



Uwagi do projektu nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej

Przedłożony do konsultacji projekt ustawy zmieniający ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (dalej jako: „Projekt”)¹ ma na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2002/UE z dnia 11 grudnia 2018 r., zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (dalej jako: „Dyrektywa 2018/2002”) poprzez stworzenie podstaw w krajowym porządku prawnym dla nowych rozwiązań przewidzianych w Dyrektywie 2018/2002/UE zmierzających do osiągnięcia krajowego celu oszczędności energii finalnej na koniec 2030 r. w wysokości 5500 tys. toe.

Dyrektywa 2018/2002 ustanawia nowy cel zakładający zwiększenie efektywności energetycznej o co najmniej 32,5 % do 2030 r. na poziomie unijnym w stosunku do scenariusza referencyjnego (PRIMES 2007 2) oraz zobowiązuje państwa członkowskie do m.in. ustanowienia systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, w wyniku których łączne oszczędności końcowego zużycia energii w okresie 2021-2030 będą równoważne rocznym nowym oszczędnościom wynoszącym

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337302>

² Komisja Europejska opublikowała tzw. scenariusz referencyjny zawierający przewidywany rozwój energetyki do 2050 roku. Dokument pt. „The EU Reference Scenario” przedstawia prognozę aktywności gospodarczej, która pozwala przeanalizować długoterminowe perspektywy w zakresie ekonomii, energii, klimatu i transportu w UE i państwach członkowskich, przy uwzględnieniu aktualnych ram polityk i trendów. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20160713%20draft_publication_REF2016_v13.pdf

co najmniej 0,8% średniorocznego zużycia energii finalnej z lat 2016-2018 lub alternatywnych rozwiązań przynoszących analogiczne oszczędności energii.

Pełna transpozycja Dyrektywy 2018/2002 oraz spełnienie zawartych w niej wymagań przyczyni się do oszczędności energii przynosząc korzyści dla konsumentów energii, gospodarki i środowiska. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że pilną potrzebę właściwego wdrożenia przepisów Dyrektywy 2018/2002, dla której termin transpozycji do prawa krajowego upłynął 25 czerwca 2020, a dla art. 1 pkt 5-10 oraz pkt 3 i 4 upływnie w dniu 25 października 2020 r. Dlatego pozytywnie oceniamy działania podejmowane w celu transpozycji przepisów Dyrektywy 2018/2002 jednocześnie przedstawiając poniżej swoje zastrzeżenia co do treści przedłożonego Projektu.

Transpozycja definicji „usługi energetycznej”

Przedłożony do konsultacji Projekt w dalszym ciągu nie transponuje do prawa krajowego definicji usługi energetycznej z art. 2 pkt 7 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (dalej jako: „Dyrektywa 2012/27”). Uzupelnienie przepisów krajowych o definicję usług energetycznych ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowej transpozycji wymogu wsparcia rynku usług energetycznych oraz dostępu do niego dla małych i średnich przedsiębiorstw (dalej jako: „MŚP”) zawartego w art. 18 Dyrektywy 2012/27. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Ministerstwa Klimatu w Polsce istnieje 1,84 miliona przedsiębiorstw, większość (99,8%) to przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie³. Rozbudowanie przepisów dotyczących usług energetycznych oraz ich promowania stanowi kluczowy element działań na rzecz promowania poprawy efektywności energetycznej w gospodarce, w szczególności w MŚP.

Mając na uwadze powyższe oraz w celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych należy dokonać transpozycji definicji „usługi energetycznej” zgodnej z definicją zawartą w Dyrektywie 2012/27.

Właściwa transpozycja definicji „energii finalnej”

Zawarta w art. 2 pkt 7 Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (dalej jako: „Ustawa o efektywności energetycznej”) definicja „energii finalnej” rozumianej jako energia lub paliwo zużywane przez odbiorcę końcowego, wykazuje rozbieżności względem definicji „energii końcowej” zawartej w art. 2 pkt 3 Dyrektywy 2012/27 i rozumianej jako całość energii dostarczonej sektorom przemysłu, transportu, gospodarstw domowych, usług i rolnictwa.

W opinii Fundacji wskazana jest pełna transpozycja definicji „energii finalnej” zgodnie z treścią Dyrektywy 2012/27. Usunięcie rozbieżności i ujednoczenie powyższych definicji pozwoli uniknąć wątpliwości interpretacyjnych w przyszłości.

