

Robert Bielaszka

**KSZTAŁTOWANIE POLSKICH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH
PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ W ZAKRESIE
EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ**

UE w ramach walki z globalnym ociepleniem podejmuje szereg inicjatyw mających na celu ochronę klimatu poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych oraz spowolnienie postępu tego zjawiska.

Jednym z działań na rzecz ochrony klimatu jest przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy nr 2006/32/WE z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/76/EWG¹ (dalej: dyrektywa). Dyrektywa jako wtórny akt prawa UE jest skierowana do państw członkowskich i wiąże je co do celu, pozostawiając im swobodę w zastosowaniu środków do wprowadzenia go do krajowego systemu prawnego. W Polsce transpozycja dokonywana jest za pomocą ustawy. Celem tej dyrektywy jest opłacalna ekonomicznie poprawa końcowego wykorzystania energii poprzez określenie celów orientacyjnych i stworzenie mechanizmów, zachęt i ram instytucjonalnych, finansowych i prawnych niezbędnych do usunięcia istniejących barier rynkowych i niedoskonałości rynku utrudniających efektywne końcowe wykorzystanie energii oraz stworzenie warunków dla rozwoju i promowania rynku usług energetycznych oraz dostarczania odbiorcom końcowym innych środków poprawy efektywności energetycznej. Państwo jako adresat dyrektywy jest zobowiązane do zapewnienia tego, by cele określone w dyrektywie były wiernie transponowane w prawie krajowym. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do osiągnięcia indykatywnego celu, jakim jest uzyskanie 9% oszczędności energii w ostatnim roku obowiązywania dyrektywy. Jednocześnie mają obowiązek zapewnienia, aby sektor publiczny był wzorem w zakresie poprawy efektywności energetycznej urządzeń.

Zgodnie ze słowniczkiem zawartym w art. 3 dyrektywy przez efektywność energetyczną należy rozumieć stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/32/WE z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG.

wkładu energii, natomiast poprawa efektywności energetycznej to zwiększenie efektywności końcowego wykorzystania energii dzięki zmianom technologicznym, gospodarczym lub zmianom zachowań. W związku z brakiem uregulowań dotyczących efektywności energetycznej podjęto prace nad ustawą mającą na celu dokonanie implementacji powyższej dyrektywy do polskiego systemu prawnego. Transpozycja przepisów dyrektywy została dokonana uchwaleniem ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej² (dalej: ustawa), która została uchwalona z 3-letnim opóźnieniem, a ma obowiązywać do roku 2016. Akt ten jest również konsekwencją unijnego programu „3 x 20” mającego na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. co najmniej o 2% w porównaniu do 1990 r., racjonalizację wykorzystania energii, a w konsekwencji ograniczenie jej zużycia o 20%, zwiększenie udziału energii produkowanej z odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE w 2020 r.³ Ustawa przede wszystkim została skierowana do odbiorców końcowych, czyli osób fizycznych lub prawnych dokonujących zakupu energii na własny użytek lub w innych celach. Zgodnie z art. 2 ustawa ma zastosowanie do przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej realizowanych na terytorium RP z wyłączeniem urządzeń technicznych i instalacji używanych wyłącznie w celach wojskowych oraz instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji w rozumieniu ustawy o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych. Słownik ustawowy znajdujący się w art. 3 ustawy określa efektywność energetyczną jako „stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, niezbędnej do uzyskania tego efektu”. Tak naprawdę definicja ta jest definicją „poprawy efektywności energetycznej”, która jest zawarta w przywołanej dyrektywie⁴.

W związku z realizacją postanowień dyrektywy został ustalony krajowy cel w zakresie oszczędnego gospodarowania energią wyznaczający uzyskanie do 2016 r. oszczędności energii finalnej w ilości nie mniejszej niż 9% średniego krajowego zużycia energii w ciągu roku przez wszystkich odbiorców objętych dyrektywą. Ustawa wprowadza także system świadectw energetycznych, czyli tzw. białych certyfikatów. Zgodnie z dyrektywą białym certyfikatem jest „dokument wydany przez niezależne organy certyfikujące potwierdzające rozszczenia uczestników rynku w związku z oszczędnościami energetycznymi uzyskanymi w efekcie zastosowania środków poprawy efektywności energetycznej”. Mechanizm białych certyfikatów jest narzędziem wspierającym poprawę efektywności energetycznej⁵. Państwo otrzymało swobodę w kształtowaniu tego systemu we własnym zakresie

² Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (t.j. DzU nr 94, poz. 551 z późn. zm.).

³ <http://energetyka.inzynieria.com/cat/19/art/12163/polityka-energetyczna-ue-a-polski-rynek-energii>.

⁴ A. Damasiewicz, *Komentarz do ustawy o efektywności energetycznej*, LEX 2012.

