

Rynek EPC-ESCO w sektorze budynków publicznych w Polsce





Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. (KAPE) jest firmą konsultingową działającą w obszarze efektywnego zarządzania energią. Na rynku istnieje od 1994 roku. Firma oferuje m.in. kompleksowe, niezależne doradztwo w zakresie optymalizacji produkcji i zużycia energii oraz wykonuje audyty dla branży przemysłowej i budownictwa. Prowadzi krajowe i międzynarodowe projekty edukacyjne oraz świadczy usługi dla jednostek samorządu terytorialnego, związane z realizacją gospodarki niskoemisyjnej. KAPE promuje europejskie standardy w zakresie prawidłowego gospodarowania energią oraz wspiera przedstawicieli biznesu we wdrażaniu strategii dekarbonizacji.



Kancelaria Cieślak od kilkunastu lat świadczy kompleksowe usługi doradztwa prawnego i finansowego na rzecz podmiotów publicznych. Zespół kancelarii posiada unikatowe w skali kraju doświadczenie w doradztwie przy projektach PPP oraz EPC na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Kancelaria doradzała w kilkudziesięciu projektach publiczno-prywatnych, w tym w projektach hybrydowych, przewidujących łączenie EPC ze środkami unijnymi lub krajowymi.



Projekt OSS Facilitator EPC (LIFE23-CET-FEPC) ma na celu wyeliminowanie kluczowych barier na polskim rynku umów o poprawę efektywności energetycznej (EPC), w tym braku wiedzy wśród interesariuszy, wysokich kosztów wejścia na rynek, skomplikowanych procedur udzielania zamówień publicznych oraz ograniczonej dostępności wykwalifikowanego personelu w instytucjach publicznych. Poprzez utworzenie punktu kompleksowej obsługi (OSS) EPC Facilitator, projekt ma na celu wsparcie podmiotów publicznych, ministerstw, instytucji finansowych i przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) w opracowywaniu i wdrażaniu projektów EPC w budynkach publicznych.

Autor:

dr inż. Paweł Gilewski

(Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.)



Projekt dofinansowany przez Komisję Europejską w ramach programu LIFE23-CET-FEPC. Umowa nr 101167603. Wyrażone poglądy i opinie są jednak wyłącznie poglądami autora (autorów) i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Unii Europejskiej lub CINEA. Ani Unia Europejska, ani organ udzielający dotacji nie mogą być za nie pociągnięte do odpowiedzialności

Spis treści

Wstęp.....	4
Analiza struktury rynku ESCO	6
Diagnoza uwarunkowań po stronie popytu: podsektor samorządowy.....	9
Potrzeby i możliwości jednostek samorządu terytorialnego.....	11
Warunki finansowania projektów EPC-ESCO	13
Wnioski i rekomendacje	16
Bibliografia	18

Wstęp

Poprawa efektywności energetycznej krajowych zasobów budowlanych stanowi jedno z kluczowych wyzwań stojących przed Polską. Uwarunkowane jest to koniecznością implementacji celów klimatycznych Unii Europejskiej, co przekłada się na postępującą transformację energetyczną. W kontekście tych uwarunkowań zewnętrznych, model kontraktów o poprawę efektywności energetycznej (EPC, ang. Energy Performance Contracting), realizowany przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa (ESCO, ang. Energy Service Company), jawi się jako instrument o znaczącym potencjale. Jego fundament opiera się na mechanizmie gwarantowanych oszczędności energii oraz finansowaniu inwestycji (przynajmniej w części) ze środków prywatnych. Podejście to wydaje się być unikalnym rozwiązaniem dla sektora publicznego, w którym, jak się szacuje, modernizacji energetycznej wymaga ponad 125 tysięcy budynków.

W niniejszej publikacji przedstawiono kompleksową diagnozę rynku EPC/ESCO. Dogłębne zrozumienie otoczenia, w którym funkcjonuje rynek, jest kluczowe dla opracowania skutecznych metod wsparcia jego rozwoju. W tym celu przeprowadzono analizę, w ramach której, z wykorzystaniem metody PESTEL, zidentyfikowane zostały najważniejsze uwarunkowania makroekonomiczne. Wyniki tej analizy przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1. Synteza wyników analizy PESTEL dla rynku EPC/ESCO w Polsce.