³ <https://www.gov.pl/web/klimat/uslugi-energetyczne-w-msp>

Przeciwdziałanie problemowi ubóstwa energetycznego

Proponowana nowelizacja pomija transpozycję zawartego w art. 1 pkt 3 Dyrektywy 2018/2002 (zmieniającym art. 7 ust. 11 Dyrektywy 2012/27) wymogu uwzględnienia działań z zakresu poprawy efektywności energetycznej adresowanych bezpośrednio do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym zarówno w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, jak i środków alternatywnych.

Projektowane rozwiązania powinny uwzględniać, że określony udział środków w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, alternatywnych środków z dziedziny polityki lub programów lub środków finansowanych z krajowego funduszu efektywności energetycznej, zostanie przydzielony, na zasadzie priorytetu, gospodarstwom domowym w trudnej sytuacji, w tym gospodarstwom domowym dotkniętym ubóstwem energetycznym.

W opinii Fundacji, w celu pełnej i prawidłowej transpozycji Dyrektywy 2018/2002, wskazane jest uwzględnienie, w ramach przyjętych środków i rozwiązań systemowych, działań skierowanych bezpośrednio do podmiotów zagrożonych ubóstwem energetycznym, sprzyjających włączeniu społecznemu oraz ułatwiających dostęp do środków poprawiających efektywność energetyczną. Stosowany obecnie system dodatków energetycznych nie pełni swojej roli, tzn. jego wysokość nie pozwala na skuteczne poradzenie sobie z problemem ubóstwa energetycznego, np. nie pozwala na realne inwestycje służące zwiększeniu efektywności energetycznej, a jego forma – świadczenia finansowego – służy raczej pokryciu części kosztów energii elektrycznej aniżeli promuje efektywne wykorzystanie energii.

Wraz ze wzrostem cen CO₂ oraz przewidywanym w przyszłości zniesieniu taryf regulowanych, ubóstwo energetyczne stanie się ważnym wyzwaniem wymagającym sprawdzonych i skutecznych rozwiązań. Nowelizowana ustawa powinna tworzyć i promować narzędzia służące przeciwdziałaniu i skutecznej walce z problemem.

Rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych

Przedstawiony do konsultacji Projekt wprowadza art. 10 ust. 2 pkt 6 rozszerzający katalog podmiotów zobowiązanych, wymienionych w art. 10 obowiązującej ustawy o przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji i sprzedaży paliw ciekłych. Wprowadzenie powyższej zmiany uzasadnione zostało koniecznością objęcia systemem świadectw efektywności energetycznej większej liczby podmiotów, co w połączeniu z realizacją środków alternatywnych z dziedziny polityki, programów lub środków finansowanych z funduszu ochrony środowiska ma przyczynić się do osiągnięcia przyjętego celu efektywności energetycznej.

Analizując zaproponowane rozwiązanie, należy uwzględnić wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej jako: „NIK”)⁴, która wykazała, że choć sam system świadectw efektywności energetycznej funkcjonował prawidłowo, to jednak występowały poważne opóźnienia w ich wydawaniu przez Urząd Regulacji Energetyki (dalej jako: „URE”). Niemal 95 % świadectw zostało przekazanych po ustawowym terminie, wynoszącym 45 dni, a średni czas rozpatrzenia wniosku wyniósł 240 dni i był ponad

⁴ Kontrola P/18/021 – Efektywność energetyczna gospodarki została przeprowadzona w Urzędzie Regulacji Energetyki (URE) przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w dniach od 28 grudnia 2018 r. do 30 kwietnia 2019 r., https://www.nik.gov.pl/plik/id,21732,v,artykul_20694.pdf

pięć razy dłuższy niż przewidziany w przepisach. Podobna sytuacja dotyczyła postanowień o odmowie wydania świadectwa, gdzie średni czas rozpatrywania wniosku wyniósł 449 dni od daty wpływu.

Brak płynności i opóźnienia w pracy URE w negatywny sposób oddziaływały na funkcjonowanie systemu świadectw efektywności energetycznej naruszając jego równowagę popytowo-podażową, utrudnia realizację kolejnych zadań oraz skutkuje niepewnością podmiotów co do uzyskania wsparcia. Jako przyczyny dysfunkcyjności wskazano braki kadrowe oraz niedofinansowanie działań URE.

Mając na uwadze powyższe, za konieczne należy uznać wprowadzenie zmian poprawiających płynność funkcjonowania systemu świadectw efektywności energetycznej, w szczególności działań podejmowanych w tym zakresie przez URE. Odnosząc się do sygnalizowanych przyczyn opóźnień, należy rozważyć zagwarantowanie, na poziomie ustawowym, finansowania URE w zakresie zadań realizowanych w związku z funkcjonowaniem systemu świadectw efektywności energetycznej. Usprawnienie funkcjonowania URE, pośrednio przyczyni się do właściwej transpozycji art. 1 pkt 3 Dyrektywy 2018/2002 zmieniającego art. 7 Dyrektywy 2012/27 który wymaga od państw członkowskich osiągnięcia za pomocą systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej konkretnych oszczędności energii.

