

**TEMAT DYREKTYWY:** Celem dyrektywy jest zagwarantowanie osiągnięcia celu w postaci ograniczenia o 20 proc. do roku 2020 zużycia energii pierwotnej w Unii Europejskiej.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Wszyscy obywatele, przedsiębiorstwa i fundusze publiczne.



**ZA:** - -

**PRZECIWIW:**

- Nie osiągnięcie dobrowolnych celów w zakresie efektywności energetycznej w Państwach Członkowskich nie jest problemem o charakterze ponadgranicznym. Wniosek Komisji dotyczący tej kwestii narusza więc zasadę pomocniczości.
- Nawet sama Komisja przyznaje, że obowiązek remontu 3 proc. budynków publicznych w celu uzyskania lepszej charakterystyki energetycznej doprowadzi nie do większej oszczędności energii, a do podwojenia obciążeń finansowych, a przez to – do naruszenia zasady proporcjonalności.
- Wymóg wykorzystywania w zamówieniach publicznych wyłącznie produktów efektywnych energetycznie spowoduje znaczne dodatkowe obciążenia dla podmiotów uczestniczących w grze rynkowej.
- Dostawcy energii nie powinni być ustawowo obciążeni odpowiedzialnością za skalę oszczędności w zużyciu energii, poczynionych przez swoich klientów. Dostawcy mogą bowiem wpływać na zachowania użytkowników tylko w bardzo ograniczonym stopniu.

## TREŚĆ

### Tytuł

**Wniosek** w sprawie **Dyrektywy** Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej **efektywności energetycznej** oraz uchylającej dyrektywy 2004/8/EC i 2006/32/EC. Sygnatura **COM(2011) 370** z dnia 22 czerwca 2011 r.

### Treść

Uwaga! Podane w tekście numery artykułów i aneksów dotyczą Wniosku w sprawie dyrektywy

#### › Tło i cele

- Państwa Członkowskie UE podejmują obecnie wysiłki mające na celu osiągnięcie niewiążących prawnie celów związanych ze zwiększeniem efektywności energetycznej, polegających na zmniejszeniu o 20 proc. wielkości zużycia energii pierwotnej, planowanego na rok 2020.
- Według szacunków Komisji, podejmowane aktualnie działania pozwolą osiągnąć 20-proc. cel tylko w połowie.
- Dyrektywa służy temu, by (art. 1):
  - zagwarantować ograniczenie o 20 proc. unijnego zużycia energii pierwotnej w roku 2020;
  - ustanowić unijne ramy prawne dla działań związanych z efektywnością energetyczną podejmowanych do i po roku 2020;
  - wskazać dodatkowe kroki, proponowane przez Komisję w jej „Planie na rzecz Efektywności Energetycznej” (EEP) [COM(2011) 109] w formie minimalnych, wiążących wymagań, oraz
  - w dużej mierze zastąpić dyrektywę w sprawie kogeneracji (dyrektywa 2004/8/EC) oraz w sprawie usług energetycznych (2006/32/EC), (art. 21).
- Państwa Członkowskie powinny kontynuować wysiłki w celu osiągnięcia w roku 2016 celu polegającego na zmniejszeniu zużycia energii o 9 proc. („orientacyjny cel w zakresie oszczędności energii”, art. 4 dyrektywy 2006/32/EC).

#### › Krajowe cele w zakresie efektywności energetycznej

- Państwa Członkowskie określają niewiążące prawnie „krajowe cele w zakresie efektywności energetycznej”, związane ze zużyciem energii pierwotnej, planowanym w roku 2020.
- Do 30 czerwca 2014 roku Komisja oceni, czy dzięki działaniom na rzecz efektywności energetycznej w Państwach Członkowskich Unia Europejska ma szansę osiągnąć cel w postaci ograniczenia o 20 proc. zużycia energii do roku 2020 (art. 3 (2)).
- Jeśli okaże się to konieczne, do 30 czerwca 2014 r. Komisja zaproponuje wiążące prawnie cele w zakresie efektywności energetycznej dla poszczególnych krajów (art. 19 (7)).

