KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.9.2024 r.
COM(2024) 550 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące przeglądu rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu

{SWD(2024) 200 final}

1. OCENA ZARZĄDZANIA UNIĄ ENERGETYCZNĄ I DZIAŁANIAMI W DZIEDZINIE KLIMATU: OGÓLNY ZARYS SYTUACJI

W grudniu 2018 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu („rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną", dalej zwane „rozporządzeniem")[1]. Celem było stworzenie **solidnego mechanizmu zarządzania, aby umożliwić UE osiągnięcie jej celów w dziedzinie energii i klimatu oraz celów określonych w porozumieniu paryskim z 2015 r., przy jednoczesnym zintegrowaniu i uproszczeniu obowiązków wynikających z prawodawstwa UE w dziedzinie energii i klimatu**. Rozporządzenie obejmuje pięć wymiarów unii energetycznej: bezpieczeństwo energetyczne, wewnętrzny rynek energii, efektywność energetyczną, obniżenie emisyjności oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność.

Rozporządzenie usprawnia zintegrowane krajowe planowanie polityki energetycznej i klimatycznej poprzez stworzenie spójnych, skutecznych i przejrzystych ram, które usprawniają, łączą i upraszczają długą listę rozproszonych i częściowo pokrywających się obowiązków w zakresie monitorowania[2]. Po pierwsze, wspiera średnio- i długoterminowe **planowanie strategiczne** w zakresie energii i klimatu za pośrednictwem zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK) oraz długoterminowych strategii krajowych. Po drugie, zapewnia państwom członkowskim ramy na potrzeby składania – zarówno Komisji, jak i Sekretariatowi Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) – **sprawozdań** z postępów w osiąganiu długoterminowych celów i założeń w dziedzinie energii i klimatu na rok 2030[3]. Po trzecie, umożliwia Komisji **ocenę i monitorowanie postępów** poczynionych przez UE i państwa członkowskie oraz podejmowanie działań w przypadku, gdy poziom ambicji lub postępy są niewystarczające.

Rozporządzenie ma na celu **zmniejszenie obciążeń administracyjnych**, **zapewnienie inwestorom wyraźnych sygnałów inwestycyjnych** oraz **poprawę przejrzystości i rozliczalności** poprzez ułatwienie obywatelom dostępu do informacji na temat polityki energetycznej i klimatycznej. Stworzono w nim nowy mechanizm współpracy między państwami członkowskimi a UE. Ponadto zobowiązano w nim państwa członkowskie do utworzenia wielopoziomowej platformy dialogu z zainteresowanymi stronami skupiającej

---

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, Rozporządzenie – 2018/1999 – PL – EUR-Lex (europa.eu)..

2 Łącznie we wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia przewidziano włączenie, uproszczenie lub usunięcie ponad 50 różnych obowiązków z zakresu planowania, sprawozdawczości i monitorowania, określonych w unijnych przepisach w dziedzinie energii i klimatu (włączenie 31 obowiązków i usunięcie 23 obowiązków) – zob. COM(2016) 759 final/2 2016/0375(COD): EUR-Lex - 52016PC0759R(01) - PL- EUR-Lex (europa.eu).

3 Co ważne, rozporządzenie nie zawiera obowiązków sprawozdawczych dla przedsiębiorstw.

władze lokalne i regionalne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorców, inwestorów, inne zainteresowane strony i ogół społeczeństwa.

Niniejsze sprawozdanie zawiera ocenę funkcjonowania i wdrażania rozporządzenia od czasu jego wejścia w życie w 2018 r. i opiera się na towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji[4]. Ocenę przeprowadza się zgodnie z art. 45 rozporządzenia[5]. W sprawozdaniu oceniono wkład rozporządzenia w zarządzanie unią energetyczną, długoterminowe cele porozumienia paryskiego, postępy w osiągnięciu celów energetycznych na 2030 r., unijnego celu polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r., a także pozostałych celów unii energetycznej. W sprawozdaniu oceniono również, w jakim stopniu rozporządzenie uwzględnia odpowiednie obowiązki – na poziomie unijnym i międzynarodowym – w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania oraz jest z nimi spójne.

Ocena unijnych ram zarządzania energią i klimatem następuje w odpowiednim momencie i jest potrzebna. Jest istotna z politycznego punktu widzenia, biorąc pod uwagę zmieniający się kontekst geopolityczny oraz pilne wyzwania klimatyczne, gospodarcze, związane z konkurencyjnością oraz społeczne i środowiskowe. Ocena jest użyteczną podstawą do kształtowania i wdrażania przyszłej unijnej polityki energetycznej i klimatycznej, zwłaszcza w świetle ambicji na lata 2040 i 2050[6].

W niniejszym sprawozdaniu określono również obszary wymagające poprawy, w tym potencjał uproszczenia i usprawnienia wykonywania obowiązków sprawozdawczych, zgodnie z ogólnym zobowiązaniem Komisji do ograniczenia tych obowiązków o 25 %[7].

Ocena opiera się na wielu różnych źródłach i została poparta oceną zewnętrzną przeprowadzoną przez konsultantów[8]. Ustalenia opierają się częściowo na konsultacjach z organami krajowymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicielami przemysłu, zainteresowanymi stronami podczas warsztatów[9], na

---

4 SWD(2024) 200.

5 Ogólną ocenę przeprowadzono zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, opierając ją na pięciu standardowych kryteriach oceny: skuteczności, efektywności, spójności, europejskiej wartości dodanej oraz adekwatności.

6 W rozporządzeniu (UE) 2021/1119 w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 („Europejskie prawo o klimacie") określono wiążący cel, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w UE do 2050 r., i stwierdzono, że osiągnięcie tego celu wymaga ustanowienia ogólnounijnego celu klimatycznego na rok 2040 (Rozporządzenie – 2021/1119 – PL – EUR-Lex (europa.eu)). W tym celu w lutym 2024 r. Komisja zaleciła ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto w UE o 90 % do 2040 r. w porównaniu z 1990 r. (EUR-Lex – 52024DC0063 – PL – EUR-Lex (europa.eu)).

7 Działanie skutecznie dziś i przygotowywanie się na jutro: program prac Komisji na 2024 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_4965.

8 Badanie uzupełniające na potrzeby oceny rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu – sprawozdanie końcowe (w przygotowaniu)

9 Zob.: https://energy.ec.europa.eu/events/workshop-evaluation-governance-energy-union-and-climate-action-regulation-2024-01-11_en?prefLang=pl&etrans=pl.

opiniach społeczeństwa otrzymanych w drodze zaproszenia do zgłaszania uwag[10], badaniu źródeł wtórnych, ocenach Komisji dotyczących KPEiK[11] oraz sprawozdawczości z postępów w realizacji KPEiK[12], przeglądzie obowiązków w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania wynikających z prawa UE w dziedzinie energii i klimatu oraz studiach przypadków w różnych państwach członkowskich.

