

SYSTEM BIAŁYCH CERTYFIKATÓW DO ZMIANY

ANALIZA PRAWNA





SYSTEM BIAŁYCH CERTYFIKATÓW DO ZMIANY. Wymagania wprowadzone przez artykuł 7 Dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej a polski system białych certyfikatów

Przygotowanie:
Agata Bator
ClientEarth Poland

Nadzór merytoryczny:
dr Marcin Stoczkiewicz
ClientEarth Poland

Grafika i skład:
Agnieszka Skurzanko

Warszawa, styczeń 2014 r.



Wykaz skrótów	4
Streszczenie	5
Wstęp	6
1. Strony zobowiązane, czyli na kim powinny spocząć obowiązki w zakresie oszczędności energii? – Art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 Dyrektywy	9
1.1 Interpretacja Art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 Dyrektywy	9
1.2 Odniesienie do przepisów krajowych – podmioty zobowiązane do nabycia i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów na podstawie Ustawy o efektywności energetycznej a strony zobowiązane określone w Dyrektywie	14
2. Wielkość obowiązku w zakresie oszczędności energii, czyli jak obliczyć oszczędność energii do osiągnięcia do 2020 r.? – art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 2 Dyrektywy	16
2.1 Interpretacja art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 2, 3 i 4 Dyrektywy	16
2.2 Obecny stan prawny i konieczność zmian, w kontekście art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 2, 3 i 4 Dyrektywy	21
3. Wypełnienie obowiązku wykazania oszczędności energii („eligible measures”) i jego weryfikacja – art. 7 ust. 6 i 7 Dyrektywy oraz Załącznik V do Dyrektywy	26
3.1 Interpretacja art. 7 ust. 6 i 7 Dyrektywy oraz wybranych postanowień Załącznika V do Dyrektywy	26
3.1.1 Obliczanie oszczędności energii	26
3.1.2 Weryfikacja oszczędności energii	33
3.2 Obecny stan prawny i konieczność jego zmiany w kontekście art. 7 ust. 6 i 7 Dyrektywy oraz wybranych postanowień Załącznika V do Dyrektywy	34
4. Środki z dziedziny polityki oraz krajowy fundusz efektywności energetycznej – art. 7 ust. 9 Dyrektywy oraz art. 20 ust. 6 Dyrektywy	41
Podsumowanie i rekomendacje ClientEarth	45

Wykaz skrótów:

Dyrektywa

dyrektywa 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 uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 315 z 14.11.2012 r., s. 1)

Dyrektywa 2004/8/WE

dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniającej dyrektywę 92/42/EWG (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 52 z 21.02.2004 r., s. 3)

Dyrektywa 2006/32/WE

dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 114 z 27.04.2006 r., s. 64)

Dyrektywa 2009/72/WE

dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dziennik Urzędowy L 211 z 14.08.2009, s. 55)

Dyrektywa 2009/73/WE

dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dziennik Urzędowy L 211 z 14.08.2009, s. 94)

Fundusz Termomodernizacji i Remontów

Fundusz Termomodernizacji i Remontów, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2008 r. nr 223 poz. 1459)

Komisja

Komisja Europejska

NFOŚiGW

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, o którym mowa w art. 400 ust. 1 Prawa ochrony środowiska

Prawo Energetyczne

ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059)

Prawo ochrony środowiska

ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. z dnia 26 sierpnia 2013 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 1232)

Rozporządzenie w sprawie audytu

rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, wzoru karty audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii (Dz. U. z 2012 r. poz. 962)

Ustawa o efektywności energetycznej

ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2011 r. nr 94 poz. 551, z późn. zm.)

Streszczenie

Dyrektywa określa unijny cel, jakim jest zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 roku. Artykuł 7 Dyrektywy wymaga, aby cel ten został osiągnięty między innymi poprzez ustanowienie przez państwa członkowskie systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej.

Co do zasady, Dyrektywa wymaga, aby w wyniku wprowadzenia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, państwa członkowskie osiągały każdego roku nowe oszczędności energii, w wysokości 1,5% rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym uśrednionej w ostatnim trzyletnim okresie przed dniem 1 stycznia 2013 r. Strony zobowiązane powinny zostać wyznaczone przez państwa członkowskie, spośród dystrybutorów energii lub przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii. Artykuł 7 Dyrektywy zawiera szczegółowe regulacje dotyczące sposobu obliczania łącznego celu w zakresie oszczędności energii przez poszczególne państwa członkowskie (w tym możliwych odliczeń), rozłożenia oszczędności energii w czasie, sposobu wyboru stron zobowiązanych i metod weryfikacji uzyskanych oszczędności energii. Dyrektywa zezwala także na wprowadzenie przez państwa członkowskie, alternatywnie wobec systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, innych środków z dziedziny polityki prowadzących do oszczędności energii lub utworzenie w tym celu funduszu efektywności energetycznej.

Polskie przepisy dotyczące efektywności energetycznej nie spełniają wymagań określonych w artykule 7 Dyrektywy. W celu dostosowania ich do tych wymagań, niezbędne są daleko idące zmiany, reformujące wprowadzony tymi przepisami system białych certyfikatów, który w założeniu miał wspierać efektywność energetyczną.

Konieczne jest między innymi:

- określenie nowego krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej,
- zmiana kręgu podmiotów zobowiązanych do uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów,
- zapewnienie, że większość oszczędności energii będzie osiągnięta w sektorze odbiorców końcowych,
- zapewnienie właściwej weryfikacji osiągniętych oszczędności energii.



Wstęp

Celem Dyrektywy jest osiągnięcie unijnego celu zwiększenia do 2020 r. efektywności energetycznej o 20%, a także stworzenie warunków dla dalszego polepszania efektywności energetycznej po 2020 r. Wspomniany cel w zakresie efektywności energetycznej jest jednym z celów unijnej strategii na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (strategia Europa 2020), w ramach priorytetu „rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej”.

Dyrektywa określa efektywność energetyczną jako jeden z najlepszych sposobów na sprostanie stojącym przed Unią wyzwaniom wynikającym z rosnącego uzależnienia od importu energii i ograniczonych zasobów energetycznych, a także konieczności ograniczenia zmian klimatu i przewyciężenia kryzysu gospodarczego. Efektywność energetyczna zwiększa poziom bezpieczeństwa dostaw energii przez obniżenie zużycia energii pierwotnej oraz ograniczanie importu energii. Przyczynia się także do obniżania w sposób opłacalny emisji gazów cieplarnianych, a tym samym do łagodzenia skutków zmiany klimatu¹. Efektywność energetyczną można wręcz postrzegać jako największe źródło energii jakim dysponuje Europa².

Obok wskazanego wyżej celu w zakresie efektywności energetycznej, strategia Europa 2020 przewiduje także ograniczenie o co najmniej 20% emisji dwutlenku węgla oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20%³. Nie ulega wątpliwości, że te trzy cele są ze sobą powiązane – zarówno efektywność energetyczna, jak i rozwój odnawialnych źródeł energii przyczyniają się do ograniczenia emisji dwutlenku węgla.

W komunikacie Komisji z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie planu na rzecz efektywności energetycznej z 2011 roku potwierdzono, że Unia nie jest na właściwej drodze do osiągnięcia 20% celu w zakresie efektywności energetycznej, pomimo realizacji krajowych polityk w zakresie efektywności energetycznej opisanych w pierwszych krajowych planach działania na rzecz efektywności energetycznej przedstawionych przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami Dyrektywy 2006/32/WE.

Dyrektywa 2006/32/WE zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia oraz dążenia do osiągnięcia do 2016 r. ogólnego krajowego celu orientacyjnego w zakresie oszczędności energii w wysokości 9%, który będzie realizowany za pomocą usług

1 Punkt (1) preambuły Dyrektywy.

2 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.”, KOM(2011) 109 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:PL:PDF>, s. 2.

3 Komunikat Komisji Europa 2020, „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>.

energetycznych i innych środków poprawy efektywności energetycznej. Analizy poprzedzające przyjęcie Dyrektywy wykazały, że państwa członkowskie są na właściwej drodze do osiągnięcia celu 9% do 2016 r., jednak cel ten jest dużo mniej ambitny niż przyjęty później cel w wysokości 20% do roku 2020⁴.

W związku z powyższym, w celu pobudzenia państw członkowskich do podjęcia wysiłków zmierzających do osiągnięcia ambitnego celu zakładającego obniżenie o 20% zużycia energii pierwotnej w Unii do roku 2020, konieczna stała się aktualizacja unijnych ram prawnych w dziedzinie efektywności energetycznej za pomocą dyrektywy, która służyłaby osiągnięciu tego celu, a także dalszemu zwiększeniu efektywności energetycznej po 2020 r.⁵ Rezultatem tej aktualizacji jest Dyrektywa. Dyrektywa przewiduje zwłaszcza ustanowienie przez państwa członkowskie systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, mających doprowadzić do osiągnięcia krajowych celów w zakresie oszczędności energii.

Należy zaznaczyć, że Dyrektywa bezpośrednio odwołuje się do dyrektyw będących niejako jej poprzedniczkami, t.j. Dyrektywy 2004/8/WE i Dyrektywy 2006/32/WE. Zwłaszcza punkt (65) preambuły Dyrektywy stanowi, że dyrektywa ta powinna pozostać bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich odnoszących się do terminów transpozycji do prawa krajowego i stosowania dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. W działaniach legislacyjnych zmierzających do transpozycji Dyrektywy należy brać pod uwagę zarówno przepisy tej dyrektywy (w zakresie w jakim różni się od dyrektyw ją poprzedzających, t.j. dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE), jak i przepisy dyrektyw ją poprzedzających (w zakresie, w jakim ich przepisy pozostały niezmienione Dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej).

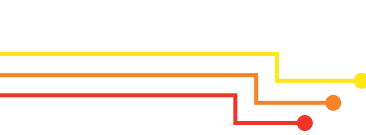
Ustawą o efektywności energetycznej, w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego Dyrektywy 2006/32/WE, zostały ustanowione ramy prawne dla systemu mającego stymulować inwestycje w efektywność energetyczną w Polsce. System opiera się na nałożeniu na określone podmioty obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki określonej ilości świadectw efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów) lub uiszczenia odpowiedniej opłaty zastępczej. Obowiązek ten został nałożony na przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także na odbiorców końcowych energii oraz domy maklerskie i towarowe domy maklerskie, zawierających transakcje na giełdzie towarowej.

Białe certyfikaty są wydawane podmiotom realizującym przedsięwzięcia prowadzące do zwiększenia efektywności energetycznej. W celu wyboru przedsięwzięć, za które zostaną przyznane białe certyfikaty, ogłaszane są przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przetargi. Prawa majątkowe wynikające z białych certyfikatów stanowią towar giełdowy, w rozumieniu w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych⁶ i są zbywalne. Obrót białymi certyfikatami odbywa się za

4 Punkt (56) preambuły Dyrektywy.

5 Punkt (10) preambuły Dyrektywy.

6 t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 48, poz. 284.



pośrednictwem giełdy towarowej. Istotną kwestią jest zwłaszcza odzwierciedlenie zbycia i nabycia białych certyfikatów na indywidualnych kontach zbywcy i nabywcy w tzw. rejestrze świadectw efektywności energetycznej, prowadzonym przez giełdę towarową. W ten sposób podmioty zobowiązane do przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów mogą je nabyć od innych podmiotów.

System białych certyfikatów został wprowadzony w celu implementacji Dyrektywy 2006/32/WE. Dyrektywa stawia jednak dużo ambitniejsze cele w zakresie efektywności energetycznej niż Dyrektywa 2006/32/WE i określa szczegółowe wymogi dotyczące systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej (czego Dyrektywa 2006/32/WE nie czyni). W związku z powyższym, jeżeli system białych certyfikatów miałby stanowić system zobowiązujący do efektywności energetycznej w rozumieniu art. 7 ust. 1 Dyrektywy, powinien on zostać istotnie zmodyfikowany.

Należy zaznaczyć, że jak wynika z „Informacji w sprawie metody stosowanej w Polsce dla systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej – na podstawie art. 7 i Załącznika V dyrektywy 2012/27/UE”⁷ przekazanej przez Polskę Komisji, to właśnie system białych certyfikatów ma stanowić system zobowiązujący do efektywności energetycznej, o którym mowa w Dyrektywie. Termin transpozycji Dyrektywy do polskiego porządku prawnego to 5 czerwca 2014 r. (art. 28 ust. 1 Dyrektywy) – do tego czasu system białych certyfikatów powinien zostać dostosowany do wymogów art. 7 i Załącznika V Dyrektywy.

Niniejsze opracowanie stanowi analizę art. 7 Dyrektywy, zobowiązującego państwa członkowskie do ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, oraz odpowiednich przepisów Ustawy o efektywności energetycznej. Wskazano w nim także kierunki, w jakich powinny iść zmiany krajowych przepisów z zakresu efektywności energetycznej, żeby zapewnić zgodność z wymogami art. 7 Dyrektywy oraz stawianymi przez nią ogólnymi celami.



⁷ http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/doc/article7/2013_pl_eed_article7_pl.pdf

1.

Strony zobowiązane, czyli na kim powinny spocząć obowiązki w zakresie oszczędności energii?

Art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 Dyrektywy

1.1.

Interpretacja Art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 Dyrektywy

Zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit pierwszy Dyrektywy, państwo członkowskie powinno ustanowić system zobowiązujący do efektywności energetycznej, zapewniający osiągnięcie przez dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii, które zostały wyznaczone jako strony zobowiązane na podstawie art. 7 ust. 4 Dyrektywy i które prowadzą działalność na terytorium danego państwa członkowskiego, łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej do dnia 31 grudnia 2020 r. (podkreślenie autorki).

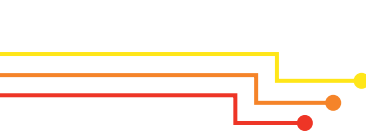
Właściwe wyznaczenie stron zobowiązanych ma kluczowe znaczenie dla prawidłowej transpozycji Dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Tylko oszczędność energii, do której doprowadziły strony zobowiązane⁸ będzie mogła być uwzględniona w łącznym celu w zakresie oszczędności energii końcowej, jaki ma być osiągnięty do dnia 31 grudnia 2020 r. (odnośnie wielkości oszczędności energii wymaganej w celu wypełnienia tego obowiązku – zob. punkt 2.1 poniżej). Strona zobowiązana jest zdefiniowana w art. 2 pkt (14) Dyrektywy jako dystrybutor energii lub przedsiębiorstwo prowadzące detaliczną sprzedaż energii, objęte krajowymi systemami zobowiązującymi do efektywności energetycznej, o których mowa w art. 7 Dyrektywy. W celu prawidłowego wyznaczenia stron zobowiązanych, należy sięgnąć także do innych definicji zawartych w art. 2 Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (t.j. definicji „energii”, „odbiorcy końcowego”, „dystrybutora energii” oraz „przedsiębiorstwa prowadzącego detaliczną sprzedaż energii”).

Wyjaśnienie i analiza kluczowych pojęć

W pierwszej kolejności należy przeanalizować podstawowe dla całej Dyrektywy definicje „energii” oraz „odbiorcy końcowego”. Zgodnie z art. 2 pkt 1) Dyrektywy, „energia” oznacza wszelkie formy nośników energii, paliwa, energię cieplną, energię ze źródeł odnawialnych, energię elektryczną lub każdą inną formę energii, określone w art. 2 lit. d) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii⁹. „Odbiorca końcowy” jest zdefiniowany w art. 2 pkt 23) Dyrektywy

⁸ Z zastrzeżeniem możliwości przewidzianej w art. 7 ust. 7 pkt. b), o której mowa w punkcie 3.1.1 niniejszego opracowania.

⁹ Zgodnie z art. 2 lit d) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dziennik Urzędowy L 304,14.11.2008), „nośniki energii” oznaczają paliwa, energię cieplną, energię odnawialną, energię elektryczną lub każdą inną formę energii.



i oznacza osobę fizyczną lub prawną, która dokonuje zakupu energii do własnego użytku. Ponieważ definicja ta jest w pewnym stopniu zbieżna z definicją funkcjonującą już w Prawie Energetycznym, w celu interpretacji pojęcia „odbiorcy końcowego” można odwołać się do wypracowanych już na gruncie prawa polskiego poglądów doktryny. Zgodnie z tymi poglądami, „(...) poprzez użytkowanie energii lub paliw można rozumieć wyczerpanie zasobów energii lub paliw, które zostały dostarczone do odbiorcy końcowego poprzez ich użytkowanie. W świetle powyższego, procesy energetyczne w zakresie użytkowania energii lub paliw będą dotyczyły procesów technicznych związanych z ich przetwarzaniem przez odbiorców końcowych, przykładowo użytkowaniem energii elektrycznej do celów oświetlenia bądź ogrzewania mieszkania. Innym przykładem może być proces spalania gazu ziemnego w celu ogrzewania mieszkania lub przygotowania posiłków. Użytkowanie energii lub paliw nie musi jednak wiązać się z zamianą ich formy. Przykładowo procesem energetycznym może być proces techniczny związany z użytkowaniem ciepłej wody użytkowej do celów gospodarczych w gospodarstwie domowym.”¹⁰ *A contrario*, zakupem do własnego użytku nie będzie zakup energii lub paliw w celu ich dalszej odsprzedaży. Warto zaznaczyć, że Dyrektywa nie wprowadza rozróżnienia między odbiorcami w gospodarstwach domowych i innymi odbiorcami (jak czyni to np. Dyrektywa 2009/72/WE).

