostałych pożyczek w ramach RRF

29 Komisja proponuje także finansowanie działań REPowerEU z pozostałych pożyczek w ramach RRF. Z 385,8 mld euro udostępnionych na pożyczki w ramach RRF państwa członkowskie złożyły dotychczas wnioski o 165 mld euro, co oznacza, że na potrzeby REPowerEU jest dostępna kwota do 220 mld euro. Ponieważ jak dotąd tylko siedem państw członkowskich złożyło wnioski o pożyczki, a pozostałe mogą to zrobić do 31 sierpnia 2023 r.¹⁴, kwota pozostałych pożyczek dostępnych na działania REPowerEU może się jeszcze znacznie zmniejszyć.

30 Aby Komisja mogła uzyskać pewien obraz proporcji dostępnych pożyczek, wszystkie państwa członkowskie musiałyby poinformować o swoim zamiarze złożenia wniosku o pożyczkę nie później niż 30 dni po wejściu w życie zmienionego rozporządzenia. Informacje te miałyby jednak charakter wyłącznie orientacyjny. W związku z tym faktycznie dostępna kwota byłaby znana dopiero po upływie terminu składania wniosków o pożyczkę, który przypada na 31 sierpnia 2023 r.

31 To, czy państwa członkowskie skorzystają z pozostałych pożyczek, zależy od wielu czynników, w szczególności od warunków udzielania pożyczek lub od dodatkowych potrzeb finansowych lub wskaźnika zadłużenia państw członkowskich. W związku z tym atrakcyjność pożyczek będzie prawdopodobnie różna. Ogólnie rzecz biorąc, jest mało prawdopodobne, aby z dostępnych pożyczek skorzystały państwa członkowskie mające dostęp do pożyczek udzielanych na korzystniejszych warunkach niż warunki, które może zaoferować UE.

¹⁴ Art. 14 rozporządzenia (UE) 2021/241.

Przydział środków

Art. 1 wniosku zmieniający art. 14 rozporządzenia w sprawie RRF; dodanie art. 21a i 21b; art. 2, 3, 4 i 5 wniosku oraz motywy 14–18 i 20 wniosku

Najważniejsze kwestie

- Klucz przydziału środków, który odnosi się do dotacji i pożyczek, nie jest bezpośrednio powiązany z celami REPowerEU.
- Mechanizm przydziału środków odnoszący się do pozostałej części pożyczek w ramach RRF nie jest jeszcze jasny.

Przydział dotacji

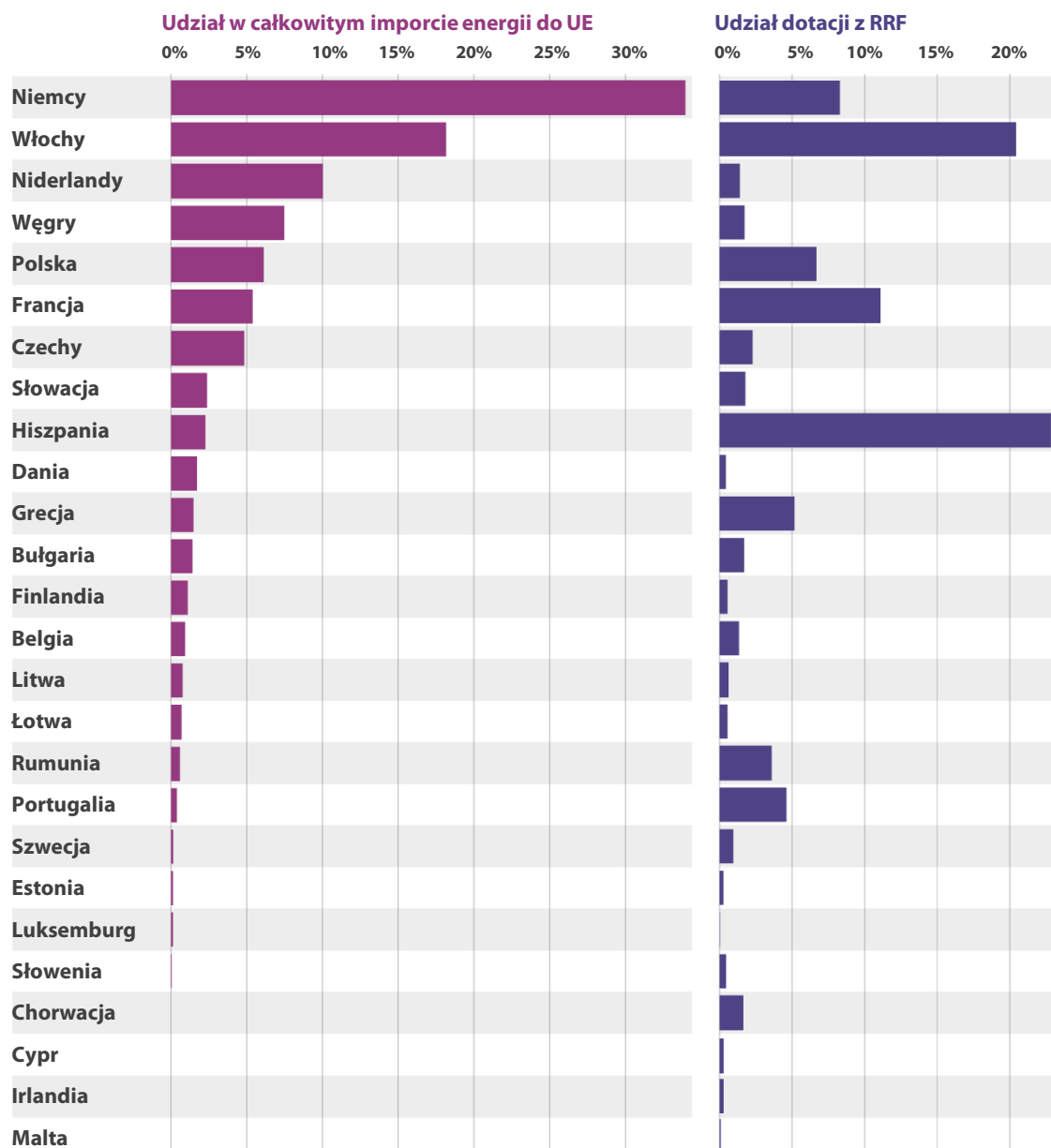
32 We wniosku¹⁵ zaproponowano obliczanie udziału państw członkowskich w dotacjach na podstawie klucza przydziału w ramach RRF określonego w art. 11 rozporządzenia (UE) 2021/241. W rezultacie 70% udziału w dotacjach byłoby przydzielane na podstawie liczby ludności, odwrotności PKB na mieszkańca i stopy bezrobocia poszczególnych państw członkowskich. Pozostałe 30% rozdzielano by na podstawie liczby ludności, odwrotności PKB na mieszkańca oraz, w równej proporcji, zmiany realnego PKB w 2020 r. i zagregowanej zmiany realnego PKB w okresie 2020–2021.

