

Kumulacja przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej realizowanych przez niezależne podmioty a białe certyfikaty w świetle przepisów nowej ustawy o efektywności energetycznej

STRESZCZENIE: Zwiększenie efektywności energetycznej stanowi obecnie jeden z głównych celów polskiej i unijnej polityki energetycznej. Uzyskaniu oczekiwanej oszczędności energii służącej mają liczne projekty o zasięgu krajowym jak i międzynarodowym, wspierające inicjatywę podejmowania przedsięwzięć proefektywnościowych. Poprawa efektywności energetycznej w dużej mierze uzależniona jest od aktywności odbiorców końcowych. Współczesne uwarunkowania rynkowe coraz częściej wymuszają konieczność wprowadzania innowacyjnych rozwiązań, które pozwalają na osiągnięcie założonych celów. Za takimi rozwiązaniami powinny nadążać regulacje prawne. Autorki artykułu podejmują próbę analizy zagadnienia związanego z funkcjonującym od paru lat w Polsce systemem wsparcia efektywności energetycznej. 1 października 2016 r. wejdą w życie przepisy nowej ustawy o efektywności energetycznej, zgodne z którą potwierdzeniem planowanej do zaoszczędzenia ilości energii finalnej wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej jest świadectwo efektywności energetycznej. Świadectwo efektywności energetycznej nie przysługuje jednak dla przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju jeżeli w wyniku ich realizacji uzyskuje się oszczędność energii w ilości mniejszej niż 10 ton oleju ekwiwalentnego średnio w ciągu roku. Niniejszy artykuł ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie krajowych i unijnych regulacji prawnych możliwe jest przyznanie świadectwa efektywności energetycznej podmiotowi reprezentującemu kilka niezależnych podmiotów, u których realizowane są przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, przy założeniu że dopiero suma oszczędności u pojedynczych, niezależnych podmiotów przewyższa wymóg ilościowy określony na poziomie 10 ton oleju ekwiwalentnego średnio w ciągu roku.

SŁOWA KLUCZOWE: efektywność energetyczna, kumulacja przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, świadectwo efektywności energetycznej

Wprowadzenie

1 października 2016 r. wejdzie w życie nowa ustawa o efektywności energetycznej.¹ Zgodnie z definicją efektywność energetyczna to 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, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu.²

Potwierdzeniem planowanej do zaoszczędzenia ilości energii finalnej wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, jest świadectwo efektywności energetycznej³ (zwane też dalej „świadectwem efektywności” lub „białym certyfikatem”). Białe certyfikaty nie przysługują jednak dla przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, jeżeli w wyniku ich realizacji uzyskuje się oszczędność energii w ilości mniejszej niż 10 ton oleju ekwiwalentnego średnio w ciągu roku⁴.

* Beata Superson - Polowiec, Polowiec i Wspólnicy Sp. j., e:mail: superson@polowiec.pl

** Natalia Jurzyk, Polowiec i Wspólnicy Sp. j., e:mail: jurzyk@polowiec.pl

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 831, zwana dalej „uee”

² Art. 2 pkt 3) uee

³ Art. 20 ust. 1 uee

⁴ Art. 20 ust. 2 pkt 2 uee

Zagadnienie jakie pojawia się w związku z powyższym sprowadza się do próby znalezienia odpowiedzi na pytanie czy możliwe jest przyznanie białych certyfikatów podmiotowi reprezentującemu kilka niezależnych podmiotów, u których realizowane są przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, w tym przy założeniu że dopiero suma oszczędności u pojedynczych, niezależnych podmiotów przewyższa wyłączenie ilościowe określone na poziomie 10 ton oleju ekwiwalentnego średnio w ciągu roku.

Możliwość kumulacji przedsięwzięć jest w zasadzie dość oczywista na gruncie obowiązującego prawa, jednak w praktyce nadal rzadko stosowana. Wynika to z faktu, iż co do zasady tzw. „kolory energii”, w tym system białych certyfikatów, to nadal regulacja mało znana i obrosła w wiele „mitów”. W świadomości wielu przedsiębiorców, którzy mogliby skorzystać z systemu, nadal przeważają obawy wynikające w większości z ciągle zbyt małej znajomości systemu.

