

Henryk Kaliś, przewodniczący FORUM Odbiorców Energii Branżowych Organizacji Gospodarczych

# STANOWISKO

## W SPRAWIE ZAŁOŻEŃ DO PROJEKTU USTAWY O EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

Niniejsza analiza jest krótkim, roboczym materiałem przygotowanym przez FORUM Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu w związku z przygotowywanym przez Ministerstwo Gospodarki projektem ustawy o efektywności energetycznej. Materiał ten nie ma na celu proponowania gotowych rozwiązań, ale rozpoczęcie faktycznej dyskusji nad tą długo oczekiwaną i niezmiernie ważną dla gospodarki narodowej ustawą. Jego powstanie jest efektem braku innych możliwości wyartykułowania odrębnego od prezentowanego przez Ministerstwo Gospodarki stanowiska oraz konieczną polemiką z propozycjami szczegółowych rozwiązań, upowszechnianymi w formie prezentacji i koncepcji o charakterze personalnym.

Naszym zdaniem polska ustawa o efektywności energetycznej winna być zgodna z założeniami i celami nakreślonymi w dyrektywie 2003/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Zgodnie z jej zapisami poprawa efektywności przez odbiorców końcowych przyczyni się do zmniejszenia zużycia energii pierwotnej oraz emisji CO<sub>2</sub> i innych gazów cieplarnianych. Może to zostać osiągnięte

przez rozwój usług energetycznych, zwiększenie popytu na te usługi oraz inne środki. Dla jej realizacji niezbędne jest określenie celów oraz stworzenie mechanizmów, zachęt i ram instytucjonalnych, finansowych i prawnych wspierających efektywne końcowe wykorzystanie energii oraz promujących rynek usług energetycznych. Dyrektywa wyraźnie przydziela rolę w tym zakresie. Odbiorcy mają poprawiać efektywność i korzystać z systemów wsparcia, dystrybutorzy z kolei mają

za zadanie uruchomienie rynku usług energetycznych, a przychody z tego rynku powinny uzupełnić ich przychody zmniejszone z powodu oszczędności zużywanej przez odbiorców energii.

Podstawowym elementem polskiego systemu wspierania efektywności energetycznej są „białe certyfikaty”, które mają umożliwić pozyskanie ok. 2,5 mld zł rocznie. Pieniądze te będą pochodziły z obowiązkowych opłat wnoszonych na takich zasadach jak to jest w przypadku np. energii zielonej – przedsiębiorstwo, które zgłosi zamiar wykonania energooszczędnych inwestycji i wygra przetarg dostanie białe certyfikaty i będzie mogło sprzedać je na giełdzie. Za kuriozalny należy uznać pomysł finansowania ze środków pozyskanych z białych certyfikatów poprawy sprawności wytwarzania energii oraz ograniczania strat w przesyłce i dystrybucji. Dla energetyków sprawność to parametr technologiczny. To tak, jak gdyby zakładom przemysłowym finansować zwiększenie produkcji poprzez poprawę uzysków będących efektem zmian technologicznych. Zakłady przemysłowe, dla których koszty energii mają duże znaczenie, nieustannie poprawiają efektywność energetyczną. W większości wszystkie proste możliwości w tym zakresie już wykorzystywały. Być

może dalsze ograniczenie energochłonności będzie możliwe, z pewnością jednak za cenę bardzo kosztownych inwestycji technologicznych. Podstawową wadą polskiej wersji białych certyfikatów jest fakt, iż będą one premiować energetyczne lenistwo i zaniechania z lat ubiegłych. Ci, którzy dotąd nie optymalizowali gospodarki energetycznej i nie przywiązywali wagi do racjonalizacji zużycia energii teraz bez trudu wykażą się efektami w tym zakresie. Natomiast ci, którzy w efektywność energetyczną inwestują od lat, którzy powołali specjalistyczne służby zajmujące się zarządzaniem energią, którzy stworzyli informatyczne systemy nadzorujące gospodarowanie mediami energetycznymi teraz mają zapłacić za poprawę efektywności energetycznej, tym razem nie swojej. Zgodnie z założeniami białe certyfikaty będą mogły uzyskać jedynie takie inwestycje, które w przetargu wykażą, że współczynnik oszczędności energii do ilości uzyskanych certyfikatów będzie najlepszy. Przypomnę, iż za efektywność energetyczną przedsiębiorstw energetycznych odpowiada ustawowo Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Jest on zobowiązany do podejmowania działań dla jej poprawy oraz dla oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii. Polskiej energetyce potrzebne są dużo większe środki. Jesteśmy przekonani, że te 2,5 mld mogą jedynie skutecznie uruchomić mechanizmy oszczędnościowe u odbiorców końcowych.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że na znanym nam etapie koncepcja ustawy o efektywności energetycznej zawiera wiele niedopracowanych pomysłów i wymaga jeszcze mnóstwa pracy i szerokich konsultacji. Przykładowo w Polsce nie ma profesjonalnych wiarygodnych przemysłowych audytorów energetycznych. Brak rozwiązań prawnych umożliwiających ich szkolenie i nadawanie uprawnień. Trudno również zrozumieć, dlaczego pracę nad tak ważną ustawą prowadzone są w tak

