



## Komunikat UE

### PLAN NA RZECZ EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ 2011

Analiza z dnia 2 maja 2011 r.

#### NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA

Przedmiot Komunikatu: Komisja przedstawia swe pomysły dotyczące prawnie wiążących regulacji na rzecz uzyskania znaczącej poprawy w dziedzinie efektywności energetycznej.

Strony zaangażowane: Wszyscy obywatele, firmy i sektor publiczny.

#### Za:

1. Ogólno unijne standardy inteligentnego opomiarowania prowadzą do obniżenia cen.

#### Przeciw:

1. Efektywność energetyczna nie jest samodzielnym celem politycznym, a tylko to uzasadniałoby stosowanie podejścia opartego na planowaniu gospodarczym. Zużywanie energii nie zawsze bowiem wiąże się ze stratami dla środowiska.
2. Bardziej istotne jest to, by polityka na rzecz efektywności energetycznej nie zakłóciła działania rynku.
3. Dostawcy energii nie powinni być odpowiedzialni za oszczędzanie energii przez swoich klientów – ich wpływ na indywidualne zachowania odbiorców jest bowiem w najlepszym razie minimalny.

**Komunikat UE** z 8 marca 2011: **Plan na rzecz efektywności energetycznej 2011**. Sygnatura COM(2011) 109.

#### Treść

##### ► Przedmiot i metody

- Zdaniem Komisji, efektywność energetyczna jest „największym europejskim źródłem energii”.
- Państwa Członkowskie UE dążą do osiągnięcia niewiążącego celu związanego ze zwiększaniem efektywności energetycznej, polegającego na zmniejszeniu o 20 proc. unijnego zużycia energii przewidywanego w roku 2020. Komisja ocenia, że obecnie stosowane środki pozwolą na uzyskanie jedynie połowy zakładanego poziomu oszczędności.
- Komisja dostrzega „znaczny potencjał uzyskania dużych oszczędności energii”, szczególnie w sektorze publicznym, budynkach prywatnych, w firmach produkujących i dostarczających energię, innych przedsiębiorstwach oraz produktach, a także w transporcie.
- Komisja chciałaby wykorzystać wspomniany potencjał – proponuje więc podjęcie

dodatkowych kroków w dwóch etapach:

- Etap 1: Państwa Członkowskie wyznaczą niewiążące „krajowe cele dotyczące efektywności energetycznej” oraz opracują związane z nimi programy działań. Komisja ma nadzorować ich realizację, a w roku 2013 dokonać przeglądu, by sprawdzić, czy doprowadzą one do osiągnięcia ogólnie unijnego celu zmniejszenia zużycia energii o 20 proc.
- Etap 2: Jeśli przegląd wykaże, że osiągnięcie wspomnianego celu jest mało prawdopodobne, Komisja zaproponuje prawnie wiążące, indywidualne wartości krajowych celów w zakresie efektywności energetycznej. Będą one uwzględniały sytuację wyjściową danego Państwa Członkowskiego, stan jego gospodarki i podjęte wcześniej działania.

### ► Działania dotyczące budynków prywatnych

- ✦ Komisja wzywa Państwa Członkowskie, by zachęcały do modernizacji prywatnych budynków.
- ✦ Dodatkowo Bruksela ma zamiar zaproponować przepisy, które usuną przeszkody utrudniające remonty budynków. Chodzi o problemy wynikające z „rozbieżnych motywacji” właścicieli i lokatorów. Choć i jedni i drudzy odnoszą korzyści z modernizacji poprawiającej efektywność energetyczną budynku, nie chcą za nią płacić.
- ✦ Model biznesowy stosowany przez przedsiębiorstwa usług energetycznych polega na zwiększaniu efektywności energetycznej klientów i dofinansowaniu ich inwestycji służących poprawieniu tej efektywności – np. renowacji budynków, które pozwoliłyby na uzyskanie oszczędności. Zdaniem Komisji, potencjalni klienci tego rodzaju firm często nie mają ani informacji o ich ofercie, ani pewności, że świadczone usługi są wysokiej jakości.
  - Komisja chciałaby, by Państwa Członkowskie przeprowadziły badanie rynku, opracowały listy przedsiębiorstw usług energetycznych oraz wzory umów.
  - Przedsiębiorstwa usług energetycznych potrzebują dostępu do „innovacyjnego finansowania”. Komisja wspomina tu o zapewnieniu płynności oraz udzieleniu gwarancji i linii kredytowych.

