



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.3.2011  
SEK(2011) 280 wersja ostateczna

**DOKUMENT ROBOCZY SŁU B KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Dokument uzupełniaj cy*

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Europejski plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.**

SEK(2011) 277 wersja ostateczna  
SEK(2011) 275 wersja ostateczna  
SEK(2011) 276 wersja ostateczna  
SEK(2011) 278 wersja ostateczna  
SEK(2011) 279 wersja ostateczna  
KOM(2011) 109 wersja ostateczna

Dzięki zastosowaniu opłacalnych<sup>1</sup> środków na rzecz oszczędności energii Europa może do roku 2020 zmniejszyć swoje zużycie energii pierwotnej o 20 %. Pozwoliłoby to zwiększyć konkurencyjność gospodarki UE oraz stworzyć nowe miejsca pracy i możliwości rozwoju przedsiębiorstw. Zmniejszyłyby się koszty energii ponoszone przez obywateli, dzięki czemu spadłaby liczba gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Efektywno energetyczna oznacza również lepsze wykorzystanie zasobów energii i zmniejszenie zależności od importu. Mniejsze zużycie energii wiąże się także ze zmniejszeniem emisji CO<sub>2</sub> i innych zanieczyszczeń, mniejszym oddziaływaniem na ekosystemy i wyższą jakością życia ludzi. Efektywno energetyczna i oszczędność energii są korzystne dla całej gospodarki UE, państw członkowskich, przedsiębiorstw i osób fizycznych.

## 1. NA CZYM POLEGA PROBLEM?

Na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej w 2007 r. szefowie państw i rządów UE podkreślili „potrzebę bardziej racjonalnego wykorzystywania energii w UE, tak by osiągnąć unijny cel zmniejszenia zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami na rok 2020”<sup>2</sup>.

**UE nie jest jednak na dobrej drodze** do pełnej realizacji tych opłacalnych oszczędności energii. Ze scenariusza efektywności energetycznej PRIMES 2009 wynika wprawdzie, że tendencja do gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na energię uległa zahamowaniu, ale zmniejszenie tego zapotrzebowania w porównaniu z wcześniejszymi prognozami wyniesie w 2020 r. tylko około 9 %. Zatem bez **podwojenia starań** na rzecz efektywności energetycznej UE nie zrealizuje celu 20 % ani związanych z nim korzyści dla gospodarki, społeczeństwa i środowiska naturalnego.

Przyczynami niedostatecznych postępów są niedociągnięcia rynku (np. niewystarczające sygnały cenowe, rozbieżności motywacji, asymetria informacji, brak rynków lub ich niekompletność oraz wysokie koszty początkowe) oraz błędy w zakresie regulacji (np. brak kompleksowych ram polityki, słabe egzekwowanie lub niski poziom ambicji). Kolejnym wyzwaniem jest tzw. efekt odbicia, któremu trudno jednak zaradzić na poziomie UE, ponieważ związany jest z zachowaniami i wolnymi wyborami poszczególnych osób.

## 2. OBECNA POLITYKA JEST NIEWYSTARCZAJĄCA

Aby pokonać wspomniane wyżej ograniczenia i zrealizować korzyści związane z efektywnością energetyczną **podjąć szereg działań politycznych na poziomie unijnym i krajowym**.

W planie działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii z 2006 r. przedstawiono kompleksowe ramy polityki z wyszczególnieniem 85 środków **na poziomie UE**, które doprowadziły do przyjęcia ponad 20 środków prawnych i wielu inicjatyw o charakterze niewiązującym. Ocena planu wykazała, że większość środków została zrealizowana lub jest w trakcie realizacji. Plan miał stanowić ważną siłę napędową przyjęcia ambitnej polityki na

---

<sup>1</sup> Na przykład: Fraunhofer ISI *et al.* 2009: Study on Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries; Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: ocena skutków – SEC(2006)1174; Lechtenböhmer and Thomas, Wuppertal Institute. 2005: The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU.

<sup>2</sup> 7224/1/07 REV 1

poziomie unijnym, krajowym i lokalnym, i spełnił swoje zadanie. Plan nie miał jednak doprowadzić do wykorzystania w pełni potencjału oszczędności energii i z tego względu konieczna jest jego aktualizacja.