wąskim gronie, bez bezpośredniego udziału najbardziej zainteresowanych, w sposób tak hermetyczny. Wszystko to sprawia, iż z obawą czekamy na konkretne jej zapisy.

Nie wnikając w przyczyny ewidentnego opóźnienia w realizacji harmonogramu prac nad tą ustawą należy stwierdzić, że do chwili obecnej nie został przedstawiony zainteresowanym projekt tej ustawy, a od 17 lipca 2007 roku znane są jej ogólne założenia.

Założenia w większości są słuszne i nie budzą zastrzeżeń. Niestety wiele rozstrzygnięć szczegółowych zostało dokonanych w sposób arbitralny, bez rozważenia alternatywnych rozwiązań, nad którymi można i warto się zastanowić:

### Nowelizacja ustawy Prawo energetyczne (PE) czy nowa ustawa o efektywności energetycznej (EE)

Opis	Argumenty przeciw	Argumenty za
Nowelizacja ustawy Prawo energetyczne (PE) o zapisy dot. efektywności energetycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• możliwość regulacji tylko najistotniejszych kwestii</li> <li>• przesunięcie zapisów szczegółowych do rozporządzeń ułatwia zmiany na poziomie rozporządzeń rządowych, bez bezpośredniej kontroli Parlamentu</li> <li>• możliwość nacisków branżowych na etapie przygotowania rozporządzeń</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ustala efektywność energetyczną jako integralny składnik rynku energii</li> <li>• stosunkowo łatwa do uchwalenia</li> </ul>
Nowa ustawa o efektywności energetycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jako ustawa uzupełniająca podstawową dla zagadnień energetycznych ustawę PE może mieć drugorzędne znaczenie i może nie być w pełni realizowana</li> <li>• zagrożenie brakiem spójności z PE przy kolejnych nowelizacjach</li> <li>• może być traktowana jako zbiór nakazów i kar</li> <li>• dodatkowa ścieżka legislacyjna w odniesieniu do PE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• możliwość regulacji bardzo wielu zagadnień w sposób precyzyjny</li> </ul>

*Komentarz: wśród krajów, które mają osobne ustawy dotyczące efektywności energetycznej, można wymienić Kanadę, Włochy, Japonię, Luksemburg, Wielką Brytanię, Węgry, Kirgistan, Rosję, Serbię, Bułgarię, Rumunię i Ukrainę.*

### Stworzenie w Polsce na wzór innych krajów europejskich Funduszu Efektywności Energetycznej

Opis	Argumenty przeciw	Argumenty za
Stworzenie Funduszu Efektywności Energetycznej do finansowania przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną	ograniczone możliwości uzyskania środków z budżetu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• możliwość uzyskania środków finansowych od odbiorców (para-podatek)</li> <li>• bezpośrednie włączenie banków do procesu inwestycji o charakterze proefektywnościowym, także dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)</li> <li>• wykorzystanie doświadczeń zebranych przez wiele lat funkcjonowania ustawy o termomodernizacji budynków</li> <li>• finansowanie m.in. z opłat zastępczych w ramach systemu białych certyfikatów, a nie przekazywanie ich niewiedomo dlaczego do NFOŚiGW</li> </ul>

### Obciążenie odbiorców kosztami poprawy efektywności energetycznej w zależności od wartości zakupionej energii

Bezdiskusyjne jest stwierdzenie, że poprawa efektywności energetycznej gospodarki wymaga środków finansowych. Środki te mogą pochodzić ze zwiększenia dotychczasowych lub z nowych podatków albo innych form obciążenia paropodatkowego obywateli i podmiotów gospodarczych.