Kolejnymi kluczowymi pojęciami są pojęcia „dystrybutora energii” oraz „przedsiębiorstwa prowadzącego detaliczną sprzedaż energii”, ponieważ to spośród tych podmiotów państwa członkowskie mają wyznaczyć strony zobowiązane. Zgodnie z art. 2 pkt. (20) Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, „dystrybutor energii” oznacza osobę fizyczną lub prawną, w tym operatora systemu dystrybucyjnego¹¹, odpowiedzialną za przesył energii w celu jej dostarczenia do odbiorców końcowych lub do elementów systemów dystrybucyjnych, które sprzedają energię odbiorcom końcowym. Definicja ta wymaga głębszej analizy. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że użyte w tej definicji słowo „przesył” nie powinno być utożsamiane z pojęciem przesyłu energii elektrycznej lub gazu w rozumieniu Dyrektywy 2009/72/WE i Dyrektywy 2009/73/WE, a tym samym z pojęciem „przesyłania” funkcjonującym na gruncie polskiego Prawa Energetycznego¹².

Powyższy wniosek wynika z analizy innych wersji językowych Dyrektywy. Wersja angielskojęzyczna używa w tym kontekście sformułowania „*transporting*”, zaś wersja francuskojęzyczna sformułowania „*transport*” które można przetłumaczyć jako „transport” czy też „transportowanie”, które jest pojęciem szerszym niż „przesył” w rozumieniu Prawa Energetycznego. Uznanie „przesyłu”, o którym mowa w art. 2 pkt. (20) Dyrektywy, za „przesyłanie”, o którym mowa w polskim Prawie Energetycznym, oznaczałoby zawężenie pojęcia „dystrybutora energii” wyłącznie do przedsiębiorstw transportujących paliwa

10 Tak: F. Elżanowski [w:] Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo Energetyczne. Komentarz*, LEX 2010, wersja elektroniczna dostępna w serwisie prawnym LEX.

11 „Operator systemu dystrybucyjnego” oznacza „operatora systemu dystrybucyjnego” określonego, odpowiednio, w Dyrektywie 2009/72/WE i Dyrektywie 2009/73/WE – definicje te są zasadniczo zgodne z definicją operatora systemu dystrybucyjnego funkcjonującą na gruncie Prawa Energetycznego, zgodnie z którą operator systemu dystrybucyjnego to przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie dystrybucyjnym gazowym albo systemie dystrybucyjnym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci dystrybucyjnej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi albo innymi systemami elektroenergetycznymi (art. 3 pkt. 25 Prawa Energetycznego).

12 Zgodnie z art. 3 pkt 4 w zw. z pkt 11a Prawa Energetycznego, „przesyłanie” oznacza transport paliw gazowych oraz energii elektrycznej siecią przesyłową, t.j. odpowiednio, siecią gazową wysokich ciśnień (z wyłączeniem gazociągów kopalnianych i bezpośrednich), albo siecią elektroenergetyczną najwyższych lub wysokich napięć, za której ruch sieciowy jest odpowiedzialny operator systemu przesyłowego, w celu ich dostarczania paliw gazowych albo energii elektrycznej do sieci dystrybucyjnych lub odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci przesyłowych, a ponadto także transport paliw ciekłych siecią rurociągów oraz ciepła siecią ciepłowniczą do odbiorców przyłączonych do tej sieci.

i energię za pomocą sieci, i to dodatkowo, w przypadku energii elektrycznej – sieci najwyższych lub wysokich napięć, a w przypadku paliw gazowych – sieci wysokich ciśnień. Takie zawężenie nie ma żadnego uzasadnienia w przepisach Dyrektywy i byłoby z nią niezgodne.

Sięgnięcie do innych wersji językowych Dyrektywy może być także pomocne przy ustaleniu zakresu pojęcia „elementów systemów dystrybucyjnych”, które w wersji polskojęzycznej jest niejasne. Jego odpowiednik w wersji angielskojęzycznej to „*distribution stations*”, a w wersji francuskojęzycznej „*stations de distribution*” (co sugeruje, że prawodawca miał na myśli zwłaszcza punkty sprzedaży nośników energii, takie jak np. stacje paliw).

Analiza innych niż polskojęzyczna wersji językowych Dyrektywy jest uzasadniona, ponieważ, mając na względzie zapewnienie jednolitości interpretacji przepisów unijnych, sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych przepisu unijnego nie może służyć za jedyną podstawę jego wykładni ani też nie można mu przypisywać pierwszeństwa w stosunku do innych wersji językowych¹³.

Ostatnie z kluczowych pojęć, t.j. „przedsiębiorstwo prowadzące detaliczną sprzedaż energii” oznacza osobę fizyczną lub prawną sprzedającą energię odbiorcom końcowym (art. 2 pkt 22 Dyrektywy). Ta definicja, biorąc pod uwagę przytoczone powyżej definicje „energii” oraz „odbiorcy końcowego” wydaje się jasna i nie wymaga dalszej analizy.

Potencjalne strony zobowiązane

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że państwa członkowskie powinny wyznaczyć strony zobowiązane spośród podmiotów prowadzących na terenie tego państwa członkowskiego działalność w zakresie:

- transportu paliw i energii za pomocą sieci (w tym energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw gazowych, paliw ciekłych), w celu ich dostarczenia do odbiorców kupujących te paliwa lub energię na własny użytek;
- transportu paliw i energii za pomocą sieci (w tym energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw gazowych, paliw ciekłych), w celu ich dostarczenia do stacji dystrybucyjnych (lub punktów sprzedaży detalicznej), które następnie sprzedają te paliwa lub energię odbiorcom kupującym te paliwa lub energię na własny użytek;
- dostarczanie paliw (stałych, ciekłych i gazowych) do stacji dystrybucyjnych (punktów sprzedaży detalicznej, np. do stacji paliw), które następnie sprzedają te paliwa lub energię odbiorcom kupującym te paliwa lub energię na własny użytek, inaczej niż za pomocą sieci;
- sprzedaży paliw i energii odbiorcom kupujących te paliwa lub energię na własny użytek (w tym energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw gazowych, paliw stałych, paliw ciekłych).

¹³ Tak: Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-187/07 Dirk Endendijk, pkt 22 i 23; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-449/93 Rockfon, Rec. s. I-4291, pkt 28; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-296/95 EMU Tabac i in., Rec. s. I-1605, pkt 36; oraz wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-280/04 Jyske Finans, Zb.Orz. s. I-10683, pkt 31.



Kryteria wyboru stron zobowiązanych

Wskazówki dotyczące wyboru stron zobowiązanych spośród wymienionych wyżej podmiotów zawiera art. 7 ust. 4 Dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem, każde państwo członkowskie wyznacza strony zobowiązane spośród dystrybutorów energii lub przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii działających na jego terytorium, na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, i może przy tym uwzględnić przedsiębiorstwa prowadzące dystrybucję lub sprzedaż detaliczną paliw transportowych działające na jego terytorium. Z samego przepisu art. 7 ust. 4 Dyrektywy wynika zatem wprost jedynie możliwość uwzględnienia bądź nie uwzględnienia przy wyborze stron zobowiązanych przedsiębiorstw prowadzących dystrybucję lub sprzedaż detaliczną paliw transportowych. W pozostałym zakresie kryteria wyboru stron zobowiązanych nie są oczywiste, wiadomo jedynie, że powinny być „obiektywne i niedyskryminacyjne”.

Przywołane przepisy Dyrektywy stanowią urzeczywistnienie ogólnej unijnej zasady niedyskryminacji, która znajduje zastosowanie w wielu różnych obszarach, w tym także w odniesieniu do działalności przedsiębiorstw. Treścią zasady niedyskryminacji jest zakaz zróżnicowanego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej (lub podobnej) sytuacji, jeśli to zróżnicowanie jest arbitralne i nieuzasadnione. Zasada nie będzie więc miała zastosowania w przypadkach, gdy różne (dyskryminujące) traktowanie jest uzasadnione ze względu na obiektywne kryteria¹⁴.

Zasada niedyskryminacji dotyczy zarówno dyskryminacji jawnej (t.j. bezpośredniej, gdy środek wyraźnie odwołuje się do „zakazanego” kryterium zróżnicowania) oraz ukrytej (pośredniej, gdy środek zawiera kryterium z pozoru neutralne, faktycznie jednak powoduje dyskryminację, również wtedy gdy taki skutek był niezamierzony)¹⁵. W prawie unijnym wyraźnie wskazywane są głównie kryteria dyskryminacji dotyczące osób fizycznych (takie jak płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie, niepełnosprawność, czy przynależność państwowa). W przypadku wyboru stron zobowiązanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 7 ust. 4 Dyrektywy trudno jest wskazać takie jednoznacznie „zakazane” kryterium. Wydaje się zatem, że w przypadku wyboru stron zobowiązanych większe będzie ryzyko dyskryminacji pośredniej, t.j. doprowadzenia do faktycznych nierówności, poprzez zastosowanie pozornie obiektywnego kryterium wyboru strony zobowiązanej. Poszczególne kryteria zastosowane przez państwa członkowskie przy wyborze stron zobowiązanych powinny zatem zostać ocenione indywidualnie, pod kątem tego, czy są obiektywne i niedyskryminacyjne. Istotne będzie także racjonalne i obiektywne uzasadnienie kryteriów wyboru stron zobowiązanych.

Można wskazać kilka istotnych kwestii, jakie powinny być rozstrzygnięte podczas wyznaczenia stron zobowiązanych i uzasadniania zastosowanych kryteriów ich wyboru. Przede wszystkim, podejmując decyzję, które podmioty wyznaczyć jako strony zobowiązane, państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę to, czy dana grupa podmiotów ma rzeczywisty kontakt z odbiorcą końcowym, a także czy posiada infrastrukturę i systemy niezbędne do podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia oszczędności energii lub zlecenia przeprowadzenia takich działań. Uważa się, że zazwyczaj to więksi dostawcy

¹⁴ Tak: A. Wyrozumska, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, „Instytucje i prawo Unii Europejskiej”, Warszawa 2012, s. 342.

¹⁵ *Ibidem*, s. 342.

energii posiadają praktyczne możliwości realizacji takich przedsięwzięć¹⁶. Kwestię tę państwa członkowskie powinny rozważyć zwłaszcza podejmując decyzję, czy jako strony zobowiązane wyznaczyć dystrybutorów, czy sprzedawców energii. Należy zwrócić uwagę na okoliczność, że w przypadku podmiotów działających na rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej, które to rynki regulują dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE, co do zasady obowiązuje rozdział działalności w zakresie sprzedaży energii elektrycznej i gazu ziemnego od działalności w zakresie transportu energii elektrycznej i gazu sieciami (tzw. *unbundling*)¹⁷. W zakresie rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego, postawienie przed państwami członkowskimi alternatywnej możliwości wyznaczenia jako strony zobowiązane dystrybutorów lub sprzedawców wynika przede wszystkim właśnie z *unbundlingu*. Warto zwrócić uwagę, że w innych sektorach, np. w sektorze ciepłownictwa, brak jest obowiązku rozdzielenia działalności w zakresie sprzedaży od działalności w zakresie dystrybucji i przesyłu, a zatem w niektórych przypadkach ten sam podmiot będzie jednocześnie dystrybutorem energii i przedsiębiorstwem prowadzącym detaliczną sprzedaż energii.

Państwa członkowskie powinny także zadecydować, z jakich sektorów (biorąc pod uwagę formę energii lub rodzaj paliwa, np. energia elektryczna, energia cieplna, gaz ziemny, LPG, czy paliwa używane w transporcie) powinny pochodzić strony zobowiązane. Podejmując tę decyzję, państwa członkowskie powinny uwzględnić w szczególności szeroką definicję energii określoną w art. 2 pkt. 1 Dyrektywy (zważywszy, że Dyrektywa nakazuje wybrać strony zobowiązane spośród sprzedawców i dystrybutorów energii), ale także inne okoliczności (z uwagi na pewien stopień uznaniowości, który został przyznany państwu członkowskim w wyznaczaniu stron zobowiązanych przez art. 7 ust. 4 Dyrektywy). W raporcie „*Best Practices in Designing and Implementing Energy Efficiency Obligation Schemes, Research Report Task XXII of the International Energy Agency Demand Side Management Programme*”, wskazano, że taką okolicznością powinien być na przykład szacowany potencjał oszczędności energii w danym sektorze¹⁸.

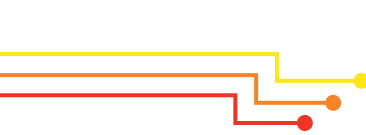
Należy jednak zwrócić uwagę na okoliczność, że w art. 7 ust. 7 lit. b) Dyrektywa zezwala stronom zobowiązanych na zaliczanie na poczet ich zobowiązań poświadczonych oszczędności energii osiągniętej przez dostawców usług energetycznych lub inne strony trzecie. Powoduje to, że wykazując oszczędność energii, strony zobowiązane mogą wskazać oszczędności energii osiągnięte przez inne podmioty, a zatem niekoniecznie oszczędności energii osiągnięte u odbiorców końcowych będących klientami danej strony zobowiązanej¹⁹. Może to spowodować niejako „oderwanie” sektora, w jakim zostanie osiągnięta oszczędność energii, od sektora, w jakim działa strona zobowiązana wykazująca tę oszczędność. W związku z powyższym, kwestia sektorów objętych systemem zobowiązującym do efektywności energetycznej, ma znaczenie także przy ustalaniu katalogu środków poprawy efektywności energetycznej służących osiągnięciu celów w zakresie oszczędności energii. Przy ustalaniu katalogu tych środków, istotny jest także podział

16 „*Best Practices in Designing and Implementing Energy Efficiency Obligation Schemes, Research Report Task XXII of the International Energy Agency Demand Side Management Programme*”, Raport przygotowany przez Regulatory Assistance Project, czerwiec 2012 r., www.raonline.org, s. 4.

17 Zob. P. Cameron, *Legal Aspects of EU Energy Regulation. Implementing the New Directives on the Electricity and Gas Across Europe*, Oxford 2005, s. 43 – 45; M. Nowak, *Rozdział przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo w sektorze energii elektrycznej i gazu na podstawie Dyrektywy Elektroenergetycznej i Gazowej. Mit czy rzeczywistość?*, PUG 2007, nr 8, s. 2-10; M. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 123 – 144, 183 – 204, 241- 250; F.M. Salerno, *Neutral Networks: The Paradox of Unbundling in the European Regulation of Energy and Telecommunications*, ECLRev. 2008, nr 29(8), s. 471 – 479.

18 *Ibidem*, s. 3.

19 Przy założeniu, że państwo członkowskie skorzysta z możliwości przewidzianej w art. 7 ust. 7 lit. b) Dyrektywy.



na poszczególne typy infrastruktury (takie jak budynki mieszkalne, budynki usługowe, budynki publiczne, czy budynki i instalacje wykorzystywane przez przemysł) – tu także wskazane jest oparcie się na szacowanych potencjałach oszczędności energii w danej kategorii infrastruktury²⁰.

Innymi kryteriami uzasadniającymi wybór stron zobowiązanych mogą być na przykład rozmiar przedsiębiorstwa oraz czas funkcjonowania na rynku²¹ (np. możliwość niewyznaczenia jako strony zobowiązane podmiotów rozpoczynających działalność na niektórych rynkach, zwłaszcza rynkach na których konkurencja nie jest jeszcze dostatecznie rozwinięta). Wyznaczenie jako strony zobowiązane wszystkich podmiotów z danego sektora rynku energii, bez względu na ich rozmiar oraz okoliczność, że dopiero rozpoczynają działalność, może w niektórych przypadkach prowadzić właśnie do opisanej powyżej dyskryminacji pośredniej. Jednakowe traktowanie podmiotów będących w różnej sytuacji może bowiem prowadzić do faktycznej dyskryminacji. Ciężary związane z uczestnictwem w systemie zobowiązującym do efektywności energetycznej, mogą na przykład okazać się nadmiernym obciążeniem dla mniejszych przedsiębiorstw lub podmiotów rozpoczynających działalność w niektórych sektorach. Takie wyłączenia z systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej powinny jednak być uzasadnione i poparte odpowiednimi analizami.

Konsekwencją wyznaczenia danego podmiotu jako strony zobowiązanej jest obowiązek wykazania przez ten podmiot, że doprowadził on (bezpośrednio lub poprzez strony trzecie – jeżeli państwo członkowskie przewidzi taką możliwość na podstawie art. 7 ust. 7 lit. b) Dyrektywy) do osiągnięcia określonej oszczędności energii (co do zasady w segmencie odbiorców końcowych).

1.2. **Odniesienie do przepisów krajowych – podmioty zobowiązane do nabycia i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów na podstawie Ustawy o efektywności energetycznej a strony zobowiązane określone w Dyrektywie**

Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy o efektywności energetycznej do uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów) są zobowiązane następujące podmioty:

20 „Best Practices in Designing and Implementing Energy Efficiency Obligation Schemes, Research Report Task XXII of the International Energy Agency Demand Side Management Programme”, Raport przygotowany przez Regulatory Assistance Project, czerwiec 2012 r., www.raonline.org, s. 3.