### ► Działania w sektorze publicznym

- ✦ Komisja ma zamiar zobowiązać władze publiczne, by przy zamawianiu towarów (np. komputerów), usług (np. ogrzewania lub dostaw energii) i zlecaniu prac (np. remontów budynków) brały pod uwagę „wysokie standardy efektywności energetycznej”.
- ✦ Komisja chce również nałożyć na władze publiczne obowiązek:
  - modernizacji w celu poprawy charakterystyki energetycznej co najmniej 3 proc. budynków publicznych (biorąc pod uwagę powierzchnie) rocznie, tak by podnieść ich standard do poziomu reprezentowanego przez 10 proc. najlepszych obiektów tego typu w danym kraju.
  - kupowania lub wynajmowania wyłącznie budynków o najlepszej dostępnej klasie efektywności energetycznej.
- ✦ W 2011 r. Komisja chciałaby zaproponować przepisy (w formie rozporządzenia lub

dyrektywy) dotyczące umów o poprawę efektywności energetycznej.

- Zgodnie z „umową o poprawę efektywności energetycznej” przedsiębiorstwo usług energetycznych pomaga pokryć wyższe koszty inwestycji w poprawę efektywności energetycznej, w zamian otrzymując pieniądze zaoszczędzone dzięki mniejszemu zużyciu energii.

Wspomniane przepisy powinny zlikwidować bariery w upowszechnianiu się „umów o poprawę efektywności energetycznej”, związane m.in. z niejasnymi uregulowaniami prawnymi i brakiem danych dotyczących zużycia energii, który utrudnia mierzenie efektywności.

### ► Działania firm wytwarzających lub dostarczających energię

- ⤴ Legalizacja nowych mocy wytwórczych powinna zależeć od wykorzystania „najlepszych dostępnych technologii”. Przedłużenie pozwolenia na funkcjonowanie starszych instalacji powinno być natomiast uzależnione od dostosowania ich do poziomu efektywności energetycznej stosownego do istniejących możliwości.
- ⤴ Warunkiem legalizacji nowych elektrowni ciepłych powinno być ich połączenie z systemami pozwalającymi na wykorzystanie ciepła („skojarzona produkcja energii elektrycznej i ciepła”, CHP) oraz – jeśli to możliwe – z lokalnymi systemami ogrzewania.
- ⤴ Operatorzy systemu dystrybucji energii mają zapewnić pierwszeństwo dostępu do sieci energii produkowanej w skojarzeniu (CHP).
- ⤴ Krajowe organy regulacyjne sieci mają zwrócić większą uwagę na efektywność energetyczną we wszystkich podejmowanych przez siebie decyzjach oraz przy nadzorowaniu sieci i rynków gazowego i energetycznego.
- ⤴ Państwa Członkowskie powinny zobowiązać przedsiębiorstwa dostarczające energię, by:
  - skłoniły swoich klientów do oszczędzania energii poprzez działania na rzecz podwyższenia efektywności energetycznej lub „kupowanie” oszczędności energii od przedsiębiorstw usług energetycznych.
  - udostępniły klientom wyczerpujące informacje dotyczące zużycia energii (np. w postaci przejrzystych rachunków, danych do porównań oraz rozwiązań służących efektywności energetycznej).

### ► Działania innych firm i działania związane z efektywnością produktów

- ⤴ Komisja zauważa, że przemysł wytwórczy zrobił jak dotąd największe postępy w podnoszeniu poziomu efektywności energetycznej. Mimo to wciąż KE dostrzega „warte uwagi możliwości dalszej poprawy” w tym zakresie.
- ⤴ Duże przedsiębiorstwa mają zostać zobowiązane do wprowadzenia audytów energetycznych i systemów zarządzania energią.
- ⤴ Małe i średnie firmy (SMEs) mają otrzymywać ulgi podatkowe i subsydia na inwestycje technologiczne efektywne energetycznie.
- ⤴ Na podstawie dyrektywy ekoprojektowej (2009/125/EC), Komisja rozważa:
  - wprowadzenie wymagań w zakresie efektywności dla okien i „standardowych urządzeń przemysłowych” – w szczególności silników przemysłowych, dużych pomp, sprężarek, urządzeń do suszenia, wytapiania, odlewania i destylacji oraz pieców;

- wprowadzenie bardziej surowych wymagań w zakresie efektywności dla pieców centralnego ogrzewania, podgrzewaczy wody, komputerów, klimatyzatorów, suszarek bębnowych, pomp, odkurzaczy i kolejnych rodzajów oświetlenia.
- ▲ Wprowadzenie „inteligentnych sieci” energetycznych, grzewczych, chłodzących i gazowych oraz „inteligentnego opomiarowania” ma zapewnić konsumentom dokładne informacje dotyczące zużycia energii i jej cen, co pozwoli odbiorcom na zmianę zachowań i oszczędzanie energii w sposób zorientowany na cel. By to osiągnąć:
  - wprowadzone zostaną ogólnounijne standardy dotyczące inteligentnego opomiarowania,
  - wprowadzone zostaną ogólnounijne, minimalne wymagania w zakresie formy i treści przekazywanych informacji.

