

Sprawozdanie specjalne

## Cele UE w dziedzinie klimatu i energii

Osiągnięto cele na 2020 r., lecz niewiele wskazuje na to, że działania na rzecz realizacji celów na 2030 r. będą wystarczające



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

	Punkty
<b>Streszczenie</b>	I-X
<b>Wstęp</b>	01-14
<b>Cele UE w dziedzinie klimatu i energii</b>	01-02
<b>Główne polityki służące osiągnięciu celów w dziedzinie klimatu i energii</b>	03-07
<b>Główne obowiązki</b>	08-10
<b>Budżet na osiągnięcie celów w dziedzinie klimatu i energii</b>	11-14
<b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>	15-18
<b>Uwagi</b>	19-85
<b>UE osiągnęła swoje cele na 2020 r.– dzięki własnym działaniom w dziedzinie klimatu oraz innym czynnikom</b>	19-46
Komisja nie oceniła, w jakim zakresie pandemia COVID-19 przyczyniła się do osiągnięcia celów UE na 2020 r.	21-26
Komisja nie oceniła, w jakim stopniu nieoczekiwane wahania PKB wpłynęły na osiągnięcie przez państwa członkowskie celów UE na 2020 r.	27-35
Brakuje przejrzystości co do tego, w jaki sposób mechanizmy elastyczności umożliwiły państwom członkowskim osiągnięcie celów w sposób racjonalny kosztowo	36-46
<b>Pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych UE wypada dobrze w skali międzynarodowej, lecz nie wszystkie emisje są uwzględniane w obliczeniach</b>	47-60
UE wypada dobrze w skali międzynarodowej pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych	49-53
Emisje netto związane z towarami przywożonymi nieuwzględnione w emisjach gazów cieplarnianych	54-57
Emisje z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego nieuwzględnione w emisjach gazów cieplarnianych	58-60
<b>Komisja ma dobry ogólny obraz wkładu poszczególnych sektorów w osiągnięcie celów, nie posiada jednak kluczowych informacji na temat opłacalności osiągnięcia celów</b>	61-85

Komisja określiła sektory, które z powodzeniem przyczyniają się do osiągnięcia celów	62-65
Komisja i państwa członkowskie dysponują niewieloma informacjami na temat kosztów i wpływu działań służących osiągnięciu celów	66-80
Dotychczas niewiele wskazuje na to, że ambitne cele UE przełożą się na działania wystarczające do ich osiągnięcia	81-85

## **Wnioski i zalecenia** 86-95

### **Załączniki**

**Załącznik I – Osiągnięcie celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2020 r. w podziale na państwa członkowskie**

**Załącznik II – Osiągnięcie celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. w podziale na państwa członkowskie**

**Załącznik III – Osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r. w podziale na państwa członkowskie (w odniesieniu do zużycia energii pierwotnej i końcowej)**

**Załącznik IV – Wyciąg z przeprowadzonej przez Komisję oceny sprawozdawczości dotyczącej potrzeb inwestycyjnych i ich źródeł finansowania w pięciu planach KPEiK, które Trybunał poddał przeglądowi**

**Załącznik V – Wzór sprawozdania na temat polityk i środków państw członkowskich**

### **Wykaz akronimów i skrótów**

### **Odpowiedzi Komisji**

### **Kalendarium**

### **Zespół kontrolny**

## Streszczenie

**I** Zmiana klimatu to globalne wyzwanie, które ma znaczący wpływ na życie obywateli UE. W odpowiedzi na nie UE w ciągu ostatnich lat wyznaczała sobie coraz ambitniejsze cele w dziedzinie klimatu i energii. W ramach tych celów ustaliła wartości docelowe na lata 2020 i 2030 w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz promowania efektywności energetycznej.

**II** Zagadnienie to jest przedmiotem dużego zainteresowania ze strony opinii publicznej i dlatego Trybunał zdecydował się przeprowadzić tę kontrolę właśnie teraz. Jest on zdania, że niniejsze sprawozdanie, dzięki przedstawieniu wniosków dotyczących skutecznych praktyk w zakresie osiągnięcia celów na 2020 r., pomoże Komisji w dokonaniu oceny projektów krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, a państwom członkowskim – w sfinalizowaniu tych planów.

**III** UE ustanowiła ramy prawne regulujące cele w dziedzinie klimatu i energii. Państwa członkowskie były zobowiązane do przedłożenia krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030. W planach tych nakreśliły polityki służące osiągnięciu tych celów. Komisja i państwa członkowskie monitorują ponadto postępy w osiągnięciu celów i prowadzą sprawozdawczość w tym zakresie.

**IV** UE zobowiązała się przeznaczyć na działania w dziedzinie klimatu co najmniej 20% swojego budżetu na lata 2014–2020. Za to w budżecie UE na lata 2021–2027 wartość ta wzrosła do 30%, tj. około 87 mld euro rocznie. Kwota ta stanowi jednak mniej niż 10% łącznych inwestycji niezbędnych do osiągnięcia celów na 2030 r., które to inwestycje szacuje się na około 1 bln euro rocznie. Przewiduje się, że pozostała część inwestycji zostanie sfinansowana ze środków krajowych i prywatnych.

**V** W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy aby osiągnąć założone cele w dziedzinie energii i klimatu na 2030 r., UE oparła się na tych działaniach, które już wcześniej przyniosły pozytywne efekty. Kontrolerzy zbadali, czy przy okazji osiągnięcia celów na 2020 r. wyciągnięto odpowiednie wnioski, które pomogłyby UE zrealizować ambitniejsze cele na 2030 r.

**VI** Trybunał ustalił, że unijne cele na 2020 r. rzeczywiście zostały osiągnięte, nastąpiło to jednak przy współudziale czynników zewnętrznych. Komisja nie oceniła, w jakim stopniu osiągnięcie celów było efektem dokonanych postępów w realizacji polityki, a w jakim czynników zewnętrznych, takich jak kryzys finansowy w 2009 r. i pandemia COVID-19 w 2020 r.

**VII** Trybunał stwierdził, że pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych UE wypada dobrze na tle krajów rozwiniętych. Obliczenia poziomu emisji gazów cieplarnianych w UE w 2020 r. nie obejmują jednak emisji powstałych w wyniku handlu, spowodowanych ucieczką emisji (ocenia się, że ich uwzględnienie zwiększyłoby łączny poziom emisji o około 8%) oraz emisji pochodzących z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego (odpowiednio 3,4% i 3,6%).

**VIII** Komisja ma jedynie częściowy obraz działań, które przyniosły pozytywne efekty w dążeniu do osiągnięcia celów na 2020 r. Wskazała ona sektory, w których odniesiono sukces, tj. sektory objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, lecz posiada niewiele informacji na temat kosztów i wpływu tych działań. Brak jest też danych na temat kosztów osiągnięcia celów UE dla budżetu UE, budżetów krajowych ani sektora prywatnego.

**IX** W krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu nie znalazły się też dane na temat potrzeb inwestycyjnych i źródeł finansowania, które umożliwiłyby zbadanie, czy plany te stanowią solidną podstawę do osiągnięcia celów na 2030 r. Trybunał stwierdził, że dotychczas niewiele wskazuje na to, że ambitne cele UE na 2030 r. przełożą się na działania wystarczające do ich osiągnięcia. Brak jest informacji dotyczących tego, czy zostaną udostępnione środki finansowe wystarczające do osiągnięcia celów na 2030 r., w szczególności w sektorze prywatnym.

**X** Trybunał zaleca, aby Komisja:

- zapewniła większą przejrzystość wyników osiągniętych przez UE i państwa członkowskie w zakresie działań w dziedzinie klimatu i energii;
- uwzględniła w obliczeniach wszystkie emisje gazów cieplarnianych spowodowane przez UE, w tym emisje wbudowane związane z handlem oraz emisje pochodzące z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego;
- wspierała zaangażowanie państw członkowskich w osiągnięcie celów na 2030 r.

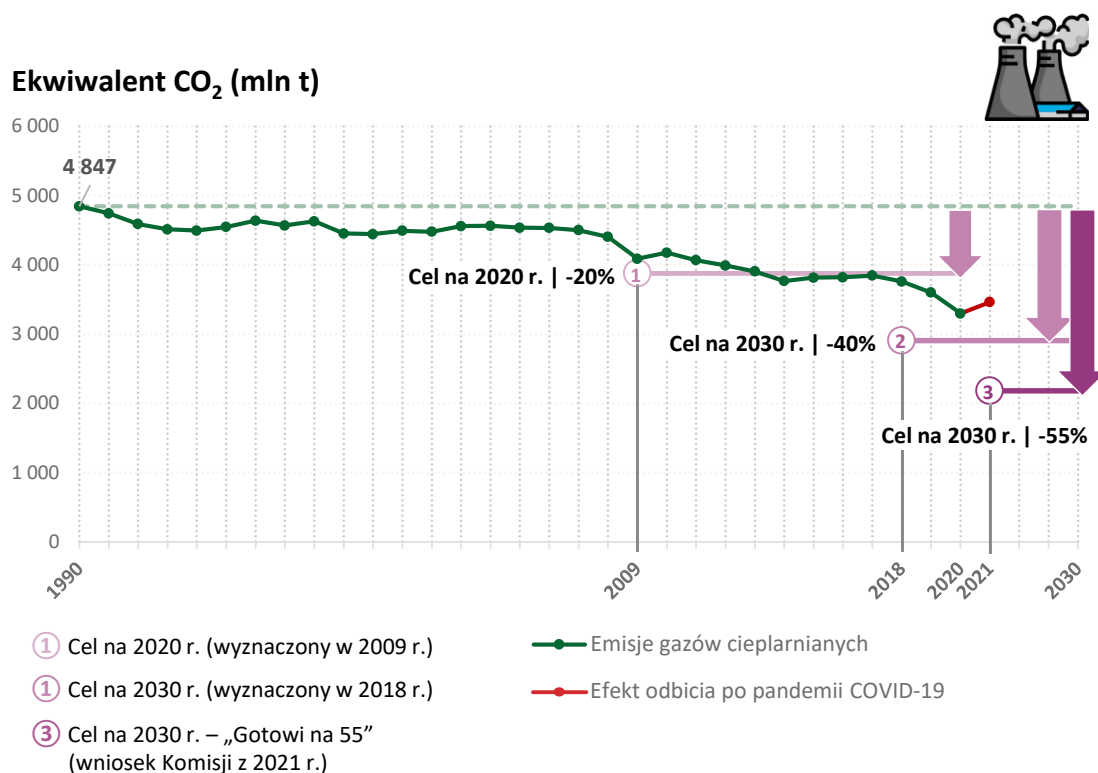
# Wstęp

## Cele UE w dziedzinie klimatu i energii

**01** Zmiana klimatu to globalne wyzwanie, które ma znaczący wpływ na życie obywateli UE. W odpowiedzi na nie UE wyznaczała sobie na przestrzeni czasu coraz ambitniejsze cele w dziedzinie klimatu i energii. Należą do nich cele na lata 2020 i 2030 w zakresie:

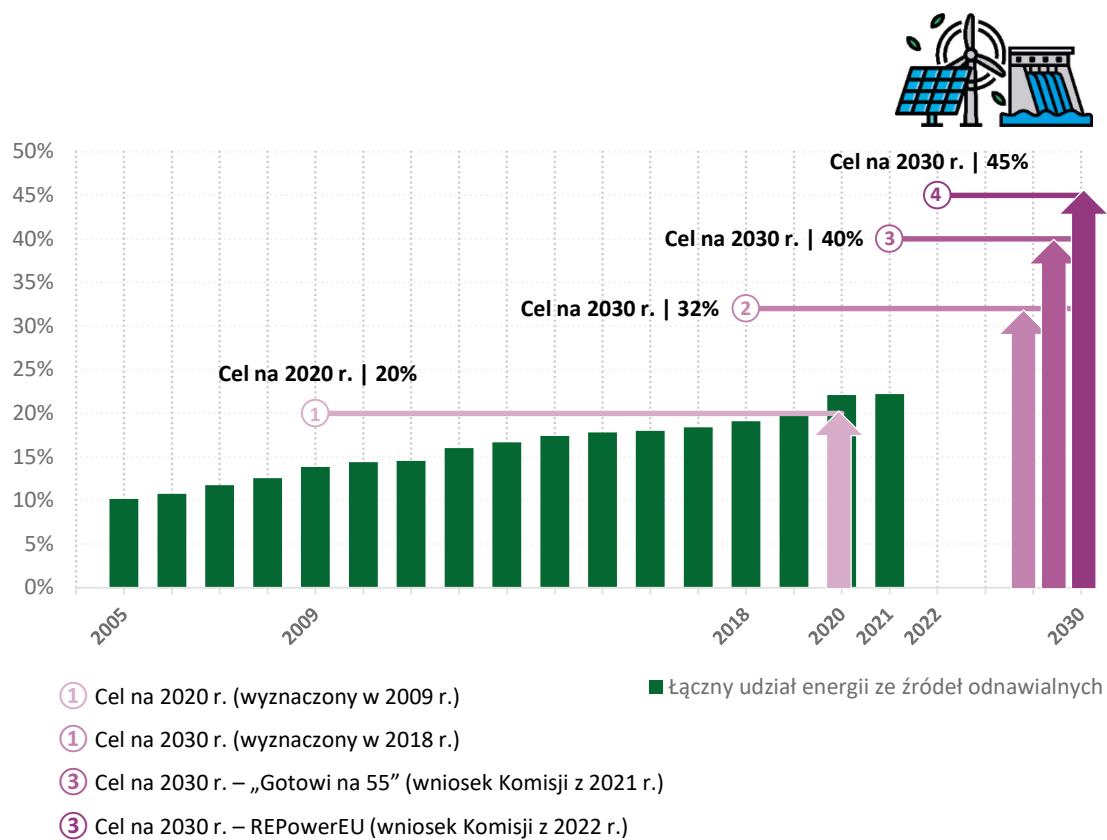
- o redukcji emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomami emisji z 1990 r. (zob. *rys. 1*);
- o zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii (zob. *rys. 2*);
- o promowania efektywności energetycznej, tj. ograniczenia zużycia energii (zob. *rys. 3*).

**Rys. 1 – Zmiany poziomu celu UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych**



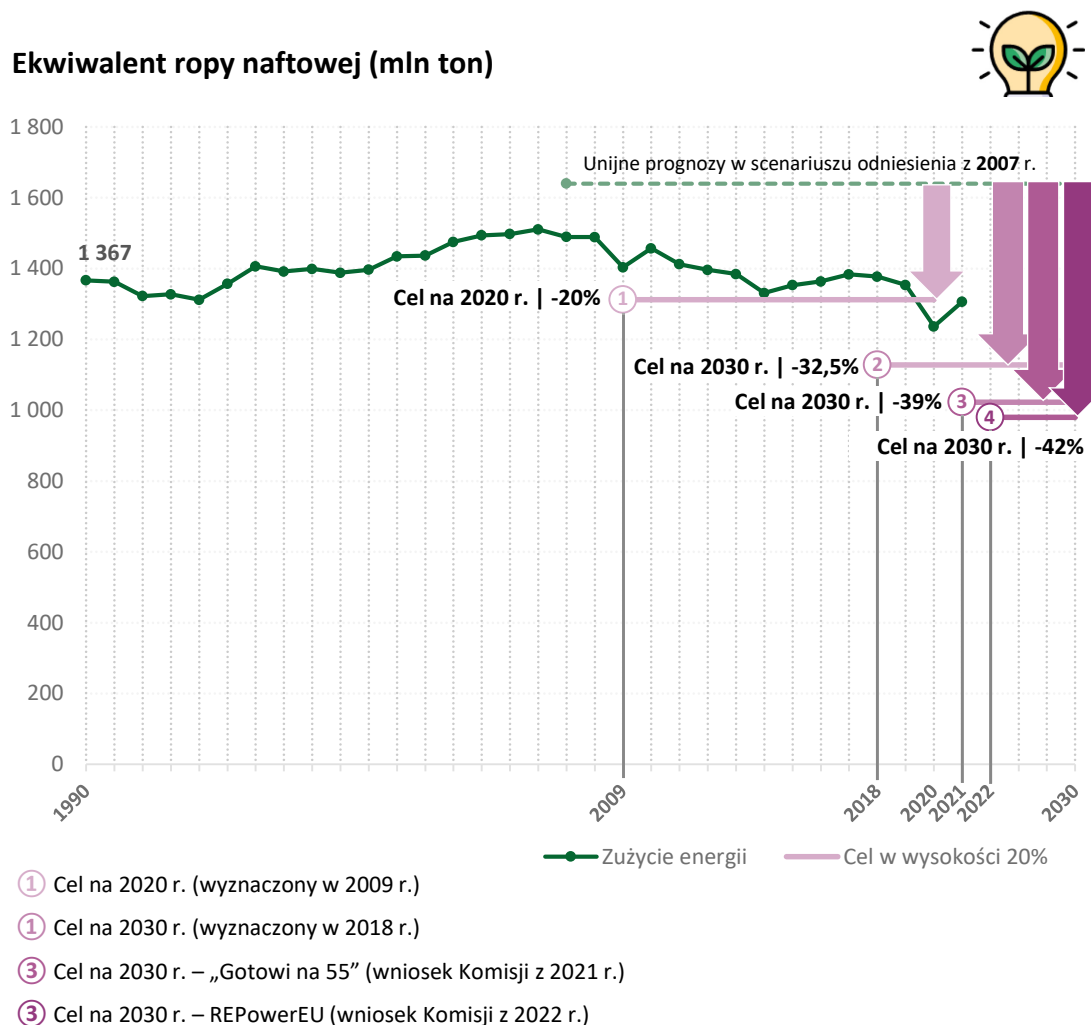
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska. [Dane za 2021 r. mają charakter wstępny].

**Rys. 2 – Zmiany poziomu celu UE w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

Rys. 3 – Zmiany poziomu celu UE w zakresie efektywności energetycznej wyrażonej jako zużycie energii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

**02** Wszystkie trzy główne cele na 2020 r. podzielono na cele dla poszczególnych państw członkowskich. Służyło to zapewnieniu wspólnego i całościowego osiągnięcia celów UE.