Kategoria	Czynniki sprzyjające rozwojowi rynku	Czynniki hamujące rozwój rynku
Polityczne	Nowe regulacje UE: Dyrektywa EED (2023/1791) nakłada na sektor publiczny obowiązek renowacji 3% powierzchni budynków rocznie oraz redukcji zużycia energii o 1,9% rocznie, co tworzy silny impuls popytowy dla usług EPC. Wzrost cen energii: Perspektywa zakończenia mechanizmów osłonowych zwiększa motywację do poszukiwania gwarantowanych oszczędności.	Niespójne wsparcie instytucjonalne: Działania wspierające są rozproszone pomiędzy różne instytucje (np. MKiŚ, NFOŚiGW, MFiPR), co może utrudniać koordynację i dostęp do informacji.
Ekonomiczne	Ograniczenia budżetowe sektora publicznego: Ograniczona dostępność środków budżetowych czyni model EPC, oparty na finansowaniu prywatnym, atrakcyjną alternatywą dla tradycyjnych inwestycji.	Presja inflacyjna i koszty: Wzrost kosztów w sektorze budownictwa oraz niestabilność cen utrudniają wieloletnie planowanie budżetowe i ocenę rentowności projektów. Niepewność cen energii: Paradoksalnie, dotychczasowe mrożenie cen osłabiało bodźce do natychmiastowych inwestycji w efektywność energetyczną.
Społeczne	Otwartość na edukację: Zadeklarowana przez JST chęć udziału w szkoleniach wskazuje na potencjał do budowania kompetencji i przełamywania barier mentalnych.	Niski poziom wiedzy i świadomości: Deklarowany przez 85% gmin brak wiedzy na temat EPC/ESCO stanowi fundamentalną barierę popytową. Awersja do ryzyka i brak zaufania: Obawy przed złożonością kontraktów i nieufność wobec partnerów prywatnych hamują podejmowanie decyzji.
Technologiczne	Dostępność rozwiązań: Powszechna dostępność zaawansowanych technologii (pompy ciepła, OZE, systemy BMS) umożliwia realizację kompleksowych modernizacji o wysokim potencjale oszczędności.	Problemy integracyjne: Wyzwaniem pozostaje integracja nowoczesnych systemów z przestarzałą infrastrukturą istniejących budynków. Wymóg podejścia zintegrowanego: Osiągnięcie maksymalnych oszczędności wymaga kompleksowego podejścia, co podnosi stopień skomplikowania projektów.
Środowiskowe	Cele dekarbonizacyjne: Model EPC wpisuje się bezpośrednio w krajowe i unijne cele polityki klimatycznej, co zwiększa jego strategiczne znaczenie. Adaptacja do zmian klimatu: Zmieniające się wzorce pogodowe (potrzeba chłodzenia) wymuszają modernizację systemów HVAC, co może być elementem kontraktu EPC.	Brak bezpośrednich, silnych bodźców: Poza ogólnymi celami polityki, brakuje specyficznych, powszechnych zachęt.
Prawne	Istniejące ramy prawne: W Polsce funkcjonują kompletne ramy prawne umożliwiające implementację projektów EPC (ustawa o efektywności energetycznej, ustawa o PPP oraz wytyczne EPC i wytyczne PPP).	Złożoność i długotrwałość procedur: Konieczność stosowania Prawa zamówień publicznych (PZP) oraz złożoność umów wydłużają proces przygotowawczy, co generuje dodatkowe koszty transakcyjne.

Źródło: Opracowanie własne OSS Facylitator EPC

Analiza struktury rynku ESCO

Rynek dostawców usług energetycznych w Polsce, mimo iż pozostaje w fazie rozwoju, charakteryzuje się wyraźnie spolaryzowaną strukturą. Obserwowana sytuacja może sugerować istnienie mechanizmu błędnego koła. Stwierdzono, że relatywnie niewielka liczba ogłaszanych postępowań na projekty w formule EPC nie stwarza wystarczającej zachęty dla nowych podmiotów do wejścia na rynek i inwestowania w rozwój kompetencji. Popyt musi być kreowany przez sektor publiczny, który - jak wynika z naszych badań - nie zna tej formuły. Wspomniany spolaryzowany krajobraz rynku ESCO manifestuje się poprzez podział na:

- Duże, korporacyjne przedsiębiorstwa – segment ten jest zdominowany przez kilka podmiotów, których działalność koncentruje się przede wszystkim na dużych, kompleksowych projektach. Ich znaczące zasoby i doświadczenie wydają się kluczowe w kontekście długotrwałych i skomplikowanych postępowań publicznych. Przedsiębiorstwa te zostały zidentyfikowane jako główni uczestnicy rynku, którzy uzyskują większość publicznych kontraktów EPC w Polsce.
- Małe i średnie, wyspecjalizowane firmy – podmioty te funkcjonują równolegle do liderów rynkowych, a ich przewaga konkurencyjna często opiera się na pogłębionej wiedzy technicznej, unikalnych kompetencjach w niszowych dziedzinach, innowacyjności oraz elastyczności operacyjnej. Należy jednak wskazać, że z uwagi na bariery proceduralne (wysokie koszty i czasochłonność) oraz finansowe (ograniczona zdolność do organizacji wielomilionowego finansowania), mają one bardzo ograniczony dostęp do dużych projektów EPC. Niemniej jednak, ich potencjał wydaje się leżeć w segmencie mniejszych projektów, a także w roli wyspecjalizowanych partnerów w konsorcjach z większymi firmami budowlanymi.

W konsekwencji kształtuje się dychotomiczna struktura, która prowadzi do istotnego zjawiska rynkowego, a mianowicie koncentracji dużych projektów realizowanych przez kilku dominujących graczy korporacyjnych. Sytuacja ta stwarza ryzyko marginalizacji rynku na poziomie lokalnym, pozostawiając znaczną część potencjalnego popytu (np. mniejsze gminy i pojedyncze obiekty) niezaadresowaną. Wydaje się, że zrównoważony ekosystem rynkowy powinien stwarzać warunki do współistnienia

obu typów podmiotów. Poniższa tabela przedstawia syntetyczne porównanie obu segmentów rynku.