Z uwagi na zakres zagadnienia należy zaznaczyć iż niniejszy artykuł nie stanowi całościowej analizy i zapewne nie wyczerpuje zagadnienia ale niewątpliwie odpowiada na pytanie o możliwość kumulowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

I. System białych certyfikatów

1.1. Podstawa prawna

Najprościej rzecz ujmując mechanizm „białych certyfikatów” polega na tym, że wyznaczone są cele w zakresie osiągnięcia efektywności energetycznej przez określone podmioty, które muszą wdrożyć odpowiednie środki wzrostu tej efektywności, także wśród swoich klientów, w określonym czasie. Podjęcie takich działań jest potwierdzone białymi certyfikatami, które podmioty te muszą w określonej liczbie (wartości) przedłożyć do umorzenia, aby uniknąć obowiązku uiszczenia opłaty zastępczej, skalkulowanej odpowiednio wyżej, tak aby była „droższa” niż pozyskanie certyfikatów. Jeśli uzyskają nadwyżki białych certyfikatów, mogą je sprzedać tym, którym nie udało się spełnić wymagań. W ten sposób dochodzi do odzyskiwania części kosztów inwestycji lub zarabiania. Jedyne celem zwrócenia uwagi, należy podkreślić, iż system białych certyfikatów jest jednym z możliwych instrumentów rynkowych, lecz nie jedynym z „promowanych” przez przepisy UE.⁵

Polski System białych certyfikatów wprowadzony został przez przepisy ustawy o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 r.⁶, która implementuje do polskiego porządku prawnego postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/32/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/76/EWG⁷. Dyrektywa ta wskazuje system zbywalnych białych certyfikatów jako jeden ze środków do osiągnięcia poprawy efektywności końcowego wykorzystania energii również ze względu na jego tzw. efektywność dynamiczną. System dostarcza bodźca do rozwoju rynku usług energetycznych. Tworząc popyt na usługi energetyczne i środki oszczędzania energii oczekuje się, że w wyniku osiągnięcia korzyści skali oraz specjalizacji obniżą się koszty usług energetycznych.⁸

Ustawą z 20 maja 2016 r. została uchwalona nowa ustawa o efektywności energetycznej która wejdzie w życie 1 października 2016 r.⁹ Nowa ustawa o efektywności energetycznej zapewnia pełne

⁵ Por. A. Damasiewicz, Efektywność energetyczna. Komentarz. LEX/el.2012

⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2167 ze zm.

⁷ Dz. Urz. UE L 114/64 z 27.04.2006 r. ze zm., uchylona dyrektywą 2012/27/UE

⁸ Por. „Podręcznik. System białych certyfikatów w Polsce”, opracowanie: Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., Publikacja opracowana na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, 5 grudnia 2012 r.

⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 831

wdrożenie dyrektywy 2012/27/UE¹⁰, zobowiązującej państwa członkowskie Unii Europejskiej do osiągnięcia - do końca 2020 r. - określonego poziomu oszczędności energii. Niezbędne do tego jest wykorzystanie systemów zapewniających poprawę efektywności energetycznej lub podjęcie innych działań poprawiających efektywność energetyczną w gospodarstwach domowych, budynkach przemysłowych i transporcie.

Według autorów ustawy regulacje powinny spowodować oszczędne i efektywne korzystanie z energii oraz znacząco zwiększyć liczbę inwestycji energooszczędnych. Chodzi przede wszystkim o zwiększenie oszczędności energii przez odbiorców końcowych, mniejsze zużycie energii przez urządzenia oraz zmniejszenie strat w przesyłce i dystrybucji energii elektrycznej, ciepła i gazu. W nowej ustawie pozostawiono System świadectw efektywności energetycznej zmieniając zasady przyznawania świadectw. System ten umożliwia wykorzystanie istniejącego potencjału oszczędności energii w sposób efektywny i pozwala osiągnąć wymagane przez dyrektywę 2012/27/UE oszczędności energii finalnej. Niewątpliwą przewagą systemu świadectw nad innymi mechanizmami poprawiającymi efektywność energetyczną jest fakt, iż system ten obejmuje szeroką grupę podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej w różnych obszarach i sektorach gospodarki. Wydawanie świadectw efektywności energetycznej ma na celu zmotywowanie podmiotów określonych w projekcie ustawy, w tym w szczególności przedsiębiorstwa energetyczne i odbiorców końcowych, do podjęcia działań inwestycyjnych przyspieszających osiągnięcie krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej oraz przyczyniających się, przez zmniejszenie zużycia energii, do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i innych substancji szkodliwych do atmosfery.¹¹

