



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 21

2012

ISSN 1831-0923

OPŁACALNOŚĆ INWESTYCJI
W **EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ**
REALIZOWANYCH W RAMACH
POLITYKI SPÓJNOŚCI



Sprawozdanie specjalne nr 21 // 2012

OPŁACALNOŚĆ INWESTYCJI W EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ REALIZOWANYCH W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 21 // 2012

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

ISBN 978-92-9241-038-4
doi:10.2865/4749

© Unia Europejska, 2012
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I–V STRESZCZENIE

1–7 WPROWADZENIE

1–3 EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA

4 CELE POLITYKI UE

5–7 WSPARCIE FINANSOWE W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

8–11 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

12–50 USTALENIA

12–35 PLANOWANIE I FINANSOWANIE

12–17 PROGRAMY OPERACYJNE NIE BYŁY OPARTE NA WŁAŚCIWEJ OCENIE POTRZEB

18–22 OPŁACALNOŚĆ NIE BYŁA CZYNNIKIEM DECYDUJĄCYM PRZY PRZEZNACZANIU FUNDUSZY NA DZIAŁANIA NA RZECZ EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

23–28 NIEPRAWIDŁOWOŚCI DOTYCZĄCE KRYTERIÓW WYBORU PROJEKTÓW

29–35 NIEWŁAŚCIWE WSKAŹNIKI WYKONANIA I MONITOROWANIE

36–50 REALIZACJA PROJEKTÓW DOTYCZĄCYCH BUDYNKÓW PUBLICZNYCH

36–40 EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA NIE JEST GŁÓWNYM CELEM

41–44 AUDYTY ENERGETYCZNE NIE ZAWSZE OBOWIĄZKOWE LUB O NIEODPOWIEDNIEJ JAKOŚCI

45–50 PROJEKTY GENEROWAŁY PRODUKTY FIZYCZNE, ALE ICH KOSZT BYŁ WYSOKI W ZESTAWIENIU Z POTENCJALNYMI OSZCZĘDNOŚCIAMI ENERGII

51–52 WNIOSKI I ZALECENIA

ZAŁĄCZNIK I — PODZIAŁ ŚRODKÓW PRZEZNACZONYCH NA EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2000–2013 ORAZ WYBRANE PROJEKTY W LATACH 2007–2011

ZAŁĄCZNIK II — OKRES ZWROTU NAKŁADÓW I OSIĄGNIĘTE OSZCZĘDNOŚCI ENERGII DLA PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W REPUBLICE CZESKIEJ, WE WŁOSZACH I NA LITWIE

ODPOWIEDŹ KOMISJI

GLOSARIUSZ

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

Efektywność energetyczna: Termin „efektywność energetyczna” odnosi się do zużywania mniejszej ilości energii w celu uzyskania równoważnego poziomu działalności gospodarczej lub usługi. Inwestycje w oszczędność energii i efektywność energetyczną zapewniają większy zwrot ekonomiczny i zysk społeczny niż inwestycje w dostawę energii. Efektywność energetyczna zwiększa potencjał wzrostu gospodarczego i konkurencyjność przedsiębiorstw, obniża koszty zużycia energii w gospodarstwach domowych oraz prowadzi do mniejszej zależności od importu energii, a także do ograniczenia emisji.

Instytucja zarządzająca: Wyznaczony przez państwo członkowskie organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, którego zadaniem jest przedstawienie Komisji programu operacyjnego do zatwierdzenia i który odpowiada za późniejsze zarządzanie programem i jego realizację.

Jednostki miar energii:

- o Tona oleju ekwiwalentnego (toe) to ilość energii uwolnionej podczas spalania jednej tony ropy naftowej; około 42 GJ.
- o Gigadżul (GJ)
- o Giga-/mega-/kilowatogodzina (G/M/kWh)

Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej (NEEAP): W NEEAP państwa członkowskie muszą wyjaśnić, jak zamierzają osiągnąć do 2016 r. cel indykatorywny w zakresie oszczędności energii wynoszący 9%, co jest wymogiem ustanowionym w dyrektywie 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. NEEAP powinny zawierać opis zamierzonych środków poprawy efektywności energetycznej oraz działania, które mają zostać podjęte w celu zastosowania się do przepisów dotyczących wzorcowej roli sektora publicznego oraz dotyczących zapewniania informacji i doradztwa dla odbiorców końcowych.

Opłacalna inwestycja: Alternatywa o najniższych kosztach, umożliwiająca osiągnięcie danego wyniku lub alternatywa umożliwiająca osiągnięcie najlepszego wyniku przy danym poziomie kosztów. Wskaźnika tego można również używać do porównywania alternatywnych projektów w ramach danego programu i szeregowania ich pod względem pierwszeństwa (Kreith, F., Goswami Y.D. „Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy”, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007 r.). Wymogiem wydatkowania środków UE jest najlepszy stosunek wykorzystanych zasobów do osiągniętych rezultatów (zob. art. 27 ust. 2 rozporządzenia finansowego).

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

Polityka spójności: Polityka UE, której celem jest wzmocnienie spójności gospodarczej, terytorialnej i społecznej w UE dzięki zredukowaniu różnic w rozwoju między poszczególnymi regionami. Kontrola dotyczyła w szczególności dwóch funduszy:

- a) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), z którego środki są wykorzystywane do inwestowania w infrastrukturę, do tworzenia i ochrony miejsc pracy oraz do wspierania działalności na rzecz rozwoju lokalnego prowadzonej przez małe i średnie przedsiębiorstwa;
- b) Funduszu Spójności (FS), którego celem jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej dzięki finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których produkt narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej.

Program operacyjny (PO): Dokument przedłożony przez państwo członkowskie i przyjęty przez Komisję, określający strategię rozwoju wraz ze spójnym zestawem priorytetów (zwanymi w rozporządzeniu (WE) nr 1083/2006 „osiąmi priorytetowymi”), które mają zostać osiągnięte z pomocą funduszy dostępnych w ramach polityki spójności.

Osie priorytetowe obejmują grupę powiązanych ze sobą operacji mających określone wymierne cele. Osie priorytetowe dzielą się na działania. Działania (termin stosowany w niniejszym sprawozdaniu również w znaczeniu „etapy” lub „procesy”) obejmują projekt lub grupę projektów wybranych przez instytucję zarządzającą (na podstawie kryteriów ustanowionych przez komitet monitorujący) i realizowanych przez jednego beneficjenta lub większą ich liczbę.

Prosty okres zwrotu nakładów: Okres zwrotu nakładów jest jedną z metod oceny opłacalności. Wskaźnik ten wyznacza czas od momentu pierwotnej inwestycji do momentu, kiedy łączne oszczędności są wystarczające, aby spłacić kwotę pierwotnej inwestycji.

STRESZCZENIE

I.

Koszty zwiększonego zużycia energii, wyczerpywanie się rezerw paliw kopalnych i wpływ działalności człowieka na zmianę klimatu to czynniki kształtujące najnowszą politykę w dziedzinie efektywności energetycznej. Od 2000 r. Unia Europejska za pośrednictwem funduszy dostępnych w ramach polityki spójności udostępniła prawie 5 mld euro na współfinansowanie działań na rzecz efektywności energetycznej w państwach członkowskich. Komisja Europejska oraz władze na szczeblu krajowym i regionalnym są odpowiedzialne za należyte zarządzanie tymi funduszami, zgodnie z systemem zarządzania dzielonego.

II.

Europejski Trybunał Obrachunkowy oceniał, czy zrealizowane w ramach polityki spójności inwestycje w efektywność energetyczną były opłacalne. Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zapytał,

- a) czy ustanowiono właściwe warunki programowania i finansowania, aby umożliwić opłacalne inwestycje w efektywność energetyczną oraz
- b) czy projekty w dziedzinie efektywności energetycznej realizowane w budynkach publicznych były opłacalne.

III.

Kontrolę przeprowadzono w Republice Czeskiej, we Włoszech i na Litwie – kraje te otrzymały najwięcej środków z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z przeznaczeniem na działania na rzecz efektywności energetycznej w okresie programowania 2007–2013, jak również do 2009 r. przeznaczyły największe kwoty na projekty. W ramach kontroli zbadano cztery programy operacyjne oraz próbę 24 projektów inwestycyjnych dotyczących efektywności energetycznej w budynkach publicznych.

STRESZCZENIE

IV.

Trybunał ustalił, co następuje:

- a) nie ustanowiono właściwych warunków programowania i finansowania, umożliwiających opłacalne inwestycje w efektywność energetyczną, ponieważ:
 - w ramach skontrolowanych programów operacyjnych nie przeprowadzono właściwej oceny potrzeb w celu wskazania konkretnych sektorów, w których można osiągnąć oszczędności energii, oraz metod osiągnięcia tych oszczędności w sposób opłacalny, która to ocena uzasadniłaby wybrane działania i ich koszty; instytucje krajowe nie zapewniły włączenia programów operacyjnych do krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej;
 - koncepcja opłacalności, czyli najlepszego stosunku wykorzystanych zasobów do osiągniętych rezultatów nie była czynnikiem decydującym przy przeznaczaniu przez państwa członkowskie funduszy na działania na rzecz efektywności energetycznej i konkretne projekty; koncepcja ta nie była również elementem oceny przeprowadzonej przez Komisję przed zatwierdzeniem programów operacyjnych;
 - wskaźniki wykonania zastosowane do działań na rzecz efektywności energetycznej nie były odpowiednie do monitorowania programów; wytyczne Komisji w sprawie monitorowania nie obejmowały wskaźników dotyczących efektywności energetycznej; zatem rezultaty działań na rzecz efektywności energetycznej zgłaszane przez poszczególne instytucje zarządzające nie są porównywalne w całej UE i nie można ich zagregować;
- b) skontrolowane projekty dotyczące efektywności energetycznej w budynkach publicznych nie były opłacalne;
 - mimo że w wyniku skontrolowanych projektów powstały zaplanowane fizyczne produkty, takie jak nowe okna czy drzwi lub ocieplone ściany i dachy, to koszty były wysokie w stosunku do potencjalnych oszczędności energii; ważniejsza od efektywności energetycznej była potrzeba odnowienia budynków publicznych; chociaż skontrolowane projekty miały na celu oszczędność energii i poprawę komfortu, to nie zapewniały korzystnego stosunku oszczędności energii do odpowiadających im kosztów inwestycji; średni zaplanowany okres zwrotu nakładów z inwestycji wynosił około 50 lat, czyli zdecydowanie za długo, biorąc pod uwagę okres trwałości odnowionych elementów czy nawet samych budynków;
 - audyty energetyczne były albo nieobowiązkowe (Włochy, Litwa), albo – w przypadku gdy były obowiązkowe (Republika Czeska) – warianty inwestycyjne zalecane w tych audytach były zdecydowanie zbyt kosztowne; w 18 z 24 skontrolowanych projektów nie można było zweryfikować faktycznych oszczędności energii, ponieważ nie zostały one rzetelnie zmierzone.

V.

Trybunał zaleca Komisji uzależnienie dostępnego w ramach polityki spójności finansowania działań na rzecz efektywności energetycznej od przeprowadzenia odpowiedniej oceny potrzeb, regularnego monitorowania oraz stosowania porównywalnych wskaźników wykonania i przejrzystych kryteriów wyboru projektów, a także standardowych kosztów inwestycji na jednostkę energii, która ma zostać zaoszczędzona, wraz z maksymalnym akceptowalnym prostym okresem zwrotu nakładów.