Również państwa członkowskie przyjęły szereg środków politycznych, lecz nie wystarczyło do nadrobienia dystansu. Pierwsze krajowe plany działań na rzecz efektywnej i oszczędnej energetyki, przedstawione zgodnie z wymaganiami dyrektywy w sprawie usług energetycznych, zawierają mierzalną przeglądnę wielu spośród środków politycznych przyjętych przez państwa członkowskie celem realizacji potencjału efektywnej i oszczędnej energetyki<sup>3</sup>. Komisja dokonała oceny krajowych planów, z której wynika, jakich postępów dokonano w poszczególnych państwach członkowskich. We wnioskach stwierdzono, że o ile wiele spośród planów zawiera już spójne i kompleksowe strategie realizacji celów ogólnych i konkretnych, to niektóre z nich charakteryzują się fragmentarycznym podejściem i zawierają jedynie wybór niepowiązanych środków na rzecz efektywnej i oszczędnej energetyki.

### 3. WARTOŚĆ I ROLA UE

Prawo UE do podjęcia działań w zakresie efektywnej i oszczędnej energetyki wynika z art. 194 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Do czasu odpowiedzialności spoczywa w państwach członkowskich, jednak **przewidziano prawo UE do podjęcia działań ze względu na znaczenie, jakie efektywna i oszczędna energetyka ma dla realizacji unijnych celów w zakresie zmiany klimatu, bezpieczeństwa dostaw energii, konkurencyjności i ochrony środowiska**. Realizacja tych celów wymaga skoordynowanych działań i spójnej polityki w zakresie efektywnej i oszczędnej energetyki. Rola UE obejmuje zatem:

- określenie minimalnych wymagań w obszarach, w których występuje ryzyko zaburzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego w przypadku gdyby poszczególne państwa członkowskie przyjęły środki na własną rękę;
- ustanowienie wspólnych ram stanowiących podstawę spójnych i wzajemnie się wzmocniających mechanizmów, przy czym państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za określenie w sposób przejrzysty i porównywalny konkretnych poziomów do osiągnięcia;
- utworzenie platformy wymiany najlepszych praktyk i wspieranie budowania zdolności;
- wykorzystanie unijnych instrumentów do wspierania efektywnej i oszczędnej energetyki, np. poprzez finansowanie, i do uwzględnienia jej w innych obszarach polityki;
- promowanie UE na arenie międzynarodowej jako pioniera w tej dziedzinie, co jest działaniem korzystnym również dla unijnych przedsiębiorstw.

### 4. GŁÓWNE CELE POLITYCZNE

Generalnym celem politycznym UE, który został określony przez unijnych przywódców, jest bardziej racjonalne wykorzystywanie energii w UE, tak by osiągnąć unijny cel zmniejszenia

---

<sup>3</sup> Plany te miały pierwotnie zostać przedstawione w połowie 2007 r., lecz wiele z nich przedstawiono z opóźnieniem sięgającym nawet połowy 2008 r.

zuycia energii o 20% w porównaniu z prognozami na rok 2020, zawartymi w opublikowanej przez Komisję Zielonej Księżycy w sprawie racjonalizacji zuycia energii<sup>4</sup>. Cel ten jest spójny z ogólną polityką energetyczną UE. Zwiększenie efektywności energetycznej stanowi istotny element nowej europejskiej strategii energetycznej do roku 2020<sup>5</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc efektywność energetyczna stanowi wkład w realizację szerszych inicjatyw zmierzających do osiągnięcia celów polityki w dziedzinie zmian klimatu oraz do pobudzenia rozwoju gospodarczego i inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, zgodnie ze strategią „Europa 2020”<sup>6</sup>.

## 5. PODEJŚCIE ANALITYCZNE

Celem niniejszej oceny skutków jest **analiza osiągnięć dotychczasowej polityki i stojących przed nią wyzwań** oraz tendencji w zakresie zuycia energii i ocena **możliwości podjęcia dodatkowych działań na poziomie UE**.

Analiza jest proporcjonalna do przewidywanego poziomu szczegółowości dokumentu głównego. Ponieważ konkretne środki zostaną opracowane w przyszłości i w stosownych przypadkach towarzyszyć im będzie własna ocena skutków, oceny dokonano głównie w ujęciu jakościowym. W miarę możliwości przedstawiono jednak również wymierne przykłady podobnych działań politycznych lub ogólne kalkulacje możliwych skutków.

W ramach analizy w pierwszej kolejności omówiono, jakie jest najlepsze podejście do kwestii efektywności energetycznej na poziomie UE, a następnie jakiego rodzaju instrumenty polityki UE są potrzebne aby pomóc państwom członkowskim w realizacji potencjału oszczędności.

Analizie poddano trzy główne warianty polityczne: (i) wyznaczenie jedynie celów i pozostawienie państwom członkowskim doboru odpowiednich środków ich realizacji; (ii) niewyznaczenie celów, ale opracowanie szczegółowych instrumentów polityki UE i wezwanie państw członkowskich do ich wdrożenia lub uzupełnienia; (iii) kompleksowe ramy polityki (w tym cele) na poziomie państw członkowskich oraz opracowanie przez UE instrumentów polityki mających na celu wsparcie państw członkowskich.