Główną zmianą w zakresie systemu pozyskiwania białych certyfikatów jaka zostaje wprowadzona nową ustawą o efektywności energetycznej jest rezygnacja przez ustawodawcę z przetargów organizowanych i przeprowadzanych przez Prezesa URE w celu wyboru przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, za które można uzyskać świadectwa efektywności energetycznej.

1.2. Świadectwo efektywności energetycznej - nowa regulacja prawna

Z uwagi na fakt, że nowa ustawa o efektywności energetycznej wejdzie w życie 1 października 2016 r. pomijamy w tym miejscu obecnie obowiązującą ustawę o efektywności energetycznej. W dalszej części artykułu przepisy obecnie obowiązującej ustawy pomogą jedynie w analizie dopuszczalności kumulacji przedsięwzięć, ale w tym miejscu bazujemy już na nowej ustawie.

Jak już wskazano na wstępie zgodnie z uue świadectwo efektywności energetycznej jest potwierdzeniem planowanej do zaoszczędzenia ilości energii finalnej wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju, służących poprawie efektywności energetycznej¹².

Ustawa precyzuje katalog przedsięwzięć wyłączonych z systemu świadectw efektywności energetycznej.¹³ Katalog ten tworzą cztery grupy przedsięwzięć. Jedną z nich obejmuje przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie efektywności energetycznej, jeżeli w wyniku ich realizacji oszczędność energii wynosi mniej niż 10 ton oleju ekwiwalentnego średnio w ciągu roku.¹⁴

Świadectwo efektywności energetycznej wydawane jest na wniosek podmiotu, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie

¹⁰Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315/1 z 14.11.2012 r. ze zm.), dalej jako „dyrektywa 2012/27/UE”

¹¹ Por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o efektywności energetycznej - druk sejmowy 426

¹² Art. 20 ust. 1 uue

¹³ Art. 20 ust. 2 uue

¹⁴ Art. 20 ust 2 pkt. 2 uue

efektywności energetycznej albo na wniosek podmiotu przez niego upoważnionego.¹⁵ Wraz z wnioskiem o wydanie świadectwa efektywności energetycznej należy obowiązkowo przedłożyć: audyt efektywności energetycznej, za wyjątkiem audytu efektywności energetycznej dostarczania ciepła oraz oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej, o treści¹⁶ określonej w przepisach.

Wniosek o wydanie świadectwa efektywności energetycznej jest sformalizowany i powinien zawierać imię, nazwisko, numer PESEL - o ile został nadany, adres zamieszkania albo nazwę, adres siedziby oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) podmiotu, na wniosek którego wydane zostanie świadectwo, określenie przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej oraz miejsca ich lokalizacji, ilość energii finalnej wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego, planowanej do zaoszczędzenia średnio w ciągu roku, w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, wskazanie okresu uzyskiwania oszczędności energii finalnej dla danego przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, wyrażonego w latach kalendarzowych oraz oznaczenie terminu realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju.¹⁷

Każde świadectwo efektywności energetycznej posiada swój numer, imię i nazwisko lub nazwę, adres siedziby oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) podmiotu, na którego wniosek zostało wydane, a także określenie wartości świadectwa efektywności energetycznej, wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego, równej ilości energii finalnej planowanej do zaoszczędzenia średnio w ciągu roku, w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej.¹⁸ Należy zaznaczyć, iż wartość świadectwa efektywności energetycznej ustala się z uwzględnieniem współczynników sprawności procesów przetwarzania energii pierwotnej w energię finalną określonych w rozporządzeniu wydawanym przez ministra właściwego do spraw energii.¹⁹

Świadectwo efektywności energetycznej wydawane jest przez Prezesa URE w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o jego wydanie.²⁰ Do postępowania w zakresie wydania świadectwa efektywności energetycznej prowadzonego przed Prezesem URE stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego²¹ o wydawaniu zaświadczeń.

