

Zmiany w dyrektywie 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej

Tomasz Brzeziński, Adam Wawrzynowicz, Dagmara Dragan

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z 11 grudnia 2018 roku, zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (dalej: dyrektywa nowelizująca) jest elementem pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” (tzw. Pakietu Zimowego). Ma ona na celu wprowadzenie zmian w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25 października 2012 roku w sprawie efektywności energetycznej (dalej: dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej).

Zmiany wprowadzone dyrektywą nowelizującą, po ich implementacji do polskiego porządku prawnego, rozszerzą zakres obowiązków związanych z uzyskiwaniem przez podmioty zobowiązane oszczędności końcowego zużycia energii oraz obowiązków dotyczących zapewnienia odbiorcom końcowym wiarygodnych i aktualnych informacji dotyczących zużycia przez nich energii.

Cel unijny i cele krajowe

Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej z 2012 roku ustaliła jako minimalny cel unijny osiągnięcie 20-procentowej oszczędności energii w stosunku do prognozowanego zużycia do 2020 roku. Każdy kraj członkowski na podstawie tej dyrektywy miał przyjąć własne cele w tym zakresie oraz środki ich osiągnięcia. Komisja Europejska przeprowadzała systematyczny przegląd efektów tych działań, a jego wyniki publikowała w cyklicznych raportach¹. Z ostatniego raportu, opublikowanego w 2017 roku, wynika, że po okresie stopniowego zmniejszania zużycia energii w latach 2007–2014, w 2015 roku nastąpił wzrost spowodowany po części chłodniejszym sezonem zimowym i niższymi cenami paliw².

Jak wskazano w powołanym powyżej raporcie, zużycie energii końcowej w UE spadło o 9,1% (z 1192 Mtoe w 2005 roku do 1084 Mtoe w 2015 roku), a więc poniżej docelowej wartości zużycia energii końcowej na rok 2020, wynoszącej 1086 Mtoe. W latach 2005–2015 obniżało się średnio o 0,9% rocznie, choć tendencja spadkowa została przerwana w 2015 roku, kiedy to zużycie energii końcowej wzrosło o 2,1% w porównaniu z rokiem poprzednim. W sumie już w 2015 roku zużycie energii końcowej w 18 państwach członkowskich było niższe od ich orientacyjnych wartości docelowych na rok 2020.

Cele w zakresie efektywności energetycznej, do których dążyć ma Unia Europejska, są coraz bardziej ambitne. Na podstawie dokonywanych przez Komisję Europejską przeglądów, już w październiku 2014 roku Rada Europejska poparła zaproponowany cel na 2030 rok, wynoszący 27% oszczędności energii w stosunku do szacowanego zużycia w tym roku. Zaledwie rok później, bo w grudniu 2015 roku, Parlament Europejski wezwał KE do oceny możliwości osiągnięcia celu wynoszącego aż 40% w tej samej perspektywie czasowej³. W pierwotnie zaproponowanym tekście dyrektywy nowelizującej znalazł się jednak cel wynoszący 30% oszczędności energii

w 2030 roku. Cel ten został jednak ponownie zrewidowany i podwyższony.

Ostatecznie dyrektywa nowelizująca zakłada osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej w 2030 roku na poziomie 32,5%. Jak zaznaczono w preambule dyrektywy nowelizującej, prognozy opracowane w 2007 roku przewidywały zużycie w 2030 roku w wysokości 1887 Mtoe energii pierwotnej i 1416 Mtoe energii końcowej, zaś przyjęcie wskazanego celu pozwoli na obniżenie tych wartości odpowiednio do 1273 Mtoe i 956 Mtoe. Ponadto, zgodnie z przepisami art. 3 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, w brzmieniu nadanym przepisami dyrektywy nowelizującej, cel ten ma zostać oceniony przez KE w celu jego podniesienia do 2023 r., w przypadku znacznego zmniejszenia kosztów, wynikającego z rozwoju sytuacji gospodarczej lub rozwoju technologii, w razie konieczności, w celu wypełnienia międzynarodowych zobowiązań UE w zakresie obniżenia emisyjności. Powyżej opisany cel jest celem ogólnym, wyznaczonym dla całej Unii Europejskiej.