21 „Determining Energy Savings for Energy Efficiency Obligation Schemes”, D. Staniaszek, E. Lees, kwiecień 2012 r., www.raonline.org, s. 4.

- przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- odbiorcy końcowi przyłączeni do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będący członkiem giełdy towarowej²², w odniesieniu do transakcji zawieranych we własnym imieniu na giełdzie towarowej;
- towarowy dom maklerski lub dom maklerski²³, w odniesieniu do transakcji realizowanych na giełdzie towarowej na zlecenie odbiorców końcowych przyłączonych do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Spośród wymienionych wyżej podmiotów, jedynie przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej to podmioty, mogące zostać uznane za strony zobowiązane, wyznaczone przez państwo członkowskie w myśl art. 7 ust. 4 Dyrektywy. Jak wynika z art. 1 ust. 2 Dyrektywy, wymogi zawarte w Dyrektywie są wymogami minimalnymi i nie uniemożliwiają państwom członkowskim utrzymywania lub wprowadzania surowszych środków. Nie będzie zatem sprzeczne z Dyrektywą nałożenie obowiązków do dążenia do osiągnięcia oszczędności energii na podmioty inne niż strony zobowiązane w rozumieniu Dyrektywy. Będzie to jednak zgodne z Dyrektywą jedynie wówczas, gdy oszczędność energii uzyskana przez inne podmioty niż wyznaczone strony zobowiązane, będzie oszczędnością dodatkową, przewyższającą oszczędności energii osiągnane w ramach łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej. Art. 7 ust. 1 Dyrektywy wymaga bowiem wyraźnie, aby łączny cel w zakresie oszczędności energii końcowej został osiągnięty do 31 grudnia 2020 r. przez dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii, które zostały wyznaczone jako strony zobowiązane na podstawie art. 7 ust. 4 Dyrektywy.

W celu dostosowania systemu białych certyfikatów do wymogów art. 7 Dyrektywy, konieczne będzie zatem zawężenie kręgu podmiotów zobowiązanych do uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów (których łączna wartość powinna odpowiadać łącznemu celowi w zakresie oszczędności energii, o którym szerzej jest mowa w punkcie 2.1 poniżej), do podmiotów spełniających przesłanki do bycia uznanym za „stronę zobowiązaną” w rozumieniu Dyrektywy. Ewentualnie, można nałożyć obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów także na inne podmioty, ale wówczas, oszczędności odzwierciedlone w białych certyfikatach przedstawionych przez te podmioty do umorzenia nie powinny być zaliczane na poczet osiągnięcia łącznego celu w zakresie oszczędności energii.

²² W rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 48, poz. 284, Nr 81, poz. 530 i Nr 182, poz. 1228).

²³ o których mowa w art. 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych.

2.

Wielkość obowiązku w zakresie oszczędności energii, czyli jak obliczyć oszczędność energii do osiągnięcia do 2020 r.?

Art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 2, 3 i 4 Dyrektywy

2.1. Interpretacja art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 2, 3 i 4 Dyrektywy

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Dyrektywy, akapit drugi, łączny cel w zakresie oszczędności energii końcowej (który powinien zostać osiągnięty do dnia 31 grudnia 2020 r.), powinien być co najmniej równoważny osiągnięciu przez wszystkich dystrybutorów energii lub wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii nowych oszczędności każdego roku od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. w wysokości 1,5 % rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym uśrednionej w ostatnim trzyletnim okresie przed dniem 1 stycznia 2013 r. (podkreślenie autorki). Wolumen sprzedaży energii zużytej w transporcie może być częściowo lub w pełni wyłączony z tego obliczenia.

Pierwszym krokiem, jaki powinny podjąć państwa członkowskie jest zatem obliczenie rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym. Powinna to być wartość uśredniona, za trzy lata poprzedzające rok 2013, t.j. średnia wielkość sprzedaży energii z lat 2010, 2011 i 2012. W obliczeniu tym powinna być uwzględniona sprzedaż energii odbiorcom końcowym dokonana przez wszystkich dystrybutorów energii albo wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii. Obliczając tę wartość, państwa członkowskie muszą wziąć pod uwagę określone w Dyrektywie definicje „energii”, „odbiorcy końcowego”, „dystrybutora energii” i „przedsiębiorstwa prowadzącego detaliczną sprzedaż energii” (odnośnie definicji „energii”, „odbiorcy końcowego”, „dystrybutora energii” i „przedsiębiorstwa prowadzącego detaliczną sprzedaż energii” – zob. punkt 1.1 powyżej).

Wykładnia językowa art. 7 ust. 1 i 4 Dyrektywy oraz kluczowych definicji

Z analizy powyższych definicji oraz z samego brzmienia art. 7 ust. 1 akapit drugi Dyrektywy wynika, że obliczając łączny cel w zakresie oszczędności energii należy uwzględnić całość energii (z zastrzeżeniem możliwości wyłączenia całości lub w części wolumenu sprzedaży energii zużytej w transporcie), która jest sprzedawana odbiorcom końcowym. Kluczowymi elementami jest tu zatem sprzedaż, a także zużycie energii na własny użytek („odbiorca końcowy” oznacza bowiem podmiot, który dokonuje zakupu energii do własnego użytku). *A contrario*, w obliczaniu łącznego celu w zakresie oszczędności energii, nie będzie

uwzględniana energia wytwarzana na potrzeby własne (brak elementu sprzedaży) oraz energia nabywana w celu odsprzedaży (brak elementu zużycia na potrzeby własne).


Należy zaznaczyć, że obliczenie łącznego celu w zakresie oszczędności energii jest całkowicie niezależne od wyznaczenia stron zobowiązanych. Wskazuje na to wyraźnie art. 7 ust. 4 zdanie pierwsze Dyrektywy („Bez uszczerbku, dla wyliczenia oszczędności energii w ramach celu zgodnie z ust. 1 akapit drugi, każde państwo członkowskie, na użytek ust. 1 akapit pierwszy, wyznacza na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów (...) strony zobowiązane (...)”) oraz zdanie ostatnie („Wielkość oszczędności energii, jaka jest wymagana do spełnienia zobowiązania, jest osiągnięta przez strony zobowiązane (...) niezależnie od wyliczeń zgodnie z ust. 1 (...)”).

W tym miejscu warto wspomnieć, że możliwość wyłączenia sektora transportu z mechanizmów mających na celu wspieranie efektywności energetycznej jest wspomniana w art. 7 Dyrektywy dwukrotnie: w art. 7 ust. 1 akapit 2, t.j. przy okazji obliczania łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej, oraz w art. 7 ust. 4, t.j. przy okazji wyznaczania stron zobowiązanych. Ponieważ, jak wskazano powyżej, obliczanie łącznego celu w zakresie oszczędności energii jest niezależne od wyznaczenia stron zobowiązanych, wolumen sprzedaży energii zużytej w transporcie może zostać uwzględniony przy obliczaniu łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej, przy jednoczesnym braku uwzględniania przedsiębiorstw prowadzących dystrybucję lub sprzedaż detaliczną paliw transportowych przy wyznaczaniu stron zobowiązanych (i odwrotnie). Jest również oczywiście możliwa sytuacja, w której sektor transportu nie zostanie uwzględniony przez państwo członkowskie ani przy obliczaniu łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej, ani przy wyznaczaniu stron zobowiązanych. Przepisy Dyrektywy wyraźnie przyznają bowiem państwom członkowskim możliwość wyłączenia sektora transportu na obydwu wspomnianych powyżej etapach ustanawiania systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej oraz, jak wskazano powyżej, podkreślają, że zastosowanie jednego z tych wyłączeń jest całkowicie niezależne od drugiego.

Kumulacja oszczędności energii

System zobowiązujący do efektywności energetycznej powinien się opierać na osiągnięciu przez strony zobowiązane łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej, równoważnego co najmniej osiągnięciu przez wszystkich dystrybutorów energii lub wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii nowych oszczędności każdego roku, od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. w wysokości 1,5 % rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym uśrednionej w ostatnim trzyletnim okresie przed dniem 1 stycznia 2013 r. Co do zasady, łączny cel w zakresie oszczędności energii końcowej powinien być więc równoważny osiągnięciu każdego roku, przez 7 lat, nowych oszczędności w wysokości 1,5% rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym, a oszczędność energii powinna być osiągnięta przez strony zobowiązane wśród odbiorców końcowych, w latach 2014 – 2020.

Należy zaznaczyć, że w art. 7 ust. 1 Dyrektywy jest mowa o nowych oszczędnościach energii, a zatem następuje kumulacja z oszczędnościami uzyskanymi w latach poprzednich. W związku z powyższym, zakładając, że łączny cel w zakresie oszczędności energii zostanie obliczony w wariantcie podstawowym, oszczędności energii za poszczególne lata powinny



wynosić odpowiednio: za rok 2014 – 1,5%, za rok 2015 – 3%, za rok 2016 – 4,5%, za rok 2017 – 6%, za rok 2018 – 7,5%, za rok 2019 – 9%, za rok 2020 – 10,5%. Łącznie skumulowane oszczędności za cały okres 2014 – 2020 powinny wynieść zatem 42% rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym uśrednionej w ostatnim trzyletnim okresie przed dniem 1 stycznia 2013 r. (t.j. za lata 2010 – 2012)²⁴.

Mechanizmy uelastyczniające system zobowiązujący do efektywności energetycznej

Art. 7 ust. 2 Dyrektywy, określa jednak katalog rozwiązań możliwych do zastosowania przez państwa członkowskie, pozwalających na pewne uelastyczenie powyższych wymogów dotyczących systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej. Ich zastosowanie prowadzi do obniżenia wielkości łącznego celu w zakresie oszczędności energii u odbiorców końcowych, w porównaniu z wariantem podstawowym, obliczonym na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy. Mechanizmy te są następujące:

- możliwość obliczenia łącznego celu w zakresie oszczędności energii przy zastosowaniu następujących wartości: 1 % w 2014 i 2015 r.; 1,25 % w 2016 i 2017 r.; oraz 1,5 % w 2018, 2019 i 2020 r. (art. 7 ust. 2 lit. a) Dyrektywy);
- możliwość wyłączenia z obliczeń całość lub część wolumenu sprzedaży energii wykorzystanej w działalności przemysłowej wymienionej w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE (art. 7 ust. 2 lit. b) Dyrektywy);
- możliwość odliczenia oszczędności energii w sektorach przetwarzania, przesyłu i rozdziału energii, w tym w sprawnej infrastrukturze ciepłowniczej i chłodniczej, od wielkości oszczędności energii wymaganej na mocy art. 7 ust. 1 Dyrektywy (art. 7 ust. 2 lit. c) Dyrektywy);
- możliwość odliczania oszczędności energii wynikającej z działań indywidualnych nowo wdrożonych od dnia 31 grudnia 2008 r., która nadal ma znaczenie w 2020 r. i może być mierzona i weryfikowana, od wielkości oszczędności energii, o której mowa w art. 7 ust. 1 Dyrektywy (art. 7 ust. 2 lit. d) Dyrektywy).

Rozwiązania przewidziane w art. 7 ust. 2 Dyrektywy można podzielić na dwie grupy: odnoszące się do wielkości łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej (rozwiązania wskazane w ust. 2 lit. a) i b) art. 7 Dyrektywy) oraz odnoszące się do zaliczania konkretnych oszczędności energii na poczet realizacji łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej (rozwiązania wskazane w ust. 2 lit. c) i d) art. 7 Dyrektywy). Dyrektywa nie wprowadza żadnych ograniczeń co do ilości zastosowanych przez państwo członkowskie środków z listy określonej w art. 7 ust. 2 Dyrektywy. Jedynym ograniczeniem jest art. 7 ust. 3 Dyrektywy, zgodnie z którym zastosowanie powyższych rozwiązań przez państwo członkowskie nie może doprowadzić do zmniejszenia o więcej niż 25% ilości zaoszczędzonej

²⁴ Zob. „*Guidebook for Strong Implementation*”, The Coalition for Energy Savings, 2013 r., oraz <http://eedguidebook.energycoalition.eu/images/PDF/EED.pdf>, s. 23, oraz COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 7: Energy efficiency obligation schemes Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementing the Energy Efficiency Directive – Commission Guidance, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0451:FIN:EN:PDF>, s. 5.

energii (w porównaniu z ilością jaka wynikałaby z obliczeń przeprowadzonych na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy). Jeżeli zatem państwo członkowskie zdecyduje o zastosowaniu kilku mechanizmów przewidzianych w art. 7 ust. 2 Dyrektywy, konieczne będzie obliczenie, w jakim stopniu poszczególne mechanizmy przyczyniają się do obniżenia łącznego celu w zakresie oszczędności energii i upewnienie się, że obniżenie to nie przekracza 25%.

Należy zaznaczyć, że możliwość wyłączenia transportu z obliczeń ogólnego celu w zakresie oszczędności energii końcowej nie podlega ograniczeniu określonymu w art. 7 ust. 3 Dyrektywy, a zatem nie jest wymagane, aby wyłączenie to nie prowadziło do zmniejszenia łącznego celu w zakresie oszczędności energii o więcej niż 25% w porównaniu z jego wariantem podstawowym. W związku z powyższym, zastosowanie tego wyłączenia może doprowadzić do dalszego obniżenia rzeczywistych oszczędności energii osiągniętej w ramach systemu zobowiązującego do oszczędności energii. Może to postawić pod znakiem zapytania osiągnięcie unijnego celu zakładającego 20% oszczędności w zużyciu energii pierwotnej w Unii do 2020 r.²⁵ W celu uniknięcia nadmiernego obniżenia łącznego celu w zakresie oszczędności energii, rekomendowane jest ambitne wdrożenie Dyrektywy do polskiego porządku prawnego, zakładające minimalne wykorzystanie mechanizmów przewidzianych w art. 7 ust. 2 Dyrektywy oraz uwzględnienie transportu przy obliczaniu ogólnego celu w zakresie oszczędności energii końcowej.

Rozłożenie w czasie oszczędności energii

Zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit trzeci Dyrektywy, państwa członkowskie podejmują decyzję co do sposobu rozłożenia w czasie obliczonej wielkości nowych oszczędności składających się na łączny cel w zakresie oszczędności energii końcowej. Jednocześnie, zgodnie z art. 7 ust. 7 lit. c) Dyrektywy, państwa członkowskie mogą zezwolić stronom zobowiązany na zaliczenie oszczędności osiągniętych w danym roku, tak jakby zostały one osiągnięte w dowolnym z czterech poprzednich lub trzech następnych lat.

Należy zaznaczyć, że ten dodatkowy mechanizm uelastyczniający system zobowiązujący do efektywności energetycznej przewidziany w art. 7 ust. 7 lit. c) Dyrektywy musi być interpretowany zgodnie z art. 7 ust. 1 Dyrektywy, określającym ramy czasowe systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej jako lata 2014 – 2020, oraz stanowiącym, że łączny cel w zakresie oszczędności energii końcowej powinien zostać osiągnięty do 31 grudnia 2020 r. Dlatego, mechanizm przewidziany w art. 7 ust. 7 c) Dyrektywy należy interpretować jako możliwość pewnej swobody po stronie państw członkowskich w uwzględnianiu oszczędności energii osiągniętych w poszczególnych latach, jako osiągniętych w latach poprzednich (do czterech lat wstecz) oraz latach następnych (do trzech lat naprzód). Nie zmienia to faktu, że oszczędności te powinny zostać osiągnięte w okresie funkcjonowania systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej (2014 – 2020). Jedynie w przypadku zastosowania przez państwo członkowskie mechanizmu określonego w art. 7 ust. 2 lit. d) Dyrektywy (t.j. możliwości odliczania oszczędności energii wynikającej z działań indywidualnych nowo wdrożonych od dnia 31 grudnia 2008 r., która nadal ma znaczenie w 2020 r. i może być mierzona i weryfikowana), możliwe jest uwzględnienie oszczędności wynikających z działań podjętych w czasie wykraczającym poza lata 2014 – 2020. Takie wyłączenie

²⁵ Zob. „*Guidebook for Strong Implementation*”, The Coalition for Energy Savings, 2013 r., <http://eedguidebook.energycoalition.eu/images/PDF/EED.pdf>, s. 27-28.



ograniczone jest wymogiem, aby wyłączenie to nie doprowadziło do zmniejszenia łącznego celu z zakresie oszczędności energii o więcej niż 25% w porównaniu z wariantem podstawowym (art. 7 ust. 3 Dyrektywy).

Interpretując art. 7 ust. 7 lit. c) Dyrektywy bez uwzględnienia ram czasowych obowiązywania systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, biorąc dodatkowo pod uwagę punkt 2 lit. e) aneksu V do Dyrektywy, zgodnie z którym przy obliczaniu oszczędności energii bierze się pod uwagę cały czas trwania oszczędności²⁶, można by dojść do wniosku, że w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej będą mogły być uwzględniane oszczędności osiągnięte także po roku 2020 i przed rokiem 2014 (poza możliwością przewidzianą w art. 7 ust. 2 lit. d) Dyrektywy). Jak już wspomniano powyżej, taka interpretacja jest nieuzasadniona²⁷. Oznaczałaby ona dalsze obniżenie ilości oszczędności energii osiągniętej w okresie funkcjonowania systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, nieograniczone określonym w art. 7 ust. 3 Dyrektywy wymogiem, aby zastosowane mechanizmy nie doprowadziły do zmniejszenia łącznego celu z zakresie oszczędności energii o więcej niż 25%. Taka interpretacja utrudniłaby realizację unijnego celu w postaci zwiększenia efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.