2. UNIJNE ZARZĄDZANIE W OBSZARACH ENERGII I KLIMATU W ZMIENIAJĄCYM SIĘ KONTEKŚCIE POLITYCZNYM I GEOPOLITYCZNYM

Od czasu przyjęcia rozporządzenia sytuacja w dziedzinie energii i klimatu znacząco zmieniła się zarówno w kontekście europejskim, jak i międzynarodowym. Z jednej strony wynika to z coraz bardziej odczuwalnych skutków zmiany klimatu, które spowodowały podjęcie istotnych działań politycznych na szczeblu unijnym i międzynarodowym, w tym przyjęcie Europejskiego Zielonego Ładu, Europejskiego prawa o klimacie, pakietu „Gotowi na 55", polityki UE w zakresie ryzyk klimatycznych i przystosowania się do nich, a także postępy we wdrażaniu porozumienia paryskiego. Europejski Zielony Ład stał się również nową strategią UE na rzecz wzrostu, oddzielającą wzrost gospodarczy od wykorzystania zasobów. Z drugiej strony polityki energetyczna i klimatyczna UE ewoluowały w odpowiedzi na bezprecedensowe kryzysy wywołane pandemią COVID-19 i rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie.

Zmiany w przepisach Unii wywierają istotny wpływ na rozporządzenie. W przyjętym w 2021 r. Europejskim prawie o klimacie wprowadzono ukierunkowane zmiany do rozporządzenia, aby uwzględnić unijny cel neutralności klimatycznej. Zmianami w przepisach zawartymi w pakiecie „Gotowi na 55" wprowadzono również nowe obowiązki w zakresie planowania i sprawozdawczości, z których część nie została jeszcze w pełni włączona do rozporządzenia. W wytycznych Komisji z 2022 r. dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu[13] zachęcono państwa

---

[10] Zob.: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13799-Energy-Union-and-climate-action-Review-report-on-the-Governance-Regulation_pl.

[11] Przeprowadzona przez Komisję w 2019 r. ogólnounijna ocena projektów krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (COM(2019) 285), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1565713062913&uri=CELEX:52019DC0285; przeprowadzona przez Komisję w 2020 r. ogólnounijna ocena ostatecznych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1600339518571&uri=COM%3A2020%3A564%3AFIN; przeprowadzona przez Komisję w 2020 r. ogólnounijna ocena ostatecznych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (COM(2020) 564 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1600339518571&uri=COM%3A2020%3A564%3AFIN; przeprowadzona przez Komisję w 2023 r. ogólnounijna ocena projektów zaktualizowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (COM(2023) 796 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A796%3AFIN.

[12] Ocena postępów w osiąganiu celów unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu, SWD(2023) 646 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52023SC0646.

[13] Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030 (2022/C 495/02), Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030 – Komisja Europejska (europa.eu).

członkowskie do ustalenia wyższych poziomów ambicji w ich planach zgodnie z prawem o klimacie, pakietem „Gotowi na 55" i planem REPowerEU[14].

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia miały miejsce również istotne zmiany polityczne na szczeblu międzynarodowym. Obejmują one decyzje dotyczące sposobu wdrażania porozumienia paryskiego, np. poprzez „wzmocnione ramy przejrzystości". Podczas COP 28 strony porozumienia paryskiego przeprowadziły pierwszy „globalny przegląd". Stwierdziły, że choć wdrażają coraz skuteczniejszą politykę klimatyczną, konieczne są pilne i dodatkowe działania. Strony zobowiązały się również do trzykrotnego zwiększenia światowych zdolności wytwarzania energii odnawialnej oraz podwojenia tempa poprawy efektywności energetycznej do 2030 r., a także do odejścia od paliw kopalnych w systemach energetycznych. Ponadto stworzyły ramy na rzecz globalnej odporności na zmianę klimatu i uruchomiły program prac z Belém w celu ustanowienia wskaźników przystosowania się do zmiany klimatu. Zobowiązały się również do przyspieszenia działań mających na celu stopniowe odejście od nieefektywnych dopłat do paliw kopalnych, które nie rozwiązują problemu ubóstwa energetycznego ani nie uwzględniają sytuacji słabszych grup społecznych[15].

Pandemia COVID-19 doprowadziła do utworzenia przełomowego europejskiego instrumentu odbudowy gospodarczej, który również stanowił okazję do przyspieszenia transformacji ekologicznej UE. W ramach *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)*, który stanowi centralny element instrumentu *NextGenerationEU (NGEU)*, o wartości do 800 mld EUR, wymaga się, aby państwa członkowskie przeznaczyły co najmniej 37 % wydatków w swoim krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności (RRP) na działania przyczyniające się do osiągnięcia celów klimatycznych[16]. W 2022 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie RRF, aby umożliwić państwom członkowskim dodanie rozdziałów *REPowerEU* do ich RRP i uzyskanie dostępu do dodatkowego finansowania, które pozwoli pomóc położyć kres zależności od rosyjskich paliw kopalnych przed 2030 r. *REPowerEU* i nadzwyczajne inicjatywy ustawodawcze złagodziły w skoordynowany sposób skutki kryzysu energetycznego dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

To zwiększenie finansowania w połączeniu podniesieniem poziomu ambicji przyspieszyło wdrażanie polityki energetycznej i klimatycznej oraz środków, które państwa członkowskie przedstawiły w swoich pierwotnych KPEiK przyjętych w 2020 r. Odpowiednie działania wspierane z RRF muszą teraz znaleźć odzwierciedlenie w ostatecznych wersjach zaktualizowanych KPEiK, które miały zostać przedstawione do

---

[14] REPowerEU stanowi odpowiedź UE na trudności i zakłócenia na światowym rynku energii spowodowane inwazją Rosji na Ukrainę. Jego celem jest dywersyfikacja dostaw energii w UE, oszczędność energii oraz dalsze propagowanie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej przy jednoczesnym ograniczeniu emisji, zob. COM(2022) 230 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483).

[15] Decyzja Konferencji Stron służącej jako spotkanie stron porozumienia paryskiego -1/CMA.5.

[16] W NGEU i wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2021–2027 należy łącznie przeznaczyć co najmniej 30 % ich łącznych przydzielonych środków na działania w dziedzinie klimatu (około 600 mld EUR).

dnia 30 czerwca 2024 r. Istnieje także zależność odwrotna: istniejące KPEiK odegrały istotną rolę w określeniu obszarów wymagających reform, a także finansowania inwestycji w ramach RRF.

Powrót wojny na granice UE i wynikający z niej największy kryzys energetyczny od lat 70. XX wieku były poważnym sprawdzianem odporności UE. Wskutek tych wydarzeń zwrócono większą uwagę na znaczenie bezpieczeństwa energetycznego, potrzebę zróżnicowania dostępu do dostaw energii oraz konieczność promowania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej. Podkreśliły one również rolę bezpieczeństwa energetycznego w szerszym kontekście odporności gospodarczej, zwiększonej konkurencji na świecie, a także potrzebę zapewnienia konkurencyjnego dostępu do surowców i komponentów w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

Okazało się, że mechanizm zarządzania przewidziany w rozporządzeniu stanowi elastyczne ramy reagowania na te wydarzenia. Umożliwił on na przykład państwom członkowskim odzwierciedlenie zmieniających się okoliczności politycznych i geopolitycznych w procesie aktualizacji KPEiK na lata 2021–2030. W ocenie projektów zaktualizowanych KPEiK[17] Komisja stwierdziła, że w porównaniu z pierwotnymi KPEiK w projektach zaktualizowanych planów znacznie zwiększono poziom ambicji celów w zakresie energii i klimatu na 2030 r.