Tabela 2. Segmentacja podmiotów na polskim rynku usług ESCO.

Kryterium porównawcze	Duże przedsiębiorstwa ESCO (segment korporacyjny)	Małe i średnie przedsiębiorstwa ESCO (segment specjalistyczny)
Profil organizacyjno-biznesowy	Podmioty o strukturze korporacyjnej, często zintegrowane w ramach międzynarodowych grup kapitałowych.	Przedsiębiorstwa o elastycznej strukturze, których model biznesowy opiera się na specjalistycznym know-how założycieli.
Preferowana wartość projektu (CAPEX)	> 10 mln PLN	< 1–2 mln PLN
Kluczowe przewagi konkurencyjne	- Wysoka zdolność do pozyskiwania finansowania dłużnego. - Udokumentowane doświadczenie w realizacji wielkoskalowych projektów. - Zasoby do obsługi złożonych postępowań w reżimie PZP. - Ugruntowana pozycja rynkowa i rozpoznawalność marki.	- Zaawansowana, niszowa wiedza techniczna. - Wysoka elastyczność operacyjna i zdolność do oferowania autorskich rozwiązań technologicznych. - Potencjalnie niższe koszty ogólne i operacyjne.
Główne ograniczenia	- Mniejsza elastyczność operacyjna i dłuższe procesy decyzyjne. - Wyższe koszty ogólne, co może ograniczać konkurencyjność w mniejszych projektach. - Ograniczone zainteresowanie projektami o niższej wartości.	- Znaczące bariery wejścia na rynek dużych projektów (finansowe, proceduralne). - Ograniczone zasoby do udziału w długotrwałych i kosztownych postępowaniach przetargowych. - Trudności w pozyskaniu finansowania na dużą skalę.

Źródło: Opracowanie własne OSS Facylitator EPC

Pomimo zidentyfikowanych wyzwań, rynek publicznych projektów EPC wydaje się oferować unikalne korzyści biznesowe, które odróżniają go od standardowych kontraktów budowlanych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- **Ograniczona konkurencja i potencjalnie wyższe marże.** Sugeruje się, że wysoki próg wejścia, wynikający z konieczności udzielenia gwarancji osiągnięcia efektu energetycznego oraz zorganizowania finansowania, stanowi czynnik ograniczający konkurencję, co może przekładać się na możliwość uzyskania wyższej marży.
- **Stabilne i długoterminowe strumienie przychodów.** Umowa EPC, zawierana na okres zazwyczaj od 10 do 15 lat, zapewnia przychody przez cały czas jej trwania. Przekłada się to na stabilne i przewidywalne przepływy finansowe, co stanowi istotny aspekt z perspektywy planowania strategicznego przedsiębiorstwa.

- **Budowa strategicznej pozycji rynkowej.** Implementacja projektów EPC umożliwia pozycjonowanie przedsiębiorstwa jako wysoko wyspecjalizowanego partnera, a nie jedynie wykonawcy. Ułatwia to, jak się wydaje, budowanie długoterminowych relacji z klientem oraz wzmacnia markę firmy w segmencie zaawansowanych usług energetycznych.

Należy jednak podkreślić, że działalność na publicznym rynku EPC jest obarczona szeregiem istotnych trudności, które mogą hamować jego rozwój:

- **Asymetria w relacjach partnerskich.** Obserwuje się niedostatek podejścia partnerskiego ze strony podmiotów publicznych, co przejawia się w tendencji do transferu większości ryzyk na stronę prywatną. Może to prowadzić do wzrostu całkowitych kosztów przedsięwzięcia, gdyż ESCO jest zmuszone do wyceny i uwzględnienia w ofercie dodatkowego ryzyka kontraktowego.
- **Niski poziom przygotowania merytorycznego projektów.** Stwierdzono, że firmy ESCO często mają do czynienia z projektami, które charakteryzują się niskim poziomem przygotowania merytorycznego po stronie zamawiającego (np. braki w dokumentacji technicznej, niedostatek rzetelnych danych historycznych o zużyciu energii). Nierzadko oczekuje się, że oferenci uzupełnią te braki na własny koszt, co może działać demotywująco na potencjalnych uczestników postępowania.
- **Bariery w dostępie do finansowania.** Dostęp do finansowania został zidentyfikowany jako krytyczna bariera operacyjna. Wskazuje się na znaczne trudności w pozyskaniu finansowania bankowego, co może wynikać z braku zrozumienia modelu biznesowego EPC przez instytucje finansowe albo raczej na potrzebie wypracowania odpowiedniego mechanizmu gwarancyjnego, zmniejszającego specyficzne ryzyka, które banki wiążą z modelem EPC/ESCO. Przekłada się to na trudności w prawidłowej ocenie i wycenie ryzyka kredytowego projektu.

