

# Transpozycja Dyrektywy EED

## Stan obecny:

- 26 kwietnia 2020 r. Prezydent RP podpisał nowelizację ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, która ma na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2002/UE z dnia 11 grudnia 2018 r., zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej.
- Termin transpozycji Dyrektyw EED upłynął 25 czerwca 2020, dla art. 1 pkt 5-10 oraz pkt 3 i 4 termin transpozycji upłynął 25 października 2020 r.
- Dyrektywa EED ustanawia nowy cel zakładający zwiększenie efektywności energetycznej o co najmniej 32,5 % do 2030 r. na poziomie UE w stosunku do scenariusza referencyjnego (PRIMES 2007). Jednocześnie trwają prace nad zmianą Dyrektywy EED w celu dostosowania jej do podwyższonych celów klimatycznych do 2030 r.

Przyjęty w „Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” (KPEiK) cel w zakresie poprawy efektywności energetycznej na poziomie 23% (do 2030 r.) jest znacząco niższy od przyjętego na poziomie Unii Europejskiej celu 32,5%. KPEiK wskazuje krajowy wkład Polski w poprawę efektywności energetycznej do 2030 r. odpowiadający zużyciu:

- energii pierwotnej na poziomie 91,3 Mtoe (cel dla UE to 1273 Mtoe)
- energii finalnej na poziomie 67,1 Mtoe (cel dla UE to 956 Mtoe)

W swojej ocenie KPEiK z października 2020r. Komisja Europejska (KE) wskazała, że KPEiK pozostawia przestrzeń na dalszy rozwój oraz wzmocnienie polityk i środków dotyczących efektywności energetycznej i OZE, które przyczynią się do osiągnięcia celów UE oraz wesprą transformację energetyczną.

Mając na uwadze kluczowe znaczenie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” za konieczne należy uznać podwyższenie celu oszczędności energii przyjętego w KPEiK.

## Główne wnioski:

Chcąc w pełni zaimplementować Dyrektywę EED do krajowego systemu prawnego należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Nowelizacja Ustawy o efektywności energetycznej słusznie rozszerza katalog podmiotów objętych Systemem Białych Certyfikatów o przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się dystrybucją i sprzedażą paliw ciekłych oraz wprowadza, równoległe do systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, środki alternatywne w dziedzinie polityk przewidziane w art. 7b Dyrektywy EED.
- Mając na uwadze cel Dyrektywy EED oraz zgodnie z obowiązkiem nałożonym na państwa członkowie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999, KPEiK oraz Ustawa o efektywności energetycznej powinny nadawać priorytetowe znaczenie oraz podkreślać strategiczny charakter zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”. Przyjęta nowelizacja Ustawy nie odnosi się wprost do powyższej zasady.
- Pozytywną zmianę stanowi wprowadzenie, jako uzupełnienie systemu świadectw efektywności energetycznej, środków alternatywnych w dziedzinie polityk w postaci bezzwrotnych dofinansowań, które obejmą przedsięwzięcia nieprzekraczające progu oszczędności energii na poziomie 10 toe/rok. Rozwiązanie to przyczyni się do realizacji projektów skutkujących oszczędnościami energii wśród indywidualnych gospodarstw domowych.
- W celu pełnej transpozycji Dyrektyw EED oraz rozszerzenia działań zmierzających do zwiększenia oszczędności energii wskazanym byłoby wprowadzenie środków alternatywnych w dziedzinie polityk dedykowanych gospodarstwom domowym zagrożonym ubóstwem energetycznym oraz mechanizmów wsparcia rozwoju lokalnych wspólnot energetycznych.
- Za zgodne z celem Dyrektyw EED oraz pozytywne należy uznać zmiany mające na celu usunięcie barier w funkcjonowaniu rynku przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) w Polsce oraz promowanie umów o poprawę efektywności energetycznej (EPC) zawieranych przez podmioty publiczne.

## Uwagi odnośnie wdrożenia Dyrektywy EED

### 1) Konieczność udrożnienia systemu białych certyfikatów

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) wykazała istotne dysfunkcje istniejącego systemu świadectw efektywności energetycznej (tzw. Systemu Białych Certyfikatów). Polegały one m.in. na bardzo dużych opóźnieniach w wydawaniu świadectw przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) oraz ignorowaniu zasad kodeksu postępowania administracyjnego w prowadzonych postępowaniach. Niemal 95% świadectw efektywności energetycznej zostało przekazanych po ustawowym terminie 45 dni. Średni czas rozpatrzenia wniosku wyniósł 240 dni i był ponad pięć razy dłuższy niż przewidziany w przepisach.

Z uwagi na liczne nieprawidłowości System Białych Certyfikatów nie jest w stanie funkcjonować zgodnie ze swoim założeniami. Kontrola NIK wskazała, że w 2013 r. obowiązek poprawy efektywności energetycznej w ponad 98% został zrealizowany poprzez uiszczenie opłaty zastępczej, a jedynie w 1,4% poprzez umorzenie świadectw efektywności energetycznej, które stanowią postawę funkcjonowania przyjętego Systemu Białych Certyfikatów. Należy zwrócić uwagę, że zarówno uzasadnienie nowelizacji Ustawy o efektywności energetycznej, jak i OSR nie odnoszą się wyników kontroli NIK, a znowelizowana ustawa nie wprowadza zmian w sposobie funkcjonowania systemu świadectw efektywności energetycznej.