Ponadto, dyrektywa nowelizująca określa i podwyższa cele w zakresie poziomu oszczędności końcowego zużycia energii, które mają zostać osiągnięte przez poszczególne państwa członkowskie. Minimalne zobowiązania dla każdego z państw członkowskich wyznaczone zostały w znowelizowanym art. 7 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Zgodnie z tym przepisem, państwa członkowskie muszą osiągnąć łączne oszczędności końcowego zużycia energii równoważne co najmniej:

- nowym oszczędnościom w każdym roku od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2020 roku w wysokości 1,5% rocznej wartości wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym, uśrednionej dla ostatnich trzech lat przed 1 stycznia 2013 roku;
- nowym oszczędnościom w każdym roku od 1 stycznia 2021 roku do 31 grudnia 2030 roku w wysokości 0,8% rocznego zużycia energii końcowej, uśrednionego dla ostatnich trzech lat przed 1 stycznia 2019 roku (niższy poziom oszczędności przyjęto dla Cypru i Malty).

Co istotne, państwa członkowskie będą zobowiązane do realizowania nowych rocznych oszczędności, o których mowa powyżej w lit. b) (w wysokości 0,8% rocznego zużycia energii końcowej) również dla dziesięcioletnich okresów przypadających po 2030 roku, chyba że z przeglądu KE, przeprowadzonego do 2027 roku, a na-

stępnie co 10 lat, wynikać będzie, że nie jest to konieczne do realizacji długoterminowych unijnych celów w zakresie energii i klimatu na 2050 rok.

Środki realizacji celu w zakresie efektywności energetycznej

Dyrektywa nowelizująca wprowadziła nowe brzmienie przepisów dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, regulujących treść i sposoby osiągania wymaganych oszczędności energii na poziomie poszczególnych państw członkowskich, przy czym zasadniczo w zmienionym art. 7 ust. 10 tej dyrektywy potwierdzono obecnie obowiązujący model, pozwalający państwom członkowskim na wypełnienie ich zobowiązań z zakresu efektywności energetycznej poprzez ustanowienie systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej albo poprzez przyjęcie alternatywnych środków z dziedziny polityki.

Systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej uregulowano w nowym art. 7a dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Zgodnie z tym artykułem, system zobowiązujący do efektywności energetycznej polega na zobowiązaniu przez państwo członkowskie dystrybutorów energii, przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii oraz przedsiębiorstw prowadzących dystrybucję i sprzedaż detaliczną paliw transportowych do osiągnięcia odpowiednich oszczędności w zakresie zużycia energii. System zobowiązujący do efektywności energetycznej został uregulowany w przepisach ustawy z 20 maja 2016 roku o efektywności energetycznej⁴ (dalej: ustawa o efektywności energetycznej), szczególnie w jej rozdziale 4, a obowiązek uzyskania oszczędności energii finalnej wyrażony jest w jej art. 14.

Dyrektywa nowelizująca przewiduje mechanizm pozwalający podmiotom zobowiązanym na zaliczenie oszczędności osiągniętych w danym roku jako oszczędności osiągniętych w latach poprzedzających lub następujących – pozwoli to tym podmiotom na rozłożenie efektu przeprowadzonych działań wspierających efektywność energetyczną i umożliwi wykazywanie podzielonego efektu tych działań w ramach realizacji obowiązku przez kilka lat.

Jeśli chodzi o alternatywne środki z zakresu polityki, regulacje w tym zakresie znalazły się w nowym art. 7b dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy państwa członkowskie postanawiają wypełnić swoje obowiązki w zakresie realizacji oszczędności za pomocą alternatywnych środków z dziedziny polityki, zapewniają one osiągnięcie oszczędności energii wymaganych na podstawie art. 7 ust. 1 u odbiorców końcowych.