33 Dlatego też proponowany klucz przydziału nie jest bezpośrednio powiązany z potrzebami inwestycyjnymi REPowerEU ani z jego celami dotyczącymi zmniejszenia zależności od paliw kopalnych i dywersyfikacji dostaw energii. Na przykład nie uwzględniono w nim wskaźnika zależności energetycznej¹⁶, a zwłaszcza zależności od Rosji, która różni się znacznie między państwami członkowskimi (zob. *rys. 1*), ani wskaźnika udziału odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym w przypadku poszczególnych państw członkowskich, który waha się od 10% do ponad 90%.

¹⁵ Art. 21a ust. 2 zmienionego rozporządzenia (UE) 2021/241.

¹⁶ Wskaźnik zależności energetycznej pokazuje, jaką część energii dana gospodarka musi importować.

Rys. 1 – Udział całkowitego importu energii z Rosji do UE a szacowany udział dotacji przy zastosowaniu klucza przydziału w ramach RRF



* Informacje dotyczące Austrii nie są dostępne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie:

<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html?lang=en> oraz
https://ec.europa.eu/info/files/updated-member-states-grant-allocation-based-eurostat-outturn-data-2020-and-2021_en.

Przydział pożyczek

34 We wniosku nie zmieniono formuły przydziału komponentu pożyczkowego uregulowanej w art. 14 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241. W związku z tym każde państwo członkowskie może ubiegać się o pożyczki w wysokości do 6,8% DNB

w 2019 r. Podobnie jak w przypadku dotacji, alokacja pożyczek nie odnosi się do celów REPowerEU.

35 W rozporządzeniu w sprawie RRF przewidziano możliwość zwiększenia kwoty pożyczek w wyjątkowych okolicznościach. Zgodnie z proponowaną zmianą art. 14 ust. 6 w ramach tego zwiększenia należy uwzględnić potrzeby państwa członkowskiego ubiegającego się o pożyczkę oraz wnioski planowane lub już złożone przez inne państwa członkowskie. W praktyce umożliwia to przeniesienie przydziału pozostałej części komponentu pożyczkowego RRF na rzecz innych państw członkowskich.

36 Nie jest jasne, w jaki sposób pozostałe pożyczki zostałyby rozdzielone między państwa członkowskie, ponieważ w zmienionym art. 14 ust. 6 podano jedynie zasady przewodnie (równe traktowanie, solidarność, proporcjonalność i przejrzystość) bez dalszych szczegółowych informacji dotyczących sposobu ich wdrażania.

Rozdziały REPowerEU

Art. 1 wprowadzający nowy art. 21c oraz motywy 4–8, 10–11 i 13–14 wniosku

Najważniejsze kwestie

- Przedłożenie rozdziałów REPowerEU nie jest obowiązkowe.
- Ogólne zwolnienie z obowiązku stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód” w przypadku niektórych działań REPowerEU zagraża celom ekologicznym RRF.
- Inicjatywy transgraniczne odgrywają zasadniczą rolę w osiągnięciu celów, ale mogą nie być systematycznie uwzględniane w rozdziałach REPowerEU.
- Czas potrzebny na ocenę będzie oznaczał, że środki będą prawdopodobnie dostępne dopiero pod koniec 2023 r.
- Nowe kryterium oceny rozdziałów REPowerEU pozostawia przestrzeń na swobodę w ocenie jakościowej.

Proces przedkładania rozdziałów REPowerEU

37 W rozporządzeniu (UE) 2021/241 określono okoliczności, w których państwo członkowskie może zmienić swój RRP¹⁷. W **tabeli 1** Trybunał przedstawił przegląd możliwych powodów zmiany RRP określonych w rozporządzeniu (UE) 2021/241.

