

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Klimatu i Środowiska Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Krzysztof Bolesta – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu 1) Ewa Hajdukoniś-Sadowska – Dyrektor Departamentu Innowacji i Efektywności Energetycznej, ewa.hajdukoniś-sadowska@klimat.gov.pl; 2) Bartosz Arabik – Zastępca Dyrektora Departamentu Innowacji i Efektywności Energetycznej, bartosz.arabik@klimat.gov.pl; 3) Ewa Kossak – Naczelnik Wydziału Efektywności Energetycznej, Departament Innowacji i Efektywności Energetycznej, ewa.kossak@klimat.gov.pl; 4) Przemysław Wątroba – główny specjalista w Wydziale Efektywności Energetycznej, Departament Innowacji i Efektywności Energetycznej, przemyslaw.watroba@klimat.gov.pl, tel.: +48 22 369 10 93;	Data sporządzenia 16.09.2025 r. Źródło: Prawo UE: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (Dz. Urz. UE L 231 z 20.09.2023, str. 1); Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC77
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Poprawa efektywności energetycznej dotyczy całego łańcucha energetycznego, tj. obejmuje etapy: wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i końcowego zużycia energii. Kompleksowe jej wdrażanie jest korzystne dla środowiska, wpływa pozytywnie na jakość powietrza i tym samym na stan zdrowia w społeczeństwie. Poprawa efektywności energetycznej to także narzędzie redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także poprawy bezpieczeństwa energetycznego poprzez zmniejszenie wykorzystania paliw kopalnych, w tym znacząco importowanych.

Efektywność energetyczna stanowi zatem niezbędny element transformacji energetycznej, optymalizując jej koszty i wpływając na procesy produkcyjne. Działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej wywierają pozytywny wpływ gospodarczy na przedsiębiorstwa, tj. zwiększają ich konkurencyjność oraz przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy, szczególnie w sektorach innowacyjnych.

Należy zauważyć, że polska gospodarka jest znacznie bardziej energochłonna, niż średnia energochłonność UE. W 2022 r. wskaźnik energochłonności dla Polski wynosił 189,71 kilogramów ekwiwalentu ropy naftowej na tysiąc euro (kgoe/1000 EUR) przy średniej UE wynoszącej 107,42 kgoe/1000 EUR.¹ Efektywność energetyczna, poprzez m.in. obniżenie energochłonności, odgrywa kluczową rolę w obniżaniu kosztów energii dla gospodarstw domowych i tym samym staje się głównym narzędziem ograniczającym ubóstwo energetyczne. Z uwagi na szereg ww. korzyści efektywność energetyczną powinno się traktować priorytetowo, jako tzw. „pierwsze paliwo”.

Jednocześnie, w polskim prawie brakuje koniecznych rozwiązań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniającej rozporządzenie (UE) 2023/955 (Dz. Urz. UE L 231 z 20.09.2023, str. 1), zwanej dalej „dyrektywą 2023/1791”. Brak jest niezbędnych środków służących wspieraniu efektywności energetycznej, zapewniających osiągnięcie celów w tym zakresie do 2030 r. i w kolejnych dekadach.

W szczególności brakuje systemowych rozwiązań w zakresie:

- 1) stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”;
- 2) realizacji krajowego celu zmniejszenia zużycia energii finalnej przez instytucje publiczne;
- 3) potrzeby ustanowienia podwyższonego krajowego celu oszczędności energii finalnej, w tym podcelu uzyskania oszczędności energii finalnej w obszarze ubóstwa energetycznego;
- 4) usprawnienia mechanizmów służących realizacji krajowego celu w zakresie oszczędności energii finalnej, w tym

¹ Dane Eurostat dotyczące energochłonności gospodarki,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_ind_ei_custom_11083224/default/table?lang=en, dostęp: 16.09.2025 r.

w szczególności systemu świadectw efektywności energetycznej (tj. system tylko częściowo realizuje założony cel w zakresie oszczędności energii finalnej u odbiorcy końcowego);

5) nowych zadań dla przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej;

6) systemu kwalifikacji, akredytacji i certyfikacji dla zawodów związanych z efektywnością energetyczną.

ad 1

Na podstawie art. 3 dyrektywy 2023/1791 państwa członkowskie przeprowadzają ocenę rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej, w tym zasobów po stronie popytu i elastyczności systemu, przy podejmowaniu decyzji dotyczących planowania, opracowania polityk i większych inwestycji o wartości przekraczającej 100 mln euro i 175 mln euro w przypadku projektów dotyczących infrastruktury transportowej.

Stosowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”, określonej w art. 2 pkt 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, zwanego dalej „rozporządzeniem 2018/1999”, powinno być realizowane w szczególności przez wykonywanie analiz kosztów i korzyści, które umożliwia właściwą ocenę szerszych korzyści płynących z rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej oraz wpływu na ubóstwo energetyczne. Państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia jednostki lub jednostek odpowiedzialnych za monitorowanie stosowania zasady oraz wpływu ram regulacyjnych na zużycie energii i efektywność energetyczną.

W prawie krajowym brak jest rozwiązań w pełni umożliwiających prawidłową i skuteczną implementację dyrektywy 2023/1791 w odniesieniu do stosowania powyższej zasady.

ad 2

Dyrektywa 2023/1791 znacząco wzmacnia wzorcową rolę sektora publicznego w dziedzinie efektywności energetycznej. Z jednej strony rozszerza zakres podmiotowy jednostek pełniących wzorcową rolę, a z drugiej strony modyfikuje zadania w tym zakresie (art. 5 dyrektywy 2023/1791).

Art. 2 pkt 12 dyrektywy 2023/1791 określa definicję „instytucji publicznych”, które oznaczają władze krajowe, regionalne lub lokalne oraz podmioty bezpośrednio finansowane i zarządzane przez te władze, lecz niemające charakteru przemysłowego ani handlowego. Należy zauważyć, że definicja ta nie ma swojego odpowiednika w polskim prawie. W kontekście wzorcowej roli sektora publicznego, ustawa o efektywności energetycznej definiuje termin „jednostka sektora publicznego”, który oznacza zamawiającego publicznego, w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320). Z uwagi na dużo węższy zakres tej definicji, istnieje potrzeba sformułowania nowej, tak aby zapewnić zgodność z prawem UE.

Co istotne, dyrektywa 2023/1791 nie wymaga już bezpośredniego stosowania środków poprawy efektywności energetycznej przez instytucje publiczne. Państwa członkowskie zobowiązano do osiągnięcia nowego, ilościowego krajowego celu zmniejszenia zużycia energii finalnej w sektorze publicznym o 1,9 % rocznie w porównaniu z rokiem 2021.

Zgodnie z motywem nr 35 do dyrektywy 2023/1791, państwa członkowskie powinny skupić się na zużyciu energii finalnej przez wszystkie obiekty użyteczności publicznej i obiekty instytucji publicznych. Cel może zostać zrealizowany przez zmniejszenie zużycia energii finalnej w dowolnym obszarze sektora publicznego.

ad 3

Wartość nowych oszczędności energii finalnej w latach 2021–2030 została określona w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 711), zwanej dalej „ustawą o efektywności energetycznej” i wynosi 5580 tys. ton oleju ekwiwalentnego, zwanego dalej „ktoe”.

W informacji dodatkowej przekazanej do Komisji Europejskiej²⁾, Polska zobligowała się do uzyskania

²⁾ Additional information for the fulfilment of the enabling condition on the EED is the estimation of the cumulative energy savings (2021–2030) for the alternative policy measures.

skumulowanych oszczędności energii finalnej w okresie 2021–2030 w wysokości 30 797 ktoe³⁾, tj. oszczędności na poziomie 0,8 % rocznego zużycia energii końcowej, uśrednionego dla ostatnich trzech lat poprzedzających dzień 1 stycznia 2019 r.

Wraz z wejściem w życie dyrektywy 2023/1791, powyższy cel zwiększył się. Art. 8 ust. 1 lit. b dyrektywy 2023/1791 obliguje do osiągnięcia skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii, o średnio 1,49 % rocznego zużycia energii końcowej, uśrednionego dla ostatnich trzech lat poprzedzających dzień 1 stycznia 2019 r. Zatem skumulowana wartość oszczędności energii finalnej w latach 2021–2030 wyniesie 44 465 ktoe.

Ponadto, dyrektywa 2023/1791 obliguje państwa członkowskie do wyznaczenia i osiągnięcia określonego odsetka wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii wśród osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Obszar ubóstwa energetycznego jest jednym z priorytetowych obszarów zainteresowania w ramach sprawiedliwej transformacji energetycznej. Rosnące koszty energii ze źródeł konwencjonalnych w połączeniu z kosztem nowych inwestycji w instalacje energii odnawialnej w okresie transformacji, wywierają szczególną presję na gospodarstwa mniej zamożne. Niezbędne jest podejmowanie wszelkich działań, których efektem będzie ograniczenie zasięgu tego negatywnego zjawiska.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy 2023/1791 udział oszczędności energii finalnej w obszarze ubóstwa energetycznego wynosi 9,05 %, co oznacza potrzebę osiągnięcia skumulowanej wartości oszczędności energii finalnej w latach 2024–2030 na poziomie 2678 ktoe.

Zaniechanie działań w tym obszarze będzie utrzymywało wysoki poziom narażenia części gospodarstw domowych na wysokie koszty energii, co odbiega od przyjętych założeń transformacji energetycznej, zgodnie z którymi szczególną ochroną powinny zostać objęte gospodarstwa dotknięte ubóstwem energetycznym.

Należy wskazać, że ustanowienie podcelu w zakresie uzyskania oszczędności energii finalnej w obszarze ubóstwa energetycznego umożliwi ukierunkowanie już dostępnych narzędzi w zakresie poprawy efektywności energetycznej (m.in. białych certyfikatów) na tego typu odbiorców energii. Proponowane rozwiązanie przyczyni się do zmniejszenia kosztów energii, a tym samym pośrednio będzie oddziaływało na redukcję ubóstwa energetycznego w Polsce. Proponowane działanie będzie komplementarne do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 2024/1275 z 08.05.2024), zwaną dalej „dyrektywą 2024/1275”.

ad 4

System świadectw efektywności energetycznej, zwany potocznie systemem białych certyfikatów, funkcjonuje w Polsce od 2013 r. Został ustanowiony ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. poz. 551, z późn. zm.). Następnie system świadectw efektywności energetycznej został uregulowany w ustawie o efektywności energetycznej oraz w ustawie z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 868).

System świadectw efektywności energetycznej nakłada coroczny obowiązek oszczędności energii na podmioty zobowiązane. Zgodnie z art. 10 ustawy o efektywności energetycznej podmiotami zobowiązanymi są m.in. przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło sieciowe, gaz ziemny odbiorcom końcowym oraz podmioty paliwowe wprowadzające do obrotu paliwa ciekłe.

Ww. obowiązek może zostać wypełniony przez:

- zrealizowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub
- zrealizowanie programu bezzwrotnych dofinansowań w celu współfinansowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub
- uzyskanie i przedstawienie do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectw efektywności energetycznej.

Alternatywnym sposobem realizacji ustawowego obowiązku jest uiszczenie przez podmiot zobowiązany opłaty zastępczej. Podmiot zobowiązany może zrealizować swój obowiązek przez uiszczenie opłaty zastępczej do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ale tylko pod warunkiem spełniania przesłanek ustawowych.

Nowelizacja ustawy o efektywności energetycznej z 2021 roku założyła, że system będzie generował nowe

³⁾ W celu obliczenia wielkości skumulowanych oszczędności energii finalnej w okresie objętym obowiązkiem każde państwo członkowskie najpierw oblicza średnie zużycie energii finalnej w latach 2016–2018, tj. ostatnich trzech lat poprzedzających dzień 1 stycznia 2019 r. (np. 100 Mtoe). Następnie mnoży się tą średnią wartość przez odpowiednią wartość procentową wynikającą z dyrektywy dla poszczególnych lat. Zgodnie z dyrektywą 2018/2002 dla całego okresu 2021–2030 było to 0,8% (100 Mtoe x 0,8% = 0,8 Mtoe). Otrzymana w ten sposób wartość stanowi minimalny poziom nowych oszczędności energii finalnej w każdym roku. Skumulowane oszczędności energii finalnej oblicza się w odniesieniu do każdego roku oddzielnie od roku 2021 do roku 2030, tj. dla roku 2021 (0,8 Mtoe x 1), dla roku 2022 (0,8 Mtoe x 2 = 1,6 Mtoe; 2 - ponieważ uwzględnia się oszczędności energii z 2021 i 2022 roku), (...), dla roku 2030 (0,8 Mtoe x 10 = 8 Mtoe; 10 - ponieważ uwzględnia się poszczególne oszczędności energii z lat 2021–2030). W związku z powyższym dla całego okresu objętego obowiązkiem skumulowane oszczędności energii finalnej wynoszą 44 Mtoe (0,8 Mtoe x 55), przy nowych oszczędnościach energii finalnej 8 Mtoe. Powyższe wyliczenia najczęściej przedstawia się w formie tabelarycznej.

średnioroczne oszczędności energii w wysokości 558 ktoe/rok. Jak wynika ze sprawozdań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, zwanego dalej „Prezesem URE”, przekazywanych na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o efektywności energetycznej do ministra właściwego do spraw klimatu, oszczędność energii finalnej wyniosła w 2021 r. 143 ktoe, a w 2022 r. 212 ktoe⁴. System świadectw efektywności energetycznej nie odzwierciedla zarówno poziomu prowadzonych w Polsce inwestycji w zakresie efektywności energetycznej, jak i rzeczywistych, uzyskanych oszczędności energii, ponieważ nie jest jedynym systemem wspierającym efektywności energetyczną. Przy czym należy podkreślić, że stanowi on aktualnie jeden z kluczowych mechanizmów wsparcia efektywności energetycznej w Polsce i ma duży potencjał do dalszego rozwoju - pod warunkiem wprowadzenia systemowych usprawnień.

Obecny wolumen wydawanych świadectw efektywności energetycznej implikuje ich niską podaż i tym samym niewystarczający wolumen wyrażony w tonach oleju ekwiwalentnego (toe) na Towarowej Giełdzie Energii. To z kolei wprowadza utrudnienia w realizacji celu oszczędności energii przez podmioty zobowiązane. Mechanizm ten ma szczególne znaczenie w kontekście rozwoju modelu ESCO oraz ograniczenia ubóstwa energetycznego.

Jak pokazały dotychczasowe doświadczenia, niewystarczający wolumen oszczędności energii finalnej uzyskiwany w wyniku funkcjonowania systemu białych certyfikatów jest m.in. wynikiem:

- 1) nadmiernego obciążenia administracyjnego w zakresie weryfikacji przez Urząd Regulacji Energetyki, zwany dalej „URE” wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej⁵, co stanowi czynnik zniechęcający potencjalnych inwestorów do składania wniosków;
- 2) niewystarczającej jakości audytów efektywności energetycznej;
- 3) braku uproszczonych metod obliczania oszczędności energii finalnej dla niektórych przedsięwzięć oraz braku uregulowań dotyczących pomiaru w obliczaniu oszczędności energii finalnej;
- 4) braku możliwości złożenia wniosku o świadectwo efektywności energetycznej w formie cyfrowej;
- 5) braku wystarczających rozwiązań promujących wykorzystanie modelu finansowania ESCO (skrót od Energy Service Company), w którym firma realizująca inwestycję otrzymuje zwrot nakładów w oparciu o wygenerowane oszczędności energii, zwanego dalej modelem ESCO.

Pokonanie powyższych ograniczeń jest kluczowe dla zwiększenia wolumenu oszczędności energii finalnej uzyskiwanego w wyniku funkcjonowania systemu białych certyfikatów. Dodatkowo zasadne jest zapewnienie, aby środki z opłaty zastępczej były przeznaczane wyłącznie na przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej.

ad 5

Zgodnie z art. 36 ustawy o efektywności energetycznej przedsiębiorca, w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.), z wyjątkiem mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu tej ustawy, wykonuje co 4 lata audyt energetyczny przedsiębiorstwa.