Warto zauważyć, że zmianie uległ załącznik V do dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, który określa metody obliczania oszczędności energii i wskazuje środki, które mogą być brane pod uwagę w tych obliczeniach. Dyrektywa nowelizująca wprowadziła w tym przypadku nowe środki, które mają być uwzględniane. Przede wszystkim w ramach osiągania celu oszczędności energii uwzględniane mają być środki propagujące instalację małoskalowych technologii OZE na budynkach lub w budynkach, a także polityki, które przyspieszają upowszechnianie się bardziej efektywnych energetycznie produktów i pojazdów.

W ramach nowelizacji nie uległ zmianie art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, który przewiduje, iż państwa członkowskie mogą postanowić, że strony zobowiązane mogą wypełniać swoje obowiązki w zakresie uzyskania oszczędności końcowego

zużycia energii, o których mowa w ust. 7 ust. 1, przekazując roczne składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w wysokości równej wartości inwestycji, które są wymagane, by wypełnić te obowiązki.

Opomiarowanie i rozliczenia zużycia energii w budynkach

Dyrektywa nowelizująca wprowadza wiele zmian w zakresie opomiarowania, skupiając się jednak zwłaszcza na opomiarowaniu ogrzewania, chłodzenia i ciepłej wody użytkowej oraz informowaniu odbiorców o rozliczeniach w zakresie zużycia energii. Zmiany te przewidziane zostały w art. 1 pkt. 5–10 dyrektywy nowelizującej.

Jak wskazano w motywie 26 preambuły dyrektywy nowelizującej, zwiększanie świadomości wśród wszystkich obywateli UE na temat korzyści z większej efektywności energetycznej i przekazywanie im dokładnych informacji na temat sposobów jej osiągnięcia ma kluczowe znaczenie. Konieczne jest wzmocnienie praw odbiorców do dokładnych, wiarygodnych, jasnych i aktualnych informacji o ich zużyciu energii. Zmiany przewidziane w dyrektywie nowelizującej mają na celu zapewnienie częstych i obszerniejszych informacji zwrotnych dotyczących zużycia energii. W związku z tym państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia, że odbiorcy końcowi będą mieli możliwość nabycia po konkurencyjnych cenach indywidualnych liczników, które dokładnie oddawać będą rzeczywiste zużycie energii.

Dodatkowo, dyrektywa nowelizująca precyzuje zasady rozliczeń i opomiarowania w przypadku budynków wielomieszkaniowych i wielofunkcyjnych. W takich budynkach w przypadku dostarczania ciepła, chłodu lub ciepłej wody użytkowej z centralnego źródła licznik musi być zamontowany na wymienniku ciepła lub na granicy dostawy, zaś w przypadku budynków z własnym źródłem centralnego ogrzewania instalowane powinny być indywidualne liczniki. Jeżeli zastosowanie indywidualnych liczników będzie technicznie niewykonalne lub nieopłacalne, zastosowane mają być indywidualne podzielniki kosztów ciepła na każdym grzejniku. Co więcej, liczniki i podzielniki kosztów ogrzewania zamontowane po 25 października 2020 roku muszą być urządzeniami umożliwiającymi zdalny odczyt, zaś zamontowane wcześniej i nieposiadające takiej funkcji muszą zostać w nią wyposażone lub wymienione do 1 stycznia 2027 roku.

Termin wejścia w życie i implementacji

Dyrektywa nowelizująca weszła w życie w 24 grudnia 2018 roku, natomiast implementacja przepisów tej dyrektywy do krajowych porządków prawnych nastąpić ma w najszerszym zakresie do 25 czerwca 2020 roku, a w przypadku zasad dotyczących opomiarowania i informowania o zużyciu energii – do 25 października 2020 roku.

¹ Raporty z lat 2015-2017 dostępne na stronie: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>

² Ocena z 2017 roku postępów poczynionych przez państwa członkowskie w osiąganiu krajowych wartości docelowych na 2020 rok w zakresie efektywności energetycznej oraz we wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dokonana zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Bruksela 23.11.2017 r., dostępna online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0687&from=EN>.

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2015 roku [2015/2113(INI)] „W kierunku europejskiej unii energetycznej”.

⁴ Dz.U. z 2016 roku, poz. 831 ze zm.