Tabela 1 – Okoliczności pozwalające na zmianę RRP

Rodzaj zmiany	Powód zmiany	Przepis rozporządzenia (UE) 2021/241
Zmiana ogólna	Obliczenie ostatecznego przydziału środków finansowych z RRF powoduje korektę w górę lub w dół przydziału dla danego państwa członkowskiego.	Art. 11 ust. 2
	Państwo członkowskie składa wniosek o (dodatkową) pożyczkę	Art. 14 ust. 4
	Państwo członkowskie składa wniosek o zmianę, uzasadniając, że realizacja kamieni milowych i wartości docelowych zawartych	Art. 21 ust. 1

¹⁷ Art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

	w RRP nie jest już możliwa z uwagi na obiektywne okoliczności.	
Rozdziały REPowerEU*	Państwo członkowskie proponuje działania REPowerEU i składa wniosek o finansowanie z dodatkowych środków, o którym mowa w art. 21a rozporządzenia (UE) 2021/241.	Art. 14
	Państwo członkowskie proponuje działania REPowerEU i dokonuje przesunięcia środków finansowych z funduszy spójności lub EFRROW.	Art. 18
	Państwa członkowskie mogą ubiegać się o zwiększenie wsparcia w formie pożyczki powyżej 6,8% DNB w 2019 r.	Art. 14 ust. 6

* Przedłożenie obowiązkowe w przypadku którejkolwiek ze zmian ogólnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

38 Państwa członkowskie, które będą ubiegać się o zmianę RRP po wejściu w życie przedmiotowego wniosku, byłyby zobowiązane do uwzględnienia rozdziału REPowerEU. Państwa członkowskie, które nie będą ubiegać się o taką zmianę, nie byłyby jednak zobowiązane do przedłożenia rozdziału REPowerEU. Mogłoby to utrudnić osiągnięcie celów REPowerEU.

Treść rozdziałów REPowerEU

Zalecenia dla poszczególnych krajów

39 Rozporządzenie (UE) 2021/241 stanowi, że RRP mają „przyczynić się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom lub ich znacznej części, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów” przyjętych w ramach europejskiego semestru¹⁸.

40 Zalecenia dla poszczególnych krajów z 2022 r.¹⁹ odnoszą się m.in. do wyzwań energetycznych, przed którymi stoją państwa członkowskie. W 2021 r. Komisja nie wydała żadnych zaleceń dla poszczególnych krajów, a jedynie zalecenia dotyczące sytuacji budżetowej państw członkowskich w ramach paktu stabilności i wzrostu²⁰.

¹⁸ Art. 18–19 rozporządzenia (UE) 2021/241 i załącznik V do tego rozporządzenia.

¹⁹ „2022 European Semester: Country-Specific Recommendations / Commission Recommendations”.

²⁰ „Country-Specific Recommendations for 2019, 2020 and 2021: A tabular comparison and an overview of implementation”, s. 2.

41 Ponieważ wniosek w sprawie rozporządzenia nie zmienia obecnych przepisów rozporządzenia (UE) 2021/241 dotyczących zaleceń dla poszczególnych krajów, państwa członkowskie proponujące rozdział REPowerEU nadal musiałyby wykazać, że w swoich zmienionych RRP odniosły się do wszystkich stosownych wydanych dotychczas zaleceń dla poszczególnych krajów lub ich części. O ile zalecenia dla poszczególnych krajów z 2022 r. związane z energią (np. zwiększenie efektywności energetycznej, dywersyfikacja dostaw energii lub rozwój infrastruktury energetycznej) odpowiadają celom REPowerEU, o tyle zalecenia dla poszczególnych krajów niezwiązane z energią (np. dotyczące emerytur, opodatkowania lub polityki fiskalnej) wykraczają poza zakres tych rozdziałów i dlatego pozostaje niejasne, w jaki sposób zostaną one uwzględnione.

42 Trybunał zauważa również, że w rozporządzeniu (UE) 2021/241 i w przedmiotowym wniosku nie określono, co stanowi „stosowne” zalecenia lub ich „znaczną część”. Znaczenie tych określeń będzie zależało od wyniku rozmów między Komisją a danym państwem członkowskim, a także od środków dostępnych dla danego państwa członkowskiego. Ocena zakresu, w jakim uwzględniono zalecenia dla poszczególnych krajów, jest zatem kwestią osądu.

Zasada „nie czyn poważnych szkód”

43 W rozporządzeniu (UE) 2021/241 nie zezwala się na włączenie do RRP żadnych działań służących realizacji reform i projektów inwestycyjnych, jeżeli mogą one wyrządzić poważną szkodę środowisku (zasada „nie czyn poważnych szkód”).

44 We wniosku wprowadzono wyjątek od tej zasady w odniesieniu do działań prowadzących do „popraw[ę] infrastruktury energetycznej, aby sprostać najpilniejszym potrzebom w zakresie bezpieczeństwa dostaw”.

45 Trybunał rozumie, że działania takie prawdopodobnie będą miały wpływ na środowisko i że nastąpi kompromis między celem, jakim jest bezpieczeństwo dostaw energii, a obawami dotyczącymi środowiska i klimatu, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej. Biorąc jednak pod uwagę silny nacisk położony w RRF na cele ekologiczne i klimat, wprowadzenie zwolnienia z obowiązku stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” może podważyć jedną z podstawowych wartości tego instrumentu. Może być zatem użyteczne co najmniej wskazanie, jak wpłyną na środowisko potencjalnie szkodliwe działania. Dzięki temu możliwe będzie wybranie tych, których wpływ na środowisko i klimat jest dopuszczalny w zestawieniu z wartością dodaną, jaką mają wnieść w kontekście celów REPowerEU.

