



2024/1590

4.6.2024

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2024/1590

z dnia 28 maja 2024 r.

w sprawie transpozycji art. 8, 9 i 10 dotyczących przepisów w zakresie obowiązku oszczędności energii dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 w sprawie efektywności energetycznej

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE ⁽¹⁾ wprowadzono wymóg osiągnięcia głównego celu, jakim jest uzyskanie na poziomie Unii co najmniej 32,5 % oszczędności energii do 2030 r.
- (2) W swoim zaleceniu (UE) 2019/1658 ⁽²⁾ Komisja przedstawiła państwom członkowskim wytyczne dotyczące transpozycji i wdrożenia obowiązku oszczędności energii zgodnie z dyrektywą 2012/27/UE, wspierając je we wdrażaniu odpowiednich środków, narzędzi i metod, aby mogły w pełni wykorzystać swój potencjał w zakresie oszczędności energii i osiągnąć główny cel w zakresie efektywności energetycznej.
- (3) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 ⁽³⁾ przyjęto 13 września 2023 r. Za jej pomocą przekształcono dyrektywę 2012/27/UE, pozostawiając niektóre z jej przepisów bez zmian i wprowadzając jednocześnie pewne nowe wymogi. W szczególności znacząco podniesiono poziom ambicji na 2030 r. w zakresie efektywności energetycznej, w tym odnośnie do obowiązku oszczędności energii.
- (4) Dyrektywą (UE) 2023/1791 zwiększono obowiązek oszczędności energii. Zapewniając stabilność dla inwestorów oraz zachęcając do długoterminowych inwestycji i długoterminowych środków w zakresie efektywności energetycznej, obowiązek oszczędności energii jest ważnym motorem wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności na poziomie lokalnym, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia ubóstwa energetycznego. Pozwoli on Unii osiągnąć cele w zakresie energii i klimatu przez tworzenie dalszych możliwości i zerwanie powiązania zużycia energii z wzrostem gospodarczym.
- (5) Dyrektywa (UE) 2023/1791 ma wpływ zarówno na obecny okres objęty obowiązkiem oszczędności energii (2021–2030), jak i na objęte tym obowiązkiem przyszłe okresy (2031–2040 i później), jak określono w jej art. 8 ust. 1. Należy wesprzeć państwa członkowskie we wdrożeniu nowych wymogów określonych w dyrektywie (UE) 2023/1791, które są istotne zarówno dla obecnych, jak i przyszłych okresów objętych obowiązkiem, oraz w ustaleniu, które z wymogów wyjaśnionych w dyrektywie (UE) 2023/1791 nie uległy zmianie w porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE.
- (6) Państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne transponujące art. 8, 9 i 10 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz załącznik V do tej dyrektywy do dnia 11 października 2025 r.
- (7) Państwa członkowskie mogą według własnego uznania wybrać sposób transpozycji i wdrożenia wymogów dotyczących obowiązku oszczędności energii, jaki najlepiej odpowiada ich sytuacji krajowej. W tym kontekście zaleca się spójną interpretację odpowiednich przepisów dyrektywy (UE) 2023/1791, która przyczyniłaby się do jednakowego rozumienia dyrektywy (UE) 2023/1791 we wszystkich państwach członkowskich podczas przygotowywania środków transpozycji.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj>).

⁽²⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2019/1658 z dnia 25 września 2019 r. w sprawie transpozycji obowiązków oszczędności energii na podstawie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. L 275 z 28.10.2019, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2019/1658/oj>).

⁽³⁾ 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.U. L 231 z 20.9.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

- (8) Niniejsze zalecenie powinno ponadto zawierać wytyczne dotyczące wykładni tych przepisów dyrektywy (UE) 2023/1791, które zmieniono w porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE. Należy je zatem odczytywać w kontekście zalecenia (UE) 2019/1658, którego ma być uzupełnieniem,

PRZYMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

Dokonując transpozycji art. 8, 9 i 10 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz załącznika V do tej dyrektywy do prawa krajowego, państwa członkowskie powinny stosować się do wytycznych interpretacyjnych zawartych w załączniku do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 28 maja 2024 r.