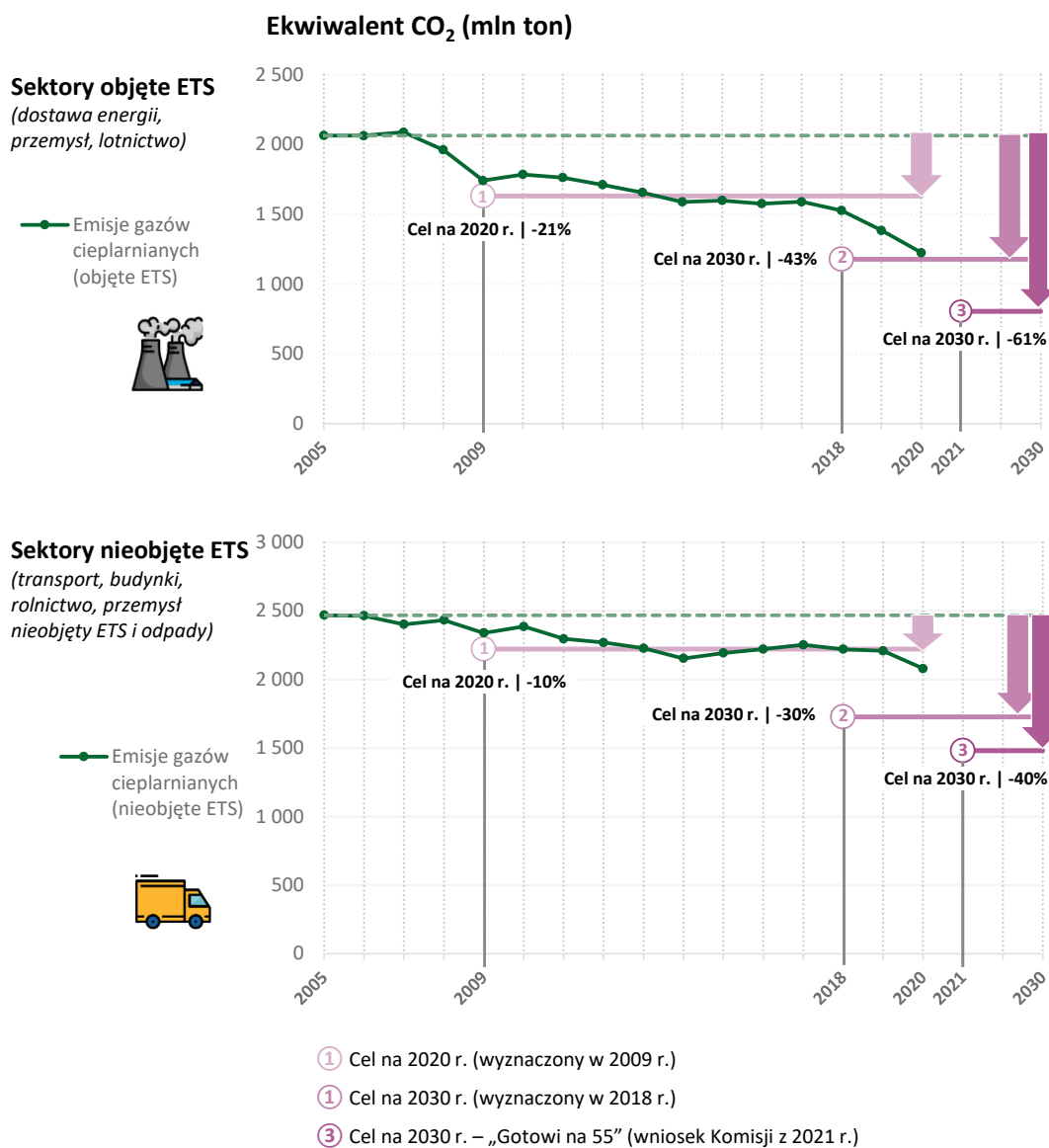
## Główne polityki służące osiągnięciu celów w dziedzinie klimatu i energii

**03** W 2009 r. UE wprowadziła zestaw strategii politycznych („pakiet klimatyczno-energetyczny”) służących osiągnięciu celów na 2020 r. Pakiet ten obejmował zmienioną dyrektywę o handlu emisjami (dyrektywa EU ETS) oraz decyzję dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego. Ogólny cel UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych został w nim rozbitý na bardziej szczegółowe cele:

- o cel dotyczący unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (redukcja emisji o 21% do 2020 r. w porównaniu z wartościami z 2005 r.) – ustalenie pułapu maksymalnych ilości emisji dla sektorów objętych ETS (sektor dostaw energii i przemysł ciężki);
- o unijny cel nieobjęty ETS (redukcja emisji o 10% do 2020 r. w porównaniu z wartościami z 2005 r.), podzielony na wiążące cele krajowe w zakresie emisji nieobjętych obecnie ETS (transport, budownictwo, rolnictwo, przemysł nieobjęty ETS i odpady).

**04** Na *rys. 4* przedstawiono przegląd postępów w osiągnięciu tych dwóch celów częściowych:

**Rys. 4 – Zmiany poziomu emisji gazów cieplarnianych z sektorów objętych i nieobjętych EU ETS**

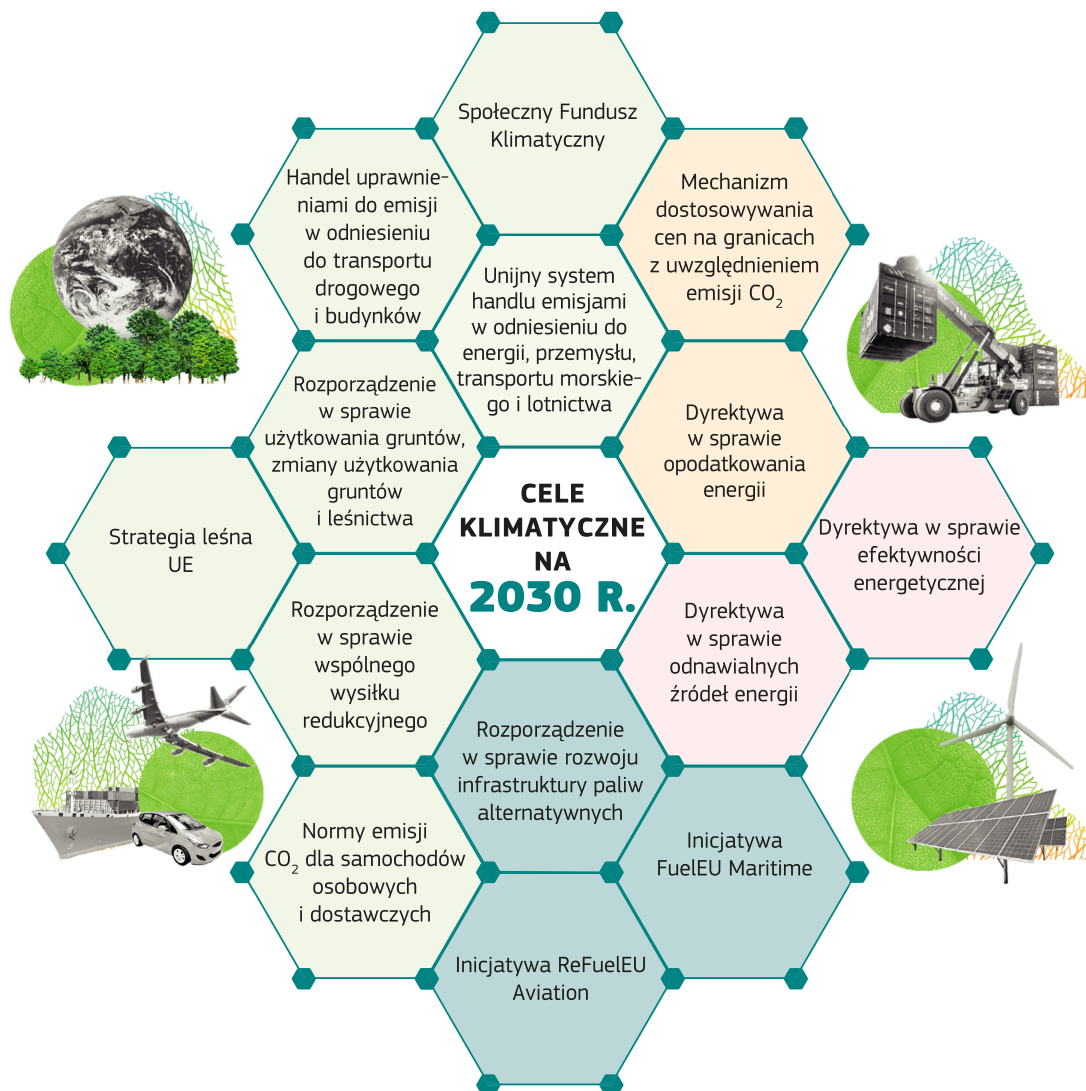


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska dotyczących sektorów **objętych ETS** i **nieobjętych ETS**.

**05** W 2019 r. UE przyjęła pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, który składał się z ośmiu aktów prawnych i trzech inicjatyw o charakterze nieustawodawczym. Miały one na celu dalszą dekarbonizację systemu energetycznego UE oraz wprowadzenie środków umożliwiających UE osiągnięcie jej celów na 2030 r. Jedną z głównych nowości związanych z celami w dziedzinie klimatu i energii było nowe [rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu](#). W rozporządzeniu tym wprowadzono wymóg, aby państwa członkowskie opracowały zintegrowane dziesięcioletnie krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu (plany KPEiK), w których przedstawią strategię na lata 2021–2030 służącą osiągnięciu celów w dziedzinie klimatu i energii. Komisja monitoruje postępy w ich realizacji na podstawie sprawozdawczości państw członkowskich.

**06** W 2021 r. UE przyjęła [Europejskie prawo o klimacie](#), w którym ustanowiono wiążący unijny cel, polegający na osiągnięciu do 2050 r. zerowych emisji gazów cieplarnianych netto. W rozporządzeniu tym określono również cel pośredni w postaci redukcji emisji netto o 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomem emisji z 1990 r. Aby wesprzeć te dążenia, w lipcu 2021 r. Komisja przedstawiła szereg wniosków ustawodawczych w ramach [pakietu „Gotowi na 55”](#), w tym wnioski dotyczące ambitniejszych celów unijnych w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej. Na [rys. 5](#) przedstawiono przegląd głównych inicjatyw Komisji służących osiągnięciu proponowanych zaktualizowanych celów w dziedzinie klimatu i energii na 2030 r. Aktualny status 20 wniosków ustawodawczych zawartych w tym pakiecie jest dostępny na [stronie internetowej Parlamentu Europejskiego](#).

Rys. 5 – Wnioski Komisji mające przyczynić się do osiągnięcia celów na 2030 r.



Źródło: Komisja Europejska.

**07** W maju 2022 r. Komisja przyjęła plan REPowerEU, mający na celu zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych. W planie tym zaproponowano kolejne zwiększenie celu w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. – z 39% do 42% – oraz celu dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii na 2030 r. – z 40% do 45%. 30 marca 2023 r. negocjatorzy Rady i Parlamentu Europejskiego osiągnęli wstępne porozumienie polityczne co do tego, aby do 2030 r. zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych do 42,5%, a nawet – dzięki dodatkowemu zobowiązaniu w orientacyjnej wysokości 2,5% – do 45%. W kwietniu 2023 r. nadal trwały negocjacje pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim dotyczące wniosku o zwiększenie celów w dziedzinie efektywności energetycznej do 2030 r. Aktualny status czterech wniosków

ustawodawczych zawartych w planie REPowerEU jest dostępny na [stronie internetowej Parlamentu Europejskiego](#).

## Główne obowiązki

**08** Komisja i współprawodawcy (Parlament Europejski i Rada) ustanowili unijne ramy prawne dotyczące celów w dziedzinie klimatu i energii.

**09** W planach KPEiK przedłożonych Komisji w latach 2019 i 2020 państwa członkowskie przedstawiły polityki na lata 2021–2030, które państwa te zamierzają wdrożyć, aby osiągnąć cele UE określone w 2018 r. (zob. pkt **01**). Państwa członkowskie będą musiały przedłożyć sprawozdanie z podjętych działań do 15 marca 2023 r., a następnie sporządzać takie sprawozdania co dwa lata. Do 30 czerwca 2023 r. państwa członkowskie muszą przedstawić Komisji projekty zaktualizowanych KPEiK odzwierciedlające zwiększone ambicje w zakresie celów UE (zob. pkt **06** i **07**). W przeciwnym razie będą zobowiązane do uzasadnienia, dlaczego plan nie wymaga aktualizacji. Komisja ocenia projekty KPEiK i wydaje zalecenia, które państwa członkowskie muszą uwzględnić, opracowując ostateczne wersje KPEiK. Termin ich składania upływa 30 czerwca 2024 r.

**10** Komisja śledzi postępy w osiąganiu celów przy pomocy Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), która weryfikuje jakość danych i prognoz przedłożonych przez państwa członkowskie. Monitoruje też osiąganie celów i co roku przedstawia dane w tym zakresie, na przykład sporządzając sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej i sprawozdanie z działań na rzecz klimatu. Dane dotyczące własnych emisji gazów cieplarnianych państwa członkowskie przekazują również bezpośrednio Organizacji Narodów Zjednoczonych.

## Budżet na osiągnięcie celów w dziedzinie klimatu i energii

**11** W 2021 r. Komisja przedstawiła wartości szacunkowe wskazujące na to, że osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. wymagałoby dodatkowych inwestycji w wysokości około 392 mld euro rocznie<sup>1</sup> w sam system energetyczny w stosunku do średniej z lat 2011–2020. Eksperti szacują, że osiągnięcie

---

<sup>1</sup> Dokument roboczy służb Komisji, Sprawozdanie z oceny skutków, SWD(2021)621 final.

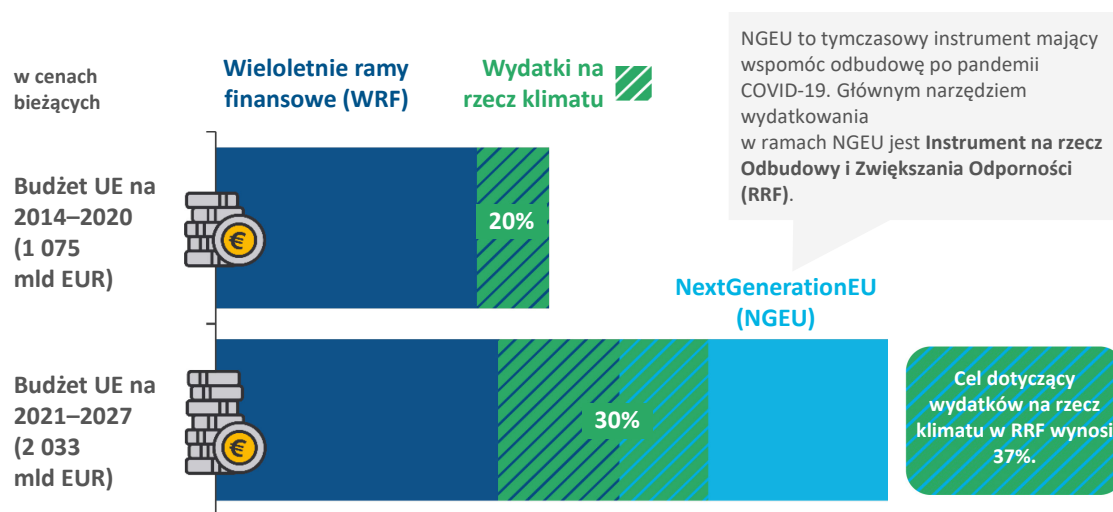
w UE-27 zerowych emisji netto do 2050 r. wymagałoby w latach 2021–2050 łącznych (tj. bieżących i dodatkowych) inwestycji w wysokości około 1 bln euro rocznie<sup>2</sup>.

**12** UE zobowiązała się przeznaczyć na działania w dziedzinie klimatu co najmniej 20% swojego budżetu na lata 2014–2020. W czerwcu 2021 r. Komisja poinformowała, że UE wydatkowała 20,1% swojego budżetu na lata 2014–2020, czyli 216 mld euro, na walkę ze zmianą klimatu, osiągając swój cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20%<sup>3</sup>.

W [sprawozdaniu specjalnym 09/2022](#) dotyczącym wydatków na rzecz klimatu Trybunał stwierdził, że Komisja zawyżyła te wydatki o co najmniej 72 mld euro, co oznacza, że na działania w dziedzinie klimatu przeznaczono około 13% budżetu UE na lata 2014–2020.

**13** Na lata 2021–2027 UE wyznaczyła ogólny cel polegający na przeznaczeniu 30% budżetu na działania w dziedzinie klimatu – łącznie 610 mld euro w całym okresie programowania, czyli 87 mld euro rocznie. Na [rys. 6](#) przedstawiono przegląd wydatków UE na osiągnięcie celów w dziedzinie klimatu i energii.

**Rys. 6 – Cele w zakresie wydatków na rzecz klimatu w budżecie UE**



*Źródło:* Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 09/2022, na podstawie: komunikatu Komisji „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni – Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”, COM(2018) 321, konkluzji Rady Europejskiej z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, EUCO 10/20, 2020, s. 7, dokumentu roboczego służb Komisji „Wytyczne dla państw członkowskich – Plany odbudowy i zwiększania odporności”, SWD(2020) 205, s. 5.

<sup>2</sup> McKinsey & Company, „How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost”, 2020.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, [Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE – rok budżetowy 2020](#), tom I.

**14** Te wydatki z budżetu UE stanowią mniej niż 10% łącznych szacowanych inwestycji niezbędnych do osiągnięcia celów na 2030 r. (tj. 87 mld euro z 1 bln euro, zob. pkt **11–13**). W efekcie znaczna część inwestycji będzie musiała zostać sfinansowana ze środków krajowych i prywatnych.

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**15** Główne pytanie kontrolne, jakie sformułował Trybunał, miało na celu ustalenie, czy aby osiągnąć swoje cele w dziedzinie energii i klimatu na 2030 r., UE oparła się na tych działaniach, które przyniosły pozytywne efekty.

**16** Kontrolerzy zbadali, czy osiągnięcie celów na 2020 r. opierało się na własnych działaniach UE w dziedzinie klimatu i czy wypadło dobrze na tle postępów poczynionych przez inne państwa rozwinięte na świecie. Następnie ocenili, czy Komisja i państwa członkowskie zidentyfikowały działania, które przyniosły pozytywne efekty (i te, które nie przyniosły takich efektów). Na tej podstawie zaś przeanalizowali, czy przy okazji osiągnięcia celów na 2020 r. wyciągnięto odpowiednie wnioski, które pomogłyby UE zrealizować ambitniejsze cele na 2030 r.

**17** Ponieważ omawiane zagadnienie jest przedmiotem dużego interesowania ze strony opinii publicznej, Trybunał zdecydował się przeprowadzić tę kontrolę właśnie teraz. Trybunał oczekuje, że dzięki przedstawieniu wniosków dotyczących skutecznych praktyk związanych z osiągnięciem celów na 2020 r. sprawozdanie to pomoże Komisji w dokonaniu oceny projektów KPEiK, a państwom członkowskim – w ich wdrożeniu. Spodziewa się też, że jego zalecenia będą przydatne w kontekście celu UE polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r.

**18** Kontrolerzy dokonali przeglądu prac Komisji i przeanalizowali dane za lata 1990–2021, pochodzące głównie z Eurostatu i Europejskiej Agencji Środowiska. Przeprowadzili również wywiady z przedstawicielami organów z pięciu państw członkowskich (Irlandii, Niemiec, Polski, Szwecji i Włoch), które odpowiadają za 48% emisji gazów cieplarnianych w UE. W trakcie kontroli Trybunał poddał przeglądowi oceny i badania Wspólnego Centrum Badawczego i Biura Analiz Parlamentu Europejskiego oraz wykorzystał swoje wcześniejsze prace.



## Uwagi

### UE osiągnęła swoje cele na 2020 r.– dzięki własnym działaniom w dziedzinie klimatu oraz innym czynnikom

**19** Dnia 18 października 2022 r. Komisja poinformowała, że UE osiągnęła swoje trzy cele w dziedzinie klimatu i energii na 2020 r.<sup>4</sup> Aby możliwe było wyciągnięcie wniosków z tego osiągnięcia, trzeba należyście ocenić i przedstawić w przejrzysty sposób sprawozdanie dotyczące tego, czy wyniki uzyskane przez UE były efektem jej własnych działań w dziedzinie klimatu.

**20** W poniższych sekcjach opisano wpływ pandemii COVID-19 i nieoczekiwanych wahań PKB na te wyniki oraz zakres, w jakim mechanizmy elastyczności umożliwiły państwom członkowskim osiągnięcie celów na 2020 r.