Diagnoza uwarunkowań po stronie popytu: podsektor samorządowy

Stronę popytową analizowanego rynku reprezentują w dużej mierze jednostki samorządu terytorialnego (JST). Segment ten z jednej strony charakteryzuje się znacznym potencjałem modernizacyjnym, z drugiej zaś zidentyfikowano szereg barier, które mogą utrudniać jego realizację z wykorzystaniem modelu EPC. Sugeruje się, że niedostatek wewnętrznych zasobów ludzkich, brak sformalizowanych procesów oraz ograniczone doświadczenie w prowadzeniu złożonych postępowań sprawiają, że rola zewnętrznego doradcy (facylitatora EPC) może być kluczowym czynnikiem dla aktywizacji potencjału rynkowego.

W Polsce zlokalizowanych jest ponad 125 000 budynków publicznych, z czego znacząca część, jak się wydaje, wymaga pilnej termomodernizacji. Ich łączna powierzchnia użytkowa została oszacowana na ponad 245 milionów m². Wiele z tych obiektów charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem zużycia energii, który często kilkukrotnie przewyższa normy obowiązujące dla nowo wznoszonych budynków. Przykładowo, dla budynków administracji publicznej wzniesionych przed 1994 rokiem, mediana wskaźnika zapotrzebowania na energię pierwotną została określona na poziomie 229 kWh/(m²·rok). Tymczasem dla budynków wybudowanych w latach 2019-2020 wartość tego wskaźnika wynosiła 136,6 kWh/(m²·rok). Należy podkreślić, że mimo iż jest to wartość znacząco niższa w porównaniu do starszych zasobów, wciąż odbiega ona od standardu WT 2021. Dane te wskazują na znaczny i technicznie uzasadniony potencjał poprawy efektywności energetycznej.

Zidentyfikowane potrzeby modernizacyjne są znaczne, jednakże gotowość gmin do implementacji modelu EPC oceniana jest jako niska. Przeprowadzone badania ankietowe wskazują, że aż 85% przedstawicieli gmin deklaruje, iż wiedza na temat umów EPC/ESCO w ich urzędach jest „żadna” lub „bardzo ograniczona”. Jedynie 5% gmin wykazało wyższy poziom świadomości w tym zakresie. Analiza potwierdza również, że z perspektywy strony popytowej rynek znajduje się w początkowej fazie rozwoju, gdyż spośród 310 gmin objętych badaniem, tylko 8 zadeklarowało wcześniejszą real-

izację projektu w formule EPC lub PPP (w zakresie efektywności energetycznej). Może to prowadzić do powstania błędnego koła wynikającego z braku doświadczenia. Wydaje się, że gminy mogą unikać realizacji projektów z obawy przed nieznanymi procedurami oraz z przekonania o braku odpowiednich kompetencji. Konsekwencją braku inicjowania projektów jest niemożność zdobywania niezbędnego doświadczenia, co może przedłużać stan paraliżu decyzyjnego.

W ramach przeprowadzonych badań ankietowych, przedstawiciele gmin wskazali trzy **główne obszary barier**, które w ich ocenie hamują wdrażanie projektów EPC:

- **Bariery kompetencyjne (brak wiedzy i doświadczenia).** Bariera ta została zidentyfikowana jako najistotniejsza i najczęściej wymieniana. Respondenci wskazywali na poczucie braku przygotowania do zarządzania złożonym procesem, obejmującym zintegrowane aspekty techniczne, finansowe i prawne. Należy zauważyć, że czynnik ten był postrzegany jako istotniejszy nawet od kwestii finansowych.
- **Bariery proceduralne i organizacyjne.** Problem ten, jak się wydaje, dotyczy w szczególności mniejszych gmin, w których obserwuje się brak wyspecjalizowanych, profesjonalnych komórek organizacyjnych lub stanowisk (np. energetyka gminnego), które mogłyby być odpowiedzialne za przygotowanie i wdrożenie projektu EPC. Wśród respondentów widoczne jest przekonanie, że struktura finansowania oraz procedury prawne są nadmiernie skomplikowane.
- **Bariery mentalne (brak zaufania i postrzegane ryzyko).** Wyniki wywiadów jakościowych sugerują istnienie głęboko zakorzenionej nieufności wobec partnerów z sektora prywatnego oraz obaw przed potencjalnymi konsekwencjami prawnymi i kontrolami ze strony organów nadzorczych. Można postawić tezę, że model EPC, postrzegany jako ryzykowny i niestandardowy, zniechęca decydentów do podejmowania innowacyjnych działań.

Potrzeby i możliwości jednostek samorządu terytorialnego

W celu upowszechnienia modelu EPC/ESCO na poziomie samorządów lokalnych konieczne wydaje się **zapewnienie kompleksowego wsparcia w czterech kluczowych obszarach: technicznym, finansowym, organizacyjnym oraz proceduralno-prawnym.**

Zidentyfikowano, że kluczowym aspektem jest podniesienie poziomu wiedzy JST w zakresie przygotowania i realizacji projektów EPC. Samorządy sygnalizują znaczne zapotrzebowanie na szkolenia i doradztwo, a ponad połowa badanych gmin deklaruje chęć uczestnictwa w dedykowanych programach edukacyjnych. Wskazuje to na konieczność tworzenia programów szkoleniowych dla kadr urzędniczych, koncentrujących się na praktycznych aspektach procesu – od przygotowania audytu energetycznego i analizy opłacalności, poprzez procedurę przetargową, aż po monitorowanie osiągniętych efektów. Tego typu wsparcie wydaje się szczególnie istotne dla mniejszych gmin, które często nie dysponują własnymi zasobami eksperckimi.