W imieniu Komisji
Kadri SIMSON
Członek Komisji

ZAŁĄCZNIK

1. WPROWADZENIE

Niniejsze wytyczne zawierają wytyczne dla państw członkowskich dotyczące interpretacji art. 8, 9 i 10 dyrektywy (UE) 2023/1791 przy transpozycji tych przepisów do prawa krajowego. Koncentrują się one na nowych elementach dyrektywy (UE) 2023/1791, a tym samym uzupełniają załącznik do zalecenia (UE) 2019/1658, który nadal ma zastosowanie.

Niemniej jednak wiążąca wykładnia przepisów unijnych należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. KONTEKST PRAWNY I POLITYCZNY

Art. 8, 9 i 10 dyrektywy (UE) 2023/1791 są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ państwa członkowskie mają zapewnić osiągnięcie wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii określonej w art. 8 albo przez ustanowienie systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej zgodnie z art. 9, albo przez wdrożenie alternatywnych środków z dziedziny polityki zgodnie z art. 10, albo w oparciu o oba te elementy.

Ponadto art. 8, 9 i 10 dyrektywy (UE) 2023/1791 są dodatkowo powiązane z następującymi artykułami dyrektywy (UE) 2023/1791:

- art. 2: definicja ważnych terminów, takich jak „ubóstwo energetyczne”;
- art. 4: wdrożenie obowiązku oszczędności energii przyczyni się do realizacji przez państwa członkowskie ich krajowych wkładów w realizację ogólnych celów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r.;
- art. 24: zobowiązanie państw członkowskich do wdrożenia środków poprawy efektywności energetycznej i powiązanych środków ochrony konsumentów lub działań informacyjnych na zasadzie priorytetu wśród osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, odbiorców wrażliwych, osób w gospodarstwach domowych o niskich dochodach oraz, w stosownych przypadkach, osób zajmujących mieszkania socjalne w celu łagodzenia ubóstwa energetycznego;
- art. 30 ust. 14: państwa członkowskie mogą umożliwić stronom związanym zobowiązaniem wypełnienie ich obowiązków, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 4, przez przekazywanie co roku na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej składek w wysokości równej wartości inwestycji, które są wymagane, by wypełnić te obowiązki;
- załącznik V: wspólne metody i zasady obliczania oddziaływania systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej lub innych środków z zakresu polityki na podstawie art. 8, 9 i 10 oraz art. 30 ust. 14.

3. DEFINICJE W DYREKTYWIE (UE) 2023/1791

Definicje następujących terminów określone w art. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791 są najistotniejsze dla wykładni art. 8, 9 i 10 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz załącznika V do tej dyrektywy:

- a) „zużycie energii końcowej” (art. 2 pkt 6);
- b) „oszczędność energii” (art. 2 pkt 9);
- c) „strona zobowiązana” (art. 2 pkt 19);
- d) „strona uczestnicząca” (art. 2 pkt 21);
- e) „środek z dziedziny polityki” (art. 2 pkt 23);
- f) „działanie indywidualne” (art. 2 pkt 24).

Należy podkreślić, że w kontekście dyrektywy (UE) 2023/1791 zmieniono definicję „zużycia energii końcowej”, co może mieć wpływ na wdrożenie przepisów art. 8, 9, 10 i załącznika V. Więcej informacji przedstawiono w sekcji 4.2 niniejszego załącznika.

4. ZMIENIONE OBOWIĄZKI OKREŚLONE W ART. 8 DYREKTYWY (UE) 2023/1791

4.1. Zmiany poziomu i obliczania wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii (art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy (UE) 2023/1791)

Niniejsza sekcja uzupełnia sekcję 2.1 załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658.

Zwiększa się poziom skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii, ale proces obliczania pozostaje bez zmian.

— Pierwszym krokiem jest obliczenie referencyjnego zużycia energii jako rocznego zużycia energii końcowej uśrednionego dla trzech lat 2016, 2017 i 2018 (zob. sekcja 4.2 niniejszego załącznika dotycząca skutków zmian definicji zużycia energii końcowej w dyrektywie (UE) 2023/1791).

— W drugim kroku do referencyjnego zużycia energii stosuje się wskaźniki nowych rocznych oszczędności, kumulując te oszczędności w okresie objętym obowiązkiem. W dyrektywie (UE) 2023/1791 zmieniono te wskaźniki od 2024 r., jak wyjaśniono w sekcjach 4.1.1, 4.1.2 i 4.1.3 niniejszego załącznika.