⁵ A. Tamaka, *System białych certyfikatów w Polsce*, „Nowa Energia” 2010, nr 3.

bez ingerencji zewnętrznej. Jest to pokłosie wymogu raportowania przez państwa członkowskie postępu w osiągnięciu celu indykatywnego. Zgodnie z Drugim Krajowym Planem Działań (dalej: Krajowy Plan Działań) na rzecz poprawy efektywności energetycznej poziom energii, jaki ma zostać zaoszczędzony przez nasz kraj, został określony na 53,4 TWh, czyli wymagane 9%. Poziom ten został ustalony na podstawie zużycia energii finalnej w latach 2001–2005. Obowiązek pozyskania odpowiedniej liczby białych certyfikatów dotyczy w szczególności:

- przedsiębiorstw energetycznych sprzedających energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom przyłączonym do sieci na terytorium RP,
- odbiorców końcowych przyłączonych do sieci na terytorium RP, będących członkami giełdy towarowej w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych, w odniesieniu do transakcji zawieranych we własnym imieniu na giełdzie towarowej,
- towarowych domów maklerskich lub domów maklerskich, o których mowa w ustawie o giełdach towarowych.

Zakładany cel to osiągnięcie co najmniej 9% oszczędności energii finalnej w roku 2016 w porównaniu ze średnim krajowym zużyciem tej energii w ciągu roku na podstawie uśrednienia za lata 2001–2005, do którego została zobowiązana Polska, czyli szacunkowo 53 452 GWh. Nasz kraj ma przekroczyć planowany poziom oszczędności, który wedle obliczeń zamieszczonych w Krajowym Planie Działań dotyczącym efektywności energetycznej ma wynosić 11%, czyli około 67 211 GWh oszczędności. Polski ustawodawca chce ten plan osiągnąć także poprzez działania mające na celu podniesienie świadomości społecznej dzięki szeregowi inicjatyw mających na celu promowanie racjonalnego wykorzystania energii w gospodarstwach domowych i przemyśle, jak również przez podejście do zarządzania popytem na energię, które będzie prowadzić do znaczącego jej oszczędzania. Programy i środki mające na celu osiągnięcie celu indykatywnego są pozostawione państwom członkowskim do samodzielnego opracowania. W tej kwestii ustawodawca europejski zostawił adresatom dyrektywy pełną swobodę. Minister właściwy ds. gospodarki zgodnie z ustawą jest zobowiązany do przedstawienia co 3 lata, do 15 maja Krajowego Planu Działań⁶, który zawiera:

- opis planowanych programów i przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej w kraju niezbędnych do realizacji 9% oszczędności energii,
- analizę i ocenę wykonania Krajowego Planu Działań ws. efektywności energetycznej,
- informacje o postępie w realizacji krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią i o podjętych działaniach mających za zadanie usunięcie przeszkód w realizacji celu oszczędnego gospodarowania energią.

⁶ *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej*, 2 kwietnia 2012 r. Na podstawie Planu szczegółowo opisano środki i programy, które zostały zastosowane w celu osiągnięcia zakładanego w dyrektywie celu indykatywnego.

Polska w Drugim Krajowym Planie Działań dotyczącym efektywności energetycznej opracowała programy dotyczące podniesienia efektywności energetycznej w czterech sektorach: mieszkalnictwie, usługach (wliczając w ten sektor także sektor publiczny), przemyśle oraz transporcie. Środkiem w mieszkalnictwie jest utworzenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów określonego w ustawie z 21 listopada 2008 r. Został on skierowany do właścicieli budynków wielorodzinnych oraz właścicieli i zarządców innych budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania, jak również jednostek samorządu terytorialnego z wyłączeniem zakładów budżetowych. Podstawowym celem Funduszu jest wspieranie inwestycji, które mają w założeniu poprawę stanu technicznego obecnego zasobu mieszkaniowego, z naciskiem na części wspólne budynków wielorodzinnych, jak również obniżenie zużywanej energii finalnej na cele grzewcze. Głównym środkiem realizacji programu jest wsparcie finansowe przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych. Premia termomodernizacyjna może osiągnąć 20% kwoty zaciągniętego kredytu na sfinansowanie tej inwestycji, jednak nie więcej niż 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia i dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii. W przypadku remontów inwestor otrzyma premię, która stanowi spłatę części zaciągniętej pożyczki. Uzyskanie tego typu gratyfikacji jest uzależnione od konkretnie określonego efektu uzyskanego w zakresie oszczędności energii. Głównie chodzi tu o zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię dostarczaną do budynku o co najmniej 10% na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej. Zgodnie z planem premia termomodernizacyjna przysługuje za realizację przedsięwzięć, które mają na celu:

- zmniejszenie zużycia energii na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej w budynkach zbiorowego zamieszkania, mieszkalnych oraz stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, służących do wykonywania przez nie zadań publicznych,
 - zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła w wyniku utworzenia przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, jednocześnie związanego z likwidacją lokalnego źródła ciepła,
 - zmniejszenie strat ciepła w sieciach elektrociepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła,
 - zmianę źródeł energii na źródła odnawialne,
 - zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji
- wraz z uzyskaniem określonych w ustawie oszczędności w zużyciu energii.