### ► Sektor transportowy

Komisja Europejska w swojej Białej Księdze w sprawie polityki transportowej [COM(2011) 144] sformułowała strategię na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej branży transportowej, skupiającą się na następujących głównych kwestiach: wprowadzeniu systemów zarządzania ruchem we wszystkich rodzajach transportu, ustanowieniu „Europejskiej Przestrzeni Transportowej”, inwestycjach infrastrukturalnych oraz standardach dotyczących efektywności pojazdów wykorzystywanych we wszystkich rodzajach transportu.

### ► Finansowanie

Komisja rozważa wprowadzenie ułatwień w następujących programach UE, przewidujących finansowe wsparcie dla działań na rzecz efektywności energetycznej: Polityka Spójności UE, Inteligentna Energia dla Europy (2007-2013), Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej oraz Ramowy Program na rzecz badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013).

### Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji doświadczenie pokazało, że na poziomie Państw Członkowskich nie da się usunąć barier w podnoszeniu efektywności energetycznej. Komisja uznaje więc, że niezbędne są wspólne działania na poziomie UE w ramach polityki spójności [SEC(2011) 277].

### Tło polityczne

Unijne działania na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej mają pomóc w zmniejszeniu zużycia energii, a przez to w zmniejszeniu zależności od importu energii, w redukcji emisji zagrażających klimatowi gazów cieplarnianych oraz w zmniejszeniu kosztów energii. By zrealizować te cele, Państwa Członkowskie muszą wprowadzić Narodowe Plany Działań na rzecz Efektywności Energetycznej (NEEAP) i podjąć próbę osiągnięcia do 2016 r. niewiążącego celu w postaci zmniejszenia zużycia energii o 9 proc. (dyrektywa 2006/32/EC). Produkty i urządzenia, których działanie wiąże się z dużym zużyciem energii powinny być projektowane w taki sposób, by były „przyjazne środowisku” („ekoprojekt”) – oznacza to uwzględnianie m.in. wymagań dotyczących zużycia energii (dyrektywa 2009/125/EC). Etykiety energetyczne dołączane do urządzeń powinny umożliwiać klientom uwzględnianie przy podejmowaniu decyzji o zakupie kwestii efektywności energetycznej (dyrektywa 2010/30/EU). Państwa Członkowskie powinny

wprowadzić minimalne wymagania w zakresie efektywności energetycznej wobec wszystkich istniejących i nowo wznoszonych budynków (dyrektywa 2010/31/EU). Zużycie energii w pojazdach drogowych musi być brane pod uwagę przy rozstrzyganiu zamówień publicznych (dyrektywa 2009/33/EC). W związku z tym, że zmniejszenie oporów toczenia opon ma przyczynić się do zwiększenia efektywności energetycznej w transporcie drogowym, system etykietowania powinien dać konsumentom informacje na temat wpływu opon na zużycie paliwa (rozporządzenie nr 1222/2009). Systemy skojarzonej produkcji ciepła i energii (CHP), wykorzystujące ciepło wytworzone przy produkcji energii, mają być wspierane poprzez przyznawanie energii elektrycznej pochodzącej z CHP świadectw pochodzenia (dyrektywa 2004/8/EC).

### Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca dyrekcja generalna:	Dyrekcja generalna ds. energii
Procedura konsultacji:	Nieprzewidziana

### OCENA

#### Ocena wpływu na gospodarkę

Zwiększenie poziomu efektywności energetycznej faktycznie może być postrzegane jako ważne „źródło energii”. **Nie ma jednak powodów, by z kwestii wyższej efektywności energetycznej czynić samodzielny cel polityczny**, ponieważ zużywanie energii nie zawsze wiąże się ze stratami dla stron trzecich – np. szkodami wyrządzanymi środowisku. **Komisja powinna więc przestać straszyć nałożeniem na Państwa Członkowskie obowiązkowych celów** związanych z efektywnością, charakterystycznych dla gospodarki planowej – może to bowiem spowodować zmiany, które przesuną na dalszy plan kwestię ekonomicznej efektywności oszczędności energetycznych. To już nie gracze rynkowi decydować będą o tym, które działania na rzecz efektywności są dla nich korzystne, i to już nie rynek wskazywać będzie najbardziej efektywne kosztowo metody oszczędzania energii – robić to będą politycy Państw Członkowskich, a w ostatecznym rozrachunku – Komisja Europejska.