Art. 11 dyrektywy 2013/1791 modyfikuje zadania przedsiębiorstw w dziedzinie efektywności energetycznej. Przede wszystkim nowe przepisy wzmocnią rolę systemów zarządzania energią, a także kwestię wdrażania zaleceń, wynikających z przeprowadzanego auditu energetycznego przedsiębiorstwa. Zgodnie z wymogami dyrektywy 2023/1791, audyt energetyczny przedsiębiorstwa powinien zostać wykonany przez przedsiębiorstwo, którego średnie roczne zużycie energii w ciągu ostatnich trzech lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekracza 10 TJ (co odpowiada 2,778 GWh). Dotyczy to przedsiębiorstw bez wdrożonego systemu zarządzania energią. Ponadto, w przypadku, gdy średnie roczne zużycie energii przedsiębiorstwa w ciągu ostatnich trzech lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekracza 85TJ (co odpowiada 23,611 GWh), to zobowiązane jest ono do wdrożenia certyfikowanego systemu zarządzania energią. Wdrożenie nowych rozwiązań dla przedsiębiorstw będzie poprawiało wskaźniki energochłonności, w efekcie czego spadną obciążenia przedsiębiorstw z tytułu kosztów energii, co systematycznie będzie poprawiało ich konkurencyjność.

ad 6

Dyrektywa 2023/1791 ustanawia ramy w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu kompetencji w odniesieniu do zawodów związanych z efektywnością energetyczną. W art. 28 dyrektywy 2023/1791 zostały ustalone wymogi do wprowadzania systemów kwalifikacji, akredytacji i certyfikacji zawodów związanych z efektywnością energetyczną w celu stworzenia sieci zapewniającej odpowiedni poziom kompetencji w państwach członkowskich UE. W Polsce brak jest rozwiązań systemowych w zakresie akredytacji i certyfikacji zawodu związanego z efektywnością energetyczną.

Budowa i rozwój kompetencji w dziedzinie efektywności energetycznej jest wyznacznikiem zdolności państwa do wdrażania przyjętych założeń polityki, dlatego proponowane rozwiązania powinny objąć również obszar zawodów, od których zależy jakość i efekty realizowanych wdrożeń i projektów.

⁴) Należy zastrzec, że ostateczna wartość oszczędności energii finalnej może ulec zwiększeniu z uwagi na fakt, że wartość oszczędności wynikająca z realizacji programu bezzwrotnych dofinansowań wchodzącego w skład systemu nie jest znana. Podmioty mają 3 letni okres rozliczenia obowiązku, zatem wartość oszczędności energii finalnej uzyskana w 2022 r. będzie rozliczona przez Prezesa URE do 30 czerwca 2025 r.

⁵) Efektywność energetyczna gospodarki, Informacja o wynikach kontroli, NIK, 2019.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt zmiany ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw, zwany dalej „projektem ustawy” ma na celu wdrożenie niezbędnych środków służących kompleksowemu wspieraniu efektywności energetycznej w całej gospodarce. Wdrożenie projektowanych rozwiązań zapewni zmniejszenie energochłonności gospodarki, osiągnięcie celów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. wynikających z dyrektywy 2023/1791 oraz dalszą poprawę efektywności energetycznej po roku 2030.

Poprawa efektywności energetycznej, w tym w szczególności poprawa efektywności energetycznej budynków, stanowi narzędzie do walki z nierównościami społecznymi i ubóstwem energetycznym, ponieważ pomaga znacząco zmniejszyć ryzyko wykluczenia społecznego przez zapewnienie dostępu do tańszej energii. Wdrożenie rozwiązań w tym zakresie pozwoli na sprawiedliwy społecznie charakter transformacji energetycznej.

Poprawa efektywności energetycznej budynków stanowi obszar podlegający, co do zasady, regulacji dyrektywą 2024/1275. Potencjał sektora budownictwa w zakresie efektywności energetycznej stanowi 40 % potencjału w całej gospodarce, zatem wdrożenie dyrektywy 2024/1275 będzie kluczowe z punktu widzenia możliwości osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej, wyznaczonych dyrektywą 2023/1791. Rozważane zmiany dostrzegają synergię działań wynikających z różnych regulacji, przyczyniając się do ich optymalizacji, ograniczając koszty i osiągając dodatkowe efekty.

Projektowane rozwiązania stanowią także kluczowy element w budowaniu konkurencyjności gospodarki i zwiększaniu bezpieczeństwa energetycznego, zapewniając szereg korzyści dla różnych sektorów gospodarki oraz lokalnych społeczności poprzez zmniejszanie zapotrzebowania na energię.

W odniesieniu do sektora przedsiębiorstw, projektowane rozwiązania przyczynią się do zmniejszenia zużycia energii, obniżenia kosztów produkcji oraz kosztów operacyjnych. W rezultacie oszczędności finansowe stanowiąc będą impuls do inwestycji w innowacje i nowe technologie, rozwój produktów i usług oraz zwiększenie wydajności procesów produkcyjnych. Dodatkowo, poprawiając efektywność energetyczną, przedsiębiorstwa mogą zwiększyć swoją elastyczność i odporność na zmiany cen energii oraz regulacje środowiskowe, co sprawia, że są bardziej konkurencyjne na rynku zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

Wzrost efektywności energetycznej ma również istotny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne państwa. Redukcja zużycia energii ogranicza zależność od importu paliw, co zmniejsza ryzyko fluktuacji cen surowców energetycznych oraz ryzyko zakłóceń w ich dostawach.

Przedstawione w pkt 1 OSR problemy wymagają zaprojektowania systemowych rozwiązań przez modyfikację istniejących regulacji lub w formie nowych regulacji prawnych. Poniżej opisano szczegółowo rekomendowane rozwiązania w kolejności odpowiadającej zidentyfikowanym problemom w pkt 1 OSR.

I. Systemowo-sektorowe wdrożenie zasady efektywność energetyczna przede wszystkim

W obszarze stosowania zasady efektywność energetyczna przede wszystkim proponuje się w projekcie ustawy wdrożenie rozwiązania systemowo-sektorowego. Projektowane rozwiązania przewidują wykonywanie przez inwestora analizy rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej w przypadku realizacji przedsięwzięć lub inwestycji przewyższających budżet o wartości 100 mln euro (175 mln euro w przypadku projektów infrastruktury transportowej). Wykonywanie analizy będzie dotyczyło inwestycji (w ramach powyższego progu inwestycyjnego) we wszystkich sektorach gospodarki, w tym sektorze budynków, transportu, gospodarki wodnej, technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), rolnictwa oraz finansów.

II. Cel zmniejszenia zużycia energii finalnej przez instytucje publiczne

W celu wdrożenia art. 5 dyrektywy 2023/1791 proponuje się w projekcie ustawy:

- 1) określenie definicji „instytucji publicznych”;
- 2) realizację celu przez instytucje publiczne w zakresie zmniejszenia zużycia całkowitej energii finalnej o 1,9 % rocznie w porównaniu z 2021 r.;
- 3) wdrożenie systemu corocznego raportowania zużycia energii finalnej przez instytucje publiczne;
- 4) realizację oceny wykonalności stosowania umów o poprawę efektywności energetycznej oraz innych usług energetycznych przed wykonaniem przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynkach instytucji publicznych o powierzchni powyżej 750 m²;
- 5) uwzględnienie celu zmniejszenia zużycia energii finalnej w długoterminowych narzędziach planowania; tj. proponuje się uwzględnienie celu zmniejszenia zużycia energii końcowej o 1,9 % rocznie i planu działania na rzecz zmniejszenia zużycia energii finalnej w projektach założeń i projektach planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – art. 18–20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Prawo energetyczne”.

W celu realizacji założonego powyżej poziomu redukcji zużycia energii instytucje publiczne powinny, uwzględnić zarówno działania beznakładowe, tj. rozwiązania o niskim lub zerowym wskaźniku nakładu kapitału oraz działania

nakładowe, tj. inwestycyjne, w tym m.in. renowację budynków, modernizację infrastruktury, wymianę urządzeń na energooszczędnych.

Osiągnięcie zmniejszenia całkowitego zużycia energii finalnej przez instytucje publiczne na poziomie 1,9 % rocznie nie będzie powodowało potrzeby przeprowadzania w każdym przypadku kosztownych inwestycji. W wielu przypadkach, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania obowiązku, nastąpi zastosowanie działań beznakładowych lub niskonakładowych racjonalizujących wykorzystanie energii. W szczególności w odniesieniu do działań beznakładowych należy wymienić:

1. ograniczenie oświetlenia zewnętrznego, wyłączenie dobowej lub świątecznej iluminacji budynków;
2. dążenie do zapewnienia temperatury pomieszczeń: przy ogrzewaniu budynku na poziomie 19 stopni Celsjusza, przy chłodzeniu budynku na poziomie 25 stopni Celsjusza;
3. wprowadzenie usprawnień organizacyjnych oraz działań edukacyjno-informacyjnych racjonalizujących zużycie energii przez pracowników urzędów.

Instytucje publiczne będą miały elastyczność w zakresie sposobu zmniejszenia zużycia energii, propozycje regulacyjne pozostawiają w tym zakresie otwarty katalog przedsięwzięć.

Cel w zakresie zmniejszenia zużycia energii finalnej dotyczy całego sektora publicznego, co oznacza że dla celów sprawozdawczych do Komisji Europejskiej ważne będzie wykazanie realizacji celu na poziomie ogólnokrajowym, tj. całego sektora publicznego w Polsce co w praktyce oznacza, że nie wszystkie instytucje publiczne w takim samym stopniu będą partycypować w realizacji celu.

III. Wyznaczenie nowego podwyższonego krajowego celu oszczędności energii finalnej, w tym podcelu oszczędności energii finalnej w obszarze ubóstwa energetycznego

Zgodnie z art. 8 dyrektywy 2023/1791 państwa członkowskie osiągają skumulowane oszczędności końcowego zużycia energii równoważne nowym oszczędnościom wskazanym w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2023/1791 dla poszczególnych lat 2021–2030. Państwa członkowskie decydują, w jaki sposób rozłożyć obliczoną wielkość nowych oszczędności w każdym ze wskazanych okresów, pod warunkiem że na koniec każdego okresu objętego obowiązkiem osiągnięte zostają wymagane całkowite skumulowane oszczędności końcowego zużycia energii.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2023/1791 państwa członkowskie powinny osiągnąć wymaganą wielkość oszczędności przez ustanowienie systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 9 lub przez przyjęcie alternatywnych środków z dziedziny polityki, o których mowa w art. 10 dyrektywy 2023/1791 lub przez kombinację obu tych wariantów.

Okres rozliczeniowy krajowego celu oszczędności energii finalnej na 2030 r. został rozpoczęty z dniem 1 stycznia 2021 r. i będzie trwał do 31 grudnia 2030 r. W Polsce od 2021 r. ww. cel jest realizowany za pomocą systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej (system świadectw efektywności energetycznej) oraz alternatywnych środków z dziedziny polityki. Od 2024 roku Polska będzie kontynuować ww. podejście w realizacji nowego celu wynikającego z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2023/1791. Przewiduje się zachowanie dotychczasowej wysokości celu dla podmiotów zobowiązanych w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej, a pozostałą dodatkową (w stosunku do stanu z 2021 roku) część wymaganych całkowitych skumulowanych oszczędności Polska zapewni wdrażając alternatywne środki z dziedziny polityki.

W celu uwzględnienia zmiany wysokości krajowego celu w zakresie oszczędności energii finalnej oraz potrzeby wyznaczenia podcelu w zakresie ubóstwa energetycznego proponuje się w projekcie ustawy wprowadzenie stosownej modyfikacji w art. 18 ustawy o efektywności energetycznej oraz odwołanie do Krajowego Planu Działania na Rzecz Energii i Klimatu.

IV. Modyfikacje mechanizmów służących realizacji krajowego celu w zakresie oszczędności energii finalnej

1. System świadectw efektywności energetycznej

Proponuje się modyfikację systemu świadectw efektywności energetycznej, obejmującą w szczególności:

a) zmianę w zakresie zasad wykonywania obowiązku przez podmioty zobowiązane

Zmiana terminu wniesienia opłaty zastępczej

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie zmiany terminu wniesienia opłaty zastępczej przez zmianę obecnego terminu wniesienia opłaty zastępczej i skorelowanie go z terminem ostatecznego rozliczenia obowiązku (tj. do dnia 30.06.Y+3 trzeciego roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek). Zintegrowanie terminu uiszczenia opłaty zastępczej z terminem ostatecznego rozliczenia obowiązku proefektywnościowego ma na celu wprowadzenie ułatwień dla podmiotów zobowiązanych i Prezesa URE, a co za tym idzie usprawnienie funkcjonowania systemu

świadectw efektywności energetycznej.

Możliwość rozliczenia obowiązku przez program bezzwrotnych dofinansowań

W projekcie ustawy proponuje się doprecyzowanie przepisu art. 14 ust. 3 ustawy o efektywności energetycznej tak, aby istniała możliwość wykorzystania oszczędności uzyskanych w ramach programu bezzwrotnych dofinansowań na potrzeby rozliczenia obowiązku przez podmioty zobowiązane za poszczególne lata (trzy lata) do wysokości, która nie przekracza sumy obowiązku zrealizowanego przy ich wykorzystaniu.

Modyfikacja przepisów dotyczących opłaty zastępczej

Projekt ustawy wprowadza również zmianę w art. 12 ustawy o efektywności energetycznej. Zmiana ma na celu zoptymalizowanie roli opłaty zastępczej w systemie białych certyfikatów. Obecnie wysokość opłaty zastępczej pozostaje bez związku z rzeczywistymi kosztami inwestycji w poprawę efektywności energetycznej. Co do zasady opłata zastępcza powinna stanowić finansową równowagę oszczędności energii liczonej w tonach oleju ekwiwalentnego.

Wysokość opłaty zastępczej powinna uwzględniać istotne czynniki, takie jak ceny energii, koszt technologii, stopy inflacji i warunki rynkowe, tak aby odzwierciedlała kontekst ekonomiczny i środowiskowy, zwiększając skuteczność systemu białych certyfikatów w zachęcaniu do inwestycji w efektywność energetyczną.

W związku z tym w projekcie ustawy wprowadzono upoważnienie dla ministra właściwego do spraw klimatu do wydania rozporządzenia mającego na celu określenie wysokości jednostkowej opłaty zastępczej na lata 2027 – 2030.

b) usprawnienie zasad obliczania oszczędności energii oraz weryfikacji i kontroli osiągniętych oszczędności energii, w tym w szczególności w kontekście nowych wymogów unijnych

W projekcie ustawy proponuje się:

- ustanowienie zawodu regulowanego audytora efektywności energetycznej i tym samym przeniesienie ciężaru weryfikacji audytów z URE na audytorów efektywności energetycznej, co w konsekwencji nie tylko usprawni proces ich weryfikacji, ale również przyczyni się do poprawy jakości audytów efektywności energetycznej,
- doprecyzowanie przepisów dotyczących sporządzania audytów efektywności energetycznej dla przedsiębiorstw efektywności energetycznej oraz metodologii obliczania oszczędności energii finalnej.

c) wprowadzenie zachęt do realizacji projektów ESCO oraz w obszarze ubóstwa energetycznego

W projekcie ustawy proponuje się obniżenie progu wymaganych średniorocznych oszczędności energii, które kwalifikują do wydania świadectwa efektywności energetycznej, z 10 toe na 5 toe, dla przedsiębiorstw służących poprawie efektywności energetycznej, realizowanych w modelu ESCO/EPC, tj. w ramach umowy o poprawę efektywności energetycznej.

d) wyodrębnienie środków na efektywność energetyczną w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska

W celu zapewnienia, że środki wynikające z opłaty zastępczej, o której mowa w art. 12 ustawy o efektywności energetycznej są wydawane tylko na działania związane z poprawą efektywności energetycznej, proponuje się rozdzielenie zobowiązania długoterminowego pn. „OZE i Efektywność Energetyczna”.

e) cyfryzacja systemu świadectw efektywności energetycznej

W celu usprawnienia procesu składania wniosków o wydanie świadectwa efektywności energetycznej proponuje się cyfryzację systemu, w ramach której wszystkie dokumenty składane przez podmioty ubiegające się o świadectwo efektywności energetycznej będą składane wyłącznie w formie elektronicznej. Analogicznie świadectwa efektywności energetycznej będą w takim przypadku wydawane tylko w formie elektronicznej.