Prawa majątkowe wynikające ze świadectwa efektywności energetycznej są towarem giełdowym w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych²² i są zbywalne.²³ Powstają w momencie zapisania świadectwa efektywności energetycznej po raz pierwszy na koncie w rejestrze świadectw efektywności energetycznej, prowadzonym przez podmiot prowadzący giełdę towarową w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych²⁴ lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi²⁵, organizujący obrót prawami majątkowymi wynikającymi ze świadectw efektywności energetycznej, na podstawie informacji przekazanej przez Prezesa URE²⁶ i przysługują posiadaczowi tego konta.²⁷ Natomiast przeniesienie

¹⁵ Art. 20 ust. 3 uoe

¹⁶ Treść oświadczenia uregulowana jest w art. 20 ust. 5 pkt 2 uoe

¹⁷ Art. 20 ust. 4 uoe

¹⁸ Art. 21 ust. 1 uoe

¹⁹ Podstawa prawna do wydania rozporządzenia wynika z art. 29 w związku z art. 21 ust 2 uoe. Na razie brak rozporządzenia w tym zakresie.

²⁰ Zgodnie z art. 22 ust. 1 uoe

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 719 ze zm.)

²³ Art. 30 ust.1 uoe

²⁴ Jw.

²⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.)

²⁶ Podstawa prawna informacji uregulowana jest w art. 24 ust. 2 uoe

²⁷ Art. 30 ust.2 uoe

praw majątkowych wynikających ze świadectwa efektywności energetycznej następuje w momencie dokonania odpowiedniego zapisu w rejestrze świadectw efektywności energetycznej.²⁸

II. Prawo UE a możliwość kumulacji przedsięwzięć

2.1. Dopuszczalność kumulacji przedsięwzięć na gruncie przepisów unijnych aktów prawnych

Pomimo braku w prawie unijnym regulacji, które wprost wskazywałyby na dopuszczalność kumulacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej realizowanych przez niezależne podmioty, konstrukcja ta jest spójna z założeniami unijnych aktów prawnych oraz pozwala na realizację celów w zakresie efektywności energetycznej ustanowionych przez Unię Europejską państwom członkowskim. W komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 10 listopada 2010 r. „Energia 2020 Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”²⁹ efektywność energetyczna uznana została za kluczowy element unijnej strategii energetycznej na rok 2020. Z kolei strategia „Europa 2020”³⁰ ustanawia szereg celów, w tym dotyczących zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju w zakresie energii, które mają zostać zrealizowane m.in. poprzez poprawę efektywności energetycznej w UE o 20% w stosunku do poziomów z 1990 r. Nowe aspiracje w obszarze polityki ukierunkowanej na efektywność energetyczną stanowią jeden z filarów ujętych w komunikacie Komisji Europejskiej „Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii”³¹.

2.2. Możliwość kumulacji przedsięwzięć jako element europejskiej polityki proefektywnościowej

Kumulacja przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, realizowanych przez niezależne podmioty w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii uprawniającą do uzyskania świadectwa efektywności energetycznej sprzyja realizacji celów, które postawiła przed sobą Unia Europejska - ograniczenia zużycia energii pierwotnej w Unii o 20% do 2020 r. oraz stworzenia warunków do dalszego polepszania efektywności energetycznej po wspomnianej dacie docelowej.³² Należy wskazać, że dyrektywa 2012/27/UE wprowadza obowiązek ustanowienia przez każde państwo członkowskie systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej lub do zastosowania alternatywnych środków w celu osiągnięcia określonej docelowej wielkości oszczędności energii wśród odbiorców, jednocześnie nie wskazując na konkretne sposoby realizacji tego obowiązku.³³ Dodatkowo, zgodnie z preambułą dyrektywy 2012/27/UE³⁴ konieczne jest przyjęcie zintegrowanego podejścia w celu wykorzystania całego istniejącego potencjału w zakresie oszczędności energii z uwzględnieniem oszczędności w sektorze zaopatrzenia w energię oraz w sektorach końcowego jej wykorzystania. Ponadto należy mieć na uwadze to, iż większość podmiotów gospodarczych w Unii

²⁸ Art. 30 ust.3 uee

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 listopada 2010 r., „Energia 2020 Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”, < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0639>>, dostęp dnia: 26.08.2016 r.