Zgodnie z założeniami premię remontową otrzymuje inwestor, gdy przedmiot realizowanej przez niego inwestycji jest:

- remontem budynków wielorodzinnych,
- wymianą w budynku lub remontem balkonów, nawet jeśli służą do wyłącznego użytkownika właścicieli lokali,

- przebudową budynków wielorodzinnych, gdy wraz z tą przebudową następuje ich ulepszenie,
- wyposażeniem budynków wielorodzinnych w instalacje i urządzenia wymagane dla oddawanych do użytkowania budynków mieszkalnych zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi.

Drugą płaszczyzną jest sektor przemysłu oraz małych i średnich przedsiębiorstw. W ramach tego programu można wyróżnić następujące środki, które będą służyć zwiększeniu efektywności energetycznej, a ich realizacja pozwoli na osiągnięcie celu indykatywnego. W tej płaszczyźnie przygotowano 6 programów, których głównym celem jest zwiększenie oszczędności oraz ograniczenie zużycia energii u odbiorców końcowych. Są to:

- dofinansowanie audytów energetycznych i elektroenergetycznych w przedsiębiorstwach w ramach programu „Efektywne wykorzystanie energii”,
- dofinansowanie zadań inwestycyjnych prowadzących do oszczędności energii lub do wzrostu efektywności energetycznej przedsiębiorców w ramach programu „Efektywne wykorzystanie energii”,
- program dostępu do instrumentów finansowych dla sektora małych i średnich przedsiębiorców (Polish Sustainable Energy Financing Facility – PolSEFF),
- program priorytetowy „Inteligentne sieci energetyczne”,
- efektywna dystrybucja energii w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”,
- wysokosprawne wytwarzanie energii w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Cel pierwszym z tych środków obejmuje uruchomienie działań inwestycyjnych na rzecz wzrostu efektywności energetycznej gospodarki, które obejmą mechanizm wsparcia i doprowadzenia do wymiernych oszczędności energii. Programem tym objęci zostali przedsiębiorcy, którzy sumarycznie wykorzystują ponad 50 GWh energii. Do sumy zużycia energii została wliczona energia elektryczna, gazowa i ciepła. Działania podjęte w ramach tego programu obejmują dofinansowanie audytów energetycznych procesów technologicznych, audytów elektroenergetycznych budynków i wewnętrznych sieci przemysłowych, audytów energetycznych energii cieplnej, energii elektrycznej i chłodu oraz audytów energetycznych zewnętrznych sieci ciepłowniczych i budynków. Oszczędność energii w ramach realizacji tego środka nie została skonkretyzowana liczbowo. Ilość zaoszczędzonej energii zostanie ustalona poprzez przeprowadzenie w tych przedsiębiorstwach audytów energetycznych i elektroenergetycznych.

Drugi środek podobnie jak powyższy jest skierowany do przedsiębiorców wykorzystujących ponad 50 GWh, jednak jest nastawiony na wzrost efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez inwestycje, które prowadzą do efektywnego wykorzystania energii, ewentualnie wymiernych oszczędności zużywanej energii. Warunkiem przystąpienia do tego programu jest przeprowadzenie wcześniejszego

audytu energetycznego (który jest definiowany w ustawie jako opracowanie zawierające analizę zużycia energii oraz określające stan techniczny obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, zawierające wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej tych obiektów, urządzeń lub instalacji, a także ocenę ich opłacalności ekonomicznej i możliwej do uzyskania oszczędności energii). Działania, których skutkiem ma być zwiększenie efektywności, obejmują:

- wdrażanie systemów zarządzania energią i jej jakością w celu zarządzania sieciami elektroenergetycznymi w siedzibach przedsiębiorstw,
- racjonalizację zużycia energii elektrycznej (która może zostać osiągnięta poprzez energooszczędne systemy napędowe, systemy sterowania napędami, energooszczędne silniki, falowniki do pomp i wentylatorów, energooszczędne sprężarki i systemy ich sterowania, wewnętrzne sieci przesyłowe energii, energooszczędne systemy oświetleniowe, prostowniki napędów sieciowych oraz niskostratne transformatory w lokalnych systemach elektroenergetycznych i wewnętrznych sieciach dystrybucyjnych),
- racjonalizację energii cieplnej (poprzez izolacje i odwadnianie systemów parowych, systemy geotermalne, małe turbiny wiatrowe, kolektory słoneczne, pompy ciepła, termomodernizację budynków, rekuperację i odzyskiwanie ciepła z procesów i urządzeń, decentralizację rozległych sieci grzewczych, wykorzystywanie energii odpadowej, jak również budowę własnych źródeł energii),
- modernizację procesów przemysłowych.