Jak wynika z powyższego, państwa członkowskie mogą dokonywać pewnych przesunięć, skutkujących uwzględnianiem oszczędności osiągniętych w danym roku w latach kolejnych lub latach poprzedzających, jednak co do zasady takie przesunięcia powinny następować w ramach okresu obowiązywania systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej (2014 – 2020). Biorąc pod uwagę brzmienie akapitu 3 art. 7 ust. 1 Dyrektywy, można dojść do wniosku, że możliwe jest na przykład podjęcie przez państwa członkowskie decyzji o stopniowym zwiększaniu wymaganych oszczędności energii albo o późniejszym wprowadzeniu obowiązku wykazania oszczędności energii, wymagając jednocześnie, aby osiągnięta oszczędność była większa (łączny cel w zakresie oszczędności energii zostanie bowiem taki sam, niezależnie od sposobu rozłożenia nowych oszczędności energii w czasie). Należy jednak zaznaczyć, że to ostatnie rozwiązanie wiąże się z ryzykiem, że nie będą podejmowane inwestycje przynoszące długotrwałe oszczędności energii (takie jak na przykład głęboka modernizacja energetyczna budynków obejmująca zwłaszcza izolację budynku, wymianę okien, wprowadzenie systemów zarządzania energią, itp.).

Przedsiębiorstwa podejmują decyzje gospodarcze, opierając się na kalkulacjach uwzględniających odpowiednio długą perspektywę czasową²⁸. Późniejsze wprowadzenie obowiązku wykazania oszczędności energii może doprowadzić do tego, że ambitniejsze inwestycje zwiększające efektywność energetyczną nie będą podejmowane. Wyznaczenie stosunkowo długich ram czasowych systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej

26 Zgodnie z punktem 2 lit. e) aneksu V do Dyrektywy, można tego dokonać, obliczając oszczędności, jakie zostaną osiągnięte w związku z każdym działaniem indywidualnym w okresie między jego wdrożeniem a dniem 31 grudnia 2020 r. Państwa członkowskie mogą także przyjąć inną metodę, która – według szacunków – pozwoli na osiągnięcie co najmniej takiej samej łącznej wielkości oszczędności. Jeżeli państwa członkowskie stosują inne metody, zapewniają, by łączna wielkość oszczędności energii obliczona za pomocą tych innych metod nie przekraczała wielkości oszczędności energii, która wynikałaby z obliczeń dokonanych przez te państwa członkowskie, gdyby obliczały one oszczędności, jakie zostaną osiągnięte w związku z każdym działaniem indywidualnym w okresie między jego wdrożeniem a dniem 31 grudnia 2020 r.

27 Zob. M. Toporek, „Energy Efficiency Directive: Can energy savings obtained between 2010 and 2013 or after 2020 be counted within an energy efficiency obligation scheme to fulfill the energy savings target under Article 7.1 of the Energy Efficiency Directive?”, grudzień 2012 r., <http://www.clientearth.org/reports/energy-efficiency-directive-article-7-energy-savings-to-be-achieved-within-the-scheme.pdf>, s. 1 – 6.

28 Por. M. Toporek, M. Stoczkiewicz, „Na ile efektywna ustawa o efektywności energetycznej”, Rzeczpospolita, 25 czerwca 2011 r., <http://www.rp.pl/artukul/663942.html?p=1>

daje stronom zobowiązanych pewność, że koszty wprowadzenia środków zmierzających do osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej będą uzasadnione²⁹. Ponadto, późniejsze wprowadzenie obowiązku wykazania oszczędności energii spowoduje, że większa ilość oszczędności będzie musiała zostać osiągnięta w krótszym czasie. Może to postawić pod znakiem zapytania osiągnięcie łącznego celu w zakresie energii, chociażby dlatego, że każdy nowowprowadzony system potrzebuje czasu żeby osiągnąć pełną funkcjonalność (a zatem, w pierwszych latach funkcjonowania, system zobowiązujący do efektywności energetycznej może przynosić oszczędności dużo mniejsze od zakładanych). Należy zatem podjąć działania zmierzające do jak najszybszego wprowadzenia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej.

Obliczony łączny cel w zakresie oszczędności energii powinien zostać odpowiednio podzielony pomiędzy strony zobowiązane (na przykład w oparciu o udział danej strony zobowiązanej w rynku lub wielkość sprzedaży)³⁰.

2.2. **Obecny stan prawny i konieczność zmian w kontekście art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 2, 3 i 4 Dyrektywy**

Ustawa o efektywności energetycznej w obecnym brzmieniu przewiduje w art. 4 ust. 1 uzyskanie do 2016 r. oszczędności energii finalnej w ilości nie mniejszej niż 9% średniego krajowego zużycia tej energii w ciągu roku, przy czym uśrednienie obejmuje lata 2001-2005. Jak jednak wynika z uzasadnienia do Ustawy o efektywności energetycznej, system białych certyfikatów jest tylko jednym z kilku środków zmierzających do osiągnięcia zakładanych oszczędności energii. Przewiduje się, że do 2016 r. z tytułu wprowadzenia systemu białych certyfikatów uzyska się oszczędności energii na poziomie ok. 2,2 Mtoe (przy czym całkowity cel w zakresie oszczędności energii do osiągnięcia w 2016 r., wyrażony w Mtoe to 4,5 Mtoe³¹). Inne środki to m.in. wspieranie inwestycji w efektywność energetyczną z Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz działania miękkie, takie jak np. kampanie informacyjne.

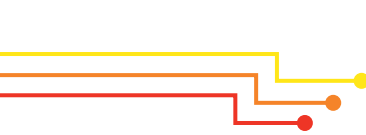
Nowy cel w zakresie oszczędności energii

Nie ulega wątpliwości, że w celu transpozycji Dyrektywy konieczne będzie określenie w akcie prawnym nowego celu w zakresie oszczędności energii, który powinien odpowiadać wielkości określonej w art. 7 ust. 1 Dyrektywy. Cel określony w art. 7 ust. 1 Dyrektywy jest dużo ambitniejszy niż cel przewidziany w art. 4 ust. 1 Ustawy o efektywności energetycznej. Dodatkowo, Dyrektywa zawiera szereg szczegółowych wymagań odnośnie sposobu osiągnięcia tego celu (w odróżnieniu od swojej poprzedniczki, Dyrektywy 2006/32/WE, która pozostawiała w tym zakresie sporą dowolność). Dlatego, w celu transpozycji Dyrektywy

29 „Best Practices in Designing and Implementing Energy Efficiency Obligation Schemes, Research Report Task XXII of the International Energy Agency Demand Side Management Programme”, Raport przygotowany przez Regulatory Assistance Project, czerwiec 2012 r., www.raonline.org, s. 5.

30 Ibidem, s. 4.

31 Uzasadnienie do projektu ustawy o efektywności energetycznej, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3E63E71ACD1BCE32C-12577C3005DDF04/\\$file/3514-l.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3E63E71ACD1BCE32C-12577C3005DDF04/$file/3514-l.pdf), s. 41.



do polskiego porządku prawnego konieczne będzie wprowadzenie szeregu zmian do obowiązujących przepisów.

W obecnym stanie prawnym brak jest wymogu, aby system białych certyfikatów przyniósł określony wolumen oszczędności energii. Wartość białych certyfikatów (odpowiadająca ilości zaoszczędzonej energii) do których uzyskania i umorzenia są zobowiązani niektórzy sprzedawcy oraz nabywcy energii, jest uzależniona od kwoty uzyskanej przez zobowiązane przedsiębiorstwo ze sprzedaży energii lub kwoty transakcji zawieranej na giełdzie towarowej. Wartość białych certyfikatów (odpowiadająca ilości zaoszczędzonej energii), które powinny być uzyskane i umorzone przez zobowiązany do tego podmiot za dany rok kalendarzowy nie jest więc znana z góry. Jest ona uzależniona od ilości i ceny energii sprzedanej (w przypadku sprzedawców energii zobowiązanych do uzyskania białych certyfikatów) lub energii zakupionej na giełdzie towarowej (w przypadku podmiotów dokonujących zakupu energii na giełdzie towarowej i zobowiązanych z tego tytułu do uzyskania białych certyfikatów)³². Nie ma zatem praktycznej możliwości kontrolowania z góry przez właściwe organy wartości białych certyfikatów, do uzyskania których będą zobowiązane poszczególne podmioty, a w konsekwencji wielkości uzyskanych dzięki tym certyfikatom oszczędności energii.

Nowe ramy czasowe

Nie ulega wątpliwości, że również ramy czasowe funkcjonowania systemu białych certyfikatów będą musiały ulec zmianie. Zgodnie z art. 48 Ustawy o efektywności energetycznej, ustawa ta obowiązuje do 31 grudnia 2016 roku. Dyrektywa wymaga osiągnięcia oszczędności energii w okresie 2014 - 2020. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w preambule Dyrektywa zachęca do stworzenia ram dla osiągnięcia oszczędności energii także po 2020 roku. Stworzenie takich ram oznaczałoby zachętę do podejmowania działań przynoszących długotrwałe oszczędności energii. Wprowadzenie rozwiązań wykraczających poza rok 2020 jest zatem godne rekomendacji.

Kontrola osiągniętej oszczędności energii

Inną kwestią, problematyczną z punktu widzenia możliwości kontrolowania przez regulatora lub inny właściwy organ ilości oszczędności energii uzyskanej w wyniku systemu białych certyfikatów, jest przewidziana w art. 12 ust. 1 pkt 2 Ustawy o efektywności energetycznej możliwość uiszczenia opłaty zastępczej. Jest to alternatywa wobec uzyskania i przedstawienia do umorzenia określonej ilości białych certyfikatów. Zgodnie z art. 401 ust. 7 pkt 4a Prawa ochrony środowiska wpływy z opłat zastępczych uiszczanych zamiast uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów są przychodami NFOŚiGW. Z kolei zgodnie z art. 401c ust. 5 Prawa ochrony środowiska, środki NFOŚiGW w wysokości nie mniejszej niż kwota przychodów z opłat zastępczych uiszczanych zamiast przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów (na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 Ustawy o efektywności energetycznej) oraz z opłat zastępczych uiszczanych zamiast przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia z odnawialnych źródeł energii (na podstawie art. 9a ust. 1 pkt 2 Prawa Energetycznego) oraz świadectw pochodzenia z kogeneracji (na podstawie art. 9a

³² Por. paragraf 2 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania ilości energii pierwotnej odpowiadającej wartości świadectwa efektywności energetycznej oraz wysokości jednostkowej opłaty zastępczej, Dz. U. z 2012 r., poz. 1039.

ust. 8 pkt 2 Prawa Energetycznego), po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznaczają się na wspieranie poprawy efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji, lub na wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączeniu tych źródeł. Wpływy z opłat zastępczych uiszczanych zamiast przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów, zasilają zatem szerszą pulę środków, która może być przeznaczana na szereg celów, nie tylko na poprawę efektywności energetycznej.

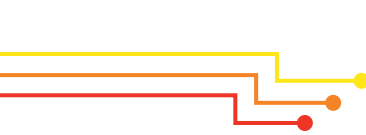
W Prawie ochrony środowiska nie określono minimalnej kwoty, jaka powinna być przeznaczona z tej puli na poprawę efektywności energetycznej, brak jest także terminu, w jakim ta kwota powinna zostać wydana oraz określenia minimalnej ilości energii zaoszczędzonej w wyniku inwestycji sfinansowanych przy wykorzystaniu tych środków. Szczegółowe wymagania odnośnie przedsięwzięć współfinansowanych z NFOŚiGW, a także planowana do uzyskania w wyniku realizacji tych przedsięwzięć wielkość efektu ekologicznego (np. ilość zaoszczędzonej energii) są określane w regulaminach poszczególnych programów. Wielkość osiągniętego efektu ekologicznego zależy jednak od liczby i jakości złożonych wniosków o dofinansowanie oraz sprawnej realizacji planowanych inwestycji.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że umożliwienie zobowiązanych podmiotom uiszczania opłaty zastępczej, w miejsce przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów przyczynia się do wzrostu niepewności co do ilości energii rzeczywiście zaoszczędzonej w wyniku funkcjonowania systemu białych certyfikatów.

Możliwość uiszczenia opłaty zastępczej, zamiast przedstawienia do umorzenia określonej ilości białych certyfikatów chroni podmioty zobowiązane przed niewystarczającą podażą białych certyfikatów w sytuacji, gdy podmioty te nie będą zainteresowane samodzielną realizacją przedsięwzięć zmierzających do poprawy efektywności energetycznej. Należy jednak zadać pytanie, jak taka ochrona podmiotów zobowiązanych wpływa na rzeczywiste oszczędności energii i na rynek usług energetycznych. Wydaje się, że bezwzględny obowiązek uzyskania białych certyfikatów silniej motywowałby podmioty zobowiązane do ich uzyskania do samodzielnego podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia oszczędności energii (przy ewentualnej współpracy wyspecjalizowanych firm). Zmotywowanie dystrybutorów lub sprzedawców energii do podejmowania takich działań jest niezbędne do przekształcenia rynku, z rynku traktującego energię jako towar, w rynek, na którym towarem jest usługa energetyczna (taka jak np. zapewnienie komfortu termicznego). Konieczność dokonania takiego przekształcenia rynku została wskazana już w Dyrektywie 2006/32/WE, a Dyrektywa zakłada dalsze wspieranie rozwoju rynku usług energetycznych (motyw 47 preambuły Dyrektywy).

Nieefektywność systemu białych certyfikatów

Należy też podkreślić, że w celu zapewnienia skuteczności systemu białych certyfikatów nie jest wystarczające wprowadzenie przepisów ustawowych oraz odpowiednich rozporządzeń. Jest także niezbędne podjęcie odpowiednich i sprawnych działań przez organy regulacyjne, zmierzających do wydania odpowiedniej ilości białych certyfikatów, to jest ogłoszenia i rozstrzygnięcia przetargów na wybór przedsięwzięć, za które te certyfikaty zostaną przyznane. Do chwili zakończenia prac



nad niniejszym opracowaniem (styczeń 2014 r.) odbył się zaledwie jeden przetarg na wybór przedsięwzięć, za które zostaną przyznane białe certyfikaty (drugi przetarg został ogłoszony, z terminem składania ofert określonym jako 27 stycznia 2014 r.). Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zamieścił ogłoszenie o przeprowadzeniu pierwszego przetargu w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 31 grudnia 2012 r.³³ Termin zgłaszania ofert minął w dniu 30 stycznia 2013 r., a oferty zostały otwarte 28 lutego 2013 r. Przetarg został rozstrzygnięty 29 sierpnia 2013 r.³⁴, czyli aż po 6 miesiącach od otwarcia ofert. W komunikacie Prezesa URE z dnia 27 maja 2013 r. uzasadniano długi czas trwania procedury przetargowej precedensowym charakterem sprawy³⁵.

Tak długi czas rozstrzygania przetargu nasuwa jednak pytanie, czy organy administracyjne odpowiedzialne za przeprowadzenie przetargu zostały właściwie przygotowane do tego zadania. Niezależnie od czasu rozstrzygnięcia pierwszego przetargu dotyczącego wydania białych certyfikatów (którego długość można częściowo uzasadnić precedensowym charakterem sprawy), należy zaznaczyć, że liczona w tonach oleju ekwiwalentnego wartość białych certyfikatów, o których wydanie wskutek rozstrzygnięcia przetargu będą mogły wystąpić zwycięskie podmioty stanowi niespełna 4 proc. wartości certyfikatów przewidzianych do wydania³⁶. Wynikło to przede wszystkim z małej liczby złożonych ofert przetargowych, a także z tego, że istotna liczba ofert została odrzucona. Do udziału w przetargu zostało skutecznie zgłoszonych 209 ofert, z czego komisja przetargowa wybrała 102 oferty przetargowe, a 107 ofert przetargowych zostało odrzuconych. Do najczęstszych przesłanek odrzucenia oferty należały nieprawidłowo wypełniona deklaracja przetargowa oraz nieprawidłowo wypełniona karta audytu efektywności energetycznej (na przykład z powodu błędów rachunkowych, niespójności danych i informacji zawartych w poszczególnych punktach deklaracji przetargowej i w pozostałych dokumentach składających się na ofertę przetargową)³⁷.

Tak mała wartość białych certyfikatów możliwych do wydania w wyniku przeprowadzonego przetargu powoduje, że w celu zapewnienia ich odpowiedniej podaży konieczna jest organizacja kolejnych przetargów. Jednocześnie, mała liczba złożonych ofert, duża liczba ofert odrzuconych oraz bardzo długi czas rozstrzygania przetargu sugerują, że powinny zostać podjęte dalsze działania, zmierzające do udoskonalenia systemu, takie jak na przykład zapewnienie odpowiednich szkoleń dla pracowników organu rozstrzygającego przetarg, czy też zapewnienie wsparcia dla podmiotów składających oferty w przetargu. Pożądane może też być uproszczenie systemu – być może to właśnie stopień jego złożoności oraz związane z tą złożonością obciążenia administracyjne zniechęcają potencjalnych inwestorów do ubiegania się o białe certyfikaty. Mała podaż białych certyfikatów (jaka może wyniknąć ze wskazanych powyżej niedoskonałości w funkcjonowaniu systemu białych certyfikatów)

33 <http://ure.gov.pl/bip/efektywnosc-energetycz/1102,Ogloszenie-Prezesa-Urzedu-Regulacji-Energetyki-Nr-12012-w-sprawie-przetargu-na-w.html>.