W świetle zaktualizowanych ram regulacyjnych ocena ujawniła jednak również lukę w poziomie ambicji w planowanych działaniach mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej. Aby zlikwidować tę lukę i wyeliminować inne niedociągnięcia w projektach planów, Komisja wydała zalecenia dla każdego państwa członkowskiego[18], które należało uwzględnić przy finalizacji zaktualizowanych KPEiK. W związku z tym rozporządzenie nadal ukierunkowuje planowanie w dziedzinie energii i klimatu w kluczowym momencie.

3. WPŁYW ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE ZARZĄDZANIA UNIĄ ENERGETYCZNĄ

Skuteczność: osiąganie rezultatów w praktyce

Rozporządzenie przyczyniło się do usprawnienia planowania strategicznego, które jest niezbędne do osiągnięcia celów UE w zakresie energii i klimatu na 2030 r. oraz do utorowania drogi do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Doprowadziło do połączenia wielu krajowych sektorowych planów działania w jeden spójny krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu obejmujący kluczowe sektory gospodarki, który opiera się na jasnych celach średnioterminowych. W ten sposób przyczyniło się ono do poprawy planowania zarówno w państwach członkowskich –

[17] Przeprowadzona przez Komisję w 2023 r. ogólnounijna ocena projektów zaktualizowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (COM(2023) 796 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A796%3AFIN.

[18] Zob.: krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu (europa.eu).

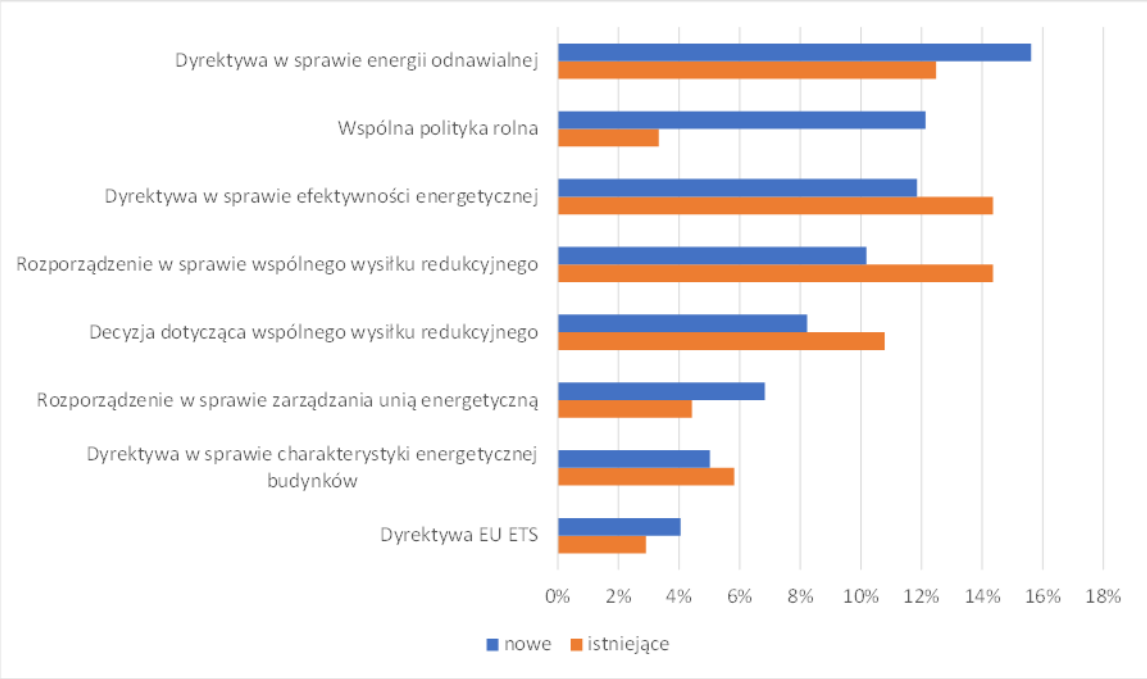
wymagając od ministerstw zwiększenia międzysektorowej koordynacji polityki – jak i między nimi poprzez zacieśnienie transgranicznej współpracy regionalnej, w tym w zakresie projektów infrastrukturalnych.

Niemniej jednak nadal istnieją znaczne różnice w zakresie i jakości planów i strategii państw członkowskich. W poszczególnych państwach członkowskich odnotowuje się również nierównomierne poparcie polityczne dla przewidzianego w rozporządzeniu cyklu KPEiK. Jest to częściowo związane z ciągłym stosowaniem różnych krajowych ram planowania, co czasami prowadzi do prowadzenia równoległych procedur planowania. Niektóre zainteresowane strony argumentowały, że istnieje rozbieżność w kolejności przedkładania strategii długoterminowych i KPEiK, i zauważyły, że wymogi dotyczące aktualizacji strategii długoterminowych po ich przyjęciu są mniej rygorystyczne niż w przypadku KPEiK.

Lepsze planowanie i spójniejsze ramy polityki przyczyniły się do stworzenia bardziej przewidywalnego otoczenia dla inwestorów, jednak nadal istnieją problemy. Jednocześnie we wszystkich ocenach projektów (2019 r.), wersji ostatecznych (2020 r.) i projektów zaktualizowanych KPEiK (2023 r.) Komisja odnotowała, że KPEiK muszą zawierać bardziej szczegółowe informacje i analizy na temat potrzeb inwestycyjnych i źródeł finansowania. Podobnie w wielu KPEiK brakuje rzetelnych szacunków makroekonomicznych skutków planowanych polityk i środków. Ponadto biorąc pod uwagę niektóre długoterminowe cykle inwestycyjne (np. w przemyśle), dziesięcioletnie ramy czasowe KPEiK mogą być zbyt krótkie. Tym bardziej zwraca to uwagę na istotność zapewnienia, by strategie długoterminowe obejmowały perspektywę 30 lat. Inwestorzy mogą również potrzebować bardziej szczegółowych informacji (np. na szczeblu regionalnym i lokalnym).

Rozporządzenie przyczyniło się do wprowadzenia nowych polityk klimatyczno-energetycznych. Od czasu przyjęcia pierwszych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w 2020 r. państwa członkowskie zgłosiły znaczną liczbę nowych polityk i środków. Na przykład w krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu (NECPR) z 2023 r. 29 % wszystkich środków było nowych. Pokazuje to, że państwa członkowskie podejmują stałe działania na rzecz osiągnięcia celów w zakresie klimatu i energii na 2030 r. Chociaż szereg polityk i środków wprowadzono bezpośrednio w odpowiedzi na rozporządzenie, wiele innych jest z nim pośrednio powiązanych, co odzwierciedla „ramowy charakter" rozporządzenia, które łączy obowiązki wynikające z innych aktów prawnych UE w dziedzinie energii i klimatu (wykres 1). Jednocześnie, jak zauważono powyżej, w przeprowadzonej przez Komisję w grudniu 2023 r. ogólnounijnej ocenie projektów zaktualizowanych KPEiK stwierdzono, że należy przyspieszyć wdrażanie polityki energetycznej i klimatycznej, aby osiągnąć (obecnie ambitniejsze) cele na 2030 r. W KPEiK należy również zwrócić większą uwagę na przystosowanie się do zmiany klimatu.