Warto przypomnieć, że podatek akcyzowy nałożony na wytwórców energii elektrycznej w wysokości 20 zł za MWh nawet w najmniejszym wymiarze promila nie został przeznaczony na cele polityki klimatycznej czy poprawę efektywności energetycznej.

Należy rozważyć, w jakiej proporcji i na jakich zasadach koszty poprawy efektywności energetycznej mają pokryć podmioty gospodarcze i w konsekwencji obywatele.

Obciążenia mogą być podzielone w następujący sposób:

Opis	Argumenty przeciw	Argumenty za
Obciążenie proporcjonalnie do wartości zakupionej energii	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obciąża odbiorców indywidualnych proporcjonalnie, bez uwzględnienia ich sytuacji materialnej</li> <li>• obciąża odbiorców przemysłowych bez uwzględnienia proporcji udziału kosztów energii w ich procesie produkcyjnym</li> </ul>	proste rozwiązanie
Obciążenie proporcjonalnie do wartości zakupionej energii, ale z ulgą dla przedsiębiorstw o energochłonnych technologiach produkcji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nieco bardziej skomplikowany</li> <li>• może budzić kontrowersje</li> </ul>	uwzględni przekonanie, iż najwyższym dobrem jest stanowisko pracy i to ono winno być chronione w pierwszej kolejności

Argumenty przemawiające za i przeciw możliwości generowania białych certyfikatów w sektorze wytwarzania oraz przesyłu i dystrybucji:

Opis	NIE	TAK
Sektor wytwarzania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nie wynika z dyrektywy 2006/32/WE</li> <li>• dodatkowe obciążenie odbiorcy na rzecz sektora energetycznego</li> <li>• asymetria pozycji wytwórcy w stosunku od odbiorcy</li> <li>• zintegrowanie pionowe sektora</li> <li>• technologiczny charakter sprawności wytwarzania</li> </ul>	duże potrzeby w zakresie inwestycji w nowe moce
Sektor przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nie wynika z dyrektywy 2006/32/WE</li> <li>• dodatkowe obciążenie odbiorcy na rzecz sektora energetycznego</li> <li>• asymetria pozycji dostawcy w stosunku od odbiorcy</li> <li>• możliwość uzasadnienia przez dystrybutorów „papierowej” poprawy efektywności</li> <li>• technologiczny charakter sprawności przesyłu i dystrybucji</li> </ul>	–

### Propozycja włączenia sektora bankowego (w szczególności BGK) do systemu kredytowania inwestycji na rzecz poprawy efektywności energetycznej

Doświadczenia wynikające z wieloletniego funkcjonowania ustawy o termomodernizacji budynków wskazują na ogromne znaczenie, jakie dla realizacji wszelkiego typu inwestycji ma aktywny udział sektora bankowego.

### Propozycja wprowadzenie obowiązku audytów energetycznych dla wybranych grup zakładów przemysłowych o określonym zużyciu energii

Należy rozważyć możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania na wzór innych krajów Unii Europejskiej.

### Propozycja wprowadzenia systemu współfinansowanych z budżetu audytów energetycznych dla wybranych grup zakładów przemysłowych o określony, dużym zużyciu energii, dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz systemu szkolenia i certyfikacji przemysłowych audytorów energetycznych

Należy rozważyć możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania na wzór innych krajów Unii Europejskiej.

### Propozycja wprowadzenia ulg podatkowych lub korzystniejszych zasad amortyzacji przy określonych typach inwestycji prowadzących do poprawy efektywności energetycznej

Należy rozważyć możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania na wzór innych krajów Unii Europejskiej.

### Utworzenie nowej jednostki administracji rządowej – Agencji ds. Efektywności Energetycznej

Należy przeanalizować możliwości przekształcenia lub połączenia istniejących spółek z udziałem Skarbu Państwa takich jak Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA i Agencja Rynku Energii SA a nie powoływanie zupełnie nowej jednostki.

Kluczowym wydaje się zapewnienie powoływanej jednostce finansowania odpowiedniego do nowych zadań. Przykład Krajowej Agencji Poszanowania Energii SA, która od początku swego funkcjonowania nie ma stałego finansowania dla realizacji zadań statutowych, jest bardzo pouczający.

#### **Kontynuacja, rozszerzenie czy likwidacja ustawy o termomodernizacji budynków**

Należy jasno i precyzyjnie określić przyszłość tej ustawy, której funkcjonowanie musi być ściśle skorelowane z nową ustawą o efektywności energetycznej.