Projekty transgraniczne

46 Zgodnie z wnioskiem projekty i działania transgraniczne szczególnie dobrze służą realizacji celów planu REPowerEU²¹. Dotyczy to w szczególności projektów mających na celu poprawę połączeń energetycznych między państwami członkowskimi w celu zwiększenia bezpieczeństwa i dywersyfikacji dostaw energii.

47 Liczba projektów transgranicznych uwzględnionych w zatwierdzonych dotychczas RRP jest ograniczona, przy czym wniosek nie obejmuje żadnych konkretnych działań mających na celu zachęcenie do realizacji takich projektów. Ponadto fakt, że rozdziały REPowerEU można przedkładać w różnym czasie, dodatkowo utrudnia włączenie projektów transgranicznych do RRP.

48 Niezależnie od strategicznego znaczenia projektów transgranicznych lub transgranicznych odcinków projektów priorytetowych TEN-E dla osiągnięcia celów REPowerEU Trybunał zauważa, że w ich przypadku często dochodzi do opóźnień. Na przykład niemal dziesięć lat po planowanym terminie wciąż nie ukończono integracji rynku energii elektrycznej UE z powodu niewystarczającej przepustowości transgranicznych połączeń wzajemnych²².

49 Konkretnie wyzwania, które pojawiają się przy projektowaniu i wdrażaniu projektów transgranicznych, podkreślają konieczność, aby do finansowania w ramach REPowerEU zgłaszać dojrzałe projekty, uwzględniając przy tym termin wdrażania RRF. W innym przypadku strategiczne projekty transgraniczne mogą nie zostać uwzględnione w RRP.

²¹ Zob. uzasadnienie wniosku.

²² ACER Market Monitoring Report 2020 – Electricity Wholesale Market Volume.

Ocena rozdziałów REPowerEU

Procedura i harmonogram oceny

50 Procedury oceny rozdziałów REPowerEU są zasadniczo zgodne z procedurami stosowanymi w przypadku RRP w ich pierwotnej formie:

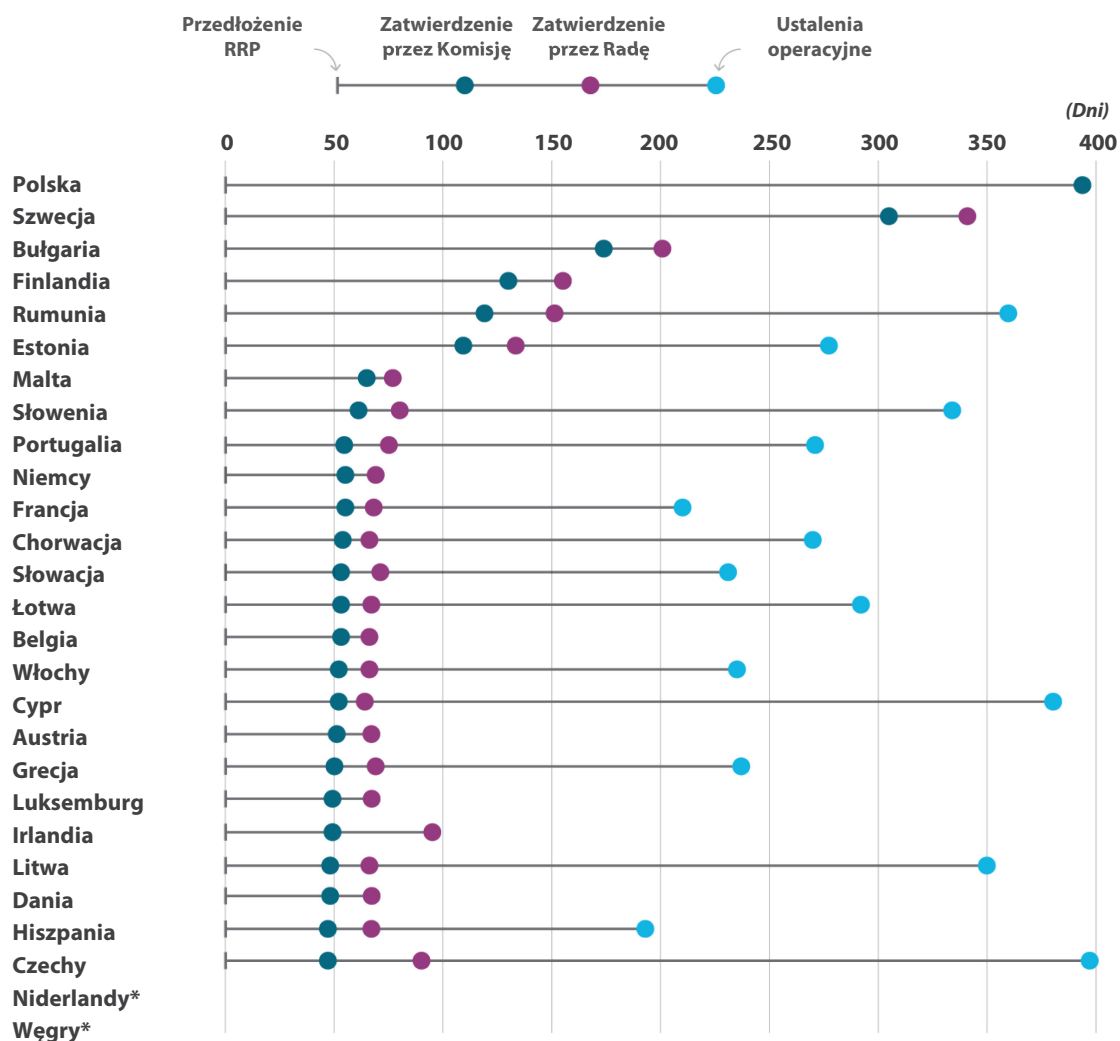
- o Komisja ocenia każdy RRP w ciągu dwóch miesięcy od jego przedłożenia przez państwo członkowskie. Za zgodą państwa członkowskiego termin ten można w razie potrzeby przedłużyć o rozsądny okres²³. Po wydaniu pozytywnej oceny RRP Komisja przygotowuje wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady.
- o Na podstawie tego wniosku Rada powinna zatwierdzić decyzję wykonawczą Rady w sprawie RRP w terminie czterech tygodni²⁴.
- o Po zatwierdzeniu przez Radę Komisja dokonuje wraz z państwem członkowskim ustaleń operacyjnych obejmujących techniczne aspekty wdrażania, takie jak harmonogram, dodatkowe etapy pośrednie w stosunku do kamieni milowych i wartości docelowych oraz ustalenia dotyczące dostępu do odpowiednich danych bazowych.