Wykres 1. Udział polityk i środków zgłoszonych przez państwa członkowskie w ich NECPR związanych z polityką i prawodawstwem UE



Uwaga: nowe polityki i środki to te, które wprowadzono od czasu pierwotnych KPEiK. Źródło: ocena postępów w kierunku osiągnięcia celów unii energetycznej i realizacji działań w dziedzinie klimatu, SWD(2023) 646 final.

Rozporządzenie w pewnym stopniu poprawiło jakość informacji przekazywanych przez państwa członkowskie. Co istotne, przyczyniło się ono do podniesienia jakości danych i prognoz z wykazu gazów cieplarnianych w UE. Proces opracowywania NECPR przyczynił się do poprawy kompletności informacji. Nadal istnieją jednak luki i niespójności w informacjach przekazywanych w sprawozdaniach z postępów. Dotyczy to również zakresu i jakości przekazywanych informacji na temat działań na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu (art. 19 ust. 1).

Poprawił się również publiczny dostęp do danych, na przykład dzięki wprowadzeniu wymogów dotyczących gromadzenia i przekazywania danych dotyczących nowych kwestii oraz publikowania i konsolidacji informacji na e-platformie[19] utworzonej na podstawie rozporządzenia. Chociaż dane te są publicznie dostępne, czasami przedstawia się je jednak w złożony sposób, przez co nie zawsze są łatwo zrozumiałe.

Rozporządzenie stanowi istotny krok w kierunku skuteczniejszych konsultacji publicznych i wielopoziomowego zarządzania polityką energetyczną i klimatyczną, ponieważ zawiera szczegółowe wymogi prawne obejmujące oba te aspekty (art. 10 i 11).

[19] E-platforma jest platformą internetową (składającą się z dwóch systemów: Reportnet – platformy zarządzanej przez Europejską Agencję Środowiska oraz ReportENER – platformy zarządzanej przez DG ENER) mającą na celu ułatwienie komunikacji między Komisją a państwami członkowskimi, promowanie współpracy między państwami członkowskimi i ułatwianie publicznego dostępu do informacji. E-platforma wspiera sprawozdawczość wszystkich państw członkowskich na podstawie niniejszego rozporządzenia.

Większość państw członkowskich zorganizowała konsultacje publiczne na temat swoich projektów zaktualizowanych KPEiK i zgłosiła szereg inicjatyw mających na celu zaangażowanie obywateli w krajowe wielopoziomowe dialogi dotyczące klimatu i energii z władzami szczebla niższego niż krajowy i innymi zainteresowanymi stronami. Państwa członkowskie nie przeprowadziły jednak odpowiednio wcześnie wystarczająco inkluzywnych konsultacji publicznych, zgodnie z wymogami rozporządzenia, ani wielopoziomowego dialogu odpowiedniej jakości. Jednym z powodów może być fakt, że przepisy rozporządzenia nie są wystarczająco precyzyjne lub nakazowe. Powiązania z wymogami dotyczącymi udziału społeczeństwa wynikającymi z konwencji z Aarhus lub dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko[20] również mogą nie być wystarczająco jasne. W niektórych przypadkach pewną rolę może odgrywać również brak doświadczeń krajowych, problemy związane ze strukturami i zdolnościami administracyjnymi lub brak wsparcia politycznego.

Rozporządzenie ma niejednoznaczny wpływ na poprawę terminowości przekazywanych informacji, przy czym państwa członkowskie często przekazują wymagane plany i informacje po upływie przewidzianego prawem terminu[21]**.** Opóźnienia wydają się być częściowo spowodowane potrzebą większej ilości czasu na dostosowanie się do procesu lub zbyt krótkimi albo zbyt zbliżonymi do siebie terminami (np. termin składania sprawozdań w marcu 2023 r., a następnie termin składania projektów zaktualizowanych KPEiK przypadający na czerwiec 2023 r.). Rozbieżne krajowe lub regionalne procesy lub cykle planowania, a także zmiany w rządzie również doprowadziły w niektórych przypadkach do opóźnień. W innych przypadkach pewną rolę mogą odegrać również ograniczone zasoby ludzkie. Opóźnienia stanowią zagrożenie dla realizacji zadania Komisji polegającego na zapewnieniu kompleksowego i terminowego przeglądu, aby ukierunkować ambicje i postępy w realizacji celów w dziedzinie energii i klimatu. Do dnia 30 czerwca 2024 r. jedynie cztery państwa członkowskie przedłożyły ostateczne wersje swoich zaktualizowanych KPEiK. W odpowiedzi Komisja zainicjowała postępowania w ramach EU Pilot w przypadku tych państw członkowskich, które nie przedłożyły ostatecznych zaktualizowanych wersji KPEiK.

Mechanizm zgodności przewidziany w rozporządzeniu opiera się w dużej mierze na zaleceniach i innych niewiążących mechanizmach. Chociaż państwa członkowskie muszą uwzględniać zalecenia, nie są one wiążące. W wyniku zewnętrznego przeglądu ocen Komisji dotyczących ostatecznych KPEiK w 2020 r. stwierdzono, że większość (66 %, tj. 378) zaleceń dla państw członkowskich uwzględniono tylko częściowo (53 %, tj. 304) albo wcale (13 %, tj. 74)[22]. Niektóre zainteresowane strony wyraziły zastrzeżenia, że w najlepszym przypadku wszczyna się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odpowiedzi na naruszenie przez państwo

[20] Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex%3A32001L0042).

[21] Więcej informacji można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

[22] Badanie uzupełniające na potrzeby oceny rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu – sprawozdanie końcowe (w przygotowaniu)

członkowskie obowiązków proceduralnych (np. przedłożenie z opóźnieniem KPEiK), a nie za nieosiągnięcie celów określonych w przepisach sektorowych. Należy jednak przypomnieć, że kilka aktów prawnych UE w dziedzinie energii i klimatu zawiera własne mechanizmy mające na celu rozwiązanie problemu niedostatecznego wdrożenia[23].

Ponieważ okres wdrażania jest jeszcze na wczesnym etapie, główne instrumenty prawne rozporządzenia mające na celu wyeliminowanie wszelkich rozbieżności w poziomie ambicji lub osiągnięciu celów (art. 31 i 32) były mało przydatne. Niektóre zainteresowane strony zakwestionowały zdolność Komisji do działania w przypadku, gdy państwa członkowskie nie zdołają osiągnąć założonych poziomów ambicji lub celów. W przeprowadzonej przez Komisję ogólnounijnej ocenie ostatecznych wersji KPEiK w cyklu 2019–2020 zidentyfikowano jednak rozbieżności w poziomie ambicji w dziedzinie efektywności energetycznej. Aby wyeliminować te rozbieżności, w ramach pakietu „Gotowi na 55" dokonano przeglądu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej[24] i dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków[25]. W trwającym procesie aktualizacji KPEiK Komisja uważnie śledzi ryzyko pojawienia się rozbieżności w poziomie ambicji. W odniesieniu do realizacji – ze względu na czas potrzebny na skonsolidowanie danych dotyczących energii i klimatu – wszelkie istotne rozbieżności będą widoczne dopiero w ocenach postępów na późniejszym etapie okresu wdrażania.