**Komisja nie oceniła, w jakim zakresie pandemia COVID-19 przyczyniła się do osiągnięcia celów UE na 2020 r.**

**21** Do marca roku n+2 państwa członkowskie muszą przekazać Komisji dane dotyczące swoich emisji. Do kwietnia tego samego roku Komisja przesyła skonsolidowane dane UE do sekretariatu Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>5</sup>. W [sprawozdaniu specjalnym 18/2019](#) dotyczącym emisji gazów cieplarnianych Trybunał stwierdził, że dane na temat emisji UE są odpowiednio zgłaszane.

**22** Jak pokazano na [rys. 1](#), UE zmniejszyła emisje gazów cieplarnianych o 31,9% do 2020 r., osiągając tym samym cel w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2020 r. (redukcja o 20%). Emisje gazów cieplarnianych w 2020 r. zmalały o 8,4% w porównaniu z 2019 r. (redukcja o 303 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla), przy czym w 2020 r. nastąpiło pogorszenie koniunktury gospodarczej spowodowane pandemią COVID-19 (-5,7% PKB UE). Był to największy spadek emisji gazów cieplarnianych w latach 1990–2020.

---

<sup>4</sup> Sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej na 2022 r.

<sup>5</sup> Zob. rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC).

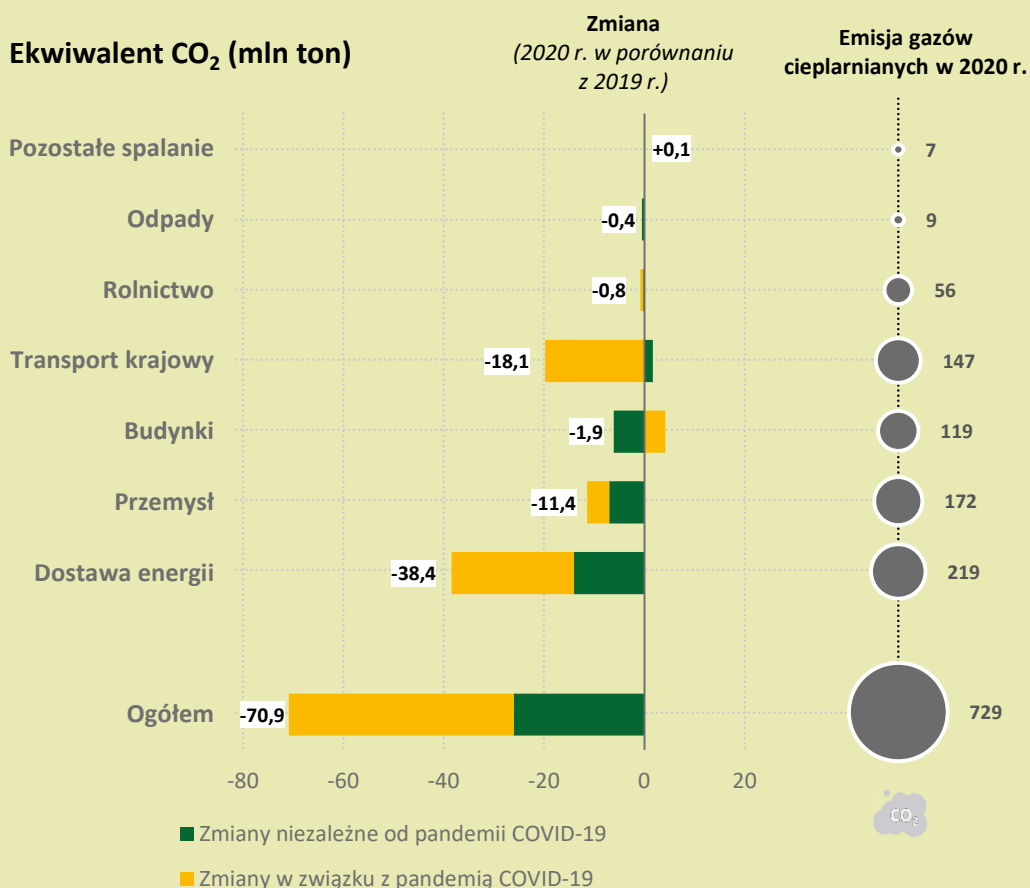
**23** Komisja uwzględniła wpływ pandemii COVID-19 na osiągnięcie celów UE na 2020 r. w swoich sprawozdaniach<sup>6</sup>. Nie oceniła jednak dokładnie, na ile pandemia przyczyniła się do osiągnięcia tych celów. Trybunał odnotował, że Niemcy przekazały informacje na temat wpływu pandemii COVID-19 na emisje gazów cieplarnianych (zob. [ramka 1](#)). Kontrolerzy oszacowali prawdopodobną wartość emisji gazów cieplarnianych w UE w 2020 r. dla sytuacji, w której nie nastąpiłaby pandemia COVID-19, ekstrapolując tę wartość na podstawie tendencji z lat 2009–2019 i przy założeniu, że w 2020 r. utrzymałaby się liniowa średnia roczna redukcja. Zgodnie z takim podejściem emisje gazów cieplarnianych w UE wyniosłyby w 2020 r. około -27% w porównaniu z poziomami z 1990 r., a nie -31,9%. W dalszym ciągu jednak wartość ta przekracza redukcje wymagane w ramach celu na 2020 r. Wstępne dane EEA dotyczące emisji gazów cieplarnianych w 2021 r. wskazują na znaczny efekt odbicia – emisje wzrosły o 5%, czyli do 3 460 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla.

---

<sup>6</sup> Sprawozdanie z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2021 r.,  
sprawozdanie za 2022 r. w sprawie osiągnięcia celów dotyczących energii odnawialnej na 2020 r.;  
sprawozdanie za 2022 r. z osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r.

## Ramka 1 – Sprawozdawczość dotycząca wpływu pandemii COVID-19 na emisje gazów cieplarnianych w Niemczech

W Niemczech emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się w 2020 r. o 8,9% w porównaniu z 2019 r.: z 800 do 729 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla. W [sprawozdaniu dotyczącym emisji gazów cieplarnianych w 2020 r.](#) niemiecka Rada Ekspertów ds. Klimatu oszacowała wpływ pandemii COVID-19 w podziale na sektory:



Źródło: Europejska Agencja Środowiska i Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020.

Zgodnie z tymi szacunkami 63% całkowitej redukcji (45 z 71 mln ton) można uznać za efekt czynnika, który wystąpił jednorazowo, czyli pandemii COVID-19. Gdyby pandemia nie miała miejsca, emisje zmniejszyłyby się jedynie o 3,3%, tj. o około 26 mln ton, w porównaniu z 2019 r. Metoda zastosowana do oszacowania tego wpływu opiera się na ekstrapolacji tendencji zaobserwowanych w latach 1995–2019 na rok 2020.

**24** Państwa członkowskie przekazują do Eurostatu roczne dane dotyczące zużycia energii<sup>7</sup>. Na podstawie tych danych, które Eurostat weryfikuje, Komisja monitoruje postępy w osiągnięciu celu w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r. Dane dotyczące zużycia energii Komisja wykorzystuje również do monitorowania postępów w osiągnięciu celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. według podanego poniżej wzoru. Zużycie energii jest w tym wypadku mianownikiem, a licznik opiera się na danych przekazywanych corocznie Eurostatowi przez państwa członkowskie:

$$\text{udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym} = \frac{\text{zużycie energii ze źródeł odnawialnych}}{\text{zużycie energii}}$$

**25** Jak pokazano na *rys. 2*, UE osiągnęła swój cel w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. (20%), zwiększając ten udział do 22,1% w 2020 r. Wzrost on znacznie w 2020 r. w porównaniu z 2019 r., częściowo w wyniku wyjątkowego spadku (o 7,4%) końcowego zużycia energii brutto, który to spadek był spowodowany pandemią COVID-19. Na podstawie ekstrapolacji danych z lat 2009–2019 Trybunał szacuje, że bez takiego spadku udział energii ze źródeł odnawialnych wyniósłby około 20,5% w 2020 r., nieco powyżej celu wynoszącego 20%. Wstępne dane dotyczące udziału energii ze źródeł odnawialnych w UE w 2021 r. wykazują, że był on stabilny i utrzymywał się na zbliżonym poziomie do wartości z 2020 r., głównie ze względu na efekt odbicia w wartości mianownika (końcowe zużycie energii brutto).

**26** Jak pokazano na *rys. 3*, UE osiągnęła swój cel w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r., wyrażony jako zużycie energii (-20%). Dokonała tego dzięki zmniejszeniu zużycia energii o 24,6% w porównaniu ze scenariuszem, w którym nie podjęto by żadnych dodatkowych działań, tj. w porównaniu z prognozą z 2007 r. dotyczącą poziomu zużycia energii w 2020 r. Zużycie energii zmalało w latach 2019–2020 o 8,7%, głównie z powodu pogorszenia koniunktury gospodarczej spowodowanego pandemią COVID-19. Trybunał szacuje, że bez tego znacznego spadku zużycie energii zmniejszyłoby się o 17,8% w porównaniu z poziomem bazowym (a nie o 24,6%), przy założeniu, że średni roczny spadek w latach 2009–2019 utrzymałby się w 2020 r. W związku z tym bez pandemii COVID-19 państwa UE-27 najprawdopodobniej nie osiągnęłyby swojego celu w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r. Pomimo spowolnienia gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19 siedem państw członkowskich (Austria, Belgia, Bułgaria, Litwa, Niemcy, Polska i Szwecja) nie osiągnęło celów krajowych na 2020 r. Wstępne dane wskazują na znaczny efekt odbicia, ponieważ zużycie energii w UE w latach 2020–2021 wzrosło o 5,6%. W związku z tym spadek

<sup>7</sup> Zob. rozporządzenie (WE) nr 1099/2008 w sprawie statystyki energii.

zużycia energii w UE, który w 2020 r. wyniósł -24,6% (w stosunku do wzrostu zużycia przewidywanego w 2007 r.), w 2021 r. wynosił jedynie -20,3%, czyli nieco poniżej celu wynoszącego -20%.

### **Komisja nie oceniła, w jakim stopniu nieoczekiwane wahania PKB wpłynęły na osiągnięcie przez państwa członkowskie celów UE na 2020 r.**

**27** Cele krajowe w zakresie emisji gazów cieplarnianych objęte [decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego](#) ustalono w odniesieniu do poziomu emisji z 2005 r. jako poziomu bazowego<sup>8</sup>. UE zgodziła się, że wszystkie cele powinny mieścić się w granicach 20% powyżej lub poniżej tego poziomu bazowego. Głównym kryterium przy ustalaniu celu dla każdego państwa członkowskiego był względny PKB na mieszkańca z 2005 r.

**28** Im wyższy był w 2005 r. PKB na mieszkańca w danym państwie członkowskim, tym większy odsetek, o jaki państwo to musiało ograniczyć emisję gazów cieplarnianych do 2020 r. Na przykład Dania, Luksemburg i Irlandia musiały zmniejszyć emisje o 20%, a Szwecja – o 17%. Tym samym – im niższy notowano PKB na mieszkańca, tym niższy ustanowiono cel redukcji. Niektórym państwom członkowskim o najniższym PKB na mieszkańca zezwolono nawet na zwiększenie emisji w porównaniu z poziomami z 2005 r. Na przykład Bułgaria i Rumunia mogły zwiększyć emisje odpowiednio o 20% i 19%. Wynikało to z oczekiwania, że państwa członkowskie o niższym PKB na mieszkańca osiągną do 2020 r. wyższe stopy wzrostu, z czym wiązałyby się większe emisje. Państwa te dysponowałyby również mniejszymi środkami finansowymi na inwestycje w nowoczesne technologie, które poprawiają efektywność energetyczną i poziom wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych<sup>9</sup>. W [załączniku I](#) zawarto zestawienie tych celów i osiągnięć w podziale na poszczególne państwa członkowskie.

**29** W [dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii](#) ustanowiono cele krajowe<sup>10</sup> w oparciu o tę samą główną zasadę dotyczącą względnego PKB na mieszkańca<sup>11</sup>. W [załączniku II](#) przedstawiono przegląd tych celów i osiągnięć w podziale na poszczególne państwa członkowskie.

---

<sup>8</sup> Decyzja nr 2009/406/WE, art. 3.

<sup>9</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z marca 2007 r., pkt 33.

<sup>10</sup> Dyrektywa 2009/28/WE, art. 3.

<sup>11</sup> Ocena skutków SEC(2008) 85, pkt 12.

**30** Jeżeli chodzi o efektywność energetyczną, przepisy [dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej](#) zobowiązują państwa członkowskie do ustanowienia własnych celów orientacyjnych jako ich krajowego wkładu w osiągnięcie wspólnego celu UE na 2020 r. Państwa członkowskie muszą przy tym wziąć pod uwagę takie czynniki, jak opłacalność i prognozy PKB, a także dopilnować, aby ich łączne ambicje były wystarczające do osiągnięcia celu UE na 2020 r.<sup>12</sup> W [załączniku III](#) znalazło się zestawienie tych celów i osiągnięć w podziale na poszczególne państwa członkowskie.

**31** Prognozowany wzrost PKB odegrał zatem istotną rolę w ustalaniu celów krajowych na 2020 r. W przypadku kilku państw członkowskich jednak ten oczekiwany wzrost nie nastąpił, głównie z powodu kryzysu finansowego z 2009 r., który spowodował spadek PKB UE o 4,5%<sup>13</sup>. Doprowadziło to do ogólnego zmniejszenia zużycia energii i przyczyniło się do osiągnięcia przez dziewięć państw członkowskich ich celów w zakresie zużycia energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. już w 2014 r., pięć lat po wyznaczeniu tych celów (zob. [ramka 2](#)). Pandemia COVID-19, która spowodowała spadek PKB UE o 5,7% w 2020 r., również wpłynęła na ogólne osiągnięcie celów UE. Na przykład cel w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r., którego osiągnięcie Komisja i Europejska Agencja Środowiska<sup>14</sup> oceniły w kilku sprawozdaniach jako mało prawdopodobne, dzięki wpływowi pandemii COVID-19 stał się realistyczny.

## Ramka 2

### Przykłady państw członkowskich, które wcześniej osiągnęły swoje cele na 2020 r. w zakresie energii ze źródeł odnawialnych

Do 2014 r. dziewięć państw członkowskich (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Litwa, Rumunia, Szwecja i Włochy) osiągnęło już swoje cele na 2020 r., które ustalono w 2009 r.

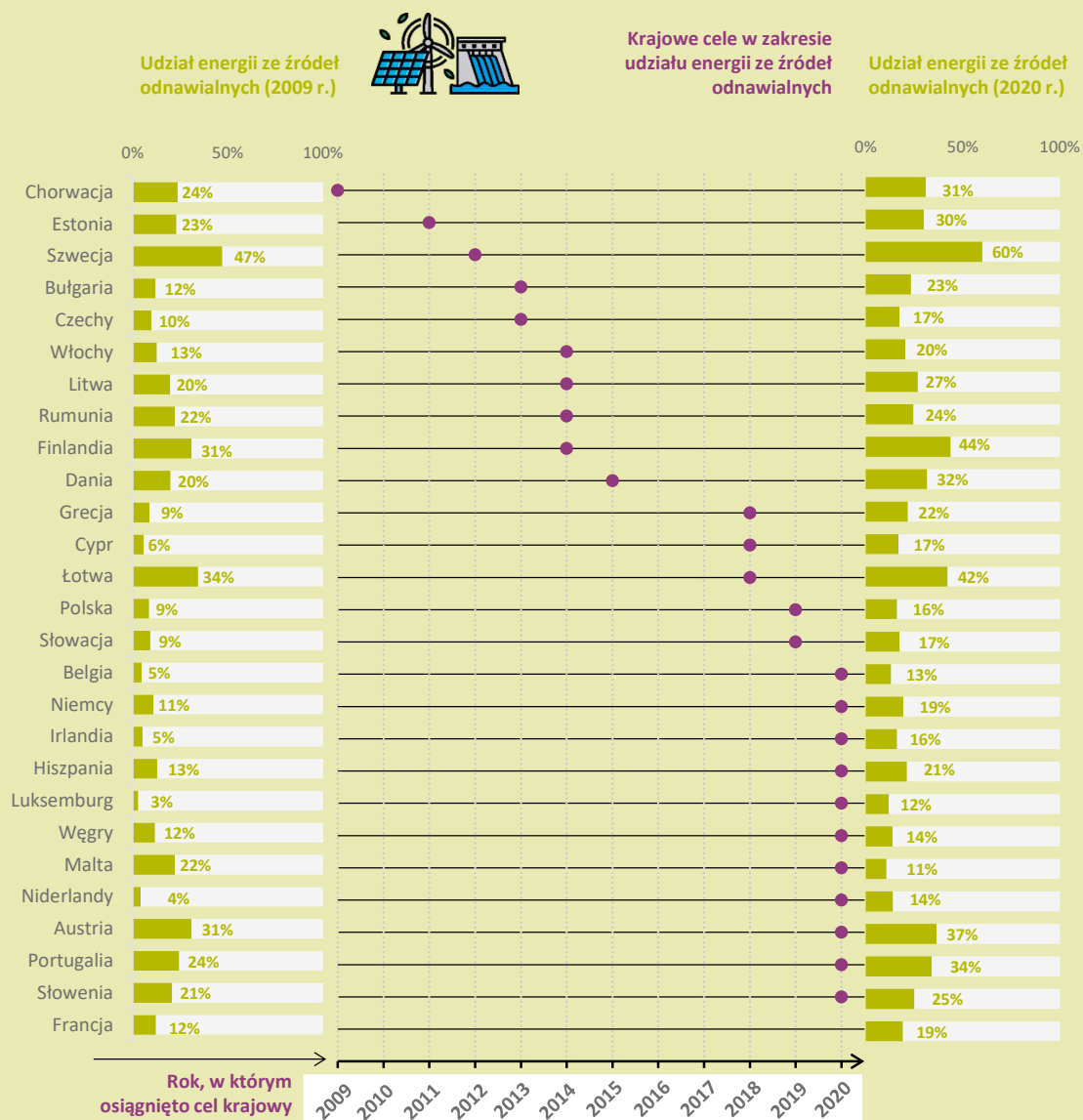
---

<sup>12</sup> Dyrektywa 2012/27/UE, art. 3.

<sup>13</sup> Eurostat.

<sup>14</sup> Sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej na 2020 r., COM(2020) 950. „Trends and projections in Europe 2020”, sprawozdanie EEA nr 13/2020.

## Postępy państw członkowskich na drodze do osiągnięcia krajowych celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

Chorwacja swój cel w zakresie 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. osiągnęła już w 2009 r., przed przystąpieniem do UE w 2013 r.