34 Protokół nr 1/2013 z przebiegu przeprowadzonego przetargu, <http://bip.ure.gov.pl/bip/efektywnosc-energetycz/1137,Protokol-Nr-1-2013-z-dnia-29-sierpnia-2013-r-z-przebiegu-przeprowadzonego-przetar.html>.

35 <http://www.ure.gov.pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/5300,URE-w-sprawie-przetargu-na-wybor-przedstawiczy-sluzaczych-poprawie-efektywnosci-e.html>.

36 http://www.wnp.pl/polska_efektywna_energetycznie/pierwszy-przetarg-na-biale-certyfikaty-rozstrzygniety,206546_1_0_0.html.

37 http://www.wnp.pl/polska_efektywna_energetycznie/pierwszy-przetarg-na-biale-certyfikaty-rozstrzygniety,206546_1_0_0.html.

może bowiem postawić pod znakiem zapytania skuteczność tego systemu, jako mechanizmu stymulującego inwestycje w efektywność energetyczną.

Proponowane zmiany

W związku z powyższym, aby system białych certyfikatów mógł zostać uznany za system zobowiązujący do efektywności energetycznej w rozumieniu art. 7 ust. 1 Dyrektywy (zwłaszcza jeżeli miałby stanowić jedyny środek zastosowany w celu osiągnięcia oszczędności energii w ilości określonej w art. 7 ust. 1 Dyrektywy), przy jednoczesnym zapewnieniu jego skuteczności, powinien on zostać znacząco zmodyfikowany. Konieczne byłyby w szczególności następujące zmiany w zakresie funkcjonowania systemu białych certyfikatów:

- określenie z góry i przywołanie w ustawie łącznego celu w zakresie oszczędności energii, obliczonego zgodnie z zasadami określonymi w Dyrektywie (odnośnie obliczenia łącznego celu w zakresie oszczędności energii oraz rekomendacji w zakresie ambitnego określenia tego celu, zobacz punkt 2.1 powyżej);
- określenie w ustawie ogólnej formuły, na podstawie której łączny cel w zakresie oszczędności energii będzie rozdzielany pomiędzy strony zobowiązane (odnośnie wyznaczenia stron zobowiązanych – zob. pkt 1 powyżej); wartość oszczędności energii, jaką powinny wykazać strony zobowiązane powinna być określona z góry; można także rozważyć nakładanie na poszczególne podmioty zobowiązania do osiągnięcia określonej wielkości oszczędności energii w drodze decyzji administracyjnej (na podstawie formuły określonej w ustawie), tak aby nie było wątpliwości co do zakresu obowiązku spoczywającego na danym podmiocie;
- przedłużenie okresu funkcjonowania systemu białych certyfikatów, co najmniej do 2020 r.; wato rozważyć także wprowadzenie mechanizmów zachęcających do oszczędności energii po 2020 r.
- opcjonalnie – wprowadzenie bezwzględnego wymogu wykazania przez strony zobowiązane określonej ilości oszczędności energii w danym okresie rozliczeniowym, osiągniętej samodzielnie przez strony zobowiązane lub ewentualnie przez akredytowane strony trzecie (odnośnie oszczędności energii osiągniętych przez akredytowane strony trzecie – zob. pkt 3.1.1 poniżej);
- wprowadzenie wymogu, aby oszczędności były osiągnane u odbiorców końcowych (z zastrzeżeniem możliwości uzyskania pewnej ilości oszczędności w sektorach wytwarzania i dystrybucji energii, z uwzględnieniem ograniczenia wynikającego z art. 7 ust. 3 Dyrektywy);
- uproszczenie systemu białych certyfikatów w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych nałożonych na podmioty ubiegające się o białe certyfikaty.

3.

Wypełnienie obowiązku wykazania oszczędności energii („eligible measures”) i jego weryfikacja

Art. 7 ust. 6 i 7 Dyrektywy oraz Załącznik V do Dyrektywy

3.1.

Interpretacja art. 7 ust. 6 i 7 Dyrektywy oraz wybranych postanowień Załącznika V do Dyrektywy

3.1.1.

Obliczanie oszczędności energii

Odpowiadając na pytanie: „jakie warunki muszą spełnić oszczędności energii, aby mogły być zaliczone na poczet zobowiązań w zakresie oszczędności spoczywających na stronach zobowiązanych na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy?”, należy rozważyć kilka kwestii.

Podmioty uzyskujące oszczędności energii

Po pierwsze, należy ustalić, kto zgodnie z Dyrektywą powinien te oszczędności uzyskiwać. Nie ulega wątpliwości, że oszczędności osiągnięte przez same strony zobowiązane mogą być zaliczone na poczet oszczędności energii wymaganych na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy. Art. 7 ust. 7 lit. b) Dyrektywy daje także dodatkową możliwość w tym zakresie, umożliwiając zezwolenie przez państwa członkowskie stronom zobowiązanym zaliczania na poczet ich zobowiązań poświadczonej oszczędności energii osiągniętej przez dostawców usług energetycznych lub inne strony trzecie. Jeżeli państwa członkowskie na to zezwalają, muszą zapewnić, aby istniał proces akredytacji, który jest jasno określony, przejrzysty i otwarty dla wszystkich podmiotów działających na rynku, a także jest ukierunkowany na minimalizację kosztów certyfikacji.

Możliwe metody obliczania oszczędności energii

Kolejną kwestią, którą reguluje Dyrektywa jest sposób obliczania uzyskanych oszczędności energii. Art. 7 ust. 6 Dyrektywy odsyła w tym zakresie do Załącznika V do Dyrektywy. Zgodnie z tym załącznikiem, oszczędności energii uzyskane w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, powinny być obliczane zgodnie z następującymi metodami (pkt 1 Załącznika V do Dyrektywy):

- szacowana oszczędność odnosząca się do wyników wcześniejszej poprawy efektywności energetycznej, monitorowanej w sposób niezależny, w podobnych instalacjach. Takie ogólne podejście jest nazywane podejściem „ex ante”;

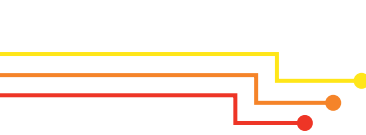
- mierzona oszczędność, w przypadku której oszczędność wynikająca z zastosowania środka lub pakietu środków określa się poprzez wskazanie faktycznego zmniejszenia zużycia energii przy odpowiednim uwzględnieniu takich czynników, jak dodatkowość, zajmowanie lokalu, poziomy produkcji i pogoda, które to czynniki mogą wywierać wpływ na zużycie. Takie ogólne podejście jest nazywane podejściem „*ex post*”;
- stopniowa oszczędność, w przypadku której stosuje się techniczne szacunki oszczędności. Podejście to może być stosowane wyłącznie w przypadku, gdy określenie solidnych danych pomiarowych dla konkretnej instalacji jest trudne lub nieproporcjonalnie kosztowne;
- badana oszczędność, w przypadku której określa się reakcję odbiorców energii na porady, kampanie informacyjne, systemy etykietowania lub certyfikacji lub też inteligentne pomiary zużycia. Takie podejście można stosować wyłącznie w odniesieniu do oszczędności wynikającej ze zmian zachowania odbiorców energii. Nie można go natomiast stosować do oszczędności wynikającej z zastosowania środków fizycznych.

Dodatkowe wymogi dotyczące oszczędności energii

Określając wielkość oszczędności energii osiągniętą dzięki środkom w zakresie efektywności energetycznej na potrzeby systemu zobowiązującego do oszczędności energii stosuje się także następujące zasady (pkt 2 Załącznika V do Dyrektywy):

- uznane mogą zostać wyłącznie oszczędność przekraczająca następujące poziomy:
 - poziom unijnych norm emisji dla nowych samochodów osobowych i nowych lekkich samochodów dostawczych w związku z wdrożeniem odpowiednio rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 510/2011 z dnia 11 maja 2011 r. określającego normy emisji dla nowych lekkich samochodów dostawczych w ramach zintegrowanego podejścia Unii na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych;
 - poziom wymogów unijnych dotyczących wycofywania z obrotu określonych produktów związanych z energią w następstwie wdrożenia środków wykonawczych na mocy dyrektywy 2009/125/WE³⁸;
- w celu uwzględnienia różnic klimatycznych między regionami państwa członkowskie mogą wybrać pomiędzy dostosowaniem oszczędności do wartości

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, Dziennik Urzędowy L 285, 31/10/2009, s. 10.



standardowej a dostosowaniem różnych oszczędności energii odpowiednio do różnic temperaturowych występujących między regionami;

- działania podejmowane przez stronę zobowiązaną, uczestniczącą lub uprawnioną muszą być w sposób oczywisty istotne z punktu widzenia osiągnięcia zgłoszonych oszczędności;
- oszczędności wynikające z działania indywidualnego nie mogą być zgłaszane przez więcej niż jedną stronę;
- przy obliczaniu oszczędności energii bierze się pod uwagę cały czas trwania oszczędności. Można tego dokonać, obliczając oszczędności, jakie zostaną osiągnięte w związku z każdym działaniem indywidualnym w okresie między jego wdrożeniem a dniem 31 grudnia 2020 r. Państwa członkowskie mogą także przyjąć inną metodę, która – według szacunków – pozwoli na osiągnięcie co najmniej takiej samej łącznej wielkości oszczędności. Jeżeli państwa członkowskie stosują inne metody, zapewniają, by łączna wielkość oszczędności energii obliczona za pomocą tych innych metod nie przekraczała wielkości oszczędności energii, która wynikałaby z obliczeń dokonanych przez te państwa członkowskie, gdyby obliczały one oszczędności, jakie zostaną osiągnięte w związku z każdym działaniem indywidualnym w okresie między jego wdrożeniem a dniem 31 grudnia 2020 r.;
- dopuszcza się działania podejmowane przez strony zobowiązane, uczestniczące lub uprawnione, indywidualnie lub wspólnie, których celem jest dążenie do trwałego zwiększenia poziomu efektywności energetycznej produktów, urządzeń lub rynków;
- propagując wdrażanie środków w zakresie efektywności energetycznej, państwa członkowskie zapewniają, aby przestrzegane były normy jakości w odniesieniu do produktów, usług i stosowania środków. W przypadku braku tego rodzaju norm państwa członkowskie współpracują ze stronami zobowiązanymi, uczestniczącymi lub uprawnionymi w celu wprowadzenia takich norm.

Analiza najistotniejszych wymogów dotyczących oszczędności energii

Wymóg, zgodnie z którym „działania podejmowane przez stronę zobowiązaną, uczestniczącą lub uprawnioną³⁹ muszą być w sposób oczywisty istotne z punktu widzenia osiągnięcia zgłoszonych oszczędności” (pkt 2 lit. c) Załącznika V do Dyrektywy) oznacza, że nie mogą być brane pod uwagę oszczędności energii wynikające z normalnych mechanizmów rynkowych lub postępu technicznego, a zatem oszczędności, które i tak by nastąpiły, bez względu na działania stron

³⁹ Zgodnie z art. 2 Dyrektywy, strona uprawniona oznacza podmiot prawny, któremu rząd lub inna instytucja publiczna przekazały uprawnienia do opracowywania, prowadzenia lub realizowania planu finansowego w imieniu tego rządu lub tej instytucji publicznej, zaś strona uczestnicząca oznacza przedsiębiorstwo lub instytucję publiczną, które zobowiązało się lub która zobowiązała się do osiągnięcia pewnych celów w ramach dobrowolnej umowy lub jest objęte(-a) krajowym instrumentem polityki regulacyjnej.

zobowiązanych, uczestniczących lub uprawnionych⁴⁰. Dodatkowo, działania strony zobowiązanej, uczestniczącej lub uprawnionej prowadzące do osiągnięcia oszczędności energii powinny w znaczącym stopniu przyczynić się do podjęcia przez odbiorców końcowych decyzji o realizacji inwestycji zmierzającej do poprawy efektywności energetycznej, co powinno być możliwe do wykazania⁴¹.

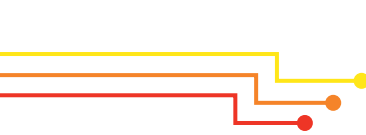
Postanowienie Załącznika V pkt 2) lit. e) do Dyrektywy, zgodnie z którym „Przy obliczaniu oszczędności energii bierze się pod uwagę cały czas trwania oszczędności. Można tego dokonać, obliczając oszczędności, jakie zostaną osiągnięte w związku z każdym działaniem indywidualnym w okresie między jego wdrożeniem a dniem 31 grudnia 2020 r. Państwa członkowskie mogą także przyjąć inną metodę, która – według szacunków – pozwoli na osiągnięcie co najmniej takiej samej łącznej wielkości oszczędności”, jest bardzo istotne z punktu widzenia promowania rozwiązań z zakresu oszczędności energii zapewniających długotrwałe efekty. Zastosowanie najprostszego rozwiązania, przywołanego w zdaniu drugim omawianego przepisu, polegającego na uwzględnieniu oszczędności rzeczywiście osiągniętych w wyniku poszczególnych działań indywidualnych⁴², ma jedną zasadniczą wadę: nie wprowadza dostatecznych zachęt do podejmowania działań indywidualnych, które są bardziej kosztowne, ale prowadzą do długotrwałych oszczędności energii (takich jak np. modernizacja energetyczna budynku obejmująca wymianę okien, drzwi, czy poprawę izolacji). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że art. 7 ust. 1 Dyrektywy wymaga uzyskania nowych oszczędności energii każdego roku, a więc każdego roku należy utrzymać oszczędności uzyskane w latach poprzednich oraz dodatkowo uzyskać nowe. Działania indywidualne przynoszące długotrwałe oszczędności energii pomogą w spełnieniu tego wymogu. W celu wsparcia takich działań, możliwe jest na przykład zastosowanie współczynników (przez które będzie mnożona wielkość uzyskanych oszczędności energii), które będą odzwierciedlały czas trwania oszczędności energii. Dla działań indywidualnych przynoszących krótkotrwałe efekty w zakresie oszczędności współczynnik może być mniejszy od jeden, zaś dla działań przynoszących długotrwałe oszczędności – wynosić wielokrotność jedności (w zależności od czasu trwania oszczędności). Należy jednak pamiętać, że po zsumowaniu ilość oszczędności energii przypisanych poszczególnym działaniom indywidualnym zgodnie z zastosowanymi współczynnikami nie może być większa od ilości, która byłaby wynikiem prostego zsumowania oszczędności energii wynikających z poszczególnych działań indywidualnych (przy zastosowaniu opisanych powyżej współczynników, dochodzi zatem do swego rodzaju przesunięć oszczędności energii między działaniami o krótkotrwałym efekcie, a działaniami o długotrwałym efekcie, na korzyść tych drugich)⁴³.

40 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 7: Energy efficiency obligation schemes Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementing the Energy Efficiency Directive – Commission Guidance, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0451:FIN:EN:PDF>, s. 15.

41 Ibidem, s. 15.

42 „Działanie indywidualne” jest zdefiniowane w art. 2 pkt. 19) Dyrektywy jako działanie, które prowadzi do sprawdzalnej i wymiernej lub dającej się oszacować poprawy efektywności energetycznej i które jest podejmowane w wyniku środka z dziedziny polityki.

43 Szczegóły dotyczące proponowanych alternatywnych metod obliczania oszczędności energii wynikających z poszczególnych działań indywidualnych zostały przedstawione w dokumencie „COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 7: Energy efficiency obligation schemes Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementing the Energy Efficiency Directive – Commission Guidance”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0451:FIN:EN:PDF>, s. 19 – 21.



Poza zasadami dotyczącymi obliczania wielkości oszczędności energii określonymi w Załączniku V do Dyrektywy, należy również pamiętać o wymogach zawartych w samym art. 7 Dyrektywy. Jak wielokrotnie już podkreślono w niniejszym opracowaniu, co do zasady oszczędności energii powinny być uzyskiwane w sektorze odbiorców końcowych. Dyrektywa nie ustanawia żadnych dodatkowych wymogów w tym zakresie (na przykład w zakresie typów odbiorców końcowych, u których oszczędności powinny zostać uzyskane).

Należy jednak zwrócić także uwagę na przepis art. 7 ust. 2 lit. c) Dyrektywy, zezwalający na częściowe uwzględnianie w całkowitej puli oszczędności energii jaka powinna zostać osiągnięta w wyniku wprowadzenia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, oszczędności energii w sektorach przetwarzania, przesyłu i rozdziału energii, w tym w sprawnej infrastrukturze ciepłowniczej i chłodniczej. Przepis ten określa także, jakie dokładnie działania powinny prowadzić do uzyskania tych oszczędności, aby mogły one zostać uwzględnione: powinny to być oszczędności energii uzyskane w wyniku wdrożenia wymogów przedstawionych w art. 14 ust. 4, art. 14 ust. 5 lit. b) oraz art. 15 ust. 1 – 6 i 9 Dyrektywy (co do szczegółowej treści wymienionych artykułów Dyrektywy, zob. poniżej). Możliwość uwzględnienia tych oszczędności jest dodatkowo ograniczona przepisem art. 7 ust. 3 Dyrektywy, wymagającym, aby zastosowanie wyłączeń określonych w art. 7 ust. 2 Dyrektywy nie doprowadziło do zmniejszenia ilości oszczędności energii wymaganej na podstawie art. 7 ust. 1 o więcej niż 25% (odnośnie szczegółów – zob. pkt 2.1 powyżej).