³⁰ Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”, < http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf>, dostęp dnia: 26.08.2016 r.

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego i Komitetu Regionów „Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii”, < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0015R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0015R(01))>, dostęp dnia: 26.08.2016 r.

³² Art. 1 ust. 1 dyrektywy 2012/27/UE

³³ Por. art. 7 dyrektywy 2012/27/UE

³⁴ Por. pkt 12 preambuły dyrektywy 2012/27/UE

Europejskiej to MŚP, które zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2012/27/UE stanowią olbrzymi potencjał w zakresie oszczędności energii, a pomoc w przyjęciu przez te podmioty środków efektywności energetycznej ma być udzielana poprzez ustanawianie przez państwa członkowskie sprzyjających ram mających na celu udzielenie MŚP pomocy technicznej i przekazywanie im ukierunkowanych informacji.³⁵ To właśnie MŚP należą do kręgu podmiotów najbardziej zainteresowanych w projektach kumulacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, a wydawanie świadectw efektywności energetycznej zmotywuje takie podmioty do podejmowania działań inwestycyjnych, co w konsekwencji przyspieszy osiągnięcie krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej. Możliwość kumulacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, realizowanych przez niezależne podmioty wydaje się być również spójna z założeniami dyrektywy 2006/32/WE, zastąpionej dyrektywą 2012/27/UE, która postulowała, iż należy stymulować rozwój innowacyjnego rozwiązania, jakim jest wykorzystanie finansowania przez stronę trzecią. „W ten sposób beneficjent unika kosztów inwestycji wykorzystując część wartości oszczędności energii, które wynikają z inwestycji zrealizowanej przez stronę trzecią, by spłacić tę inwestycję wraz z odsetkami”.³⁶

Dopuszczalność kumulacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zgodna jest również z Wytycznymi Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014 - 2020³⁷, zwane dalej „Wytycznymi”, a wystąpienie z wnioskiem o wydanie świadectwa efektywności energetycznej pod warunkiem osiągnięcia przewidzianego prawem poziomu oszczędności energii w ramach skumulowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej spełniać będzie tzw. efekt zachęty, warunkujący uznanie pomocy na cele związane z energią, jako zgodnej z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z Wytycznymi Komisja Europejska uznaje, że pomoc nie stanowi zachęty dla beneficjenta w tych przypadkach, w których prace nad projektem zostały rozpoczęte przed złożeniem przez beneficjenta wniosku o przyznanie pomocy od władz krajowych. W takich przypadkach, jeśli beneficjent rozpoczyna realizację projektu przed złożeniem wniosku o pomoc, żadnej pomocy przyznanej na taki projekt nie uważa się za zgodną z rynkiem wewnętrznym.³⁸

III. Możliwość kumulacji przedsięwzięć w Polsce

3.1. Możliwość kumulacji przedsięwzięć na gruncie obecnej ustawy o efektywności energetycznej

Obecnie obowiązująca ustawa o efektywności energetycznej nie wyklucza możliwości kumulacji przedsięwzięć. Samo brzmienie obowiązującej ustawy o efektywności energetycznej przesądza o możliwości kumulacji przedsięwzięć³⁹. Do przetargu może być zgłoszone przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej, w wyniku którego uzyskuje się oszczędność energii w ilości stanowiącej równowartość co najmniej 10 toe średnio w ciągu roku, albo przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie efektywności energetycznej, w wyniku których uzyskuje się łączną oszczędność energii w ilości stanowiącej równowartość co najmniej 10 toe średnio w ciągu roku.