Kolejnym środkiem, który przygotowano z myślą o małych i średnich przedsiębiorcach, jest „Program dostępu do instrumentów finansowych sektora małych i średnich przedsiębiorców”. Inicjatywa ta jest nastawiona przede wszystkim na inwestycje w technologie i urządzenia obniżające zużycie energii lub na produkcję energii odnawialnej, a źródło finansowania znajduje się w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju. Kwota przeznaczona na realizację celu, który podobnie jak w poprzednich przypadkach obejmuje poprawę efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, wynosi 150 mln euro. W ramach realizacji tego programu przedsiębiorca może otrzymać dofinansowanie w wysokości 1 mln euro z banków lub instytucji leasingowych. Pozyskane środki finansowe mogą zostać przeznaczone na przedsięwzięcia inwestycyjne, które:

- pozwalają na osiągnięcie co najmniej 20% oszczędności zużywanej energii,
- zwiększają efektywność wykorzystania energii w budynkach – umożliwiają zmniejszenie zużycia energii w budynkach komercyjnych i administracyjnych małych i średnich przedsiębiorstw o 30%,
- obejmują inwestycje w odnawialne źródła energii,
- obejmują wybrane technologie – inwestycje w przedsięwzięcia i urządzenia wybrane z przygotowanej listy technologii.

Natomiast program „Inteligentnych sieci energetycznych” został skierowany do przedsiębiorców, którzy są operatorami systemów dystrybucyjnych i przesyłowych

energii elektrycznej bądź gazowej, dokonujących bilansowania systemu, działających wspólnie z samorządem terytorialnym i/lub spółdzielniami mieszkaniowymi, jednostek samorządu terytorialnego organizujących na swoim terenie przestrzenie pilotażowe „Inteligentnych sieci energetycznych” i realizujących projekty związane z programem w różnych jego warstwach. Do grona odbiorców zostali zaliczeni także zarządcy specjalnych stref ekonomicznych. Zgodnie z założeniami program ten opiera się na działaniach promocyjno-edukacyjnych, wdrażaniu pomiaru i sieci przesyłu informacji, pracach w zakresie bilansowania i optymalizacji wykorzystania i zużycia energii elektrycznej, ciepłej i gazowej, wdrażaniu rozproszonych odnawialnych źródeł energii, obiektach do magazynowania energii oraz inteligentnych sieciach oświetleniowych z zastosowaniem energooszczędnego oświetlenia, pracach rozwojowych, przygotowaniu systemów informatycznych i specyfikacji standardów. Realizacja założeń tego programu ma przyczynić się również do rozwoju miast. Lista działań podejmowanych w ramach tego projektu obejmuje swoim skutkiem realizację powyższych celów. Koszt realizacji programu ma wynieść 542 mln zł, a za sfinansowanie realizacji tego programu ma być odpowiedzialny Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” w ramach efektywności energetycznej składa się z dwóch działań:

- wysokosprawne wytwarzanie energii,
- efektywna dystrybucja energii.

Pierwszy z tych programów ma na celu wspieranie sprawności wytwarzania energii elektrycznej, w szczególności energii powiązanej z energią ciepłą. Założenia programu zakładają przede wszystkim zmniejszenie energochłonności procesów obniżania produkowanej energii, jak również zmniejszenie energochłonności jej przesyłania poprzez budowę lokalnych źródeł energii, które będą zajmowały się nie tylko produkcją energii elektrycznej, ale też energii ciepłej niewymagającej przesyłania na znaczne odległości. Działania te mają za zadanie spełniać wymogi dyrektywy 2004/8/WE w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniającej dyrektywę 92/42/EWG. Program ten został skierowany do przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego oraz ich grup (związków, stowarzyszeń i porozumień jednostek samorządu terytorialnego), a także do podmiotów, które świadczą usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego. Działania podjęte w ramach tego programu obejmą swym zakresem:

- inwestycje w zakresie przebudowy i budowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej oraz ciepła w skojarzeniu spełniające wymogi wysokoenergetycznej kogeneracji,
- promowanie wysokosprawnej kogeneracji na podstawie zapotrzebowania na ciepło użytkowe,

- projekty dotyczące skojarzonego wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych oraz nieodnawialnych,
- budowę lub przebudowę jednostek wytwarzania ciepła, w wyniku których jednostki te zostaną zastąpione jednostkami wytwarzania w skojarzeniu spełniającymi wymogi dla wysokosprawnej kogeneracji określone w dyrektywie 2004/8/WE.