51 Na dzień 4 lipca 2022 r. wszystkie państwa członkowskie przedłożyły swoje RRP, ale tylko 14 podpisało ustalenia operacyjne. W tych 14 przypadkach średni czas upływający od przedłożenia RRP do podpisania ustaleń operacyjnych wyniósł około 9 miesięcy (zob. [rys. 2](#)).

²³ Art. 19 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241.

²⁴ Art. 20 rozporządzenia (UE) 2021/241.

Rys. 2 – Czas od przedłożenia RRP do podpisania ustaleń operacyjnych



* Węgry i Niderlandy dopiero niedawno przedłożyły swoje RRP, które Komisja nadal ocenia.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

52 Ponadto, jak wyjaśniono powyżej, we wniosku nie określono terminu przedkładania rozdziałów REPowerEU. Stwierdzono jedynie, że: „[p]lany odbudowy i zwiększania odporności przedłożone Komisji po [wejściu w życie niniejszego rozporządzenia zmieniającego] muszą zawierać rozdział REPowerEU”²⁵.

53 Brak jasnego terminu na przedłożenie rozdziałów REPowerEU i określenia czasu potrzebnego na ich ocenę negatywnie wpłynęłyby na terminowość finansowania w ramach REPowerEU. Nawet przy założeniu, że ocena rozdziałów REPowerEU zajęłaby mniej czasu niż pierwotna ocena RRP, jest mało prawdopodobne, aby zmienione

²⁵ Art. 21c zmienionego rozporządzenia (UE) 2021/241.

ustalenia operacyjne podpisano do końca pierwszego półrocza 2023 r. lub aby finansowanie było dostępne przed końcem 2023 r.

Kryterium i rating oceny rozdziałów REPowerEU

54 Podstawę dokonywanej przez Komisję oceny RRP oraz nowych rozdziałów REPowerEU stanowi kilka kryteriów w czterech różnych kategoriach („adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność”)²⁶.

55 We wniosku Komisja wprowadza dodatkowe kryterium oceny inwestycji i reform zawartych w rozdziałach REPowerEU i wymienia określone elementy, które należy wziąć pod uwagę (zob. [tabela 2](#)).

Tabela 2 – Ocena rozdziałów REPowerEU

Kryterium	Elementy, które należy uwzględnić w ocenie
„Oczekuje się, że działania [...] skutecznie przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw dla całej Unii, w szczególności poprzez dywersyfikację dostaw energii lub zmniejszenie zależności od paliw kopalnych przed 2030 r.”.	<p>„Realizacja planowanych działań ma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy infrastruktury energetycznej w celu zaspokojenia najpilniejszych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego, w szczególności aby umożliwić dywersyfikację dostaw w interesie Unii jako całości; lub 2. w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia efektywności energetycznej budynków, obniżenia emisyjności przemysłu, zwiększenia produkcji i wykorzystania zrównoważonego biometanu i zielonego lub odnawialnego wodoru oraz zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych; lub 3. zlikwidować wąskie gardła w infrastrukturze energetycznej, w szczególności poprzez budowę połączeń transgranicznych z innymi państwami członkowskimi, lub wspierać bezemisyjny transport i jego infrastrukturę, w tym koleje; lub 4. w znacznym stopniu przyczynić się do wspierania przekwalifikowywania siły roboczej ukierunkowanego na umiejętności ekologiczne oraz do wspierania łańcuchów wartości w zakresie kluczowych materiałów i technologii związanych z transformacją ekologiczną; oraz 5. czy działania i wyjaśnienia [...] wzajemnie się uzupełniają i w znacznym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia dywersyfikacji dostaw energii w Unii lub zmniejszenia zależności od paliw kopalnych przed 2030 r. wraz z:

²⁶ Art. 19 ust. 3 [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#).