Lepszym rozwiązaniem byłoby dokładniejsze zestrojenie instrumentów służących ochronie klimatu i wyeliminowanie tych niepotrzebnych, a czasem nawet szkodliwych. W efekcie spodziewanego wzrostu cen energii i ochrony klimatu, wyższa efektywność energetyczna zostanie osiągnięta tak, czy inaczej.

**Najważniejsze jest jednak to, że polityka na rzecz efektywności energetycznej nie powinna służyć jako pretekst do łamania zasad wolnego rynku, a przez to osłabiać jego mechanizmów.**

Przedsiębiorstwa usług energetycznych nie powinny dostawać jakiegokolwiek pomocy, np. w formie gwarancji ze strony skarbu państwa. Finansowanie inwestycji powinno być zmartwieniem przedsiębiorców – państwowe finansowanie oznacza zaburzenie konkurencji.

Równie niezrozumiały jest pomysł, by Państwa Członkowskie promowały dostawców usług energetycznych poprzez tworzenie wykazów takich firm. Nawet jeśli prawdą jest, że potencjalni klienci są praktycznie pozbawieni informacji na temat przedsiębiorstw usług energetycznych, odpowiedzialne za to są same firmy – lub ich stowarzyszenia – a państwo nie powinno angażować

się w zmianę tej sytuacji.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

W związku z tym, że Unia Europejska wyznaczyła już ambitne cele dotyczące efektywności energetycznej, teraz najważniejsze jest to, by osiągnąć je możliwie najniższym kosztem.

**Obowiązek modernizacji w celu poprawy charakterystyki energetycznej co roku co najmniej 3 proc. budynków publicznych** oznacza podwojenie średniego rocznego tempa remontów wykonywanych przez władze publiczne w UE. Dramatycznie obciążą to publiczne budżety – zwłaszcza teraz, gdy pilna i niezbędna jest konsolidacja fiskalna.

Nawet jeśli założymy, że duża część kosztów inwestycji zostanie pokryta dzięki oszczędnościom w zużyciu energii, nie rozwiąże to problemu, że zakres działań będzie mocno ograniczony ze względów fiskalnych – nadmierne publiczne długi zaciągnięte w poprzednich latach zawężają możliwości podjęcia korzystnych ekonomicznie inwestycji. Można się więc spodziewać, że władze publiczne raczej sprzedadzą część własnych budynków, lub – jeśli będzie to możliwe – wynajmą inne powierzchnie, by uniknąć obowiązku przeprowadzania modernizacji.

Dla dostawców energii doradzanie klientom w zakresie oszczędnego wykorzystywania energii może być nie tylko atrakcyjną niszą biznesową, ale także narzędziem budowania lojalności. Firmy te **nie powinny być jednak prawnie odpowiedzialne za oszczędzanie energii przez klientów**. Oznaczałoby to bowiem przeniesienie odpowiedzialności z użytkowników na **dostawców**, a ci przecież **nie mają, lub – w najlepszym razie – mają minimalny wpływ na zachowania klientów związane z wykorzystywaniem energii**. Poza tym, ustanowienie takiego obowiązku prowadziłyby do poważnych problemów z mierzaniem efektywności, ponieważ oszczędność energii można oceniać jedynie odnosząc się do hipotetycznego zużycia energii w przypadku braku działań oszczędnościowych.

Komisja słusznie zauważa, że europejski przemysł w ostatnich latach znacząco zwiększył swą efektywność energetyczną. Dyrektywa w sprawie handlu limitami emisji (2009/29/EC) i zmieniona ostatnio dyrektywa w sprawie emisji z instalacji przemysłowych (2010/75/EU) prawdopodobnie spowodują dalszy wzrost efektywności. Nie jest więc jasne, dlaczego właśnie teraz prezentowane są nowe wymagania w tym zakresie. Co więcej, wprowadzenie kolejnych wymogów w zakresie ekoprojektowania standardowych urządzeń przemysłowych – podobnie jak obowiązkowe audyty energetyczne w dużych przedsiębiorstwach – prowadzi do rozrostu biurokracji bez jakiegokolwiek widocznej wartości dodanej. A przecież to w interesie dużych firm leży, by klienci przemysłu wzięli pod uwagę efektywność energetyczną w procesie produkcyjnym.

Subsydiowanie małych i średnich firm związane z inwestycjami w efektywność energetyczną eliminuje przewagę konkurencyjną bardziej pomysłowych przedsiębiorstw i przez to zaburza konkurencję.