UE na realizację tego programu przeznaczyła 58 mln euro, natomiast szacowana oszczędność energii na koniec programu (2016 r.) oscyluje w granicach 3 100 GWh. Drugą, integralną częścią tego programu jest wspieranie efektywnej dystrybucji energii. Celem jest zmniejszenie strat energii powstających w procesie dystrybucji energii elektrycznej i ciepła oraz zaspokojenie potrzeb terytorialnych w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej, a środki przeznaczone na realizację tego działania są w głównej mierze kierowane na tereny wschodniej Polski. Natomiast w zakresie sieci ciepłowniczych program będzie realizowany w aglomeracjach miejskich. W ramach tego programu skierowanego do tych samych podmiotów co program obejmujący wysokosprawne wytwarzanie energii zostaną zrealizowane projekty w zakresie przebudowy i budowy sieci dystrybucyjnych wysokiego, średniego i niskiego napięcia, których efektem będzie ograniczenie strat energetycznych w tych sieciach. Jednocześnie będą budowane lub przebudowywane sieci ciepłownicze oraz węzły ciepłownicze o jak największym potencjale obniżenia strat energii poprzez zastosowanie energooszczędnych technologii i rozwiązań. Warunkiem otrzymania dotacji na dofinansowanie inwestycji w ramach tego programu jest wykazanie, że podjęte działania mające na celu ograniczenie zmniejszenia strat energii wyniosą co najmniej 30%. Realizacja Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” w sumie przyniesie 3 598 GWh oszczędności energii, z czego 498 GWh będzie pochodzić z oszczędności osiągniętych w ramach efektywnej dystrybucji energii.

W ramach systemu obejmującego transport zostały opracowane dwa programy mające na celu poprawę efektywności energetycznej. Pierwszy z nich dotyczy systemów zarządzania ruchem i optymalizacji przewozu towarów, zaś w ramach drugiego programu zostanie przeprowadzona wymiana floty w zakładach komunikacji miejskiej oraz promocja jazdy ekologicznej. Celem pierwszego projektu jest montaż systemów zarządzania ruchem w miastach oraz zakup przez przedsiębiorstwa transportowe systemów do optymalizacji przewozu towarów. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez racjonalizację wykorzystania środków transportu w ramach systemów transportu towarów. Do innych działań podjętych w ramach tego programu należą również:

- promowanie transportu intermodalnego,
- redukcja zbyt wysokiego zapotrzebowania na transport,
- zwiększenie wykorzystania transportu szynowego,
- tworzenie stref o ograniczonym lub uregulowanym dostępie dla użytkowników transportu.

Działania w ramach drugiego programu w sektorze transportu zostały opracowane dla miejskich przedsiębiorstw transportowych oraz użytkowników samochodów osobowych. Celem programu jest zakup nowych pojazdów, w szczególności autobusów miejskich, oraz promocja ekologicznej jazdy. Działaniami podjętymi w celu realizacji projektu jest zakup pojazdów autobusowych mających mniejsze zużycie paliwa oraz wprowadzanie nawyków ekologicznej jazdy do praktyki kierowców. Ilość zaoszczędzonej energii zgodnie z założeniami ma wynieść 15 860 GWh.

Oprócz działań w sektorze prywatnym dyrektywa poprzez regulacje w art. 5 nakłada na ustawodawcę obowiązek zapewnienia efektywności końcowego wykorzystania energii w sektorze publicznym. „Jednym z podstawowych założeń dyrektywy jest to, by sektor publiczny odgrywał wzorcową rolę w dziedzinie zwiększania efektywności energetycznej. Wynika to stąd, że skoro państwo żąda osiągnięcia określonych skutków w zakresie zwiększania efektywności energetycznej, to podmioty publiczne powinny stanowić przykład możliwości urzeczywistnienia tego celu. Ta rola sektora publicznego wynika także stąd, że sektor ten ma «siłę przebicia» w związku ze znaczącym udziałem zamówień publicznych w rynku”⁷. Zgodnie z nakazem wyrażonym w dyrektywie obowiązkiem każdego państwa jest wdrożenie przynajmniej dwóch z podanych w załączniku środków, które poprawią efektywność energetyczną. Środki te zostały wymienione w załączniku VI do przedmiotowej dyrektywy, który zawiera wykaz kwalifikujących się środków efektywności energetycznej w ramach zamówień publicznych. Natomiast w ustawie prawodawca wskazuje środki, które służą poprawie efektywności energetycznej. Katalog określony w art. 10 ust. 2 ustawy obejmuje:

- zawarcie umowy, której przedmiotem jest realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej,
- nabycie nowego urządzenia, instalacji lub pojazdu charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji,
- wymianę eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd charakteryzujące się niskim zużyciem energii albo ich modernizacja,
- nabycie lub wynajęcie efektywnych energetycznie budynków lub ich części albo przebudowa lub remont użytkowanych budynków, w tym realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁸,
- sporządzenie audytu energetycznego w rozumieniu ww. ustawy w budynku w rozumieniu Prawa budowlanego⁹, o powierzchni użytkowej przekraczającej 500 m², którego jednostka sektora publicznego jest właścicielem lub zarządcą.