Następnie dla każdego sektora (tj. budownictwa mieszkaniowego i usług, transportu, przemysłu i energetyki) przeanalizowano różne rodzaje instrumentów polityki (tj. samoregulacja, regulacja, finansowanie, podnoszenie wiadomości i szkolenie) aby stwierdzić, czy konieczne będzie ich zastosowanie na poziomie UE w celu realizacji celów określonych dla poszczególnych sektorów. Wyboru najlepszych wariantów dokonano na podstawie postępowania oszczędności za pomocą dotychczasowej polityki oraz na podstawie oceny utrzymujących się przeszkód, wartości dodanej dla UE, możliwych skutków, skuteczności, efektywności i spójności.

---

<sup>4</sup> COM(2005) 265: Oszczędności pierwotnego zuycia energii wynoszące 370 Mtoe w 2020 r. względem bazowego scenariusza zawierającego prognozy poziomu pierwotnego zuycia energii. Scenariusz bazowy został zaktualizowany w 2007 r. celem uwzględnienia dwóch nowych państw członkowskich.

<sup>5</sup> COM(2010) 639 wersja ostateczna.

<sup>6</sup> COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

## 6. WNIOSKI: PREFEROWANE NOWE RAMY POLITYKI

### Preferowane ogólne podejście polityczne

Zasadnicze znaczenie ma, aby na poziomie państw członkowskich opracowano spójny zestaw środków politycznych z przejrzystymi, prostymi i wymiernymi celami. Dobrze skoordynowane środki na poziomie UE mogłyby zapewnić państwom członkowskim ramy, na bazie których rozwijałby własne działania. Komisja mogłaby zaproponować indywidualne środki dla poszczególnych sektorów, które stworzą wspólne ramy, a także stanowić dla państw członkowskich pomoc w opracowaniu własnych narzędzi.

Podejście to prowadziło do wykorzystania opłacalnego potencjału i pozwoliło usunąć najważniejsze przeszkody, takie jak rozdrobnienie polityki, brak zaangażowania politycznego i przewidywalności polityki, a także zapewniło wykorzystanie ewentualnych synergii pomiędzy poszczególnymi obszarami polityki.

Komisja mogłaby ponadto zbadać najlepszy sposób określenia celów oraz wzajemne oddziaływanie między nimi a innymi instrumentami polityki (w szczególności celami w dziedzinie klimatu). Komisja mogłaby zaproponować opracowanie krajowych planów działań na rzecz efektywnej energetycznej jako dokumentu kluczowego. Wzmocnione i rozszerzone (na wszystkie sektory zaopatrzenia i zapotrzebowania) krajowe plany działań na rzecz efektywnej energetycznej mogłyby zapewnić kwestii efektywnej energetycznej widoczność polityczną i bycie siłą napędową procesu. Ponadto celem zwiększenia zaangażowania władz lokalnych sugeruje się kontynuowanie wspieranego przez Komisję udanego modelu Porozumienia Burmistrzów aby umożliwić jego rozwój i wykorzystanie potencjału.

### Preferowane dalsze działania w budownictwie mieszkaniowym i usługach

Na podstawie analizy wyciągnięty wniosek, rozwiązanie problemu niedostatecznego wskaźnika renowacji budynków nie wymaga dalszego wzmocnienia obecnych ram polityki dotyczącej budynków (wariant A3a), ponieważ niedawna modyfikacja ram prawnych w tym zakresie (a w szczególności dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków) jest już ambitna i należy położyć nacisk na jej wdrożenie. Inaczej ma się sprawa z wymogami dotyczącymi produktów. Aby przyspieszyć upowszechnianie się produktów energooszczędnych można by dalej rozszerzyć zakres ekoprojektu i etykiet energooszczędności i objąć nim kolejne grupy produktów, zwłaszcza w sektorze usług, oraz niektóre materiały budowlane (np. okna) (wariant A3b). Sprzyjałoby to budowie rynków produktów i materiałów energooszczędnych.