Począwszy od okresu obejmującego lata 2031–2040 konieczny może być trzeci krok w przypadku niewystarczającego lub nadmiernego osiągnięcia oszczędności energii wymaganych w poprzednim okresie (zob. sekcja 4.1.4).

4.1.1. Minimalne wskaźniki nowych rocznych oszczędności energii

W dyrektywie (UE) 2023/1791 zwiększono wskaźniki nowych rocznych oszczędności energii wymaganych od 2024 r. przy obliczaniu wielkości skumulowanych oszczędności określonej na lata 2021–2030 w art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy (UE) 2023/1791. Wskaźniki te przedstawiono w tabeli 1 niniejszego załącznika.

Państwa członkowskie mogą stosować inne podejście obliczeniowe zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit czwarty, pod warunkiem że obliczona wielkość skumulowanych oszczędności dla całego okresu objętego obowiązkiem trwającego od 2021 r. do 2030 r. jest co najmniej równoważna wielkości obliczonej zgodnie z poniższym wzorem. Jeżeli państwa członkowskie zdecydują się zastosować inne podejście obliczeniowe, należy o tym poinformować Komisję w aktualizacjach zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, w późniejszych zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu lub w drodze komunikacji dwustronnej.

Tabela 1

Minimalne wskaźniki nowych rocznych oszczędności energii wymaganych w ramach obowiązku oszczędności energii

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
0,8 %	0,8 %	0,8 %	1,3 %	1,3 %	1,5 %	1,5 %	1,9 %	1,9 %	1,9 %

Uwagi:

- Nowe wskaźniki obowiązujące od 2024 r. zaznaczono pogrubioną czcionką.
- Szczególne wskaźniki mają zastosowanie do Cypru i Malty (zob. sekcja 4.1.2).

Tabela 2

Wskaźniki do obliczenia wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii na lata 2021–2030

Wskaźnik rocznych oszczędności osiągniętych w: Wskaźnik nowych rocznych oszczędności uzyskanych w wyniku działań przeprowadzonych w:	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
2021	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %
2022		0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %
2023			0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %

2024				1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %
2025					1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %
2026						1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
2027							1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
2028								1,9 %	1,9 %	1,9 %
2029									1,9 %	1,9 %
2030										1,9 %
Równoważne wskaźniki całkowitych rocznych oszczędności w każdym roku	0,8 %	1,6 %	2,4 %	3,7 %	5,0 %	6,5 %	8,0 %	9,9 %	11,8 %	13,7 %

Uwagi:

- Zmienione wskaźniki zaznaczono pogrubioną czcionką (te zmienione wskaźniki mają zastosowanie do zaktualizowanego poziomu referencyjnego, zob. sekcja 4.2 dotycząca skutków zmiany definicji zużycia energii końcowej).
- Szczególne wskaźniki mają zastosowanie do Cypru i Malty (zob. sekcja 4.1.2).
- Każdy wiersz odpowiada minimalnemu wskaźnikowi nowych rocznych oszczędności energii wynikających z działań przeprowadzonych w danym roku, przy założeniu, że cykl życia tych oszczędności energii trwa co najmniej do końca okresu.
- Każda kolumna odpowiada minimalnemu wskaźnikowi rocznych oszczędności energii, które należy osiągnąć w danym roku.
- W ostatnim wierszu podano równoważne wskaźniki całkowitych rocznych oszczędności w każdym roku będące sumą wskaźników stosowanych do obliczenia wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności w latach 2021–2030. Jest to uproszczenie, które nie uwzględnia zmiany poziomu referencyjnego od 2024 r. (zob. sekcja 4.2).

4.1.2. *Odstępstwo dla Cypru i Malty*

Na zasadzie odstępstwa Malta i Cypr mają osiągnąć co najmniej minimalny wskaźnik wynoszący 0,45 % nowych rocznych oszczędności w latach 2024–2030. Te dwa państwa członkowskie korzystały już z odstępstwa przewidzianego w dyrektywie 2012/27/UE przewidującego minimalny wskaźnik nowych rocznych oszczędności w wysokości 0,24 %. Wskaźnik 0,24 % zostaje utrzymany jedynie w odniesieniu do podokresu 2021–2023. Komisja zaleca Malcie i Cyprowi stosowanie poniższego wzoru do aktualizacji ich wymogu w zakresie skumulowanych oszczędności energii.