### 2) Nieuwzględnienie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”

KPEiK oraz znowelizowana Ustawa o efektywności energetycznej nie nadają priorytetowego znaczenia zasadzie „efektywność energetyczna przede wszystkim”, brakuje również wyjaśnienia samej zasady oraz wskazania jej kluczowego i strategicznego znaczenia dla osiągnięcia przyjętych celów klimatycznych.

### 3) Tworzenie i rozwój lokalnych społeczności energetycznych

Pozytywnie należy ocenić zmianę wprowadzoną dodaniem art. 15a, która ma na celu stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania środków w dziedzinie polityk w postaci mechanizmów umożliwiających finansowanie przedsięwzięć polegających na wymianie urządzeń lub instalacji służących do ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody, a także przyłączeniu do sieci ciepłowniczej odbiorców końcowych, zwłaszcza w gospodarstwach domowych.

Obowiązujący system świadectw efektywności energetycznej ustanawia limit w postaci minimalnego rocznego progu uzyskanej oszczędności energii na poziomie 10 toe. Jest to duży wolumen, który wyłącza lub znacząco utrudnia włączenie do systemu mniejszych projektów np. inwestycji efektywnościowych w pojedynczych gospodarstwach domowych. Mechanizm wprowadzony w art. 15a wpisuje się w cel Dyrektywy EED, która przewiduje możliwość łączenia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej z alternatywnymi środkami z dziedziny polityki.

Jednocześnie Dyrektywa EED wskazuje, że państwa członkowskie powinny wykazywać się wysokim stopniem elastyczności podczas opracowywania i wdrażania alternatywnych środków z dziedziny

polityki, jak również mogą rozważyć promowanie roli lokalnych społeczności energetycznych przyczyniających się do wdrażania alternatywnych środków z dziedziny polityki. Nowe brzmienie Ustawy o efektywności energetycznej nie wprowadza zmian regulacyjnych w powyższym zakresie. W opinii ClientEarth należałoby rozważyć wprowadzenie przyjaznych regulacji oraz mechanizmów wsparcia z zakresu środków alternatywnych umożliwiających tworzenie i rozwój lokalnych społeczności energetycznych.

#### 4) Przeciwdziałanie problemowi ubóstwa energetycznego

Zgodnie z Dyrektywą EED nowelizacja Ustawy o efektywności energetycznej powinna uwzględnić działania z zakresu poprawy efektywności energetycznej adresowane bezpośrednio do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym zarówno w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, jak i środków alternatywnych. Projektowane rozwiązania powinny uwzględniać, że określony udział środków w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, alternatywnych środków z dziedziny polityki lub programów lub środków finansowanych z krajowego funduszu efektywności energetycznej, zostanie przydzielony, na zasadzie priorytetu, gospodarstwom domowym w trudnej sytuacji, w tym gospodarstwom domowym dotkniętym ubóstwem energetycznym.

Stosowany obecnie system dodatków energetycznych nie spełnia swojej roli, tzn. jego wysokość nie pozwala na skuteczne poradzenie sobie z problemem ubóstwa energetycznego, np. nie pozwala na realne inwestycje służące zwiększeniu efektywności energetycznej, a przyjęta forma świadczeń finansowych służy raczej pokryciu części kosztów energii elektrycznej i nie promuje efektywnego wykorzystania energii. Wraz ze wzrostem cen CO<sub>2</sub> ubóstwo energetyczne stanie się ważnym wyzwaniem wymagającym sprawdzonych i skutecznych rozwiązań. Dlatego koniecznym jest wprowadzenie mechanizmów służących przeciwdziałaniu i skutecznej walce z problemem.

#### 5) Umowa o poprawę efektywności energetycznej (EPC)

Rynek przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) w Polsce jest wciąż rynkiem słabo rozwiniętym, a szansę dla jego dalszego rozwoju stanowi umożliwienie pełnego udziału firm ESCO w Systemie Białych Certyfikatów m.in. poprzez agregację oszczędności realizowanych przez podmioty sektora prywatnego i publicznego, które nie osiągnęły wymaganego progu 10 toe. Zarazem należy pozytywnie odnieść się do zmiany wprowadzonej nowelizacją Ustawy o efektywności energetycznej, która potwierdza brak wpływu umów EPC na wysokość długu publicznego. Jak wskazano w uzasadnieniu do nowelizacji Ustawy, wątpliwości w tym zakresie stanowią jedną z głównych barier stosowania umów EPC w sektorze publicznym, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Jednocześnie Art. 18 Dyrektywy EED zobowiązuje państwa członkowskie do wspierania rynku usług energetycznych m.in. poprzez działania polegające na usunięciu barier regulacyjnych i pozaregulacyjnych, które utrudniają korzystanie z umów EPC.

Anna Frączyk

Researcherka prawna, Projekt Polska Energia

t. 048 502 738 693

[afraczyk@clientearth.org](mailto:afraczyk@clientearth.org)

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)