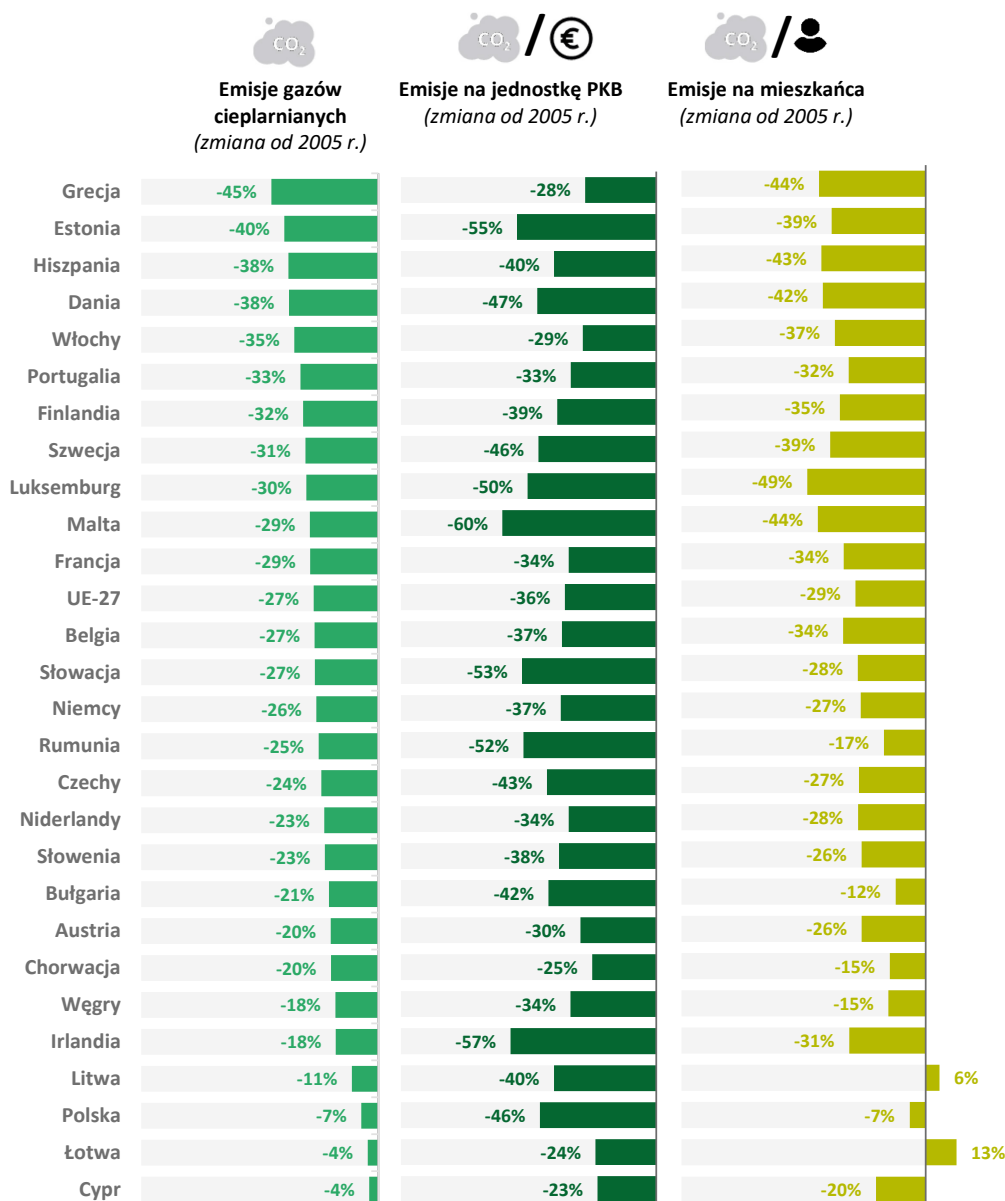
**32** Oprócz informacji na temat emisji gazów cieplarnianych i efektywności energetycznej Komisja przedstawia również wskaźniki intensywności emisji gazów cieplarnianych takie jak emisje na PKB lub na mieszkańca.

**33** Te wskaźniki intensywności mogą być przydatne do oceny czynników stymulujących postępy w osiąganiu celów w dziedzinie klimatu i energii, zwłaszcza gdy PKB nie rośnie zgodnie z prognozami. Taka sytuacja miała miejsce w latach 2005–2020 ze względu na kryzys finansowy i pandemię COVID-19.

**34** Zastosowanie wskaźników intensywności pozwoliłoby oddzielić wyniki państw członkowskich w osiąganiu celów dzięki ich politykom i postępowi technologicznemu od wpływu innych czynników, takich jak cykl gospodarczy lub zmiany liczby ludności. Na *rys. 7* przedstawiono zmiany w zakresie całkowitych emisji gazów cieplarnianych, emisji na jednostkę PKB oraz emisji na mieszkańca dla każdego państwa członkowskiego. Jak widać na rysunku, niektóre państwa członkowskie, które w latach 2005-2020 osiągnęły najlepsze wyniki w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych (pierwsza kolumna na *rys. 7*), takie jak Grecja i Włochy, osiągnęłyby gorsze wyniki niż większość państw członkowskich, gdyby wziąć pod uwagę emisje na jednostkę PKB (druga kolumna na *rys. 7*). Pod względem emisji na mieszkańca (trzecia kolumna na *rys. 7*) gorsze wyniki osiągnęłyby takie państwa członkowskie jak Rumunia lub Bułgaria. Z drugiej strony, gdyby zastosować wskaźniki intensywności emisji, lepsze wyniki osiągnęłyby takie państwa członkowskie jak Irlandia lub Malta.



Rys. 7 – Zmiany w zakresie całkowitych emisji gazów cieplarnianych, emisji na jednostkę PKB i emisji na mieszkańca w latach 2005–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska.

**35** Trybunał stwierdził jednak, że dokonując oceny wyników państw członkowskich Komisja nie wykorzystała istniejącej sprawozdawczości w zakresie wskaźników intensywności emisji do tego, by zbadać czynniki stymulujące postępy i zalecić usprawnienia w działaniach w dziedzinie klimatu i energii.

## Brakuje przejrzystości co do tego, w jaki sposób mechanizmy elastyczności umożliwiły państwom członkowskim osiągnięcie celów w sposób racjonalny kosztowo

**36** Niektóre cele krajowe były wiążące, inne zaś nie:

- o cel cząstkowy w zakresie gazów cieplarnianych objętych decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego (zob. pkt **03**) podzielono na wiążące cele krajowe. Celu cząstkowego w zakresie pozostałych gazów cieplarnianych (dla sektorów objętych ETS) nie podzielono na cele krajowe, ponieważ ETS zapewnia ogólnounijny rynek dla podmiotów gospodarczych;
- o cel w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych przełożono na wiążące cele krajowe;
- o cel w zakresie efektywności energetycznej przełożono na orientacyjne (tj. niewiążące) cele krajowe.

**37** W przypadku nieosiągnięcia celów wiążących Komisja może podjąć działania naprawcze, a następnie, w razie konieczności, wszcząć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Postępowania takie mogą prowadzić do nałożenia przez Trybunał Sprawiedliwości sankcji na państwo członkowskie za nieosiągnięcie wyznaczonych celów. Wiążące cele krajowe zazwyczaj zapewniają również większe zaangażowanie państw członkowskich, gwarantują pewność dla inwestorów i zachęcają do ciągłego rozwijania technologii<sup>15</sup>. Celów orientacyjnych natomiast nie można egzekwować. Mogą one jednak stanowić zachętę do dokonywania postępów, służyć jako punkt odniesienia dla państw członkowskich i ułatwiać uzgadnianie bardziej ambitnych celów. Z doświadczeń związanych z celami na 2020 r. wynika, że cel w zakresie efektywności energetycznej, którego nie podzielono na wiążące cele krajowe, był najtrudniejszy do osiągnięcia (zob. pkt **26**).

**38** W ramach prawnych dotyczących osiągnięcia celów na 2030 r. (zob. pkt **05**) wiążące cele krajowe istnieją jedynie w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. Cele krajowe na 2030 r. zarówno w zakresie efektywności energetycznej, jak i w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii mają dla państw członkowskich charakter orientacyjny. Podejście to potwierdzono we wniosku dotyczącym pakietu „Gotowi na 55”.

---

<sup>15</sup> Motyw 13 [dyrektywy 2009/28/WE](#).

**39** Przepisy stanowią również, że państwa członkowskie mogą korzystać z pewnych „mechanizmów elastyczności”, aby osiągnąć swoje cele krajowe, gdy cele te są wiążące. Taki zapis miał zwiększyć „całkowitą efektywność kosztową wszystkich zobowiązań Wspólnoty”<sup>16</sup> oraz „stworzyć możliwości zmniejszenia kosztów osiągnięcia celów”<sup>17</sup>. W poniższych sekcjach wyjaśniono, w jaki sposób zastosowanie wiążących celów i związanych z nimi mechanizmów elastyczności wpłynęło na osiągnięcie tych celów.

### **Stosowanie mechanizmów elastyczności w odniesieniu do celów w zakresie emisji gazów cieplarnianych**

**40** Państwa członkowskie mogły skorzystać z następujących mechanizmów elastyczności, aby osiągnąć cel cząstkowy na 2020 r. w zakresie emisji gazów cieplarnianych objętych [decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego](#)<sup>18</sup>:

- przeniesienie nadwyżki redukcji emisji w danym roku na kolejne lata, aż do 2020 r.;
- wykorzystanie z wyprzedzeniem do 5% limitu emisji na kolejny rok;
- kupowanie limitów emisji od innych państw członkowskich;
- wykorzystanie międzynarodowych jednostek emisji, które odzwierciedlają inwestycje w projekty prowadzące do redukcji emisji w krajach rozwijających się lub innych krajach rozwiniętych.

**41** Trzy państwa członkowskie (Irlandia, Malta i Niemcy) osiągnęły swoje cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2020 r., lecz nie stało się to wyłącznie dzięki ich własnym działaniom w dziedzinie klimatu. W latach 2013–2020 zakupiły one uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych wynoszące łącznie 17 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla od innych państw członkowskich, które osiągnęły swoje cele z nadwyżką (zob. pkt [40](#) tiret trzecie). Irlandia też wykorzystowała międzynarodowe jednostki emisji o łącznej wartości 8,2 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla (zob. pkt [40](#) tiret czwarte). Stanowiło to łącznie 8,4% emisji, które te trzy państwa członkowskie zdołały ograniczyć własnymi działaniami (299 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla). Przedstawiciele organów jednego z pięciu państw członkowskich, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady – Szwecji – wyjaśnili, że nie sprzedała ona innym państwom członkowskim swojej nadwyżki, aby poprawić integralność środowiskową systemu UE.

<sup>16</sup> Motyw 10 [decyzji nr 2009/406/WE](#).

<sup>17</sup> Motyw 36 [dyrektywy 2009/28/WE](#).

<sup>18</sup> [Decyzja nr 2009/406/WE](#), art. 3 i 5.

**42** Państwa członkowskie określają cenę przekazywanych uprawnień do emisji na podstawie umowy dwustronnej, której charakter pozostaje poufny. Gdyby dla porównania przyjąć **średnią cenę 39,9 euro za tonę ekwiwalentu dwutlenku węgla w EU ETS w 2021 r.**, szacunkowa wartość takich zakupów wyniosłaby 790 mln euro.

**43** Przepisy **decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego** zobowiązują Komisję do przyjęcia środków zwiększających przejrzystość przekazywania limitów. Komisja otrzymuje od państw członkowskich informacje na temat ilości przekazanych emisji oraz cen zastosowanych w poszczególnych transakcjach między państwami członkowskimi. Publikuje ona informacje o przekazanych ilościach, ale nie ujawnia ich ceny, zgodnie z **rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 749/2014**. Brak przejrzystości w kwestii cen, jakie płać państwa członkowskie, utrudnia obywatelom i zainteresowanym stronom ustalenie, czy mechanizmy elastyczności pozwalają osiągnąć zamierzony cel, jakim jest poprawa ogólnej efektywności kosztowej osiągnięcia celów (zob. pkt **39**). Zgodnie z rozporządzeniem 2018/1999 począwszy od 2023 r. Komisja będzie zobowiązana publikować informacje o zakresie cenowym przekazywania uprawnień<sup>19</sup>, lecz nie o samych indywidualnych przekazaniach.

#### **Wykorzystanie mechanizmów elastyczności na potrzeby osiągnięcia celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych**

**44** Aby osiągnąć cel w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych, państwa członkowskie mogły wykorzystywać następujące mechanizmy elastyczności<sup>20</sup>:

- o transakcje między państwami członkowskimi dotyczące udziałów energii ze źródeł odnawialnych;
- o wspólne projekty między państwami członkowskimi;
- o wspólne projekty pomiędzy państwami członkowskimi i państwami niebędącymi członkami UE;
- o wspólne systemy wsparcia mające na celu pobudzenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych na terytorium jednego lub kilku państw członkowskich.

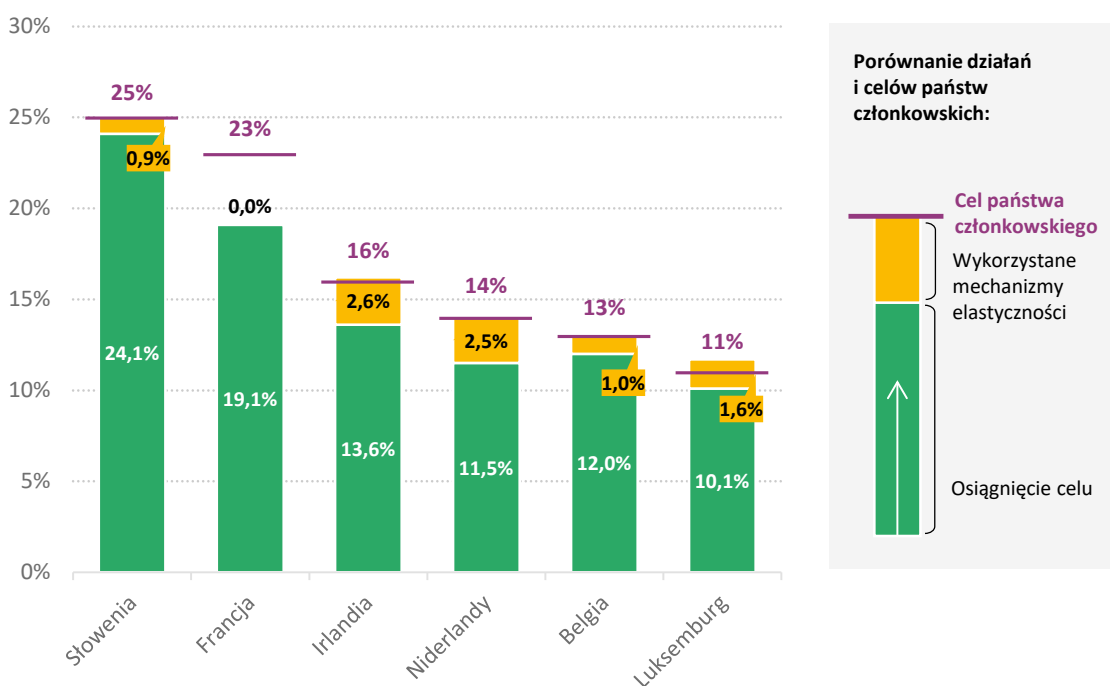
---

<sup>19</sup> Rozporządzenie (UE) 2018/1999, art. 26 ust. 3 oraz załącznik V lit. f).

<sup>20</sup> Dyrektywa 2009/28/WE, art. 6, 7, 9 i 11.

**45** Sześć państw członkowskich (Belgia, Francja, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy i Słowenia) nie osiągnęło swojego celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych samodzielnie, tylko na podstawie własnych działań w dziedzinie klimatu. Musiały one kupić udziały od innych państw członkowskich, które osiągnęły swoje cele z nadwyżką (zob. pkt 44 tiret pierwsze). Do kwietnia 2023 r. Francja nie zakupiła brakujących udziałów umożliwiających jej osiągnięcie celu. Na **rys. 8** pokazano, ile brakowało tym sześciu państwom członkowskim do osiągnięcia ich celu krajowego przed zastosowaniem mechanizmów elastyczności.

**Rys. 8 – Postępy w osiągnięciu krajowego celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w sześciu państwach członkowskich przed zakupem udziałów**



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

**46** Te sześć państw członkowskich zakupiło od innych państw członkowskich łącznie 22 137 mln GWh energii ze źródeł odnawialnych. Komisja nie podaje do wiadomości publicznej ceny poszczególnych transakcji między państwami członkowskimi. W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zobowiązano Komisję do publikowania tych informacji w formie zagregowanej<sup>21</sup>. Takiego wymogu nie nakłada się już na Komisję w zmienionej w 2018 r. dyrektywie w sprawie energii odnawialnej<sup>22</sup>. Brak

<sup>21</sup> Dyrektywa 2009/28/WE, art. 6 ust. 2 i art. 24 ust. 2.

<sup>22</sup> Dyrektywa (UE) 2018/2001.

przejrzystości co do sposobu, w jaki państwa członkowskie osiągają swoje wiążące cele krajowe z wykorzystaniem mechanizmów elastyczności, utrudnia obywatelom i zainteresowanym stronom ustalenie, czy mechanizmy elastyczności pozwalają osiągnąć zamierzony cel, jakim jest poprawa ogólnej efektywności kosztowej osiągnięcia celów (zob. pkt 39).

### **Pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych UE wypada dobrze w skali międzynarodowej, lecz nie wszystkie emisje są uwzględniane w obliczeniach**

**47** UE zobowiązała się do uzyskania pozycji światowego lidera transformacji w kierunku neutralności klimatycznej<sup>23</sup>. Oznacza to, że powinna dobrze wypadać na tle innych krajów rozwiniętych pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych i uwzględniać w swojej sprawozdawczości wszystkie emisje gazów cieplarnianych, w tym emisje związane z towarami przywożonymi i emisje pochodzące z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego.

**48** Trybunał porównał postępy UE w osiąganiu unijnego celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych z postępami dokonanymi w innych państwach na świecie. Redukcja emisji jest jednym z trzech głównych celów UE, w odniesieniu do którego istnieją dane umożliwiające porównanie postępów UE z innymi państwami.

### **UE wypada dobrze w skali międzynarodowej pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych**

**49** Aby osiągnąć neutralność klimatyczną, UE zamierza oddzielić swoje emisje gazów cieplarnianych od wzrostu gospodarczego<sup>24</sup>, tj. ograniczyć emisje przy jednoczesnym utrzymaniu wzrostu gospodarczego. W tej sekcji osiągnięcia UE w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych przedstawiono w kontekście globalnym, porównując je z postępami innych krajów rozwiniętych.

---

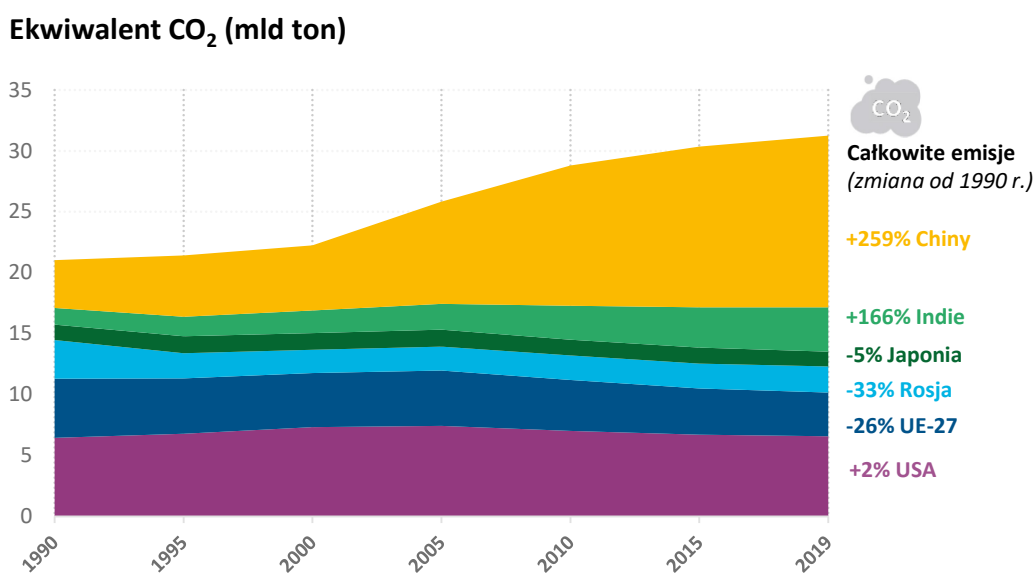
<sup>23</sup> COM(2018) 773, „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”, s. 3.