WPROWADZENIE

EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA

1. Większa efektywność energetyczna oznacza zużywanie mniejszej ilości energii w celu uzyskania równoważnego poziomu działalności gospodarczej lub usługi. Działania na rzecz efektywności energetycznej oferują wciąż niewykorzystane możliwości ograniczenia zużycia energii, złagodzenia negatywnych skutków działalności człowieka oraz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego¹. Osiągnięcie większej efektywności energetycznej ma istotne znaczenie w przypadku budynków mieszkalnych, publicznych i komercyjnych, w przemyśle wytwórczym, transporcie oraz przy wytwarzaniu i dystrybucji energii elektrycznej.
2. Typowe inwestycje w efektywność energetyczną obejmują dodatkową izolację budynków, energooszczędne okna, termoregulację, modernizację lokalnych systemów ciepłowniczych, silników przemysłowych, instalacji elektrycznych i instalacji pary, skojarzone wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej oraz odzyskiwanie energii z powietrza w systemie wentylacji, a także energii z odpadów i materiałów poddawanych recyklingowi. W sektorze transportu można osiągnąć istotne rezultaty w tej dziedzinie, przenosząc transport z dróg na inne rodzaje infrastruktury², a także zwiększając efektywność paliwową.
3. Jak pokazano w **tabeli 1**, do pełnego wykorzystania potencjału w zakresie efektywności energetycznej jest jeszcze daleko (Komisja oceniła postępy, porównując pierwotne prognozy z 2007 r. z najnowszymi z roku 2009). Inwestycje w efektywność energetyczną hamuje wiele czynników. Najważniejsze z nich to wysokie koszty początkowe i niepewne korzyści. Na decyzje o inwestowaniu wpływają ceny energii, niepewność prawna, dostępność dotacji oraz dostęp do kredytów. Bariery te można pokonać dzięki działaniom podejmowanym na szczeblu publicznym, mającym na celu eliminację problemów rynkowych i prawnych.

¹ COM(2006) 545 final z dnia 19 października 2006 r. – Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału.

² Ibid.

CELE POLITYKI UE

4. Wspieranie efektywności energetycznej w ramach ustanawiania i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska zapisano w art. 194 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W 2007 r. UE ustanowiła niewiążący cel, polegający na osiągnięciu do 2020 r. 20-procentowych oszczędności w zużyciu energii pierwotnej w porównaniu z prognozami³. Jednak zgodnie z przeprowadzoną przez Komisję oceną⁴ aktualnych strategii politycznych (w tym tych będących na etapie projektowania), bez podjęcia dalszych działań UE osiągnie do 2020 r. łączne oszczędności energii wynoszące jedynie 9% (zob. **tabela 1**). Najwięcej dodatkowych starań na rzecz osiągnięcia celu 20% będzie wymaganych w sektorze budynków mieszkalnych i usługowych (budynki komercyjne i publiczne)⁵. W nowej strategii energetycznej na lata 2011–2020 wzywa się do większego zadeklarowania politycznego poprzez „jasne określenie celu”, który ma zostać osiągnięty, oraz „ściśle monitorowanie zgodności” prawodawstwa UE wprowadzonego do ustawodawstwa krajowego⁶.

³ Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 8–9 marca 2007 r., dokument 7224/1/07 REV 1. Cel ten przekłada się na oszczędność 368 mln ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe) energii pierwotnej (zużycie krajowe brutto pomniejszone o zastosowania pozaenergetyczne) do 2020 r. w porównaniu z prognozowanym na ten rok zużyciem wynoszącym 1842 Mtoe, co oznacza zużycie na poziomie 1474 Mtoe. Cel ten potwierdziła Rada Europejska na posiedzeniu w czerwcu 2010 r. (17/6/2010 nr EUCO 13/10) i został on uwzględniony w nowej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej.

⁴ SEC(2011) 277 final z dnia 8 marca 2011 r.

TABELA 1

PROGNOZOWANE ZMIANY I POTENCJAŁ W ZAKRESIE OSZCZĘDNOŚCI ENERGII W 2020 R.

	2020 r. (poziom referencyjny z 2007 r.) [Mtoe]	2020 r. (poziom referencyjny z 2009 r.) [Mtoe]	Oczekiwany postęp w 2020 r., jeśli nie zostaną podjęte dalsze działania (%)	Potencjał gospodarczy w 2020 r. (%)
	1	2	3 $[(2-1)/1*100]$	4
Zużycie krajowe brutto pomniejszone o końcowe zastosowania pozaenergetyczne	1842	1678	-9%	-20% (cel UE)
Końcowe zużycie energii, w tym:	1348	1214	-10%	-19%
Przemysł	368	327	-11%	-13%
Transport	439	395	-10%	-21%
Gospodarstwa domowe	336	310	-8%	-24%
Usługi	205	181	-12%	-17%
Przemiana energii, jej przesył i dystrybucja	494	464	-6%	-35%

Źródło: Dokument roboczy służb Komisji „Impact Assessment, Accompanying the Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and amending and subsequently repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC” [Ocena skutków dołączona do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniającej, a następnie uchylającej dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE], SEC(2011) 779 final.

WSPARCIE FINANSOWE W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

5. UE ma kilka programów⁷, z których środki są wydatkowane na wspieranie polityki w dziedzinie efektywności energetycznej. Najistotniejsze źródła finansowania to fundusze dostępne w ramach polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności (FS)). W okresie programowania 2000–2006 na wsparcie projektów z dziedziny efektywności energetycznej z EFRR i FS wydano kwotę 306 mln euro⁸. W okresie programowania 2007–2013 łączna kwota środków przeznaczonych na efektywność energetyczną wzrosła jak dotąd z 4192 mln euro w 2008 r. do 5078 mln euro w październiku 2012 r. (podział środków na lata 2000–2013 pomiędzy państwa członkowskie przedstawiono w **załączniku I**). W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 Komisja zaproponowała, by przydział środków przekraczał 17 mld euro⁹.

ZARZĄDZANIE DZIELONE

6. W ramach polityki spójności Komisja wydaje wytyczne dotyczące sporządzania programów operacyjnych. Na początku okresu programowania Komisja negocjuje i zatwierdza poszczególne programy operacyjne proponowane przez państwa członkowskie. Do jej obowiązków należy również nadzorowanie ustanawiania i funkcjonowania systemów zarządczych i systemów kontroli w państwach członkowskich. Następnie głównym zadaniem Komisji jest monitorowanie realizacji programów operacyjnych, lecz nie jest ona zaangażowana w bieżące zarządzanie poszczególnymi projektami. Komisja otrzymuje od państw członkowskich roczne sprawozdania z realizacji oraz uczestniczy w pracach komitetów monitorujących¹⁰. Komisja jest ostatecznie odpowiedzialna za wykonanie budżetu¹¹.

⁵ Budynki mieszkalne, komercyjne i publiczne odpowiadają za niemal 40% zużycia energii i mają największy potencjał w zakresie oszczędności energii. Budynki będące własnością publiczną lub zajmowane przez administrację publiczną stanowią około 12% powierzchni zasobów budowlanych w UE, a w planie działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii podkreślono znaczenie działań na rzecz efektywności energetycznej w sektorze publicznym (*źródło*: COM(2006) 545 final). Należy zauważyć, że w tym sektorze, w przeciwieństwie np. do sektora transportowego, rozwiązania technologiczne potrzebne do realizacji koncepcji społeczeństwa niskoemisyjnego są już dostępne.

⁶ COM(2010) 639 final z dnia 10 listopada 2010 r. – Energia 2020 – Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego.

⁷ Siódmy program ramowy w zakresie badań (7PR), Inteligentna Energia – Europa (IEE) oraz program finansowania efektywności energetycznej (EEFF).

⁸ Komisja Europejska (2009), Ocena *ex post* programów polityki spójności na lata 2000–2006 współfinansowanych przez EFRR (cel 1 i 2) – Pakiet prac 5B: Środowisko i zmiana klimatu, s. 43.

⁹ Zgodnie z wnioskiem Komisji w regionach lepiej rozwiniętych i regionach w okresie przejściowym co najmniej 80% środków EFRR musi być skoncentrowanych na efektywności energetycznej i odnawialnych źródłach energii, badaniach i innowacjach oraz konkurencyjności MŚP, z czego co najmniej 20% musi zostać wydane na efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii; w regionach słabiej rozwiniętych co najmniej 50% środków EFRR musi być skoncentrowanych na tych trzech obszarach, z czego co najmniej 6% musi zostać wydane na efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii (*źródło*: COM(2011) 614 final z dnia 6 października 2011 r., s. 4).

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2010, s. 25).

¹¹ Art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 13) oraz art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47).

7. Instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące i instytucje certyfikujące na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym zarządzają realizacją programów operacyjnych i ją monitorują¹². Instytucje zarządzające lub instytucje pośredniczące dokonują wyboru projektów i monitorują ich realizację. Finansowanie projektów podlega określonym przepisom i warunkom ustanowionym częściowo na szczeblu UE¹³, a częściowo na szczeblu państw członkowskich (ustanowienie kryteriów wyboru projektów, ocena kosztów, korzyści i potencjalnych zysków z projektów, jak również ocena skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych zazwyczaj odbywa się na szczeblu państw członkowskich, z wyjątkiem dużych projektów w okresie 2007–2013, w odniesieniu do których decyzję o współfinansowaniu podejmuje Komisja).

¹² Streszczenie prawodawstwa UE dotyczącego systemów zarządzania i kontroli mających zastosowanie do pomocy przyznanej ze środków dostępnych w ramach polityki spójności jest dostępne na stronie: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_pl.htm

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

8. Kontrola miała głównie na celu ustalenie, czy zrealizowane w ramach polityki spójności inwestycje w efektywność energetyczną były opłacalne. Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zbadał, czy:

- ustanowiono właściwe warunki programowania i finansowania, umożliwiające opłacalne inwestycje w efektywność energetyczną oraz czy
- współfinansowane projekty dotyczące budynków publicznych były opłacalne.

9. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące programowania i finansowania należało przeprowadzić analizę odnośnych programów operacyjnych, ich ocen *ex ante* oraz priorytetów polityki w dziedzinie efektywności energetycznej na szczeblu krajowym oraz w obrębie poszczególnych sektorów gospodarki. Konieczna była również analiza stopnia osiągnięcia krajowych celów w dziedzinie efektywności energetycznej oraz analiza wpływu funduszy dostępnych w ramach polityki spójności na ich osiągnięcie, a także analiza dostępności współfinansowania ze środków państwowych i prywatnych oraz przegląd innych krajowych mechanizmów wsparcia finansowego.

10. Wyniki kontroli przedstawione w niniejszym sprawozdaniu specjalnym opierają się na badaniu czterech programów operacyjnych finansowanych z Funduszu Spójności lub Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i realizowanych w Republice Czeskiej, we Włoszech i na Litwie. Trzy ze skontrolowanych programów operacyjnych pochodzą z okresu programowania 2007–2013¹⁴, a jeden z okresu programowania 2000–2006¹⁵. Do końca 2011 r. kraje te przeznaczyły w swoich programach operacyjnych 1199,3 mln euro na projekty dotyczące efektywności energetycznej (33% łącznej wartości projektów wybranych w tym czasie i otrzymujących środki przydzielone w ramach polityki spójności na efektywność energetyczną w okresie programowania 2007–2013, zob. również **załącznik I**).

11. Aby odpowiedzieć na pytanie o opłacalność projektów dotyczących budynków publicznych, podczas kontroli zbadano 24 ukończone projekty inwestycyjne w sektorze budynków publicznych. Kontrola tych projektów obejmowała przegląd wniosków projektowych oraz badanie produktów i rezultatów projektów w celu sprawdzenia ich opłacalności.

¹⁴ Program operacyjny „Środowisko” (Republika Czeska), międzyregionalny program operacyjny „Energia” (Włochy) oraz program operacyjny „Wspieranie spójności” (Litwa).

¹⁵ Program operacyjny „Basilicata” (Włochy).