	<ul style="list-style-type: none"> ○ działaniami zawartymi w przyjętych już decyzjach wykonawczych Rady oraz ○ innymi działaniami przyczyniającymi się do realizacji celów REPowerEU, które mają być wdrażane bez wsparcia finansowego w ramach Instrumentu w okresie od 1 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r.”.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku.

56 W wytycznych dotyczących oceny²⁷ podano skalę ratingu w odniesieniu do wszystkich kryteriów REPowerEU. Komisja nadawałaby rozdziałom rating od „A” (najwyższy) do „C” (najniższy). Aby RRP otrzymał pozytywną ocenę ogólną, kryterium REPowerEU musi jednak uzyskać rating „A” (zob. [tabela 3](#)).

Tabela 3 – Rating rozdziałów REPowerEU

Kryterium	Możliwy rating wkładu	Minimalny wymagany rating
„Oczekuje się, że działania [...] skutecznie przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw dla całej Unii, w szczególności poprzez dywersyfikację dostaw energii lub zmniejszenie zależności od paliw kopalnych przed 2030 r.”.	<p>A – „w dużym stopniu”</p> <p>B – „w umiarkowanym stopniu”</p> <p>C – „w niewielkim stopniu”</p>	A

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku.

57 Jak zauważył Trybunał w opinii w sprawie RRF²⁸, brzmienie kryterium i elementy oceny nie zawsze są konkretne („w sposób znaczący przyczyniają się”, „zwiększenie efektywności energetycznej”). Ponadto we wniosku brakuje jasnej definicji tego, co stanowi „działania przyczyniające się w dużym/umiarkowanym/niewielkim stopniu” do osiągnięcia celów bezpieczeństwa dostaw energii lub zmniejszenia zależności od paliw kopalnych. Nadawanie ratingu byłaby zatem kwestia swobody w ocenie jakościowej, związanej z ryzykiem potencjalnego wpływu poszczególnych RRP i spójności ich oceny w różnych państwach członkowskich.

58 Do tej pory Komisja zasadniczo oceniała RRP indywidualnie, nie przeprowadzając analizy porównawczej między państwami członkowskimi. Zastosowanie takiego

²⁷ Załącznik V do zmienionego rozporządzenia (UE) 2021/241.

²⁸ [Opinia nr 6/2020](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408).

podejścia to jest jeszcze bardziej prawdopodobne w przypadku zmian RRP, w tym rozdziałów REPowerEU, ponieważ państwa członkowskie nie będą przedkładać ich w tym samym czasie. Zmniejszy to również prawdopodobieństwo określenia i promowania projektów transgranicznych (zob. [Projekty transgraniczne](#)), które odgrywają zasadniczą rolę w osiągnięciu celów REPowerEU i są wyraźnie wymienione w trzecim elemencie oceny. Ponadto brak analizy porównawczej stawia pod znakiem zapytania spójność ocen rozdziałów REPowerEU. Ograniczyłby on też zakres jakiegokolwiek strategicznego spojrzenia na to, czy działania opisane w tych rozdziałach mogą przyczynić się do realizacji ogólnych celów REPowerEU.

59 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wyraźne odniesienie do komplementarności w ostatnim elemencie oceny oraz zobowiązanie państw członkowskich do przedstawienia kompleksowego przeglądu wszystkich odpowiednich działań, niezależnie od źródła finansowania. Działania finansowane z innych, w szczególności krajowych, źródeł pozostają jednak poza mechanizmami kontroli RRF i mogą być w każdej chwili zmienione lub anulowane. Ogranicza to korzyści płynące z tego elementu oceny.

Sprawozdawczość, monitorowanie i ocena

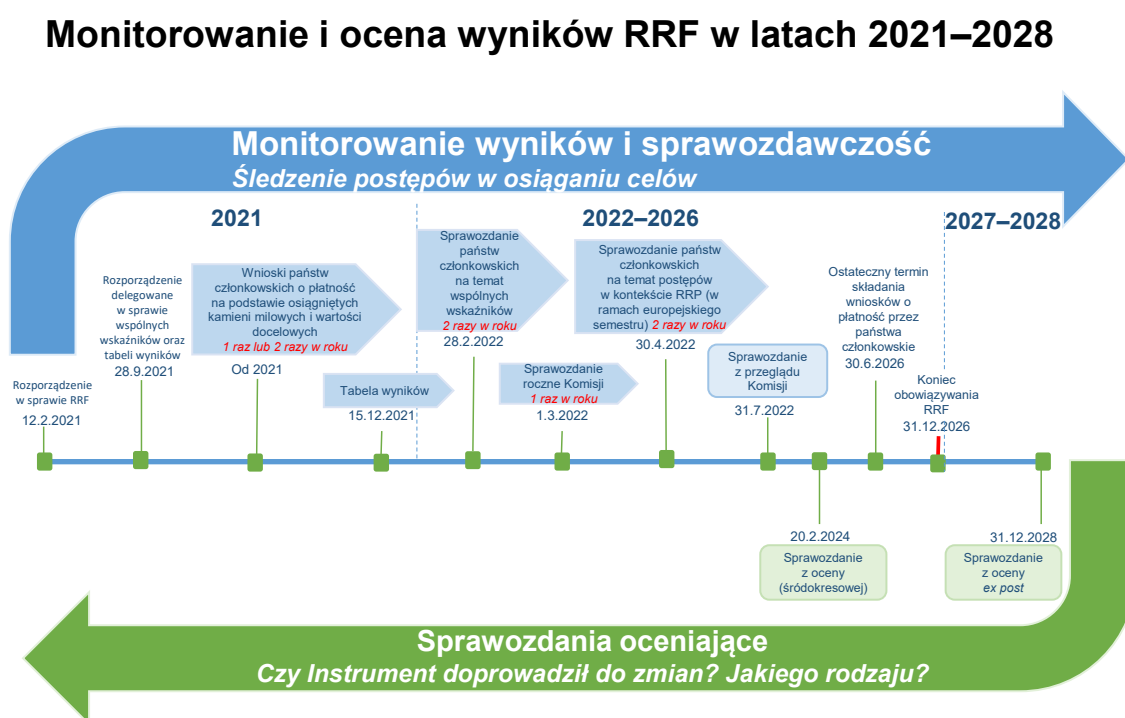
Art. 1 wniosku wprowadzający nowy art. 21d, motyw 21 i załącznik I do wniosku oraz pkt 1.4.4 oceny skutków finansowych regulacji