Chociaż model EPC zakłada finansowanie inwestycji z przyszłych, gwarantowanych oszczędności, w praktyce realizacja projektów wymaga dodatkowego wsparcia finansowego (w formie wkładu własnego JST lub dotacji zewnętrznych). Przeprowadzone badania wskazują, że znaczna część gmin (67%) nie jest w stanie precyzyjnie określić wysokości wkładu własnego, jaki mogłaby zaangażować w projekt EPC. Jedynie około 30% JST deklaruje taką możliwość, przy czym w większości przypadków są to kwoty relatywnie niskie (najczęściej do 1 mln zł).

Niedostatek wykwalifikowanego personelu został zidentyfikowany jako istotna bariera w implementacji projektów ESCO. W wielu gminach nie funkcjonuje dedykowane stanowisko lub komórka organizacyjna odpowiedzialna za systematyczne zarządzanie zużyciem energii, analizę kosztów czy identyfikację potencjalnych projektów modernizacyjnych. W związku z tym, kluczowe wydaje się wzmocnienie instytucjonalne (poprzez tworzenie stanowisk ds. efektywności energetycznej) lub, alternatywnie, promowanie korzystania z zewnętrznego wsparcia eksperckiego (np. w formule facylitatora EPC).

Respondenci z sektora samorządowego zgodnie sygnalizują potrzebę uproszczenia procedur związanych z przygotowaniem i realizacją projektów EPC. W obszarze postępowań przetargowych oczekiwane jest upowszechnienie wzorców dokumentacji, które do niedawna nie były szeroko dostępne. Istotnym aspektem, wskazywanym również przez sektor finansowy, jest standaryzacja umów pod kątem ich bankowości – instytucje finansowe deklarują gotowość do opiniowania projektów umów EPC przed ich zawarciem. Działania te mogą przyczynić się do ograniczenia ryzyka błędów formalnych i skrócenia czasu przygotowania projektu. Poniższa tabela syntetyzuje zidentyfikowane potrzeby gmin.

Tabela 3. Główne obszary wsparcia i zidentyfikowane potrzeby JST w zakresie implementacji modelu

Obszar wsparcia	Zidentyfikowane potrzeby jednostek samorządu terytorialnego
Kompetencje i doradztwo	• Podniesienie poziomu wiedzy technicznej w zakresie audytowania i doboru technologii. • Nabycie interdyscyplinarnych kompetencji prawnych i finansowych. • Zapewnienie dostępu do niezależnych doradców (facylitatorów EPC). • Wsparcie eksperckie na etapie przygotowania dokumentacji przetargowej i negocjacji.
Wsparcie finansowe	• Zwiększenie zdolności do angażowania wkładu własnego. • Dostęp do mechanizmów finansowania zewnętrznego, które nie wpływają na wskaźniki zadłużenia JST. • Rozwój instrumentów finansowych o obniżonym ryzyku (np. gwarancje, poręczenia).
Wsparcie organizacyjne	• Wzmocnienie kadr poprzez zatrudnienie lub przeszkolenie specjalistów ds. zarządzania energią. • Tworzenie dedykowanych stanowisk lub jednostek ds. energetyki, szczególnie w mniejszych gminach.
Wsparcie proceduralno-prawne	• Standaryzacja kluczowej dokumentacji projektowej (np. SWZ, OPZ, wzorce umów). • Precyzyjne wyjaśnienie zasad rachunkowego i budżetowego traktowania projektów EPC. • Uproszczenie procedur przetargowych, zwłaszcza dla projektów o mniejszej skali).

Źródło: Opracowanie własne OSS Facylitator EPC

Podsumowując należy stwierdzić, że gminy (co można odnieść także do innych jednostek samorządu terytorialnego) posiadają ograniczone możliwości samodzielnego wdrażania modelu EPC bez wsparcia zewnętrznego. Ich potrzeby koncentrują się przede wszystkim na: podniesieniu kompetencji (poprzez szkolenia i doradztwo), zapewnieniu dostępu do finansowania (dotacje, instrumenty dłużne, gwarancje), wzmocnieniu zasobów kadrowych (specjaliści ds. energii) oraz uproszczeniu ram proceduralnych (standaryzacja, wytyczne). Można przypuszczać, że możliwości realizacji projektów EPC będą wzrastać proporcjonalnie do stopnia, w jakim zidentyfikowane

potrzeby zostaną zaadresowane. Należy również podkreślić, że kluczowe znaczenie ma współpraca z sektorem prywatnym – gotowość JST i innych kategorii podmiotów publicznych do implementacji modelu EPC przyniesie pożądane efekty tylko wtedy, gdy rynek ESCO oraz instytucje finansowe zaoferują adekwatne produkty i partnerskie warunki współpracy.