#### **Konieczność udziału wszystkich zainteresowanych resortów w przygotowaniu ustawy**

Należy na etapie projektowania ustawy uwzględnić stanowiska innych zainteresowanych resortów.

#### **Koszty i sposób finansowania ustawy o efektywności energetycznej**

Założenia do ustawy nie zawierają żadnych informacji o przewidywanych kosztach jej funkcjonowania zarówno dla budżetu jak i dla odbiorców energii, przemysłowych, komunalnych i indywidualnych. Sprawa ta jest kluczowa zarówno dla funkcjonowania ustawy w wieloletniej perspektywie jak i dla społecznego jej odbioru.

Decyzja o finansowaniu mechanizmu białych certyfikatów za pośrednictwem sprzedawców energii (lub dystrybutorów) jest w istocie rzeczy wprowadzeniem dodatkowego podatku, którego rozłożenie na obecnych płatników podatników odbiega od istniejącej struktury opodatkowania. Nowe obciążenie byłoby proporcjonalne do zużycia energii i nie uwzględniałoby sytuacji odbiorców mniej zamożnych.

Podatek VAT od obrotu białymi certyfikatami obciąży przede wszystkim odbiorców indywidualnych, którzy poniosą dodatkowe koszty w porównaniu z przedsiębiorcami, którzy mogą

odzyskiwać ten podatek. Oznacza to w praktyce konieczność opłacania podatku od nowego paropodatku, co nie miałyby miejsca przy finansowaniu białych certyfikatów z budżetu.

Ze względu na przewidywane obecnie znaczące podwyżki cen energii, spowodowane innymi przyczynami jak np. zmniejszeniem limitów na emisję CO<sub>2</sub>, wprowadzenie dodatkowego paropodatku na poprawę efektywności energetycznej może spotkać się ze zdecydowanym sprzeciwem społecznym i uniemożliwić uchwalenie ustawy.

#### **Koszty i sposób finansowania promocji działań proefektywnościowych w ramach ustawy o efektywności energetycznej**

Kluczowe dla wdrożenia nowej ustawy są pierwsze lata jej funkcjonowania. Promowanie i informowanie o nowych mechanizmach wspierania efektywności energetycznej, także w modelowych strukturach administracji rządowej i samorządowej wymaga finansowania. Oczekiwanie na finansowanie tzw. działań miękkich do momentu wpływania pierwszych (niepewnych zresztą) opłat zastępczych, czyli do drugiego roku działania ustawy (a zatem do roku 2010) może bardzo negatywnie odbić się na prawidłowym wdrażaniu ustawy.

FORUM Odbiorców Energii Branżowych Organizacji Gospodarczych ponownie deklaruje gotowość współpracy z Ministerstwem Gospodarki i innymi zainteresowanymi resortami w pracach nad projektem ustawy o efektywności energetycznej. Dotychczasowe formy wymiany poglądów, sprowadzające się do zorganizowania przez Ministerstwo Gospodarki 3 seminariów, których tematyka dotyczyła głównie zagadnień dobrowolnych zobowiązań przemysłu, Forum Odbiorców Energii uznaje za niewystarczające.

Najistotniejszym obecnie zadaniem wydaje się rozpoczęcie przez Ministerstwo Gospodarki otwartej i rzeczowej dyskusji z FORUM Odbiorców Energii, z innymi przedstawicielami przemysłu, przedstawicielami odbiorców komunalnych i odbiorców indywidualnych oraz przedstawicielami sektora energetycznego i NGO na temat możliwych rozwiązań prowadzących do szybkiego i skutecznego wdrożenia dyrektywy 2006 /32/WE.

FORUM oczekuje jak najszybszego przedstawienia zainteresowanym długo oczekiwanego projektu ustawy, a także projektów rozporządzeń wykonawczych do ustawy, kluczowych dla jej realizacji i dla jej skutków społecznych i gospodarczych.

## Redakcja „NE”

angażując się w propagowanie istotnych tematów związanych z branżą energetyczną i przemysłowymi odbiorcami energii, zaprasza wszystkich zainteresowanych do dyskusji i wyrażania swoich opinii nt. projektu ustawy o efektywności energetycznej. Deklarujemy zamieszczenie najciekawszych wypowiedzi na łamach naszego czasopisma bądź stronie [www.nowa-energia.com.pl](http://www.nowa-energia.com.pl)