Rozporządzenie w pewnym stopniu pobudziło współpracę regionalną między państwami członkowskimi. W przeprowadzonych przez Komisję ogólnounijnych ocenach projektów (2019 r.), ostatecznych wersji (2020 r.) i projektów zaktualizowanych KPEiK (2023 r.) zasadniczo stwierdzono, że państwa członkowskie właściwie określiły potrzebę współpracy regionalnej, przy czym niektóre z nich korzystały z forów regionalnych, takich jak grupy wysokiego szczebla utworzone przez Komisję[26]. Jednocześnie oceny wykazały nierównomierne wykorzystanie konsultacji regionalnych podczas przygotowywania KPEiK oraz różne poziomy szczegółowości w odniesieniu do

---

[23] Na przykład w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego i rozporządzeniu LULUCF zobowiązano Komisję do corocznej oceny postępów państw członkowskich w osiągnięciu celów krajowych określonych w tych rozporządzeniach, a państwa członkowskie do przedłożenia planu działań naprawczych w przypadku niewystarczających postępów (chociaż takie mechanizmy mogą opierać się na procesach sprawozdawczości i przeglądu danych ustanowionych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną).

[24] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2023_231_R_0001

[25] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona), Dyrektywa – UE – 2024/1275 – PL – EUR-Lex (europa.eu).

[26] Komisja Europejska utworzyła cztery grupy wysokiego szczebla w celu zapewnienia strategicznego sterowania i wytycznych politycznych w zakresie rozwoju regulacji i infrastruktury oraz monitorowania postępów w realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w regionach priorytetowych: Grupę Wysokiego Szczebla ds. Współpracy w Dziedzinie Energetyki na Morzu Północnym, Grupę Wysokiego Szczebla ds. Połączeń Międzysystemowych dla Europy Południowo-Zachodniej, Grupę Wysokiego Szczebla ds. Planu Działań w Zakresie Połączeń Międzysystemowych na Rynku Energii Państw Bałtyckich oraz Grupę Wysokiego Szczebla ds. Tworzenia Gazowych Połączeń Międzysystemowych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej.

środków, które państwa członkowskie planują wdrożyć wraz z innymi państwami członkowskimi. Jednym z konkretnych przykładów współpracy między państwami członkowskimi jest sposób, w jaki Finlandia i Luksemburg wykorzystały mechanizm finansowania energii ze źródeł odnawialnych jako mechanizm realizacji w celu uniknięcia niedostatecznego udziału energii ze źródeł odnawialnych w przypadku Luksemburga. Mechanizm ten jest nadal na wczesnym etapie wdrażania i istnieje w tym zakresie niewykorzystany potencjał. Planowane przyszłe przetargi wskazują, że wykorzystanie tego mechanizmu może się zwiększyć.

Efektywność: uproszczenie i racjonalizacja

Dzięki optymalizacji, połączeniu i uproszczeniu zobowiązań w zakresie polityki energetycznej i klimatycznej rozporządzenie stanowi istotny krok w kierunku zmniejszenia kosztów i poprawy spójności polityki. Optymalizacja przybrała formę zintegrowanych planów (KPEiK), strategii (strategie długoterminowe) i sprawozdań z postępów (NECPR), połączenia powiązanych zobowiązań unijnych i międzynarodowych w jednym rozporządzeniu[27] oraz całkowitego usunięcia innych. W ocenie skutków leżącej u podstaw pierwotnego wniosku ustawodawczego Komisji oszacowano, że taka optymalizacja polityki doprowadzi do zmniejszenia kosztów sprawozdawczości bezpośredniej o 5 % rocznie w ramach wszystkich aktów prawodawstwa UE w dziedzinie energii w porównaniu z poziomem bazowym[28].

Jednocześnie połączenie szerokiego zakresu obowiązków dotyczących planowania i sprawozdawczości w jednym rozporządzeniu powoduje również koncentrację kosztów wynikających z innych aktów prawnych. Na podstawie informacji zebranych przez Komisję i organy krajowe na potrzeby badania uzupełniającego[29] szacuje się, że jednorazowe koszty wynikające z tych obowiązków wynoszą od 7,8 mln EUR do 10,5 mln EUR łącznie dla 27 państw członkowskich oraz 1,1 mln EUR w przypadku UE (Komisja i Europejska Agencja Środowiska (EEA)). Roczne koszty stałe szacuje się na 13,9–19,5 mln EUR w przypadku 27 państw członkowskich łącznie i 3,8 mln EUR w przypadku UE. Chociaż nie jest możliwe ilościowe oszacowanie bezpośrednich oszczędności osiągniętych dzięki rozporządzeniu, optymalizacja przyniosła pewne oszczędności, jak przewidziano w pierwotnej ocenie skutków.

Rozporządzenie przynosi również korzyści w zakresie efektywności, których nie można określić ilościowo. Połączenie wielu dokumentów dotyczących planowania strategicznego w jeden krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu z usprawnionym procesem i zalecanymi szablonami powinno, przynajmniej z czasem, przyczynić się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego. Zintegrowane podejście do

[27] Nie zmniejszyło to bezpośrednio obciążeń administracyjnych związanych z tymi (w dużej mierze niezmienionymi) obowiązkami sprawozdawczymi, ale ograniczyło złożoność prawodawstwa poprzez włączenie obowiązków do jednego instrumentu.

[28] Dokument roboczy służb Komisji, Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną. Zob. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=SWD:2016:394:FIN.

[29] Zob. sekcja 4.1.10 dokumentu roboczego służb Komisji oraz załączniki II i IV do tego dokumentu.

sprawozdawczości z postępów w NECPR zwiększa również efektywność i jakość procesu sprawozdawczości. Korzyści te, choć trudne do oszacowania, mają znaczną wartość, zwłaszcza w zakresie, w jakim lepsze dane i bardziej spójne planowanie poprawiają kształtowanie polityki w perspektywie długoterminowej.

Poprzez dalszą optymalizację aspektów merytorycznych i proceduralnych można jeszcze bardziej zmniejszyć obciążenia administracyjne związane z planowaniem i sprawozdawczością w zakresie polityki energetycznej i klimatycznej. Pomimo wynikających z rozporządzenia korzyści w zakresie efektywności wiele organów krajowych, z którymi przeprowadzono konsultacje, uznało, że wdrożenie rozporządzenia wymaga zwiększenia zasobów finansowych i ludzkich. Oprócz potrzeby większej koordynacji między służbami i gromadzenia danych może to wynikać z faktu, że planowanie polityki krajowej często nie jest w pełni dostosowane do rozporządzenia, co prowadzi do równoległych procesów. Zainteresowane strony (zwłaszcza organy krajowe) przyznały jednak, że istnieje krzywa uczenia się, i oczekiwały, że obciążenie administracyjne z czasem zmniejszy się wraz z dostosowaniem oczekiwań dotyczących wyników, narzędzi i szablonów.