Skumulowane oszczędności energii (2021–2030) (Malta i Cypr)	=	0,24 % x „stary” poziom referencyjny x 27	+	0,45 % x „nowy” poziom referencyjny x 28
---	---	---	---	--

Uwaga: Zob. sekcja 4.2 niniejszego załącznika, w której wyjaśniono zmianę poziomu referencyjnego od 2024 r.

Cypr i Malta mogą zastosować inne podejście obliczeniowe, pod warunkiem że obliczona wielkość skumulowanych oszczędności dla całego okresu objętego obowiązkiem w latach 2021–2030 będzie co najmniej równoważna wielkości obliczonej przy użyciu powyższego wzoru.

4.1.3. *Wskaźnik nowych rocznych oszczędności energii po 2030 r.*

Art. 8 ust. 1 akapit piąty dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że państwa członkowskie mają nadal realizować nowe roczne oszczędności zgodnie ze wskaźnikiem oszczędności określonym w art. 8 ust. 1 lit. b) ppkt (iv), tj. 1,9 %, dla dziesięcioletnich okresów po 2030 r. Komisja zauważa, że skumulowane oszczędności energii wymagane w okresie 2031–2040 będą takie same dla wszystkich państw członkowskich:

$$\text{Skumulowane oszczędności energii (2031–2040)} = 1,9 \% \times \text{poziom referencyjny} \times 55 = \text{poziom referencyjny} \times 1,045$$

4.1.4. Przeniesienie ewentualnych niedoborów lub nadwyżek oszczędności z poprzedniego okresu

Aby zrealizować oszczędności energii w okresie objętym obowiązkiem, w tym okresie należy podjąć działanie indywidualne, które może przynieść oszczędności energii jedynie do końca tego okresu objętego obowiązkiem.

Art. 8 ust. 13 akapit pierwszy stanowi jednak, że w przypadku gdy państwo członkowskie nie osiągnęło wymaganych skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii na koniec okresu objętego obowiązkiem, ma ono osiągnąć brakujące oszczędności energii do końca kolejnego okresu objętego obowiązkiem.

Niezależnie od wszelkich konsekwencji prawnych wynikających z niewypełnienia obowiązku, brakujące oszczędności energii należy dodać do wielkości oszczędności energii wymaganej w następnym okresie objętym obowiązkiem. W przypadku niedoborów oszczędności energii w okresie [n-1] wielkość skumulowanych oszczędności energii wymaganych w następnym okresie [n] należy obliczyć w następujący sposób:

Skorygowane skumulowane oszczędności energii (okres [n])

= skumulowane oszczędności energii (okres [n]) + brakujące oszczędności energii (okres [n-1])

Art. 8 ust. 13 akapit drugi stanowi, że w przypadku gdy na koniec okresu objętego obowiązkiem państwo członkowskie osiągnęło wymagane skumulowane oszczędności końcowego zużycia energii ponad wymagany poziom, ma prawo przenieść kwalifikowalną wielkość nieprzekraczającą 10 % takiej nadwyżki na kolejny okres objęty obowiązkiem bez zwiększania docelowego zobowiązania. Zdaniem Komisji można to uczynić w praktyce przez odjęcie kwalifikowalnej wielkości, która ma zostać przeniesiona, od wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności energii w następnym okresie. Wielkość skumulowanych oszczędności energii wymaganych w następującym okresie [n] można obliczyć w poniższy sposób:

Skorygowane skumulowane oszczędności energii (okres [n])

= skumulowane oszczędności energii (okres [n]) – kwalifikowalna nadwyżka oszczędności energii (okres [n-1])

4.2. Skutki zmian w definicji zużycia energii końcowej

W art. 2 pkt 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 zmieniono definicję zużycia energii końcowej (zob. również zalecenie Komisji (UE) 2023/xxx z dnia xxx 2023 r. w sprawie transpozycji art. 4 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej). W zmianach doprecyzowano, że:

- energia dostarczana sektorowi transportu obejmuje zużycie energii w lotnictwie międzynarodowym;
- zakres zużycia energii końcowej wyraźnie obejmuje energię dostarczaną do leśnictwa i rybołówstwa (wcześniej pośrednio uwzględnianą w innych sektorach zastosowań końcowych);
- z zakresu wyłączone jest zużycie energii w ramach międzynarodowych bunkrów morskich i energii otoczenia (oprócz wyłączenia dostaw do sektora przemian energetycznych i sektora energetycznego, o których mowa już w definicji zawartej w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2012/27/UE).