Możliwość kumulacji wynika z tego, że założeniem systemu białych certyfikatów jest maksymalne wspieranie i wykorzystywanie wzrostów efektywności zrealizowanych przez odbiorców

³⁵ Por. pkt 41 preambuły dyrektywy 2012/27/UE

³⁶ Pkt 22 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/32/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, Dz. Urz. UE L 114/64 z 27.04.2006 r. ze zm. (uchylona dyrektywą 2012/27/UE), dalej jako „dyrektywa 2006/32/WE”

³⁷ Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014 - 2020”, Dz. Urz. UE. C 200/1 z 28.06.2014 r.

³⁸ Por. część 3.2.4.1. (50) Wytycznych

³⁹ Por. art. 18 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2167 ze zm. (obowiązującej do 1.10.2016 r.)

końcowych. Stąd obowiązkowe założenie, że 80% certyfikatów w każdym przetargu ma być przeznaczone dla takich przedsięwzięć. Ponadto, ponieważ takie przedsięwzięcia, jeśli je traktować indywidualnie, mogą przynosić niewielkie rezultaty, a jednocześnie ich siła tkwi w pomnożeniu niewielkich oszczędności przez znaczące liczby takich inwestycji, czyli chodzi o efekt skali uzyskiwany z odpowiedniej ilości drobniejszych przedsięwzięć, ustawa umożliwia grupowanie takich przedsięwzięć w jednym wniosku o wydanie białych certyfikatów.⁴⁰

Podobnie w przypadku obowiązków podmiotów obowiązanych do uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE białych certyfikatów ustawa przewiduje możliwość kumulacji przedsięwzięć.⁴¹ Możliwość gromadzenia przedsięwzięć realizowanych przez różne podmioty lub u różnych podmiotów przez jedno przedsiębiorstwo pozwala na rozwinięcie się opcji finansowania inwestycji przez podmioty trzecie. Polega to na tym, że odbiorca końcowy, jako inwestor, unika ponoszenia części kosztów inwestycji, wykorzystując część wartości oszczędności energii, które wynikają z inwestycji, na spłatę podmiotu trzeciego, pobierającego wynagrodzenie za usługę inwestowania zewnętrznego. Dyrektywa 2006/32/WE podkreślała wartość tego rozwiązania, jako istotnej innowacji wskazując iż „należy stymulować rozwój innowacyjnego rozwiązania, jakim jest wykorzystanie finansowania przez stronę trzecią. W ten sposób beneficjent unika kosztów inwestycji wykorzystując część wartości oszczędności energii, które wynikają z inwestycji zrealizowanej przez stronę trzecią, by spłacić tę inwestycję wraz z odsetkami.”⁴²

Stanowisko że możliwa jest kumulacja przedsięwzięć realizowanych przez różne podmioty wynika również z informacji URE.⁴³ Wśród odpowiedzi na najczęściej zadawane URE pytania w związku z przetargami na białe certyfikaty znalazła się między innymi odpowiedź na pytanie o możliwość kumulacji zgodnie z którą ustawa dopuszcza możliwość zgłaszania skumulowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, realizowanych nie tylko u przedsiębiorcy składającego deklarację przetargową, ale także u innych podmiotów, o ile przedsiębiorca posiada stosowne upoważnienia, o których mowa w powołanych przepisach ustawy. Dodatkowo należy wskazać, iż okoliczność realizacji przedsięwzięć efektywnościowych przez kilka podmiotów, nie ma żadnego znaczenia formalno-prawnego dla sposobu procedowania w obszarze efektywności energetycznej, określonego wyżej powołanymi przepisami.

3.2. Możliwość kumulacji przedsięwzięć na gruncie nowej ustawy o efektywności energetycznej

W części I niniejszego artykułu, przytaczając regulację uee w zakresie białych certyfikatów wskazano, iż świadectwo efektywności energetycznej jest potwierdzeniem planowanej do zaoszczędzenia ilości energii finalnej wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju. Nowa ustawa nie wprowadza znaczących zmian definiując świadectwo efektywności energetycznej. W porównaniu z obowiązującą ustawą, która stanowi iż „potwierdzeniem deklarowanej oszczędności energii wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, przez podmiot, który wygrał przetarg, jest świadectwo efektywności energetycznej”⁴⁴, nowa ustawa w sposób wyraźniejszy akcentuje związek białych certyfikatów z przedsięwzięciem lub przedsięwzięciami prowadzącymi do zaoszczędzenia energii finalnej.