Rozporządzenie (UE) 2021/1119 w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (Europejskie prawo o klimacie), motyw 16–17.

<sup>24</sup> „Europejski Zielony Ład”, s. 1, COM(2019) 640.

**50** Na *rys. 9* przedstawiono zmiany w zakresie emisji gazów cieplarnianych w największych gospodarkach uprzemysłowionych na świecie, które łącznie odpowiadają za ponad 60% światowych emisji. Podczas gdy w latach 1990–2019 światowe emisje wzrosły o 57%, emisje w UE-27 zmalały o 26%. W rezultacie udział UE w światowych emisjach zmniejszył się w tym samym okresie z 15,3% do 7,9%.

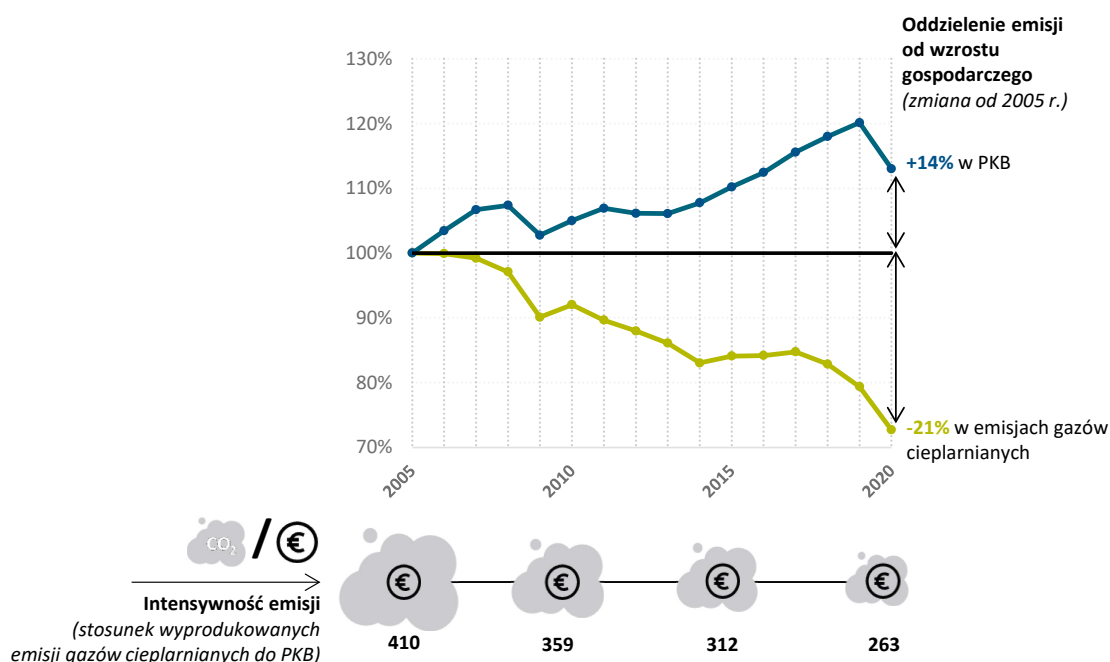
**Rys. 9 – Zmiany w zakresie emisji gazów cieplarnianych na świecie w latach 1990–2019**



*Źródło:* w przypadku Stanów Zjednoczonych, UE, Japonii i Rosji – Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych UNFCCC; w przypadku Indii i Chin – PBL – Niderlandzka Agencja Oceny Stanu Środowiska, sprawozdanie z 2021 r.

**51** Wynika to również z faktu, że UE zdołała oddzielić emisje od wzrostu gospodarczego, jak pokazano na *rys. 10*.

**Rys. 10 – Oddzielenie emisji gazów cieplarnianych od wzrostu gospodarczego**

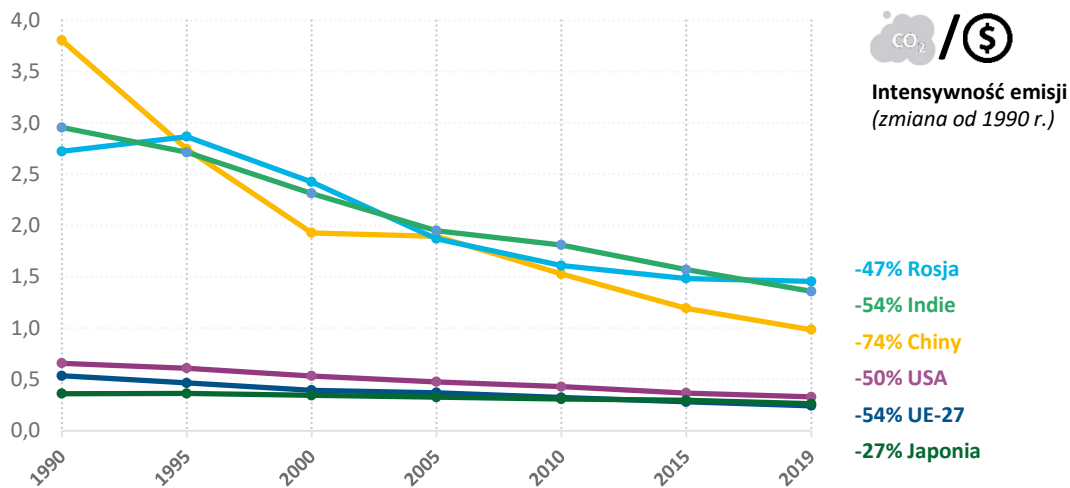


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska.

**52** UE wypada również dobrze na tle innych dużych gospodarek pod względem intensywności emisji w stosunku do PKB (tj. emisji gazów cieplarnianych/PKB), w szczególności w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią, które w 1990 r. zaczynały od podobnych poziomów intensywności emisji (zob. *rys. 11*).

**Rys. 11 – Zmiany intensywności emisji w stosunku do PKB na całym świecie**

Ekwiwalent CO<sub>2</sub> kg/PKB

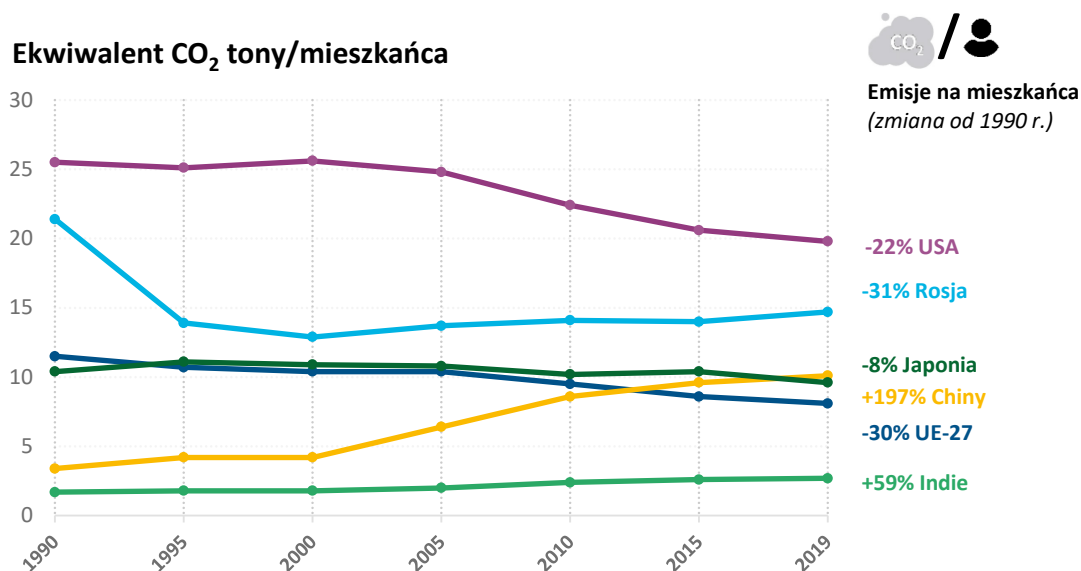


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych UNFCCC.



**53** UE osiąga również dobre wyniki pod względem intensywności emisji na mieszkańca (tj. emisji gazów cieplarnianych na mieszkańca) – zob. *rys. 12* – w szczególności w porównaniu z Japonią, która miała podobny poziom intensywności emisji w 1990 r.

**Rys. 12 – Zmiany w zakresie intensywności emisji na mieszkańca na całym świecie**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych UNFCCC.

### Emisje netto związane z towarami przywożonymi nieuwzględnione w emisjach gazów cieplarnianych

**54** W latach 1990–2019 UE obniżała emisyjność swojej gospodarki szybciej niż inne duże gospodarki. Światowa sprawozdawczość polega jednak obecnie na podejściu opartym na produkcji, w którym emisje są rozliczane tam, gdzie wytwarzane są produkty i generowane emisje<sup>25</sup>. Podejście to nie uwzględnia uciezki emisji, tj. sytuacji, w której przedsiębiorstwa przenoszą produkcję do innych państw, na przykład takich, w których ograniczenia emisji są mniej restrykcyjne<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Na podstawie *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (UNFCCC).

<sup>26</sup> Komisja Europejska – *Uciezka emisji*.

**55** Szacuje się, że gdyby UE stosowała takie podejście oparte na wykorzystaniu zasobów, w którym w emisjach uwzględnia się ucieczkę emisji i oblicza się je na podstawie miejsca wykorzystania produktów, a nie miejsca ich produkcji, poziom emisji w UE byłby o dodatkowe 300 mln ton CO<sub>2</sub> wyższy niż obecnie, czy o około 8%<sup>27</sup>. Wynika to z faktu, że UE jest importerem netto towarów z innych części świata.

**56** Dotychczas nie istniała metodyka, która byłaby stosowana na poziomie międzynarodowym do pomiaru i sprawozdawczości w zakresie uciezki emisji. Przedstawiciele jednego z organów pięciu państw członkowskich, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady – organu szwedzkiego – zaproponowali wprowadzenie przepisów krajowych mających na celu uwzględnienie w krajowych emisjach gazów cieplarnianych również emisji generowanych w państwach niebędących członkami UE, które produkują towary przywożone do Szwecji (zob. [ramka 3](#)).

### Ramka 3

#### Szwecja przedstawiła wniosek ustawodawczy mający na celu uwzględnienie uciezki emisji w sprawozdawczości dotyczącej celu krajowego w zakresie emisji gazów cieplarnianych

W kwietniu 2022 r. rząd Szwecji [zaproponował](#), aby w celu krajowym Szwecji w zakresie emisji gazów cieplarnianych uwzględnić emisje generowane za granicą w związku z towarami przywożonymi. Według szwedzkiej Agencji Ochrony Środowiska około 60% całkowitych emisji gazów cieplarnianych w Szwecji pochodzi z zagranicy.

Jeżeli Parlament przyjmie wniosek, Szwecja stanie się pierwszym państwem na świecie, które weźmie na siebie odpowiedzialność za ślad węglowy towarów przywożonych.

**57** W 2021 r. w ramach pakietu „Gotowi na 55” Komisja zaproponowała wprowadzenie [mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub>](#)<sup>28</sup> w odniesieniu do szeregu sektorów (np. żelaza i stali oraz cementu). Mechanizm ten będzie polegał na tym, że taka sama cena będzie przypisywana wielkości emisji związanych z produkcją towarów przywożonych jak w przypadku towarów

<sup>27</sup> Szacunki Wspólnego Centrum Badawczego Komisji i Eurostatu, [dokument „Sustainable development in the European Union”](#), maj 2022, s. 342.

<sup>28</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub>. [COM\(2021\) 564](#).

produkowanych w UE. Poza tym w ramach tego mechanizmu na importerów towarów wyprodukowanych poza UE będzie nakładany obowiązek zakupu certyfikatów. Za pośrednictwem tego mechanizmu UE rozpocznie gromadzenie danych dotyczących ucieczki emisji, co może przyczynić się do pomiaru emisji w ramach podejścia opartego na wykorzystaniu zasobów.

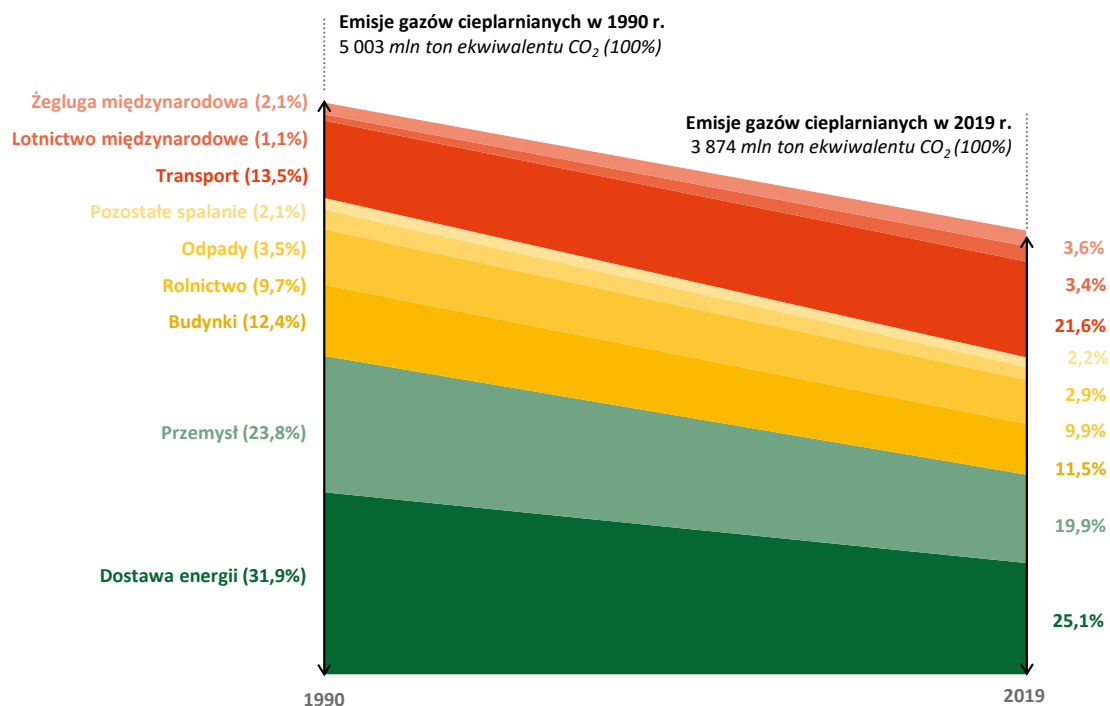
### Emisje z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego nieuwzględnione w emisjach gazów cieplarnianych

**58** Obecna sprawozdawczość światowa nie obejmuje również emisji pochodzących z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego – oczekiwane jest wprowadzenie ogólnoświatowego rozwiązania, które zostanie uzgodnione pod auspicjami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego<sup>29</sup>. W 2019 r. wspomniane sektory w UE wygenerowały odpowiednio 3,4% i 3,6% całkowitych emisji gazów cieplarnianych. Są to dwa sektory, w których emisje gazów cieplarnianych najbardziej wzrosły w latach 1990–2019 (zob. *rys. 13*). Na przykład emisje gazów cieplarnianych z lotnictwa międzynarodowego wzrosły o 146%, podczas gdy całkowite emisje gazów cieplarnianych w UE zmalały o 26% (zob. *rys. 15*).

---

<sup>29</sup> Komisja Europejska – Ograniczanie emisji z lotnictwa.

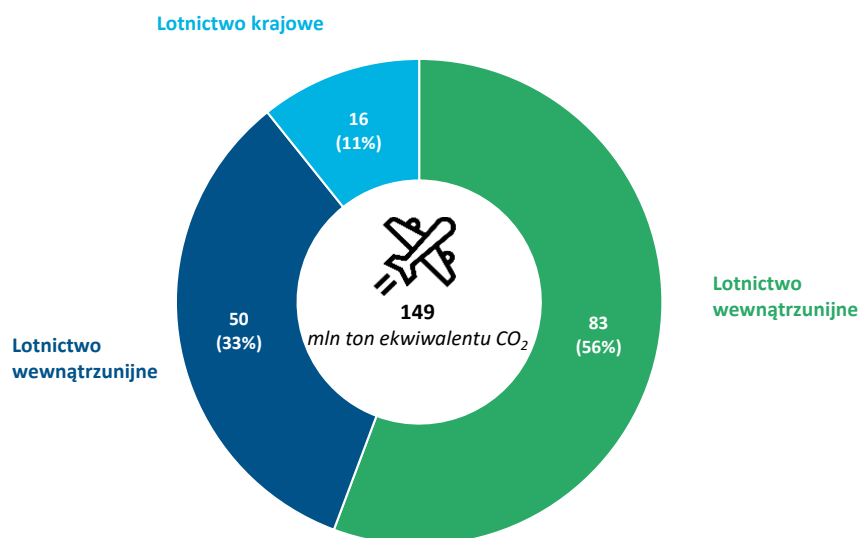
**Rys. 13 – Emisje gazów cieplarnianych w UE w rozbiciu na sektory w latach 1990 i 2019**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wykazu gazów cieplarnianych za 2022 r. opublikowanego przez Europejską Agencję Środowiska.

**59** Chociaż w unijnym celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2020 r. uwzględniono emisje gazów cieplarnianych z lotnictwa krajowego (loty w obrębie państwa członkowskiego), to wyłączono z niego emisje z lotnictwa międzynarodowego (zarówno loty wewnątrz UE, jak i poza nią). Emisje te stanowią prawie 90% emisji gazów cieplarnianych z sektora lotnictwa (zob. [rys. 14](#)).

Rys. 14 – Podział emisji gazów cieplarnianych w sektorze lotnictwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska.

**60** W 2021 r. UE poczyniła pierwszy krok w kierunku uwzględnienia emisji pochodzących z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego w unijnym celu na 2030 r. dotyczącym emisji (-55%), włączając doń emisje gazów cieplarnianych pochodzących z wewnątrzunijnego lotnictwa i żeglugi. W celu tym nadal nie uwzględnia się emisji poza UE w tych obu sektorach. W przypadku sektora lotnictwa emisje spoza UE stanowią 56% emisji (zob. *rys. 14*).