Niektóre czynniki mogą mieć wpływ na dostrzegany wpływ rozporządzenia na koszty administracyjne. Na przykład od czasu przyjęcia rozporządzenia polityka energetyczna i klimatyczna rozszerzyła się pod względem zakresu, ambicji, złożoności i znaczenia politycznego, co wywołuje efekt domina w stosunku do wymogów w zakresie planowania i sprawozdawczości. Obecny cykl NECPR odzwierciedla niektóre z tych zmian polityki w drodze zmian prawnych albo w formie wytycznych[30].

Rozporządzenie zwiększyło również efektywność sprawozdawczości dzięki zwiększonej cyfryzacji, w szczególności zainwestowaniu przez UE 5 mln EUR w utworzenie specjalnej e-platformy. Wykorzystanie szablonów cyfrowych i procedur zapewniania jakości w znacznym stopniu przyczyniło się do porównywalności przekazywanych danych i do ułatwienia ponownego wykorzystywania danych. E-platformę stopniowo wykorzystuje się również do uwzględniania obowiązków nieujętych w rozporządzeniu, co przynosi znaczne oszczędności kosztów i synergię. Dzięki platformie znacznie zmniejszyło się obciążenie Komisji związane z zarządzaniem okresami sprawozdawczymi, analizowaniem przekazanych danych i udostępnianiem danych do ponownego wykorzystania.

Chociaż stanowi to wyraźny krok naprzód, platforma mogłaby stać się bardziej przyjazna dla użytkownika i mniej złożona. Pomoc techniczna i przewodniki zapewniane przez Komisję i EEA uznano za szczególnie przydatne przez organy krajowe zaangażowane w proces sprawozdawczy. Współistnienie dwóch różnych platform

[30] Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030 (2022/C 495/02), EUR-Lex – 52022XC1229(02) – PL – EUR-Lex (europa.eu).

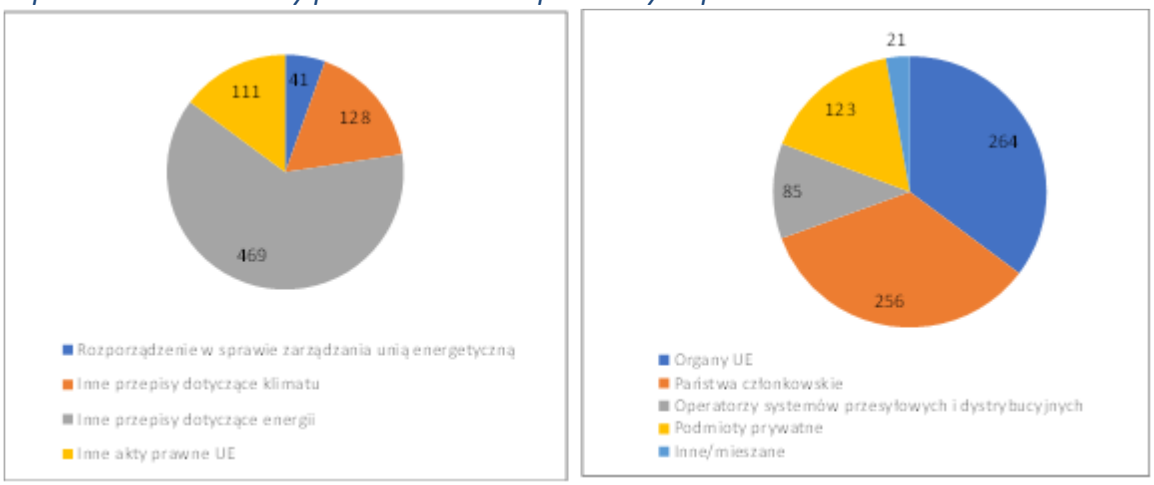
sprawozdawczych (ReportNET3 i ReportENER) spotkało się jednak z krytyką ze strony niektórych organów krajowych i zainteresowanych stron.

Zainteresowane strony uznały, że usprawnienie jest procesem ciągłym, i zaleciły zbadanie, w jaki sposób można znaleźć lepszą równowagę między ilością i poziomem szczegółowości wymaganym w ramach obowiązków w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania z jednej strony a zasadniczymi informacjami niezbędnymi do osiągnięcia przez UE jej celów z drugiej strony.

Komisja podejmuje już działania w celu rozwiązania problemu obciążeń administracyjnych. Zobowiązała się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych wynikających z obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w przepisach UE o 25 % bez utrudniania realizacji kluczowych celów polityki[31].

Komisja przeprowadziła z pomocą sztucznej inteligencji dogłębną analizę obowiązków w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania wynikających z unijnego prawa w dziedzinie energii i klimatu, zwracając również uwagę na powiązania między tymi obowiązkami a obowiązkami sprawozdawczymi związanymi ze zrównoważonym rozwojem w innych obszarach polityki. W sumie zbadano ponad 700 obowiązków[32], z których 41 wchodziło w zakres rozporządzenia (wykres 2).

Wykres 2. Obowiązki w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania w unijnym prawie w dziedzinie energii i klimatu oraz w powiązanych obszarach polityki – w podziale na dziedziny prawodawstwa i podmioty odpowiedzialne



Na podstawie tego procesu analizy Komisja wskazała kilka kluczowych działań w planach racjonalizacji w celu określenia nowych środków mających na celu zmniejszenie obciążeń

[31] COM(2024) 163 final, *Dialogi na temat czystej transformacji – podsumowanie Silny przemysł europejski na rzecz zrównoważonej Europy*, edc7b551-6b25-42ab-b36c-d9af7d4654e9_en (europa.eu).

[32] „Wymóg sprawozdawczy" to wymóg wynikający z prawodawstwa UE, który zobowiązuje organy państw członkowskich, organizacje prywatne lub organizacje publiczne do przekazywania ustrukturyzowanych lub nieustrukturyzowanych danych (jakościowych lub ilościowych) właściwym organom na szczeblu unijnym lub krajowym.

sprawozdawczych, w tym uchylenie obowiązków sprawozdawczych dotyczących zapasów ropy naftowej[33], przegląd przepisów dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu[34] oraz przepisów trzeciego stopnia w ramach prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego gazu i energii elektrycznej oraz rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii[35]. Uzupełnieniem tego jest szereg środków wsparcia mających na celu ułatwienie przestrzegania przepisów. W planach racjonalizacji zwrócono również uwagę na możliwy przegląd rozporządzenia jako środek dalszej poprawy efektywności.