USTALENIA

PLANOWANIE I FINANSOWANIE

PROGRAMY OPERACYJNE NIE BYŁY OPARTE NA WŁAŚCIWEJ OCENIE POTRZEB

12. Programy operacyjne powinny opierać się na ocenie potrzeb, a w przypadku działań na rzecz efektywności energetycznej powinny uwzględniać krajowe i regionalne plany działań dotyczące efektywności energetycznej. Taka ocena potrzeb powinna obejmować zużycie energii przez odbiorców końcowych we wszystkich sektorach, wskazywać potencjał danej gospodarki w zakresie oszczędności energii oraz ustanawiać cele i właściwe metody oceny powodzenia planu zdefiniowane i promowane przez Międzynarodową Agencję Energetyczną¹⁶. Potencjał oszczędności energii należy badać w zakresie, w jakim oszczędności takie są opłacalne.
13. Komisja zachęcała również państwa członkowskie do zapewnienia pełnego włączenia odpowiednich inwestycji w ramach polityki spójności do krajowych strategii na rzecz efektywności energetycznej oraz w stosowanych przypadkach do zasięgania opinii instytucji zarządzających w sprawie odpowiednich działań, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym, które należy włączyć do krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej¹⁷.
14. Skontrolowane programy operacyjne obejmowały szereg działań, realizowanych w oparciu o strategiczne wytyczne Wspólnoty, narodowe strategiczne ramy odniesienia oraz krajowe strategiczne plany i priorytety. Osie priorytetowe dotyczące efektywności energetycznej były zgodne zarówno ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty, jak i z narodowymi strategicznymi ramami odniesienia, ale – jak opisano poniżej – ogólne wytyczne zawarte w tych dokumentach nie pomogły w przekształceniu programów operacyjnych w solidne instrumenty służące rozwojowi gospodarczemu.
15. Instytucje krajowe nie powiązały programów operacyjnych z krajowymi planami działań dotyczącymi efektywności energetycznej. Żaden ze skontrolowanych programów operacyjnych nie został poprzedzony odpowiednią oceną potrzeb ani też nie zawierał takiej oceny, która obejmowałaby szczegółowy opis i analizę ogólnego potencjału gospodarki w zakresie oszczędności energii, w podziale na sektory i regiony i która ustanawiałaby cele oraz odpowiednie metody monitorowania osiągnięcia celów programu. Nie było zatem jasne, dlaczego poszczególne sektory powinny otrzymywać finansowanie ani w jakim stopniu można zrealizować potencjalne oszczędności energii za pomocą istniejących instrumentów rynkowych i dotacji publicznych, w tym EFRR i FS. W konsekwencji w programach operacyjnych nie wskazano konkretnych sektorów, w których można osiągnąć oszczędność energii, ani możliwości poczynienia takich oszczędności – co uzasadniałoby wybrane działania i związane z nimi koszty.

¹⁶ OECD/MAE (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations* [Zalecenia dotyczące polityki w dziedzinie efektywności energetycznej], Paryż.

¹⁷ SEC(2009) 889 final z dnia 23 czerwca 2009 r. – *Synthesis of the complete assessment of all 27 National Energy Efficiency Action Plans as required by Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services* [Synteza pełnej oceny wszystkich 27 krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej wymaganych na mocy dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych], s. 47.

16.

Dla ilustracji w **tabeli 2** przedstawiono podsumowanie wkładu programów operacyjnych w realizację celów dotyczących oszczędności energii w trzech skontrolowanych państwach członkowskich. Cel dotyczący oszczędności energii programu operacyjnego „Środowisko” (Republika Czeska) wynosi 21,7% wysokości celu w tej dziedzinie ustanowionego w krajowym planie działań dotyczącym efektywności energetycznej do 2016 r. W pozostałych dwóch państwach programy operacyjne miały odegrać jedynie niewielką rolę w tym zakresie. W programie operacyjnym „Basilicata” nie ustanowiono żadnego celu dotyczącego oszczędności energii.
17.

Przy zatwierdzaniu programów operacyjnych Komisja nie wymagała od państw członkowskich przedstawienia wyników oceny potrzeb uzasadniających przeznaczenie przez nie funduszy na działania na rzecz efektywności energetycznej.

TABELA 2

PLANOWANY WKŁAD FUNDUSZY DOSTĘPNYCH W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI W REALIZACJĘ CELÓW DOTYCZĄCYCH OSZCZĘDNOŚCI ENERGII W WYBRANYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Państwo członkowskie	Program operacyjny (środki przeznaczone na efektywność energetyczną)	Cel dotyczący oszczędności energii państwa członkowskiego do 2016 r. (w GJ) na podstawie NEEAP (2007 r.)	Cel dotyczący oszczędności energii w programie operacyjnym (w GJ)	%
Republika Czeska	Środowisko	7 143 120	1 550 000 (w 2007 r., pierwotnie 430 000)	21,7 (6)
Włochy	Basilicata	45 477 720	Nie ustanowiono	nd.
	Energia (międzyregionalny program operacyjny)		52 500	0,1
Litwa	Wspieranie spójności (renowacja budynków publicznych)	13 669 200	360 000	2,6

Źródło: Programy operacyjne, NEEAP (2007 r.), wyliczenia ETO.

OPŁACALNOŚĆ NIE BYŁA CZYNNIKIEM DECYDUJĄCYM PRZY PRZEZNACZANIU FUNDUSZY NA DZIAŁANIA NA RZECZ EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

18. W analizie opłacalności porównuje się koszty (inwestycji lub innych rodzajów wydatkowania) z wynikami, które mają zostać osiągnięte. Opłacalność powinna być głównym czynnikiem determinującym decyzje o wydatkowaniu środków publicznych¹⁸. Koncepcja opłacalności powinna być brana pod uwagę zwłaszcza przy szeregowaniu projektów dotyczących efektywności energetycznej według ich ważności. Komisja podkreśliła, że cel polegający na zaoszczędzeniu 20% prognozowanego zużycia energii w UE do 2020 r. można osiągnąć, wprowadzając działania na rzecz opłacalności, co oznacza, że poczynione inwestycje zwrócą się w postaci mniejszych kosztów zużycia energii w okresie realizacji działań służących oszczędności energii lub nawet o wiele wcześniej¹⁹.
19. Państwa członkowskie mają obowiązek dopilnowania, by sektor publiczny podejmował takie działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej, które są opłacalne, tj. generują największe oszczędności energii w najkrótszym czasie²⁰. Z uwagi na prognozowany niski poziom osiągnięcia celu 20% (zob. pkt 4), przy przyznawaniu finansowania i wyborze projektów należy dążyć do maksymalnego zwiększenia opłacalności (opis praktyk stosowanych w Belgii i Danii znajduje się w **ramce**).

¹⁸ Art. 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1).

¹⁹ SEC(2011) 277 final.

²⁰ Art. 5 dyrektywy 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz.U. L 114 z 27.4.2006, s. 64).

RAMKA

PRZYKŁADY WDRAŻANIA KONCEPCJI OPŁACALNOŚCI W DWÓCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

W Belgii, w ramach realizowanego w regionie Flandrii planu działania „Zarządzanie energią we flamandzkich budynkach rządowych”, wszystkie inwestycje regionalne o okresie zwrotu nakładów wynoszącym do siedmiu lat muszą zostać zrealizowane w ciągu trzech lat. W ciągu pięciu lat należy przeprowadzić ocenę pierwszego etapu, aby podjąć decyzję, czy i w jaki sposób może być realizowany drugi etap inwestycji o okresie zwrotu nakładów wynoszącym do 10 lat. W Danii instytucje rządowe mają obowiązek wdrażania środków na rzecz oszczędności energii, których okres zwrotu nakładów wynosi maksymalnie pięć lat²¹.

²¹ Flamandzki plan działań dotyczący efektywności energetycznej (2007 r.) oraz Plan działania na rzecz wznowionych wysiłków w zakresie oszczędności energii (2005 r.), Dania (www.ec.europa.eu/energy).

20. W żadnym ze skontrolowanych programów operacyjnych opłacalność nie była czynnikiem decydującym o przyznaniu funduszy na inwestycje w efektywność energetyczną. Instytucje zarządzające wyjaśniły, że decyzja o przyznaniu funduszy dostępnych w ramach polityki spójności na rzecz projektów dotyczących efektywności energetycznej była podejmowana na podstawie rządowych szacunków dotyczących zużycia energii i jego planowanego ograniczenia przez rząd, a także – w pewnym stopniu – na podstawie modelu absorpcji środków w regionach w poprzednim okresie programowania. Uzasadnienie instytucji zarządzających nie zawierało jednak prognoz dotyczących kosztów inwestycji prowadzących do tych ograniczeń. Skontrolowane programy operacyjne nie uwzględniały żadnej analizy, która wyjaśniłaby, w jaki sposób przyznano fundusze na każdy z priorytetów lub każde z działań.

²² Dla porównania, coroczny państwowy program Republiki Czeskiej na rzecz wsparcia oszczędności energii i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, obecnie funkcjonujący pod nazwą EFEKT, działa od 1991 r. Prosty okres zwrotu nakładów inwestycyjnych wynosił pięć lat (przemysł), siedem lat (sektor usług) oraz 21 lat (gospodarstwa domowe), natomiast średni koszt jednego zaoszczędzonego GJ w latach 2005–2007 wynosił 74 euro.

21. Oceniając programy operacyjne, Komisja nie wymagała od państw członkowskich, by kryterium przyznawania przez nie funduszy na działania na rzecz efektywności energetycznej była ich opłacalność; Komisja nie brała również tego argumentu pod uwagę w czasie wewnętrznych konsultacji między swoimi służbami ani nie uwzględniła go w swoich uwagach do projektów programów operacyjnych przedstawionych do zatwierdzenia przez instytucje zarządzające.

22. W pierwotnej wersji programu operacyjnego „Środowisko” (Republika Czeska) zakładano koszty inwestycyjne w wysokości 722 euro na każdy zaoszczędzony GJ, w związku z czym prosty okres zwrotu nakładów wynosił 61 lat (w wyniku drugiej realokacji środków koszt spadł do 339 euro/GJ, a okres zwrotu nakładów do 28 lat)²². We Włoszech wskaźniki wykonania i ich wartości nie były wiarygodne. W programie operacyjnym „Basilicata” 2000–2006 wskaźnik oszczędności energii dotyczył jedynie budynków mieszkalnych. W międzyregionalnym programie operacyjnym „Energia” wyznaczono niski cel dotyczący oszczędności energii, skutkiem czego okres zwrotu nakładów był bardzo długi (od 288 do 444 lat, w zależności od ceny energii). W programie operacyjnym „Wspieranie spójności” (Litwa) koszt jednego zaoszczędzonego GJ oszacowano na 861 euro, a okres zwrotu nakładów wynosił od 72 do 96 lat, w zależności od ceny energii (zob. **tabela 3**). Okresy zwrotu nakładów są zbyt długie, biorąc pod uwagę okres trwałości odnowionych komponentów budynków oraz samych budynków.

NIEPRAWIDŁOWOŚCI DOTYCZĄCE KRYTERIÓW WYBORU PROJEKTÓW

23. Kryteria wyboru stosowane przez instytucje zarządzające powinny być przejrzyste i powinny gwarantować udzielenie wsparcia dla opłacalnych projektów w dziedzinie efektywności energetycznej. W odniesieniu do każdego wybranego parametru, jak np. (maksymalny) prosty okres zwrotu nakładów dla danej inwestycji lub koszt jednostki zaoszczędzonej energii, powinno się ustalić standardową lub przyjętą wartość, co ułatwi przyznawanie funduszy na rzecz opłacalnych inwestycji.

24.
- Instytucje zarządzające nie dążyły do tego, by wybrane projekty oferowały najlepszy stosunek oszczędności energii do poczynionych inwestycji. Zastosowane kryteria wyboru cechowały się szeregiem nieprawidłowości, co wyjaśniono w poniższych punktach.
25.
- W programie operacyjnym „Środowisko” (Republika Czeska) kryteria wyboru były obiektywne i przejrzyste oraz pomagały potencjalnym beneficjentom przewidzieć, czy mają szansę zostać wyłonieni. Każdy wniosek projektowy weryfikowano pod kątem dwóch kryteriów ekologicznych (koszt jednego zaoszczędzonego GJ oraz roczny koszt redukcji emisji CO₂) oraz trzech kryteriów technicznych (procentowa wielkość zaoszczędzonej energii w porównaniu z sytuacją wyjściową, koszt modernizacji oraz standard energetyczny osiągnięty po zakończeniu realizacji projektu). Ponadto łączne kwalifikowalne koszty projektu pomniejszono o zakładane oszczędności energii w okresie pięciu lat. Jednak mimo że kryteria wyboru projektów były obiektywne i obejmowały koszty w przeliczeniu na jeden zaoszczędzony GJ, to akceptowalna wartość wynosiła między 200 a 560 euro na 1 GJ, co oznacza okres zwrotu nakładów od 17 do 47 lat, czyli o wiele dłuższy niż w przypadku programów państwowych (zob. przypis 22).