⁷ A. Damasiewicz, *op.cit.*

⁸ DzU nr 223, poz. 1459 z późn. zm.

⁹ T.j. DzU 2010, nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

Jednostki sektora publicznego zobowiązane są do stosowania co najmniej dwóch z podanych w wyżej wymienionym przepisie środków. Jednocześnie państwa członkowskie zostały zobowiązane do publikacji wytycznych dotyczących efektywności energetycznej oraz oszczędności energii mogących posłużyć za kryteria oceny przy udzielaniu zamówień publicznych. Środki, jakie Polska stosuje w celu zapewnienia efektywności energetycznej w sektorze publicznym, są zawarte w Drugim Krajowym Planie Działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej. Do działań podejmowanych w ramach tworzenia wzorcowej roli należą:

- zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej (w ramach systemu zielonych inwestycji),
- zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora publicznego (w ramach systemu zielonych inwestycji),
- program „Oszczędność energii i promocja odnawialnych źródeł energii” będący w trakcie opracowywania¹⁰,
- termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej (w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”).

Programy te mają na zadanie osiągnąć cele, które obejmują w zależności od programu: zmniejszenie zużycia energii w budynkach użyteczności publicznej, zmniejszenie zużycia energii w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych oraz oszczędność energii w sektorze publicznym obejmującym wsparcie dla termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej, w tym zmiany wyposażenia tych obiektów w urzędzenia o najwyższej, uzasadnionej ekonomicznie efektywności energetycznej związane bezpośrednio z prowadzoną termomodernizacją budynku.

Pierwszy z ww. programów został skierowany przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, podmiotów świadczących usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych jednostek, Ochotniczej Straży Pożarnej, szkół wyższych (w rozumieniu ustawy o szkolnictwie wyższym wraz z instytucjami naukowo-badawczymi), samodzielnych publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, organizacji pozarządowych, kościołów, związków wyznaniowych oraz kościelnych osób prawnych prowadzących działalność w zakresie ochrony zdrowia. Działania podejmowane w ramach tego programu obejmują dofinansowanie prac w budynkach użyteczności publicznej, termomodernizację tych budynków (która obejmuje: ocieplanie, wymianę okien, wymianę drzwi zewnętrznych, przebudowę systemów grzewczych, wymianę systemów wentylacji i klimatyzacji, przygotowanie dokumentacji technicznej dla przedsięwzięcia, systemy zarządzania energią w budynkach oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii) i wymianę oświetlenia na energooszczędne. Koszt realizacji programu obejmującego swoim zasięgiem 3000 budynków oscyluje w granicach około 1,565 mld zł. Szacuje się, że pełna realizacja tego programu, a więc na koniec 2016 r., przyniesie 1950 GWh oszczędności energii.

¹⁰ Stan na 2 kwietnia 2012 r., tj. dzień publikacji *Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej*.

Odbiorcą kolejnego z realizowanych programów jest PAN oraz utworzone przez nią instytuty, państwowe instytucje kultury oraz instytucje gospodarki budżetowej. Działania w ramach programu wartego 500 mln zł obejmują podobnie jak w wyżej wymienionym programie termomodernizację budynków oraz wymianę oświetlenia wewnętrznego na energooszczędne.

Ostatnim programem realizowanym w sektorze publicznym jest termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej. Program kierowany jest do jednostek sektora publicznego oraz kościołów, związków wyznaniowych, kościelnych osób prawnych i stowarzyszeń. Obejmuje wsparcie dla termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej. Finansowanie programu ma odbywać się z unijnego Funduszu Spójności. Oszczędność wynikająca z niego szacuje się na poziomie 320 GWh. Zadanie to pomimo uregulowania w ustawie i dyrektywie jest bardzo trudne do realizacji. Akty prawne przewidują znaczną rolę sektora publicznego w kreowaniu polityki proefektywnej, jednak zadania te nie są realizowane ze względu na brak przygotowania do ich wykonywania. Aby jednostki sektora publicznego mogły skutecznie realizować zadania nałożone przez dyrektywę, powinien zostać stworzony dobrze działający system wspierający wdrażanie rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej na szczeblu centralnym. Dopiero później powinny być nakładane obowiązki na jednostki sektora publicznego¹¹.