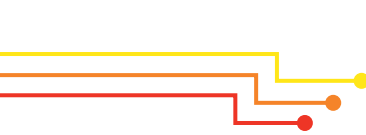
Jak wynika zatem z art. 7 ust. 2 lit. c) Dyrektywy, oszczędności energii uzyskane w sektorach przetwarzania, przesyłu i rozdziału energii, mogą zostać uwzględnione w wymaganej na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy puli oszczędności, tylko wówczas jeżeli są rezultatem:

1. Działań w zakresie rozbudowy sprawnej infrastruktury ciepłowniczej i chłodniczej lub ich dostosowania do rozwoju wysokosprawnej kogeneracji oraz wykorzystywania ogrzewania i chłodzenia z ciepła odpadowego oraz energii ze źródeł odnawialnych, podjętych w wyniku kompleksowej oceny potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych⁴⁴ (państwa członkowskie mają obowiązek przeprowadzić taką ocenę do dnia 31 grudnia 2015 r.), oraz analizy kosztów i korzyści określającej najbardziej efektywne i opłacalne rozwiązania, umożliwiające spełnienie wymogów w zakresie ogrzewania i chłodzenia (analiza ta powinna zostać wykonana w związku z kompleksową oceną potencjału, o której mowa powyżej), która wykazała potencjał stosowania wysokosprawnej kogeneracji lub efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych, których korzyści przewyższają koszty (art. 14 ust. 4 Dyrektywy).
2. Przekształcenia istniejącej cieplnej instalacji elektroenergetycznej w wysokosprawną instalację kogeneracyjną, dokonanego w wyniku przeprowadzenia analizy kosztów

⁴⁴ „efektywny system ciepłowniczy i chłodniczy” został zdefiniowany w art. 2 pkt. 41 Dyrektywy jako system ciepłowniczy lub chłodniczy, w którym do produkcji ciepła lub chłodu wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych, lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, lub w co najmniej 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w co najmniej 50 % wykorzystuje się połączenie takiej energii i ciepła.

i korzyści takiego przekształcenia (taka analiza jest wymagana w przypadku, gdy po dniu 5 czerwca 2014 r. istniejąca ciepła instalacja elektroenergetyczna, której całkowita znamionowa moc cieplna dostarczona w paliwie przekracza 20 MW, jest poddawana znacznej modernizacji) (art. 14 ust. 5 lit. b) Dyrektywy).

3. Uwzględnienia efektywności energetycznej przez krajowe organy regulacyjne sektora energetycznego, przy wykonywaniu zadań regulacyjnych określonych w dyrektywach 2009/72/WE i 2009/73/WE, w odniesieniu do decyzji dotyczących eksploatacji infrastruktury gazowej i elektroenergetycznej. Powinno to polegać w szczególności na opracowywaniu taryf sieciowych i regulacji dotyczących sieci, w sposób dostarczający operatorom sieci zachęt do udostępniania użytkownikom sieci usług systemowych, umożliwiających im wdrażanie środków poprawy efektywności energetycznej, w kontekście systematycznego wdrażania inteligentnych sieci (art. 15 ust. 1 Dyrektywy).
4. Określenia konkretnych środków i inwestycji na rzecz wprowadzenia opłacalnej poprawy efektywności energetycznej w infrastrukturze sieciowej, wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, co powinno być poprzedzone oceną potencjału w zakresie efektywności energetycznej infrastruktur gazowych i elektroenergetycznych, między innymi w odniesieniu do przyłączenia instalacji wytwórczych, w tym możliwości dostępu dla mikroproducentów energii (państwa członkowskie powinny zapewnić, aby taka ocena oraz określenie środków i inwestycji w zakresie poprawy efektywności energetycznej infrastruktury sieciowej nastąpiło do dnia 30 czerwca 2015 r.) (art. 15 ust. 2 lit. a) i b) Dyrektywy).
5. Uwzględnienia w systemach i strukturach taryf aspektu społecznego w odniesieniu do przesyłu i rozdziału energii sieciowej (art. 15 ust. 3 Dyrektywy).
6. Wylimitowania z taryf przesyłu i rozdziału zachęt szkodliwych dla efektywności wytwarzania, przesyłu, rozdziału i dostaw energii elektrycznej, lub zachęt które mogłyby ograniczać udział działań podejmowanych w odpowiedzi na zapotrzebowanie w rynkach bilansujących i w zamawianiu usług pomocniczych, a także stworzenia zachęt dla operatorów sieci do poprawy efektywności w projektowaniu i funkcjonowaniu infrastruktury i zachęt do takiego konstruowania taryf, aby pozwalały one dostawcom zwiększyć udział odbiorców w efektywności systemu (art. 15 ust. 4 Dyrektywy).
7. Zagwarantowania przesyłu i rozdziału energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji przez operatorów systemów przesyłowych oraz operatorów systemów dystrybucyjnych będących dysponentami instalacji wytwórczych, na ich obszarze działania (art. 15 ust. 5 lit. a) Dyrektywy).
8. Zapewnienia przez właściwych operatorów systemów przesyłowych oraz operatorów systemów dystrybucyjnych priorytetowego lub gwarantowanego dostępu do sieci dla energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (art. 15 ust. 5 lit. b) Dyrektywy).
9. Zapewnienia priorytetowego przesyłu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji w zakresie, w jakim zezwala na to bezpieczna eksploatacja krajowego



systemu elektroenergetycznego, przy realizacji przez operatorów ich funkcji dysponenckiej (art. 15 ust. 5 lit c) Dyrektywy)⁴⁵.

10. Zapewnienia wytwórcom energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji możliwości zaoferowania usług bilansowych lub innych usług eksploatacyjnych na poziomie operatorów systemów przesyłowych lub operatorów systemów dystrybucyjnych, jeżeli jest to technicznie i ekonomicznie wykonalne i zgodne z trybem eksploatacji wysokosprawnej instalacji kogeneracyjnej (art. 15 ust. 6 Dyrektywy).
11. Stworzenia zachęt dla operatorów instalacji, w których spalane są paliwa, o całkowitej znamionowej mocy cieplnej dostarczonej w paliwie wynoszącej 50 MW lub więcej, do poprawy swych rocznych średnich wskaźników eksploatacyjnych netto, w świetle odpowiednich najlepszych dostępnych technik (art. 15 ust. 9 Dyrektywy).

Czas podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia oszczędności energii

Należy także rozważyć, w jakim czasie powinny zostać podjęte działania indywidualne, aby uzyskane w ich wyniku oszczędności mogły zostać zaliczone do ogólnej puli oszczędności energii wymaganej do osiągnięcia na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy. Art. 7 ust. 1 Dyrektywy wymaga, aby oszczędności były „nowe”, należy zatem uznać, że działania te muszą być podejmowane po rozpoczęciu funkcjonowania systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, t.j. najwcześniej od 2014 r., do zakończenia funkcjonowania tego systemu, czyli do roku 2020 (odnośnie zasad dotyczących rozłożenia w czasie oszczędności energii oraz możliwych wyjątków od tych zasad zobacz punkt 2.1 powyżej). Trzeba jednak także odpowiedzieć na pytanie, czy działania indywidualne, których rezultatem mają być oszczędności energii, powinny być rezultatem nowo wprowadzonych środków z dziedziny polityki⁴⁶ (t.j. środków wprowadzonych nie wcześniej niż w 2014 r.), czy też mogą być to działania indywidualne podejmowane w ramach środków z dziedziny polityki wprowadzonych jeszcze przed rokiem 2014. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której w danym państwie członkowskim funkcjonuje już środek z dziedziny polityki spełniający wymagania określone w Dyrektywie. Wydaje się, że oszczędności energii uzyskane dzięki działaniom indywidualnym podejmowanym w ramach środków z dziedziny polityki wprowadzonym przez państwa członkowskie przed rokiem 2014 mogą zostać zaliczone na poczet ogólnej puli oszczędności energii wymaganej na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy, o ile te działania indywidualne będą podejmowane w okresie od

⁴⁵ Warto zaznaczyć, że art. 15 ust. 5 Dyrektywy zachęca także państwa członkowskie do ułatwiania przyłączenia do systemu sieci elektroenergetycznych energii elektrycznej wytworzonej w procesie wysokosprawnej kogeneracji w małoskalowych jednostkach kogeneracyjnych i jednostkach mikrokogeneracji. A zwłaszcza do podejmowania działań mających zachęcić operatorów sieci do wprowadzania procesu „zainstaluj i poinformuj” w odniesieniu do instalacji jednostek mikrokogeneracji, tak aby uprościć i skrócić procedury wydawania zezwoleń dla indywidualnych obywateli i instalatorów.

⁴⁶ „Środek z dziedziny polityki” jest zdefiniowany w art. 2 pkt 18) Dyrektywy jako instrument o charakterze regulacyjnym, finansowym, fiskalnym, dobrowolnym lub informacyjnym, który został formalnie ustanowiony i wdrożony w państwie członkowskim, aby stworzyć ramy wsparcia, wymóg lub zachętę dla uczestników rynku do oferowania i nabywania usług energetycznych i do podejmowania innych środków poprawy efektywności energetyczne. Środkiem z dziedziny polityki jest między innymi system zobowiązujący do efektywności energetycznej, a także środki z dziedziny polityki alternatywne wobec systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, wymienione w art. 7 ust. 9 Dyrektywy.

2014 r. do 2020 r.⁴⁷ (odnośnie możliwości uwzględnienia wcześniejszych działań indywidualnych – zobacz punkt 2.1 powyżej).

Aspekt społeczny

Trzeba również podkreślić, że Dyrektywa zachęca do tego, aby przy projektowaniu systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej uwzględnić aspekt społeczny (art. 7 ust. 7 lit. a) Dyrektywy). Uwzględnienie aspektu społecznego wydaje się być niezbędne do zapewnienia, że gospodarstwa domowe, zwłaszcza gospodarstwa domowe o niskim dochodzie (zagrożone ubóstwem energetycznym) w dostatecznym stopniu skorzystają na wprowadzeniu systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej i osiągną rzeczywiste oszczędności w wyniku niższych rachunków za energię.

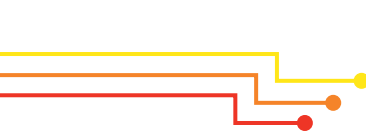
3.1.2. Weryfikacja oszczędności energii

Zgodnie z polską wersją językową Dyrektywy, państwa członkowskie tworzą systemy pomiaru, kontroli i weryfikacji, w ramach których weryfikacji poddaje się przynajmniej statystycznie istotną i reprezentatywną próbę środków poprawy efektywności energetycznej wdrożonych przez strony zobowiązane, a ten pomiar, kontrola i weryfikacja są dokonywane w sposób niezależny przez strony zobowiązane (art. 7 ust. 6 zd. 2 i 3 polskiej wersji językowej Dyrektywy). Należy zwrócić uwagę na poważny błąd w tłumaczeniu tego fragmentu, w wyniku którego brzmienie omawianego przepisu sugeruje, że weryfikacji dokonują same strony zobowiązane. Takie brzmienie spowodowałoby, że przepis ten byłby wewnętrznie sprzeczny. Należy zatem sięgnąć do innych wersji językowych Dyrektywy, jak już bowiem była mowa powyżej, sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych przepisu unijnego nie może służyć za jedyną podstawę jego wykładni ani też nie można mu przypisywać pierwszeństwa w stosunku do innych wersji językowych⁴⁸. Angielskojęzyczna wersja Dyrektywy zawiera w art. 7 ust. 6 sformułowanie „*That measurement, control and verification shall be conducted independently of the obligated parties.*” Z wersji angielskojęzycznej wynika więc wprost, że weryfikacja rezultatów powinna następować niezależnie od stron zobowiązanych, nie zaś być przez nie przeprowadzana.

W odniesieniu do weryfikacji rezultatów środków poprawy efektywności energetycznej, należy także zwrócić uwagę na problem, przywoływany niekiedy w literaturze przedmiotu, którym są różnice pomiędzy planowanym efektem w zakresie oszczędności energii, a efektem osiągniętym w rzeczywistości – rzeczywiste oszczędności energii są nierzadko mniejsze od planowanych. Dotyczy to zwłaszcza

47 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 7: Energy efficiency obligation schemes Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementing the Energy Efficiency Directive – Commission Guidance, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0451:FIN:EN:PDF>, s. 17.

48 Tak: Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-187/07 Dirk Endendijk, pkt 22 i 23; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-449/93 Rockfon, Rec. s. I-4291, pkt 28; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-296/95 EMU Tabac i in., Rec. s. I-1605, pkt 36; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-280/04 Jyske Finans, Zb.Orz. s. I-10683, pkt 31.



bardziej złożonych przedsięwzięć takich jak modernizacja energetyczna budynków. Przyczyny bywają różne: począwszy od błędów popełnionych na etapie projektowania, poprzez zmiany w stosunku do projektu na etapie wykonania, po sposób użytkowania odmienny od uwzględnionego w szacunkach⁴⁹. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na tak zwany „efekt odbicia” (ang. *rebound effect*), w tym konkretnym przypadku polegający na możliwym zwiększeniu zużycia energii, mimo poprawy efektywności energetycznej systemów zastosowanych w budynkach. Efekt ten może wynikać zwłaszcza z tego, że w przypadku usprawnienia funkcjonowania np. urządzeń grzewczych, oraz ułatwieniu korzystania z tych urządzeń, są one użytkowane chętniej, częściej i bardziej intensywnie⁵⁰. Różnica w łatwości użytkowania może być szczególnie istotna przy przejściu z indywidualnego źródła ciepła opalanego węglem na bardziej efektywne źródła ogrzewania, takie jak nowoczesne źródła ciepła zasilane gazem lub ciepło sieciowe. Pierwszy sposób ogrzewania wymaga uciążliwych czynności, takich jak transport węgla do mieszkania lub domu i uzupełnianie paliwa, podczas gdy drugi wymaga zazwyczaj jedynie odpowiedniego ustawienia regulatora. Biorąc pod uwagę powyższe, należy opowiedzieć się za skuteczną i konsekwentną weryfikacją szacowanych oszczędności energii oraz jak najszerszym zastosowaniu metody określania oszczędności energii, polegającej na ich mierzeniu (podejście „*ex post*”).

3.2. **Obecny stan prawny i konieczność jego zmiany, w kontekście art. 7 ust. 6 i 7 Dyrektywy oraz wybranych postanowień Załącznika V do Dyrektywy**

Zgodnie z art. 16 ust. 7 Ustawy o efektywności energetycznej, co najmniej 80% białych certyfikatów przewidzianych do wydania powinno zostać wydane za przedsięwzięcia zwiększające oszczędność energii przez odbiorców końcowych, zaś pozostałe 20% może dotyczyć przedsięwzięć prowadzących do zwiększenia oszczędności energii przez urządzenia potrzeb własnych⁵¹ oraz zmniejszenia strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyle lub dystrybucji. Ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 8 Ustawy o efektywności energetycznej, jeżeli suma wartości białych certyfikatów przyznanych w danym przetargu w ramach kategorii przedsięwzięć służących zwiększeniu oszczędności energii przez odbiorców końcowych jest mniejsza od wspomnianych powyżej 80%, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może przyznać pozostałe białe certyfikaty dla przedsięwzięć dotyczących oszczędności energii przez urządzenia potrzeb własnych oraz zmniejszenia strat w przesyle lub dystrybucji. Takie brzmienie przepisów Ustawy o efektywności

49 Por. R. Gupta, M. Gregg, R. Cherian, „*Tackling the performance gap between design intent and actual outcomes of new low/zero carbon housing*”, ECEEE Summer Study Proceedings, ECEEE Secretariat, Stockholm 2013, s. 1315–1327, oraz D. Cali, R. Streblov, D. Mueller, T. Osterhage, „*Holistic renovation and monitoring of residential buildings*”, ECEEE Summer Study Proceedings, ECEEE Secretariat, Stockholm 2013, s. 1127–1133.

50 D. Cali, R. Streblov, D. Mueller, T. Osterhage, *op. cit.*, s. 1131.

51 Urządzenia potrzeb własnych są zdefiniowane jako zespół pomocniczych obiektów lub instalacji, służących procesowi wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła (art. 3 pkt. 14) Ustawy o efektywności energetycznej).

energetycznej wydaje się niewystarczające dla właściwego promowania oszczędności energii w sektorze odbiorców końcowych. Teoretycznie jest nawet możliwa sytuacja, w której białe certyfikaty dotyczące przedsięwzięć służących zwiększeniu oszczędności przez odbiorców końcowych będą stanowiły mniejszość lub nie zostaną przyznane w ogóle, z uwagi na brak zgłoszenia odpowiednich ofert w przetargu. Rozwiązanie to jest niezgodne z Dyrektywą, która wymaga, aby co do zasady oszczędność energii była osiągnięta w sektorze odbiorców końcowych, a oszczędności energii uzyskane w sektorze przetwarzania, przesyłu i rozdziału energii mogą zostać uwzględnione tylko w ograniczonej ilości i jedynie wówczas, gdy są rezultatem ściśle określonych działań (odnośnie szczegółów, zob. punkt 3.1.1 powyżej). W tym zakresie konieczna będzie zmiana przepisów krajowych, odzwierciedlająca wymagania Dyrektywy.