### Komisja ma dobry ogólny obraz wkładu poszczególnych sektorów w osiągnięcie celów, nie posiada jednak kluczowych informacji na temat opłacalności osiągnięcia celów

**61** Aby UE mogła wyciągnąć wnioski z osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu i energii na 2020 r., Komisja powinna określić – na podstawie danych uzyskanych od państw członkowskich – które sektory i polityki okazały się skuteczne w osiąganiu tych celów, wykorzystując do tego informacje przekazywane przez państwa członkowskie zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>30</sup>. Szczególny nacisk należy położyć na wskazanie polityk

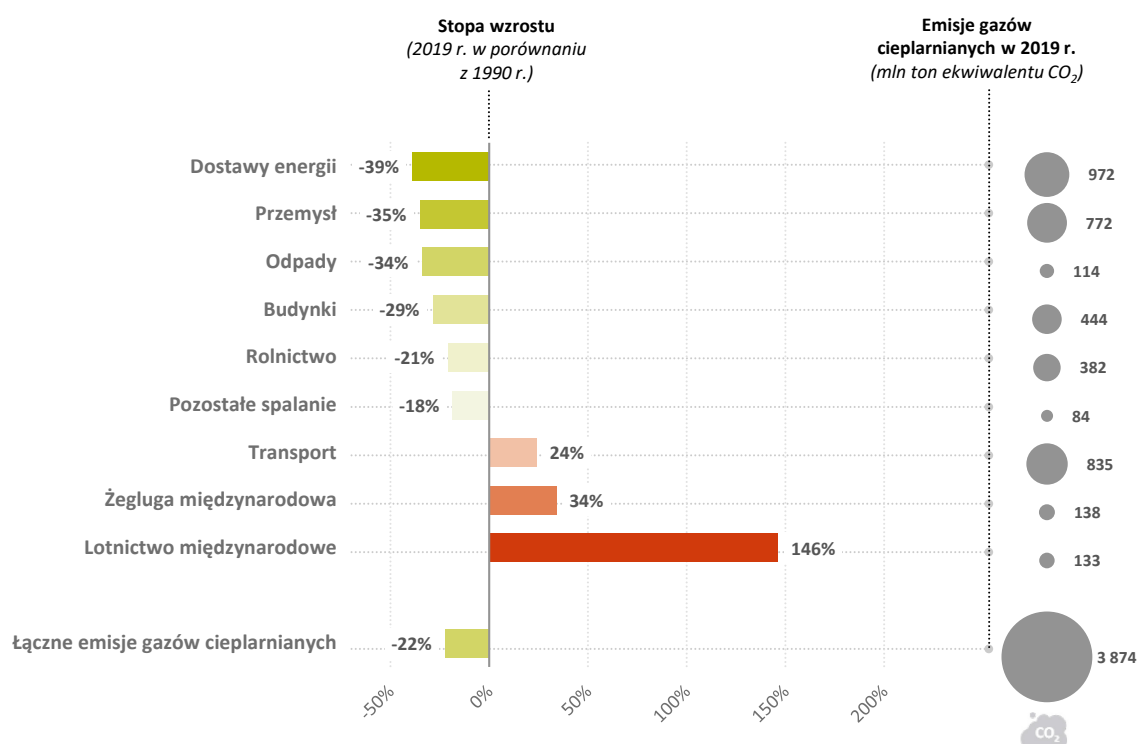
<sup>30</sup> Europejskie prawo o klimacie (rozporządzenie (UE) 2021/1119), motyw 36 i art. 6. Rozporządzenie w sprawie zarządzania (rozporządzenie (UE) 2018/1999), art. 18–21 i 29–32. Rozporządzenie (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu.

umożliwiających UE osiągnięcie jej celów w sposób opłacalny kosztowo<sup>31</sup>. Na podstawie takiej oceny Komisja powinna podjąć inicjatywy ułatwiające osiągnięcie ambitniejszych celów na 2030 r.

## Komisja określiła sektory, które z powodzeniem przyczyniają się do osiągnięcia celów

**62** Dzięki systemowi sprawozdawczości, którym zarządzają Eurostat i Europejska Agencja Środowiska (EEA), i który opiera się na danych państw członkowskich, Komisja ma dobry ogólny obraz tego, w jaki sposób poszczególne sektory przyczyniają się do osiągnięcia trzech głównych celów. Na *rys. 15* przedstawiono zmiany w zakresie emisji gazów cieplarnianych w podziale na sektory w UE w latach 1990–2019, czyli do roku poprzedzającego pandemię COVID-19.

**Rys. 15 – Zmiany w zakresie emisji gazów cieplarnianych w UE w podziale na sektory (1990–2019)**



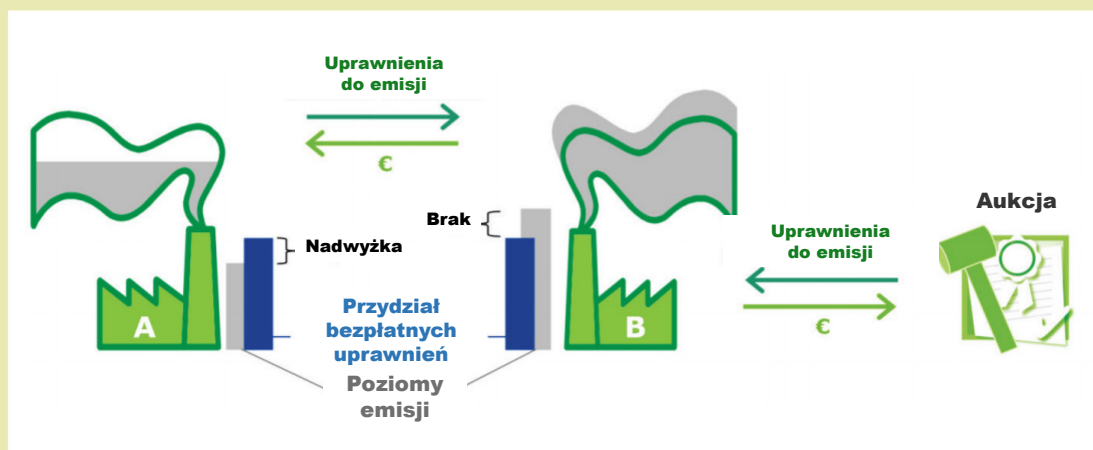
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska.

<sup>31</sup> Europejskie prawo o klimacie (rozporządzenie (UE) 2021/1119), motyw 4. Komunikat Komisji „»Gotowi na 55«: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej” (COM(2021) 550 final), s. 2. Ocena skutków towarzysząca pakietowi środków wykonawczych do celów UE w zakresie zmian klimatu i energii odnawialnej do 2020 r., (SEC(2008) 85 C6-0041/080, s. 3.

**63** Do ogólnej redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE przyczyniły się głównie sektory objęte ETS, tj. sektor dostaw energii i przemysł. Nie wszystkie emisje gazów cieplarnianych z sektora przemysłu podlegają systemowi EU ETS – obejmuje on głównie przemysł ciężki (np. sektory żelaza i stali, cementu, chemikaliów). W [ramce 4](#) wyjaśniono, w jaki sposób EU ETS funkcjonuje i skutecznie przyczynia się do redukcji emisji.

#### Ramka 4 – Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS)

EU ETS funkcjonuje jako system pułapów i handlu, w którym operatorzy (około 10 000 elektrowni i zakładów produkcyjnych) muszą zwrócić jedno uprawnienie do emisji za każdą wyemitowaną tonę gazów cieplarnianych. Operatorzy ci mogą otrzymywać uprawnienia bezpłatnie lub pozyskiwać je w drodze aukcji. Co roku całkowita liczba dostępnych uprawnień jest zmniejszana, co określa „pułap”.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie podręcznika Komisji Europejskiej dotyczącego systemu EU ETS „EU ETS Handbook” z 2015 r.

W poprzednim [sprawozdaniu specjalnym 18/2020](#) Trybunał stwierdził, że wymaganie od operatorów w ramach ETS, aby za przydziały płacili na aukcjach, jest zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci” i stanowi dla nich zachętę do zmniejszania emisji.

**64** Pozostałe sektory nieobjęte ETS w mniejszym stopniu przyczyniły się do ogólnej redukcji emisji gazów cieplarnianych lub nawet doszło w nich do zwiększenia emisji. W latach 1990–2019 znacznie wzrosły w szczególności emisje gazów cieplarnianych w transporcie (o 24%), żegludze międzynarodowej (o 34%) i lotnictwie międzynarodowym (o 146%). Te trzy sektory, na które przypadało 16,6% emisji gazów cieplarnianych w UE w 1990 r., w 2019 r. odpowiadały już za 28,5% (zob. [rys. 13](#)).

**65** Komisja, opierając się na dobrze funkcjonującym systemie ETS, w pakiecie „Gotowi na 55” zaproponowała wzmocnienie tego systemu. Zgodnie z tym wnioskiem ETS zostanie rozszerzony na żeglugę, a dla transportu drogowego i budynków zostanie utworzony równoległy ETS.

### **Komisja i państwa członkowskie dysponują niewieloma informacjami na temat kosztów i wpływu działań służących osiągnięciu celów**

**66** Zapewnienie, aby polityka UE umożliwiała jej osiągnięcie celów w opłacalny sposób, wymaga przeglądu kosztów i wpływu (pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych) realizowanej polityki. W poniższych podsekcjach przedstawiono dostępne informacje na temat unijnego, krajowego i prywatnego finansowania celów na lata 2020 i 2030.

#### **Cele na 2020 r.**

**67** Jeżeli chodzi o **finansowanie unijne**, w poprzednim sprawozdaniu specjalnym<sup>32</sup> Trybunał stwierdził, że Komisja zawiązała kwotę środków z budżetu UE wydanych na działania w dziedzinie klimatu. Oszacowała ona, że udział tych wydatków wynosi 20%, podczas gdy w ramach kontroli Trybunał ustalił, że wynosi on około 13%. Ponadto w poprzednich sprawozdaniach specjalnych Trybunał odnotował, że Komisja zasadniczo nie posiada informacji na temat wkładu poszczególnych programów wydatków UE w osiągnięcie unijnych celów w dziedzinie energii i klimatu<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> [Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 09/2022.](#)

<sup>33</sup> [Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 21/2012, zalecenie 2.](#)  
[Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 06/2014, pkt 54 i zalecenie 1.](#)  
[Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 05/2018, pkt 91 i zalecenie 4.](#)  
[Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 08/2019, pkt 89 i zalecenie 6.](#)  
[Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 18/2019, pkt 59–65 oraz zalecenie 2.](#)  
[Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 11/2020, zalecenie 1b, pkt 93 i zalecenie 3.](#)  
[Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2021, zalecenie 1, pkt 95 i zalecenie 3.](#)  
[Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 02/2022, pkt 107–120 i 137–139.](#)



**68** Jeżeli chodzi o **finansowanie krajowe**, Trybunał stwierdził, że Komisja dysponuje niewieloma informacjami na temat polityk państw członkowskich ukierunkowanych na osiągnięcie ich celów klimatycznych. Komisja uzyskuje te informacje za pośrednictwem sprawozdawczości w ramach **bazy danych EEA na temat polityk i środków dotyczących gazów cieplarnianych w Europie**. Począwszy od 2015 r. państwa członkowskie muszą co dwa lata składać sprawozdania na temat swoich polityk krajowych swoich środków dotyczących gazów cieplarnianych, stosując szczegółowy wzór określony przez Komisję<sup>34</sup> (zob. **załącznik V**). Sprawozdania te obejmują kluczowe dane dotyczące prognozowanych i poniesionych kosztów oraz prognozowanych i osiągniętych redukcji emisji gazów cieplarnianych, o ile informacje te są dostępne.

**69** W październiku 2022 r. Trybunał przeanalizował bazę danych i doszedł do następujących wniosków:

- o państwa członkowskie zgłosiły 2 053 polityki i środki, z czego wdrożono 1 391 (68%);
- o dane dotyczące kosztów istniały tylko w przypadku sześciu polityk i środków. Dane dotyczące wpływu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych istniały jedynie w odniesieniu do 474 polityk i środków (tj. 34% z 1 391 wdrożonych).

**70** Według **sprawozdania EEA z 2021 r.** poziom zgłaszanych informacji ilościowych jest niski, ponieważ państwa członkowskie nie stosują wspólnego podejścia do oceny ani wspólnych metod, mają trudności z oddzieleniem wpływu poszczególnych polityk i są rzadko zainteresowane informowaniem o rzeczywistych skutkach wcześniejszych działań. Pięć państw członkowskich, z których organami Trybunał przeprowadził wywiady, wyjaśniło, że nie zdołało przekazać wszystkich wymaganych danych, ponieważ uznało je za zbyt szczegółowe. Czasami żądane dane pokrywały się również z danymi wymaganymi w innych ramach, takich jak sprawozdawczość na podstawie poszczególnych dyrektyw oraz sprawozdawczość statystyczna dla Eurostatu i UNFCCC. Według tego sprawozdania fakt, że **wytyczne EEA dotyczące sprawozdawczości w zakresie polityk i środków dotyczących gazów cieplarnianych** nie zawierały metod oceny kosztów i wpływu zgłaszanych polityk i środków, stanowi dodatkowy czynnik wyjaśniający niski poziom informacji.

---

<sup>34</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 749/2014 w sprawie informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie, art. 22 i załącznik XI.

**71** Od 2018 r. Komisja opracowuje wytyczne w celu rozwiązania tego problemu<sup>35</sup>. Poinformowała jednak Trybunał, że w praktyce państwa członkowskie uznają przekazywanie informacji na temat kosztów i wpływu za dobrowolne i nie chcą, by stało się to obowiązkowym wymogiem.

**72** Na wniosek Trybunału organy czterech z pięciu państw członkowskich (Niemcy, Polska, Szwecja i Włochy), z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, przekazały dane na temat rzeczywistych kosztów i wpływu polityk służących osiągnięciu celów na 2020 r., co pokazuje, że na poziomie państw członkowskich istnieją pewne dane w tym zakresie. Państwa członkowskie były jednak w stanie przedstawić dane dotyczące tylko jednej trzeciej redukcji emisji gazów cieplarnianych, którą osiągnęły do 2020 r. Irlandia nie dysponowała danymi na temat kosztów i wpływu swoich polityk ukierunkowanych na osiągnięcie celów na 2020 r.

**73** Jeżeli chodzi o **finansowanie prywatne**, to ani Komisja, ani organy, z którymi przeprowadzono wywiady w pięciu państwach członkowskich, nie były w stanie przedstawić danych na temat kwoty środków prywatnych uruchomionych na potrzeby osiągnięcia celów na 2020 r. ani oszacować redukcji emisji gazów cieplarnianych osiągniętej w wyniku działań prywatnych.

#### **Cele na 2030 r.**

**74** Potrzeba lepszego szacowania oraz śledzenia kosztów i wpływu polityki służącej osiągnięciu ambitniejszych celów na 2030 r. znalazła odzwierciedlenie w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, które państwa członkowskie miały obowiązek przedłożyć w latach 2019–2020 (zob. pkt **09**). Określając polityki, które należy wdrożyć w latach 2021–2030 na potrzeby osiągnięcia celów, państwa członkowskie miały obowiązek uwzględnić znacznie bardziej szczegółowe informacje na temat oczekiwanych kosztów i wpływu polityki niż w poprzednim okresie<sup>36</sup>, a konkretnie:

- o **oczekiwane cele krajowe;**

<sup>35</sup> [Overview of policy evaluation guidelines.](#)

<sup>36</sup> Rozporządzenie (UE) 2018/1999 w sprawie [zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu](#), art. 9 i 17.  
Komunikat Komisji „[Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię](#)”, COM(2019) 285 final, s. 7–12.

- o **lukę inwestycyjną**, którą należy zniwelować, aby osiągnąć cele krajowe;
- o **źródło i wysokość środków budżetowych** potrzebnych do zniwelowania luk inwestycyjnych, zapewnienia wskazówek uczestnikom rynku i mobilizacji inwestycji prywatnych;
- o **główne polityki i środki** mające na celu zniwelowanie luk inwestycyjnych nieobjętych przez sektory prywatne, wraz z określeniem ich orientacyjnego harmonogramu i oczekiwanego wkładu w redukcję emisji gazów cieplarnianych.

**75** Jeżeli chodzi o **oczekiwane cele krajowe** określone ilościowo przez państwa członkowskie w ich KPEiK, Komisja stwierdziła, że łączne ambicje 27 państw członkowskich są wystarczające do osiągnięcia unijnych celów w zakresie emisji gazów cieplarnianych i udziału energii ze źródeł odnawialnych. Jednocześnie Komisja stwierdziła, że zbiorowe ambicje 27 państw członkowskich dotyczące celu w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. są niewystarczające: przekładają się na redukcję zużycia energii pierwotnej o 29,7%, czyli o 2,8 punktu procentowego poniżej unijnego celu na 2030 r. wynoszącego 32,5%<sup>37</sup>.

**76** Jeżeli chodzi o **luki inwestycyjne**, w poprzednim sprawozdaniu na temat zrównoważonego finansowania<sup>38</sup> Trybunał podkreślił, że informacje na temat potrzeb inwestycyjnych były niekompletne, niespójne i cechowały się dużą rozbieżnością. W odniesieniu do pięciu przeanalizowanych KPEiK Trybunał stwierdził, że kwoty inwestycji niezbędne do osiągnięcia celów na 2030 r. oszacowano jedynie ogólnie, a w najlepszym razie dokonano podziału koniecznych inwestycji na poszczególne sektory gospodarki. W KPEiK nie wyjaśniono, w jaki sposób sporządzono te szacunki, co uniemożliwia ocenę ich wiarygodności.

**77** W pięciu KPEiK, które Trybunał poddał przeglądowi, nie wskazano **źródła ani kwoty środków budżetowych** potrzebnych do zniwelowania luk inwestycyjnych. Nie jest zatem jasne, w jakim stopniu istniejące polityki mogłyby zaspokoić te potrzeby, ani na jaką kwotę należy zmobilizować inwestycje prywatne.

---

<sup>37</sup> Komunikat Komisji „Ogólnounijna ocena krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu”, COM(2020) 564.

<sup>38</sup> Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 22/2021 „Zrównoważone finansowanie –potrzeba bardziej spójnych działań UE, aby przekierować finansowanie na zrównoważone inwestycje”, pkt 73.

**78** Jeżeli chodzi o **główne polityki i środki** wprowadzone na potrzeby osiągnięcia celów na 2030 r., Trybunał stwierdził, że pięć KPEiK, które poddał przeglądowi, cechowało się różnym poziomem szczegółowości. W większości przypadków nie określono orientacyjnego harmonogramu ani oczekiwanej redukcji emisji gazów cieplarnianych.

**79** 15 grudnia 2022 r. Komisja opublikowała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące aktualizacji KPEiK<sup>39</sup>, w których to wytycznych wyeliminowano te niedociągnięcia. W wytycznych zachęca się państwa członkowskie do przekazywania ustrukturyzowanych informacji na temat planowanych inwestycji i ich finansowania zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych. Wytyczne te nie są jednak dla państw członkowskich obowiązkowe, co wiąże się z ryzykiem, że państwa te będą nadal podawać w swoich planach niepełne informacje .

**80** Do 15 marca 2023 r. państwa członkowskie miały po raz pierwszy przedstawić sprawozdania z wdrażania KPEiK w oparciu o rozporządzenie wykonawcze Komisji<sup>40</sup> opublikowane 25 listopada 2022 r. Komisja publikuje informacje na temat statusu wdrożenia KPEiK przez państwa członkowskie na swojej [stronie internetowej](#). Przepisy rozporządzenia wymagają od państw członkowskich przedkładania sprawozdań na temat zrealizowanych kosztów i wpływu wdrożonych polityk. Sprawozdawczość ta jednak ma częściowo charakter dobrowolny. W efekcie państwa członkowskie mogą przekazywać jedynie skąpe informacje, jak ma to miejsce w przypadku bazy danych EEA (zob. pkt [69](#)).

### **Dotychczas niewiele wskazuje na to, że ambitne cele UE przełożą się na działania wystarczające do ich osiągnięcia**

**81** Komisja zauważyła, że KPEiK nie są wystarczająco ambitne, aby można było na ich podstawie osiągnąć cel w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. (pkt [75](#)). Nie zawierają też wystarczająco dużo szczegółowych informacji, aby można było ocenić, czy stanowią solidną podstawę do osiągnięcia celów na 2030 r. (zob. [załącznik IV](#)). Ponadto Trybunał stwierdził, że KPEiK zawierają jedynie ogólne informacje na temat luk inwestycyjnych i źródeł finansowania mających je zniwelować (zob. pkt [74–75](#)).

<sup>39</sup> Zawiadomienie Komisji C(2022) 9264 w sprawie [wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030](#).

<sup>40</sup> [Rozporządzenie wykonawcze Komisji \(UE\) 2022/2299 ustanawiające zasady w odniesieniu do struktury, formatu, szczegółów technicznych i procedury dotyczących zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu, art. 7 i załącznik IX](#).