TABELA 3

KOSZT JEDNEGO ZAOSZCZĘDZONEGO GJ W CZTERECH SKONTROLOWANYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH

Państwo członkowskie	Program operacyjny (środki przeznaczone na efektywność energetyczną)	Zapisany w programie operacyjnym cel dotyczący oszczędności energii (w GJ)	Budżet (w mln EUR)	Koszt 1 zaoszczędzonego GJ (w EUR)	Okres zwrotu (w latach)
Republika Czeska	Środowisko	1 550 000 (430 000) ¹	525 (310) ¹	339 (722) ¹	28 (61) ¹
Włochy	Basilicata	Nie ustanowiono	26 (17) ¹	b.d.	b.d.
	Energia (międzyregionalny program operacyjny)	52 500	764	14 560	288–444
Litwa	Wspieranie spójności	360 000	310	861	72–96

¹ W wyniku realokacji środków.
Źródło: Programy operacyjne, wyliczenia ETO.

- 26.** W programie operacyjnym „Basilicata” (Włochy) instytucja zarządzająca jako jedyne kryterium oceny przyjęła stosunek szacowanej ilości zaoszczędzonej energii w okresie eksploatacji inwestycji do jej łącznych kosztów kwalifikowalnych. Ilość zaoszczędzonej energii była wyliczana przez instytucję zarządzającą. Stosując powyższe kryterium, instytucja zarządzająca zamierzała wybrać projekty, które potencjalnie wygenerują największy zwrot łącznych kosztów projektu. Ponieważ w wyliczeniach nie uwzględniono faktycznego stanu odnośnych budynków (tj. ich klasy efektywności energetycznej lub faktycznego zużycia energii) i opierały się one zatem na szacunkowych wartościach oszczędności energii zamiast na wiarygodnych danych pochodzących z audytów energetycznych, trudno jest stwierdzić, czy wybrane projekty oferowały opłacalne rozwiązania.
- 27.** W międzyregionalnym programie operacyjnym „Energia” (Włochy) wymaganym kryterium wyboru projektu przez instytucję zarządzającą było to, czy projekt jest wzorowy, zgodny z międzyregionalnym programem operacyjnym oraz z celami regionalnych planów energetycznych, „gotowy” (do rozpoczęcia robót) oraz innowacyjny pod względem technologii i materiałów; natomiast ilość zaoszczędzonej energii, poniesione koszty ani stosunek tych dwóch wartości nie były czynnikami decydującymi o wyborze.
- 28.** W programie operacyjnym „Wspieranie spójności” (Litwa) w odniesieniu do podobnych projektów w sektorze budynków publicznych stosowano różne kryteria wyboru na szczeblu regionalnym i krajowym. W przypadku dwóch działań na trzy nie wymagano przeprowadzenia audytu energetycznego, chociaż poziom zużycia energii był głównym kryterium wyboru. Dlatego do finansowania wybrano projekty dotyczące budynków publicznych o największym zużyciu energii. Takie kryteria, które nie uwzględniają kosztów oszczędności energii, nie mogą jednak służyć do ustalenia, który budynek może zaoferować najlepszy stosunek oszczędności energii do kosztów, a więc zastosowanie takich kryteriów może jedynie przypadkowo skutkować wyborem projektów opłacalnych.

NIEWŁAŚCIWE WSKAŹNIKI WYKONANIA I MONITOROWANIE

- 29.** Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie programami wydatkowania środków lub projektami rozwojowymi powinny ustalać racjonalne cele i obiektywnie weryfikowalne wskaźniki ich realizacji. W przypadku inwestycji w efektywność energetyczną realizowanych w ramach polityki spójności instytucje zarządzające powinny ustanowić system odpowiednich i wymiernych wskaźników wykonania²³. Aby ułatwić monitorowanie realizacji projektów, obejmujące np. ilość i koszt zaoszczędzonej energii oraz wkład danego projektu w osiągnięcie celów polityki w dziedzinie efektywności energetycznej, powinny one wydać z pomocą Komisji odpowiednie wytyczne. Zgromadzone dane powinny mieć satysfakcjonującą jakość pod względem ich stosowności, porównywalności i wiarygodności²⁴.

²³ Art. 27 ust. 3 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002 przewiduje, że dla wszystkich sektorów działalności objętych budżetem UE należy wyznaczyć zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele. Osiągnięcie tych celów musi być monitorowane za pomocą wskaźników wykonania.

²⁴ Opinia Trybunału Obrachunkowego nr 7/2011 (Dz.U. C 47 z 17.2.2012, s. 1).

- 30.** Przy sporządzaniu programów operacyjnych instytucje zarządzające nie dysponowały danymi referencyjnymi dotyczącymi potencjału w zakresie oszczędności energii w wybranych sektorach, których miały dotyczyć inwestycje. Bez tych danych decydenci nie mieli informacji umożliwiających oszacowanie stopnia, w jakim dany program mógłby przyczynić się do osiągnięcia celu polityki, a zatem nie mogli podjąć decyzji dotyczącej finansowania tego projektu.
- 31.** Wskaźniki wykonania stosowane w odniesieniu do działań na rzecz efektywności energetycznej nie były odpowiednie do prawidłowego monitorowania programów. Mimo że stosowanie wskaźników wykonania przez instytucje zarządzające było obowiązkowe, nie sprecyzowano, jakie to mają być wskaźniki. Wskutek tego skontrolowane instytucje zarządzające stosowały różne metody pomiarowe i jednostki miar. Zatem rezultaty działań na rzecz efektywności energetycznej nie są porównywalne w całej UE i nie można ich zagregować.
- 32.** W programie operacyjnym „Środowisko” (Republika Czeska) wskaźnikiem stosowanym w odniesieniu do działań na rzecz efektywności energetycznej była łączna ilość energii zaoszczędzonej dzięki tym działaniom, wyrażona w GJ. Dane były zgłaszane dla poszczególnych projektów, a następnie agregowane. Były to dokładne i wiarygodne dane, ponieważ wyliczali je audytorzy energetyczni mający właściwe uprawnienia. Jednak pod uwagę brano jedynie zakładane rezultaty dotyczące aspektów technicznych (wymiana okien i drzwi, powierzchnia zaizolowanych ścian i dachów w m²), natomiast nie uwzględniano celów w zakresie oszczędności energii.
- 33.** We Włoszech nie ustanowiono ani wartości referencyjnej dla oszczędności energii, ani metody pomiarowej. W programie operacyjnym „Basilicata” wskaźnikiem dotyczącym produktów fizycznych mierzącym oszczędność energii była liczba projektów, a wskaźnik mierzący rezultaty (oszczędności energii w GJ/rok) opierał się na teoretycznych szacunkach. W międzyregionalnym programie operacyjnym „Energia” brak danych referencyjnych dotyczących potencjału w zakresie oszczędności energii skutkowało niewiarygodnymi wskaźnikami oddziaływania. Wskaźniki mierzące rezultaty i produkty fizyczne nie były wyposażone w metodykę pomiaru, a więc ich wartości docelowe nie miały żadnego uzasadnienia.
- 34.** W programie operacyjnym „Wspieranie spójności” (Litwa) wskaźniki ustanowiono dla samego programu operacyjnego, jego osi priorytetowych i działań. Wzrost lub spadek dostępnego finansowania na cel efektywności energetycznej nie zawsze skutkował zmianą wartości wskaźników, której można by się było zasadniczo spodziewać. Na poziomie osi priorytetowych wskaźniki dotyczyły spadku energochłonności, natomiast na poziomie działań dotyczyły one liczby projektów oraz ilości zaoszczędzonej energii, lecz już nie kosztów takich oszczędności.

35. Wytyczne Komisji w sprawie monitorowania nie obejmowały zalecanych lub obowiązujących wskaźników dotyczących efektywności energetycznej²⁵. Ponadto środki na poprawę efektywności energetycznej są dostępne w wielu innych pozycjach budżetowych przeznaczonych na politykę spójności, oprócz pozycji „Efektywność energetyczna” (energia elektryczna, gaz, produkty ropopochodne i wiele rodzajów infrastruktury). Komisja nie monitoruje wkładu tych działań w osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej wyznaczonego na rok 2020, nie zamierza również zastosować takich wskaźników wykonania w sektorze efektywności energetycznej²⁶.

REALIZACJA PROJEKTÓW DOTYCZĄCYCH BUDYNKÓW PUBLICZNYCH

EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA NIE JEST GŁÓWNYM CELEM

36. Gminy i regiony powinny sporządzać plany w oparciu o oceny potrzeb, które to plany powinny uwzględniać wykazy wszystkich posiadanych budynków oraz związane z nimi koszty energii i w których należy priorytetowo traktować budynki o największym potencjale w zakresie oszczędności energii. Strategia ta nadawałaby pierwszeństwo finansowaniu działań na rzecz efektywności energetycznej dotyczących budynków o największym potencjale w zakresie oszczędności energetycznej.
37. Gminy i regiony nie posiadały planów opierających się na właściwej ocenie potrzeb. Według instytucji zarządzających budynki były z zasady klasyfikowane jako „gotowe” do finansowania, jeśli wymagały remontu, a ich dokumentacja spełniała odpowiednie wymogi.
38. Projekty wybrane do finansowania nie miały ustalonych racjonalnych celów w odniesieniu do opłacalności, tj. kosztów przypadających na jednostkę zaoszczędzonej energii. Celem projektów była oszczędność energii i zwiększenie komfortu, ale nie zostały one wybrane do finansowania na podstawie ich potencjału generowania korzyści finansowych dzięki oszczędności energii, która zrekompensowałaby poniesione koszty (okresy zwrotu nakładów dla skontrolowanych projektów przedstawiono w **załączniku II**).
39. W żadnym ze skontrolowanych państw nie zatwierdzono optymalnych pod względem kosztów minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków, nie gromadzono też regularnie danych na temat profilu zużycia energii w istniejących budynkach. Mimo że w krajowych normach budowlanych ustalone są limity wartości współczynnika przenikania ciepła dla budynków i materiałów budowlanych, beneficjenci stosowali elastyczne podejścia, technologie i materiały w celu osiągnięcia różnych klas efektywności energetycznej.

²⁵ Dokument roboczy Komisji nr 2 *The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators* [Nowy okres programowania 2007–2013. Indyktywne wytyczne dotyczące metod oceny: wskaźniki monitorowania i oceny], sierpień 2006 r.

²⁶ Dokument roboczy Komisji *Outcome indicators and targets, Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy* [Wskaźniki wyników i cele. Dążenie do nowego systemu monitorowania i oceny w polityce spójności UE], czerwiec 2011 r., dotychczas nieopublikowany.

40. Instytucje zarządzające nie oferowały wskazówek dotyczących realizacji działań na rzecz efektywności energetycznej, takich jak specyfikacja robót, wymaganych technologii i kosztów czy optymalny stosunek kosztów do korzyści, jaki należało osiągnąć.

AUDYTY ENERGETYCZNE NIE ZAWSZE OBOWIĄZKOWE LUB O NIEODPOWIEDNIEJ JAKOŚCI

41. Standardowy audyt energetyczny obejmuje opracowanie poziomu referencyjnego dla zużycia energii przez dany obiekt, ocenę oszczędności energii oraz opłacalności odpowiednio wybranych środków służących oszczędności energii. Należy go przeprowadzić przed wydaniem decyzji o finansowaniu. Audytor energetyczny powinien proponować jedynie opcje prowadzące do uzyskania zgodności z aktualnymi normami technicznymi. Komisja opowiada się za audytami energetycznymi, ponieważ mogą one być właściwym narzędziem służącym oszczędności energii, zwłaszcza w przypadku budynków i przemysłu. Z tego powodu w szeregu państw członkowskich wprowadzono obowiązkowe audyty energetyczne w sektorze publicznym²⁷.
42. W Republice Czeskiej obowiązek przeprowadzania audytów energetycznych dotyczył budynków publicznych o zużyciu energii przekraczającym 1500 GJ rocznie. Beneficjenci stosowali się w pełni do zaleceń z audytów. Audytorzy energetyczni zazwyczaj zalecali bardzo kosztowne warianty inwestycyjne, ponieważ zakładały one wyższe oszczędności energii niż warianty tańsze. Nie proponowano wariantów opłacalnych.
43. We Włoszech nie poprzedzano projektów audytem energetycznym. Beneficjent projektu nie miał obowiązku monitorowania zużycia energii przed rozpoczęciem realizacji projektu i po jej zakończeniu.
44. Na Litwie audyty energetyczne nie były wystarczająco szczegółowe, jeśli chodzi o pomiary w budynkach przed renowacją. Nie można było zatem zweryfikować faktycznych korzyści płynących z projektów²⁸. Podobne problemy zauważono w sprawozdaniu monitorującym z realizacji programu modernizacji budynków mieszkalnych²⁹. Nie istniał ponadto wymóg przeprowadzenia oceny charakterystyki energetycznej względem poziomu referencyjnego przed rozpoczęciem realizacji projektu. Audyty energetyczne przed realizacją projektu przeprowadzono jedynie w przypadku dwóch spośród ośmiu skontrolowanych projektów, natomiast w przypadku pozostałych sześciu audyt energetyczny przeprowadzono po rozpoczęciu prac modernizacyjnych.