Warunki finansowania projektów EPC-ESCO

Efektywne finansowanie jest czynnikiem determinującym wykonalność kontraktów EPC/ESCO. Wykonawca (ESCO) zazwyczaj angażuje część środków własnych, jednakże w przeważającej mierze korzysta z zewnętrznych źródeł kapitału, takich jak kredyt bankowy lub finansowanie z funduszy inwestycyjnych. Stwierdzono, że polski rynek finansowania dłużnego dla tego typu projektów jest wysoce skoncentrowany i słabo rozwinięty. W badaniu przeprowadzonym pod koniec 2024 r. jedynie 5 banków i 2 fundusze inwestycyjne zadeklarowały gotowość do finansowania projektów EPC, przy czym żaden z badanych podmiotów nie oferował produktu finansowego przeznaczonego, zaprojektowanego dla tej formuły. Nie zidentyfikowano specjalistycznych linii kredytowych typu „Energy Performance Contracting”; projekty są rozpatrywane w ramach standardowych instrumentów, takich jak kredyty inwestycyjne, leasing, bądź szeroko zdefiniowane programy finansowania efektywności energetycznej. Doświadczenie praktyczne instytucji finansujących oceniono jako minimalne: odnotowano pojedynczy przypadek sfinansowania projektu EPC/PPP przez fundusz inwestycyjny i jeden projekt sfinansowany przez bank.

W ramach procesu oceny kredytowej, instytucje finansujące poddają analizie cztery główne obszary:

1. **Wiarygodność operacyjna i finansowa ESCO:** ocena referencji, wyników finansowych, płynności oraz ewentualnych gwarancji ze strony grupy kapitałowej.
2. **Zdolność do obsługi zobowiązań przez podmiot publiczny:** analiza stabilności budżetu JST i jego zdolności do terminowej obsługi płatności, nawet w scenariuszu nieosiągnięcia pełnego poziomu gwarantowanych oszczędności.

3. **Technologia i zakres projektu:** preferowane są sprawdzone, dojrzałe technologie (np. w zakresie termomodernizacji), zapewniające mierzalne i wiarygodne rezultaty.
4. **Alokacja ryzyka w umowie EPC:** szczegółowa analiza podziału ryzyk (technicznych, legislacyjnych, operacyjnych) pomiędzy ESCO a właściciela obiektu. Stwierdzono, że nadmierne obciążenie wykonawcy ryzykiem może uniemożliwić pozyskanie finansowania.

Poniższa tabela przedstawia porównanie kluczowych parametrów finansowania dłużnego oferowanego przez banki i fundusze inwestycyjne.

Tabela 4. Porównanie kluczowych warunków finansowania dłużnego dla projektów EPC.

Parametr	Banki komercyjne	Fundusze inwestycyjne
Marża ponad stopę bazową (WIBOR/WIRON)	2 – 3 p.p.	4 – 5 p.p.
Szacunkowe oprocentowanie przy obecnym poziomie stóp	8-9% w skali roku (zmiennie)	>10 % w skali roku
Typowy okres finansowania	8-12 lat	Do 10-12 lat
Rodzaj oprocentowania	Preferowana stopa zmienna; brak oferty kredytów o stałej stopie na cały okres umowy.	Akceptowalna zarówno stopa zmienna, jak i stała (na okres do 10-12 lat).
Minimalny próg zaangażowania finansowego	10-50 mln zł	4-20 mln zł
Wymagany minimalny wkład własny ESCO (% kosztów inwestycyjnych)	ok. 20%	5-10%

Źródło: Opracowanie własne OSS Facylitator EPC

Struktura finansowania projektów EPC opiera się zazwyczaj na modelu project finance, w ramach którego instytucje finansujące oceniają przede wszystkim solidność pakietu zabezpieczeń. Standardowy pakiet obejmuje zazwyczaj pełnomocnictwo do rachunku bankowego projektu, zastaw na udziałach spółki celowej (SPV), cesję wierzytelności z umowy EPC oraz oświadczenia o poddaniu się egzekucji. W przypadku projektów o podwyższonym profilu ryzyka, kredytodawcy mogą wymagać dodatkowych zabezpieczeń w postaci poręczeń od spółki-matki lub innych sponsorów projektu. Kluczowym elementem analizy jest sama umowa EPC. Instytucje finansujące badają w szczególności limit odpowiedzialności finansowej ESCO, mechanizmy kar umownych za niedotrzymanie gwarancji oszczędności oraz zasady rozliczeń w przy-

padku przedterminowego rozwiązania kontraktu. Sugeruje się, że im bardziej zapisy umowne równoważą alokację ryzyka, tym większe jest prawdopodobieństwo uzyskania finansowania. Fundusze inwestycyjne wykazują w tym zakresie nieco większą elastyczność, oczekując wyższej stopy zwrotu, jednakże również wymagają logicznego podziału ryzyk, zgodnie z zasadą, że ryzyka niemożliwe do kontrolowania przez ESCO (np. siła wyższa, zmiany legislacyjne) powinny pozostać po stronie publicznej lub zostać podzielone.