#### › Działania w sektorze publicznym

- Do 1 stycznia 2014 r. 3 proc. budynków publicznych musi być zmodernizowanych tak, by odpowiadać minimalnym wymaganiom w zakresie charakterystyki energetycznej dotyczącym budynków (dyrektywa 2010/31/EC, art. 4).
- Instytucje publiczne mogą nabywać wyłącznie produkty, usługi i budynki o „wysokiej efektywności energetycznej” (art. 5, załącznik III).
  - produkty, których dotyczą dyrektywy o etykietowaniu zużycia energii (2010/30/EC) oraz o urządzeniach do użytku domowego (92/75/EEC) muszą spełniać kryteria najwyższej klasy efektywności energetycznej. Przy podejmowaniu decyzji o zakupie należy wziąć pod uwagę opłacalność, ekonomiczne kryteria wykonalności i technicznej przydatności oraz „odpowiedni poziom konkurencji” (załącznik III lit. a).
  - inne produkty, objęte środkami wykonawczymi dyrektywy ekoprojektowej, (2009/125/EC) muszą spełniać określone w niej kryteria w zakresie efektywności energetycznej (załącznik III, lit. b).
  - dostawcy usług zamawianych z funduszy publicznych mogą – przy ich dostarczaniu – wykorzystywać wyłącznie produkty spełniające określone wymagania w zakresie efektywności energetycznej (załącznik III, lit. e).

Analiza z dnia 22 sierpnia 2011 r.

- Nabywane lub wynajmowane przez podmioty publiczne mogą być wyłącznie takie budynki, które spełniają minimalne wymagania w zakresie charakterystyki energetycznej dla budynków publicznych (art. 4 (1), załącznik III, lit. f).
- › **Obowiązki dostawców w zakresie oszczędności energii**
  - Zarówno „dysyributorzy energii”, przekazujący energię odbiorcom końcowym (art. 2 (7)), jak i firmy detalicznego handlu energią, sprzedające energię odbiorcom końcowym (art. 2 (9)) muszą corocznie uzyskać oszczędność w zużyciu energii równą 1,5 proc. ich sprzedaży energii w poprzednim roku (art. 6 (1)).
  - Do obliczania wielkości oszczędności, Państwa Członkowskie mogą stosować różne metody (art. 6 (4), załącznik V.2), takie jak szacunki techniczne, pomiary oraz wartości domyślne i cykle życia urządzeń (załącznik V.3).
  - działania służące osiągnięciu oszczędności w krótkim terminie (np. instalowanie efektywnych energetycznie żarówek lub sisek natryskowych) nie mogą odpowiadać za więcej niż 10 proc. oszczędności w ramach corocznego ograniczania o 1,5 proc. zużycia energii – i muszą być połączone z działaniami na rzecz efektywności o charakterze długofalowym (art. 6 (3)), załącznik V.1).
  - Dystrybutorzy energii lub przedsiębiorstwa detalicznego handlu energią będą mogły zaliczać w poczet oszczędności również osiągnięcia w tym zakresie zanotowane w innych krajach, w ramach krajowych systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej. By było to możliwe, Komisja wprowadzi na mocy aktu delegowanego „system wzajemnego uznawania” [oszczędności] (art. 6 (10), art. 18).
  - Alternatywą dla systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej może być podjęcie przez Państwa Członkowskie „innych działań” w celu uzyskania równoważnych oszczędności w zużyciu energii przez odbiorców końcowych (art. 6 (9)).
- › **Audyty energetyczne**
  - Wszystkie przedsiębiorstwa – z wyjątkiem „małych i średnich” (SMEs, zob. art. 2 Zaleceń Komisji 2003/361/EC) muszą przechodzić „audyty energetyczne” (art. 7 (2)).
  - Audyty energetyczne służą zidentyfikowaniu potencjalnych oszczędności w zużyciu energii przez budynki, instalacje przemysłowe lub handlowe oraz w trakcie procesów operacyjnych i świadczenia usług prywatnych i publicznych (art. 2 (12)).
  - Audyty energetyczne muszą być przeprowadzone najpóźniej do 30 czerwca 2014 r., a następnie co trzy lata.
- › **Opomiarowanie energii i rachunki**
  - Energia elektryczna, gaz, centralne ogrzewanie lub chłodzenie, a także ciepła woda użytkowa muszą być dostarczane z użyciem indywidualnych liczników, dostarczających informacje nt. rzeczywistego zużycia energii i czasu korzystania z niej (art. 8, załącznik VI).
  - Odbiorcy końcowi powinni mieć możliwość samodzielnego sprawdzenia szczegółowych danych dotyczących zużycia w przeszłości (art. 8 (2)).
- › **Kogeneracja**
  - „Kogeneracja” oznacza jednoczesną produkcję w ramach jednego procesu zarówno energii cieplnej, jak i energii elektrycznej lub mechanicznej (art. 2 (15)).
  - Kogeneracja jest „wysoco efektywna”, jeśli w porównaniu z oddzielnym wytwarzaniem ciepła i energii oszczędność energii pierwotnej wynosi co najmniej 10 proc. (załącznik II).
  - Nowe instalacje do produkcji energii cieplnej o całkowitej mocy ciepła doprowadzonego przekraczającej 20 MW muszą:
    - zapewniać odzysk ciepła odpadowego przez zastosowanie wysokosprawnej jednostki kogeneracji, oraz
    - znajdować się w miejscu, w którym ciepło odpadowe może być wykorzystywane przez punkty poboru (art. 10 (3)).
  - Instalacje do produkcji energii elektrycznej o całkowitej znamionowej mocy ciepła doprowadzonego przekraczającej 20 MW muszą być przekształcone [w celu umożliwienia eksploatacji w charakterze wysokosprawnej instalacji kogeneracyjnej – przyp. tłum.], w przypadku gdy (art. 10 (6)):
    - poddawane są „istotnej renowacji” (art. 2 (27)) lub pozwolenie albo licencja na ich użytkowanie jest przedłużana, oraz gdy
    - położone są w miejscu, w którym ich ciepło odpadowe może być wykorzystane.
  - Nowo wybudowane lub poddane „istotnej renowacji” instalacje przemysłowe o całkowitej mocy ciepła doprowadzonego przekraczającej 20 MW muszą wychwytywać i wykorzystywać swoje ciepło odpadowe (art. 10 (8)).
- › **Przesył energii**
  - Krajowe organy regulacyjne sektora energetycznego muszą zagwarantować, by taryfy przesyłowe oraz regulacje zachęcały operatorów sieci przesyłowych do oferowania użytkownikom sieci usług w taki sposób, który pozwoli podjąć działania na rzecz efektywności energetycznej i tworzenia „inteligentnych sieci”. (art. 12 (1)).
  - Regulacje dotyczące sieci oraz taryfy sieciowe ustalone lub zatwierdzone przez krajowe organy regulacyjne sektora energetycznego muszą spełniać kryteria efektywności energetycznej (zgodnie z załącznikiem XI) (art. 12 (1)).

## Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- Do tej pory orientacyjne, prawnie niewiążące cele w zakresie efektywności energetycznej, które Państwa Członkowskie muszą osiągnąć w roku 2016, wynosiły co najmniej 9 proc. krajowego zużycia energii. Aktualnie Państwa Członkowskie wytyczają niewiążące „krajowe cele w zakresie efektywności energetycznej” w odniesieniu do zużycia energii pierwotnej planowanej w roku 2020.
- Do tej pory krajowe cele w zakresie efektywności energetycznej nie były wiążące. Teraz Komisja ma zamiar zaproponować cele o charakterze wiążącym, ponieważ mało prawdopodobne jest, by cel polegający na zmniejszeniu do roku 2020 zużycia energii o 20 proc. został osiągnięty.
- Do tej pory nie było obowiązku corocznej modernizacji 3 proc. budynków publicznych w celu poprawy ich charakterystyki energetycznej.
- Nowością jest zobowiązanie podmiotów dostarczających energię elektryczną odbiorcom końcowym do corocznego zmniejszania wielkości sprzedawanej energii o 1,5 proc. w porównaniu z poprzednim rokiem.
- Nowy jest również obowiązek przechodzenia audytów energetycznych przez przedsiębiorstwa.

Analiza z dnia 22 sierpnia 2011 r.

## Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Podejmowane aktualnie przez Unię i Państwa Członkowskie działania nie wystarczą do tego, by do roku 2020 ograniczyć o 20 proc. zużycie energii pierwotnej. Według Komisji, wyzwania związane z efektywnością energetyczną (bezpieczeństwo dostaw energii, zrównoważony rozwój i ochrona klimatu, konkurencyjność) są „przedmiotem troski Unii jako całości”. Dlatego też konieczna jest wspólna akcja na poziomie UE, by zagwarantować koordynację działań i „bardziej efektywne osiągnięcie wspólnych celów” (p. 6).