Brak akredytacji

Ustawa o efektywności energetycznej nie stawia ograniczeń odnośnie tego, jakie podmioty mogą się ubiegać o białe certyfikaty (poza ogólnym wymogiem określonym w art. 19 ust. 1 Ustawy o efektywności energetycznej, zgodnie z którym w przetargu może uczestniczyć podmiot, który przedłoży Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki prawidłowo wypełnioną deklarację przetargową wraz z audytem efektywności energetycznej sporządzonym dla przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej określonych w tej deklaracji). Należy zatem przyjąć, że może wystartować w przetargu (a zatem uzyskać białe certyfikaty) także podmiot, który nie jest zobowiązany do uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów. Może to być na przykład firma wyspecjalizowana w świadczeniu usług energetycznych. Należy rozważyć, czy oszczędności energii uzyskane przez takie podmioty mogłyby zostać zaliczone na poczet łącznego celu w zakresie oszczędności energii, w rozumieniu art. 7 ust. 1 Dyrektywy.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że art. 7 ust. 7 lit. b) Dyrektywy zezwala stronom zobowiązanym na zaliczanie na poczet ich zobowiązań poświadczonych oszczędności energii osiągniętej przez dostawców usług energetycznych lub inne strony trzecie. W takim przypadku należy jednak zapewnić, aby istniał proces akredytacji, który jest jasno określony, przejrzysty i otwarty dla wszystkich podmiotów działających na rynku. W obecnym stanie prawnym taki proces akredytacji nie istnieje. Początkowo Ustawa o efektywności energetycznej zawierała przepisy regulujące kwestie uzyskania kwalifikacji wymaganych do sporządzenia audytu energetycznego (art. 29 – 34 Ustawy o efektywności energetycznej), co można by uznać za akredytację, o której mowa w Dyrektywie. Przepisy te zostały jednak usunięte ustawą z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej⁵². W związku z powyższym, jeżeli ustawodawca zamierzałby skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 7 ust. 7 lit. b) Dyrektywy, musiałby ponownie zostać ustanowiony system akredytacji podmiotów chcących uzyskiwać białe certyfikaty, a nie będących stronami zobowiązanymi.

52 Dz. U. z 2012 r. poz. 1397.



Metody obliczania oszczędności energii

W zakresie metod obliczania oszczędności energii Ustawa o efektywności energetycznej odsyła do Rozporządzenia w sprawie audytu. Stanowi ono między innymi, że audyt w zakresie oceny stanu technicznego oraz analizy zużycia energii obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji obejmuje w szczególności (zgodnie z par. 2 ust. 1 lit. a) – e) Rozporządzenia w sprawie audytu):

- inwentaryzację techniczną tego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, zawierającą określenie rodzaju obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji i ich parametrów pracy oraz ogólnych danych technicznych, wraz z dokumentacją lub opisem technicznym obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji,
- wyniki oszacowań zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, z wykorzystaniem metod analitycznych i z uwzględnieniem danych znamionowych lub katalogowych oraz czynników wpływających na zużycie energii,
- wyniki pomiarów wielkości fizycznych i parametrów pracy tego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, z uwzględnieniem: (i) czynników wpływających na zużycie przez nie energii, (ii) charakterystyki sprzętu służącego do wykonywania pomiarów, wraz z dokumentacją tych pomiarów oraz określeniem okresów, w których pomiary te wykonano,
- ocenę błędów wykonanych pomiarów i wewnętrznej spójności wyników tych pomiarów – w przypadku ich wykonania,
- uzgodnienie wyników pomiarów z oszacowaniami analitycznymi – w przypadku wykonania zarówno oszacowań analitycznych, jak i pomiarów.

Jednocześnie, w par. 2 ust. 2 Rozporządzenie w sprawie audytu stanowi, że w przypadku gdy do prawidłowej oceny stanu technicznego oraz analizy zużycia energii przez obiekt, urządzenie techniczne lub instalację nie jest konieczne wykonanie pomiarów wielkości fizycznych i parametrów ich pracy, wykonuje się tylko oszacowania zużycia energii. Rozporządzenie w sprawie audytu dopuszcza więc w dość szerokim zakresie oparcie się wyłącznie na oszacowanym zużyciu energii (w Dyrektywie takie podejście określono jako podejście „*ex ante*”). W świetle przedstawionego w punkcie 3.2.1 powyżej zjawiska, polegającego na częstym zawyżeniu szacunków w zakresie oszczędności energii, w porównaniu z oszczędnościami rzeczywiście uzyskanymi i wykazanymi przez pomiary, należy opowiedzieć się za zmianą regulacji, w kierunku szerszego stosowania podejścia „*ex post*”, t.j. oparcia się na rzeczywistych pomiarach.

Przedsięwzięcia jeszcze nie zrealizowane

W tym kontekście, należy zwrócić także uwagę, na przewidzianą w art. 19 ust. 2 pkt 1 lit. b) Ustawy o efektywności energetycznej możliwość zgłaszania do przetargów przedsięwzięć jeszcze nie zrealizowanych. Zgodnie z tym artykułem, świadectwo

efektywności energetycznej może otrzymać także podmiot, u którego dopiero zostanie zrealizowane przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej, lub podmiot przez niego upoważniony. W takich przypadkach oczywiste jest, że wielkość oszczędności energii wynikającej z takiego przedsięwzięcia jest oparta wyłącznie na szacunkach.

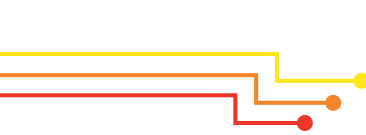
Zgodnie z art. 22 ust. 1 Ustawy o efektywności energetycznej, podmiot, który otrzymał świadectwo efektywności energetycznej za przedsięwzięcie jeszcze niezrealizowane, po zrealizowaniu przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej musi sporządzić audyt efektywności energetycznej potwierdzający oszczędność energii uzyskaną w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia, w ilości określonej w deklaracji przetargowej. Jednocześnie, art. 22 ust. 2 Ustawy o efektywności energetycznej przewiduje wyjątek od tej zasady, stanowiąc, że nie jest wymagane wykonanie audytu efektywności energetycznej dla zrealizowanego przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, w związku z którym zadeklarowano osiągnięcie oszczędności energii w ilości nieprzekraczającej równowartości 100 toe średnio w ciągu roku.

Warto przy tym wspomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 1 Ustawy o efektywności energetycznej, do przetargu mogą być zgłaszane przedsięwzięcia w wyniku których uzyskuje się łączną oszczędność energii w ilości stanowiącej równowartość co najmniej 10 toe średnio w ciągu roku – wartość 100 toe średnio w ciągu roku jest więc znacznie wyższa od najmniejszej możliwej wartości projektu. W przypadku przedsięwzięć przynoszących oszczędność energii nie przekraczającą 100 toe średnio w ciągu roku brak jest zatem kontroli nad tym, czy zadeklarowana wielkość oszczędności energii została osiągnięta. Brak jest uzasadnienia dla takiego wyłączenia, a co więcej, wydaje się, że jest ono niezgodne z wymogiem przedstawionym w art. 7 ust. 6 Dyrektywy, wymagającym stworzenia systemu pomiaru, kontroli i weryfikacji, w ramach którego weryfikacji poddaje się przynajmniej statystycznie istotną i reprezentatywną próbę środków poprawy efektywności energetycznej wdrożonych przez strony zobowiązane. Wyłączenie znacznej części projektów z zakresu kontroli, stawia bowiem pod znakiem zapytania reprezentatywność próby poddanej weryfikacji.

Brak preferencji dla przedsięwzięć przynoszących długotrwałe oszczędności energii

Należy podkreślić, że przepisy Ustawy o efektywności energetycznej w obecnym brzmieniu nie zapewniają właściwej promocji działań, skutkujących długotrwałymi oszczędnościami energii. Jest wręcz odwrotnie – największe szanse na uzyskanie białych certyfikatów mają inwestycje przynoszące jak największe oszczędności w jak najkrótszym czasie. Wynika to z brzmienia art. 20 ust. 1 Ustawy o efektywności energetycznej, zgodnie z którym przetarg wygrywają te podmioty, które zadeklarowały wartość efektu energetycznego (ω), zawierający się w przedziale: $(t \times \omega_{sr} ; \omega_{max})$. Symbol t oznacza współczynnik akceptacji ofert określany przez ministra właściwego do spraw gospodarki⁵³. Symbol ω_{sr} oznacza średnią wartość efektu energetycz-

⁵³ Zgodnie z art. 20 ust. 4 i 5 Ustawy o efektywności energetycznej, dla pierwszego przetargu wynosi on 0.5, a dla kolejnych przetargów współczynnik t jest ogłaszany przez ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze obwieszczenia publikowanego w „Monitorze Polskim”.



nego, rozumianą jako średnią zadeklarowanych w danym przetargu wartości efektów energetycznych ważoną ilością energii zaoszczędzonej w wyniku realizacji zgłoszonego do przetargu przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, w łącznej ilości energii zaoszczędzonej przez wszystkie zgłoszone do przetargu przedsięwzięcia. Z kolei ω_{\max} oznacza najwyższą zadeklarowaną w danym przetargu wartość efektu energetycznego.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 5 Ustawy o efektywności energetycznej efekt energetyczny (ω), to stosunek ilości energii zaoszczędzonej średnio w ciągu roku w wyniku realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej do wartości świadectwa efektywności energetycznej, o które ubiega się dany podmiot, wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego. W związku z powyższym, aby zwiększyć swoją szansę na uzyskanie białych certyfikatów, startujący w przetargu podmiot powinien zawnioskować o białe certyfikaty o możliwie małej wartości (im mniejsza będzie wartość białych certyfikatów, o jakie wnioskuje podmiot startujący w przetargu w porównaniu z średnioroczną ilość energii zaoszczędzonej w wyniku danego przedsięwzięcia, tym wyższy efekt energetyczny, a w konsekwencji większe szanse na uzyskanie białych certyfikatów). Uzyskiwanie oszczędności energii w kolejnych latach jest przez obecnie obowiązujące przepisy uwzględnione wyłącznie przy obliczaniu wartości ω_{sr} – jest to bowiem średnia wartość zgłoszonych w danym przetargu wartości efektu energetycznego ważona całkowitą ilością energii zaoszczędzonej w wyniku danego przedsięwzięcia. Jeżeli zatem przedsięwzięcie przyniesie wieloletnie oszczędności energii, oszczędności energii uzyskiwane w kolejnych latach także zostaną uwzględnione przy obliczaniu tej średniej. Takie rozwiązanie nie promuje jednak dostatecznie przedsięwzięć przynoszących wieloletnie oszczędności energii, nadal bowiem liczy się jak najwyższa wartość efektu energetycznego, co promuje przedsięwzięcia o krótkotrwałym efekcie i wymagające małych nakładów. Tymczasem, to właśnie bardziej ambitne przedsięwzięcia przynoszące długotrwałe efekty, takie jak głęboka modernizacja energetyczna budynków wymaga największego wsparcia.

Brak uwzględnienia aspektu społecznego

Odnosząc się do postulowanego w Dyrektywie wzięcia pod uwagę aspektu społecznego przy ustanawianiu systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, trzeba zaznaczyć, że obecnie Ustawa o efektywności energetycznej tego aspektu nie uwzględnia. Tymczasem, gospodarstwa domowe w Polsce, zwłaszcza te o niskim dochodzie, borykają się ze specyficznymi problemami, takimi jak: (i) brak środków finansowych (większość istniejących instrumentów wspierających inwestycje w efektywność energetyczną wymaga wkładu własnego i/lub zdolności kredytowej), (ii) brak wiedzy na temat potencjału oszczędności energii i możliwych do zastosowania środków z zakresu efektywności energetycznej, (iii) skomplikowane relacje między właścicielami budynków a lokatorami, prawne problemy związane z własnością budynków/lokalii. Rozwiązań wskazanych powyżej kwestii problematycznych należałoby szukać w następujących obszarach: (i) uwzględnienie aspektu społecznego w systemie białych certyfikatów, np. poprzez określenie minimalnego udziału białych certyfikatów pochodzących

z inwestycji zrealizowanych u odbiorców końcowych zagrożonych ubóstwem energetycznym, (ii) zapewnienie dodatkowego wsparcia finansowego dla gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym (np. fundusz dedykowany takim gospodarstwom domowym, uwzględniający brak możliwości samodzielnego finansowania inwestycji przez takie podmioty); (iii) zapewnienie gospodarstwom domowym zagrożonym ubóstwem energetycznym odpowiedniego doradztwa (w tym doradztwa prawnego).

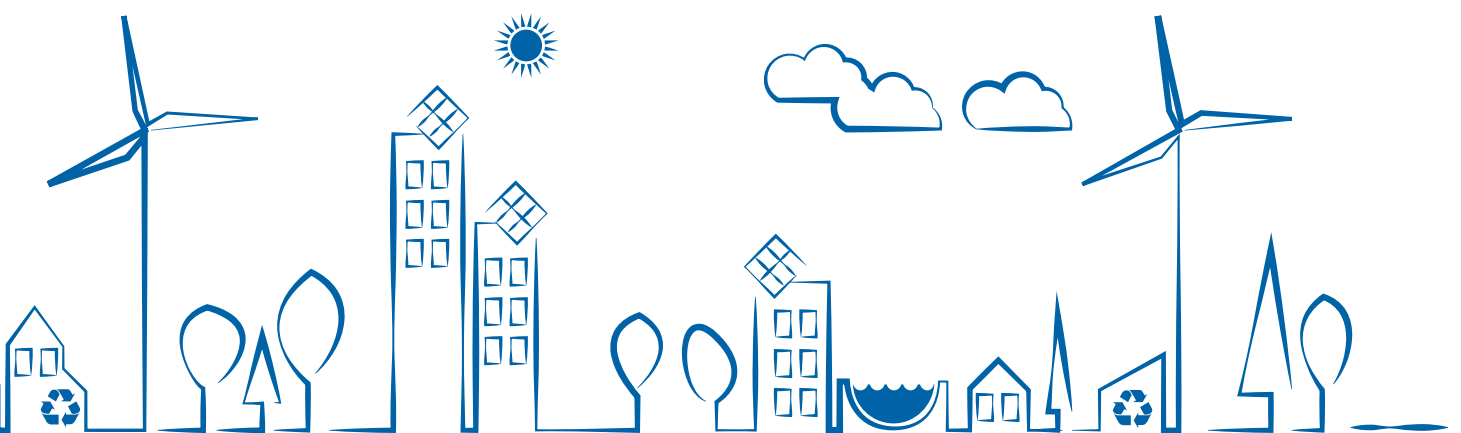
Proponowane zmiany

Jak wynika z powyższego, polskie przepisy dotyczące określania działań prowadzących do oszczędności energii, które mogą być zaliczane na poczet łącznego celu w zakresie oszczędności energii, nie są zgodne z art. 7 Dyrektywy oraz z Załącznikiem V do Dyrektywy. Przepisy te muszą zatem zostać odpowiednio zmienione. W szczególności powinny zostać w nich odzwierciedlone nowe wymagania jakie stawia oszczędnościom energii Dyrektywa (w porównaniu z Dyrektywą 2006/32/WE), takie jak np. wymóg dodatkowości (czyli wykroczenie poza określone w Załączniku V do Dyrektywy poziomy). Wydaje się, że ten ostatni wymóg powinien zostać transponowany do polskich przepisów poprzez odpowiednie odesłanie do przepisów unijnych, nie zaś poprzez zacytowanie norm z nich wynikających. Należy jednak zaznaczyć, że takie odesłanie będzie skutecznym i prawidłowym rozwiązaniem, jedynie wówczas, gdy będzie to odesłanie do unijnych aktów prawnych, które mają bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich (takimi aktami prawnymi są m.in. rozporządzenia unijne). Jeżeli krajowy prawodawca zdecyduje się nie na odesłanie do bezpośrednio obowiązujących norm unijnych, ale na ich zacytowanie, to w przypadku zmiany lub wprowadzenia nowych norm na poziomie unijnym, zajdzie konieczność szybkiej zmiany przepisów krajowych. Jeżeli taka zmiana nie nastąpi, przepisy krajowe będą wprowadzały w błąd, co do aktualnych wymogów wynikających z przepisów unijnych.