Wstrzymać należy również wprowadzenie nowych wymagań ekoprojektowych dla produktów końcowych – konsumentom narzuca się bowiem swoisty kaftan bezpieczeństwa uszyty z przepisów. Zamiast tego powinni być oni dużo lepiej poinformowani o swym własnym wpływie na poziom zużycia energii przy korzystaniu z różnego rodzaju urządzeń (dyrektywa 2010/30/EU).

Inteligentne opomiarowanie dostarcza ważnych dla klientów informacji na temat indywidualnego

6

zużycia energii i przekonuje o możliwościach oszczędzania energii. Dzięki temu odbiorcy mogą zmienić swoje przyzwyczajenia związane z wykorzystywaniem energii. Ogólnounijne standardy dla tego typu urządzeń zwiększą konkurencję na wewnętrznym rynku, przez co mogą doprowadzić do zmniejszenia cen.

### **Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie**

Zmiany narzucone przez polityków mogą pobudzić wzrost gospodarczy i podnieść poziom zatrudnienia w wybranych sektorach. Nie należy się jednak spodziewać, że polityczne sterowanie zaowocuje wyższym wzrostem gospodarczym i większym zatrudnieniem w całej europejskiej gospodarce – szczególnie biorąc pod uwagę, że przemysł będzie musiał radzić sobie z dodatkowymi biurokratycznymi obowiązkami i wyższymi kosztami.

Fakt, że nie wszystkie Państwa Członkowskie mają taką samą ilość wykwalifikowanego personelu do realizacji remontów związanych z efektywnością energetyczną da szansę rozwoju tym firmom, które taką dobrą kadrę mają. To może doprowadzić do wzrostu zatrudnienia i rozprzestrzeniania się know-how. Wprowadzane na szczeblu politycznym działania, które niwelują tego rodzaju przewagę konkurencyjną zastopują ten trend szczególnie w tych Państwach Członkowskich, w których firmy z niezbędnym know-how mają swoje siedziby.

### **Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji**

Wprowadzenie wymagań w zakresie efektywności, charakterystycznych dla gospodarki planowej oraz związane z nimi obciążenia administracyjne zmniejszą atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

## **OCENA PRAWNA**

### **Kompetencje prawne**

Nie budzi wątpliwości. Unia jest upoważniona do podejmowania kroków związanych z polityką energetyczną w celu promowania efektywności energetycznej i oszczędności energii (art. 184 TFEU).

### **Pomocniczość**

Komisja sama wspomina o tym, że wiele Państw Członkowskich ma pozytywne doświadczenia w działaniach na rzecz efektywności – np. w wykorzystywaniu modelu „umów o poprawę efektywności energetycznej” (np. Dania, Niemcy i Francja) oraz w rozwiązywaniu problemu „sprzecznych motywacji” właścicieli i lokatorów. Innymi słowy, Państwa Członkowskie są z pewnością zdolne do samodzielnego wdrażania tych instrumentów. W związku z tym, że nie ma widocznych dowodów na to, iż działania na poziomie UE dadzą jakąkolwiek wartość dodaną, opisywane plany UE naruszają zasadę pomocniczości.

### **Proporcjonalność**

Obecnie trudna do przewidzenia.

### **Zgodność z prawem UE**

Nie budzi wątpliwości.

## WNIOSKI

Nie ma powodu, by osiągnięcie wyższego poziomu efektywności energetycznej uznawać za samodzielny cel polityczny, ponieważ zużywanie energii nie zawsze wiąże się ze stratami dla środowiska. Komisja powinna więc przestać grozić narzuceniem Państwom Członkowskim wiążących celów w zakresie efektywności, charakterystycznych dla gospodarki planowej. Co jeszcze ważniejsze – polityka na rzecz efektywności energetycznej nie powinna osłabiać funkcjonowania rynku. Firmy nie powinny otrzymywać jakichkolwiek subsydiów na inwestycje w efektywność energetyczną. Dostawcy energii nie powinni być prawnie odpowiedzialni za oszczędności energii poczynione przez swoich klientów, ponieważ ich wpływ na zachowania klientów jest delikatnie mówiąc minimalny. Ważne dla klientów informacje na temat indywidualnego zużycia energii, dostarczane przez inteligentne urządzenia pomiaru, poprawią zachowania związane z wykorzystywaniem energii. Ogólnounijne standardy dla tego typu urządzeń zwiększą konkurencję na wewnętrznym rynku, a przez to mogą wpłynąć na obniżenie cen.

\*\*\*

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa. Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)