## Tło polityczne

Różnorodne działania podejmowane przez UE, służące zwiększeniu efektywności energetycznej, mają pomóc w zmniejszeniu zużycia energii, a przez to w zredukowaniu uzależnienia od importu energii, ograniczeniu wielkości szkodliwej emisji gazów cieplarnianych i zmniejszeniu kosztów energii: „związane z energią produkty” powinny być projektowane w sposób przyjazny na środowiska („ekoprojekt”). Mają spełniać wymagania w zakresie zużycia energii (dyrektywa 2009/125/EC). Etykietowanie zużycia energii ma umożliwić konsumentom wzięcie pod uwagę kwestii efektywności energetycznej przy podejmowaniu decyzji o zakupie produktu (dyrektywa 2010/30/EU). Państwa Członkowskie muszą wprowadzić minimalne wymagania w zakresie charakterystyki energetycznej dla istniejących i nowo stawianych budynków (dyrektywa 2010/31/EU). W trakcie realizacji zamówień publicznych dotyczących pojazdów drogowych, organy zamawiające muszą uwzględnić poziom zużycia energii przez te pojazdy (dyrektywa 2009/33/EC). W związku z tym, że zmniejszenie oporu toczenia opon przyczynia się do zwiększenia efektywności energetycznej w transporcie drogowym, system etykietowania powinien dostarczać użytkownikom spójnych informacji o efektywności paliwowej opon (rozporządzenie nr 1222/2009). Jednostki kogeneracji (CHP), w których wykorzystywane jest ciepło pochodzące z wytwarzania energii, mają być promowane np. poprzez przyznawanie świadectw pochodzenia dla energii elektrycznej z CHP (dyrektywa 2004/8/EC).

## Procedura legislacyjna

22 czerwca 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Energii
Komisje Parlamentu Europejskiego	komisje ds. Przemysłu, ds. Badań i Energii (decydująca), sprawozdawca: Claude Turmes (Zieloni/Grupa EFA); ds. Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	Większość kwalifikowana (do odrzucenia potrzeba 91 ze 345 głosów)

## Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 194 TFEU (Energetyka)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje współdzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	Art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Nie ma powodu, by na drodze politycznej wytyczać nowe cele w zakresie efektywności energetycznej, ponieważ nie każdy sposób wykorzystywania energii jest szkodliwy dla środowiska. W takiej sytuacji Komisja powinna przestać grozić Państwom Członkowskim wprowadzeniem prawnie wiążących Państwa Członkowskie celów służących większej efektywności, szczególnie że przegląd zaproponowanych działań krajowych już został wyznaczony na 30 czerwca 2014 r. – czyli już niedługo.

### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Obowiązek, by co roku modernizować 3 proc. budynków publicznych w celu poprawienia ich charakterystyki energetycznej „nie doprowadzi do szczególnie dużych oszczędności energii” – przyznaje to nawet sama Komisja [SEC(2011) 779, s. 69]. Pomysł ten spowoduje natomiast podwojenie wydatków na modernizacje związane z efektywnością energetyczną. Znacząco obciążą to publiczne budżety akurat w momencie, gdy ich konsolidacja jest szczególnie pilna.

Składając zamówienia publiczne powinno się unikać wszelkich nadmiernych wydatków, uszczuplających skąpe publiczne fundusze. W tym kontekście ocena efektywności energetycznej mogłaby odgrywać kluczową rolę. Wymóg, zgodnie z którym w ramach zamówień publicznych będą mogły być kupowane wyłącznie produkty efektywne energetycznie – o ile nie kłóci się to z opłacalnością, „ekonomicznymi kryteriami wykonalności” lub techniczną przydatnością – prowadzi jednak do powstania znaczących kosztów przy zamówieniach publicznych.

W szczególności zobowiązanie dostawców usług do tego, by przy ich świadczeniu na rzecz instytucji publicznych korzystali wyłącznie z efektywnych energetycznie produktów oznacza niepokojące ograniczenie prawa przedsiębiorcy do decydowania o tym, jak dostarczać daną usługę. Konieczność udowodnienia – na żądanie zamawiającego – że w danej sytuacji mniej efektywny energetycznie produkt jest tańszy i dlatego korzystanie z niego jest bardziej opłacalne, również stanowi znaczące obciążenie administracyjne.

Dostawcy energii nie powinni być ustawowo obciążani odpowiedzialnością za oszczędności w zużyciu energii przez ich klientów. Takie podejście przenosi bowiem odpowiedzialność za korzystanie z energii z użytkowników na dostawców. Ci ostatni nie mogą jednak wpływać na zachowania klientów w tym zakresie. W gospodarce rynkowej poprawa efektywności polegająca na redukcji kosztów prowadzi do powstania przewagi konkurencyjnej. Narzucając na mocy politycznych decyzji obowiązek zwiększenia efektywności energetycznej,

Analiza z dnia 22 sierpnia 2011 r.

nie bierze się pod uwagę czynnika kosztów oraz faktu ograniczania konkurencji. Poza tym, taki obowiązek wiązać się będzie z poważnymi kłopotami z pomiarami, ponieważ skalę oszczędności energii można ocenić tylko odnosząc się do hipotetycznego zużycia energii w warunkach braku jakichkolwiek wysiłków na rzecz oszczędności. Obliczenia uwzględniające szacunki oraz standardowe wartości zużycia dla poszczególnych urządzeń (art. 6 (4)) w połączeniu z załącznikiem V mogą w najlepszym razie odzwierciedlać potencjalną, a nie rzeczywistą skalę oszczędności. Co więcej, metody te mogą nawet doprowadzić do zużycia energii większego niż normalne, ponieważ poczynienie rzekomych oszczędności może zachęcić użytkowników do bardziej intensywnego korzystania z energii.

#### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Innowacyjność, wymuszana metodami politycznymi, może zdecydowanie przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w niektórych sektorach. Jednocześnie jednak trudno się spodziewać, by polityczne decyzje w tym zakresie zwiększyły wzrost i zatrudnienie w całej europejskiej gospodarce – trzeba bowiem brać pod uwagę czynnik kosztów. Dotyczy to w szczególności tych firm, które zostaną dodatkowo obciążone wymogami biurokratycznymi i wyższymi kosztami funkcjonowania.

Komisja zakłada, że w „krótkim czasie” ceny energii wzrosną o 3,5 proc. – ze 141 do 146 euro za megawatogodzinę [SEC(2011) 799, s. 76]. W perspektywie średniookresowej Dyrektywa spowoduje spadek popytu na energię – ponieważ zmniejszy obciążenie wyższymi cenami energii; jednocześnie jednak trzeba się spodziewać wyższych kosztów wynikających z podjęcia działań na rzecz efektywności energetycznej, w szczególności polegających na zwróceniu się ku produkcji kapitałochłonnej. Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie jest więc niepewny.

#### Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji

Wytyczne dotyczące efektywności i towarzyszące im obciążenia administracyjne obniżą atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

### Ocena prawna

#### Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE jest upoważniona do podejmowania działań w zakresie polityki energetycznej w celu promowania efektywności i oszczędności (art. 194 TFEU).

#### Pomocniczość

Fakt, że Państwa Członkowskie zgodziły się dążyć do ograniczenia o 20 proc. zużycia energii, a jednocześnie nie potrafią się zdecydować na podjęcie koniecznych kroków, sam w sobie nie uzasadnia potrzeby działań na poziomie UE – nie mamy to bowiem do czynienia z problemem ponadgranicznym. Tego warunku nie można pomijać – w przeciwnym razie określenie nowych ogólnounijnych celów było by wystarczające, by ominąć zasadę pomocniczości. Cały zestaw proponowanych działań na rzecz efektywności energetycznej narusza zasadę pomocniczości (art. 5 (3) TFEU).

#### Proporcjonalność

Jak Komisja sama stwierdziła, obowiązek modernizowania co roku 3 proc. budynków publicznych w celu poprawy ich charakterystyki energetycznej „nie wpłynie szczególnie na wielkość zaoszczędzonej energii” [SEC(2011) 779, s. 69]. W sytuacji, gdy instytucje publiczne borykają się z olbrzymimi kłopotami finansowymi, proponowany wymóg narusza zasadę proporcjonalności (art. 5 (4) TEC).

#### Zgodność z prawem UE

Bez zastrzeżeń.

## WNIOSKI

Nie ma podstaw do tego, by ustanawiać cel polityczny w postaci zwiększenia efektywności energetycznej, ponieważ nie każdy sposób korzystania z energii jako taki jest szkodliwy dla środowiska. Co więcej, Wniosek Komisji narusza zasadę pomocniczości, gdyż dotyczy problemu, który nie ma znaczenia ponadgranicznego. Wymóg corocznej modernizacji 3 proc. budynków publicznych w celu poprawy ich charakterystyki energetycznej „nie doprowadzi do szczególnie istotnych oszczędności w zużyciu energii”, co przyznaje nawet sama Komisja, podwój natomiast wydatki na tego rodzaju modernizację, przez co znacząco obciążą budżety publiczne. To natomiast oznacza naruszenie zasady proporcjonalności. Warunek, by przy świadczeniu usług na rzecz podmiotów publicznych korzystać wyłącznie z efektywnych energetycznie produktów, prowadzi do istotnego wzrostu kosztów ponoszonych przez te podmioty. Dostawcy energii nie powinni być ustawowo obciążani odpowiedzialnością za oszczędności w zużyciu energii czynione przez klientów, nie mogą bowiem wpływać na ich zachowania. Cały wniosek Komisji powinien zostać wycofany.

---

**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)