W [sprawozdaniu specjalnym 22/2021](#) dotyczącym zrównoważonego finansowania Trybunał stwierdził, że aby przekierować finansowanie prywatne i publiczne na zrównoważone inwestycje, potrzebne są dalsze działania ze strony UE.

**82** Komisja proponuje dalsze podwyższenie celów na 2030 r. w kontekście [pakietu „Gotowi na 55”](#) z 2021 r. oraz wniosku dotyczącego [planu REPowerEU](#) z 2022 r. (zob. pkt [06](#) i [07](#)). W [opinii 04/2022](#) w sprawie wniosku dotyczącego planu REPowerEU ponownie zajęto się kwestią ewentualnego braku finansowania. Trybunał zauważył, że nie jest jasne, czy dostępne środki finansowe będą proporcjonalne do ambitnych celów REPowerEU i odpowiadających im potrzeb inwestycyjnych.

**83** Stwierdził też, że [ocena skutków będąca podstawą pakietu „Gotowi na 55”](#) obejmowała szereg założeń dotyczących państw członkowskich, takich jak pełne wdrożenie istniejącej polityki i pełne osiągnięcie oczekiwanego wpływu istniejącej polityki. Zwrócił też uwagę na potrzebę dokonania dalszych postępów technologicznych w dziedzinie energii i transportu, w tym w zakresie szybkiej elektryfikacji oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Dowody z wcześniejszych sprawozdań opublikowanych przez Trybunał świadczą o tym, że założenia takie często nie są realizowane całkowicie zgodnie z planem<sup>41</sup>.

**84** Ponadto w analizach scenariuszy stanowiących podstawę oceny skutków nie uwzględniono w wystarczającym stopniu rozpoznanych problemów, takich jak zależność energetyczna od Rosji<sup>42</sup> lub przewidywany spadek dostępności surowców krytycznych<sup>43</sup>. Mają one zasadnicze znaczenie dla rozwoju technologicznego odnawialnych źródeł energii, baterii i elektryfikacji, których dotyczy scenariusze.

---

<sup>41</sup> [Sprawozdanie specjalne Trybunału 06/2014](#), pkt 53.  
[Sprawozdanie specjalne Trybunału 24/2018](#), pkt 108 i 112.  
[Sprawozdanie specjalne Trybunału 08/2019](#), pkt 80.  
[Sprawozdanie specjalne Trybunału 18/2019](#), pkt 75.  
[Sprawozdanie specjalne Trybunału 11/2020](#), pkt 93.  
[Sprawozdanie specjalne Trybunału 05/2021](#), pkt 71–74.  
[Sprawozdanie specjalne Trybunału 16/2021](#), pkt 95.  
[Sprawozdanie specjalne Trybunału 02/2022](#), pkt 137–139.

<sup>42</sup> Komunikat Komisji „Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego”, [COM\(2014\) 330](#).

<sup>43</sup> Analizy danych JRC z [systemu informacji o surowcach](#).

**85** Ponadto najnowsze dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych w 2021 r., udziału energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej (zob. pkt **23–26**) wskazują na znaczny efekt odbicia po pandemii COVID-19, co stanowi kolejne wyzwanie, jeżeli chodzi o osiągnięcie zmienionych celów na 2030 r.

## Wnioski i zalecenia

**86** Trybunał ustalił, że **UE osiągnęła trzy główne cele w dziedzinie klimatu i energii** (w zakresie emisji gazów cieplarnianych, udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii i efektywności energetycznej) na 2020 r. Poza działaniami UE jednak przyczyniły się do tego również czynniki zewnętrzne, takie jak pandemia COVID-19 i nieoczekiwane wahania PKB. Komisja ma jedynie **częściowy obraz działań, które okazały się skuteczne w osiągnięciu celów**. Cele na 2030 r. są ambitniejsze niż cele na 2020 r., lecz według ustaleń Trybunału **niewiele dotychczas wskazuje na to, że ambicje te przełożą się na działania wystarczające do ich osiągnięcia**.

**87** Komisja monitorowała postępy UE w osiąganiu **głównych celów** unijnych. Nie oceniła jednak, w jakim stopniu postępy te były rezultatem realizowanej polityki, a w jakim czynników zewnętrznych, takich jak kryzys finansowy w 2009 r. i pandemia COVID-19 w 2020 r. Trybunał stwierdził, że chociaż cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych i udziału energii ze źródeł odnawialnych najprawdopodobniej zostałyby osiągnięte nawet gdyby nie nastąpiło spowolnienie gospodarcze spowodowane pandemią COVID-19, pandemia ta odegrała istotną rolę w osiągnięciu celu w zakresie efektywności energetycznej (pkt **19–26**).

**88** UE rozbiła swoje cele na 2020 r. na **cele krajowe**. Chociaż większość państw członkowskich wniosła oczekiwany wkład w ich osiągnięcie, niektóre państwa tego nie zrobiły:

- o siedem państw członkowskich nie osiągnęło krajowych celów orientacyjnych w zakresie efektywności energetycznej (pkt **26**);
- o trzy państwa członkowskie osiągnęły wiążące cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych, lecz nie stało się to wyłącznie dzięki ich własnym działaniom w dziedzinie klimatu, musiały więc zakupić uprawnienia do emisji od innych państw członkowskich, które z nadwyżką osiągnęły swoje cele, lub wykorzystać międzynarodowe jednostki emisji (pkt **41–44**);
- o sześć państw członkowskich osiągnęło wiążące cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych, lecz nie stało się to wyłącznie dzięki ich własnym działaniom w dziedzinie klimatu, tylko w wyniku zakupu udziałów od innych państw członkowskich, które z nadwyżką osiągnęły swoje cele, z wyjątkiem Francji, która do kwietnia 2023 r. nie kupiła udziałów brakujących jej do osiągnięcia celu (pkt **45–47**).

**89** Komisja publikuje informacje na temat ilości emisji gazów cieplarnianych lub udziału energii ze źródeł odnawialnych przekazywanych między państwami członkowskimi, ale nie na temat ich ceny. Ten brak przejrzystości co do sposobu, w jaki państwa członkowskie osiągają swoje wiążące cele krajowe z wykorzystaniem mechanizmów elastyczności utrudnia obywatelom i zainteresowanym stronom ustalenie, czy UE osiąga swoje ogólne cele w sposób efektywny kosztowo (pkt 40–47).

**90** Innym ważnym czynnikiem, który – poza działaniami podejmowanymi przez państwa członkowskie – wpływał na osiągnięcie celów krajowych, był brak oczekiwanego wzrostu PKB kilku państw członkowskich, głównie z powodu kryzysu finansowego z 2009 r. Niektóre państwa członkowskie osiągnęły swoje cele już kilka lat po ich wyznaczeniu. Do oceny czynników stymulujących postępy w osiąganiu celów w dziedzinie klimatu i energii mogą być przydatne wskaźniki intensywności, zwłaszcza gdy PKB nie rośnie zgodnie z prognozami. Trybunał stwierdził jednak, że przy ocenie wyników państw członkowskich Komisja nie wykorzystwała istniejącej sprawozdawczości w zakresie wskaźników intensywności emisji, które mogłyby jej posłużyć do przeanalizowania czynników stymulujących postępy i zalecenia usprawnień w działaniach w dziedzinie klimatu i energii (pkt 27–35).

## **Zalecenie 1 – Zapewnienie większej przejrzystości wyników osiąganych przez UE i państwa członkowskie w zakresie działań w dziedzinie klimatu i energii**

---

Aby zapewnić większą przejrzystość wyników UE i państw członkowskich w zakresie działań w dziedzinie klimatu i energii, Komisja powinna:

- a) wykorzystywać dostępne przekazywane dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych na jednostkę PKB i na mieszkańca do oceny czynników stymulujących postępy państw członkowskich oraz, w razie potrzeby, do nawiązania z nimi współpracy w celu poprawy wyników ich działań w dziedzinie klimatu i energii;

**Termin realizacji: grudzień 2024 r.**

- b) oceniać postępy UE i państw członkowskich w osiąganiu celów, z rozróżnieniem wpływu realizowanej polityki od wpływu czynników zewnętrznych, oraz prowadzić sprawozdawczość w tym zakresie;

**Termin realizacji: marzec 2026 r.**



- c) wdrożyć środki pozwalające na większą przejrzystość w odniesieniu do cen przekazywania uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i udziałów energii ze źródeł odnawialnych.

**Termin realizacji: grudzień 2024 r.**

**91** UE zobowiązała się do uzyskania pozycji **światowego lidera** transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Trybunał stwierdził, że pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych UE wypada dobrze na tle innych krajów rozwiniętych. Rozliczanie emisji nie obejmuje jednak emisji powstałych w wyniku handlu. Ich uwzględnienie zwiększyłoby poziom emisji gazów cieplarnianych w UE o około 8%. Ponadto Komisja w swoim celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych nie uwzględnia również wszystkich emisji pochodzących z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego (odpowiednio 3,4% i 3,6%), ponieważ obecnie cel ten obejmuje jedynie emisje pochodzące z wewnątrzunijnego lotnictwa i żeglugi (pkt [49–60](#)).

## **Zalecenie 2 – Uwzględnienie wszystkich emisji gazów cieplarnianych powodowanych przez UE**

---

Aby w obliczeniach poziomu emisji uwzględnić wszystkie emisje gazów cieplarnianych powodowane przez UE, Komisja powinna:

- a) ocenić możliwości uzupełnienia sprawozdawczości na temat postępów UE w osiąganiu unijnego celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. o sprawozdawczość w zakresie emisji związanych z towarami przywożonymi do UE, wykorzystując do tego dane, które będzie gromadzić za pośrednictwem mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub>;
- b) ocenić, czy możliwe jest włączenie do celu dotyczącego osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. unijnego udziału emisji pochodzących z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego.

**Termin realizacji: grudzień 2026 r.**

**92** Komisja ma jedynie częściowy obraz działań, które okazały się skuteczne w osiągnięciu celów na lata 2020 i 2030. Określiła ona, które z sektorów odniosły sukces – były to sektory objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji – i w związku z tym przedstawiła wnioski dotyczące wzmocnienia tego systemu w ramach pakietu „Gotowi na 55” (pkt [61–65](#)).

**93** Od 2015 r. państwa członkowskie przekazują Komisji więcej informacji na temat polityki, którą realizują, aby osiągnąć cele. Najpierw robiły to za pośrednictwem bazy danych Europejskiej Agencji Środowiska (cele na 2020 r.), a następnie również za pośrednictwem planów KPEiK (cele na 2030 r.). Mimo to Komisja nadal dysponuje niewieloma informacjami na temat kosztów i wpływu działań (pkt **66–80**).

**94** W kontekście **celów na 2030 r.** szczególne obawy budzi fakt, że ogólnounijnym szacunkom potrzeb finansowych z 2016 r. nie towarzyszyły podobne oceny na szczeblu krajowym, które przedstawiono by w planach KPEiK, ani analiza źródeł finansowania potrzebnego do zniwelowania luk. Nie ma zatem informacji o udostępnieniu w przyszłości środków finansowych, które wystarczyłyby do osiągnięcia celów na 2030 r., w szczególności z sektora prywatnego. Komisja poinformowała również, że państwa członkowskie nie mają wspólnych ambicji, jeżeli chodzi o osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r., przy czym już okazało się, że analogiczny cel na 2020 r. był najtrudniejszy do osiągnięcia (zob. pkt **66–80**).

**95** We wniosku dotyczącym pakietu „Gotowi na 55” z 2021 r. oraz we wniosku dotyczącym REPowerEU z 2022 r. Komisja zaproponowała dalsze podwyższenie celów na 2030 r. Spowoduje to większą presję, jeżeli chodzi o poziom potrzebnego finansowania, a także o wspólne ambicje państw członkowskich. Ambicje te mogą okazać się szczególnie trudne do zrealizowania (zob. pkt **81–85**), w sytuacji gdy:

- o ocena skutków pakietu „Gotowi na 55” obejmowała szereg założeń dotyczących postępów państw członkowskich (np. pełne wdrożenie istniejącej polityki). Dowody z wcześniejszych sprawozdań opublikowanych przez Trybunał świadczą o tym, że założenia takie często nie są realizowane całkowicie zgodnie z planem;
- o w analizach przeprowadzonych przed 2021 r. nie uwzględniono w wystarczającym stopniu rozpoznanych problemów, takich jak zależność energetyczna od Rosji lub przewidywany spadek dostępności surowców krytycznych, mających zasadnicze znaczenie dla rozwoju technologicznego odnawialnych źródeł energii;
- o najnowsze dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych w 2021 r., udziału energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej wskazują na znaczny efekt odbicia po pandemii COVID-19.

### Zalecenie 3 – Wspieranie zaangażowania państw członkowskich w osiągnięcie celów na 2030 r.

---

Aby wesprzeć państwa członkowskie w ich zaangażowaniu w osiągnięcie celów na 2030 r., Komisja powinna:

- a) współpracować z państwami członkowskimi w zakresie uwzględniania w zaktualizowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu spójnych informacji na temat oczekiwanych kosztów i wpływu polityki służącej osiągnięciu celów, a także na temat potrzeb inwestycyjnych i źródeł finansowania mających zaspokoić te potrzeby;

**Termin realizacji: grudzień 2024 r.**

- b) ocenić, na ile wykonalne jest wzmocnienie obecnego systemu przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i udziałów energii ze źródeł odnawialnych między państwami członkowskimi z uwzględnieniem opcji ściślejszego dopasowania cen przeniesień do cen rynkowych.

**Termin realizacji: grudzień 2025 r.**

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 maja 2023 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

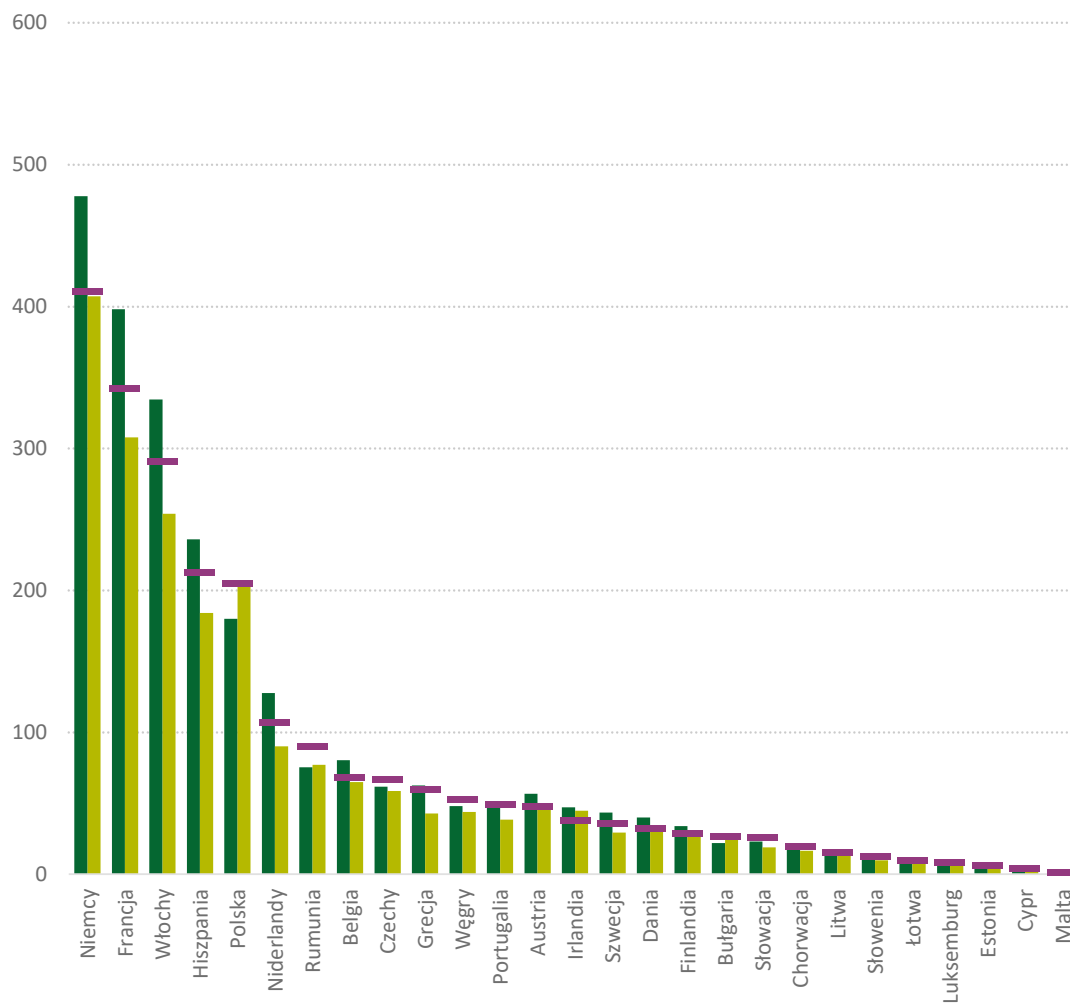
Tony Murphy  
*Prezes Trybunału*

# Załączniki

## Załącznik I – Osiągnięcie celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2020 r. w podziale na państwa członkowskie

Ekwiwalent CO<sub>2</sub> (mln ton)

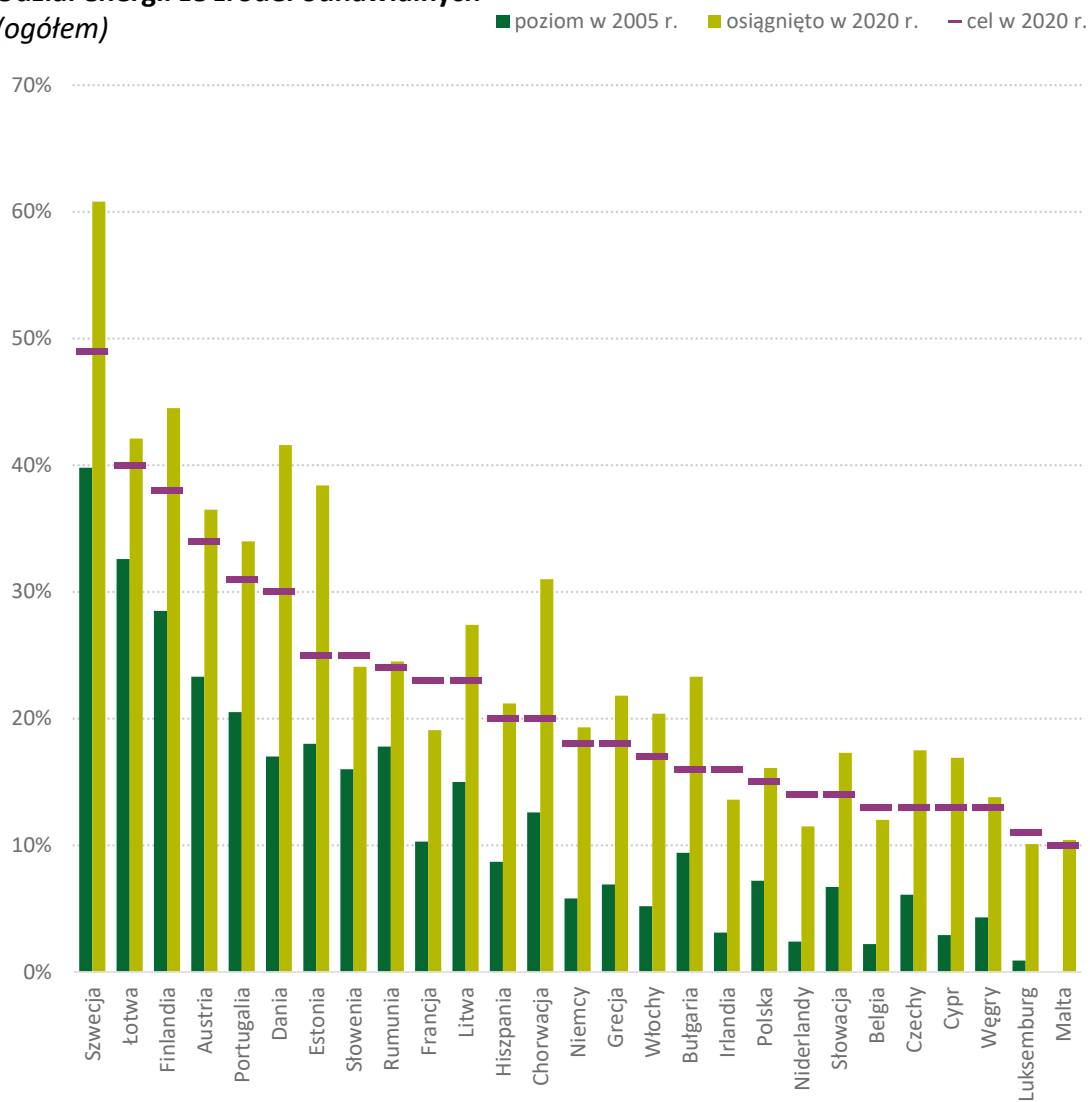
■ poziom w 2005 r. ■ osiągnięto w 2020 r. — cel w 2020 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska.