Najważniejsze kwestie

- Brak wytycznych dotyczących sprawozdawczości może utrudnić należyte monitorowanie i należyłą ocenę REPowerEU.
- Proponowane wskaźniki nie są odpowiednie do monitorowania postępów w realizacji celów REPowerEU.
- Sprawozdanie z oceny śródkresowej RRF w 2024 r. pojawi się zbyt wcześnie, aby mogło zawierać informacje na temat wdrażania działań REPowerEU.

60 W rozporządzeniu (UE) 2021/241²⁹ określono obowiązki sprawozdawcze państw członkowskich i Komisji w kontekście postępów w realizacji celów RRF mierzonych za pomocą zestawu wspólnych wskaźników³⁰; na określonych etapach wymagane jest przedstawienie niezależnego sprawozdania z oceny wdrażania RRF. Zgodnie z wnioskiem inwestycje i reformy ujęte w rozdziale REPowerEU będą monitorowane w ten sam sposób, co inne działania w ramach RRF. Na *rys. 3* przedstawiono przegląd ustaleń dotyczących sprawozdawczości, monitorowania i oceny na podstawie rozporządzenia (UE) 2021/241.

Rys. 3 – Monitorowanie i ocena wyników RRF w latach 2021–2028



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Sprawozdania z wdrażania rozdziałów REPowerEU

61 We wniosku powtórzono, że istniejące ustalenia dotyczące sprawozdawczości w ramach RRF należy rozszerzyć na rozdział REPowerEU.

²⁹ Art. 27, 30 i 31 rozporządzenia (UE) 2021/241.

³⁰ Rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2106 w sprawie uzupełnienia rozporządzenia (UE) 2021/241 ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przez określenie wspólnych wskaźników oraz szczegółowych elementów tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

62 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja proponuje włączenie sprawozdawczości dotyczącej REPowerEU do obecnego systemu sprawozdawczości RRF. W tym kontekście Trybunał odnotowuje, że Komisja musi przedstawić dalsze wytyczne dotyczące treści sprawozdań państw członkowskich, jak również gromadzenia, analizy i weryfikowania danych i informacji, które powinny być zamieszczane w tych sprawozdaniach. Sprawozdania muszą obejmować wszystkie informacje potrzebne do należytego monitorowania i należytej oceny działań opisanych w rozdziałach REPowerEU. Należy unikać wszelkich opóźnień i braków w tym zakresie, w tym ryzyka nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości, lub odpowiednio je ograniczać.

63 W związku z tym ważne jest ustanowienie skutecznych mechanizmów zgłaszania nadużyć finansowych, które pozwolą na ciągłe monitorowanie ochrony interesów finansowych UE i stały nadzór nad nią³¹. Dotychczas państwa członkowskie nie miały obowiązku zgłaszania Komisji podejrzeń dotyczących nadużyć finansowych w ramach RRF w taki sam sposób, jak w przypadku innych systemów UE³².

Monitorowanie przez Komisję

64 Działania opisane w rozdziałach REPowerEU podlegałyby tym samym ustaleniom dotyczącym monitorowania, co wszystkie inne działania w ramach RRF. Ustalenia te opierają się na 14 wspólnych wskaźnikach służących do zgłaszania postępów w realizacji celów RRF³³ i obejmują metodykę sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych³⁴.

³¹ Zob. [opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2020](#), pkt 23.

³² Władze państw członkowskich zgłaszają Komisji przypadki podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych (bądź innych nieprawidłowości) poprzez system zarządzania nieprawidłowościami (IMS), dostępny na prowadzonej przez OLAF platformie systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych.

³³ [Rozporządzenie delegowane \(UE\) 2021/2106](#) w sprawie określenia wspólnych wskaźników oraz szczegółowych elementów tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

³⁴ [Rozporządzenie delegowane \(UE\) 2021/2105](#) w sprawie uzupełnienia rozporządzenia (UE) 2021/241 przez określenie metodyki sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych.

65 Ponadto we wniosku wymaga się, aby Komisja śledziła postępy i osiągnięcia w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU za pomocą następujących wskaźników dotyczących realizacji celów³⁵:

- o liczba zatwierdzonych przez Komisję zmienionych planów zawierających rozdział REPowerEU (produkt);
- o liczba wdrożonych działań z rozdziałów REPowerEU (rezultat);
- o ogólny wkład w realizację celów REPowerEU, a w szczególności w stopniowe znoszenie zależności UE od rosyjskiego gazu (rezultat);
- o cele REPowerEU realizowane w odpowiednich rozdziałach i osiągnięte między innymi dzięki otrzymanemu wsparciu finansowemu (oddziaływanie).