Ustawa wprowadza również system tzw. świadectw efektywności energetycznej (zwanych w dyrektywie białymi certyfikatami). Białe certyfikaty są świadectwami potwierdzającymi zaoszczędzenie określonej ilości energii w wyniku realizacji inwestycji służących poprawie efektywności energetycznej. Posiadają prawa majątkowe i są przedmiotem obrotu na towarowej giełdzie energii. Zdaniem ustawodawcy ten system jest najkorzystniejszy, ponieważ pozwala osiągnąć jak największe oszczędności energii w jak najkrótszym czasie. Istotnym czynnikiem determinującym wybór akurat tego systemu jest fakt, że obejmuje on najszerszą możliwą grupę odbiorców, a przez to pozwala osiągnąć optymalne oszczędności energii, które są najbardziej efektywne¹². Opiera się on na systemach kogeneracji oraz odnawialnych źródeł energii, które pozwalają osiągnąć zamierzone cele przy najniższych kosztach. Ponadto, ważną jego cechą jest najmniejsze obciążenie budżetu państwa w porównaniu z innymi rozwiązaniami proponowanymi przez dyrektywę, co w czasach kryzysu ekonomicznego jest bardzo ważnym czynnikiem przy wyborze systemu mającego na celu zwiększenie efektywności. Jednocześnie zdaniem ustawodawcy system białych certyfikatów ma przyczynić się do prokonkurencyjnych i ekonomicznie racjonalnych kierunków gospodarki w zakresie energetyki¹³.

Do pozyskania świadectwa efektywności energetycznej zobowiązane są przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny

¹¹ A. Tamaka, *Co z tą ustawą?*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2011, nr 4.

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o efektywności energetycznej z 18 października 2010 r.

¹³ *Ibidem*.

odbiorcom przyłączonym do sieci na terytorium RP, odbiorcy końcowych przyłączeń do sieci na terytorium RP będący członkami giełdy towarowej w odniesieniu do transakcji zawieranych we własnym imieniu na giełdzie towarowej, towarowe domy maklerskie lub domy maklerskie w odniesieniu do transakcji realizowanych na giełdzie towarowej na zlecenie odbiorców końcowych przyłączonych do sieci na terytorium RP. Aby uzyskać świadectwo efektywności energetycznej, należy wziąć udział w przetargu organizowanym przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który jest przeprowadzany przynajmniej raz w roku oddzielnie w zakresie zwiększenia efektywności energii przez odbiorców końcowych, zwiększenia oszczędności energii przez urządzenia potrzeb własnych, zmniejszenia strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyłach lub dystrybucji. Do przetargu można zgłosić przedsięwzięcie służące poprawieniu efektywności energetycznej (PSPEE), w wyniku którego można uzyskać oszczędność energii na poziomie co najmniej 10 toe¹⁴. Warunkiem otrzymania świadectwa jest znalezienie się zadeklarowanej wartości efektu energetycznego w przedziale pomiędzy iloczynem akceptacji ofert określonym przez ministra gospodarki (t) i najwyższej deklarowanej w danym przetargu wartości efektu energetycznego (ω_{max}) a średnią wartością efektu energetycznego ($\omega_{\bar{r}}$), tj. średnią efektów energetycznych ważoną ilością energii zaoszczędzonej w wyniku realizacji zgłoszonego do przetargu danego przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej w łącznej ilości energii zaoszczędzonej przez wszystkie zgłoszone do przetargu przedsięwzięcia. W związku z tym należy zauważyć, że im większa wartość efektu energetycznego, tym większe szanse na wygranie przetargu. Dodatkowo, w postępowaniu przetargowym musi zostać przedstawiony audyt efektywności energetycznej dla przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju.

Audyt energetyczny został zdefiniowany w ustawie jako opracowanie zawierające analizę zużycia energii oraz określające stan techniczny obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, zawierające wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej tych obiektów, urządzeń lub instalacji, a także ocenę ich opłacalności ekonomicznej i możliwej do uzyskania oszczędności energii. Przeprowadzenie audytu jest niezbędne do rozpoczęcia procesu mającego na celu zwiększenie efektywności energetycznej¹⁵. Celem przeprowadzenia audytu energetycznego jest realizacja działań proefektywnych. Audyt energetyczny jako narzędzie realizacji polityki mającej na celu zwiększenie efektywności energetycznej jest określany jako „środek identyfikacji rzeczywistych zasobów i potencjału oszczędności energii w przedsiębiorstwie; element konieczny w procesie poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwie, pozwalający ustalić priorytety w działaniach zmierzających do poprawy efektywności; dobra praktyka inżynierska, której efekty przekładają się na poprawę wskaźników

¹⁴ 1 toe = 0,00000001163 GWh – obliczenia własne.

¹⁵ A. Damasiewicz, *op.cit.*

techniczno-ekonomicznych funkcjonowania przedsiębiorstwa; podstawa do ubiegania się o świadectwa efektywności energetycznej (tzw. białe certyfikaty) i inne formy finansowania (dotacje, pożyczki, kredyty); działanie uzasadnione ekonomicznie w procesie obniżania kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa¹⁶. Podmiot, który uzyskał świadectwo, po zakończeniu inwestycji ma obowiązek przeprowadzenia ponownego audytu (z wyjątkiem inwestycji, które uzyskały oszczędność przekraczającą 100 toe), a osobą uprawnioną do przeprowadzenia audytu jest audytor, który nie przeprowadzał audytu dołączonego do deklaracji przetargowej.