Ta zmiana definicji ma wpływ na referencyjne zużycie energii, tj. roczne zużycie energii końcowej uśrednione w latach 2016, 2017 i 2018. Państwa członkowskie mają stosować tę nową definicję przy obliczaniu skumulowanych oszczędności energii wymaganych dla podokresu 2024–2030.

Oznacza to, że do obliczania skumulowanych oszczędności energii w latach 2021–2023 i 2024–2030 należy stosować różne poziomy referencyjne, jak pokazano we wzorze poniżej:

Skumulowane oszczędności energii (2021–2030)	=	0,8 % x poziom referencyjny na podstawie starej definicji zużycia energii końcowej x 27	+	1,3 % x poziom referencyjny na podstawie nowej definicji zużycia energii końcowej x 13 + 1,5 % x poziom referencyjny na podstawie nowej definicji zużycia energii końcowej x 9 + 1,9 % x poziom referencyjny na podstawie nowej definicji zużycia energii końcowej x 6
--	---	---	---	--

4.3. Wymóg uwzględnienia i propagowania roli społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej i obywatelskich społeczności energetycznych (art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791)

Państwa członkowskie mogą znaleźć przydatne zasoby na temat społeczności energetycznych w repozytorium społeczności energetycznych Komisji ⁽¹⁾, a także w nowej inicjatywie Komisji dotyczącej renowacji obywatelskich ⁽²⁾.

4.4. Koncentracja tematyczna na ubóstwie energetycznym (art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791)

W art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano państwa członkowskie do określenia i osiągnięcia odsetka wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii wśród konkretnych grup docelowych, tj. osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, odbiorców wrażliwych, osób w gospodarstwach domowych o niskich dochodach oraz, w stosownych przypadkach, osób zajmujących mieszkania socjalne. W dodatku V do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658 przedstawiono przykłady środków z dziedziny polityki wdrożonych w przeszłości przez państwa członkowskie w celu zmniejszenia ubóstwa energetycznego. Dalsze przykłady można również znaleźć na stronie internetowej wspólnego działania dotyczącego dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej ⁽³⁾, Centrum Doradztwa ds. Ubóstwa Energetycznego ⁽⁴⁾ oraz w zasobach opracowanych w ramach różnych projektów europejskich ⁽⁵⁾ ukierunkowanych na zmniejszenie ubóstwa energetycznego.

4.4.1. Określanie odsetka oszczędności końcowego zużycia energii wśród grup docelowych

Odsetek musi być co najmniej równy odsetkowi ustalonemu przy użyciu wariantu domyślnego opisanego w pkt 4.4.1.1 niniejszego załącznika. W przypadku gdy państwo członkowskie nie spełniło wymogów dotyczących korzystania z wariantu domyślnego, odsetek musi być co najmniej równy wartości ustalonej przy zastosowaniu wariantu rezerwowego opisanego w pkt 4.4.1.2 niniejszego załącznika. Odsetek ten stosuje się do wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii określonej w art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 (zob. sekcja 4.1 niniejszego załącznika).

4.4.1.1. Wariant domyślny – zastosowanie odsetka gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK).

Odsetek oszczędności końcowego zużycia energii wśród grup docelowych ma być co najmniej równy odsetkowi gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, zgodnie z oceną zawartą w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu państw członkowskich lub zaktualizowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, po uwzględnieniu czterech wskaźników określonych w wariantcie rezerwowym poniżej.

4.4.1.2. Wariant rezerwowo – zastosowanie średniej arytmetycznej czterech wskaźników statystycznych

Odsetek oszczędności końcowego zużycia energii wśród grup docelowych musi być co najmniej równy średniej arytmetycznej czterech wskaźników opisanych w 3 za 2019 r. (zob. dane w 4).

⁽¹⁾ Repozytorium społeczności energetycznych, https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/index_en/.

⁽²⁾ Społeczność energetyczna, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-communities_en/.

⁽³⁾ <https://www.ca-eed.eu/?s=energy+poverty/>.

⁽⁴⁾ Centrum Doradztwa ds. Ubóstwa Energetycznego, https://energy-poverty.ec.europa.eu/index_en/.