Brak rozwiązań dedykowanych MŚP

Art. 8 ust. 2 Dyrektywy 2018/2002 wprowadza obowiązek opracowania programów zachęt dla MŚP do poddawania się audytom energetycznym oraz wdrażania zaleceń sporządzonych w trakcie tych audytów. Przedmiotowy Projekt pomija transpozycję powyższego obowiązku, jednocześnie zwalniając MŚP z obowiązku przeprowadzenia audytów energetycznych (art. 36 Ustawy o efektywności energetycznej) wskazując na wysokie koszty związane z przeprowadzeniem audytu, które z różnych przyczyn mogą przekraczać aktualne możliwości finansowe przedsiębiorcy. Implementacja Dyrektywy 2018/2002 do krajowego systemu prawnego to właściwy i niezbędny krok w kierunku rozwoju nowoczesnej gospodarki oraz minimalizacji kosztów energetycznych. Proponowane zmiany legislacyjne powinny tworzyć ramy prawne dla funkcjonowania mechanizmów skierowanych do MŚP, pozwalających na dofinansowywanie przedsięwzięć modernizacyjnych energochłonnych urządzeń służących lokalnej produkcji i usługom pozwalających na osiągnięcie oszczędności energii w procesach produkcyjnych oraz w usługach. Odpowiednio skonstruowany system zachęt uwzględniający mechanizmy monitorowania oraz nagradzania MŚP podejmujące skuteczne działania poprawiające efektywność energetyczną stanowiłby narzędzie motywacyjne wpisujące się w cel Dyrektywy 2018/2002.

Rozszerzenie katalogu przedsięwzięć, za które można uzyskać świadectwo efektywności energetycznej

Dyrektywa 2012/27 zezwala na uwzględnianie oszczędności energii uzyskanych dzięki szeroko pojętym działaniom prowadzącym do sprawdzonej i wymiernej lub dającej się oszacować poprawy efektywności energii. Zbyt daleko idące zawężenie katalogu przedsięwzięć, za które można uzyskać świadectwa efektywności energetycznej, może zostać uznane za niezgodne z Dyrektywą 2012/27. Uchybienie to jest istotne z punktu widzenia prawidłowej transpozycji, w szczególności art. 2 pkt 5 i 19 Dyrektywy 2012/27.

W związku z powyższym, wskazanym byłoby rozszerzenie katalogu przedsięwzięć, za które można uzyskać świadectwo efektywności energetycznej (art. 19 Ustawy o efektywności energetycznej)

m.in. o inteligentne budynki, monitoring i zarządzanie energią oraz instrumenty Demand Side Management.

Podwyższenie opłaty zastępczej

Wysokość opłaty zastępczej jest niezwykle istotna dla zapewnienia skuteczności systemu świadectw efektywności energetycznej. W sytuacji, w której opłata zastępcza będzie odpowiednio wysoka, opłacalnym stanie się przeprowadzanie inwestycji mających na celu poprawę efektywności energetycznej.

Alternatywnie, należy zmienić warunek możliwości realizacji obowiązku uzyskania oszczędności energii określonego w art. 10 ust. 1 Ustawy o efektywności energetycznej poprzez wniesienie opłaty zastępczej, gdy oferowana cena świadectwa jest wyższa od opłaty zastępczej, na taki, gdzie oferowana cena świadectwa jest wyższa od trzykrotności wartości opłaty zastępczej. Utrzymanie niskiej opłaty zastępczej nie zachęca do inwestowania w projekty, które miałyby na celu pozyskiwanie świadectw, natomiast zwiększenie możliwości kompensaty za inwestycję w efektywność energetyczną spowodowałoby zachętę do podejmowania tego typu działań przez większą liczbę podmiotów oraz pobudziło rynek świadectw efektywności energetycznej.

Anna Frączyk

Legal Researcher

afraczyk@clientearth.org

www.clientearth.org



Brussels

60 Rue du Trône (3ème étage)
Box 11, Ixelles, 1050 Bruxelles
Belgique

Berlin

Albrechtstraße 22
10117 Berlin
Germany

Warsaw

ul. Mokotowska 33/35
00-560 Warszawa
Polska

Beijing

1950 Sunflower Tower
No. 37 Maizidianjie
Chaoyang District
Beijing 100026
China

London

Fieldworks
274 Richmond Road
Martello St. Entrance
E8 3QW
United Kingdom

Madrid

García de Paredes
76 duplicado
1º Dcha
28010 Madrid
Spain