Cyfryzacja systemu świadectw efektywności energetycznej będzie realizowana poprzez utworzenie przez URE platformy efektywności energetycznej.

2. Centralny Rejestr Oszczędności Energii Finalnej

Centralny Rejestr Oszczędności Energii Finalnej, zwany dalej „CROEF”, został ustanowiony w ustawie z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw. System funkcjonuje od 1 stycznia 2022 r. Z uwagi na zwiększenie poziomu wymaganych oszczędności energii finalnej, niezbędne jest wdrożenie w projekcie ustawy modyfikacji, które usprawnią proces raportowania przez instytucje, o których mowa w art. 18 ust. 5 ustawy o efektywności energetycznej a tym samym zmniejszą obciążenie administracyjne związane z pozyskiwaniem informacji na temat oszczędności energii finalnej.

Mając na uwadze powyższe, przewiduje się w projekcie ustawy m.in. następujące zmiany:

- 1) modyfikację zakresu ww. instytucji wprowadzających informacje na temat osiągniętej wartości oszczędności energii finalnej do CROEF w wyniku realizacji środków alternatywnych – proponuje się doprecyzowanie, jakie

instytucje są odpowiedzialne za wprowadzenie danych do CROEF;

- 2) zapewnienie funkcjonowania CROEF w długiej perspektywie czasowej – zakłada się, że oszczędności energii finalnej będą osiągnięte również po 2030 roku;
- 3) uporządkowanie sposobu wpisu osób upoważnionych przez osoby uprawnione do CROEF;
- 4) rozszerzenie zakresu informacji gromadzonych w rejestrze w celu należytego uwierzytelnienia osób wprowadzających dane do CROEF;
- 5) rozszerzenie zakresu informacji gromadzonych w rejestrze w celu wykazania łącznej sumy osiągniętych oszczędności energii finalnej, raportowanych w ramach realizacji krajowego celu oszczędności energii finalnej, pochodzących ze środków alternatywnych oraz ze:
 - a) świadectw efektywności energetycznej,
 - b) programów bezzwrotnych dofinansowań, oraz
 - c) przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej realizowanych przez NFOŚiGW ze środków z opłaty zastępczej.

V. Zadania dla przedsiębiorstw w zakresie przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa, wdrażania systemu zarządzania energią oraz raportowania w zakresie zużycia energii

1. Kryteria w zakresie wdrożenia systemu zarządzania energią

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie przepisu ws. wdrażania przez przedsiębiorstwa certyfikowanego systemu zarządzania energią, w których średnie roczne zużycie energii w ciągu ostatnich 3 lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekroczyło 23,61 GWh (85 TJ), z obowiązkiem informowania Prezesa URE o wdrożeniu tego systemu. Dodatkowo przewiduje się wprowadzenie sankcji za niewdrożenie systemu zarządzania energią, wymierzonej przez Prezesa URE.

2. Modyfikacje przepisów dotyczących przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie zmian przepisów art. 36 ustawy o efektywności energetycznej przez odniesienie obowiązku przeprowadzenia audytu energetycznego do przedsiębiorstw, których średnie roczne zużycie energii w ciągu ostatnich 3 lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekroczyło 2,78 GWh (10 TJ), wraz z określeniem granicznego terminu realizacji audytów co 4 lata. Dodatkowo projekt przewiduje zmianę zasad przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstw.

3. Obowiązek informowania o zużyciu energii

Projekt przewiduje wprowadzenie przepisów w zakresie przekazywania informacji o zużyciu energii przez przedsiębiorstwa, których średnie roczne zużycie energii w ciągu ostatnich 3 lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekroczyło 2,78 GWh (10 TJ).

4. Kryteria dla audytów energetycznych przedsiębiorstwa

W projekcie ustawy przewiduje się modyfikację art. 37 ustawy o efektywności energetycznej w zakresie aktualizacji wymagań dla audytów energetycznych przedsiębiorstw o wymagania wskazane w załączniku VI do dyrektywy 2023/1791.

5. Zwolnienia z wymogu wdrażania systemu zarządzania energią wynikające z realizacji umów o poprawę efektywności energetycznej

W projekcie ustawy przewiduje się dodanie przepisu określającego możliwość zwolnienia z konieczności wdrażania systemu zarządzania energią przez przedsiębiorstwa, których średnie roczne zużycie energii w ciągu ostatnich 3 lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekroczyło 23,61 GWh (85 TJ), które realizują umowę o poprawę efektywności energetycznej wdrażającą niezbędne elementy systemu zarządzania energią, jeśli ta umowa będzie realizowana w obrębie tego przedsiębiorstwa.

6. Zwolnienia z wymogu wdrażania systemu zarządzania energią lub przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa, wynikające z posiadania systemu zarządzania środowiskowego

W projekcie przewiduje się dodanie przepisu określającego możliwość zwolnienia z wymogu wdrażania systemu zarządzania energią przez przedsiębiorstwa, których średnie roczne zużycie energii w ciągu ostatnich 3 lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekroczyło 23,61 GWh (85 TJ), oraz zwolnienia z konieczności przeprowadzenia audytu energetycznego przez przedsiębiorstwa, których średnie roczne zużycie energii w ciągu ostatnich 3 lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekroczyło 2,78 GWh (10 TJ), które posiadają system zarządzania środowiskowego certyfikowany przez niezależny podmiot zgodnie z właściwymi normami europejskimi lub międzynarodowymi, pod warunkiem że dany system zarządzania środowiskowego obejmuje audyt energetyczny na podstawie kryteriów minimalnych określonych w załączniku VI do dyrektywy 2023/1791.

7. Wymogi dotyczące ośrodków przetwarzania danych

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi właściciele i operatorzy ośrodków

przetwarzania danych o zapotrzebowaniu zainstalowanej infrastruktury informatycznej na energię elektryczną wynoszącym powyżej 500 kW będą podawali do publicznej wiadomości informacje dotyczące charakterystyki energetycznej ośrodków przetwarzania danych zgodnych z załącznikiem VII do dyrektywy 2023/1791.

VI. Wprowadzenie systemu kwalifikacji, akredytacji i certyfikacji dla zawodu audytora efektywności energetycznej

1. Kompetencje zawodów związanych z efektywnością energetyczną

W celu wdrożenia art. 28 dyrektywy 2023/1791 proponuje się wprowadzić w projekcie ustawy przepisy w zakresie nowego zawodu regulowanego, tj. audytora efektywności energetycznej.

Przyjęto, że Prezes Urzędu Dozoru Technicznego, zwany dalej „Prezesem UDT”, będzie organem uprawnionym do nadawania i cofania uprawnień do sporządzania audytu efektywności energetycznej lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa. Uprawnienia te będą nadawane osobom po uzyskaniu pozytywnego wyniku z egzaminu kwalifikacyjnego przeprowadzanego przez Prezesa UDT. Uzyskanie ww. uprawnień będzie następować z dniem uzyskania wpisu do wykazu audytorów efektywności energetycznej, prowadzonego przez Prezesa UDT.

Dodatkowo, przewiduje się odwołanie w przepisach dotyczących możliwości wykonywania audytu efektywności energetycznej oraz audytu energetycznego przedsiębiorstwa do wyżej wprowadzonego nowego zawodu regulowanego.

2. Wymogi dla programów certyfikacji, szkoleń i kształcenia

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie przepisów w zakresie systemu, w którym kwalifikacje do sporządzania audytów efektywności energetycznej i audytów energetycznych przedsiębiorstw zdobywa się m.in. po zrealizowaniu szkolenia prowadzonego przez akredytowanego organizatora szkoleń. Akredytację taki organizator miałby uzyskiwać od Polskiego Centrum Akredytacji, zwanego dalej „PCA”.

3. Ocena szkoleń

W celu wdrożenia art. 28 ust. 6 dyrektywy 2023/1791 proponuje się wprowadzenie w projekcie ustawy przepisu o przeprowadzeniu oceny systemu szkolenia osób uprawnionych do sporządzania audytu efektywności energetycznej lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa a następnie przekazania tej oceny do ministra właściwego do spraw klimatu.

Osiągnięcie celu proponowanej regulacji nie jest możliwe za pomocą innych środków niż wydanie przedmiotowego aktu prawnego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W dniu 25 lipca 2023 r. podczas posiedzenia Rady UE do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa została przyjęta przekształcona wersja dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Dyrektywa 2023/1791 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 20 września 2023 r. a weszła w życie 10 października 2023 r. Od tego dnia państwa członkowskie mają 24 miesiące na transpozycję dyrektywy do swojego porządku prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższy termin, przedstawienie na ten moment informacji w jaki sposób państwa członkowskie wdrożyły niezbędne rozwiązania wynikające z dyrektywy 2023/1791 jest zadaniem trudnym lub wręcz niemożliwym do zrealizowania. Przedmiotowa materia jest tym trudniejsza do opisanego, gdyż państwa członkowskie prezentują dużą różnorodność w zakresie przyjętych rozwiązań służących osiągnięciu celów unijnych i krajowych w zakresie efektywności energetycznej.

W związku z powyższym w pkt 3 OSR analizie poddano przede wszystkim podejście wybranych państw członkowskich do realizacji obowiązku oszczędności energii wynikającego z art. 8 dyrektywy 2023/1791. Zgodnie z art. 8 dyrektywy 2023/1791, wszystkie państwa członkowskie muszą osiągnąć wymagany poziom średniorocznych oszczędności energii finalnej na poziomie 1,49 % w okresie 2021–2030, za wyjątkiem Cypru i Malty. Nowe cele zostały przedstawione przez państwa członkowskie w ich projektach aktualizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu, zwanego dalej „KPEiK”, zgodnie z art. 17 rozporządzenia 2018/1999.⁶⁾

W zależności od krajowych ram prawnych, kontekstu kulturowego, a także specyficznych warunków poszczególnych państw członkowskich, wyróżniamy następujące środki służące wdrożeniu art. 8 dyrektywy 2023/1791:

- 1) systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej – Francja i Irlandia;
- 2) alternatywne środki z dziedziny polityki – Szwecja, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Łotwa,

⁶⁾ https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en, dostęp: 15.09.2025 r.

Litwa, Malta, Portugalia, Rumunia i Słowacja;

- 3) podejście mieszane – Austria, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Węgry, Włochy, Luksemburg, Niemcy, Słowenia, Hiszpania i Polska.⁷

W szczególności państwa członkowskie korzystają z następujących alternatywnych środków z dziedziny polityki służących wdrożeniu art. 8 dyrektywy 2023/1791:

- 1) krajowych funduszy związanych z efektywnością energetyczną – Niemcy i Słowenia;
- 2) obciążeń podatkowych – Austria, Cypr, Estonia, Finlandia, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Hiszpania i Szwecja;
- 3) programów finansowania lub zachęt podatkowe (w tym dotacji) – Austria, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Hiszpania;
- 4) dobrowolnych porozumień przedsiębiorstw z państwem dotyczących efektywności energetycznej – Belgia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia i Słowacja;
- 5) Dodatkowych norm prawnych obowiązujących w państwach członkowskich i nieobjętych prawem UE – Belgia, Finlandia i Niemcy.⁸⁾

Z powyższej analizy wynika, że polskie podejście do realizacji unijnego obowiązku wynikającego z art. 8 dyrektywy 2023/1791 jest tożsame z podejściem większości państw członkowskich UE. Zastosowanie podejścia mieszanego, tj. systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej (tj. w Polsce: systemu świadectw efektywności energetycznej) oraz alternatywnych środków z dziedziny polityki pozwala na wykorzystanie całego potencjału wszystkich sektorów gospodarki i daje szerokie spektrum możliwości poprawy efektywności energetycznej w celu osiągnięcia wymaganego poziomu oszczędności energii finalnej u odbiorcy końcowego.

Poniżej przedstawiono podejście do wyznaczenia i realizacji celów w zakresie efektywności energetycznej przez cztery wybrane państwa członkowskie.

Włochy

Zgodnie z informacjami zawartymi w aktualizacji włoskiego KPEiK, we Włoszech przyjęto analogicznie jak w Polsce progresywne podejście do celu oszczędności energii finalnej, tj. 1,51 Mtoe rocznie w latach 2024–2025, 1,74 Mtoe rocznie w latach 2026–2027 oraz 2,2 Mtoe rocznie w latach 2028–2030. Całkowite skumulowane oszczędności energii finalnej (do 2030 r.) wynoszą 73,42 Mtoe.

W celu osiągnięcia ww. skumulowanych oszczędności energii końcowej w latach 2021–2030, Włochy zdecydowały o zastosowaniu systemu zobowiązań do efektywności energetycznej, tzw. białych certyfikatów, które odpowiadają za realizację około 50 % krajowego celu. Pozostałą część celu Włochy zrealizują za pomocą środków alternatywnych, w tym:

- 1) ulgi podatkowej na środki w zakresie efektywności energetycznej i rewitalizację istniejących budynków;
- 2) Conto Termico (program termomodernizacji budynków);
- 3) Krajowego Funduszu Efektywności Energetycznej;
- 4) Planu Przejściowy 4.0 i 5.0;
- 5) Programu Rekwalifikacji Energetycznej Budynków Centralnej Administracji Publicznej (PREPA);
- 6) Krajowego Planu Informacji i Szkoleń w zakresie Efektywności Energetycznej;
- 7) Funduszu finansowanego z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (NRRP);
- 8) Funduszu Kioto;
- 9) polityki spójności;
- 10) celu w zakresie oszczędności energii dla administracji publicznej;
- 11) stosowaniu minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej w środowisku budynku;
- 12) pakietu środków w zakresie zrównoważonej mobilności obejmującego: wymianę lub odnowienie taboru pojazdów lokalnego transportu publicznego, środki związane z przesunięciem modalnym w transporcie towarowym (Marebonus, Ferrobonus) lub ekobonus samochodowy, elektryfikację doków portowych.

W odniesieniu do ubóstwa energetycznego Włochy określiły wysokość ubóstwa energetycznego na poziomie 7–8 % wszystkich gospodarstw domowych. Niemniej jednak w projekcie aktualizacji KPEiK nie przedstawiono poziomu oszczędności jaki będzie w tym sektorze osiągany do 2030 r. Natomiast wskazano programy i instrumenty finansowane zaadresowane do sektora ubóstwa energetycznego: ulgi podatkowe, Conto Termico, Krajowy Fundusz Efektywności Energetycznej, polityki spójności.

Francja

Zgodnie z informacjami zawartymi w aktualizacji francuskiego KPEiK, we Francji przyjęto analogicznie jak w Polsce

⁷⁾ Opracowano na podstawie projektów zaktualizowanych KPEiK państw członkowskich UE.

⁸⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Sprawozdanie za 2022 r. z osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r. (COM(2022) 641 final), Bruksela, 15.11.2022.

progresywne podejście do celu oszczędności energii finalnej, tj. 1,9 Mtoe rocznie w latach 2024–2025, 2,2 Mtoe rocznie w latach 2026–2027 oraz 2,8 Mtoe rocznie w latach 2028–2030. Całkowite skumulowane oszczędności energii finalnej (do 2030 r.) wynoszą 89,90 Mtoe.

Należy zauważyć, że we Francji wymagany poziom ww. oszczędności energii finalnej zostanie osiągnięty wyłącznie przez system zobowiązujący do efektywności energetycznej, tzn. system białych certyfikatów, który adresuje również łagodzenie ubóstwa energetycznego za pomocą ukierunkowanych środków, takich jak doradztwo energetyczne dla klientów ubogich energetycznie i wrażliwych. Udział oszczędności energii, które zostaną osiągnięte w celu rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego, ustalono na poziomie powyżej 30 % całkowitych oszczędności w ramach systemu efektywności energetycznej (36 % w latach 2022–2025).

W zaktualizowanym projekcie KPEiK przedstawiono dodatkowe planowane działania mające na celu osiągnięcie celów w zakresie efektywności energetycznej na rok 2030, jednak z uwagi na fakt, że francuski cel powinien zostać osiągnięty za pomocą systemu białych certyfikatów dla oczekiwanych oszczędności w ramach tych dodatkowych działań nie przedstawiono ani metodologii ani ich ilościowego określenia.

Należy zauważyć, że projekt zaktualizowanego KPEiK przedstawia szeroką gamę działań obejmujących wszystkie sektory. Oprócz systemu efektywności energetycznej, budynki, a w szczególności ich renowacja, są objęte siedmioma dodatkowymi środkami, natomiast transport – sześcioma dodatkowymi środkami. Pięć środków skierowanych jest do sektora publicznego, a trzy nowe środki do sektora przemysłu i rolnictwa (w tym rybołówstwa). Ponadto projekt francuskiego KPEiK zawiera informację o nowych lub zmienionych przepisach w odniesieniu do dyrektywy 2023/1791, które są obecnie przedmiotem dyskusji i prawdopodobnie zostaną uwzględnione w ostatecznym zaktualizowanym KPEiK, a mianowicie: konieczność wdrożenia zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” w przypadku planowania, inwestycji i decyzji politycznych; ustalenie wykazu instytucji publicznych objętych obowiązkiem oszczędności energii, określenie poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych na kolejny okres obowiązywania systemu białych certyfikatów a także zmiana listy przedsiębiorstw podlegających audytowi energetycznemu lub obowiązkowi wdrożenia systemu zarządzania energią. Na ten moment nie przedstawiono szczegółów rozważanych rozwiązań.

Czechy

Czechy, w aktualizacji KPEiK skorygowały swój cel w zakresie nowych skumulowanych oszczędności energii finalnej na lata 2021–2030 do 15,98 Mtoe zgodnie z wymogami dyrektywy 2023/1791. Również, jak w Polsce, zastosowano progresywne podejście do realizacji celu, tj. 327 ktoe w latach 2024–2025, 277 ktoe w latach 2026–2027 oraz 480 ktoe w latach 2028–2030.

Projekt zaktualizowanego KPEiK zapewnia dobrze uporządkowane informacje na temat środków, które zostaną zastosowane w celu osiągnięcia oszczędności wymaganych po 2021 r. na mocy art. 8 dyrektywy 2023/1791, tj. w szczególności:

- 1) mechanizmy finansowe (45 % celu), w tym m.in. programy wsparcia poprawy efektywności energetycznej finansowane ze środków krajowych i unijnych (np. Nowe zielone oszczędności 2021–2030, Zintegrowane Regionalne Programy Operacyjne na lata 2021–2027);
- 2) dobrowolne porozumienia (3 % celu);
- 3) środki regulacyjne (50 % celu), w tym m.in. wprowadzenie audytów przedsiębiorstw, wprowadzenie zakazu eksploatacji kotłów na paliwo stałe oraz określenie maksymalnej masy pojazdów ciężarowych;
- 4) środki podatkowe (2 % celu), tj. zwiększenie podatków od paliw ciekłych.

Powyższe wskazuje, że realizując obowiązek oszczędzania energii, Czechy wybierają alternatywne rozwiązania z dziedziny polityki. Większość ww. polityk i środków w ramach wymiaru efektywności energetycznej projektu zaktualizowanego KPEiK jest dobrze opisana i zawiera szacunki oszczędności energii, które łącznie pokrywają czeski cel w zakresie oszczędności energii. Niemniej jednak Czechy wskazują również dodatkowe środki, w przypadku których metodologia i oczekiwane oszczędności zostaną podane w późniejszym terminie.

W odniesieniu do ubóstwa energetycznego, w ramach ilościowego obowiązku wynikającego z art. 8 dyrektywy 2023/1791 Czechy zobowiązują się do ustanowienia instrumentów zapewniających wdrożenie poprawy efektywności energetycznej również w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach. W zaktualizowanym projekcie KPEiK brakuje jednak ilościowego określenia środków mających na celu walkę z ubóstwem energetycznym.

Również w odniesieniu do wdrażania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” w czeskim KPEiK nie znajduje się opis stosowania tej zasady. W projekcie zaktualizowanego KPEiK wspomniano, że polityki i środki w ramach wymiarów bezpieczeństwa energetyczne i rynek wewnętrzny będą odzwierciedlać zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim”, która ma znaleźć również odzwierciedlenie w transformacji systemu ciepłowniczego. Nie wymieniono jednak żadnych konkretnych środków wdrażających tę zasadę.

Niemcy

Zgodnie z informacjami zawartymi w aktualizacji niemieckiego KPEiK, Niemcy zobowiązały się do osiągnięcia skumulowanych oszczędności energii finalnej, w latach 2021–2030 na poziomie 137,51 Mtoe, co stanowi najwyższy

do osiągnięcia poziom oszczędności energii ze wszystkich państw członkowskich. Wynika to z wysokiego poziomu zużycia energii finalnej w Niemczech w latach 2016–2018. Natomiast nie przedstawiono szczegółowej trajektorii osiągnięcia tych oszczędności energii w poszczególnych latach.

Projekt zaktualizowanego niemieckiego KPEiK zawiera kompleksowe informacje na temat alternatywnych środków z dziedziny polityki, które zostaną zastosowane w celu zapewnienia wymaganych oszczędności energii. Brakuje jednak oszacowania skumulowanych oszczędności energii dla poszczególnych środków. Niemcy nie stosują systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, aby wywiązać się z obowiązku wynikającego z art. 8 dyrektywy 2023/1791. W ramach środków alternatywnych nacisk położono przede wszystkim na renowację budynków, elektryfikację transportu oraz przeprowadzenie obowiązkowych audytów energetycznych dla przedsiębiorstw.

Należy również zauważyć, że w Niemczech ustawą z dnia 21 września 2023 r. o efektywności energetycznej (*Energieeffizienzgesetz*) przyjęto już część rozwiązań wdrażających przepisy dyrektywy 2023/1791, w szczególności⁹⁾:

- 1) zwiększono cele w zakresie efektywności energetycznej. Wyznaczono cele w zakresie ograniczenia zużycia energii pierwotnej i finalnej w Niemczech na rok 2030 oraz na rok 2045. W przypadku zużycia energii finalnej cele te oznaczają redukcję o około 500 TWh do 2030 r. (w porównaniu do obecnego poziomu). W przyszłości Rząd Federalny będzie regularnie informował Bundestag o skutkach ustawy, a tym samym stanie realizacji celów na początku kadencji i – jeśli zajdzie taka potrzeba – podejmie decyzję o dostosowaniu zestawu instrumentów;
- 2) wprowadzono federalne i stanowe obowiązki w zakresie oszczędności energii finalnej. Rządy federalny i stanowe są zobowiązane do podjęcia od 2024 r. działań w zakresie oszczędzenia energii, które do 2030 r. przyczynią się do osiągnięcia oszczędności energii finalnej w wysokości odpowiednio 45 TWh (rząd federalny) i 3 TWh (rządy stanowe) rocznie;
- 3) wzmocniono wzorcową rolę sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej. Federalne i stanowe instytucje publicznie samodzielnie decydują o środkach jakie należy podjąć w celu osiągnięcia 2% całkowitych oszczędności energii finalnej rocznie (art. 5 dyrektywy 2023/1791 – 1,9%);
- 4) wprowadzono obowiązek wdrożenia systemów zarządzania energią lub środowiskiem w przedsiębiorstwach o zużyciu energii wyższym niż 7,5 GWh (art. 11 dyrektywy 2023/1791 – 23,61 GWh). Przedsiębiorstwa zużywające powyżej 2,5 GWh energii rocznie mają obowiązek rejestrowania i publikowania w planach wdrożeniowych ekonomicznych środków efektywności energetycznej (art. 11 dyrektywy 2023/1791 – 2,78 GWh). Jednakże przedsiębiorstwa same decydują o wdrożeniu odpowiednich środków w zakresie efektywności energetycznej;
- 5) wprowadzono wymagania dotyczące efektywności energetycznej i wykorzystania ciepła odpadowego dla centrów danych. Operatorzy centrów danych powinni wykorzystywać energię elektryczną pochodzącą z odnawialnych źródeł energii a także wprowadzać informację o swoim zużyciu energii do publicznego rejestru oraz informować swoich klientów o zużyciu energii.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
instytucje publiczne	37 510	Liczba instytucji publicznych w Wykazach Urzędu Statystycznego.	Zadania związane z realizacją celu w zakresie zmniejszenia zużycia całkowitej energii finalnej o 1,9 % rocznie w stosunku do 2021 r.
pomioty zobowiązane	około 700	Sprawozdanie z Działalności Prezesa URE z roku 2023.	Zmiana zasad w zakresie wykonywania obowiązku przez podmioty zobowiązane.
Prezes URE	1	Dane własne.	1. Wprowadzenie zadań w zakresie monitorowania wykonania obowiązku w zakresie zmniejszenia zużycia całkowitej energii finalnej przez instytucje publiczne. 2. Zmniejszenie

⁹⁾ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/09/20230921-bundestag-beschliesst-energieeffizienzgesetz.html>, dostęp: 15.09.2025 r.

			obowiązków w zakresie weryfikacji świadectw efektywności energetycznej. 3. Nowe zadania w zakresie zbierania informacji o: zużyciu energii przez przedsiębiorstwa, wdrożeniu systemu zarządzania energią lub przeprowadzeniu audytu energetycznego przedsiębiorstwa przez przedsiębiorstwa oraz wymierzania kar pieniężnych. 4. Zmiany w zakresie sprawozdawczości, uprawnienie do wprowadzania danych i informacji do centralnego rejestru oszczędności energii finalnej. 5. Monitorowanie stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” w zakresie inwestycji dotyczących infrastruktury energetycznej.
gospodarstwa domowe, zarządy wspólnot budynków wielolokalowych	12,50 mln	Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Rodziny – wyniki wstępne NSP 2021.	Pośrednie, podmioty powinny osiągnąć korzyści z projektowanej regulacji, m.in. przez programy dofinansowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego.
gospodarstwa domowe w obszarze ubóstwa energetycznego	około 1,25 mln	Oszacowanie własne na podstawie danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Rodziny – wyniki wstępne NSP 2021 i danych Eurostatu	Pośrednie, podmioty powinny osiągnąć korzyści z projektowanej regulacji.
Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy	1	Dane własne.	1. Prowadzenie centralnego rejestru oszczędności energii finalnej do roku 2040. 2. Modyfikacje sposobu wprowadzania danych i informacji do

			centralnego rejestru oszczędności energii finalnej. 3. Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1	Dane własne.	1. Finansowanie centralnego rejestru oszczędności energii finalnej z przychodów z opłaty zastępczej do roku 2040. 2. Zmiany w zakresie sprawozdawczości, uprawnienie do wprowadzania danych i informacji do centralnego rejestru oszczędności energii finalnej. 3. Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	16	Dane własne.	Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego	1	Dane własne.	Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
minister właściwy do spraw budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych	1	Dane własne.	1. Obowiązek wydania rozporządzenia dotyczącego ubezpieczenia obowiązkowego dla audytorów efektywności energetycznej. 2. Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
minister właściwy do spraw transportu	1	Dane własne.	Monitorowanie stosowania zasady „efektywność przede wszystkim” w zakresie inwestycji dotyczących infrastruktury

			transportowej.
minister właściwy do spraw polityki regionalnej	1	Dane własne.	Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
Centrum Unijnych Projektów Transportowych	1	Dane własne.	Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
jednostki samorządu terytorialnego	2873	Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.	Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
Bank Ochrony Środowiska	1	Dane własne.	Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
Bank Gospodarstwa Krajowego	1	Dane własne.	Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
minister właściwy do spraw klimatu	1	Dane własne.	1. Nowelizacja rozporządzenia dotyczącego wartości referencyjnych. 2. Nowelizacja rozporządzenia dotyczącego audytu efektywności energetycznej. 3. Wydanie rozporządzenia dotyczącego wysokości opłaty zastępczej na lata 2027-2030. 4. Możliwość wydania rozporządzenia dotyczącego wymiaru obowiązku dla pomiotów zobowiązanych. 5. Wydanie rozporządzenia dotyczącego systemu teleinformatycznego łączącego CROEF i centralną ewidencję emisyjności budynków. 6. Wydanie rozporządzenia

			dotyczącego szkoleń, egzaminów, wykazów związanych z zawodem regulowanym - audytora efektywności energetycznej. 7. Modyfikacje sposobu wprowadzania danych i informacji do centralnego rejestru oszczędności energii finalnej. 8. Modyfikacje sposobu uwierzytelniania osób upoważnionych w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej.
przedsiębiorstwa	około 12,8 tys.	Oszacowanie własne.	1. Wprowadzenie wymogu wdrożenia systemu zarządzania energią. 2. Modyfikacja obowiązku przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa. 3. Wprowadzenie wymogu raportowania o zużyciu energii.
Przedsiębiorstwa oszczędzania energii typu ESCO (skrót od Energy Service Company)	16	Lista dostępnych dostawców usług związanych ze zużyciem energii, która widnieje na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska.	Wprowadzenie zachęt do realizacji przedsięwzięć w modelu ESCO.
osoby wykonujące audyty efektywności energetycznej lub audyty energetyczne przedsiębiorstw	około 200	Dane własne na podstawie kart audytów efektywności energetycznej zamieszczonych na BIP URE.	Wprowadzenie obowiązku posiadania uprawnień do sporządzania audytów efektywności energetycznej lub audytów energetycznych przedsiębiorstw.
Prezes Urzędu Dozoru Technicznego	1	Dane własne.	1. Nadawanie i cofanie uprawnień do sporządzania audytu efektywności energetycznej lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa. 2. Przeprowadzenie egzaminu kwalifikacyjnego.
PCA	1	Dane własne.	1. Akredytacja organizatorów szkoleń. 2. Zadania z zakresu oceny systemu akredytacji.
Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	1	Dane własne.	Monitorowanie stosowania zasady „efektywność energetyczna przede

			wszystkim” w zakresie zamówień publicznych.
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	1	Dane własne.	Zamieszczanie na stronie BIP informacji o najwyższych dwu istotnie licznych klasach efektywności energetycznej dla produktów związanych z energią.
właściciele i operatorzy ośrodków przetwarzania danych	około 48	Oszacowanie własne na podstawie: https://www.datacentermap.com/ .	Zadania w zakresie publikowania informacji o ośrodkach przetwarzania danych.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt nie był przedmiotem pre-konsultacji.

Projekt, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806), zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt zostanie przekazany do konsultacji publicznych (21 dni) do takich podmiotów jak:

- 1) Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego;
- 2) Polska Izba Paliw Płynnych;
- 3) Polska Organizacja Gazu Płynnego;
- 4) Polska Izba Gazu Płynnego;
- 5) Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie;
- 6) Polskie Stowarzyszenie Zarządców Nieruchomości;
- 7) Polska Federacja Stowarzyszeń Zarządców Nieruchomości;
- 8) Izba Gospodarcza Gazownictwa;
- 9) Energy Solution Sp. z o.o.;
- 10) Ellipsis Energy Sp. z o.o.;
- 11) Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.;
- 12) Narodowa Agencja Poszanowania Energii S.A.;
- 13) Forum Energii;
- 14) Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu;
- 15) Forum Zarządzania Środowiskowego;
- 16) Fundacja Instrat;
- 17) Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju;
- 18) Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii;
- 19) Fundacja Efektywne Budownictwo;
- 20) Fundacja Instytut Reform;
- 21) Związek pracodawców AGD – APPLiA Polska;
- 22) Client Earth;
- 23) Ogólnokrajowe Stowarzyszenie Poszanowania Energii i Środowiska;
- 24) Stowarzyszenie Producentów i Importerów Urządzeń Grzewczych;
- 25) Polski Instytut Ekonomiczny;
- 26) Polskie Stowarzyszenie Biometanu;
- 27) Polskie Stowarzyszenie Producentów Biogazu Rolniczego;
- 28) Towarowa Giełda Energii S.A.;
- 29) Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji;
- 30) Krajowa Izba Kłastrów Energii;
- 31) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;
- 32) Towarzystwo Obrotu Energią (TOE);
- 33) Bank Ochrony Środowiska;
- 34) Bank Gospodarstwa Krajowego;
- 35) Centrum Unijnych Projektów Transportowych;
- 36) Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji.

Projekt zostanie przekazany do zaopiniowania (21 dni) do takich podmiotów jak:

- 1) Urząd Regulacji Energetyki;
- 2) Urząd Dozoru Technicznego;
- 3) Urząd Zamówień Publicznych;
- 4) Polskie Centrum Akredytacji;
- 5) Młodzieżowa Rada Klimatyczna;
- 6) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju;
- 7) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 8) Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy;
- 9) Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy;
- 10) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 11) Urząd Ochrony Danych Osobowych;
- 12) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Z uwagi na zakres projektu, który dotyczy praw i interesów związków pracodawców, projekt podlega opiniowaniu przez reprezentatywne organizacje pracodawców. Projekt zostanie przekazany (30 dni) do następujących reprezentatywnych organizacji pracodawców:

- 1) Pracodawcy RP;
- 2) Konfederacja Lewiatan;
- 3) Związek Rzemiosła Polskiego;
- 4) Związek Pracodawców Business Center Club;
- 5) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
- 6) Federacja Przedsiębiorców Polskich;
- 7) Polskie Towarzystwo Gospodarcze.

Z uwagi na zakres projektu, który nie dotyczy zadań związków zawodowych, projekt nie podlega opiniowaniu przez reprezentatywne związki zawodowe.

Projekt podlega opiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdyż dotyczy spraw związanych z samorządem terytorialnym, o których mowa w ustawie z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, wobec czego nie wymaga zaopiniowania przez RDS.

Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wobec czego nie wymaga zaopiniowania przez Radę Działalności Pożytku Publicznego i zostanie przekazany do niej w celu wyrażenia opinii w terminie 30 dni.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Wyniki opiniowania i konsultacji publicznych zostaną omówione w raporcie z konsultacji, zawierającym zestawienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący, udostępnionym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, najpóźniej z dniem przekazania projektu na kolejny etap prac legislacyjnych.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2024 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 2025 r.	1 2026 r.	2 2027 r.	3 2028 r.	4 2029 r.	5 2030 r.	6 2031 r.	7 2032 r.	8 2033 r.	9 2034 r.	10 2035 r.	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	772,00	872,20	975,99	1086,46	1207,55	1272,09	1331,70	1394,13	1452,63	1519,03	11883,7 9
budżet państwa, w tym ¹⁰⁾ :	0	772,00	872,20	975,99	1086,46	1207,55	1272,09	1331,70	1394,13	1452,63	1519,03	11883,7 9
• VAT	0	730,84	807,86	898,77	994,50	1098,13	1142,03	1187,10	1233,40	1273,97	1320,48	10687,0 8
• PIT	0	41,17	64,34	77,22	91,95	109,42	130,07	144,60	160,74	178,66	198,55	1196,71
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¹⁰⁾ W tabeli ujęto w ramach składników dochodów budżetu państwa: wpływy z tytułu podatków VAT i PIT.

pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	1,05	1,09	1,15	1,21	1,27	1,34	1,40	1,47	1,55	1,62	13,17
budżet państwa	0	1,05	1,09	1,15	1,21	1,27	1,34	1,40	1,47	1,55	1,62	13,17
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	770,95	871,11	974,84	1085,24	1206,27	1270,75	1330,30	1392,66	1451,08	1517,41	11870,62
budżet państwa	0	770,95	871,11	974,84	1085,24	1206,27	1270,75	1330,30	1392,66	1451,08	1517,41	11870,62
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania	Wejście w życie przepisów ustawy w zakresie wdrożenia art. 5 dyrektywy 2023/1791 nie powoduje konieczności zwiększania wydatków przez jednostki sektora finansów publicznych, gdyż ustawa nie narzuca jednostkom sposobu zmniejszenia zużycia energii. Instytucje publiczne będą mogły skorzystać z dostępnych środków krajowych i unijnych w celu przeprowadzenia inwestycji służących poprawie efektywności energetycznej, tj. m.in. z: Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (FENiKS), programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Programu Fundusze Europejskie dla Regionów 2021–2027. Projekt ustawy przewiduje zwiększenie wydatków w ramach rezerwy celowej budżetu państwa, do wysokości kwoty wskazanej w artykule projektu ustawy określającym maksymalny limit wydatków z tytułu realizacji nowych zadań wynikających z przedmiotowego projektu ustawy. W przypadku niezabezpieczenia środków na ten cel w limicie pozostającym w dyspozycji Ministra Klimatu i Środowiska, sfinansowanie kosztów pięciu dodatkowych etatów w Ministerstwie Klimatu i Środowiska nastąpi w ramach rezerwy celowej budżetu państwa.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Jako rok 0 przyjęto rok 2025. W wierszach dotyczących dochodu wartości dodatnie oznaczają dodatkowe wpływy. W wierszach dotyczących wydatków wartości dodatnie oznaczają dodatkowe wydatki. Wiersze salda są różnicą między dochodami a wydatkami. Szczegółowy wpływ projektu na sektor finansów publicznych jest na obecnym etapie trudny do oszacowania. Zakłada się, że wpływ projektu na sektor finansów publicznych stanowić będzie wypadkową następujących składowych: - w zakresie dochodów: - zwiększeniem wpływu z podatku VAT: od materiałów budowlanych, urządzeń i instalacji przemysłowych i innych produktów wykorzystywanych podczas realizowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej; - zwiększeniem wpływu z podatków dochodowych PIT i CIT od podmiotów realizujących usługi w zakresie efektywności energetycznej; - w zakresie wydatków: - zmniejszeniem wpływu z tytułu akcyzy, w związku z mniejszym wolumenem sprzedaży nośników energii w efekcie realizacji ustawy przez podmioty zobowiązane oraz w ramach środków alternatywnych, - zwiększeniem wydatków z budżetu państwa na pięć dodatkowych etatów w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, - zmniejszeniem wpływu z podatku VAT, w związku z mniejszym wolumenem sprzedaży nośników energii w efekcie realizacji ustawy przez podmioty zobowiązane oraz w ramach środków alternatywnych. Ponadto zmiana poziomu wpływów z tytułu podatku VAT może mieć finalnie charakter pośredni (przy założeniu utrzymania skłonności do konsumpcji w Polsce na niezmiennym poziomie), ponieważ równoważony będzie zwiększoną konsumpcją innych produktów. Poniżej określono wpływ poszczególnych rozwiązań (o ile występuje) na sektor finansów publicznych w kolejności odpowiadającej punktom, zidentyfikowanym w pkt 2 OSR.

Dodatkowe informacje dotyczące wpływu projektu na sektor finansów publicznych zostały przedstawione w załączniku nr 1 do OSR.

I. Systemowo-sektorowe wdrożenie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”

Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2023/1791 projekt uwzględnia konieczność przeprowadzenia analizy rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej dla inwestycji przekraczających 100 mln EUR każda lub 175 mln EUR w przypadku projektów dotyczących infrastruktury transportowej, odniesieniu do następujących sektorów:

- 1) systemów energetycznych;
- 2) sektorów nieenergetycznych, w przypadku, gdy sektory te mają wpływ na zużycie energii i efektywność energetyczną, w tym sektor budynków, transportu, gospodarki wodnej, technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), rolnictwa oraz finansów.

W stosunku do kosztów inwestycji, koszt takiej analizy stanowił będzie marginalne obciążenie, a w wielu przypadkach takie analizy będą decydować o zmniejszeniu kosztów i optymalizacji projektów pod kątem zużycia energii i efektywności energetycznej.

W związku z powyższym, nie przewiduje wpływu regulacji na sektor finansów publicznych.

II. Cel zmniejszenia zużycia energii finalnej przez instytucje publiczne

Finalne zużycie energii przez instytucje publiczne w 2021 r. wyniosło łącznie 4 114 ktoe (bez transportu publicznego oraz sił zbrojnych, zgodnie z wyłączeniem przewidzianym w art. 5 ust. 1 dyrektywy EED)¹¹.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2023/1791 obowiązek zmniejszenia finalnego zużycia energii o 1,9 % przez instytucje publiczne powinien być wdrażany stopniowo mając na względzie wielkość jednostek administracyjnych. W związku z tym niezbędne było określenie zmniejszenia zużycia energii w trzech grupach – w miastach o liczbie powyżej i poniżej 50 000 mieszkańców oraz na obszarach wiejskich. W poniższej tabeli zebrano informacje nt. zużycia energii w 2021 roku w podziale wg typu i wielkości jednostki administracyjnej oraz informację od kiedy obowiązek wchodzi w życie, zgodnie z art. 5 ust. 3.

Tabela 1 Oszacowane zużycie energii w danej grupie wielkości jednostki administracyjnej

grupa	typ i wielkość jednostki administracyjnej	wejscia w życie obowiązku oszczędności	oszacowane zużycie energii w 2021 r.
G1	miasto >50 000 mieszkańców	11 października 2025 r.	1 309 ktoe
G2	miasto <50 000 mieszkańców	1 stycznia 2027 r.	1 702 ktoe
G3	obszar wiejski	1 stycznia 2030 r.	1 103 ktoe

Źródło: Opracowanie własne.

Następna tabela zbiera obliczenia nt. wymaganego zmniejszenia zużycia energii przez instytucje publiczne w latach 2025-2034, uwzględniając wysokość celu – 1,9 % oraz zużycie energii w poszczególnych grupach oraz datę wejścia w życie obowiązku.

Tabela 2 Wymagane zmniejszenie całkowitego zużycia energii finalnej przez instytucje publiczne w latach 2025-2034

Rok	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Suma
Zmniejszenie całkowitego zużycia energii finalnej (ktoe)	5,23	24,86	57,20	57,20	57,20	78,17	78,17	78,17	78,17	78,17	592,55

Źródło: Opracowanie własne.

Poniżej oszacowano potencjalny koszt wymaganego zmniejszenia całkowitego zużycia energii finalnej

¹¹Analiza zużycia energii finalnej oraz potencjału jej redukcji w instytucjach publicznych w Polsce w roku 2021 wraz z wyznaczeniem krajowego celu w tym zakresie oraz opracowaniem optymalnych scenariuszy realizacji wzorcowej roli sektora publicznego wraz z oszacowaniem skutków ich wdrożenia, Krajowa Agencja Poszanowania Energii, 2024.

przez instytucje publiczne i zestawiono go z przewidywanymi oszczędnościami kosztów zakupu energii wynikającymi ze zmniejszonego zużycia nośników energii w instytucjach publicznych w latach 2025–2034. Do obliczeń przyjęto następujące założenia:

- 1) procentowy udział działań beznakładowych – 50 %;
- 2) procentowy udział działań inwestycyjnych – 50 %, w tym:
 - a) 70 % termomodernizacja budynków (na podstawie audytów energetycznych budynków składanych w ramach Premii termomodernizacyjnej przyjęto jednostkowy koszt termomodernizacji budynków na poziomie 71 455 zł/toe),
 - b) 30 % pozostałe przedsięwzięcia w tym m.in. wymiana oświetlenia (na podstawie przeprowadzonego rozeznania rynku oszacowano jednostkowy koszt pozostałych przedsięwzięć, w tym m.in. wymiany oświetlenia na poziomie 1 875 zł/toe);
- 3) zakładany poziom inflacji CPI (r/r, %) w 2025 r. – 3,4 %; w 2026 r. i w latach kolejnych – 2,9 %;
- 4) na podstawie programów finansowanych ze środków unijnych i krajowych opisanych powyżej przyjęto poziom bezzwrotnych form dofinansowania – 40 %.

Tabela 3 Szacowany koszt wymaganego zmniejszenia całkowitego zużycia energii finalnej o 1,9 % rocznie oraz oszczędności kosztów zakupu energii z tego tytułu w instytucjach publicznych w latach 2025-2034.

Rok	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Suma
Koszt zmniejszenia całkowitego zużycia energii finalnej [mln zł]*	79	388	919	946	973	1 368	1 408	1 449	1 491	1 534	10 556
Oszczędność kosztów zakupu energii [mln zł]**	87	429	682	937	1 196	1 460	1 735	2 016	2 302	2 600	13 445

Zródło: *Szacowany koszt zmniejszenia całkowitego zmniejszenia zużycie energii stanowi opracowanie własne na podstawie audytów energetycznych budynków składanych w ramach Premii Termomodernizacyjnej z Programu TERMO oraz własnego rozeznania rynku.

**Oszczędność kosztów zakupu energii stanowi opracowanie własne obliczone z wykorzystaniem narzędzie MICATool.

Szacuje się, że w latach 2025–2034 koszt zmniejszenia całkowitego zużycia energii o 592,55 ktoe w jednostkach publicznych wynosić będzie 10 556 mln zł, przy redukcji kosztów zakupu energii przez jednostki publiczne na poziomie 13 445 mln zł.

Natomiast, z danych NFOŚiGW wynika, że na poprawę efektywności energetycznej sektora publicznego dostępnych jest ponad 18 458 mln zł w perspektywie 2021-2027, w tym m.in. z programów/inwestycji:

- Renowacja z gwarancją oszczędności finansowanego z Funduszu Modernizacyjnego,
- FENX.0101 Efektywność energetyczna
- Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Należy zauważyć, że działania podejmowane w latach 2025–2034 będą nadal przynosić oszczędności energii finalnej po roku 2034, gdyż z przedsięwzięć takich jak termomodernizacja budynku uzyskuje się oszczędności energii nawet po 15–20 latach.

III. Nowy podwyższony krajowy cel oszczędności energii finalnej

Wysokość obecnego krajowego celu oszczędności energii finalnej na 2030 r. określa art. 18 ust. 2 ustawy o efektywności energetycznej i wynosi on nie mniej niż 5580 ktoe. Cel został określony na podstawie art. 7 dyrektywy 2018/2002, zgodnie z którym państwa członkowskie zostały zobowiązane do osiągania co roku nowych oszczędności energii finalnej w wysokości 0,8 % rocznego końcowego zużycia energii.

Nowa dyrektywa 2023/1791 w art. 8 w sposób znaczący podnosi wysokość celu oszczędności energii finalnej. Zgodnie z powyższym państwa członkowskie UE są zobowiązane do osiągania co roku nowych oszczędności energii finalnej:

- a) od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. w wysokości 1,3 % rocznego końcowego zużycia energii,
- b) od dnia 1 stycznia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2027 r. w wysokości 1,5 % rocznego końcowego zużycia energii,
- c) od dnia 1 stycznia 2028 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. w wysokości 1,9 % rocznego końcowego zużycia energii

- uśrednionego dla okresu z ostatnich trzech lat przed 1 stycznia 2019 r., które wynosi 69 815 ktoe.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2023/1791 państwa członkowskie dla dziesięcioletnich okresów po 2030 roku realizują obowiązek uzyskiwania nowych oszczędności w wysokości 1,9 % rocznego końcowego zużycia energii uśrednionego dla okresu z ostatnich trzech lat przed 1 stycznia 2019 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, nowy całkowity cel skumulowanych oszczędności energii finalnej w latach 2021-2030 wynosi 44 465 ktoe. Co w rezultacie przekłada się na konieczność uzyskania przez Polskę dodatkowych, nowych oszczędności energii finalnej w latach 2024-2030 w wysokości 3693 ktoe.

Biorąc pod uwagę ww. potrzebę realizacji przez państwa członkowskie obowiązku dla nowych dziesięcioletnich okresów po 2030 roku przedstawiono w poniższej tabeli szczegółowy rozkład dodatkowych, nowych oszczędności energii finalnej niezbędnych do osiągnięcia przez Polskę w latach 2026–2035.

Tabela 4 Dodatkowe nowe oszczędności końcowego zużycia energii planowane do osiągnięcia w latach 2026-2035

Rok	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Suma
Nowe oszczędności końcowego zużycia energii (ktoe)	549	555	555	550	556	556	556	556	556	556	5545

Źródło: Opracowanie własne.

Należy zauważyć, że wymagany dodatkowy wolumen nowych oszczędności energii finalnej w latach 2021–2030 i w latach kolejnych wynikający z dyrektywy 2023/1791 stanowi ambitny wzrost celu o ponad 44% w porównaniu do celu wynikającego z dyrektywy 2018/2002.

Dodatkowo, niezbędne jest wyznaczenie odsetka skumulowanych oszczędności energii, które od 2024 będą realizowane wśród osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

W obliczeniach należy uwzględnić poniższe wskaźniki (wynik powinien być średnią arytmetyczną wskaźników):

- 1) niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury w mieszkaniu (Eurostat, SILC [ilc_mdcs01]);
- 2) zaległości z zapłatą rachunków za media (Eurostat, SILC, [ilc_mdcs07]);
- 3) całkowitą liczbę osób zajmujących lokal mieszkalny z przeciekającym dachem, wilgotnymi ścianami, podłogami lub fundamentami bądź zmuszającymi ramami okiennymi lub podłogą (Eurostat, SILC [ilc_mdho01]);
- 4) wskaźnik zagrożenia ubóstwem (badania Eurostatu, SILC i ECHP [ilc_li02]) (punkt graniczny: 60% mediany ekwiwalentnego dochodu po transferach socjalnych).

Wartości powyższych wskaźników wynoszą dla Polski odpowiednio: 4,2 %, 5,8 %, 10,8 %, 15,4 %, a średnia arytmetyczna wskaźników wynosi **9,05 %**. W rezultacie niezbędne jest zapewnienie środków poprawy efektywności energetycznej, które zapewnią uzyskanie **2641 ktoe** skumulowanej oszczędności energii finalnej w latach 2024–2030.

IV. Modyfikacje mechanizmów służących realizacji nowego krajowego celu w zakresie oszczędności energii finalnej na 2030 r.

System świadectw efektywności energetycznej

Wprowadzone w projekcie zmiany doprowadzą do stopniowego wzrostu uzyskanych oszczędności, które będą odpowiadać wygenerowaniu oszczędności do wymaganego poziomu w poszczególnych latach:

- rok 2026 – 389 ktoe,
- rok 2027 – 413 ktoe,
- rok 2028 – 438 ktoe,

- rok 2029 – 463 ktoe,
- rok 2030 i kolejnych latach – 487 ktoe,

co w rezultacie pozwoli na realizację przyjętych w projekcie aktualizacji KPEiK celów.

Biorąc pod uwagę zmiany w systemie świadectw efektywności energetycznej przewidziane w projekcie ustawy oraz fakt, że część z nich będzie obowiązywać od 2026 roku przewiduje się, że wzrost uzyskanych oszczędności energii finalnej nastąpi dopiero od 2026 roku.

Średnioroczny wolumen wydawanych świadectw efektywności energetycznej jest zbyt niski i nie odzwierciedla zarówno poziomu prowadzonych w Polsce inwestycji w zakresie efektywności energetycznej jak i rzeczywistych, uzyskanych oszczędności energii.

Zakładane zmiany w ustawie o efektywności energetycznej, wskazane w punkcie 2 OSR, mają na celu:

- uproszczenie procedur dotyczących weryfikacji wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej i ich załączników (tj. audytów efektywności energetycznej);
- zwiększenie ilości składanych do Prezesa URE wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej (wolumen składanych wniosków powinien odpowiadać ilości prowadzonych w Polsce inwestycji dotyczących efektywności energetycznej);
- wzrost podaży świadectw efektywności energetycznej i wzrost wolumenu toe na Towarowej Giełdzie Energii.

Szacuje się, że zmiany doprowadzą do stopniowego wzrostu ilości wydawanych świadectw efektywności energetycznej z 1402 sztuk (wolumen roczny dla roku 2022) do wartości prognozowanej około 3240 sztuk w roku 2030 i kolejnych latach, przy czym prognozuje się następujący procentowy wpływ zmian na: uproszczenie procedur z zakresu weryfikacji wniosków i ich załączników, skrócenie czasu wydawania świadectw efektywności energetycznej, zwiększenie ilości składanych wniosków, zwiększenie podaży świadectw efektywności energetycznej i wolumenu toe na Towarowej Giełdzie Energii:

- 70%, zmiana dotycząca weryfikacji audytów efektywności energetycznej,
- 30%, zmiana dotycząca wprowadzenia cyfryzacji systemu świadectw efektywności energetycznej, tj. powstania platformy efektywności energetycznej.

Podsumowując, wskazany powyżej wzrost ilości nowych średniorocznych oszczędności energii finalnej w wysokości 4625 ktoe w latach 2026–2035 będzie miał pozytywny wpływ na gospodarkę Polski oraz sektor finansów publicznych, w tym związany ze zmianą wpływów z tytułu podatku VAT oraz podatku dochodowego PIT.

Wpływ na podatek VAT

W poniższej tabeli przedstawiono zmianę wpływów z tytułu podatku VAT do budżetu państwa: zwiększenia wpływów wynikającego ze zwiększonego wolumenu inwestycji oraz zmniejszenia wpływów wynikającego ze zmniejszenia sprzedaży nośników energii, tj. paliw, energii elektrycznej, gazu ziemnego, węgla, ciepła sieciowego, biomasy i ciepła odpadowego. Do obliczeń przyjęto:

- koszt inwestycyjny 1 toe oszczędności energii finalnej z białych certyfikatów 10510 zł/toe¹²,
- podstawowa stawka VAT, uwzględniona przy wolumenie inwestycji – 23 %,
- zakładany poziom inflacji CPI (r/r, %) w 2025 r. – 3,4 %; w 2026 r. i w latach kolejnych – 2,9 %
o/ Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.,
- zmniejszenie zużycia poszczególnych nośników energii opracowano na podstawie MICATool,
- stawka VAT za energię elektryczną, gaz ziemny, węgiel, paliwa, ciepło sieciowe, biomasę i ciepło odpadowe – 23%¹³.

Dodatkowy wpływ do budżetu państwa z VAT obliczono jako iloczyn wolumenu inwestycji i ww. stawki VAT za energię elektryczną, gaz ziemny, węgiel, paliwa, ciepło sieciowe, biomasę i ciepło odpadowe.

Zmniejszenie wpływu z VAT z tytułu zmniejszenia sprzedaży nośników energii obliczono jako iloczyn zmniejszenia zużycia poszczególnych nośników energii [w zł] i ww. stawki VAT.

Tabela 5 Wpływ oszczędności energii finalnej z białych certyfikatów na zmianę wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku VAT

¹²⁾ Na podstawie danych z kart audytów efektywności energetycznej za rok 2022 i 2023 znajdujących się na BIP URE oraz przeprowadzonego rozeznania rynku.

¹³⁾ Ustawa z dnia 11 marca 2024 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361, z późn. zm.).

Rok	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Suma
Oszczędności energii z białych certyfikatów, ktoe	389	413	438	463	487	487	487	487	487	487	4625
Wolumen inwestycji, mln zł	4 346	4 748	5 182	5 637	6 101	6 278	6 460	6 647	6 840	7 038	59276
Dodatkowy wpływ do budżetu państwa z VAT, mln zł	1 000	1 092	1 192	1 296	1 403	1 444	1 486	1 529	1 573	1 619	13633
Zmniejszenie wpływu z VAT z tytułu zmniejszenia sprzedaży nośników energii, mln zł	269	284	293	302	305	302	299	295	299	298	2946

Źródło: Opracowanie własne.

W latach 2026-2035 dodatkowe oszczędności energii finalnej w wysokości 4625 ktoe przyczynią się do powstania wolumenu inwestycji na poziomie 59 276 mln zł, co odpowiada całkowitym wpływom z podatku VAT w tych latach wynoszącym 13 633 mln zł. Niemniej jednak przyczynia się to do ograniczenia zużycia, tym samym sprzedaży nośników energii, przez co wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku VAT spadną w latach 2026–2035 o 2946 mln zł.

Wpływ na podatek PIT

Oszacowano ilość dodatkowych miejsc pracy, które powstaną w wyniku generacji dodatkowego popytu na towary i usługi związane z efektywnością energetyczną, które wygenerują nowe przychody podatku PIT. Szczegółowy opis dodatkowego zatrudnienia został przedstawiony w pkt 7 OSR. Do obliczeń wpływu z podatku PIT przyjęto:

- średnie wynagrodzenie miesięczne brutto – 6300 zł¹⁴⁾,
- średni wzrost wynagrodzeń (r/r, %) – 10 %¹⁴⁾,
- stawka podatku PIT – 12 %¹⁵⁾,
- ilość dodatkowych miejsc pracy oszacowano na podstawie MICATool.

W poniższej tabeli przedstawiono ilość dodatkowych miejsc pracy w latach 2026–2035 oraz zwiększenie wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego PIT wynikające z tych dodatkowych miejsc pracy w latach 2026–2035.

Tabela 6 Wpływ oszczędności energii finalnej z białych certyfikatów na nowe miejsca pracy oraz zmianę wpływów do budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych PIT

Rok	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Suma
Oszczędności energii z białych certyfikatów, ktoe	389	413	438	463	487	487	487	487	487	487	4625
Dodatkowe nowe miejsca pracy	3750	1578	485	480	515	549	78	78	78	78	7671
Wpływ do budżetu państwa z PIT, mln zł	41,17	64,34	77,22	91,95	109,42	130,07	144,60	160,74	178,66	198,55	1196,71

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższej analizy wynika, że w latach 2026-2035 przewiduje się powstanie 7671 nowych miejsc

¹⁴⁾ Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 r. – dane ostateczne, GUS, 26.10.2023 r.

¹⁵⁾ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, z późn. zm.)

pracy, a zwiększenie wpływu z tytułu podatku PIT z tych dodatkowych miejsc pracy wynosić będzie około 1196,71 mln zł.

Koszty cyfryzacji systemu

Projekt zakłada utworzenie przez Prezesa URE nowej platformy efektywności energetycznej elektronicznej przeznaczonej do m.in. obsługi systemu świadectw efektywności energetycznej. W celu oszacowania wpływu kosztów na sektor finansów publicznych zestawiono koszty budowy podobnej platformy – centralnego rejestru oszczędności energii finalnej.

Jednostkowy koszt wytworzenia systemu, tj. przygotowanie, przetestowanie oraz wdrożenie systemu, wynosi 324 300 zł, natomiast roczne koszty utrzymania pracowników i infrastruktury przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 7 Koszty funkcjonowania centralnego rejestru oszczędności energii finalnej

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Koszt roczny*	634800	637974	603975	609335	615428	624659	634029	646710	659644	676135
Infrastruktura	40000	25000	25000	25000	25000	25000	25000	25000	25000	25000
Razem	674800	662974	628975	634335	640428	649659	659029	671710	684644	701135

*Koszt roczny jest sumą kwot przewidzianych na niezbędne etaty do funkcjonowania systemu wraz z kosztami powierzchni biurowej, energii elektrycznej, sprzętowania oraz kosztami wynagrodzeń wraz z ich pochodnymi.

Źródło: Ocena skutków regulacji ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw – dane Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.

Biorąc pod uwagę powyższe dane oszacowano całkowity koszt systemu do obsługi systemu świadectw efektywności energetycznej wraz z jednorazowym kosztem jego wytworzenia na poziomie 9,5 mln zł, w perspektywie 2026–2035.

Wpływ na URE

Projekt nie nakłada nowych zadań na URE w zakresie systemu świadectw efektywności energetycznej i nie wprowadza konieczności tworzenia nowych stanowisk pracy w URE. Projekt przewiduje wyeliminowanie części dotychczasowych zadań związanych z weryfikacją audytów efektywności energetycznej przez pracowników URE (tj. pozostanie jedynie weryfikacja kontrolna pracowników URE, która ma obejmować maksymalnie 10 % składanych corocznie audytów efektywności energetycznej), a to spowoduje znaczącą redukcję obowiązków wykonywanych przez Urząd.

Przewiduje się, że z tytułu ww. ograniczenia obowiązków pracowników Urzędu część etatów aktualnie przeznaczonych do weryfikacji audytów efektywności energetycznej będzie mogła być przeznaczona do weryfikacji przedsiębiorstw w zakresie wdrożenia systemu zarządzania energią lub przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa. Ponadto należy podkreślić, że konieczność przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa występuje raz na cztery lata, w związku z tym należy uznać, że obciążenie administracyjne URE z tego powodu będzie cykliczne.

Od dnia 7 września 2023 r. obowiązuje zmiana w ustawie o efektywności energetycznej, wprowadzona przez art. 9 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy — Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1681), która dotyczy zmiany rachunku bankowego dla wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez URE. Obecnie wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa i są wnoszone na rachunek URE, natomiast przed nowelizacją ustawy również stanowiły dochody budżetu Państwa, ale były wnoszone na rachunek właściwego urzędu skarbowego. W latach 2017–2022 URE nałożył łącznie 33 728 502 zł¹⁶⁾ kar z tytułu postępowań prowadzonych w ramach kontroli realizacji obowiązku oszczędności energii przez podmioty zobowiązane, który wynika z ustawy o efektywności energetycznej. Wprowadzona zmiana w ustawie o efektywności energetycznej zasila w sposób znaczący budżet URE, dlatego Urząd dysponuje środkami finansowymi, które może przeznaczyć na sfinansowanie np. cyfryzacji systemu świadectw efektywności energetycznej. Należy również zaznaczyć, że od dnia 7 września 2023 r. na rachunek URE wpływają środki finansowe uzyskane z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Urząd za niewykonanie obowiązków, które wynikają z innych ustaw, niż ustawa o efektywności energetycznej (np. wynikające z ustaw: o odnawialnych źródłach energii, o rynku mocy, o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej

¹⁶⁾ Przyjęto na podstawie Sprawozdań z Działalności Prezesa URE za lata 2017–2022, dostęp strona internetowa www.ure.gov.pl.

kogeneracji, o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych, o elektromobilności i paliwach alternatywnych).

Wpływ na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Zgodnie z ustawą o efektywności energetycznej CROEF finansowany jest ze środków pochodzących z opłaty zastępczej, które są uiszczane przez podmioty na rachunek bankowy NFOŚiGW.

W związku z powyższym nie przewiduje się dodatkowych kosztów po stronie NFOŚiGW na utrzymanie funkcjonowania CROEF.

Modyfikacja przepisów dotyczących opłaty zastępczej

Zgodnie z ustawą o efektywności energetycznej realizacja obowiązku uzyskania oszczędności energii może nastąpić, co do zasady poprzez zrealizowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub poprzez uzyskanie i przedstawienie do umorzenia Prezesowi URE świadectw efektywności energetycznej.

Projekt ustawy nie zakłada podniesienia istniejącego poziomu ww. obowiązku, którego wysokość określona została w art. 14 ustawy o efektywności energetycznej pomimo, że jak wskazano wcześniej, krajowy cel w zakresie oszczędności energii finalnej został podniesiony w sposób znaczący w wyniku wejścia w życie dyrektywy 2023/1791.

Należy zauważyć, że jedynie w określonych ustawowo sytuacjach, możliwe jest uiszczenie przez podmiot zobowiązany opłaty zastępczej. Opłata zastępcza nie stanowi jednak równorzędnego sposobu wypełnienia obowiązku oszczędności energii w stosunku do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, czy też zakupu białych certyfikatów na TGE. Jest to rozwiązanie awaryjne, możliwe do zastosowania tylko w określonej sytuacji.

Niestety obecnie wiele podmiotów zobowiązanych korzysta z awaryjnej możliwości uiszczenia opłaty zastępczej, zamiast realizować przedsięwzięcia poprawiające efektywność energetyczną. Jest to spowodowane faktem, że wysokość opłaty zastępczej jest nieadekwatnie niska w porównaniu do realizacji tych przedsięwzięć i tym samym stanowi czynnik zniechęcający do podejmowania działań na rzecz wdrażania efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego. Taki sposób wypełniania obowiązku wypacza ideę systemu świadectw efektywności energetycznej, negatywnie wpływa na rynek środków poprawy efektywności energetycznej i jest niezgodny z prawem UE.

W związku z powyższym w projekcie ustawy zawarto upoważnienie dla ministra właściwego do spraw klimatu do wydania rozporządzenia mającego na celu określenie wysokości jednostkowej opłaty zastępczej na lata 2027 – 2030.

Określenie wysokości opłaty zastępczej na 4 lata powinno zapewnić odpowiednią przewidywalność dla rynku. Przedmiotowe rozwiązanie chroni także przed skokowym, jednorazowym podwyższeniem opłaty zastępczej i tym samym uwzględnia potrzebę ochrony odbiorcy końcowego przed nadmiernym wzrostem cen energii.

Przy ustalaniu wysokości opłaty zastępczej powinny być brane pod uwagę następujące czynniki:

- średni koszt uzyskania jednej tony oleju ekwiwalentnego oszczędności energii finalnej ze środków alternatywnych,
- średnią cenę świadectw efektywności energetycznej notowanych na transakcjach sesyjnych na rynkach prowadzonych przez giełdę towarową z 12 miesięcy poprzedzających dzień wydania rozporządzenia,
- średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, publikowany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,
- średnioroczny wskaźnik cen konsumpcyjnych nośników energii, publikowany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,
- konieczność ochrony odbiorców energii oraz paliw przed nadmiernym wzrostem cen energii lub paliw.

W załączniku nr 3 do OSR Rola opłaty zastępczej w systemie świadectw efektywności energetycznej przedstawiono aspekty związane z dotychczasowym funkcjonowaniem opłaty zastępczej. Przedmiotowe przepisy powinny przyczynić się do wzrostu inwestycji w zakresie efektywności energetycznej. Zakłada się, że podmioty zobowiązane nie będą ponosić bezpośrednio dodatkowych kosztów związanych z realizacją obowiązku oszczędności energii ponieważ wysokość obowiązku pozostaje bez zmian.

Wpływ na Centralny Rejestr Oszczędności Energii Finalnej

Powyższe zmiany mają charakter organizacyjny, nie wpływają na budowę systemu w związku z tym nie będą generowały dodatkowego kosztu dla IOŚ-PIB, tzn. dla budżetu państwa.

V. Zadania dla przedsiębiorstw w zakresie przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa, wdrażania systemu zarządzania energią oraz raportowania w zakresie zużycia energii

Wpływ zadań dla przedsiębiorstw w zakresie wdrożenia systemu zarządzania energią i przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa na URE

Z informacji przekazanych przez Prezesa URE do Ministerstwa Klimatu i Środowiska wynika, że w roku 2021 do URE zostało przekazanych 3172 zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa, przy czym z treści przekazanych zawiadomień wynika, że 156 spośród ww. zawiadomień dotyczyło audytu energetycznego przedsiębiorstwa przeprowadzonego w ramach posiadanego systemu zarządzania energią lub systemu zarządzania środowiskowego. Natomiast w roku 2022 do URE zostało przekazanych 283 zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa, przy czym z treści przekazanych zawiadomień wynika, że 61 spośród ww. zawiadomień dotyczyło audytu energetycznego przedsiębiorstwa przeprowadzonego w ramach posiadanego systemu zarządzania energią lub systemu zarządzania środowiskowego.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz w związku z proponowaną w projekcie zmianą obowiązku przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstw przez duże przedsiębiorstwa na rzecz obowiązku przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa przez przedsiębiorstwa zużywające powyżej 2,78 GWh energii a także wymogu wdrażania systemu zarządzania energią przez przedsiębiorstwa zużywające powyżej 23,61 GWh energii zakłada się zmianę obciążenia URE w zakresie monitorowania i funkcjonowania ww. zadań (tj. w zakresie przyjmowania zawiadomień o przeprowadzonym audycie przedsiębiorstwa lub wdrożonym systemie zarządzania energią a także wymierzanie kar z tytułu niedopełnienia tych obowiązków).

VI. Wprowadzenie systemu kwalifikacji, akredytacji i certyfikacji dla zawodu audytora efektywności energetycznej

Wpływ na UDT oraz PCA

Wprowadzenie w projekcie nowego zawodu regulowanego – audytora efektywności energetycznej nie spowoduje obciążenia budżetu państwa.

Szkolenia i egzamin kwalifikacyjny będą opłacane przez ich uczestników samodzielnie. Przedmiotowe opłaty stanowić będą przychód Urzędu Dozoru Technicznego przeznaczony na pokrycie kosztów związanych, w szczególności z:

- przeprowadzeniem egzaminu kwalifikacyjnego,
- nadawania uprawnień,
- cofania uprawnień,
- prowadzenia wykazu osób uprawnionych do sporządzania audytu efektywności energetycznej lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

Organizatorzy szkoleń ubiegając się o akredytację do Polskiego Centrum Akredytacji również wnoszą opłaty za czynności związane z akredytacją. W celu ujednolicenia zasad kalkulacji opłat został opracowany przez PCA cennik opłat za czynności związane z akredytacją. Cennik określa wysokość opłat wnoszonych na rzecz PCA za czynności związane z akredytacją przez organizacje wnioskujące o akredytację oraz za uczestnictwo w krajowym systemie akredytacji przez organizacje akredytowane.

Wpływ projektu ustawy na Ministerstwo Klimatu i Środowiska

W celu realizacji dodatkowych zadań, zwiększonych obowiązków administracyjnych i w zakresie sprawozdawczości do Komisji Europejskiej, wynikających z projektu ustawy – wdrożenia dyrektywy 2023/1791 planuje się utworzenie dodatkowych pięciu etatów w roku 2026 w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

W poniższej tabeli przedstawiono ww. dodatkowe zadania przyporządkowane do poszczególnych pięciu etatów.

Tabela 8 Dodatkowe zadania dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska wynikające z projektu ustawy

	Dodatkowe zadania
Etat 1	1. prowadzenie krajowego punktu kontaktowego w zakresie koordynacji sprawozdań

		przekazywanych do unijnej bazy danych dotyczącej centrów przetwarzania danych 2. weryfikacja i zatwierdzanie sprawozdań przekazywanych przez centra przetwarzania danych znajdujących się na terytorium Polski do ww. bazy danych 3. współpraca z Komisją Europejską w zakresie przekazania sprawozdania krajowego dotyczącego centrów przetwarzania danych oraz stosowania rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2024/1364 z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie pierwszego etapu ustanawiania wspólnego unijnego systemu oceny centrów przetwarzania danych (Dz. Urz. UE L 2024/1639 z 17.05.2024) 4. monitorowanie rozwoju sektora ICT w Polsce oraz przeprowadzenie okresowych prognoz zużycia energii finalnej w tym sektorze 5. aktualizacja wykazu centrów danych w Polsce 6. opracowywanie rozwiązań w zakresie uwzględnienia przez centra przetwarzania danych najlepszych praktyk, o których mowa w najnowszej wersji europejskiego kodeksu postępowania w sprawie efektywności energetycznej centrów danych	
	Etat 2	1. koordynacja współpracy w zakresie wdrożenia zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” 2. opracowywanie ramowych wytycznych dotyczących wdrażania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” we współpracy z właściwymi resortami 3. monitorowanie wykonania obowiązku stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” we współpracy z właściwymi resortami 4. opracowywanie rozwiązań w zakresie propagowania praktycznego stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” 5. prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”	
	Etat 3	1. współpraca z Prezesem URE i Komisją Europejską w zakresie sprawozdawczości realizacji krajowego celu zmniejszenia zużycia energii przez instytucje publiczne 2. opracowanie wytycznych dotyczących metod i zasad konkretyzacji obowiązku przez podmioty na poziomie ogólnokrajowym i samorządowym, wobec instytucji publicznych, które są przez te podmioty bezpośrednio finansowane i zarządzane 3. koordynacja spraw związanych z wydawaniem najlepszych praktyk w zakresie efektywności energetycznej dla instytucji publicznych 4. zapewnienie współpracy i odpowiednich funkcjonalności pomiędzy istniejącymi rejestrami, tj. centralnym rejestrem oszczędności energii finalnej oraz Centralną Ewidencją Emisyjności Budynków 5. współpraca z Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego i Ministerstwem Rozwoju i Technologii 6. monitorowanie poprawności danych przekazywanych przez instytucje publiczne do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków w zakresie, o którym mowa w projekcie ustawy 7. monitorowanie stosowania ustawy w zakresie obszaru ubóstwa energetycznego	
	Etat 4	1. diagnoza i monitorowanie rynku usług i zawodów związanych z efektywnością energetyczną 2. raportowanie do Komisji Europejskiej w zakresie oceny dostępu do zawodów związanych z efektywnością energetyczną 3. współpraca z Prezesem UDT i Polskim Centrum Akredytacji, 4. wydanie i aktualizacja rozporządzenia określającego m.in. sposób przeprowadzenia i zakresu programowego szkolenia w zakresie sporządzania audytu efektywności energetycznej lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa, sposobu przeprowadzania egzaminu na audytora efektywności energetycznej, sposobu prowadzenia wykazu audytorów efektywności energetycznej 5. monitorowanie realizacji obowiązku wdrożenia systemu zarządzania energią przez przedsiębiorców, których średnie roczne zużycie energii finalnej w ciągu ostatnich trzech lat, przy uwzględnieniu wszystkich nośników energii, przekroczyło 23,611 GWh 6. monitorowanie obowiązku w zakresie przeprowadzenia audytu energetycznego	

założeń

systemu zarządzania energią,

3) szacowane zwiększenie kosztów dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw z tytułu przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

Szczegółowy wpływ projektowanej regulacji na ww. obszary został omówiony w załączniku nr 2 do OSR.

III Nowy podwyższony krajowy cel oszczędności energii finalnej oraz IV Modyfikacje mechanizmów służących realizacji nowego krajowego celu w zakresie oszczędności energii finalnej na 2030 r.

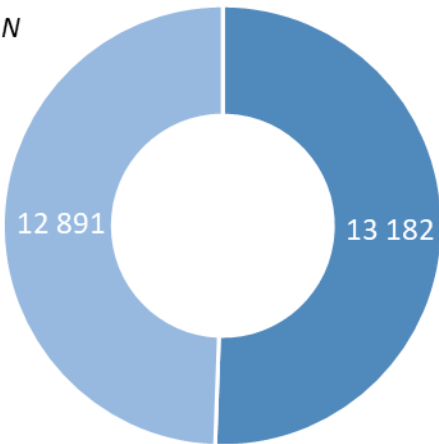
Redukcja kosztów zakupu energii przez odbiorców końcowych

Wpływ na duże przedsiębiorstwa, sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, rodzinę, obywateli gospodarstwa domowe, osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze opracowano m.in. na podstawie analizy szacowanej redukcji kosztów zakupu energii przez odbiorców końcowych.

Redukcja kosztów zakupu energii przez odbiorców końcowych będzie możliwa z uwagi na zwiększony wolumen inwestycji, o którym mowa w pkt 6 OSR służących poprawie efektywności energetycznej, wynikający z nowego podwyższonego krajowego celu oszczędności energii finalnej.

Poniżej przedstawiono oszacowaną redukcję kosztów zakupu energii przez odbiorców końcowych.

w mln PLN



■ środki alternatywne ■ białe certyfikaty

Rysunek 1 Redukcja kosztów zakupu energii przez odbiorców końcowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MICATool.

Tabela 9 Redukcja kosztów zakupu poszczególnych nośników energii przez odbiorców końcowych – środki alternatywne i białe certyfikaty, mln zł

Rok	Ropa naftowa/paliwa	Energia elektryczna	Węgiel	Gaz ziemny	Ciepło sieciowe	Biomasa i ciepło odpadowe	Razem
2026	828	448	118	273	208	782	2 657
2027	875	432	110	258	212	793	2 680
2028	854	435	102	245	215	804	2 655
2029	845	429	93	228	217	808	2 621
2030	782	442	86	216	221	829	2 577
2031	782	442	86	216	221	829	2 577
2032	782	442	86	216	221	829	2 577
2033	782	442	86	216	221	829	2 577
2034	782	442	86	216	221	829	2 577
2035	782	442	86	216	221	829	2 577
Razem 2026-2035	8 093	4 397	939	2 302	2 178	8 163	26 073

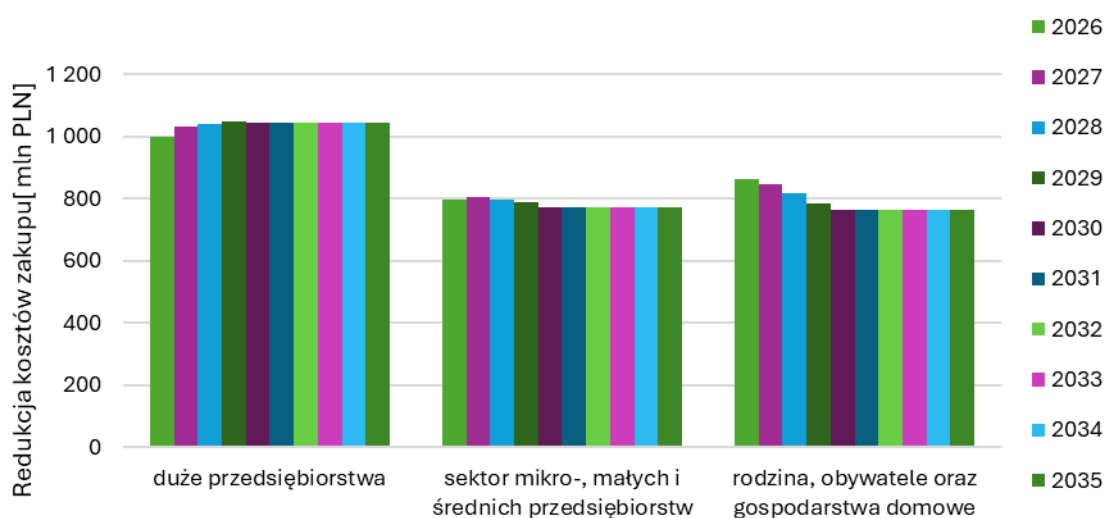
Źródło: Opracowanie własne na podstawie MICATool.

Powyższe dane prezentują wartości oszczędności finansowych w każdym roku rozpoczynając od 2026 roku.

Zbiorczo w latach 2026-2035, oszczędności energii finalnej zredukują koszty zakupu energii o około 26 mld zł.

Na poniższym wykresie przedstawiono ww. redukcję kosztów energii z podziałem na poszczególne

grupy odbiorców końcowych.



Rysunek 2 Redukcja kosztów zakupu energii przez odbiorców energii z podziałem na grupy odbiorców końcowych – środki alternatywne i białe certyfikaty

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MICATool.

Programy wsparcia finansowego przedsiębiorstw

W ramach dostępnych mechanizmów wsparcia finansowego NFOŚiGW na rzecz poprawy efektywności energetycznej w sektorze przedsiębiorstw dostępnych jest ponad 35,1 mld PLN, m.in. z programów takich jak:

- Wsparcie dla przemysłu energochłonnego,
- Zielony transport publiczny,
- Budownictwo Energooszczędne,

oraz w ramach współfinansowania projektów realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS).

Wpływ na Produkt Krajowy Brutto

Z tytułu dodatkowych oszczędności energii finalnej szacuje się wzrost poziomu PKB w latach 2026-2030 o około 3 mld EUR¹⁷⁾.

W związku z powyższym szacuje się PKB Polski w roku 2030 na ok. 651 mld EUR.

Dodatkowe zatrudnienie

W wyniku mechanizmów wdrożonych przedmiotowym projektem szacuje się, że w latach 2026-2035 w gospodarce narodowej powstanie dodatkowe 7671 miejsc pracy¹⁸⁾.

Łagodzenie ubóstwa energetycznego

Szacuje się, że wprowadzone w projekcie zmiany przyczynią się do wyprowadzenia z obszaru ubóstwa energetycznego około 340 tys. osób w latach 2026-2035. Należy zauważyć, że ta wartość reprezentuje około 10% wszystkich osób dotkniętych ubóstwem energetycznym¹⁹⁾.