⁽⁵⁾ Wykaz odnośnych projektów w ramach programu „Horyzont 2020”: <https://cordis.europa.eu/search?q=contenttype%3D%27project%27%20AND%20programme%2Fcode%3D%27LC-SC3-EC-2-2018-2019-2020%27&p=1&num=10&srt=/project/contentUpdateDate:decreasing/>.

<https://cordis.europa.eu/search?q=contenttype%3D%27project%27%20AND%20programme%2Fcode%3D%27EE-06-2016-2017%27&p=1&num=10&srt=/project/contentUpdateDate:decreasing/>.

Baza danych projektów LIFE: <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/search/get?basicSearchText=energy+poverty>

Tabela 3

Wskaźniki, o których mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791, służące do ustalenia odsetka ubóstwa energetycznego

Nazwa	Numer referencyjny Eurostatu	Definicja Eurostatu
Wskaźnik a: Niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury w mieszkaniu	SILC [ilc_md01] ⁽¹⁾	% osób w całej populacji, które są w stanie wymuszonej niemożności utrzymania odpowiedniej temperatury w mieszkaniu ⁽²⁾
Wskaźnik b: Zaległości w opłatach związanych z użytkowaniem mieszkaniem	SILC, [ilc_md07] ⁽³⁾	% osób w całej populacji, które zalegają z rachunkami za media, których wymuszona niemożność terminowego uiszczenia rachunków za media wynika z trudności finansowych ⁽⁴⁾
Wskaźnik c: Całkowita liczba osób zajmujących lokal mieszkalny z przeciekającym dachem, wilgotnymi ścianami, podłogami lub fundamentami bądź zmurzałymi ramami okiennymi lub podłogą	SILC [ilc_mdho01] ⁽⁴⁾	% osób w całej populacji, które zajmują lokal mieszkalny z przeciekającym dachem lub wilgotnymi ścianami/podłogami/fundamentami bądź zmurzałymi ramami okiennymi lub podłogą ⁽⁵⁾
Wskaźnik d: Wskaźnik zagrożenia ubóstwem	Badania SILC i ECHP [ilc_li02] ⁽⁶⁾	odsetek osób o ekwiwalentnym dochodzie do dyspozycji (po uwzględnieniu transferów socjalnych) poniżej progu zagrożenia ubóstwem, wynoszącego 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych ⁽⁷⁾

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_md01/default/table?lang=en

⁽²⁾ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_economic_strain#Description](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_economic_strain#Description)

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_md07/default/table?lang=en

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho01/default/table?lang=en

⁽⁵⁾ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_housing_deprivation#Description](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_housing_deprivation#Description)

⁽⁶⁾ [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en/.](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en/)

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate

Dane dotyczące wszystkich wskaźników są dostępne dla wszystkich państw członkowskich w 2019 r. W tabeli 4 przedstawiono dane i średnią arytmetyczną w podziale na państwa członkowskie.

Tabela 4

Minimalny odsetek wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii, którą należy osiągnąć w grupach priorytetowych, w oparciu o wskaźniki wymienione w art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791

Państwo	Wskaźnik a	Wskaźnik b	Wskaźnik c	Wskaźnik d	Średnia
Austria	1,80 %	2,40 %	9,40 %	13,30 %	6,73 %
Belgia	3,90 %	4,10 %	16,70 %	14,80 %	9,88 %
Bułgaria	30,10 %	27,60 %	11,60 %	22,60 %	22,98 %
Chorwacja	6,60 %	14,80 %	10,20 %	18,30 %	12,48 %
Cypr	21,00 %	10,40 %	31,10 %	14,70 %	19,30 %
Czechy	2,80 %	1,80 %	7,30 %	10,10 %	5,50 %
Dania	2,80 %	3,60 %	14,90 %	12,50 %	8,45 %
Estonia	2,50 %	7,20 %	13,80 %	21,70 %	11,30 %
Finlandia	1,80 %	7,80 %	4,10 %	11,60 %	6,33 %