66 Trybunał zauważa jednak, że zaproponowane wskaźniki nie odpowiadają w pełni celom REPowerEU i nie są odpowiednie do pomiaru ich realizacji. Pierwszy wskaźnik jest wskaźnikiem produktu, który nie jest bezpośrednio związany z celami wniosku dotyczącego REPowerEU ani z celami RRF. Drugi wskaźnik służy do pomiaru rezultatów REPowerEU, ale jest tylko pośrednio powiązany z celami. Trzeci i czwarty wskaźnik są bezpośrednio związane z celami REPowerEU, ale ich ocena nastęrczy trudności, ponieważ opierają się one na założeniu, że zachodzi prosta relacja przyczynowo-skutkowa, które może być nieprawdziwe – taka mianowicie, że osiągnięcie celów jest powiązane z ogólnym wkładem finansowym lub wielkością wsparcia finansowego.

67 Spośród 14 wspólnych wskaźników cztery nadają się do wykorzystania w odniesieniu do działań opisanych w rozdziałach REPowerEU: *„oszczędności pod względem rocznego zużycia energii pierwotnej”*; *„dodatkowa moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii”*; *„infrastruktura paliw alternatywnych (punkty tankowania/ładowania)”*; oraz *„liczba uczestników biorących udział w kształceniu lub szkoleniu”*. We wspólnych wskaźnikach nie ujęto jednak wszystkich aspektów REPowerEU, takich jak produkcja i wykorzystanie zrównoważonego biometanu czy obniżenie emisyjności przemysłu.

68 W systemie monitorowania należy ustanowić wyraźne powiązanie pomiędzy wskaźnikami i celami oraz przewidywanymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi³⁶. Aby ułatwić monitorowanie i ocenę wdrażania działań REPowerEU oraz

³⁵ Pkt 1.4.4 oceny skutków finansowych regulacji załączonej do wniosku.

³⁶ Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, [SWD\(2017\) 350](#).

pomóc państwom członkowskim w efektywnym wykorzystaniu ich zasobów w celu osiągnięcia wspólnych celów energetycznych UE, Komisja powinna określić wskaźniki na wystarczającym poziomie szczegółowości. Przyczyniłoby się to również do tego, aby dane z różnych państw członkowskich były porównywalne i mogły być agregowane.

69 Ponadto, mimo że cel REPowerEU, jakim jest zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i dywersyfikacja dostaw energii, byłby wymierny³⁷, we wniosku nie określono ilościowo oczekiwanych rezultatów w przypadku tego ogólnego celu na poziomie UE – z wyjątkiem tego, że odnosi się on do celów klimatycznych Unii do 2030 r. i jej celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

70 Na poziomie państw członkowskich art. 21c zmienionego rozporządzenia (UE) 2021/241 wiązałyby się z wymogiem wyjaśnienia, w jaki sposób działania przyczynią się do realizacji celów REPowerEU, z uwzględnieniem ilościowego określenia oszczędności energii.

71 W wytycznych³⁸ dla państw członkowskich Komisja nakłada na nie wymóg wykazania w rozdziałach REPowerEU, że odpowiednie inwestycje i reformy posłużą realizacji celów REPowerEU poprzez pomiar:

- o oczekiwanego ograniczenia importu gazu lub paliw kopalnych z Rosji i oczekiwanego spadku zużycia energii;
- o modernizacji infrastruktury sieciowej w celu wspierania decentralizacji, integracji rynku lub zwiększonego bezpieczeństwa dostaw.

72 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje ten zamiar mierzenia i zgłaszania potencjalnego wpływu działań opisanych w rozdziałach REPowerEU. Proponowane wskaźniki obejmują jednak tylko niektóre z celów REPowerEU, a jedyne obowiązkowe oszacowanie ilościowe dotyczyłoby ograniczenia importu gazu z Rosji.

Oceny

73 Przepisy rozporządzenia (UE) 2021/241 wymagają przedstawienia niezależnego sprawozdania z oceny śródkresowej dotyczącej wdrażania RRF do 20 lutego 2024 r. oraz niezależnego sprawozdania z oceny *ex post* do 31 grudnia 2028 r. W ocenie

³⁷ Better regulation toolbox, s. 110.

³⁸ Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU, s. 27.

śródkresowej należy zbadać, w jakim stopniu osiągnięto cele RRF, efektywność wykorzystania zasobów RRF oraz uzyskaną dzięki niemu wartość dodaną, a w stosownych przypadkach powinien jej towarzyszyć wniosek dotyczący zmian rozporządzenia. Ocena *ex post* powinna zawierać ogólną ocenę RRF i uwzględnić jego długoterminowy wpływ.

74 Sprawozdanie z oceny śródkresowej prawdopodobnie będzie zawierało niewiele informacji na temat wdrażania działań REPowerEU, ponieważ pierwsza pula finansowania w ramach REPowerEU prawdopodobnie nie zostanie wypłacona do końca 2023 r., w zależności od tego, ile czasu zajmie zakończenie procedury ustawodawczej związanej z przyjęciem wniosku, a następnie ocena zmienionych RRP.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu w dniu 21 lipca 2022 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner Lehne
Prezes