Warto wskazać, że pomimo wielu korzyści ustawa jest krytykowana przez doktrynę¹⁷. Zarzuca się jej przede wszystkim brak woli dla przedsięwzięć efektywnościowych. T. Skoczkowski stwierdza wprost, że ustawa nie odzwierciedla wcale ducha dyrektywy¹⁸. Powodem tego stanu rzeczy jest m.in. nieczytelność ustawy, a także brak wskazania w niej korzyści wynikających z jej stosowania. Jednocześnie podnosi się brak wyznaczenia podmiotów odpowiedzialnych za koordynację stosowania ustawy. Kolejnym mankamentem jest bardzo powolne wdrażanie w życie przepisów ustawy, które może zakończyć się fiaskiem, gdyż ustawa obowiązuje do końca 2015 r., co stwarza wątpliwości co do jej oddziaływania na długofalowe decyzje i procesy inwestycyjne, w szczególności na skuteczność polityki energetycznej do 2030 r. Poza tym w ustawie nie zostały określone sposoby wykorzystania środków finansowych pozyskanych z dystrybucji białych certyfikatów. „Brak zachęt, konkretnych korzyści w postaci taryf, grantów wspierających działania efektywnościowe i proekologiczne dla użytkowników rozsądnie korzystających z energii powoduje brak zainteresowania ustawą¹⁹. Ustawa również stosuje zbyt szerokie pojęcia, np. zgodnie z ustawą obowiązkowe jest przeprowadzenie audytów energetycznych w „objektach budowlanych”. W rozumieniu ustawy Prawo budowlane poprzez „obiekt budowlany należy rozumieć również m.in. mosty i tunele”.

Ustawa została napisana w sposób niezrozumiały dla odbiorcy, czego skutkiem jest brak poparcia społecznego dla niej. Efekt ekonomiczny działań energooszczędnych podejmowanych przez przedsiębiorstwa, jak również postawa polityków nie wpływają pozytywnie na poprawę efektywności. W ustawie zostały określone znaczne dysproporcje między obowiązkami nałożonymi na przedsiębiorców oraz na jednostki sektora publicznego. Przedsiębiorcy mają nieporównywalnie więcej obowiązków niż sektor publiczny. Krótki czas obowiązywania ustawy powoduje, że nie można być pewnym, czy mechanizm białych certyfikatów spełni swoją rolę²⁰.

¹⁶ R. Kołodziej, *Audyt energetyczny jako wsparcie systemów zarządzania energią (ISO 50001)*, <http://www.bialecertyfikaty.com.pl>.

¹⁷ A. Tamaka, *Co z tą ustawą?...*, *op.cit.*

¹⁸ http://energetyka.wnp.pl/t-skoczkowski-projekt-ustawy-o-efektywnosci-energetycznej-jest-zly,131392_1_0_0.html.

¹⁹ A. Tamaka, *Co z tą ustawą?...*, *op.cit.*

²⁰ M. Toporek, M. Stoczkiewicz, *Na ile efektywna ustawa o efektywności energetycznej*, „Rzeczpospolita” z 26 maja 2011 r.

Reasumując, obowiązujące obecnie rozwiązania prawne mające na celu wdrożenie dyrektywy 2006/32/WE nie spełniają pokładanych w nich nadziei. Warto zauważyć, że w tak ważnej kwestii, jaką jest walka z globalnym ociepleniem, ustawodawca powinien z jak największą starannością dokonać transpozycji prawa unijnego do systemu prawa krajowego w taki sposób, aby ustawa w pełni oddawała ducha przyjętej dyrektywy. Analiza przepisów ustawy, czas jej przyjęcia i wejścia w życie nakazują wnioskować, iż transpozycja do polskiego systemu prawa ma charakter czysto formalny i została przyjęta tylko i wyłącznie ze względu na obowiązki, jakie ciążyą na Polsce z tytułu członkostwa w UE.

DEVELOPMENT OF POLISH LEGAL REGULATIONS BY THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF ENERGY EFFICIENCY

Summary

The paper presents issue of energy efficiency. It shows regulations contained in the directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC which are objectives for European Union's Members. The directive imposes achieving the indicative target which is 9% energy saving at last day of the validity. At the same the public sector have to fulfil exemplary role in the energy efficiency.

What's more the article shows legislative solutions contained in the Polish Law on Energy Efficiency, which is transposition of the directive. It describes which solutions are used by Poland to achieve the targets contained in directive. There is described the system of the white certificates too. What's more based on document which is called 'Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej', author described solutions used in the housing, transport and small, medium-sized enterprises and the public sector.

Last part of the paper presents criticism with criticism that met Polish solutions for energy efficiency from the representatives doctrine of the energy law.