Białe certyfikaty są potwierdzeniem praw majątkowych, które z nich wynikają. Planowana do zaoszczędzenia ilość energii finalnej wynikająca z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego

⁴⁰ Por. A. Damasiewicz, Efektywność energetyczna. Komentarz. LEX/el.2012

⁴¹ Art. 12 i 13 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2167 ze zm. (obowiązującej do 1.10.2016 r.)

⁴² Pkt 22 preambuły dyrektywy 2006/32/WE

⁴³ <http://bip.ure.gov.pl/download/3/3409/Zestawienieodpowiedzinanajczesciejzadawanepyttania.pdf>, dostęp dnia 26.08.2016 r.

⁴⁴ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2167 ze zm. (obowiązującej do 1.10.2016 r.)

rodzaju stanowi zakres przedmiotowy białych certyfikatów. W kontekście rozważań możliwości kumulacji przedsięwzięć szczególną uwagę należy zwrócić na drugi człon zakresu przedmiotowego - przedsięwzięcia tego samego rodzaju. Brak powiązania podmiotowego oznacza, iż nie ma znaczenia z punktu widzenia ustawodawcy u jakich podmiotów są realizowane te przedsięwzięcia - ważna jest ich cecha rodzajowa.

Prawa majątkowe wynikające ze świadectw efektywności energetycznej przysługują podmiotowi który otrzymał białe certyfikaty. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż świadectwo efektywności energetycznej wydawane jest przez Prezesa URE na wniosek podmiotu, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie efektywności energetycznej albo na wniosek podmiotu przez niego upoważnionego.⁴⁵ Biorąc pod uwagę możliwość wystąpienia z wnioskiem podmiotu upoważnionego przez podmiot lub podmioty u których będą realizowane przedsięwzięcia danego rodzaju, niewątpliwym jest, iż jeden podmiot działając na podstawie upoważnień od kilku przedsiębiorców ma możliwość kumulacji przedsięwzięć.

Również analiza przedsięwzięć wyłączonych z systemu białych certyfikatów wskazuje że nie ma podstaw do uznania, iż nie jest możliwa kumulacja „drobnych” przedsięwzięć. Jak wyżej wskazano z systemu białych certyfikatów wyłączone zostały przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie efektywności energetycznej, jeżeli w wyniku ich realizacji oszczędność energii wynosi mniej niż 10 ton oleju ekwiwalentnego średnio w ciągu roku. Ustawodawca jednoznacznie określił, iż próg oszczędności energii w wysokości 10 toe odnieść należy do wyniku realizacji przedsięwzięć tego samego rodzaju. Oznacza to, że kumulacja przedsięwzięć jednostkowych, z których każde ma wynik poniżej 10 toe, ale zbiorczo wyczerpują warunek nie mniej niż 10 toe, jest możliwa.

3.3 Możliwość kumulacji przedsięwzięć a zasady wykładni prawa

W tym miejscu niewątpliwie ważnym jest sięgnięcie do zasad wykładni prawa.⁴⁶ W praktyce organów orzekających liczą się dwie koncepcje normatywne - semantyczna intensjonalna i derywacyjna. Stosując koncepcję semantyczną intensjonalną w ścisłym związku z klaryfikacyjnością pozostaje „rozumienie bezpośrednie” zwrotów językowych, które występuje gdy w kontekście używania języka prawnego nie ma wątpliwości że rozpatrywany stan faktyczny mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis. Zasada „rozumienia bezpośredniego” wynikająca z zasady „clara non sunt interpretanda” oznacza, że niedopuszczalna jest wykładnia w sytuacji gdy dany zwrot rozumiany jest bezpośrednio. Ponadto zgodnie z tą koncepcją wykładni prawa w sytuacji gdy okaże się, że wykładnia jest niezbędna, jest ona realizowana przez zastosowanie trzech grup interpretacyjnych: językowych (kontekst językowy); systemowych (znaczenie ze względu na system) i funkcjonalnych (znaczenie w kontekście funkcjonalnym). Rezultaty wykładni porównuje się ze sobą i w przypadku rozbieżności dokonuje wyboru w oparciu o reguły wykładni drugiego stopnia. Pomijając w tym miejscu wywód w sprawie wykładni pojęcia „świadectwa efektywności energetycznej” podkreślić należy, że stosując ten rodzaj wykładni wynik jest jednoznaczny - zarówno na gruncie obecnie obowiązującej jak i nowej ustawy o efektywności energetycznej możliwa jest kumulacja przedsięwzięć. Taki sam efekt uzyskamy stosując wykładnię w ramach koncepcji derywacyjnej, w ramach której sposób postępowania interpretacyjnego zasadza się na koncepcji opisowej wyznaczonej przez cechy aktów prawnych, które rozpoznane zostały na gruncie określonej siatki pojęciowej i ujawnione zostały na gruncie współczesnego polskiego językoznawstwa.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę brzmienie obecnie obowiązującej ustawy o efektywności energetycznej oraz przepisów uee, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością kumulowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, realizowanych przez niezależne podmioty, w wyniku których