Spójna i konsekwentna polityka energetyczna i klimatyczna

Rozporządzenie stanowi wewnętrznie spójne, jednolite ramy łączące wiele obowiązków w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania, które wcześniej były rozproszone w kilku aktach prawnych UE. Utrzymują się jednak pewne niespójności, głównie ze względu na złożoność połączenia wielu obowiązków w jednolite ramy. Obszary, w których istnieje wieloletnia wiedza fachowa w zakresie planowania i sprawozdawczości (takie jak emisje gazów cieplarnianych, energia ze źródeł odnawialnych i efektywność energetyczna), są zazwyczaj bardziej rozwinięte niż nowsze, bardziej przekrojowe obszary polityki, takie jak zasada „efektywność energetyczna przede wszystkim" lub ubóstwo energetyczne. Oczekuje się, że rozporządzenie i jego wieloetapowy projekt – wspierany rozporządzeniami wykonawczymi, wytycznymi Komisji dotyczącymi cyklu aktualizacji KPEiK oraz spotkaniami ekspertów – będą propagować uczenie się przez działanie. Późniejsze plany i sprawozdania powinny doprowadzić do większej konwergencji i integracji.

Rozporządzenie poprawiło również spójność między przepisami UE w dziedzinie energii i klimatu a innymi powiązanymi aktami prawnymi UE, a także z umowami międzynarodowymi. Rozporządzenie zawiera wspólne zasady planowania, sprawozdawczości i monitorowania w odniesieniu do umów międzynarodowych, które m.in. pomagają państwom członkowskim w wypełnianiu ich zobowiązań wynikających z UNFCCC i porozumienia paryskiego. Konieczne są jednak pewne aktualizacje rozporządzenia, aby zapewnić jego pełne dostosowanie do niedawno uzgodnionych międzynarodowych zasad i procesów.

Rozporządzenie nie jest jeszcze w pełni spójne z nowymi lub zaktualizowanymi przepisami UE w dziedzinie energii i klimatu. W szczególności nie odzwierciedla ono jeszcze w pełni powiązanych nowych lub zmienionych obowiązków sprawozdawczych wynikających z pakietu „Gotowi na 55". Na przykład nie uwzględniono jeszcze procesu

---

33 Zgodnie z art. 6 ust. 2 i art. 9 ust. 4 dyrektywy Rady 2009/119/WE (Dyrektywa – 2009/119 – PL – EUR-Lex (europa.eu)) oraz art. 26 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2018/1999 (Rozporządzenie – 2018/1999 – PL – EUR-Lex (europa.eu)).

34 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Rozporządzenie – 2017/1938 – PL – EUR-Lex (europa.eu)).

35 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii Tekst mający znaczenie dla EOG (http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1227/oj).

ustanowionego na mocy art. 4 ust. 5 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej w celu ustalenia krajowego wkładu na rzecz efektywności energetycznej lub powiązanego wieloetapowego mechanizmu wypełniania luk na podstawie art. 4 ust. 6.

Należy również zwrócić uwagę na spójność między KPEiK a planami w ramach unijnych programów finansowania. Na przykład w ostatecznych wersjach zaktualizowanych KPEiK państwa członkowskie powinny przedstawić bardziej szczegółowe informacje na temat synergii ze swoimi krajowymi planami strategicznymi dotyczącymi wspólnej polityki rolnej oraz na temat odpowiednich działań i reform w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności oraz rozdziałach REPowerEU. Należy również zająć się niespójnościami między zobowiązaniami podjętymi w projektach zaktualizowanych KPEiK a tymczasowymi zobowiązaniami regionalnymi dotyczącymi stopniowego wycofywania paliw kopalnych podjętymi w przyjętych terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.

Istnieje również możliwość zwiększenia spójności i synergii z innymi obszarami polityki, w tym dotyczącymi środowiska (np. jakość powietrza, gospodarka o obiegu zamkniętym, woda i różnorodność biologiczna), rolnictwa, transportu, przemysłu i polityki makroekonomicznej.

Adekwatność i wartość dodana dla unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu

Rozporządzenie zapewniło unijną wartość dodaną dzięki poprawie spójności i koordynacji polityki energetycznej i klimatycznej państw członkowskich. Zapewnia ono unijną wartość dodaną poprzez ustanowienie ram i mechanizmów wspierających bardziej spójną i skoordynowaną krajową politykę energetyczną i klimatyczną oraz wyraźniejsze sygnały dla inwestorów, co jest niezbędne do osiągnięcia wspólnych celów i założeń UE w dziedzinie energii i klimatu na 2030 r. i później.

Zawarte w rozporządzeniu wymogi dotyczące publikacji dodatkowych danych i sprawozdań pozwalają zapewnić informacje na szczeblu unijnym lub krajowym, które w przeciwnym razie nie byłyby dostępne. Dzięki stworzeniu kompleksowych i zintegrowanych ram zarządzania rozporządzenie przyczyniło się do zwiększenia przewidywalności i przejrzystości polityki energetycznej i klimatycznej państw członkowskich. Ramom tym towarzyszą znormalizowane procesy i terminy planowania, sprawozdawczości i monitorowania, lepsza koordynacja i publiczny dostęp do informacji.

Rozporządzenie w pewnym stopniu zwiększyło rozliczalność poprzez rozszerzenie obowiązków w zakresie planowania i sprawozdawczości na dodatkowe obszary, poprawę publicznej dostępności danych oraz stworzenie wieloetapowego procesu umożliwiającego Komisji ocenę jakości i poziomu ambicji planów państw członkowskich.

Niektóre zainteresowane strony skrytykowały rozporządzenie za brak przepisów dotyczących prawa do jasnego, zharmonizowanego i skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, aby kwestionować KPEiK i strategie długoterminowe przed sądami krajowymi, jeżeli nie spełniają one wymogów uczestnictwa lub naruszają przepisy

dotyczące ochrony środowiska. Twierdzą, że przyczynia się to do niespójnego stosowania przepisów w UE i podważa zgodność z konwencją z Aarhus, która umożliwia lepszą kontrolę publiczną aktów mających wpływ na środowisko. Chociaż w rozporządzeniu wyraźnie stwierdza się, że konsultacje dotyczące planów powinny być, w stosownych przypadkach, zgodne z przepisami dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, niektóre zainteresowane strony argumentowały, że pożądana jest większa klarowność, aby zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich.

Ponad pięć lat po przyjęciu rozporządzenia jego główne cele pozostają bardzo istotne i prawdopodobnie staną się jeszcze bardziej aktualne. Wyzwania społeczno-gospodarcze, środowiskowe i geopolityczne ostatnich lat – w połączeniu z rosnącą pilną potrzebą przeciwdziałania zmianie klimatu i zwiększenia naszej odporności na zmianę klimatu – zmieniają priorytety polityczne. Uwypukliły one potrzebę zwiększenia koordynacji między państwami członkowskimi i w UE, aby osiągnąć coraz ambitniejsze i wymagające cele w zakresie klimatu i energii, rozwiązać problemy dotyczące bezpieczeństwa energetycznego, przystępności cenowej i sprawiedliwej transformacji, wspierać badania naukowe i innowacje poprzez przyciąganie inwestycji i doprowadzić do powstania prawdziwej unii energetycznej. Solidne, uproszczone i sprawne ramy zarządzania będą nadal kluczowym narzędziem umożliwiającym UE osiągnięcie tych celów.