²⁷ SEC(2009) 889 final, s. 36 i 59.

²⁸ Nie jest to konieczne zgodnie z metodyką audytów energetycznych i audytów zasobów energetycznych oraz zużycia zimnej wody w budynkach publicznych zatwierdzoną w zarządzeniu Ministra Gospodarki nr 4-184 z dnia 29 kwietnia 2008 r.

²⁹ Monitorowanie programu renowacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Instytucja publiczna „Kompetencijų centras”, sprawozdanie zamówione przez HUDA, 2009 r.

PROJEKTY GENEROWAŁY PRODUKTY FIZYCZNE, ALE ICH KOSZT BYŁ WYSOKI W ZESTAWIENIU Z POTENCJALNYMI OSZCZĘDNOŚCIAMI ENERGII

- 45.** W wyniku wszystkich skontrolowanych projektów powstały produkty fizyczne (np. wymieniono okna i drzwi, ocieplono ściany i dachy) o właściwym standardzie i w zakładanych ilościach. Wszystkie skontrolowane projekty przyniosły korzyści, takie jak konserwacja budynku i większy komfort (np. ograniczenie hałasu, przenikania wody czy wiatru) i ściślejsze przestrzeganie aktualnie obowiązujących wymogów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa (np. drzwi ewakuacyjne).
- 46.** W przypadku 18 z 24 skontrolowanych projektów instytucje zarządzające nie były w stanie stwierdzić, w jakim stopniu projekty osiągnęły cele w zakresie oszczędności energii, ponieważ nie dokonano wiarygodnych pomiarów tych oszczędności. W skontrolowanych programach operacyjnych we Włoszech i na Litwie osiągnięte oszczędności energii zostały jedynie oszacowane przez instytucje zarządzające lub beneficjentów. Jedynie w Republice Czeskiej pomiarów dokonali wykwalifikowani audytorzy energetyczni. Ostateczne rezultaty projektów w Republice Czeskiej i na Litwie powinny zostać ocenione trzy lata po zakończeniu realizacji projektów. Jednak w czasie kontroli system monitorowania jeszcze nie działał.
- 47.** Jak wynika ze wstępnych sprawozdań audytorów energetycznych, wszystkie poddane audytowi projekty realizowane w Republice Czeskiej z wyjątkiem jednego osiągnęły zakładane cele w zakresie ograniczenia zużycia energii³⁰, a faktyczne oszczędności energii nawet przekroczyły wartości przewidywane. Wszystkie skontrolowane projekty były jednak kosztownymi inwestycjami o okresach zwrotu nakładów przekraczających okres trwałości poszczególnych komponentów lub całych budynków. Okres zwrotu nakładów dla skontrolowanych projektów mieścił się w przedziale od 27 do 148 lat, przy czym średni okres wynosił 52 lata.
- 48.** W przypadku programu operacyjnego „Basilicata” (Włochy) rzetelna ocena korzyści, jakie przyniosły projekty, nie była możliwa. Nie przeprowadzono żadnego audytu energetycznego i nie zgromadzono danych dotyczących zużycia energii przed rozpoczęciem realizacji projektów ani po jej zakończeniu. Przyjęto, że w przypadku sześciu skontrolowanych projektów oszczędność 1 GJ energii miała kosztować średnio 252 euro. W przypadku pięciu spośród sześciu projektów beneficjenci przedstawili kontrolerom pewne dane dotyczące zużycia energii, z których wynikało, że średni okres zwrotu nakładów poniesionych na te projekty może wynosić około 50 lat.

³⁰ Projekt Kladno.

- 49.** W ramach międzyregionalnego programu operacyjnego „Energia” (Włochy) jedynie jeden projekt ukończono przed końcem 2011 r.³¹ We wniosku projektowym oszacowano korzyści na 1 mln euro rocznie, w związku z czym prosty okres zwrotu nakładów wyniósłby dziesięć lat. Szacuje się, że po zakończeniu realizacji projekt ten przyniesie oszczędności energii wynoszące jedynie około 500 000 euro rocznie (beneficjent popełnił błąd obliczeniowy we wniosku projektowym), przez co prosty okres zwrotu nakładów wyniesie 19 lat.

³¹ Projekt dotyczący szpitala Cardarelli, Neapol.

³² Projekty: Połaga, Gorzdy, Godlewo, Olita i Kliniki Uniwersytetu Wileńskiego.

³³ Projekty: Kłajpeda, Kowno – onkologia oraz Wilno, Mykołas Marcinkevicius.

- 50.** Na Litwie (program operacyjny „Wspieranie spójności”) faktyczne koszty inwestycji w skontrolowanych projektach wynosiły od 56 do 488 euro na m² ogrzewanej powierzchni, tj. były kilka razy wyższe niż zakładano w prognozie zawartej w krajowym planie działań dotyczącym efektywności energetycznej na lata 2006–2010 (31,85 euro na m²). W przypadku pięciu z ośmiu skontrolowanych projektów zgłoszono osiągnięcie zaplanowanych oszczędności energii, ale nie zostały one w sposób wiarygodny zmierzone³². W trzech przypadkach nie zmierzono jeszcze rezultatów³³. Planowany prosty okres zwrotu nakładów w odniesieniu do skontrolowanych projektów wynosił od 8 do 156 lat, a jego średnia wartość to 58 lat (rezultaty dla wszystkich skontrolowanych projektów znajdują się w **załączniku II**).

WNIOSKI I ZALECENIA

- 51.** Nie ustanowiono właściwych warunków programowania i finansowania, umożliwiających opłacalne inwestycje w efektywność energetyczną za pomocą funduszy dostępnych w ramach polityki spójności, ponieważ:
- a) w ramach skontrolowanych programów operacyjnych nie przeprowadzono właściwej oceny potrzeb w celu wskazania konkretnych sektorów, w których można osiągnąć oszczędności energii, oraz metod osiągnięcia tych oszczędności w sposób opłacalny, która to ocena uzasadniłaby wybrane działania i ich koszty; instytucje krajowe nie zapewniły włączenia oceny potrzeb do krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej (zob. pkt 12–17);
 - b) koncepcja opłacalności, czyli najlepszego stosunku wykorzystanych zasobów do osiągniętych rezultatów nie była czynnikiem decydującym przy przeznaczaniu przez państwa członkowskie funduszy na działania na rzecz efektywności energetycznej i konkretne projekty; koncepcja ta nie była również elementem oceny przeprowadzonej przez Komisję przed zatwierdzeniem programów operacyjnych (zob. pkt 18–22 i 23–28);
 - c) wskaźniki wykonania zastosowane do działań w zakresie efektywności energetycznej nie były odpowiednie do monitorowania programów; wytyczne Komisji w sprawie monitorowania nie obejmowały wskaźników dotyczących efektywności energetycznej; zatem rezultaty działań w zakresie efektywności energetycznej zgłaszane przez poszczególne instytucje zarządzające nie są porównywalne w całej UE i nie można ich zagregować (zob. pkt 29–35).
- 52.** Skontrolowane projekty dotyczące efektywności energetycznej w budynkach publicznych nie były opłacalne:
- a) mimo że w wyniku skontrolowanych projektów powstały zaplanowane fizyczne produkty, takie jak nowe okna czy drzwi lub ocieplone ściany i dachy, to koszty były wysokie w stosunku do potencjalnych oszczędności energii; ważniejsza od efektywności energetycznej była potrzeba odnowienia budynków publicznych; chociaż skontrolowane projekty miały na celu oszczędność energii i poprawę komfortu, to nie zapewniały korzystnego stosunku oszczędności energii do odpowiadających im kosztów inwestycji; średni zaplanowany okres zwrotu nakładów z inwestycji wynosił około 50 lat, czyli zdecydowanie za długo, biorąc pod uwagę okres trwałości odnowionych komponentów czy nawet samych budynków (zob. pkt 18–22, 23–28, 36–40 i 45–50);
 - b) audyty energetyczne były albo nieobowiązkowe (Włochy, Litwa), albo – w przypadku gdy były obowiązkowe (Republika Czeska) – warianty inwestycyjne zalecane w tych audytach były zdecydowanie zbyt kosztowne; w 18 z 24 skontrolowanych projektów nie można było zweryfikować faktycznych oszczędności energii, ponieważ nie zostały one rzetelnie zmierzone (zob. pkt 41–44).

ZALECENIA

Komisja powinna podjąć niezbędne inicjatywy, w tym przedłożyć dalsze wnioski dotyczące uregulowań w następnym okresie programowania, aby uzależnić w następnym okresie programowania finansowanie działań na rzecz efektywności energetycznej z funduszy dostępnych w ramach polityki spójności od następujących czynników:

- 1) Przeprowadzenie odpowiedniej oceny potrzeb na szczeblu programu. Taka ocena potrzeb powinna obejmować zużycie energii przez odbiorców końcowych we wszystkich sektorach, wskazywać potencjał oszczędności energii danej gospodarki oraz określać cele i właściwe metody oceny powodzenia planu. Powinna ona wskazywać opłacalne rozwiązania w każdym sektorze.
- 2) Regularne monitorowanie i zastosowanie porównywalnych wskaźników wykonania. Każdy program operacyjny obejmujący projekty w dziedzinie efektywności energetycznej powinien być regularnie monitorowany pod kątem kształtowania się kosztów przypadających na jednostkę zaoszczędzonej energii oraz planowanego i osiągniętego w danym programie operacyjnym okresu zwrotu nakładów. Ponadto zgromadzone dane powinny mieć satysfakcjonującą jakość pod względem ich stosowności, porównywalności i wiarygodności. Dane dotyczące oszczędności energii osiągniętych dzięki działaniom wspieranym z funduszy dostępnych w ramach polityki spójności powinny być gromadzone przez władze krajowe i agregowane przez Komisję. Należy określić wkład funduszy dostępnych w ramach polityki spójności w realizację celu polegającego na osiągnięciu do 2020 r. 20-procentowych oszczędności w zużyciu energii pierwotnej w UE.
- 3) Zastosowanie przejrzystych kryteriów wyboru projektów i standardowych kosztów inwestycji na jednostkę energii, która ma zostać zaoszczędzona (przy użyciu ujednoliconej jednostki miary i metodyki). Komisja powinna ustalić dla inwestycji w dziedzinie efektywności energetycznej maksymalny akceptowalny prosty okres zwrotu nakładów na podstawie zwyczajowych okresów amortyzacji. Mogłoby temu towarzyszyć wprowadzenie w państwach członkowskich optymalnych pod względem kosztów poziomów charakterystyki energetycznej dla budynków referencyjnych, zgodnie z dyrektywą 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. W przypadkach gdy nie ustalono na szczeblu krajowym optymalnych pod względem kosztów poziomów dla budynków referencyjnych, podstawowym kryterium wyboru projektów w dziedzinie efektywności energetycznej powinny być audyty energetyczne.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Harald NOACK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 listopada 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

**PODZIAŁ ŚRODKÓW PRZEZNACZONYCH NA EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ W RAMACH
POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2000–2013 ORAZ WYBRANE PROJEKTY W LATACH 2007–2011**