W ocenie instytucji finansujących, polski rynek EPC znajduje się w początkowej fazie rozwoju i jest postrzegany jako segment niszowy. Liczba realizowanych projektów jest niewielka, a popyt na finansowanie dłużne umiarkowany. Mimo to, banki i fundusze dostrzegają potencjał wzrostu, wynikający z rosnących wymogów prawnych w zakresie efektywności energetycznej budynków publicznych. Większość respondentów prognozuje, że wraz z pojawieniem się pierwszych udanych transakcji, postępującą standaryzacją dokumentacji oraz lepszym zrozumieniem profilu ryzyka, segment ten może zyskać na znaczeniu.

Istotny wpływ na bankowalność projektów wywierają bezzwrotne dotacje. Dofinansowanie na poziomie 30–50% (np. z Funduszu Modernizacyjnego lub programów UE) redukuje poziom wymaganego zadłużenia i zwiększa prawdopodobieństwo jego spłaty z wygenerowanych oszczędności. Uzupełnieniem tego mechanizmu mogą być portfelowe gwarancje, takie jak oferowane w ramach programu InvestEU, które ograniczają ryzyko kredytowe banków. Potencjalną rolę do odegrania mają również specjalistyczne linie kredytowe w instytucjach takich jak BOŚ Bank, gdzie gwarantowane oszczędności mogą być traktowane jako dodatkowe zabezpieczenie przepływów pieniężnych. Przedstawiciele sektora finansowego zgodnie popierają ideę utworzenia krajowego funduszu gwarancyjnego (np. w ramach BOŚ, czy BGK), który przejmowałby część ryzyka nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności. W ocenie respondentów, takie rozwiązanie mogłoby w sposób znaczący przyczynić się do zwiększenia skali finansowania projektów EPC w sektorze publicznym.

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona analiza wskazuje, że model umów o poprawę efektywności energetycznej (EPC/ESCO) może mieć istotne znaczenie dla modernizacji energetycznej zasobów budownictwa publicznego w Polsce. Zidentyfikowano, że czynniki o charakterze politycznym, środowiskowym i ekonomicznym – w tym rosnące ceny energii, cele klimatyczne Unii Europejskiej oraz presja na renowację zasobów komunalnych – tworzą sprzyjające warunki dla jego implementacji. Jednocześnie stwierdzono, że rozwój rynku jest hamowany przez wielowymiarowe bariery o charakterze społecznym, prawnym i technologicznym, do których zaliczyć można przede wszystkim niski poziom wiedzy w samorządach, złożoność procedur oraz utrudniony dostęp do finansowania.

Rynek ESCO pozostaje w fazie wczesnego rozwoju: zidentyfikowano kilkanaście aktywnych firm, podczas gdy potencjalny popyt szacowany jest na tysiące obiektów. Niemniej jednak, liczba zawieranych kontraktów jest niewielka, co może wynikać z ograniczeń administracyjnych i finansowych. Badanie przeprowadzone wśród gmin potwierdziło deficyt kompetencji, ale także wskazało na gotowość do podnoszenia kwalifikacji oraz zainteresowanie korzyściami płynącymi z modelu. Sektor finansowy, w tym banki i fundusze, wydaje się stopniowo otwierać na finansowanie EPC, jednakże warunki finansowania pozostają wymagające (marże na poziomie 2–5 p.p., wysoki minimalny próg kwotowy, wymagany wkład własny ESCO rzędu 5–20%).

Sugeruje się, że model EPC może znacząco przyspieszyć termomodernizację sektora publicznego, pod warunkiem, że administracja publiczna, samorządy oraz sektor prywatny podejmą zintegrowane działania w celu redukcji barier kompetencyjnych, proceduralnych i finansowych. Poniższe rekomendacje wyznaczają kluczowe kierunki interwencji:

1. Facylitacja EPC – holistyczne podejście do projektów.

Dostępność profesjonalnego doradztwa – facylitacji – projektów EPC. Model jest z natury złożony i dynamiczny rozwój rynku projektów EPC w sytuacji, gdy podmioty publiczne z reguły organizują pierwszy taki projekt, nie wydaje się możliwy. Współpraca z facylitatorem jako standardowe działanie jest warunkiem koniecznym osiągnięcia poziomu 50 do 150 publicznych projektów EPC rocznie.

2. Budowanie kompetencji i świadomości rynkowej.

Rekomenduje się wdrożenie stałego, wieloletniego programu edukacyjnego dla jednostek samorządu terytorialnego (np. w formule „Akademii EPC”), obejmującego szkolenia, webinaria, podręczniki metodyczne oraz platformę wymiany doświadczeń. Podniesienie poziomu wiedzy i kompetencji po stronie publicznej może przyczynić się do zwiększenia liczby i poprawy jakości przygotowywanych projektów, co w konsekwencji ułatwi ich finansowanie.