4. WNIOSKI

Wejście w życie rozporządzenia w grudniu 2018 r. sprawiło, że od tego czasu planowanie i sprawozdawczość w dziedzinie energii i klimatu stały się spójniejsze, bardziej zintegrowane i prostsze. Wartość dodana rozporządzenia potwierdziła się w szybko zmieniającym się kontekście, w tym biorąc pod uwagę coraz bardziej ambitne i przekrojowe polityki i przepisy w dziedzinie energii i klimatu, pandemię COVID-19 i kryzys energetyczny wywołany rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie. Rozporządzenie odegrało istotną rolę w skuteczniejszym ukierunkowaniu UE na osiągnięcie celów i założeń w dziedzinie energii i klimatu na 2030 r. i później. Ostateczne wersje zaktualizowanych KPEiK będą kluczowym narzędziem służącym osiągnięciu tych celów.

Chociaż ogólne ramy polityki stworzone na mocy rozporządzenia nadal przynosiły rezultaty nawet w zmieniających się okolicznościach, w niniejszej ocenie podkreślono, że istnieją obszary wymagające dalszej poprawy. Zawiera ona spostrzeżenia, które zostaną uwzględnione w trwającym procesie wdrażania i ewentualnym przeglądzie rozporządzenia.

Rozporządzenie musi pomóc UE w osiągnięciu zwiększającej się liczby coraz bardziej ambitnych celów w dziedzinie energii i klimatu po osiągnięciu celów na 2030 r. Jednocześnie z zapewnieniem stabilności regulacyjnej i utrzymaniem ambicji na 2030 r., co ma zasadnicze znaczenie dla realizacji inwestycji w czystą transformację, rozporządzenie powinno zapewnić podstawę do kształtowania i wdrażania polityki

energetycznej i klimatycznej zgodnie z naszymi ambicjami na lata 2040 i 2050. Jego mechanizm zarządzania musi przyczynić się do przyspieszenia transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Musi również uwzględniać kwestie konkurencyjności, bezpieczeństwa energetycznego i odporności energetycznej, wyzwania w całym łańcuchu dostaw dotyczące czystych technologii neutralnych emisyjnie, zachęcać do stopniowego wycofywania paliw kopalnych i dopłat do paliw kopalnych, rozwiązać problem ubóstwa energetycznego i problemy związane ze sprawiedliwą transformacją, aspekty związane z umiejętnościami i miejscami pracy, a także kłaść większy nacisk na kwestie związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu, biorąc pod uwagę ostatni raport EEA[36]. Wymaga to dalszego wzmocnienia unijnego zarządzania kwestiami klimatu i energii w celu rozwiązania problemu utrzymującej się fragmentacji, rozbieżności i nieskoordynowanych podejść krajowych.

Zgodnie z zobowiązaniem Komisji do zmniejszenia o 25 % obciążeń administracyjnych wynikających z obowiązków sprawozdawczych istnieją możliwości dalszego uproszczenia i racjonalizacji rozporządzenia, w tym poprzez cyfryzację. Warianty te obejmują dalszą optymalizację KPEiK i NECPR, dalsze dostosowywanie sprawozdawczości do wymogów wynikających z porozumienia paryskiego i jego wzmocnionych ram przejrzystości, zniesienie sprawozdawczości dotyczącej zapasów ropy naftowej[37], a także rozszerzenie i poprawę funkcjonalności e-platformy, na przykład w celu umożliwienia skuteczniejszego ponownego wykorzystania danych. Warto również ocenić dodatkowe warianty, takie jak zbadanie możliwości poprawy synergii i spójności z innymi obszarami przepisów UE i międzynarodowymi zobowiązaniami UE, a także ich włączenia w celu osiągnięcia dodatkowych korzyści w zakresie efektywności. Należy dokładnie rozważyć, w jakim stopniu rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia na obszary polityki wykraczające poza energię i klimat pomogłoby osiągnąć dalszy wzrost efektywności.

Zapewnienie, aby przyszłe KPEiK były prawdziwymi planami inwestycyjnymi w zakresie zielonej transformacji, wymaga zagwarantowania większej pewności na podstawie rozporządzenia w odniesieniu do inwestycji publicznych, a w szczególności prywatnych na wszystkich szczeblach. Główne instrumenty planowania przewidziane w rozporządzeniu muszą lepiej określać potrzeby inwestycyjne i źródła finansowania na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym, dawać silniejsze sygnały i dostarczać inwestorom lepszych danych oraz podkreślać możliwości gospodarcze i skutki transformacji energetycznej i klimatycznej. Ostateczne wersje zaktualizowanych KPEiK, które państwa członkowskie miały przyjąć do dnia 30 czerwca 2024 r., powinny być planem działania służącym zapewnieniu osiągnięcia przez UE jej ambicji i celów na 2030 r. i kolejne lata.

Poprawa przestrzegania przepisów pomogłaby w osiągnięciu celów rozporządzenia. W Europejskim prawie o klimacie i przepisach sektorowych nakreślono ogólne ambicje,

[36] Raport EEA 01/2024, Europejska ocena ryzyka związanego z klimatem (Europejska ocena ryzyka związanego z klimatem – Europejska Agencja Środowiska (europa.eu)).

[37] Art. 26 ust. 1 lit. c) rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną.

cele i założenia UE. Utrzymują się jednak wyzwania w zakresie terminowego przedkładania planów, odpowiedniej jakości sprawozdań i skutecznego wdrażania. Kwestia tego, w jaki sposób można poprawić przestrzegania przepisów, zasługuje na dalszą refleksję.

Istnieje kilka obszarów, w których można zwiększyć spójność. Obejmują one związek między strategiami długoterminowymi a KPEiK, a także – w kontekście unijnych ram zarządzania gospodarczego – między KPEiK a budżetami krajowymi. Ponadto, mimo że rozporządzenie jest głównym instrumentem sprawozdawczości państw członkowskich w zakresie działań na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu, brakuje w nim wskaźników umożliwiających śledzenie postępów w tym obszarze. Ponadto rozporządzenie może nie odzwierciedlać w wystarczającym stopniu aspektów sektorowych (np. potrzeb w zakresie dekarbonizacji w przemyśle, transporcie i budownictwie), aby uruchomić niezbędne działania.

Osiągnięcie średnio- i długoterminowych celów UE w dziedzinie energii i klimatu wymaga większego zaangażowania państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, przemysłu, sektora finansowego, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, a także współpracy z tymi podmiotami i między nimi. Należy przyjąć oparte na rzeczywistej współpracy podejście obejmujące konsultacje, wymianę informacji i dobrych praktyk, pomoc techniczną i koordynację. Bardziej polityczne i zoptymalizowane podejście do współpracy regionalnej mogłoby usprawnić wspólne prace nad projektami transgranicznymi, w tym projektami budowy infrastruktury niezbędnej do transformacji energetycznej w kierunku neutralności emisyjnej[38], oraz zachęcić państwa członkowskie do inteligentnej specjalizacji.

[38] Zob. Enrico Letta, *Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity*. Publikacja dostępna pod adresem: much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf (europa.eu).