Państwo członkowskie	Kwota przyznanych środków (w EUR) 2000–2006	Kwota przyznanych środków (w EUR) 2007–2013	Kwota przyznanych środków ogółem w państwie członkowskim (w EUR) 2000–2013	Kwota przyznanych środków ogółem w państwie członkowskim / kwota przyznanych środków ogółem (%)	Wybrane projekty 2007–2011 (w EUR)	Wybrane projekty 2007–2011 (%)
Republika Czeska ¹	9 225 386	942 214 473	951 439 859	17,7	342 658 632	36,4
Włochy	35 298 133	838 592 232	873 890 365	16,2	417 305 116	49,8
Polska ¹	11 410 880	499 012 133	510 423 013	9,5	389 379 855	78,0
Litwa ¹	31 815 678	370 508 149	402 323 827	7,5	439 300 937	118,6
Niemcy	11 969 823	373 182 646	385 152 469	7,1	307 047 003	82,3
Węgry ¹	7 181 475	328 531 227	335 712 702	6,2	163 856 263	49,9
Francja	25 596 690	291 167 688	316 764 378	5,9	177 008 914	60,8
Bułgaria ²	0	258 104 621	258 104 621	4,8	74 144 427	28,7
Rumunia ²	0	253 241 727	253 241 727	4,7	60 131 969	23,7
Zjednoczone Królestwo	23 362 973	150 657 204	173 420 177	3,2	167 360 699	111,1
Hiszpania	39 941 325	110 048 101	146 803 260	2,7	33 326 165	30,3
Współpraca transgraniczna w UE	4 029 659	119 642 025	123 671 684	2,3	164 027 992	137,1
Grecja	42 623 511	71 170 000	113 793 511	2,1	492 363 482	691,8
Słowenia ¹	0	105 700 000	105 700 000	2,0	73 707 906	69,7
Łotwa ¹	21 048 774	60 220 000	81 268 774	1,5	106 078 878	176,2
Słowacja ¹	1 334 466	78 584 184	79 918 650	1,5	64 760 737	82,4
Portugalia	0	74 200 883	74 200 883	1,4	49 599 067	66,8
Irlandia	22 864 270	19 000 000	41 864 270	0,8	22 346 186	117,6
Niderlandy	793 076	34 250 000	35 043 076	0,7	19 917 049	58,2
Estonia ¹	2 568 584	28 760 241	31 328 825	0,6	27 844 967	96,8
Finlandia	190 740	24 243 917	24 434 657	0,5	6 926 847	28,6
Belgia	5 271 426	18 976 147	24 247 573	0,5	9 375 338	51,0
Malta ¹	0	12 550 000	12 550 000	0,2	3 096 758	24,7
Szwecja	0	9 173 788	9 173 788	0,2	1 057 737	11,5
Austria	2 864 306	6 156 013	9 020 319	0,1	17 383 781	282,4
Współpraca międzyregionalna w UE	6 891 928	0	6 891 928	0,1	0	0
Luksemburg	0	504 873	504 873	0,01	1 744 838	345,6
Cypr ¹	0	0	0	0	0	0
Dania	0	0	0	0	0	0
Ogółem	306 283 104	5 078 392 272	5 384 675 376	100%	3 632 051 543	71,5

Uwaga: Odsetek wybranych projektów powyżej 100% oznacza, że środki przesunięto z innych priorytetów lub działań w ramach tego samego programu operacyjnego lub z innego programu operacyjnego.

¹ Środki przyznawane od 2004 r.

² Środki przyznawane od 2004 r.

Źródło: Baza danych DG ds. Polityki Regionalnej SF 2000–2006, SFC2007, roczne sprawozdanie z realizacji za rok 2011 dla wybranych projektów.

OKRES ZWROTU NAKŁADÓW I OSIĄGNIĘTE OSZCZĘDNOŚCI ENERGII DLA PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W REPUBLICE CZESKIEJ, WE WŁOSZACH I NA LITWIE

Projekt	Cel	Stan realizacji celu oszczędności energii po upływie 1 roku	Zaplanowany okres zwrotu nakładów (w latach)	Faktyczny / szacowany okres zwrotu nakładów (w latach)
Hradyszcze Węgierskie	Izolacja ścian i dachu oraz wymiana okien w domu kultury i szkole	Oszczędności osiągnięte	42	35
Karwina	Izolacja ścian i dachu oraz wymiana okien w szkole średniej	Oszczędności osiągnięte	93	78
Frydek-Místek	Izolacja ścian i dachu oraz wymiana okien w szkole średniej	Oszczędności osiągnięte	40	30
Sokolov	Izolacja ścian i dachu oraz wymiana okien w dwóch szkołach podstawowych, przedszkolu i ośrodka rekreacyjnym	Oszczędności osiągnięte	86	81
Sokolov II	Izolacja ścian i dachu oraz wymiana okien w trzech szkołach podstawowych	Oszczędności osiągnięte	30	26
Volyně	Złożony projekt obejmujący izolację ścian i dachu oraz wymianę okien we wspólnym budynku zawodowej szkoły średniej i wyższej oraz w bursie szkolnej, a także wymianę kotłowni węglowej obsługującej te budynki	Oszczędności osiągnięte	148 (46) ¹	146 (26) ¹
Kladno	Izolacja ścian i dachu oraz wymiana okien w ośmiu przedszkolach	Oszczędności nieosiągnięte	27	32
Pilzno	Izolacja ścian i dachu oraz wymiana okien w szkole podstawowej i szkole średniej	Oszczędności osiągnięte	55	48
Melfi	Wymiana okien w szkole średniej	b.d.	20	b.d.
Matera	Wymiana okien w siedzibie administracyjnej prowincji Matera	Brak wiarygodnych pomiarów	42	104
Grassano	Wymiana okien w szkole podstawowej	Brak wiarygodnych pomiarów	28	56
Sant’Arcangelo	Wymiana okien w głównym budynku gminy Sant’Arcangelo	Brak wiarygodnych pomiarów	37	17
ENEA-Rotondella	Wymiana okien w stołówce ośrodka ENEA w Trisaia	Brak wiarygodnych pomiarów	21	10
Policoro	Wymiana okien w szkole podstawowej Policoro	Brak wiarygodnych pomiarów	33	53
Neapol	Działania po stronie podaży, mające na celu zwiększenie wydajności wytwarzania i dystrybucji, takie jak modernizacja elektrociepłowni oraz wymiana urządzeń technicznych, rur i systemów zasilania w wodę ciepłą i zimną oraz powietrze wykorzystywanych przeważnie w głównym budynku szpitala	Brak wiarygodnych pomiarów	10	19
Połąga	Remont szkoły średniej im. Vladasa Jurgutisa w Połądze	Brak wiarygodnych pomiarów	40	21

¹ Audytor energetyczny zastosował cenę węgla brunatnego (85,45 CZK/GJ) spalanego pierwotnie w przebudowanej kotłowni; dla porównania audytor zastosował średnią cenę energii w kwocie 279 CZK/GJ, jaką szkoła płaciła za energię ze wszystkich źródeł.

Projekt	Cel	Stan realizacji celu oszczędności energii po upływie 1 roku	Zaplanowany okres zwrotu nakładów (w latach)	Faktyczny / szacowany okres zwrotu nakładów (w latach)
Gorždy	Remont ośrodka opieki nad osobami starszymi im. Viliusa Gaigalaitisa	Brak wiarygodnych pomiarów	49	36
Kłajpeda	Remont Szkoły Turystyki w Kłajpedzie	b.d.	156	b.d.
Godlewo	Zwiększenie efektywności zużycia energii w szpitalu okręgu kowieńskiego w Godlewie	Brak wiarygodnych pomiarów	57	31
Kowno	Remont Centrum Onkologii Kowieńskiego Uniwersytetu Medycznego	b.d.	8	b.d.
Wilno	Częściowy remont szpitala im. Mykolasa Marcinkevičiausa oraz systemów technicznych, poprawa ich charakterystyki energetycznej	Brak wiarygodnych pomiarów	63	21
Olita	Zwiększenie efektywności energetycznej Ośrodka Szkoleń Zawodowych w Olicie	Brak wiarygodnych pomiarów	26	23
Wilno	Izolacja dachu oraz remont systemów grzewczych i wentylacyjnych na bloku operacyjnym Kliniki Santariškių Szpitala Uniwersyteckiego w Wilnie	b.d.	66	b.d.
Średnio			51	

Źródło: Audyty energetyczne i faktyczne produkty powstałe w wyniku projektów, wyliczenia kontrolerów na podstawie audytów energetycznych, okres oceny od 25 do 50 lat.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

II.

Komisja stwierdza, że zakres skontrolowanych projektów obejmuje wyłącznie projekty dotyczące budynków publicznych.

IV. a)

Potencjalnie między wynikami „oceny potrzeb” a analizy pod kątem „opłacalności” może zachodzić konflikt. Faktycznie ocena potrzeb może prowadzić do wyznaczenia innych priorytetów niż w przypadku oceny pod kątem opłacalności.

IV. a) tiret pierwsze

Ostatnimi laty miał miejsce dynamiczny rozwój polityki w dziedzinie efektywności energetycznej. Jednakże w momencie opracowywania, negocjacji i zatwierdzania programów na okres programowania 2007–2013 zmiany te jeszcze nie zaszły. Komisja rozwinęła w pełni swoją politykę w kwestii efektywności energetycznej dopiero później. Cztery skontrolowane programy zostały wynegocjowane, jeszcze zanim Komisja zdołała w pełni rozwinąć swoją politykę w kwestii efektywności energetycznej.

Wszystkie programy operacyjne finansowane w ramach polityki spójności muszą być zgodne z celami polityki mającymi na celu wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz wspieranie ogólnego harmonijnego rozwoju poprzez zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów i wspieranie rozwoju najmniej uprzywilejowanych regionów.

Polityka spójności jest polityką zintegrowaną. W przypadku inwestycji w budynki publiczne ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego a nie wyłączna poprawa efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku.

Ogólnym wymogiem dla wszystkich programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności, zawartym w programach, jest „analiza sytuacji kwalifikowalnego obszaru lub sektora pod kątem mocnych i słabych stron oraz wybrana w odpowiedzi strategia”. W tym kontekście przydatna może być ocena potrzeb.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wszystkie programy na okres 2000–2006 i 2007–2013 zostały wynegocjowane i zatwierdzone jeszcze przed ostatecznym terminem przedłożenia pierwszych krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej (tj. czerwcem 2007 r.). Krajowe plany działań dotyczące efektywności energetycznej nie mają służyć za strategię inwestycyjną w zakresie wykorzystania funduszy polityki spójności na środki związane z efektywnością energetyczną.

IV. a) tiret drugie

Efektywność energetyczna jest jednym z wielu celów w ramach programów realizowanych w ramach polityki spójności. Polityka spójności jest polityką zintegrowaną. W przypadku inwestycji w budynki publiczne ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego, a nie wyłączenia poprawy efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku. Opłacalność inwestycji jest zatem jednym z decydujących czynników w kontekście przyznawania funduszy w ramach programu. Fundusze można przyznawać w ramach programu również pod kątem innych celów polityki spójności.

W przypadku inwestycji w budynki publiczne związanych z efektywnością energetyczną istnieją argumenty przemawiające za gruntowną renowacją, która wykracza poza poziomy optymalne pod względem kosztów. W tym kontekście rzeczywisty poziom oszczędności energii jest ważnym czynnikiem. Gruntowne renowacje wiążą się naturalnie z dłuższym okresem zwrotu kosztów. Jak stwierdził Trybunał w pkt 3, problemy rynkowe można eliminować za pomocą działań podejmowanych na szczeblu publicznym. Podczas gdy rynek mógłby zapewnić środki finansowe na opłacalną część inwestycji w efektywność energetyczną, element współfinansowania w ramach polityki spójności można by wykorzystać do wsparcia tej części inwestycji, która wykracza poza poziom opłacalności. Zwiększyłoby to oszczędności energii oraz zapobiegłoby w przyszłości dodatkowym renowacjom, które mogłyby jeszcze podwyższyć łączny koszt inwestycji.

IV. a) tiret trzecie

Komisja przyznaje, że obecne ramy prawne w zakresie polityki spójności nie określają konkretnego rodzaju wskaźników, jakie można by stosować do celów monitorowania, oraz dokłada starań w celu poprawy wyników programu. Dlatego też w projekcie rozporządzenia w sprawie EFRR na okres programowania 2014–2020 Komisja zaproponowała trzy wspólne wskaźniki dotyczące efektywności energetycznej dla wszystkich państw członkowskich, mianowicie: a) liczbę gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii; b) zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych; oraz c) liczbę dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (COM(2011) 614 final, załącznik do projektu rozporządzenia). W przypadku tych trzech wskaźników możliwa byłaby zatem agregacja na poziomie UE.