⁴⁵ Art. 20 ust. 3 uee

⁴⁶ M. Zieliński: „Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki”, Warszawa 2002

uzyskuje się sumę oszczędności przewyższającą ustawowy poziom 10 ton oleju ekwiwalentnego średnio w ciągu roku, pozwalającą na wystąpienie z wnioskiem o wydanie świadectwa efektywności energetycznej. Przyznawanie białych certyfikatów dla skumulowanych przedsięwzięć proefektywnościowych zmotywuje większą liczbę odbiorców końcowych do podejmowania inwestycji służących poprawie efektywności energetycznej, jednocześnie przyspieszając osiągnięcie krajowego i unijnego celu w zakresie efektywności energetycznej.

Literatura

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/32/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, Dz. Urz. UE L 114/64 z 27.04.2006 r. ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. Urz. UE L 315/1 z 14.11.2012 r. ze zm.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 listopada 2010 r., „Energia 2020 Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”
- Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego i Komitetu Regionów „Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii”
- Komunikat Komisji „Wytoczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014 - 2020”, Dz. Urz. UE. C 200/1 z 28.06.2014 r.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2167 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. z 2016 r., poz. 831
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 719 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.
- Podręcznik. System białych certyfikatów w Polsce”, opracowanie: Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., Publikacja opracowana na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, 5 grudnia 2012 r.
- A. Damasiewicz, Efektywność energetyczna. Komentarz do ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, LEX/el.2012
- M. Zieliński: „Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki”, Warszawa 2002
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o efektywności energetycznej - druk sejmowy 426 <http://bip.ure.gov.pl/download/3/3409/Zestawienieodpowiedzinanajczesciejzadawanepytania.pdf>

Beata SUPERSON - POLOWIEC, Natalia JURZYK

Cumulation of energy efficiency improvement measures, realized by independent entities, and white certificates in the light of provisions of the new Act on energy efficiency

Abstract

Increasing energy efficiency is now one of the main objectives of the Polish and EU energy policy. To obtain the expected energy saving numerous projects at national and international level, supporting the initiative of making pro-efficiency projects are implemented. Improving energy efficiency largely depends on the activity of end users. Today's market conditions are increasingly forcing the necessity of introducing innovative solutions that allow to achieve the expected goals. Regulations should follow for such solutions.

The authors of the article attempt to analyze issues related to the energy efficiency support system functioning of a few years in Poland. On the 1st of October 2016 the new Act on energy efficiency will enter into force. Under this Act an energy efficiency certificate shall constitute the confirmation of the planned amount of final energy to be saved that results from the undertaking or undertakings of the same kind used to improve the energy efficiency. An energy efficiency certificate shall not be issued for the undertaking or undertakings of the same kind if the amount of the energy saved due to their realization is less than yearly average of 10 tonnes of the oil equivalent. This article aims to answer the question of whether under national and EU legislation may be granted an energy efficiency certificates entity representing several independent entities which realize energy efficiency undertakings, assuming that only the sum of savings of each independent entity exceeds the quantity requirement determined as yearly average of 10 tonnes of the oil equivalent?

KEYWORDS: energy efficiency, cumulation of energy efficiency improvement measures, certificate of energy efficiency