Zasadnicze znaczenie dla usunięcia poważnych ograniczeń związanych z dostępem do środków na pokrycie wysokich kosztów początkowych inwestycji oraz w pewnym zakresie dla rozwiązania problemu relacji między właścicielem i najemcą miałyby środki w zakresie finansowania. Ograniczone środki finansowe na poziomie UE mogłyby zostać skierowane na zapewnienie pomocy technicznej państwom członkowskim i władzom lokalnym, lecz także mogłyby zapewnić wsparcie w zakresie podziału ryzyka i gwarancji dla przedsięwzięć (wariant A4a). W sytuacji kryzysu gospodarczego nie można oczekiwać przeznaczenia znacznych dodatkowych środków publicznych na efektywną energetyczną, wobec czego istotne jest, aby instrumenty te służyły lepszemu pozyskiwaniu funduszy z innych źródeł. Do środków, które mogłyby wspierać zaangażowanie inwestorów prywatnych, należą systemy zobowiązujące przedsiębiorstwa infrastrukturalne do oszczędności energii (wariant D3d) oraz wsparcie rozwoju przedsiębiorstw usług energetycznych (wariant D5). Ponadto za korzystne uważa się powzięcie finansowania publicznego z określonymi warunkami dotyczącymi efektywnej energetycznej (wariant A4b).

Za jedn z głównych pozatechnicznych i pozafinansowych przeszkód dla prowadzenia renowacji mających na celu optymalizację energetyczną oraz dla instalowania energooszczędnych urządzeń w budynkach uznaje się utrzymujący się brak wykwalifikowanych pracowników budowlanych, wynikający z niedostatecznego poziomu rozwoju rynków. W celu poprawy sytuacji na poziomie UE można by zapewnić państwom członkowskim wsparcie za pomocą narzędzi (np. opracowania krajowych planów w zakresie kwalifikacji, programów edukacji i szkoleń, programów akredytacji i certyfikacji) oraz stworzenie platform wymiany najlepszych praktyk.

Korzystne byłyby także środki w zakresie podnoszenia wiadomości (A5) oraz zwiększenia dobrowolnego zaangażowania sektora prywatnego (wariant A2), które mogłyby zostać wdrożone pod warunkiem dysponowania odpowiednimi zasobami, ponieważ rola UE w tym zakresie jest ograniczona, a środki takie pozostałyby głównie w gestii państw członkowskich lub władz lokalnych.

### **Preferowane dalsze działania w transporcie**

Spśród wszystkich sektorów transport charakteryzuje się najwyższą dynamiką prognozowanego wzrostu zużycia energii do 2020 r. Aby wykorzystać pozostały potencjał, niezbędne jest wsparcie przejścia na bardziej efektywne pojazdy, rodzaje transportu i modele korzystania z niego. Jednak ze względu na fakt, że planowana biała księga dotycząca transportu zapewni impuls dla dalszego ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> i poprawy efektywności wykorzystania zasobów w tym sektorze, w ocenie skutków nie dokonano analizy różnych wariantów.

### **Preferowane dalsze działania w przemyśle**

W przemyśle dokonano już wprowadzenia największej poprawy efektywności energetycznej, jednak nadal pozostaje potencjał do wykorzystania. W ramach polityki UE częściowo zajęto się już niektórymi potencjalnymi oddziaływaniami tego sektora na środowisko. Zatem celem w odniesieniu do przemysłu jest wspieranie wykorzystania tego pozostającego potencjału przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z dotychczasowymi narzędziami realizacji polityki (np. systemem handlu uprawnieniami do emisji i nowymi dyrektywami w sprawie emisji przemysłowych). Do głównych przeszkód w tym sektorze należą: brak silnych sygnałów cenowych, brak wiadomości i szkoleń (zwłaszcza w przypadku MŚP), a także brak długoterminowego planowania politycznego, który przyczynia się do wzrostu postrzeganego ryzyka i zniechęca przedsiębiorstwa do podejmowania inwestycji.

Na podstawie analizy możliwych podejść wniosek, że można by opracować dalsze instrumenty prawne, które byłyby zgodne z wyżej wymienionym celem i z dotychczasową polityką (wariant C3). W tym celu można by zaproponować kolejne środki wykonawcze w ramach dyrektywy w sprawie ekoprojektu, obejmujące produkty powszechnie używane w procesach przemysłowych (np. duże pompy lub piece). Urządzenia i systemy budowane na zamówienie mogłyby zostać objęte ogólnymi wymogami w zakresie energooszczędności, co można by osiągnąć za pomocą norm. Ponadto w odniesieniu do dużych odbiorców energii można by ustanowić pewne wymagania dotyczące zarządzania energią (np. audyt energetyczny). Dla małych i średnich przedsiębiorstw można by zapewnić pakiety informacyjne i pomoc w zakresie zarządzania zużyciem energii (wariant C5).