## Załącznik II – Osiągnięcie celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. w podziale na państwa członkowskie

### Udział energii ze źródeł odnawialnych (ogółem)



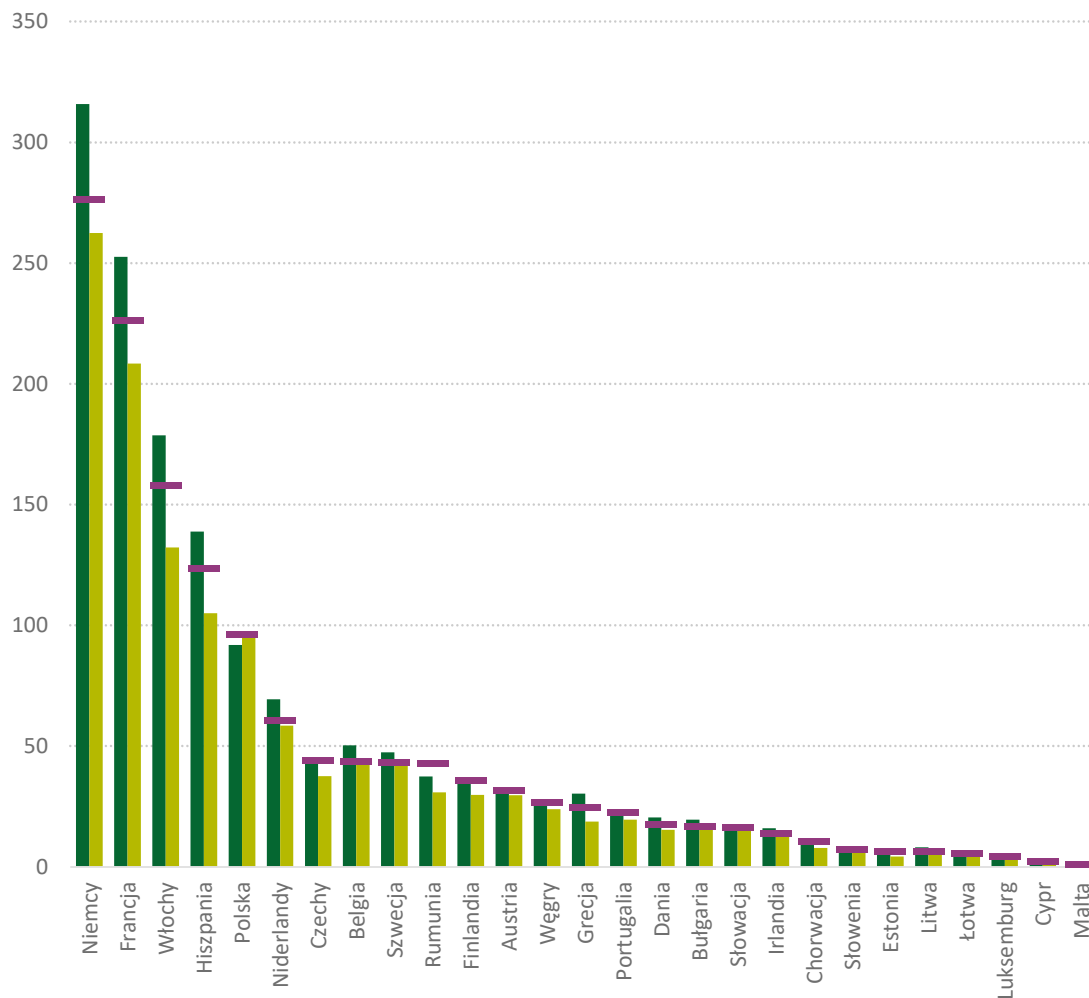
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

### Załącznik III – Osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r. w podziale na państwa członkowskie (w odniesieniu do zużycia energii pierwotnej i końcowej)

#### Zużycie energii pierwotnej

(mln ton ekwiwalentu ropy naftowej)

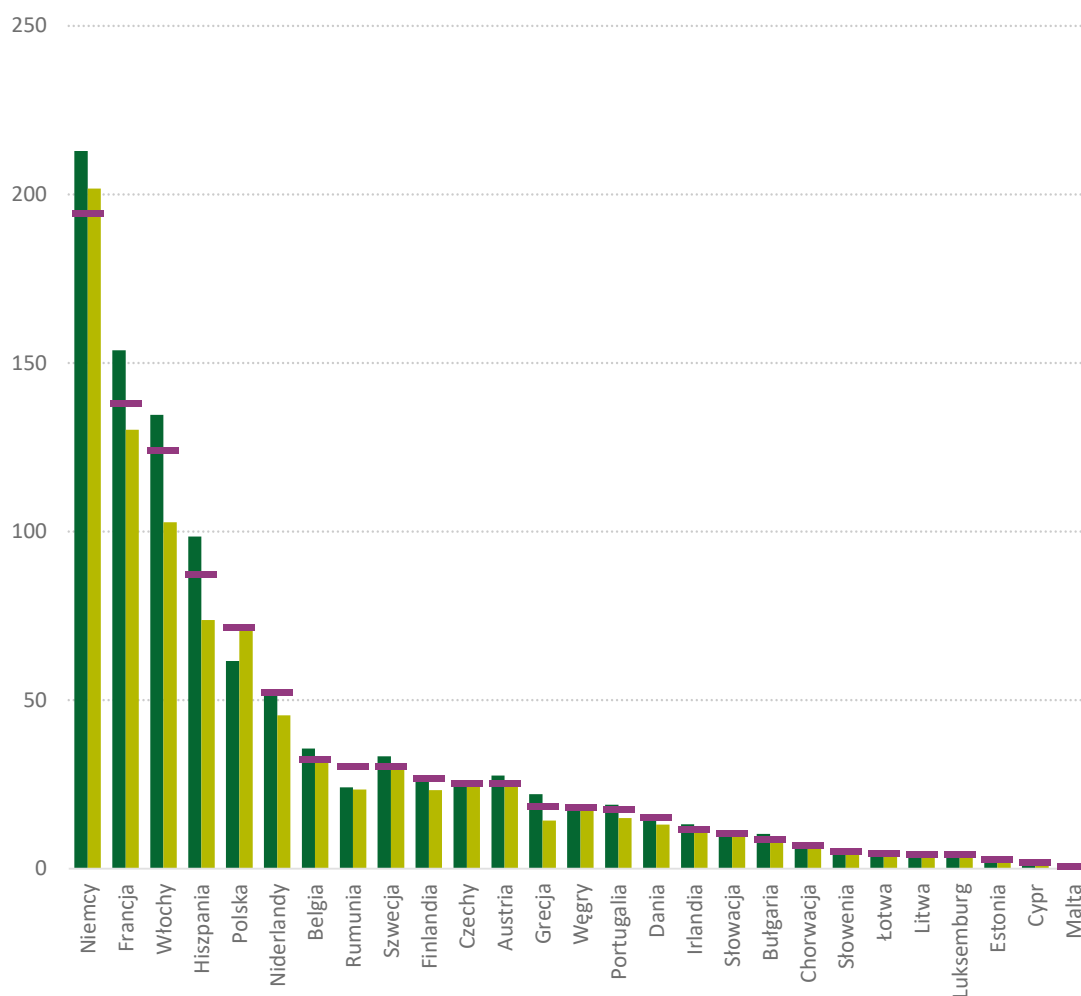
■ poziom w 2007 r. ■ osiągnięto w 2020 r. — cel w 2020 r.



### Zużycie energii końcowej

(mln ton ekwiwalentu ropy naftowej)

■ poziom w 2007 r. ■ osiągnięto w 2020 r. — cel w 2020 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

## Załącznik IV – Wyciąg z przeprowadzonej przez Komisję oceny sprawozdawczości dotyczącej potrzeb inwestycyjnych i ich źródeł finansowania w pięciu planach KPEiK, które Trybunał poddał przeglądowi

Państwo członkowskie	Sprawozdawczość w zakresie potrzeb inwestycyjnych	Sprawozdawczość w zakresie źródeł finansowania
<b>Niemcy</b>	<p>W planie w dużej mierze uwzględniono i określono ilościowo potrzeby inwestycyjne związane z energią wynikające z wprowadzenia dodatkowych środków, ale nie wskazano w nim szacowanej łącznej kwoty finansowania prywatnego i publicznego do 2030 r.</p> <p>Ogólnie rzecz biorąc, w planie brakuje kompleksowego przeglądu źródeł dodatkowych potrzeb inwestycyjnych zgłoszonych do 2030 r.</p>	<p>O roli finansowania publicznego wspomniano w specjalnej sekcji. Przedstawione informacje nie mają jednak ilościowego charakteru, ponieważ nie określają udziału każdego poziomu w całkowitym finansowaniu.</p> <p>Do 2030 r. z funduszu energetyczno-klimatycznego przeznaczona zostanie trzycyfrowa liczba miliardów euro na działania w dziedzinie klimatu i na transformację energetyczną.</p> <p>W planie wspomniano też inne środki wsparcia, lecz ich nie opisano. Związek między poszczególnymi źródłami inwestycji jest niejasny.</p> <p>Wspomniano o roli funduszy UE, takich jak instrument „Łącząc Europę” lub fundusze polityki spójności. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji został przywołany w kontekście regionów, na które zmiany strukturalne mają szczególnie duży wpływ.</p> <p>W planie nie określono liczbowo udziału finansowania publicznego w tej inwestycji. Nie podano również poszczególnych poziomów finansowania (krajowego, europejskiego).</p>
<b>Irlandia</b>	<p>W planie nie oceniono ogólnych potrzeb inwestycyjnych, które mogłyby zostać zaspokojone przez sektor publiczny lub prywatny, w celu osiągnięcia celów i ambicji określonych w scenariuszu bez wykorzystania dodatkowych środków, chociaż podkreślono</p>	<p>Nie podano żadnych informacji na temat skali inwestycji prywatnych, które będą potrzebne.</p> <p>Oczywiste jest, że ważnym źródłem finansowania dla Irlandii pozostanie finansowanie unijne, np. w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.</p> <p>W planie przedstawiono pewne szczegóły dotyczące konkretnych</p>



Państwo członkowskie	Sprawozdawczość w zakresie potrzeb inwestycyjnych	Sprawozdawczość w zakresie źródeł finansowania
	w nim też potrzebę zmobilizowania inwestycji prywatnych.	programów, funduszy lub projektów oraz ich budżetów, ale w sposób dość doraźny i bez uwzględnienia wszystkich polityk, środków lub ambicji.
<b>Włochy</b>	Plan zawiera obszerne informacje na temat potrzeb inwestycyjnych, w tym przyrostowych rocznych potrzeb inwestycyjnych w latach 2017–2030 w różnych sektorach oraz ich oczekiwanych skutków makroekonomicznych.	<p>W planie oszacowano, że osiągnięcie określonych w nim celów będzie wymagało w latach 2017–2030 łącznych dodatkowych inwestycji w wysokości 183 mld euro w porównaniu ze scenariuszem dotyczącym bieżącej polityki (co odpowiada wzrostowi o 18%). Ocena wydatków i źródeł finansowania przedstawionych na szczeblu krajowym, regionalnym lub unijnym pozostaje niepełna.</p> <p>W planie nie przedstawiono jednak jasnych szczegółowych informacji na temat metodyki obliczania potrzeb inwestycyjnych, nie określono w nim czynników ryzyka ani nie opracowano polityk niwelowania luki inwestycyjnej.</p> <p>Ze względu na brak informacji na poziomie polityki trudno jest stwierdzić, czy możliwe będzie osiągnięcie tych celów, ponieważ oceniane polityki nie prowadzi do osiągnięcia celów. Liczba i rodzaj polityk mogą okazać się niewystarczające do osiągnięcia celów, zwłaszcza po 2022 r., w przypadkach kiedy środki nie zostały jeszcze zapisane w budżecie i zatwierdzone.</p>
<b>Polska</b>	W planie szczegółowo omówiono potrzeby inwestycyjne w scenariuszu „z dodatkowymi środkami”, w podziale na sektory, wymieniono priorytetowe cele inwestycyjne oraz przedstawiono zaawansowaną analizę makroekonomiczną.	<p>W planie określono priorytetowe obszary inwestycji i źródła finansowania, ale informacje na temat barier rynkowych i ryzyka są ograniczone.</p> <p>Wymieniono niektóre krajowe i inne unijne źródła finansowania, np. fundusz modernizacyjny, unijny program ramowy w zakresie badań</p>

Państwo członkowskie	Sprawozdawczość w zakresie potrzeb inwestycyjnych	Sprawozdawczość w zakresie źródeł finansowania
	Potrzeby inwestycyjne przedstawiono w dalszym podziale na sektory.	<p>naukowych i innowacji oraz bezpłatne uprawnienia z EU ETS.</p> <p>Zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne zasadniczo nie są powiązane z analizą finansowania. Niewystarczająco szczegółowa jest zwłaszcza analiza finansowania dotycząca dodatkowego publicznego wsparcia finansowego.</p>
<b>Szwecja</b>	W planie nie określono całkowitej szacunkowej kwoty potrzeb inwestycyjnych. Nie zawiera on ilościowej oceny potrzeb inwestycyjnych Szwecji – z wyjątkiem zdolności produkcyjnej energii elektrycznej i infrastruktury dystrybucyjnej – w kontekście osiągnięcia jej celów w dziedzinie klimatu i energii.	<p>W planie brakuje kompleksowego podsumowania i oceny różnych źródeł finansowania na szczeblu unijnym, krajowym lub regionalnym.</p> <p>W sekcji dotyczącej obniżenia emisyjności w planie opisano szereg środków opartych na finansowaniu publicznym, takich jak „Skok klimatyczny” i „Skok przemysłowy”.</p>

Źródło: Ocena ostatecznych KPEiK przeprowadzona przez Komisję.



Polityka lub środek lub grupy polityk i środków	Polityka mająca wpływ na EU ETS lub emisje objęte decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego (można wybrać obie)			Ocena <i>ex ante</i>												Ocena <i>ex post</i>						
				Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w t (kt ekwiwalent CO <sub>2</sub> na rok)			Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w t+5 (kt ekwiwalent CO <sub>2</sub> na rok)			Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w t+10 (kt ekwiwalent CO <sub>2</sub> na rok)			Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w t+15 (kt ekwiwalent CO <sub>2</sub> na rok)			Rok, w którym zastosowano zmniejszenie	Średnie zmniejszenie emisji (kt ekwiwalent CO <sub>2</sub> na rok)	Wyjaśnienie podstawy służącej do tagodzenia oszacowań	Czynniki, na które miały wpływ polityka i środki	Dokumenty/źródła oszacowania, jeżeli są dostępne (podać łącznie internetowe do sprawozdania, z którego zaczerpnięto dane liczbowe)		
	EU ETS	ESD	LULUCF	Ogółem	EU ETS	ESD	Ogółem	EU ETS	ESD	Ogółem	EU ETS	ESD	Ogółem	EU ETS	ESD							

Polityka lub środek lub grupy polityk i środków	Przewidywane koszty i korzyści						Poniesione koszty i korzyści				
	Koszty w EUR na tonę ograniczonego/ pochłoniętego ekwiwalentu CO <sub>2</sub>	Koszty bezwzględne na rok w EUR (określić rok, w odniesieniu do którego obliczono koszty)	Opis szacowanych kosztów (podstawa służąca do oszacowania kosztów, rodzaj kosztów uwzględnionych w oszacowaniu, metodologia)	Cena roczna	Rok, w odniesieniu do którego dokonano obliczeń	Dokumentacja/źródło szacunku kosztów	Koszty w EUR na tonę ograniczonego/ pochłoniętego ekwiwalentu CO <sub>2</sub>	Cena roczna	Rok, w odniesieniu do którego dokonano obliczeń	Opis szacowanych kosztów (podstawa służąca do oszacowania kosztów, rodzaj uwzględnionych kosztów)	Dokumentacja/ źródło szacunku kosztów

Źródło: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 749/2014 w sprawie struktury, formatu, procesu przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 – załącznik XI.

## Wykaz akronimów i skrótów

**EEA** – Europejska Agencja Środowiska

**ETS** – system handlu emisjami

**KPEiK** – krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu

**PKB** – produkt krajowy brutto

**UNFCCC** – Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

## Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2023-18>

## Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2023-18>

## Zespół kontrolny

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

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Pracami kierowała Joëlle Elvinger, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ildiko Preiss, szefowa gabinetu; Paolo Pesce, attaché; Florence Fornaroli, kierowniczka; Lorenzo Pirelli, koordynator zadania; Josef Edelman, zastępca koordynatora zadania; Timo Lethinen, kontroler. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Marika Meisenzahl. Judita Frangež zapewniła wsparcie administracyjne.



*Od lewej:* Judita Frangež, Florence Fornaroli, Josef Edelman, Lorenzo Pirelli, Joëlle Elvinger, Paolo Pesce, Ildiko Preiss, Marika Meisenzahl.

# PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

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

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

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

Rys. 1, 2, 3, 4, 7, 10, 11, 12 i ramka 2 – ikony: materiały zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

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

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

## **Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

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

HTML	ISBN 978-92-849-0417-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/14653	QJ-AB-23-016-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0451-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/76531	QJ-AB-23-016-PL-N



UE osiągnęła swoje cele w dziedzinie klimatu i energii na 2020 r., ale niektóre państwa członkowskie nie wniósły w ich osiągnięcie oczekiwanego wkładu. Komisja nie oceniła, czy osiągnięcie celów przez UE było efektem realizowanej polityki, czy czynników zewnętrznych, takich jak kryzys finansowy z 2009 r. i pandemia COVID-19. Cele UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych na lata 2020 i 2030 nie obejmują emisji wbudowanych związanych z towarami przywożonymi ani emisji pochodzących z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego. Niewiele jest dostępnych danych na temat kosztów dla budżetu UE, budżetów krajowych i sektora prywatnego, których wymagało osiągnięcie celów UE. W krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu brakuje danych dotyczących potrzeb inwestycyjnych i źródeł finansowania. Umożliwiłyby one ocenę, czy plany te stanowią solidną podstawę do osiągnięcia celów na 2030 r.

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



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors