

Wprowadzenie

1. Systemy świadectw efektywności energetycznej

Przedmiotem rozważań niniejszej pracy jest analiza regulacji dotyczących białych certyfikatów oraz świadectw efektywności energetycznej na tle prawnoporównawczym, obejmującym rozwiązania przyjęte przez państwa Unii Europejskiej, które wprowadziły rozwiązania oparte na wynikającym z prawa publicznego obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw (certyfikatów) przez podmioty objęte tym systemem lub do zapłaty na określonych zasadach tzw. opłaty zastępczej, przy czym uzyskanie świadectw (certyfikatów) lub praw z nich wynikających może nastąpić w sposób pierwotny, w zamian za realizację zdefiniowanych przedsięwzięć na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej lub wtórny, w drodze wprowadzanych w ramach takich systemów mechanizmów rynkowych umożliwiających nabycie świadectw (certyfikatów) lub praw z nich wynikających od innych podmiotów, w szczególności takich, które zrealizowały przedsięwzięcia na rzecz efektywności energetycznej w zakresie przekraczającym nałożony na nie obowiązek. Takie rozwiązania zostały przyjęte w Wielkiej Brytanii, we Włoszech i we Francji, a także w Polsce. Systemy te charakteryzuje możliwość dokonania obrotu wtórnego samymi certyfikatami albo prawami z nich wynikającymi, względnie przeniesienia praw wynikających ze zrealizowanych działań na inny podmiot¹. Cecha ta wyróżnia wymienione systemy świadectw efektywności energetycznej od rozwiązań przyjętych w innych państwach, które wprowadziły różnego rodzaju obowiązki podejmowania działań na rzecz wzrostu efektywności energetycznej lub osiągnięcia oszczędności w zakresie zużycia energii².

Podstawowym celem wprowadzania systemów białych certyfikatów jest dążenie do osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej, względnie osiągnięcia oszczędności zużycia energii, tym samym stanowią jeden ze środków realizacji celów ustalonych

¹ D. Steuwer, Energy Efficiency Governance. The Case of White Certificate Instruments for Energy Efficiency in Europe, Berlin 2012; P. Bertoldi, S. Rezessy, Energy Supplier Obligations and White Certificate Schemes: Comparative analysis of Results in the European Union, ACEEE Summer Study on Energy Efficiency in Buildings 2010, Nr 8, s. 300–311; P. Bertoldi, S. Rezessy, Assessment of White Certificates Schemes in Europe, ACEEE Summer Study on Energy Efficiency in Buildings 2008, Nr 5, s. 22–32; J.-S. Broc, Snapshot of Energy Efficiency Obligations schemes in Europe (as of May 2015), Third WCC Working Meeting, 27 May 2015, Paris (prezentacja).

² M. Togeby, K. Dyhr-Mikkelsen, E. James-Smith, Design of White Certificates – Comparing UK, Italy, France and Denmark, Energy Analyses, November 2007.

w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego³. Wdrażanie ich do systemów prawnych poszczególnych państw wymaga wykorzystania metod właściwych prawu publicznemu, z jednoczesnym poddaniem uprawnień wynikających z białych certyfikatów czy świadectw efektywności energetycznej oraz dokonywanego nimi obrotu mechanizmom rynkowym.

2. Pojęcie efektywności energetycznej

Podjęcie problematyki efektywności energetycznej przez państwa Unii Europejskiej jest ściśle związane z długookresowym trendem wzrostu cen nośników energii oraz kosztów jej wytworzenia oraz przesyłu, troską o stan środowiska naturalnego, w tym ograniczenia emisji dwutlenku węgla oraz zanieczyszczeń, dążeniem do lepszego wykorzystania zasobów energetycznych oraz wzrostu konkurencyjności⁴.

Pomimo postępu technicznego obecnie stosowane urządzenia cechuje stosunkowo niewielka efektywność energetyczna, a na przykład tradycyjna żarówka żarnikowa zamienia tylko 2% energii elektrycznej w światło, a lampa fluorescencyjna – 10%, natomiast transformatory i ładowarki cechuje efektywność na poziomie ok. 50%. Szacuje się, że światowa gospodarka z 475 EJ energii pierwotnej (pochodzącej w szczególności z węgla, ropy naftowej, gazu ziemnego, energii nuklearnej, biomasy i instalacji odnawialnych źródeł energii) otrzymuje nie więcej niż 55 EJ użytecznej energii, co oznacza, że jej przeciętna efektywność energetyczna wynosi nieco ponad 11%⁵.

Proces zwiększania efektywności energetycznej, tzn. redukowanie zużycia dla osiągnięcia danego rezultatu, jest procesem zmiany technologicznej oraz zmiany w zachowaniach odbiorców energii, wywoływanych przez wiele bodźców, w szczególności przez rozwój technologii⁶, kształtowanie się poziomu cen energii, oddziaływanie konkurencji, kształtowanie postaw, a także poprzez oddziaływanie na nie za pomocą środków prawnych zachęcających lub zmuszających do podejmowania przedsięwzięć służących wzrostowi efektywności energetycznej.

Pojęcia efektywności energetycznej (*energy efficiency*), produktywności energetycznej (*energy productivity*), intensywności energetycznej (*energy intensity*) oraz oszczędności energii (*energy conservation*) są często używane nie tylko w języku potocznym,

³ Z. Parczewski, Efektywność energetyczna w wybranych krajach UE, USA oraz Polsce (trendy zmian, mechanizmy i instrumenty polityki), Warszawa 2014

⁴ K. Talus, Introduction to EU Energy Law, Oxford University Press 2016, s. 128; S. Fawkes, Energy Efficiency: The Definitive Guide to the Cheapest, Cleanest, Fastest Source of Energy, Gower Publishing 2013, s. 4; P. Bertoldi, J. Lorente, N. Labanca, Energy Consumption and Energy Efficiency, Trends in the EU-28 2000–2014: Efficiency Trends of Energy – related Products and Energy Consumption in the EU–28, Luxembourg 2016; G. Stuggins, A. Sharabaroff, Y. Semikolenova, Energy Efficiency: Lessons Learned from Success Stories, Washington D.C. 2013, s. 12 i n.

⁵ S. Fawkes, Energy Efficiency..., s. 3.

⁶ Na temat wpływu rozwoju technologii na zachowania konsumentów i przedsiębiorców, zob.: Ł. Górski, Racjonalność technologiczna, PPP 2015, Nr 7–8, s. 200 i n.

ale również w języku prawniczym oraz prawnym jako pojęcia bliskoznaczne, a nawet zamiennie, pomimo że w literaturze przedmiotu zostały zdefiniowane i mają utrwalone znaczenie.

W literaturze technicznej wskazuje się, że pojęcie efektywności energetycznej w ścisłym tego słowa znaczeniu może być odnoszone jedynie do urządzeń, które dokonują zamiany jednej formy energii na drugą, takich jak np. silniki, transformatory lub źródła sztucznego światła (żarówki, świetlówki czy diody LED), ponieważ pojęcie to oznacza stosunek uzyskanej użytecznej energii do ilości dostarczonej energii⁷.

Natomiast w przypadku systemów pasywnych nie uzyskuje się użytecznej energii, ponieważ systemy pasywne zużywają dostarczoną energię w celu zaspokojenia oznaczonych potrzeb, np. systemem pasywnym jest instalacja centralnego ogrzewania lub klimatyzacji w budynku mieszkalnym, gdzie dostarczana energia wykorzystywana jest do utrzymania zadanej temperatury wewnątrz. Systemy pasywne charakteryzuje pojęcie produktywności energetycznej, które oznacza stosunek dostarczonej energii do uzyskanego rezultatu⁸.

Miernikami produktywności energetycznej są w szczególności takie jednostki miary jak:

- zużycie paliwa przez dany pojazd na oznaczonym dystansie (np. l/100 km),
- dystans pokonywany przez dany pojazd przy zużyciu danej ilości paliwa (np. Mpg),
- stosunek energii dostarczonej na m.kw. powierzchni użytkowej budynku na utrzymanie określonej temperatury przez określony czas,
- zużycie paliwa lotniczego w przeliczeniu na jednego pasażera oraz na jedną milę lotu,
- ilość energii zużytej na wyprodukowanie jednej sztuki danego towaru przez dane przedsiębiorstwo.

W szerszym ujęciu, pojęcie efektywności energetycznej obejmuje obok wyżej wskazanej efektywności energetycznej w znaczeniu ścisłym także pojęcie produktywności energetycznej.

Intensywność energetyczna (*energy intensity*) to wskaźnik charakteryzujący stopień energochłonności gospodarki, wyrażony w ilości energii w przeliczeniu na jednostkę produktu narodowego brutto, najczęściej stosowaną miarą jest ilość toe na 1000 USD GDP. Wskaźnik ten pokazuje, ile jednostek energii jest wykorzystywanych do wytworzenia określonej liczby jednostek produktu narodowego brutto. Wzrost intensywności

⁷ J.M. Cullen, J. Allwood, Theoretical efficiency limits for energy conversion devices, *Energy* 2010, Nr 35, s. 2059–2069; H. Schobert, *Energy and Society: An Introduction*, London 2014, s. 151–160; S. Fawkes, *Energy Efficiency...*, s. 4.

⁸ S. Fawkes, *Energy Efficiency...*, s. 5–7; W. Chandler, *Energy Productivity: Key to Environmental Protection and Economic Progress*, Worldwatch Institution 1982, s. 29 i n.; Pacific Northwest National Laboratory, *Energy Productivity in the Industrial Sector: An Econometric Analysis*, U.S. Department of Energy 1983.

energetycznej charakteryzuje kraje uprzemysławiające się, a w przypadku krajów rozwiniętych gospodarczo spada, w szczególności w wyniku rozwoju przemysłu lekkiego oraz zmniejszania udziału energochłonnych działów gospodarki w wytwarzaniu produktu narodowego brutto⁹.

Oszczędność energii (*energy conservation*) oznacza redukowanie zużycia energii przez redukowanie stopnia zaspokojenia potrzeb. Przykładami mogą być działania polegające na zmniejszeniu temperatury w budynku, zmniejszeniu liczby włączonych punktów świetlnych lub zredukowaniu liczby dokonywanych połączeń w komunikacji¹⁰. Działania tego rodzaju były realizowane w szerokim zakresie w Stanach Zjednoczonych w latach 70. XX w. na skutek skokowego wzrostu cen ropy naftowej¹¹.

Idea wzrostu efektywności energetycznej zakłada osiąganie takich samych efektów przy użyciu mniejszej ilości energii albo osiąganie większych efektów przy użyciu takiej samej ilości energii. Tym samym wzrost efektywności energetycznej przekłada się na zmniejszenie energochłonności gospodarki. Równocześnie wzrost efektywności energetycznej – w odróżnieniu od samej oszczędności energii – jest jednym z potencjalnych czynników wzrostu ekonomicznego, którego osiągnięcie wymaga stałego uzyskiwania większych efektów ekonomicznych gospodarowania. Oszczędność energii może być zatem uzyskana przez samo wyłączenie określonych instalacji lub urządzeń. Natomiast zwiększenie efektywności oznacza, że ta sama ilość energii pozwala uzyskać lepsze efekty albo iż te same efekty zostaną osiągnięte przy mniejszym zużyciu energii, co może skutkować oszczędnością energii.

Pojęcie efektywności jest również jednym z podstawowych pojęć w nauce ekonomii, zarządzania, a także naukach prawnych, wykorzystywanym do opisu stanu, funkcjonowania oraz szans rozwojowych różnego rodzaju organizacji albo rozwiązań, a w szczególności podmiotów gospodarczych¹² lub instytucji¹³.

⁹ Ch. Rühla, P. Appleby, J. Fennemab, A. Naumova, M. Schaffer, Economic development and the demand for energy: A historical perspective on the next 20 years, *Energy Policy* 2012, vol. 50, s. 109–116.

¹⁰ S. Patrick, D. Patrick, S. Fardo, *Energy Conservation Guidebook*, The Fairmont Press, Inc. 1993, s. 392 i n.

¹¹ S. Fawkes, *Energy Efficiency...*, s. 9–10; F. Venn, *The Oil Crisis*, Routledge 2016, s. 189 i n.; H. Inhaber, *Why Energy Conservation Fails*, London 1997, s. 164–187; F. Sioshansi, *Energy Efficiency: Towards the End of Demand Growth*, Academic Press 2013, s. 185 i n.

¹² A. Rutkowska, *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, *Zarządzanie i Finanse* 2013, Nr 1, cz. 4, s. 439–453.

¹³ Por. m.in.: P. Wajda, *Efektywność informacyjna rynku giełdowego*, Warszawa 2011; Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, *PiP* 2010, Nr 11, s. 21–34; a także: A. Blaszcak, *Efektywność środków ochrony przed dyskryminacją w Polsce*, *PPP* 2015, Nr 6, s. 37–50; T. Czech, *Efektywność instrumentów prawnych ochrony kredytobiorcy konsumenta w świetle orzecznictwa sądowego*, *Prawo w Działaniu* 2014, Nr 20, s. 280–326; N. Półtorak, *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądowniczoadministracyjna*, *ZNSA* 2014, Nr 3, s. 37–53; Z. Kmiecik, *Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa*, *ZNSA* 2012, Nr 4, s. 165–175;

W ujęciu najbardziej ogólnym efektywność odnosi się do opisu sposobu gospodarowania¹⁴. W tym ujęciu efektywność to najbardziej skuteczne zastosowanie zasobów społeczeństwa w procesie zaspokajania braków i potrzeb ludzi. Oznacza brak marnotrawstwa zasobów i stanowi miarę sprawności i skuteczności w osiągnięciu wyznaczonych celów¹⁵.

Pojęcie efektywności odnosi się najczęściej do zasady racjonalnego gospodarowania w ujęciu wydajnościowym (maksymalizacja efektu) oraz oszczędnościowym (minimalizacja nakładu)¹⁶.

Efektywność rozumiana jako wzajemne relacje między nakładami i efektami może być przedstawiana w oparciu o trzy podstawowe formuły jako:

- 1) różnica pomiędzy efektami a nakładami (korzystność): pożądany wynik powinien być większy od zera, co oznacza, że uzyskane efekty są większe od poniesionych nakładów;
- 2) iloraz efektów do poniesionych nakładów (ekonomiczność): pożądany wynik powinien być większy od jedności, co oznacza, że poniesione nakłady są niższe od uzyskanych efektów;
- 3) iloraz różnicy pomiędzy efektami a nakładami do poniesionych nakładów – formuła ta, określana jest jako stopa zwrotu z inwestycji (*return on investment*)¹⁷.

W literaturze ekonomicznej ponadto odróżnia się efektywność (*efficiency*) od skuteczności (*effectiveness*), wskazując, że efektywność odnosi się do prowadzenia działań w odpowiedni sposób, natomiast skuteczność odnosi się do podejmowania właściwych działań¹⁸. W tym kontekście wyróżnia się dwa podejścia w ocenie gospodarowania: systemowe i celowościowe¹⁹.

W podejściu systemowym przedmiotem oceny jest stopień wykorzystania zasobów. Podejście to bada relację między osiągniętymi rezultatami a poniesionymi nakładami i odnosi się do pojęcia efektywności.

J. Stachowicz, Skuteczność i efektywność nadzoru nad uczelniami niepaństwowymi – retrospekcja w świetle ustawy o szkolnictwie wyższym, PPP 2009, Nr 7–8, s. 163–174; A. Bartosiewicz, Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT, Warszawa 2009; M. Blok, Bariery efektywności postępowania naprawczego, PiP 2008, Nr 11, s. 98–109; B. Podgórski, Efektywność informacyjna GPW w Warszawie, Management and Business Administration, Central Europe 2010, Nr 4, s. 33–48.

¹⁴ A. Pyszka, Istota efektywności. Definicje i pomiary, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2015, Nr 230, s. 14–25.

¹⁵ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, Ekonomia, Warszawa 2005, s. 185.

¹⁶ R. Matwiejczuk, Efektywność – próba interpretacji, Przegląd Organizacji 2000, Nr 11, s. 27.

¹⁷ A. Rutkowska, Teoretyczne aspekty efektywności..., s. 440.

¹⁸ M.M. Helms, Encyclopedia of Management, Thompson Gale, Detroit 2006, s. 211; B. Clark, Managerial perceptions of marketing performance: efficiency, adaptability, effectiveness and satisfaction, Journal of Strategic Marketing 2000, vol. 8, s. 5.

¹⁹ M. Bielski, Organizacje – istota, struktury, procesy, Łódź 1997, s. 116–117; M. Bielski, Podstawy teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 2002, s. 54–66.

W podejściu celowościowym przedmiotem oceny jest stopień realizacji założonych celów, czyli stopień przybliżania się założonych celów do rezultatów prowadzonej działalności. Podejście to odnosi się do pojęcia skuteczności.

Uwzględniając powyższe, skuteczność to pozytywnie oceniana zgodność rezultatu działania z jego zaplanowanym celem, natomiast efektywność to cecha działań, dających określony wynik bez względu na to, czy był on zamierzony, czy też niezamierzony²⁰. Przy rozróżnieniu tych dwóch pojęć każdy proces może być oceniony jako:

- 1) skuteczny i efektywny, gdy osiąga zaplanowane cele i efekty, które są wyższe od nakładów,
- 2) skuteczny i nieefektywny, gdy osiąga zaplanowane cele, ale efekty są niższe od nakładów,
- 3) nieskuteczny, ale efektywny, gdy nie osiąga zaplanowanych celów, jednak efekty są wyższe od nakładów,
- 4) nieskuteczny i nieefektywny, gdy nie osiąga zaplanowanych celów, a efekty są niższe od nakładów.

W literaturze definiuje się także pojęcie efektywności ekologicznej, która określa relację wydajności ekologicznej do obciążeń środowiska²¹. Pojęcie to opisuje zarówno efektywność działań prośrodowiskowych jak również ekologiczną efektywność gospodarowania odnoszącą się do skutków oddziaływania przedsiębiorstwa na środowisko przyrodnicze²².

W teorii zarządzania dominuje pojęcie efektywności organizacyjnej, nazywanej również efektywnością funkcjonowania systemu, przez którą rozumie się zdolność przedsiębiorstwa do bieżącego i strategicznego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego wykorzystania posiadanych zasobów dla realizacji przyjętej struktury celów, na którą składa się: efektywność gospodarowania (inaczej ekonomiczna), oznaczająca osiąganie danych wyników przy możliwie najniższych nakładach (kosztach) albo uzyskiwanie możliwie jak najwyższego produktu (wyniku) z danej ilości nakładów (może występować w ujęciu finansowym lub produktywnościowym) oraz efektywność pozaekonomiczna²³.

Efektywność organizacyjna odnosi się do trzech poziomów: organizacji, procesu i stanowiska pracy²⁴.

²⁰ R. Matwiejczuk, *Efektywność...*, s. 27.

²¹ Por. E. Szymańska, *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, Rocznik Nauk Rolniczych 2010, Seria G, t. 97, z. 2, s. 155; E. von Weizsäcker, J.-D. Seiler-Hausmann, *Ökoeffizienz: Management der Zukunft*, Basel 2013; Ch. Mechel, *Ökoeffizienzanalyse zum Vergleich heterogener Unternehmen*, Koblenz 2016; F. Czymmek, *Nutzen der Ökoeffizienz – Analyse für Banken*, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 12, Frankfurt 2004, s. 34–37.

²² T. Borys, *Wskaźniki ekorozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 247.

²³ A. Rutkowska, *Teoretyczne aspekty efektywności...*, s. 440; A. Koliński, *Przegląd metod i technik oceny efektywności procesu produkcyjnego*, Logistyka 2011, Nr 5, s. 1085–1088.

²⁴ E. Szymańska, *Efektywność przedsiębiorstw...*, s. 156; G. Rummel, A. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji*, Warszawa 2000.

Efektywność w odniesieniu do organizacji ma wymiar operacyjny i strategiczny. W sensie operacyjnym bycie efektywnym można sprowadzić do zalecenia, aby działać znacznie lepiej przy wykonywaniu tego, co robią inni w tej samej branży, realizując tę samą koncepcję biznesowego działania. Natomiast osiągnięcie efektywności w wymiarze strategicznym wiąże się z tym, aby działać inaczej, w odmienny sposób urzeczywistniając unikatową koncepcję biznesowego działania. Do osiągnięcia naturalnych celów przedsiębiorstwa (przetrwania i rozwoju) w zmiennym otoczeniu konieczne jest bycie efektywnym zarówno w sensie operacyjnym, jak i strategicznym²⁵.

W zakresie efektywności produkcji oraz stanowiska pracy, w szczególności wyróżnia się efektywność operacyjną, finansową, rynkową, techniczną oraz dynamiczną. Przykładowo efektywność operacyjna dotyczy wzrostu wydajności pracy, obniżki kosztów, zmniejszenia strat oraz skracania długości cykli produkcyjnych, tzn. polega na szukaniu sposobów zmniejszenia wykorzystania zasobów produkcyjnych. Efektywność produkcji określają wskaźniki rentowności, wydajności i stopnia wykorzystania stanowisk, a także wyniki analizy efektywności przestrzennej organizacji produkcji oraz ekonomiczna ocena struktury produkcyjnej²⁶.

Efektywność można identyfikować w ujęciu *ex ante* i *ex post*. Przy obliczaniu efektywności *ex ante* szacuje się przewidywane efekty przy zaangażowaniu określonych środków, natomiast efektywność *ex post* dotyczy określania rezultatów konkretnych działań.

3. Wdrożenie systemu świadectw efektywności energetycznej

Do polskiego porządku prawnego system świadectw efektywności energetycznej został wprowadzony 1.1.2013 r. przepisami ustawy z 15.4.2011 r. o efektywności energetycznej²⁷, która została następnie zastąpiona ustawą z 20.5.2016 r. o efektywności energetycznej²⁸.

Ustawa ta utrzymała system świadectw efektywności energetycznej, wprowadzając do niego wiele istotnych zmian, które miały na celu przede wszystkim wyeliminowanie dostrzeżonych przez ustawodawcę wad i uproszczenie przyjętych wcześniej rozwiązań²⁹.

²⁵ E. Szymańska, Efektywność przedsiębiorstw..., s. 152; G. Osbert-Pociecha, Relacja między efektywnością i elastycznością organizacji, w: T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem, Wrocław 2007, s. 337–349.

²⁶ A. Rutkowska, Teoretyczne aspekty efektywności..., s. 447; A. Koliński, Przegląd metod i technik..., s. 1085–1088.

²⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 551 ze zm.; t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2167 ze zm. oraz Dz.U. z 2016 r. poz. 266 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 831 ze zm.

²⁹ Sejm RP VIII kadencji, Uzasadnienie projektu ustawy o efektywności energetycznej, druk Nr 426 (14.4.2016 r.), s. 52 i n.

Ustawa z 15.4.2011 r. o efektywności energetycznej dokonywała wdrożenia dyrektywy 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.4.2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/76/EWG³⁰, która wskazała wprowadzenie systemu „białych certyfikatów”, jako jeden ze środków, które Państwa Członkowskie mogły podjąć w zakresie wspierania efektywności końcowego wykorzystania energii oraz usług energetycznych w celu przyczynienia się do realizacji celu UE w zakresie efektywności energetycznej, ustalonego w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego, tj. celu zmniejszenia zużycia energii pierwotnej w UE o 20% w odniesieniu do prognoz na rok 2020³¹.

Pojęcie białych certyfikatów zostało zdefiniowane w art. 3 lit. s wspomnianej dyrektywy, który stanowił, że są to „certyfikaty wydane przez niezależne organy certyfikujące, potwierdzające roszczenia uczestników rynku w związku z oszczędnościami energetycznymi, uzyskanymi w efekcie zastosowania środków poprawy efektywności energetycznej”, przy czym w ujęciu art. 6 ust. 2 lit. b tej dyrektywy, białe certyfikaty zostały określone jako instrumenty rynkowe, których celem ma być realizacja co najmniej jednego z wymagań stawianych przez dyrektywę w zakresie stworzenia warunków, w których przedsiębiorstwa energetyczne (dystrybutorzy energii, operatorzy systemu dystrybucji oraz przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii) będą bezpośrednio lub za pośrednictwem dostawców usług energetycznych oraz środków poprawy efektywności energetycznej odgrywać aktywną rolę w zakresie realizacji działań na rzecz osiągnięcia oszczędności w zakresie zużycia energii. Dyrektywa zakładała osiągnięcie stanu, w którym przedsiębiorstwa energetyczne będą oferować usługi energetyczne obejmujące efektywne wykorzystanie energii i maksymalizować swój zysk poprzez sprzedaż usług energetycznych dla możliwie jak największej liczby klientów, a nie poprzez sprzedaż możliwie jak największej ilości energii dla poszczególnych klientów.

Zmiana ta miała następować na skutek wprowadzonych mechanizmów oraz instrumentów, w tym rozwiązań opartych na wprowadzaniu świadectw efektywności energetycznej i prowadzić do relacji prowadzących do wzrostu efektywności energetycznej w Państwach Członkowskich UE.

³⁰ Dz.Urz. UE L Nr 114 z 27.4.2006 r., s. 64.

³¹ Por. m.in.: *T. Skoczkowski, S. Bielecki*, Efektywność energetyczna – polityczno-formalne uwarunkowania rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej, *Polityka Energetyczna* 2016, t. 19, z. 1. s. 7 i n.; *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, s. 13 i n.; *M. Peeters*, Governing towards Renewable Energy in the EU: Competences, Instruments, and Procedures, *Maastricht J. Eur. & Comp. L.* 39 (2014), s. 39–63; *A. Szafrński*, Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji, Warszawa 2014, s. 210; *J. Ratajczak, M. Cichowicz-Major, R. Lew-Starowicz, J. Chojecki, E. Nasilowska, M. Pacuska*, Cele Strategii „Europa 2020” w obszarach gospodarki opartej na wiedzy i efektywności energetycznej gospodarki, *Ekonomia i Zarządzanie* 2014, Nr 3, s. 29–35; *J. Rosiek*, Wyzwania wobec sektora energetycznego w Polsce a polityka klimatyczna Unii Europejskiej – wybrane aspekty, *Biblioteka Regionalisty* 2011, Nr 11, s. 239–250.

Dyrektywa 2006/32/WE została 5.6.2014 r. zastąpiona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE³².

Nowa dyrektywa zobligowała Państwa Członkowskie do ustalenia i realizacji krajowych celów indykatywnych na rok 2020³³. W związku z tym przyjęła wymóg, aby każde Państwo Członkowskie ustanowiło „system zobowiązujący do efektywności energetycznej” (art. 7 ust. 1) lub przyjęło jako rozwiązanie alternatywne względem ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej inne środki z dziedziny polityki w celu uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych (art. 7 ust. 9), które mogą obejmować w szczególności:

- 1) opodatkowanie energii lub CO₂, które skutkuje zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- 2) plany i instrumenty finansowe lub zachęty podatkowe, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- 3) regulacje lub porozumienia dobrowolne, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- 4) standardy i normy, które zmierzają do poprawy efektywności energetycznej produktów i usług, w tym budynków i pojazdów, oprócz sytuacji, w których są one obowiązkowe w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;
- 5) systemy znakowania energetycznego z wyłączeniem systemów obowiązkowych i stosowanych w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;
- 6) szkolenie i kształcenie, w tym programy doradztwa energetycznego, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych³⁴.

Należy podkreślić, że dyrektywa 2006/32/WE nie określała szczegółowo systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, jedynie wskazała wprowadzenie systemu „białych certyfikatów”, jako jeden ze środków, które państwa członkowskie mogły podjąć w zakresie wspierania efektywności końcowego wykorzystania energii

³² Dz.Urz. UE L Nr 315 z 14.11.2012 r., s. 1. Por. *G. Lo Schiavo*, The New EU Directive on Energy Efficiency: A Critical View, 20 Maastricht J. Eur. & Comp. L. 321 (2013), s. 321–326.

³³ Art. 3 ust. 1 dyrektywy 2012/27/UE.

³⁴ *J.-A. Vinois*, The Road to Energy Union, w: *S. Andersen, A. Goldthau, N. Sitter* (eds.), Energy Union: Europe's New Liberal Mercantilism?, London 2016, s. 36; *M. de Alegria Mancisidor, V. Molina, L. Basterra*, Promotion of Renewables and Energy Efficiency by Politics: Case Study of the European Union, w: *W. Y. Chen, J. Seiner, T. Suzuki, M. Lackner* (eds.), Handbook of Climate Change Mitigation, New York 2012, s. 277–318.

oraz usług energetycznych³⁵. Również dyrektywa 2012/27/UE nie narzuciła obowiązku wdrożenia systemu białych certyfikatów. Dyrektywa ta wymaga, aby łączny cel w zakresie oszczędności energii końcowej, który ma być osiągnięty do 31.12.2020 r., był co najmniej równoważny osiągnięciu przez dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii nowych oszczędności energii każdego roku, w okresie od 1.1.2014 r. do 31.12.2020 r., oszczędności energii finalnej w wysokości 1,5% rocznego wolumenu sprzedaży tej energii odbiorcom końcowym, uśrednionej w latach 2010–2012, przy czym cele te mogą być realizowane zarówno za pomocą wdrożonego systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej lub mechanizmów opartych na wyżej wymienionych rozwiązaniach alternatywnych.

Oznacza to, że wdrożenie systemu białych certyfikatów w Polsce, jako jednego z systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, może zostać uznane za wystarczający środek dla spełniania wymagań stawianych przez dyrektywę pod warunkiem uznania, że system ten zapewni osiągnięcie wymaganego poziomu oszczędności energii.

Zgodnie z art. 7 ust. 9 dyrektywy 2012/27/UE, 5.12.2013 r. Ministerstwo Gospodarki notyfikowało Komisji Europejskiej obowiązujący system świadectw efektywności energetycznej jako „system zobowiązujący do efektywności energetycznej”, o którym mowa we wskazanej dyrektywie³⁶. Ustawodawca uznaje, że system ten umożliwi wykorzystanie istniejącego potencjału oszczędności energii w sposób efektywny i pozwala osiągnąć wymagane przez dyrektywę 2012/27/UE oszczędności energii finalnej, gdyż w szczególności obejmuje szeroką grupę podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej w różnych obszarach i sektorach gospodarki oraz motywuje do podjęcia działań inwestycyjnych przyspieszających osiągnięcie krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej oraz przyczyniających się, przez zmniejszenie zużycia energii, do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i innych substancji szkodliwych do atmosfery, a przy tym nie wiąże się z obciążeniami dla budżetu państwa.

System świadectw efektywności energetycznej nie jest jedynym środkiem służącym poprawie efektywności energetycznej określonym w obowiązującej ustawie o efektywności energetycznej.

Ustawa ta nakłada na jednostki sektora publicznego obowiązek stosowania w zakresie realizacji swoich zadań co najmniej jednego ze środków poprawy efektywności energetycznej wymienionych w ustawie, do których należy: 1) realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej; 2) nabycie urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji; 3) wymiana eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd, charakteryzujący się niskim zużyciem energii oraz

³⁵ Na temat przeglądu środków tego rodzaju por. w szczególności: S. Jesse, Die Entwicklung des Instrumentenverbundes im Energieeffizienzrecht, w: G. Britz, M. Eifert, F. Reimer (red.), Energieeffizienzrecht, Baden-Baden 2010, s. 15–62.

³⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/l2/226993/227033/227034/dokument139792.pdf>.

niskimi kosztami eksploatacji, lub ich modernizacja³⁷; 4) realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego; 5) wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego. Ponadto ustawodawca przewidział możliwość realizowania przez jednostki sektora publicznego przedsięwzięć służących efektywności energetycznej na podstawie tzw. umów o poprawę efektywności energetycznej³⁸.

Dodatkowo zgodnie z art. 8 ustawy o efektywności energetycznej, na organy władzy publicznej nałożono m.in. obowiązek nabywania efektywnych energetycznie produktów oraz zlecenia wykonania usług, a także nabywania lub wynajmowania efektywnych energetycznie budynków lub ich części lub realizowania innych środków poprawy efektywności energetycznej w zakresie charakterystyki energetycznej budynków.

Ponadto ustawa o efektywności energetycznej wprowadza także wymagania w zakresie sporządzania audytu efektywności energetycznej, zasady weryfikacji audytów energetycznych, a także nakłada na tzw. dużych przedsiębiorców obowiązek przeprowadzania audytów energetycznych co najmniej raz na 4 lata oraz przewiduje podejmowanie przez ministra właściwego ds. energii, ministra właściwego ds. transportu oraz ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działań społeczno-organizatorskich, wśród których ustawa wymienia kampanie promujące stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej, w tym wprowadzanie innowacyjnych technologii oraz działania informacyjno-edukacyjne o dostępnych środkach poprawy efektywności energetycznej.

Regulacje te uzupełniają działania podejmowane w ramach programu „Energy Star” na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 106/2008 z 15.1.2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych³⁹ oraz dobrowolnego systemu Zielonych Zamówień Publicznych⁴⁰.

Natomiast instrumentami finansowymi wspierającymi realizację inwestycji energooszczędnych są programy finansowane ze środków krajowych, wdrażane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi, w szczególności fundusze Unii Europejskiej na lata

³⁷ Realizacja tych obowiązków wiąże się m.in. z kryteriami oceny ofert w postępowaniach przetargowych, por. m.in.: *I. Kowalczyk*, Pozacenowe kryteria oceny ofert, *Finanse Komunalne* 2016, Nr 1–2, s. 113 i n.

³⁸ Por. m.in.: *A. Komorowska, T. Mirowski*, Instrumenty poprawy efektywności energetycznej w Polsce, *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk* 2016, Nr 92, s. 297–306.

³⁹ Dz.Urz. UE L Nr 39 z 13.2.2008 r., s. 1.

⁴⁰ Por. m.in.: *M. Pietrzak*, Zielone zamówienia publiczne, w: *J. Buczińska, M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus* (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska: Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 259–284; European Commission, *Buying green, A handbook on green public procurement*, Brussels 2017.

2007–2013 oraz 2014–2020 (w tym środki z Funduszu Spójności Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko)⁴¹.

Wdrożenie systemu świadectw efektywności energetycznej stanowi zasadniczy środek pozwalający na osiągnięcie indykatywnego celu oszczędnościowego określonego w dyrektywie 2012/27/UE. W przypadku Polski, cel indykatywny w zakresie efektywności energetycznej obliczony zgodnie z metrologią określoną w tej dyrektywie, oznacza osiągnięcie w latach 2010–2020 ograniczenia zużycia energii pierwotnej o 13,6 Mtoe. Według szacunków, system świadectw efektywności energetycznej powinien przynieść do roku 2020 oszczędność energii pierwotnej na poziomie 5,92 Mtoe, co odpowiada oszczędności energii finalnej w wysokości 3,67 Mtoe (przy zastosowaniu uśrednionego dla całej gospodarki współczynnika konwersji wynoszącego 0,62), a zatem funkcjonowanie systemu świadectw efektywności energetycznej ma zapewnić realizację 44% wyznaczonego celu indykatywnego we wskazanym okresie. Oszczędności uzyskane przez sektor publiczny w tym okresie mają przynieść 2730 toe energii pierwotnej. Przy założeniu realizacji ww. celów w zakresie świadectw efektywności energetycznej oraz celu w zakresie wzorcowej roli sektora publicznego, wskazanych w projektowanej ustawie, zrealizowane zostanie ok. 44% orientacyjnego celu w zakresie efektywności energetycznej na rok 2020⁴².

Znaczenie systemu świadectw efektywności energetycznej wynika również z tego, że działania podejmowane w zakresie oszczędności energii mają też istotny wpływ na poprawę efektywności ekonomicznej polskiej gospodarki oraz jej konkurencyjność⁴³. Szacuje się, że łączny koszt systemu świadectw efektywności energetycznej do roku 2020 dla podmiotów zobligowanych wyniesie ok. 3 956 mln zł, zaś wpływy z opłat zastępczych z tytułu świadectw efektywności energetycznej tylko w pierwszych dwóch latach funkcjonowania tego systemu wyniosły ponad 1 mld zł⁴⁴.

Znaczenie systemu świadectw efektywności energetycznej w ramach realizacji polskiej polityki energetycznej oraz w zakresie działań na rzecz efektywności energetycznej podkreślają kolejne dokumenty przedstawiające założenia polskiej polityki energetycznej, poczynawszy od „Krajowego Planu działań dotyczących efektywności energetycznej”, przyjętego przez Komitet Europejski Rady Ministrów 31.7.2007 r., po realizowaną obecnie od 2010 r. „Politykę energetyczną Polski do 2030 roku”, w tym także „Krajowy Plan Działania dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014”. Kwestia efektyw-

⁴¹ Por.: *M. Kochański*, Finansowanie instrumentów poprawy efektywności energetycznej w Polsce w latach 2014–2020, *Acta Innovations* 2014, Nr 10, s. 65 i n.

⁴² Sejm RP VIII kadencji, Uzasadnienie projektu ustawy o efektywności energetycznej, druk Nr 426 (14.4.2016 r.), s. 76 i n.

⁴³ *M. Mastalerska*, Znaczenie efektywności energetycznej dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, *Polityka Energetyczna* 2011, s. 281.

⁴⁴ Sejm RP VIII kadencji, Uzasadnienie projektu ustawy o efektywności energetycznej, druk Nr 426 (14.4.2016 r.), s. 84.

ności energetycznej w tych dokumentach jest traktowana w ramach polityki energetycznej w sposób priorytetowy⁴⁵.

4. Założenia rozważań

Przedstawione rozważania dotyczące problematyki świadectw efektywności energetycznej mają charakter kompleksowy. Odnoszą się do regulacji systemowych, obejmując zarówno zagadnienia materialnoprawne, takie jak charakterystyka prawna świadectw efektywności energetycznej, jak również zagadnienia proceduralne, w tym w szczególności wydawanie i umarzanie świadectw oraz zasady obrotu prawami wynikającymi z tych świadectw, a także zagadnienia ustrojowe, do których należy zakres zadań i kompetencji organów administracji właściwych w sprawach świadectw efektywności energetycznej. Zagadnienia te zostały przedstawione na tle prawnoporównawczym, obejmującym rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii, we Włoszech oraz we Francji, w więc w tych państwach Unii Europejskiej, które wprowadziły wynikający z prawa publicznego obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw (certyfikatów) przez podmioty objęte tym systemem lub zapłaty na określonych zasadach tzw. opłaty zastępczej. W państwach tych, podobnie jak w polskim systemie świadectw efektywności energetycznej, uzyskanie świadectw (certyfikatów) lub praw z nich wynikających może nastąpić w sposób pierwotny, w zamian za realizację zdefiniowanych przedsięwzięć na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej lub wtórny, w drodze wprowadzanych w ramach takich systemów mechanizmów rynkowych umożliwiających nabycie świadectw (certyfikatów) lub praw z nich wynikających.

Prawa ma trzy główne cele. Pierwszym z nich jest analiza zasad funkcjonowania systemów świadectw efektywności energetycznej opartych na mechanizmie obrotu wtórnego, z wyodrębnieniem zachodzących różnic oraz identyfikacją cech wspólnych oraz czynników determinujących przyjęte przez prawodawców rozwiązania.

Po drugie, zostanie dokonana ocena zmian wprowadzonych do systemu świadectw efektywności energetycznej ustawą z 20.5.2016 r. o efektywności energetycznej w odniesieniu do czynników determinujących rozwój systemów białych certyfikatów oraz osiąganie przez nie rezultatów.

⁴⁵ Na temat zagadnień polityki energetycznej por. m.in.: *F. Elżanowski*, Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji, Warszawa 2008; *M. Waligórski*, Polityka energetyczna państwa jako *sui generis* polityka prawa, w: Polityka Administracyjna, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9.9.2008 r., Rzeszów 2008, s. 817–827; *M. Domagała*, Polityka energetyczna, w: Polityka Administracyjna, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9.9.2008 r., Rzeszów 2008, s. 199–205; *G. Bartodziej*, *M. Tomaszewski*, Polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne, Warszawa 2009, s. 11–40; *A. Walaszek-Pyziół*, Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne. Podmioty i instrumenty, AUW Prawo 1999, Nr 266, s. 413.

Po trzecie, rozważona zostanie kwestia charakteru prawnego świadectw efektywności energetycznej i praw z nich wynikających w odniesieniu do przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań w innych dziedzinach prawa.

Wykazany zostanie pogląd, że przyjęte w obecnie obowiązującej ustawie z 20.5.2016 r. o efektywności energetycznej rozwiązania dotyczące systemu świadectw efektywności energetycznej w zasadniczym zakresie wykazują podobieństwa instytucjonalne oraz funkcjonalne do rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich UE, zaś dokonana nowelizacja wprowadziła zmiany pozwalające na zwiększenie jego roli w realizacji krajowego celu w zakresie osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej oraz realizacji celów wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego.

Rozważania przeprowadzone zostaną w oparciu o metodę dogmatyczną odniesioną do ewoluującego materiału normatywnego oraz w oparciu o analizę teoretycznoprawną prezentowanych poglądów doktryny. Podstawę do rozważań stanowią zawarte w polskiej i obcojęzycznej literaturze przedmiotu poglądy przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, prawa finansowego, prawa publicznego gospodarczego, jak również reprezentantów nauki ekonomii i finansów.

Tak sformułowane cele wyznaczają zakres i układ pracy.

W rozdziale pierwszym został przedstawiony system białych certyfikatów (*white certificates*) w Wielkiej Brytanii, nakładający obowiązki w realizacji działań w zakresie efektywności energetycznej na posiadających najwyższy udział w rynku dostawców energii elektrycznej oraz gazu ziemnego. Rozdział drugi przedstawia założenia systemu świadectw efektywności energetycznej (*titoli di efficienza energetica*) we Włoszech, natomiast rozdział trzeci obejmuje system certyfikatów oszczędności energii we Francji (*certificats d'économie d'énergie*).

W rozdziale czwartym zostały wyodrębnione podstawowe zagadnienia konstrukcyjne rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w Polsce, w tym zakres zadań i kompetencji organów administracji publicznej oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązków wynikających z wprowadzenia systemu świadectw efektywności energetycznej.

Rozdział piąty obejmuje rozważania nad charakterem prawnym świadectw efektywności energetycznej, których punktem wyjścia jest definicja ustawowa oraz objęcie ich definicją towarów giełdowych, a także odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń do wydawania świadectw efektywności energetycznej, a obejmująca porównanie świadectw efektywności energetycznej do zaświadczeń oraz poszczególnych rodzajów świadectw pochodzenia energii elektrycznej oraz biogazu.

Rozdział szósty poświęcony jest proceduralnym aspektom wydawania i umarzania świadectw efektywności energetycznej, a także weryfikacji, kontrolowania i sankcjonowania obowiązków z nimi związanych.

Rozdział siódmy dotyczy zasad reżimu obrotu prawami majątkowymi wynikającymi ze świadectw efektywności energetycznej jako towarów giełdowych oraz odniesień charakteru prawnego świadectw do cech instrumentów finansowych, w tym do

finansowych instrumentów pochodnych oraz cech charakteryzujących papiery wartościowe, w kontekście regulacji dotyczących momentu powstawania tych praw, zasad prowadzenia ich rejestru, mechanizmu przenoszenia praw wynikających ze świadectw efektywności energetycznej oraz ich umarzania.

Uwzględniony został stan prawny obowiązujący 9.4.2018 r., obejmujący zmiany wprowadzone przepisami ustawy z 1.3.2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw⁴⁶ oraz ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴⁷.

⁴⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 685.

⁴⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 646 ze zm.