Podsumowując, w celu dostosowania przepisów w zakresie efektywności energetycznej do wymogów Dyrektywy, należy wprowadzić następujące zmiany do przepisów krajowych:

- określenie szczegółowych wymagań wobec projektów, za które mogą być przyznawane białe certyfikaty, w tym zwłaszcza przywołać normy unijne określające poziomy, które projekty te powinny przekraczać, aby móc uzyskać białe certyfikaty (certyfikaty będą mogły zostać przyznane za różnicę pomiędzy poziomem oszczędności energii wynikającym z norm unijnych, a poziomem osiągniętym),
- wprowadzenie wymogu, że oszczędności energii są uzyskiwane w sektorze odbiorców końcowych, z zastrzeżeniem ograniczonej możliwości uzyskiwania oszczędności energii w sektorze wytwarzania, przesyłu i dystrybucji (przy czym w odniesieniu do oszczędności uzyskiwanych w tych sektorach, konieczne będzie ustanowienie szczegółowych wymagań wobec projektów przynoszących te oszczędności, zgodnych z art. 14 ust. 4, art. 14 ust. 5 lit. b) oraz art. 15 ust. 1 – 6 i 9 Dyrektywy),

- jeżeli prawodawca będzie chciał skorzystać z opcji przyznanej w art. 7 ust. 7 pkt b) Dyrektywy, polegającej na przyznaniu możliwości wykorzystywania przez strony zobowiązane oszczędności energii uzyskanych przez strony trzecie, konieczne będzie ustanowienie systemu akredytacji takich stron trzecich,
- wprowadzenie rozwiązań promujących przedsięwzięcia przynoszące długotrwałe oszczędności energii, takich jak na przykład współczynniki uwzględniające czas trwania oszczędności,
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających preferencje dla obliczania i weryfikacji oszczędności energii w oparciu o podejście „*ex post*” (rzeczywisty pomiar oszczędności),
- uwzględnienie aspektu społecznego w regulacjach dotyczących systemu białych certyfikatów, na przykład w postaci określenia minimalnej ilości białych certyfikatów wydanych dla przedsięwzięć zrealizowanych w gospodarstwach domowych o niskich dochodach.



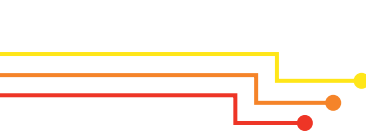
4.

Środki z dziedziny polityki oraz krajowy fundusz efektywności energetycznej

Art. 7 ust. 9 Dyrektywy oraz art. 20 ust. 6 Dyrektywy

Na zakończenie należy także wspomnieć o przewidzianej w art. 7 ust. 9 Dyrektywy możliwości wprowadzenia środków alternatywnych wobec systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej. Zgodnie z art. 7 ust. 9 Dyrektywy 9, jako rozwiązanie alternatywne względem ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej zgodnie z art. 7 ust. 1 Dyrektywy, państwa członkowskie mogą postanowić o przyjęciu innych środków z dziedziny polityki w celu uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych, pod warunkiem że takie środki z dziedziny polityki spełniają kryteria przedstawione w art. 7 ust. 10 i 11 Dyrektywy. Wielkość nowej oszczędności energii każdego roku dzięki temu podejściu powinna być równa wielkości nowej oszczędności energii wymaganej w art. 7 ust. 1, 2 i 3 Dyrektywy. Pod warunkiem utrzymania tej równoważności państwa członkowskie mogą łączyć systemy zobowiązujące z alternatywnymi środkami z dziedziny polityki, w tym krajowymi programami dotyczącymi efektywności energetycznej. Te alternatywne środki z dziedziny polityki, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą w szczególności obejmować następujące środki z dziedziny polityk lub ich połączenia (katalog ten nie jest zamknięty):

- opodatkowanie energii lub CO₂, które skutkuje zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- plany i instrumenty finansowe lub zachęty podatkowe, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- regulacje lub porozumienia dobrowolne, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- standardy i normy, które zmierzają do poprawy efektywności energetycznej produktów i usług, w tym budynków i pojazdów, oprócz sytuacji, w których są one obowiązkowe w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;
- systemy znakowania energetycznego z wyłączeniem systemów obowiązkowych i stosowanych w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;

- 
- szkolenie i kształcenie, w tym programy doradztwa energetycznego, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych.

Należy zaznaczyć, że powyższe środki alternatywne powinny spełniać wszystkie podstawowe wymogi stawiane przez Dyrektywę systemowi zobowiązującemu do efektywności energetycznej, takie jak: ilość osiągniętych oszczędności, konieczność osiągnięcia oszczędności energii w sektorze odbiorców końcowych (z zastrzeżeniem ograniczonej możliwości uzyskiwania oszczędności energii w sektorze wytwarzania, dystrybucji i przesyłu), a także możliwość zastosowania mechanizmów uelastyczniających określonych w art. 7 ust. 2 Dyrektywy, z zastrzeżeniem, że nie prowadzą one do obniżenia uzyskanych oszczędności o więcej niż 25%.

Oprócz wymienionych powyżej środków alternatywnych, Dyrektywa zezwala także państwom członkowskim w art. 20 ust. 6, na wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym strony zobowiązane mogą wypełniać swoje obowiązki, o których mowa w ust. 7 ust. 1 Dyrektywy, przekazując roczne składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w wysokości równej wartości inwestycji, które są wymagane, by wypełnić te obowiązki. Wydaje się, że w wyniku odesłania do art. 7 ust. 1 Dyrektywy, oszczędności energii uzyskiwane w związku z funkcjonowaniem takiego funduszu również powinny spełniać podstawowe wymogi określone w art. 7 ust. 1, 2 i 3 Dyrektywy.

Poza powyższymi podstawowymi wymaganiami, Dyrektywa określa także szczególne wymagania, jakie powinny spełnić środki alternatywne wobec systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej oraz fundusz, o którym mowa w art. 20 ust. 6 Dyrektywy. Są one następujące:

- środki z dziedziny polityki przewidują co najmniej dwa okresy pośrednie przed dniem 31 grudnia 2020 r. i prowadzą do osiągnięcia celów na poziomie określonym w art. 7 ust. 1 Dyrektywy;
- odpowiedzialność każdej strony uprawnionej, strony uczestniczącej lub wykonującego organu publicznego – odpowiednio do okoliczności – jest definiowana;
- oszczędności energii, które mają zostać osiągnięte, są określane w sposób przejrzysty;
- wielkość oszczędności energii, która jest wymagana lub która ma zostać osiągnięta za pomocą danego środka z dziedziny polityki, jest wyrażana w postaci zużycia energii pierwotnej lub końcowej, z zastosowaniem współczynników przeliczeniowych określonych w załączniku IV do Dyrektywy;
- oszczędność energii jest obliczana z zastosowaniem metod i zasad zawartych w pkt 1 i 2 załącznika V (zasady te zostały opisane w pkt. 3.1.1 niniejszego opracowania);
- oszczędność energii jest obliczana z zastosowaniem metod i zasad zawartych w pkt 3 załącznika V (wspomniane metody i zasady zostały opisane poniżej);


- strony uczestniczące opracowują i udostępniają publicznie coroczne sprawozdanie na temat oszczędności energii, chyba że nie będzie go można sporządzić;
- zapewnia się monitorowanie wyników i przygotowuje się odpowiednie środki, gdyby postęp nie był zadowalający;
- zapewnia się system kontroli obejmujący również niezależną weryfikację statystycznie istotnej części środków poprawy efektywności energetycznej; oraz
- corocznie publikowane są dane dotyczące rocznych tendencji w dziedzinie oszczędności energii.

Szczególne wymagania dotyczące środków alternatywnych przewiduje także Załącznik V do Dyrektywy w pkt 3. Wymagania te są następujące:

- uznaje się wyłącznie oszczędność energii uzyskaną dzięki środkom podatkowym powyżej minimalnych poziomów opodatkowania mających zastosowanie do paliw zgodnie z wymogami dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej lub dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej; oraz
- do obliczania skutków wykorzystuje się aktualne i reprezentatywne oficjalne dane dotyczące elastyczności cenowej; oraz
- oszczędność energii wynikającą z towarzyszących instrumentów polityki podatkowej, łącznie z zachętami podatkowymi lub wpłatami do funduszy, rozlicza się oddzielnie.

Dyrektywa zawiera także bardzo istotny wymóg, aby w przypadkach, gdy nakłada się oddziaływanie różnych środków z dziedziny polityki lub działań indywidualnych, oszczędność energii nie była zaliczana podwójnie (art. 7 ust. 12 Dyrektywy).

Oceniając możliwość wprowadzenia środków alternatywnych wobec systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej lub krajowego funduszu efektywności energetycznej do polskiego porządku prawnego, należy odpowiedzieć na pytanie, czy polski rynek (zwłaszcza rynek usług energetycznych) jest na tyle dojrzały, aby środki te spełniły swoją rolę i doprowadziły do realizacji celu w zakresie oszczędności energii, określonego w art. 7 ust. 1 Dyrektywy? Wydaje się, że niestety nie. Środki alternatywne wobec systemu zobowiązującego do efektywności, w naszych rodzimych realiach, nie zmotywują dostatecznie uczestników rynku do podejmowania inwestycji w efektywność energetyczną. Graczami, których aktywność jest tutaj najbardziej pożądana są dostawcy energii – to oni powinni dostać impuls do działania na rzecz efektywności energetycznej, jeżeli ma nastąpić transformacja rynku energii w kierunku rynku usług energetycznych. Tylko system zobowiązujący do efektywności energetycznej może zagwarantować dostarczenie takiego impulsu (poprzez wyraźne nałożenie określonego obowiązku



w zakresie wykazania oszczędności energii na strony zobowiązane). Bez współpracy z dostawcami energii nie rozwiną się dostatecznie firmy oferujące usługi energetyczne, ponieważ odbiorcy energii nie mają zazwyczaj odpowiednich środków ani wiedzy, niezbędnych do podjęcia współpracy z taką firmą. Dlatego wprowadzenie środków alternatywnych wobec systemu efektywności energetycznej, w tym krajowego funduszu efektywności energetycznej, można rozważyć wyłącznie jako uzupełnienie systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej.

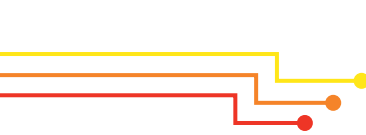


Podsumowanie i rekomendacje ClientEarth

Dyrektywa w wielu miejscach daje państwom członkowskim możliwość elastycznego podejścia do zawartych w niej wymogów dotyczących systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej. Jednak niefrasobliwe i zbyt szerokie korzystanie z tych możliwości może spowodować, że osiągnięcie celu w zakresie oszczędności energii określonego w Dyrektywie, a także bardziej ogólnego celu jakim jest obniżenie emisji CO₂ o 20% do 2020 roku, będzie niemożliwe. Wszelkie wymagania Dyrektywy należy więc odnieść do tych dwóch celów oraz do specyficznej sytuacji naszego kraju, który ma jeszcze wiele do zrobienia w dziedzinie efektywności energetycznej. Z tego względu należy zarekomendować jak najambitniejszą transpozycję przepisów Dyrektywy do polskiego porządku prawnego.

W szczególności ClientEarth rekomenduje:

- Ambitne wdrożenie Dyrektywy do polskiego porządku prawnego, zakładające minimalne wykorzystanie mechanizmów przewidzianych w art. 7 ust. 2 Dyrektywy oraz uwzględnienie transportu przy obliczaniu ogólnego celu w zakresie oszczędności energii końcowej (w celu uniknięcia nadmiernego obniżenia łącznego celu w zakresie oszczędności energii).
- Zawężenie kręgu podmiotów zobowiązanych do uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów, do podmiotów spełniających przesłanki do bycia uznanym za „stronę zobowiązaną” w rozumieniu Dyrektywy. Ewentualnie, można nałożyć obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów także na inne podmioty, ale wówczas, oszczędności odzwierciedlone w białych certyfikatach przedstawionych przez te podmioty do umorzenia nie powinny być zaliczane na poczet osiągnięcia łącznego celu w zakresie oszczędności energii.
- Wyznaczenie stosunkowo długich ram czasowych systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, co da stronom zobowiązanym pewność, że koszty wprowadzenia środków zmierzających do osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej będą uzasadnione. Aby zapewnić jak najdłuższe ramy czasowe, należy jak najszybciej wprowadzić system zobowiązujący do efektywności energetycznej. Wszelkie opóźnienia działają na niekorzyść potencjalnych inwestorów.
- Określenie z góry i przywołanie w ustawie łącznego celu w zakresie oszczędności energii, obliczonego zgodnie z zasadami określonymi w Dyrektywie.
- Przedłużenie okresu funkcjonowania systemu białych certyfikatów, co najmniej do 2020 r.; wato rozważyć także wprowadzenie mechanizmów zachęcających do oszczędności energii po 2020 r.

- 
- Określenie w ustawie ogólnej formuły, na podstawie której łączny cel w zakresie oszczędności energii będzie rozdzielany pomiędzy strony zobowiązane; wartość oszczędności energii, jaką powinny wykazać strony zobowiązane powinna być określona z góry; można także rozważyć nakładanie na poszczególne podmioty zobowiązania do osiągnięcia określonej wielkości oszczędności energii w drodze decyzji administracyjnej (na podstawie formuły określonej w ustawie), tak aby nie było wątpliwości co do zakresu obowiązku spoczywającego na danym podmiocie.
 - Wprowadzenie bezwzględnego wymogu wykazania przez strony zobowiązane określonej ilości oszczędności energii w danym okresie rozliczeniowym, osiągniętej samodzielnie przez strony zobowiązane lub ewentualnie przez akredytowane strony trzecie.
 - Wprowadzenie wymogu, aby oszczędności były osiągane u odbiorców końcowych (z zastrzeżeniem możliwości uzyskania pewnej ilości oszczędności wynikających ze ściśle określonych inwestycji w sektorach wytwarzania i dystrybucji energii, z uwzględnieniem ograniczenia wynikającego z art. 7 ust. 3 Dyrektywy).
 - Określenie szczegółowych wymagań wobec projektów, za które mogą być przyznawane białe certyfikaty, w tym zwłaszcza przywołanie norm unijnych określające poziomy, które projekty te powinny przekraczać, aby móc uzyskać białe certyfikaty.
 - Uproszczenie systemu białych certyfikatów w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych nałożonych na podmioty ubiegające się o białe certyfikaty.
 - Jeżeli prawodawca będzie chciał skorzystać z opcji przewidzianej w art. 7 ust. 7 pkt b) Dyrektywy, polegającej na przyznaniu możliwości wykorzystywania przez strony zobowiązane oszczędności energii uzyskanych przez strony trzecie, konieczne będzie ustanowienie systemu akredytacji takich stron trzecich.
 - Wprowadzenie rozwiązań promujących przedsięwzięcia przynoszące długotrwałe oszczędności energii, takich jak na przykład współczynniki uwzględniające czas trwania oszczędności.
 - Wprowadzenie mechanizmów zapewniających preferencje dla obliczania i weryfikacji oszczędności energii w oparciu o podejście „*ex post*” (rzeczywisty pomiar oszczędności).
 - Uwzględnienie aspektu społecznego w regulacjach dotyczących systemu białych certyfikatów, na przykład w postaci określenia minimalnej ilości białych certyfikatów wydanych dla przedsięwzięć zrealizowanych w gospodarstwach domowych o niskich dochodach.
 - Ewentualne wprowadzenie środków alternatywnych wobec systemu efektywności energetycznej, w tym krajowego funduszu efektywności energetycznej, wyłącznie jako uzupełnienie systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej.



Agata Bator

Prawnik zespołu Klimat i Energia w warszawskim biurze ClientEarth. Radca prawny. W ClientEarth zajmuje się zagadnieniami związanymi z efektywnością energetyczną. Przed rozpoczęciem współpracy z ClientEarth, pracowała w wiodących polskich i międzynarodowych kancelariach prawnych, gdzie specjalizowała się w obsłudze klientów z branży energetycznej. Jej doświadczenie zawodowe obejmuje zwłaszcza prawne aspekty funkcjonowania odnawialnych źródeł energii, wytwarzania energii elektrycznej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła oraz prawne aspekty przyłączeń do sieci. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Filozofii i Socjologii Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

e-mail: abator@clientearth.org

Marcin Stoczkiewicz

Starszy prawnik i szef polskiego zespołu Klimat i Energia ClientEarth, członek zarządu Fundacji ClientEarth Poland. Przed pracą w ClientEarth, wspólnik w kancelarii „Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy” specjalizującej się w polskim i europejskim prawie ochrony środowiska. W 2002 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 2002-2013 adiunkt na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego (2002-2010) i następnie w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska.

e-mail: mstoczkiewicz@clientearth.org



Fundacja ClientEarth Poland jest częścią międzynarodowej organizacji prawniczej z siedzibą w Londynie oraz biurami w Warszawie i Brukseli, zajmującej się prawem dotyczącym ochrony środowiska zarówno na etapie jego tworzenia jak i przestrzegania. ClientEarth prowadzi prace analityczne, a także podejmuje konkretne działania prawne w miejscach, gdzie potrzebują tego ludzie i natura. Więcej o Fundacji ClientEarth Poland na stronie www.clientearth.org/pl.

Fundacja ClientEarth Poland

Al. Ujazdowskie 39/4, 00-540 Warszawa
tel. 22 307 01 90
e-mail: info@clientearth.org



Koalicja Klimatyczna jest porozumieniem 23 organizacji pozarządowych. Jej misją jest wspólne działanie w celu zapobiegania wywołanym przez człowieka zmianom klimatu dla dobra ludzi i środowiska. Jej działania koordynuje Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki. Więcej o Koalicji na stronie www.koalicjaklimatyczna.org.

Sekretariat Koalicji Klimatycznej

Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki
ul. Mazowiecka 11/16, 00-052 Warszawa
tel./fax 22 827 33 70
e-mail: pkeom.org@gmail.com