V. Zadania dla przedsiębiorstw w zakresie przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa, wdrażania systemu zarządzania energią oraz raportowania w zakresie zużycia energii

¹⁷⁾ Opracowano na podstawie MICATool, narzędzia uwzględniającego model GEM-E3 oraz Scenariusz Referencyjny UE (EU Reference Scenario – PRIMES 2020).

¹⁸⁾ Opracowano na podstawie MICATool.

¹⁹⁾ Szacuje się, że 10 % wszystkich gospodarstw domowych jest dotkniętych zjawiskiem ubóstwa energetycznego. W 2021 roku w Polsce było 14,1 mln gospodarstw o średniej liczbie osób 2,55.

Wpływ regulacji na poszczególnych przedsiębiorców będzie zależeć od indywidualnego poziomu zużycia energii przez przedsiębiorstwo. Przedsiębiorstwa zużywające powyżej 2,78 GWh będą zobowiązane do przeprowadzenia raz na 4 lata audytu energetycznego przedsiębiorstwa a przedsiębiorstwa zużywające powyżej 23,61 GWh będą zobowiązane do wdrożenia systemu zarządzania energią.

Kryteria w zakresie wdrożenia systemu zarządzania energią

Duże przedsiębiorstwa są już zobowiązane na podstawie obecnych przepisów ustawy o efektywności energetycznej do przeprowadzania raz na 4 lata audytu energetycznego przedsiębiorstwa lub wdrożenia systemu zarządzania energią. Nowe wymogi obejmą tylko część średnich przedsiębiorstw, tj. te które zużywają powyżej 2,78 GWh.

Szacuje się, że około 1500 podmiotów zostanie zobowiązanych do wdrożenia systemu zarządzania energią ISO50001. Zgodnie z oficjalnymi danymi Międzynarodowej Organizacji ISO w Polsce już 239 przedsiębiorstw posiada wdrożony i certyfikowany system. Znaczna część firm może posiadać system zarządzania energią i konieczna będzie jedynie jego certyfikacja.

Szacuje się, że koszt wdrożenia systemów zarządzania energią wynosić będzie około 1500 mln zł, przy czym należy zauważyć, że będzie to koszt, który się przedsiębiorstwom zwróci w krótkim czasie. W tabeli zbiorczej w pkt 7 koszt ten przypisano do dużych przedsiębiorstw w roku 2026 i 2027 r. (po 750 mln zł w każdym roku). Założono również, że koszt ten zostanie poniesiony przez przedsiębiorstwa jednorazowo a ewentualnych kosztów utrzymania tego systemu nie brano pod uwagę w analizie.

Wdrożenie systemu zarządzania energią przynosi realne oszczędności energii a co za tym idzie również kosztów zakupu nośników energii. Szacuje się, że w dużym przedsiębiorstwie oszczędności te mogą wynosić nawet 81 toe, tj. ok. 300 tys. zł oszczędności rocznie. Do tego należy uwzględnić 162 tys. zł ze sprzedaży białych certyfikatów, w przypadku gdy przedsiębiorstwo zwróci się z wnioskiem do Prezesa URE w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej.

Modyfikacje przepisów dotyczących przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa

Szacuje się, że około 11,3 tys. dużych i średnich przedsiębiorstw zostanie zobowiązanych do przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa, przy czym należy pamiętać, że zgodnie z danymi Prezesa URE już ponad 3 tys. przedsiębiorstw taki obowiązek co 4 lata realizuje.

Koszt audytu energetycznego przedsiębiorstwa mieści się w granicach od kilku do kilkuset tysięcy złotych w zależności od przedsiębiorstwa. Koszty audytu energetycznego przedsiębiorstwa zmniejszają się co roku z uwagi na upowszechnienie oraz rozwój rynku usług energetycznych w tym zakresie. Ponadto koszt audytu energetycznego w średnim przedsiębiorstwie posiadającym mniej urządzeń, instalacji, źródeł ciepła itd. będzie znacznie niższy od dużego przedsiębiorstwa.

Szacuje się, że uśredniony koszt audytu energetycznego przedsiębiorstwa wynosi 100 tys. zł. Biorąc pod uwagę, że obowiązkiem przeprowadzenia takiego audytu zostanie, zgodnie z projektem objętych 11,3 tys. przedsiębiorstw całkowity koszt szacuje się na 1130 mln zł, przy czym zakłada się, że poniesiony zostanie on przez przedsiębiorstwa po 565 mln zł w 2025 oraz 2026 r., a następnie również w takiej samej wysokości w latach 2029 i 2030 oraz w latach 2033 i 2034.

Przeprowadzenie audytu energetycznego przedsiębiorstwa, a co za tym idzie poprawa efektywności energetycznej prowadzi m.in. do: zmniejszenia kosztów produkcji (zakupu nośników energii), poprawy warunków pracy (termomodernizacja budynków), bardziej efektywnego użytkowania maszyn (uniknięcia awarii, przedłużenia ich żywotności), poprawy jakości i niezawodności produktu, zmniejszenia emisji pyłu, CO, CO₂, NO_x, SO_x, zmniejszenia produkcji ciepła odpadowego.

Przewiduje się, że wymogi w zakresie raportowania o zużyciu energii przez przedsiębiorstwa zużywające powyżej 2,78 GWh będą stanowiły ograniczone obciążenie dla przedsiębiorców. Intuicyjny w wypełnieniu raport będzie składany przez ww. przedsiębiorstwa, w sposób elektroniczny jedynie raz w roku.

Realizacja audytów i wdrożenie systemów zarządzania energią są podstawą inteligentnego planowania energetycznego w przedsiębiorstwie, tj. podstawą wszelkich inwestycji i transformacji. Należy zaznaczyć, że audyty i systemy zarządzania przekładają się wprost na korzyści finansowe dla przedsiębiorstw.

Wymogi dotyczące ośrodków przetwarzania danych

Wprowadzenie wymagań dyrektywy 2023/1791 nie spowoduje nadmiernych obciążeń dla właścicieli i operatorów centr danych. Zgodnie z projektem przekazywanie niewielkiej liczby informacji (znanych już właścicielom i operatorom centr danych) będzie się odbywać raz do roku za pośrednictwem prostej w obsłudze europejskiej bazy danych o ośrodkach przetwarzania danych, przygotowanej i prowadzonej przez Komisję Europejską.

VI. Wprowadzenie systemu kwalifikacji, akredytacji i certyfikacji dla zawodu audytora efektywności energetycznej Na podstawie danych z kart audytów efektywności energetycznej szacuje się, że około 200 osób będzie zainteresowanych uzyskaniem uprawnień do sporządzania audytów efektywności energetycznej lub audytów energetycznych przedsiębiorstw. Przewiduje się, że zapotrzebowanie na osoby wykonujące audyty efektywności energetycznej wzrośnie do 551 osób w 2030 r. Rozwiązania wprowadzone w projekcie będą miały pozytywny wpływ na rynek pracy oraz na jakość i poprawność sporządzanych audytów efektywności energetycznej oraz audytów energetycznych przedsiębiorstw. Zwiększenie kwalifikacji osób sporządzających ww. audyty przyczyni się wprost do zwiększenia ilości przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej a także do rozwoju rynku usług związanych z efektywnością energetyczną.	
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu	
☐ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☒ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
Komentarz: Projekt ustawy wprowadza w większości cele i mechanizmy wymagane przez dyrektywę 2023/1791. W ramach realizacji celu w zakresie uzyskania oszczędności energii finalnej u odbiorcy końcowego Polska korzysta zarówno z systemu świadectw efektywności energetycznej jak i środków alternatywnych. Usprawnienie dotychczasowych zasad dotyczących zarówno mierzenia osiągniętych oszczędności energii finalnej jak i przewidziana zmiana sposobu weryfikacji audytów efektywności energetycznej przez Prezesa URE przyczyni się do zmniejszenia liczby procedur i dokumentów. Wprowadzenie zawodu regulowanego, tj. audytora efektywności energetycznej może spowodować zwiększenie liczby procedur oraz liczby dokumentów, niemniej jednak zmiana będzie miała pozytywny wpływ na jakość i poprawność sporządzanych dokumentów, ponieważ zwiększone zostaną kwalifikacje osób sporządzających audyty efektywności energetycznej lub audyty energetyczne przedsiębiorstw. W efekcie przyszłe działania inwestycyjne i beznakładowe w zakresie efektywności energetycznej będą optymalne kosztowo i środowiskowo, co w dłuższej perspektywie wskaże warunki stabilnej poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i całej gospodarki. W najbliższych latach wysiłek związany z podnoszeniem efektywności energetycznej będzie związany z wielokrotnie wyższymi jednostkowymi nakładami inwestycyjnymi niż w latach poprzednich, a to z uwagi na wyczerpanie stosunkowo prostych rezerw (projektów efektywnościowych), takich jak np. termomodernizacja czy wymiana infrastruktury technicznej. W najbliższej przyszłości wyzwaniem z obszaru efektywności energetycznej stojącymi przed przedsiębiorstwami będą nowe technologie produkcji, autogeneracja energii, podnoszenie sprawności procesów produkcyjnych, które z kolei przesądzić mogą o uzyskaniu przewagi konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw. W związku z powyższym zwiększenie wiedzy i kompetencji osób sporządzających audyty efektywności energetycznej lub audyty energetyczne przedsiębiorstw jest konieczne. Większość państw członkowskich UE posiada, poza regulacjami związanymi z pomocą publiczną, podobne narzędzia wspierające inwestycje służące poprawie efektywności energetycznej. Proponowane zmiany ustawy o efektywności energetycznej, dające realną szansę na bardziej optymalne funkcjonowanie rynku, mają kluczowe znaczenie dla średnioterminowej konkurencyjności polskiej gospodarki i przedsiębiorstw. Z kolei zaniechanie przeprowadzenia zmian w zakresie przyjętych regulacji, w tym optymalizacja systemu świadectw efektywności energetycznej oraz rozwiązań alternatywnych może przyczynić się do spadku zainteresowania rynku (przedsiębiorstw) realizacją inwestycji w zakresie efektywności energetycznej, co z kolei może skutkować nie osiągnięciem zakładanych celów polityki klimatycznej oraz nieracjonalnym zużyciem energii.	

9. Wpływ na rynek pracy

Przewiduje się, że projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☒ środowisko naturalne
☐ sytuacja i rozwój regionalny
☐ sądy powszechne, administracyjne lub
wojskowe

☐ demografia
☐ mienie państwowe
☐ inne:

☐ informatyzacja
☒ zdrowie

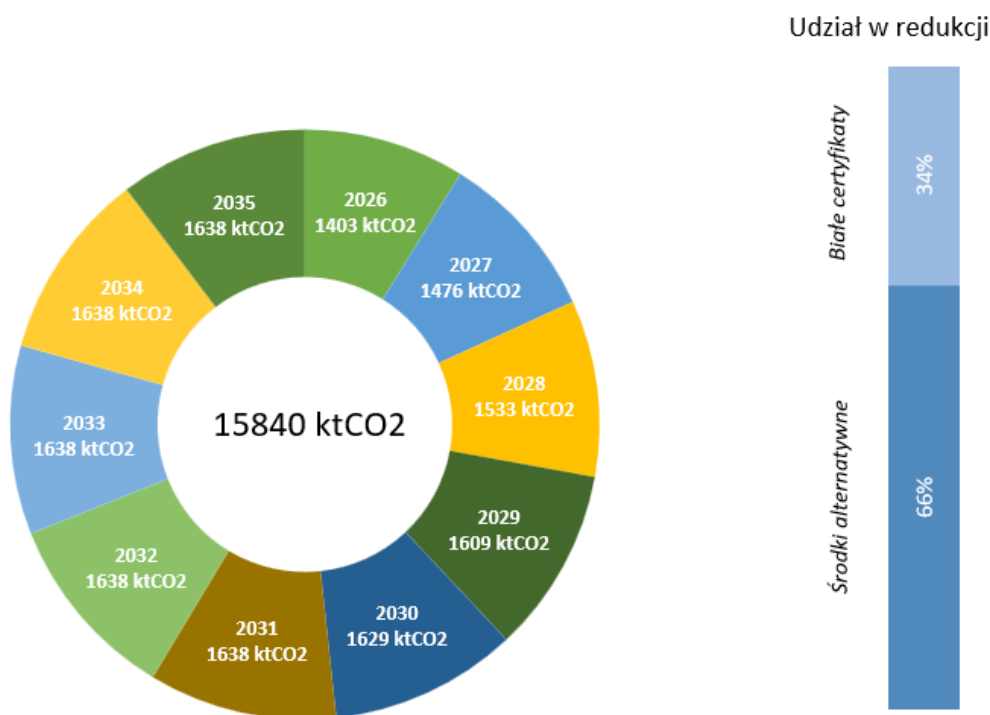
Rezultatem przyjęcia projektu będzie poprawa efektywności energetycznej polskiej gospodarki. Osiągnięte oszczędności energii i w efekcie zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych oraz pozostałych zanieczyszczeń powietrza, przyczyni się do zmniejszenia degradacji środowiska oraz będzie miało korzystny wpływ na zdrowie obywateli.

Redukcja emisji gazów cieplarnianych

Oszacowania wpływu projektu na emisję CO₂ dokonano na podstawie wyników analizy wskaźnika redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wskaźnik ten ocenia redukcję emisji gazów cieplarnianych związaną z badanymi środkami. Jako jeden z głównych czynników napędzających wysiłki na rzecz efektywności energetycznej, wskaźnik ten ma kluczowe znaczenie w powiązanej dyskusji, wspierając narrację dotyczącą poprawy efektywności energetycznej pomagającej w walce ze zmianami klimatu.

W analizie uwzględniono jedynie emisje dwutlenku węgla, nie biorąc pod uwagę innych gazów cieplarnianych, takich jak metan czy podtlenek azotu. W związku z tym wynik można uznać za konserwatywne przybliżenie ogólnej emisji gazów cieplarnianych. Wyniki analizy przedstawiono na poniższym wykresie.

Omówienie
wpływu



Rysunek 3 Redukcja emisji CO₂

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MICATool.

W okresie 2026-2035 oszczędności energii finalnej, wynikające z projektu przełożą się na redukcję 15,84 mln ton CO₂.

Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza (SO₂, NO_x, PM_{2,5})

Dodatkowo analizie poddano również redukcję zanieczyszczeń powietrza, wynikającą z redukcji

zużycia energii finalnej. Poniższy wykres przedstawia szacowaną redukcję zanieczyszczeń powietrza dzięki środkom efektywności energetycznej.



Rysunek 4 Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MICATool.

W okresie 2026-2035 oszczędności energii finalnej, wynikające z projektu przełożą się na redukcję emisji 40,02 ktSO₂; 29,92 ktNO_x oraz 33,13 ktPM_{2,5}.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Wykonanie przepisów, które zmierzają do realizacji celów w zakresie efektywności energetycznej powinno nastąpić w 2030 r., z zastrzeżeniem art. 8 ust. 1 dyrektywy 2023/1791, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą nadal realizować nowe roczne oszczędności zgodnie ze wskaźnikiem oszczędności określonym w art. 8 ust. 1 lit. b ppkt iv dyrektywy 2023/1791 dla dziesięcioletnich okresów po 2030 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt ustawy ma na celu wdrożenie dyrektywy 2023/1791, a zgodnie z tą dyrektywą, państwa członkowskie są zobowiązane do raportowania realizacji celu w zakresie efektywności energetycznej na rok 2030. Ocena efektów będzie dokonywana w ramach procedur sprawozdawczości w Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu, wykonywanych zgodnie z art. 17 rozporządzenia 2018/1999. Biorąc pod uwagę powyższe oraz specyfikę projektu ustawy nie ma potrzeby dokonywania dodatkowej ewaluacji efektów projektowanej regulacji.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

- Załącznik nr 1 - Szczegółowy wpływ regulacji na sektor finansów publicznych
- Załącznik nr 2 - Szczegółowy wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorców
- Załącznik nr 3 - Rola opłaty zastępczej w systemie świadectw efektywności energetycznej
- Załącznik nr 4 - Kalkulacja kosztów zatrudnienia