IV. b) tiret pierwsze

Efektywność energetyczna jest jednym z wielu celów programów realizowanych w ramach polityki spójności. W przypadku inwestycji w budynki publiczne ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego, a nie wyłączenia poprawy efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku. Jeżeli konkretny budynek publiczny wymaga w pewnym momencie renowacji, stosowne byłoby uwzględnienie w ramach tego samego cyklu prac również aspektów efektywności energetycznej. Opłacalność inwestycji jest zatem jednym z decydujących czynników w kontekście przyznawania funduszy w ramach programu. Fundusze można przyznawać w ramach programu również pod kątem innych celów polityki spójności. Komisja jest zdania, że istnieją argumenty przemawiające za gruntowną renowacją wykraczającą poza poziomy optymalne pod względem kosztów. Nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej będzie wymagała również opracowania przez państwa członkowskie długoterminowych strategii renowacji dla ogółu budynków, włącznie z polityką w zakresie stymulowania gruntownych renowacji. Gruntowne renowacje wiążą się naturalnie z dłuższym okresem zwrotu kosztów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

IV. b) tiret drugie

Komisja zgadza się co do potrzeby audytów energetycznych dobrej jakości jako podstawy inwestycji w efektywność energetyczną budynków. Nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej będzie wymagała od państw członkowskich promowania dostępności wysokiej jakości opłacalnych audytów energetycznych i systemów zarządzania energią dla wszystkich odbiorców końcowych.

V. 1)

Komisja pracuje zgodnie z wytycznymi zawartymi w zaleceniu. W zaproponowanym rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na okres 2014–2020¹ stawia się następujące wymogi:

- umowy partnerskie z państwami członkowskimi zawierają analizę rozbieżności i potrzeb rozwojowych w odniesieniu do celów tematycznych, kluczowych działań określonych we wspólnych ramach strategicznych i zaleceń dla poszczególnych państw w ramach europejskiego semestru² oraz
- wszystkie programy powinny być zgodne z tymi umowami³.

V. 2)

W zaproponowanym rozporządzeniu w sprawie EFRR na okres 2014–2020 przewidziano dla wszystkich państw członkowskich trzy wspólne wskaźniki dotyczące efektywności energetycznej, umożliwiając w ten sposób agregację na poziomie unijnym.

Komisja nie może jednak w pełni zaakceptować zalecanych wskaźników ustanowionych na poziomie programu ze względu na to, że ich porównywalność byłaby ograniczona, ponieważ są one zależne od wielu czynników (np. cen energii/surowców, warunków klimatycznych), przez co mogłyby wprowadzać w błąd.

¹ COM(2012) 496.

² Art. 14.

³ Art. 24.

V. 3)

W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zaproponowano, aby komitet monitorujący rozpatrywał i zatwierdzał metodykę i kryteria wyboru operacji⁴. Ponadto instytucja zarządzająca sporządza i, po zatwierdzeniu, stosuje przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria wyboru⁵. Niemożliwe jest jednak określenie standardowych kosztów inwestycji przypadających na zaoszczędzoną kWh dla całej UE, ponieważ koszty te znacznie się różnią w wyniku różnych cen wyposażenia i różnych stopni już wprowadzonych oszczędności.

Wreszcie inwestycje w efektywność energetyczną w budynkach publicznych mogą stanowić część prac w ramach „gruntownej renowacji”, powodując jednocześnie przedłużenie okresu zwrotu kosztów.

⁴ Art. 100.

⁵ Art. 114.

ODPOWIEDZI KOMISJI

USTALENIA

12.

Ostatnimi laty miał miejsce dynamiczny rozwój polityki w dziedzinie efektywności energetycznej. Jednakże w momencie opracowywania, negocjacji i zatwierdzania programów na okres programowania 2007–2013 zmiany te jeszcze nie zaszły. Komisja rozwinęła w pełni swoją politykę w kwestii efektywności energetycznej dopiero później. Cztery skontrolowane programy zostały wynegocjowane, jeszcze zanim Komisja zdołała w pełni rozwinąć swoją politykę w kwestii efektywności energetycznej.

Ogólnym wymogiem dla wszystkich programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności UE (art. 37 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006) zawartym w programach jest „analiza sytuacji kwalifikowalnego obszaru lub sektora pod kątem mocnych i słabych stron oraz wybrana w odpowiedzi strategia”. W tym kontekście przydatna może być ocena potrzeb.

Programy w ramach polityki spójności realizowane są w różnych kontekstach gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Te czynniki zewnętrzne oraz ich swoista niepewność stanowią okoliczności łagodzące mające wpływ na planowanie, realizację i wyniki projektów. Jeżeli chodzi o przytoczone zalecenia OECD/MAE, to wprowadzić mogą one być bardzo przydatne, lecz nie stanowią wymogu prawnego w odniesieniu do programowania polityki spójności. Ponadto opublikowano je dopiero w 2008 r., czyli już po wynegocjowaniu i zatwierdzeniu programów operacyjnych.

14.

Skontrolowana próba obejmowała cztery programy w trzech państwach członkowskich. Programy stanowią około 28% funduszy, które w okresie 2000–2013 mają zostać przeznaczone na inicjatywy związane z efektywnością energetyczną. Skontrolowane projekty stanowią bardzo małą część tego procentu. Jeden spośród skontrolowanych programów był przewidziany na okres programowania 2000–2006. Dlatego też nie można ekstrapolować wyników na całą politykę.

15.

Wszystkie programy na okres 2000–2006 i 2007–2013 zostały wynegocjowane i zatwierdzone jeszcze przed ostatecznym terminem przedłożenia pierwszych krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej wymaganych na mocy dyrektywy 2006/32/WE (tj. czerwcem 2007 r.). Ponadto krajowe plany działań dotyczące efektywności energetycznej nie mają służyć za strategię inwestycyjną w zakresie wykorzystania funduszy polityki spójności na środki związane z efektywnością energetyczną. Chociaż dobrowolny wzór ustanowiony dla drugich z kolei krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej, które państwa członkowskie przekazały w okresie 2011/2012, dał im możliwość udzielenia informacji na temat środków przydzielonych na realizację działań związanych z efektywnością energetyczną z użyciem funduszy polityki spójności, to jednak wzór ten nie był dla państw członkowskich obowiązkowy.

Odnośnie do oceny potrzeb, zobacz odpowiedź Komisji na pkt 12.

17.

Odnośnie do oceny potrzeb, zobacz odpowiedź Komisji na pkt 12. W celu zatwierdzenia programów Komisja wymagała, aby zawierały one „analizę sytuacji kwalifikowalnego obszaru lub sektora pod kątem mocnych i słabych stron oraz wybraną w odpowiedzi strategię” (art. 37 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006).

18.

Komisja stwierdza, że między zasadą opłacalności jako czynnikiem wpływającym na przydzielenie funduszy na środki w zakresie efektywności energetycznej a żądaniem priorytetowego traktowania środków w zakresie efektywności energetycznej w oparciu o ocenę potrzeb zachodzi konflikt (zobacz pkt 12–17). Obydwa podejścia metodyczne, mające na celu nadanie inwestycjom odpowiednich priorytetów, mogą prowadzić do różnych wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

19.

Art. 5 dyrektywy 2006/32/WE nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku realizacji tego celu wyłącznie przy użyciu funduszy polityki spójności albo, innymi słowy: fundusze polityki spójności nie są jedynym źródłem finansowania wdrażania dyrektywy.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi na pkt 18.

Komisja nie uważa, aby przykłady podane w ramce 1 można było bezpośrednio porównać ze skontrolowanymi programami.

20.

Efektywność energetyczna jest jednym z wielu celów w ramach programów realizowanych w ramach polityki spójności. Polityka spójności jest polityką zintegrowaną. W przypadku inwestycji w budynki publiczne ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego a nie wyłączna poprawa efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji, mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku. Opłacalność inwestycji jest zatem jednym z decydujących czynników w kontekście przyznawania funduszy w ramach programu. Fundusze można przyznawać w ramach programu również pod kątem innych celów polityki spójności. Komisja jest zdania, że w przypadku inwestycji w budynki publiczne związanych z efektywnością energetyczną istnieją argumenty przemawiające za gruntowną renowacją, która wykracza poza poziomy optymalny pod względem kosztów (SWD(2012) 61 final z dnia 14 marca 2012 r., cz. II, s. 14–15). Nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej będzie wymagała również opracowania przez państwa członkowskie długoterminowych strategii renowacji dla ogółu budynków, włącznie z polityką w zakresie stymulowania gruntownych renowacji. Jak stwierdził Trybunał w pkt 3, problemy rynkowe można eliminować za pomocą działań podejmowanych na szczeblu publicznym. Podczas gdy rynek mógłby zapewnić środki finansowe na opłacalną część inwestycji w efektywność energetyczną, element współfinansowania w ramach polityki spójności można by wykorzystać do wsparcia tej części inwestycji, która wykracza poza poziom opłacalności. Zwiększyłyby to oszczędności energii oraz zapobiegłyby w przyszłości dodatkowym renowacjom, które mogłyby jeszcze podwyższyć łączny koszt inwestycji.

W nowej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej podkreśla się oczekiwania, iż władze publiczne będą w niniejszej kwestii odgrywały wzorcową rolę. Mogą zatem dawać przykład poprzez zaangażowanie się w gruntowną renowację budynków publicznych z wykorzystaniem najnowocześniejszych rozwiązań technicznych w celu poprawy efektywności energetycznej, co jednocześnie zwiększy popyt na innowacyjne rozwiązania.

21.

Ocena opłacalności nie jest możliwa na poziomie programów, lecz jedynie na poziomie projektów. Aspekty dotyczące opłacalności można zdefiniować w kryteriach wyboru określonych interwencji. W dyrektywie 2006/32/WE podkreśla się, że państwa członkowskie zapewniają, by sektor publiczny odgrywał wzorcową rolę. W kwestii poszczególnych projektów wybór leży w gestii samych państw członkowskich. Jeżeli chodzi o projekty dotyczące gruntownych renowacji, ocena potrzeb może prowadzić do wyznaczenia innych priorytetów niż w przypadku oceny pod kątem opłacalności.

22.

W przypadku inwestycji w budynki publiczne związanych z efektywnością energetyczną, istnieją argumenty przemawiające za gruntowną renowacją, która wykracza poza poziomy optymalny pod względem kosztów. W tym kontekście rzeczywisty poziom oszczędności energii jest ważnym czynnikiem. Gruntowne renowacje wiążą się naturalnie z dłuższym okresem zwrotu kosztów.

23.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 22 oraz do zasady zarządzania dzielonego.

Litewski program operacyjny „Wspieranie spójności” dotyczy np. polepszania jakości środowiska poprzez poświęcenie szczególnej uwagi działaniom mającym na celu zwiększanie efektywności wykorzystania energii. Poszczególnych kryteriów wyboru nie ustala się na poziomie programu.

24.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 20 i 22.

26.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 22.

27.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 22.

28.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 22. W następstwie drugiego litewskiego krajowego planu działań dotyczących efektywności energetycznej z 2011 r. audyt energetyczny jest obecnie obowiązkowy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

31.

Komisja uznaje rosnące znaczenie efektywności energetycznej i w projekcie rozporządzenia w sprawie EFRR na okres programowania 2014–2020 proponuje trzy wspólne wskaźniki dotyczące efektywności energetycznej dla wszystkich państw członkowskich: a) liczbę gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii; b) zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych; oraz c) liczbę dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (COM(2011) 614 final, załącznik do projektu rozporządzenia).

34.

Jeżeli chodzi o jakość i adekwatność systemu wskaźników, Komisja zakwestionowała system litewski podczas negocjacji w sprawie programu. Jest rzeczą jasną, że w kontekście okresu 2014–2020 należy bardzo dokładnie ocenić te dwa aspekty.

35.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 31.

To Komisja wyszła z inicjatywą, w ramach dokumentu roboczego nr 2 w 2006 r., aby najpierw podjęto się sformułowania pewnych wskazówek odnośnie do głównych wskaźników wykorzystywanych w celu agregacji wartości na poziomie unijnym.

Cel dotyczący oszczędności energii na rok 2020 określono dopiero w 2007 r. po wynegocjowaniu i zatwierdzeniu programów.

Dokument „Outcome indicators and targets” był dokumentem metodologicznym sporządzonym przez naukowców w ramach refleksji nad przyszłą polityką spójności, a nie dokumentem dotyczącym oficjalnego stanowiska Komisji.

36.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 12.