Powodna mobilizacja przedsiębiorstw w przemyśle mogłaby nastąpić w wyniku wprowadzenia systemów zobowiązujących przedsiębiorstwa energetyczne do oszczędności energii (wariant D3d) oraz w wyniku wsparcia rozwoju przedsiębiorstw usług energetycznych (wariant D5).

Korzystne byłyby także rodki w zakresie podnoszenia wiadomości (wariant C4) oraz zwi kszenia dobrowolnego zaangażowania sektora prywatnego (wariant C2), które mogłyby zostać wdrożone pod warunkiem dysponowania odpowiednimi zasobami. Jednak rola UE w tym zakresie jest ograniczona, a rodki takie pozostałyby głównie w gestii państw członkowskich lub władz lokalnych.

### **Preferowane dalsze działania w energetyce**

Rednia sprawności mocy wytwórczych jest obecnie znacznie niższa niż najlepsze dostępne technologie. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak wystarczająco silnych sygnałów cenowych w odniesieniu do decyzji inwestycyjnych o budowie nowych mocy i odstawieniu starych. Trzeci etap systemu handlu uprawnieniami do emisji będzie miał na to pewien wpływ w odniesieniu do jednostek, których dotyczy. Nie znając jego konkretnych skutków nie należy zatem proponować dalszych instrumentów regulacyjnych (wariant D3a). Jednak wraz ze wzrostem liczby małych instalacji wytwórczych może być rozważony potrzebny wprowadzenia dalszych instrumentów regulacyjnych celem zapewnienia ich wysokiej sprawności.

Niewykorzystany pozostaje również pełen potencjał w zakresie wykorzystania ciepła odpadowego i odzysku energii. Analiza wykazała, że może być opracowana dalsze rodki regulacyjne na rzecz wspierania kogeneracji oraz komunalnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych, po przeprowadzeniu dalszej analizy i ewentualnym zrewidowaniu podstawowych ram politycznych w tej dziedzinie (tj. dyrektywy w sprawie kogeneracji) (wariant D3b).

Krajowe organy regulacyjne mogłyby odgrywać istotną rolę w sterowaniu poprawą efektywności energetycznej na poziomie sieci oraz w propagowaniu sieci inteligentnych i inteligentnych systemów pomiarowania, umożliwiających kształtowanie szczytu oraz optymalizację zapotrzebowania na energię i jej podaż. Byłoby to możliwe poprzez zwi kszenie ich uprawnień (wariant D3c).

Przedsiębiorstwa energetyczne dysponują w tym zakresie informacjami na temat zużycia energii przez swoich klientów, ale nie mają motywacji do wykorzystania tych informacji w celu zmniejszenia zużycia energii przez klientów, ponieważ oznaczałoby to dla nich niższe dochody. Sytuację mogłoby zmienić wprowadzenie systemów zobowiązujących do oszczędności energii, dzięki którym w zamian za niewielki i krótkotrwały wzrost kosztów energii zrealizowane zostałyby rodki najbardziej opłacalne w dłuższej perspektywie (wariant D3d). Znalezione najlepsze sposoby osiągnięcia tego wymagałyby dalszych, szczegółowych studiów. Aby nie dopuścić do niekorzystnych wzajemnych oddziaływań z systemem handlu uprawnieniami do emisji, obrót wiadectwami obrotu zużycia energii nie powinien odbywać się w systemie ETS.

Zarządcy przedsiębiorstw energetycznych są zwykle doskonale świadomi możliwości oszczędności energii w swoich przedsiębiorstwach. Szczególnym podsektorem, który wymagałby dodatkowego wsparcia w postaci informacji, wytycznych i wymiany najlepszych praktyk, są przedsiębiorstwa usług energetycznych (wariant D5). Również dobrowolne porozumienia mogłyby prowadzić do oszczędności energii i może być rozważony (wariant D2).

### **Czy rodki te wystarczą do realizacji celu 20 %?**

Preferowane warianty przewidują szeroki wybór instrumentów wsparcia, które przyspieszyły wykorzystanie potencjału oszczędności energii i związanych z tym korzyści oraz dojrzenie rynków związanych z efektywnością energetyczną. Wymierne oszacowanie skutków nie było możliwe w przypadku wszystkich wariantów, ale na podstawie tych, w których było to

możliwe, można wycofać wnioski, że istnieje duża szansa nadrobienia straconego dystansu. Konkretnie wyniki zależą jednak od poziomu ambicji inicjatyw regulacyjnych i pozaregulacyjnych oraz od tempa ich wdrożenia. Z tego względu istotne znaczenie miałyby przeprowadzenie trójokresowej oceny i ewentualnie aktualizacji planu celem zapewnienia ciągłości starań na rzecz efektywności energetycznej.