3. Zapewnienie stabilnego wsparcia finansowego.

Postuluje się utrzymanie wieloletniego programu wsparcia dotacyjnego na poziomie 30-50% kosztów kwalifikowalnych (realizowanego np. przez NFOŚiGW). Stabilny, przewidywalny budżet (np. 200 mln zł rocznie) umożliwiłby realizację ok. 20 średniej wielkości kontraktów rocznie, obniżając barierę finansową po stronie samorządów. Kryteria oceny w konkursach finansowanych ze środków UE powinny premiować projekty oparte na mechanizmie gwarantowanych oszczędności energii.

4. Rozwój instrumentów gwarancyjnych i finansowych.

Kluczowe jest uruchomienie przez Bank Ochrony Środowiska S.A. (BOŚ S.A.) funduszu gwarancyjnego, który poręczałby 50-80% wartości kredytu EPC lub pokrywałby ryzyko nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności (performance risk). Równolegle, inne instytucje finansowe mogłyby rozwijać specjalistyczne linie kredytowe o uproszczonych wymogach w zakresie zabezpieczeń. Niezbędne są również działania edukacyjne skierowane do banków komercyjnych, prezentujące dane empiryczne na temat niskiego profilu ryzyka projektów realizowanych przez doświadczone firmy ESCO.

5. Standaryzacja i uproszczenie procedur.

Niezbędna jest dalsza standaryzacja i uproszczenie ram proceduralnych. Rekomenduje się oficjalne upowszechnienie wzorców umów EPC oraz dostosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych do specyfiki usług świadczonych w formule EPC/ESCO. Należy rozważyć opracowanie uproszczonego modelu „EPC-mini” dla kontraktów o wartości poniżej 1 mln zł, co mogłoby aktywizować mniejsze gminy i lokalnych wykonawców.

6. Stymulowanie rozwoju rynku podaży (ESCO).

Konieczne jest stymulowanie rozwoju strony podażowej rynku poprzez wspieranie konsolidacji branży, wdrożenie systemu akredytacji wykonawców oraz tworzenie programów inkubacyjnych dla nowych przedsiębiorstw. Dywersyfikacja oferty o usługi z zakresu smart city, magazynowania energii czy OZE może zwiększyć liczbę projektów możliwych do realizacji w formule EPC.

7. Wdrożenie systemu monitorowania rynku i promocji dobrych praktyk.

Należy wdrożyć publiczny rejestr kontraktów EPC, opracowywać cykliczne raporty dotyczące osiągniętych oszczędności oraz stworzyć program „Samorząd-Ambasador EPC”. Działania te, poprzez promowanie wymiernych rezultatów, mogą przyczynić się do budowy zaufania wśród kolejnych JST oraz ułatwić proces aktualizacji krajowych planów w zakresie energii i klimatu.

Implementacja przedstawionych rekomendacji może zainicjować mechanizm pozytywnego sprzężenia zwrotnego: większa liczba pomyślnie zrealizowanych projektów przełoży się na wzrost zaufania ze strony sektora finansowego i samorządów, co zintensyfikuje konkurencję wśród firm ESCO i przyczyni się do obniżenia kosztów usług. W rezultacie, dzięki modelowi EPC, Polska może w sposób bardziej efektywny realizować cele polityki klimatycznej, optymalizować wydatki publiczne i stworzyć stabilny, perspektywiczny rynek dla zaawansowanych usług energetycznych.

Bibliografia

Raport powstał na podstawie:

1. Facylitator EPC/CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej. (2024, wrzesień). Projekty EPC/ESCO – diagnoza sytuacji w gminach: Raport z badań zrealizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego. Warszawa.
2. Facylitator EPC. (2024, październik). Raport: Analiza potrzeb i możliwości podmiotów publicznych w zakresie wdrażania projektów EPC/ESCO. Warszawa.
3. Facylitator EPC. (2024, grudzień). Analiza PESTEL makro-środowiska modelu EPC/ESCO w Polsce. Warszawa.
4. Facylitator EPC. (2024, grudzień). Raport: Zasady i warunki finansowania projektów EPC przez instytucje finansujące. Warszawa.
5. Facylitator EPC. (2025, maj). Analiza potencjału dostawców ESCO na rynku publicznych projektów EPC w Polsce. Warszawa.

Opracowanie powstało w ramach projektu
OSS Facylitator EPC (LIFE23-CET-FEPC/101167603)



Wydawca:

Krajowa Agencja
Poszanowania Energii S.A.
Al. Jerozolimskie 65/79
00-697, Warszawa

Autorzy:

dr inż. Paweł Gilewski

(Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.)

Autorzy analiz:

Marek Tobiacelli

(Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.)

Rafał Cieślak (Kancelaria Cieślak)

Redakcja:

Adam Ślusarz

(Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.)

Opracowanie graficzne i skład:

Radosław Szydłowski - [LI](#)

Zdjęcie na okładce:

Photo by jezioramazur

(@masuren_men) on Unsplash

ISBN: 978-83-932908-8-8

Warszawa, Wrzesień 2025



Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.

Al. Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa

 **+48 (22) 626 09 10**

 **kape@kape.gov.pl**

 **www.facylitatorEPC.pl**

 **www.kape.gov.pl/facylitator**

 **www.linkedin.com/company/kape-sa/**