W kontekście okresu programowania 2014–2020, nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej będzie służyć wspieraniu działań w tym zakresie poprzez zachęcanie władz regionalnych i lokalnych do sporządzania planów na rzecz efektywności energetycznej i systemów zarządzania energią, planów działania w dziedzinie renowacji oraz map ciepłych do wykorzystania w skojarzonej gospodarce energetycznej.

Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi na pkt 18, 20 i 22.

37.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 12, 18, 20 i 22. Jeżeli konkretny budynek publiczny wymaga w pewnym momencie renowacji, stosowne byłoby uwzględnienie w ramach tego samego cyklu prac również aspektów efektywności energetycznej.

38.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 18, 20 i 22 oraz do faktu, że gruntowne renowacje wiążą się z dłuższym okresem zwrotu kosztów. Wyboru projektów dokonuje się w oparciu o opis projektu zamieszczony we wniosku dotyczącym projektu, który może dotyczyć większej liczby celów niż tylko efektywności energetycznej.

39.

Podczas okresu, którego dotyczył audyt, państwa członkowskie nie miały obowiązku ustanowienia optymalnych pod względem kosztów wymagań minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej. Będzie to obowiązkowe dopiero w momencie, gdy państwa członkowskie podejmą się krajowych obliczeń optymalnych kosztów, jak przewidziano w rozporządzeniu delegowanym 244/2012. Wszystkie państwa członkowskie powinny jednak zgodnie z dyrektywą 2002/91/WE dysponować „normalnymi” wymaganiami minimalnymi dotyczącymi charakterystyki energetycznej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

41.

Nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej będzie wymagała od państw członkowskich promowania dostępności wysokiej jakości opłacalnych audytów energetycznych i systemów zarządzania energią dla wszystkich odbiorców końcowych.

45.

Komisja stwierdza, że projekty przyniosły korzyści i odsyła do swoich odpowiedzi w pkt 20 i 22 dotyczących zintegrowanego podejścia w polityce spójności.

46.

Weryfikacja prawidłowości interwencji i ich wyników leży w kompetencji instytucji zarządzających i odbywa się w oparciu o informacje przedstawiane przez beneficjentów.

51.

Potencjalnie między wynikami „oceny potrzeb” a analizy pod kątem „opłacalności” może zachodzić konflikt. Faktycznie ocena potrzeb może prowadzić do wyznaczenia innych priorytetów niż w przypadku oceny pod kątem opłacalności.

51. a)

Ostatnimi laty miał miejsce dynamiczny rozwój polityki w dziedzinie efektywności energetycznej. Jednakże w momencie opracowywania, negocjacji i zatwierdzania programów na okres programowania 2007–2013 zmiany te jeszcze nie zaszły. Komisja rozwinęła w pełni swoją politykę w kwestii efektywności energetycznej dopiero później. Cztery skontrolowane programy zostały wynegocjowane, jeszcze zanim Komisja zdołała w pełni rozwinąć swoją politykę w kwestii efektywności energetycznej.

Polityka spójności jest polityką zintegrowaną. W przypadku inwestycji w budynki publiczne ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego, a nie wyłączna poprawa efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji, mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku. Ogólnym wymogiem dla wszystkich programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności, zawartym w programach, jest „analiza sytuacji kwalifikowalnego obszaru lub sektora pod kątem mocnych i słabych stron oraz wybrana w odpowiedzi strategia”. W tym kontekście przydatna może być ocena potrzeb.

Wszystkie programy na okres 2000–2006 i 2007–2013 zostały wynegocjowane i zatwierdzone jeszcze przed ostatecznym terminem przedłożenia pierwszych krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii (tj. czerwcem 2007 r.). Krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii nie mają służyć za strategię inwestycyjną w zakresie wykorzystania funduszy polityki spójności na środki związane z efektywnością energetyczną.

ODPOWIEDZI KOMISJI

51. b)

Efektywność energetyczna jest jednym z wielu celów programów realizowanych w ramach polityki spójności. Polityka spójności jest polityką zintegrowaną. W przypadku inwestycji w budynki publiczne ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego, a nie wyłączna poprawa efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji, mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku. Opłacalność inwestycji jest zatem jednym z decydujących czynników w kontekście przyznawania funduszy w ramach programu. Fundusze można przyznawać w ramach programu również pod kątem innych celów polityki spójności.

W przypadku inwestycji w budynki publiczne związanych z efektywnością energetyczną istnieją argumenty przemawiające za gruntowną renowacją, która wykracza poza poziomy optymalne pod względem kosztów. W tym kontekście rzeczywisty poziom oszczędności energii jest ważnym czynnikiem. Gruntowne renowacje wiążą się naturalnie z dłuższym okresem zwrotu kosztów. Jak stwierdził Trybunał w pkt 3, problemy rynkowe można eliminować za pomocą działań podejmowanych na szczeblu publicznym. Podczas gdy rynek mógłby zapewnić środki finansowe na opłacalną część inwestycji w efektywność energetyczną, element współfinansowania w ramach polityki spójności można by wykorzystać do wsparcia tej części inwestycji, która wykracza poza poziom opłacalności. Zwiększyłoby to oszczędności energii oraz zapobiegłoby w przyszłości dodatkowym renowacjom, które mogłyby jeszcze podwyższyć łączny koszt inwestycji.

51. c)

Komisja przyznaje, że obecne ramy prawne w zakresie polityki spójności nie określają konkretnego rodzaju wskaźników, jakie można by stosować do celów monitorowania. Dlatego też w projekcie rozporządzenia w sprawie EFRR na okres programowania 2014–2020 Komisja zaproponowała trzy wspólne wskaźniki dotyczące efektywności energetycznej dla wszystkich państw członkowskich: a) liczbę gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii; b) zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych; oraz c) liczbę dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (COM(2011) 614 final, załącznik do projektu rozporządzenia).

52. a)

Efektywność energetyczna jest jednym z wielu celów programów realizowanych w ramach polityki spójności. W przypadku inwestycji w budynki publiczne ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego a nie wyłączna poprawa efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji, mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku. Jeżeli konkretny budynek publiczny wymaga w pewnym momencie renowacji, stosowne byłoby uwzględnienie w ramach tego samego cyklu prac również aspektów efektywności energetycznej. W przypadku inwestycji w budynki publiczne związanych z efektywnością energetyczną istnieją argumenty przemawiające za gruntowną renowacją, która wykracza poza poziomy optymalne pod względem kosztów. W tym kontekście rzeczywisty poziom oszczędności energii jest ważnym czynnikiem. Gruntowne renowacje wiążą się naturalnie z dłuższym okresem zwrotu kosztów.

52. b)

Komisja zgadza się co do potrzeby audytów energetycznych dobrej jakości jako podstawy inwestycji w efektywność energetyczną budynków. Nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej będzie wymagała od państw członkowskich promowania dostępności wysokiej jakości opłacalnych audytów energetycznych i systemów zarządzania energią dla wszystkich odbiorców końcowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

ZALECENIA

1)

Komisja pracuje zgodnie z wytycznymi zawartymi w zaleceniu. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020⁶ Komisja zawarła poniższe propozycje:

- umowy partnerskie z państwami członkowskimi zawierają analizę rozbieżności i potrzeb rozwojowych w odniesieniu do celów tematycznych, kluczowych działań określonych we wspólnych ramach strategicznych i zaleceń dla poszczególnych państw w ramach europejskiego semestru⁷ oraz
- wszystkie programy powinny być zgodne z tymi umowami⁸.

Nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej przyjęta w 2012 r. będzie służyć wspieraniu działań w zakresie efektywności energetycznej poprzez zachęcanie władz regionalnych i lokalnych do sporządzania planów na rzecz efektywności energetycznej (tj. ocen potrzeb w zakresie efektywności energetycznej) i systemów zarządzania energią, planów działania w dziedzinie renowacji oraz map cieplnych do wykorzystania w skojarzonej gospodarce energetycznej.

2)

Komisja dokłada starań w celu poprawy wyników programu. W projekcie rozporządzenia w sprawie EFRR na okres programowania 2014–2020 Komisja zaproponowała trzy wspólne wskaźniki dotyczące efektywności energetycznej dla wszystkich państw członkowskich: a) liczbę gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii; b) zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych; oraz c) liczbę dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (COM(2011) 614 final, załącznik do projektu rozporządzenia). W przypadku tych trzech wskaźników możliwa byłaby zatem agregacja na poziomie UE.

Komisja nie może jednak zgodzić się w pełni z zaleceniem ze względu na to, że porównywalność zalecanych wskaźników byłaby ograniczona, ponieważ są one zależne od wielu czynników (np. cen energii/surowców, warunków klimatycznych), przez co mogłyby wprowadzać w błąd.

3)

W art. 100 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2014–2020 (COM(2012) 496 final) Komisja zaproponowała, aby komitet monitorujący rozpatrywał i zatwierdzał metodykę i kryteria wyboru operacji. W art. 114 projektu rozporządzenia proponuje się dalej, by instytucja zarządzająca sporządzała i, po zatwierdzeniu, stosowała odpowiednie procedury wyboru i kryteria, które: (i) są niedyskryminacyjne i przejrzyste; oraz (ii) uwzględniają ogólne zasady dotyczące promowania równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju.

Komisja nie może jednak zgodzić się w pełni z zaleceniem. Niemożliwe jest określenie standardowych kosztów inwestycji przypadających na zaoszczędzoną kWh dla całej UE, ponieważ koszty te znacznie się różnią w wyniku różnych cen wyposażenia i różnych stopni już wprowadzonych oszczędności.

Komisja opracowuje wytyczne oceny projektów w dziedzinie efektywności energetycznej, w oparciu o które można tworzyć mechanizmy oceny, monitoringu i weryfikacji projektów. Ponadto nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej będzie wymagała od państw członkowskich promowania dostępności wysokiej jakości audytów energetycznych dla wszystkich odbiorców końcowych.

W przypadku inwestycji w efektywność energetyczną budynków publicznych ważne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego, a nie wyłączna poprawa efektywności energetycznej. Należy uznać ją raczej za część ogólnej renowacji, mającej na celu ogólne polepszenie jakości danego budynku.

Komisja jest zdania, że istnieją argumenty przemawiające za gruntowną renowacją wykraczającą poza poziomy optymalne pod względem kosztów. Gruntowne renowacje wiążą się naturalnie z dłuższym okresem zwrotu kosztów.

⁶ COM(2012) 496.

⁷ Art. 14.

⁸ Art. 24.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 21/2012

Opłacalność inwestycji w efektywność energetyczną realizowanych w ramach polityki spójności

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2013 — 37 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-038-4

doi:10.2865/4749

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

TRYBUNAŁ OCENIŁ, CZY ZREALIZOWANE W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI INWESTYCJE W EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ BYŁY OPŁACALNE. TRYBUNAŁ STWIERDZIŁ, ŻE NIE USTANOWIONO WŁAŚCIWYCH WARUNKÓW PROGRAMOWANIA I FINANSOWANIA ORAZ ŻE SKONTROLOWANE PROJEKTY DOTYCZĄCE BUDYNKÓW PUBLICZNYCH CECHOWAŁY SIĘ DŁUGIM ŚREDNIM ZAPLANOWANYM OKRESEM ZWROTU NAKŁADÓW Z INWESTYCJI (OKOŁO 50 LAT). TRYBUNAŁ ZALECA KOMISJI UZALEŻNIENIE FINANSOWANIA DZIAŁAŃ NA RZECZ EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ Z FUNDUSZY DOSTĘPNYCH W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI OD PRZEPROWADZENIA ODPOWIEDNIEJ OCENY POTRZEB, REGULARNEGO MONITOROWANIA I STOSOWANIA PORÓWNYWALNYCH WSKAŹNIKÓW WYKONANIA ORAZ OD ZASTOSOWANIA PRZEJRZYSTYCH KRYTERIÓW WYBORU PROJEKTÓW I STANDARDOWYCH KOSZTÓW INWESTYCJI NA JEDNOSTKĘ ENERGII, KTÓRA MA ZOSTAĆ ZAOSZCZĘDZONA, WRAZ Z USTALENIEM MAKSYMALNEGO AKCEPTOWALNEGO PROSTEGO OKRESU ZWROTU NAKŁADÓW.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9241-038-4



9 789292 410384