Francja	6,20 %	5,60 %	11,50 %	13,60 %	9,23 %
Niemcy	2,50 %	2,20 %	12,00 %	14,80 %	7,88 %
Grecja	17,90 %	32,50 %	12,50 %	17,90 %	20,20 %
Węgry	5,40 %	10,20 %	22,30 %	12,30 %	12,55 %
Irlandia	4,90 %	8,90 %	12,50 %	13,10 %	9,85 %
Włochy	11,10 %	4,50 %	14,00 %	20,10 %	12,43 %
Łotwa	8,00 %	8,70 %	19,30 %	22,90 %	14,73 %
Litwa	26,70 %	7,50 %	14,00 %	20,60 %	17,20 %
Luksemburg	2,40 %	2,40 %	15,40 %	17,50 %	9,43 %
Malta	7,80 %	6,50 %	7,60 %	17,10 %	9,75 %
Niderlandy	3,00 %	1,50 %	14,70 %	13,20 %	8,10 %
Polska	4,20 %	5,80 %	10,80 %	15,40 %	9,05 %
Portugalia	18,90 %	4,30 %	24,40 %	17,20 %	16,20 %
Rumunia	9,30 %	13,70 %	9,40 %	23,80 %	14,05 %
Słowacja	7,80 %	8,40 %	5,70 %	11,90 %	8,45 %
Słowenia	2,30 %	11,20 %	20,60 %	12,00 %	11,53 %
Hiszpania	7,50 %	6,50 %	14,70 %	20,70 %	12,35 %
Szwecja	1,90 %	2,30 %	7,00 %	17,10 %	7,08 %

Źródło: Dane Eurostatu (zob. linki do każdego wskaźnika w tabeli 3).

4.4.2. Definicja grup docelowych

Termin „osoby dotknięte ubóstwem energetycznym” jest związany z definicją ubóstwa energetycznego zawartą w art. 2 pkt 52 dyrektywy (UE) 2023/1791, która odnosi się do odpowiedniego kontekstu krajowego. Zdaniem Komisji umożliwia to każdemu państwu członkowskiemu przyjęcie własnej definicji prawnej gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Pojęcie „odbiorców wrażliwych” określono w art. 28 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 ⁽⁶⁾:

„Pojęcie odbiorców wrażliwych może obejmować poziom dochodu, udział wydatków na energię w dochodzie do dyspozycji, efektywność energetyczną budynków mieszkalnych, krytyczną zależność od urządzeń elektrycznych ze względu na stan zdrowia, wiek lub inne kryteria”.

W tym samym artykule zobowiązano państwa członkowskie do zdefiniowania pojęcia odbiorców wrażliwych. Definicja ta powinna mieć zastosowanie do przepisów art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Termin „osoby w gospodarstwach domowych o niskich dochodach” nie ma definicji w prawie Unii. Komisja zauważa jednak, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem, o którym mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791, odnosi się do progu 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych. Do zdefiniowania grupy „osób w gospodarstwach domowych o niskich dochodach” w kontekście art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 należy zatem wykorzystać wspomniany próg, chyba że można uzasadnić zastosowanie innej definicji krajowej (np. związanej z kryteriami kwalifikowalności do niektórych świadczeń społecznych).

⁽⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 125, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>).

Termin „mieszkania socjalne” nie ma definicji w prawie Unii, ale został zdefiniowany w dokumencie orientacyjnym OECD z 2020 r. jako lokale mieszkalne udostępniane po cenach na poziomie subrynkowym, które są przeznaczone dla pewnej grupy docelowej i przydzielane zgodnie ze szczegółowymi zasadami, takimi jak zidentyfikowane potrzeby lub listy oczekujących. Niemniej jednak można zauważyć różnice między państwami członkowskimi pod względem definicji, wielkości, zakresu, finansowania, populacji docelowej i rodzaju podmiotów udostępniających lokale (np. podmioty publiczne, prywatne, nienastawione na zysk lub o ograniczonym dochodzie, spółdzielnie lub ich kombinacja). Definicja mieszkań socjalnych w państwach członkowskich ewoluowała wraz ze zmianą podejścia politycznego do zmieniających się warunków rynkowych. Niektóre państwa członkowskie stosują inną terminologię w odniesieniu do mieszkań socjalnych, taką jak „mieszkanie z umiarkowanym czynszem” we Francji, „wspólne mieszkalnictwo” lub „mieszkalnictwo nienastawione na zysk” w Danii, „promocja mieszkaniowa” w Niemczech, „mieszkalnictwo o ograniczonym zysku” lub „mieszkania dla obywateli” w Austrii, „chronione mieszkalnictwo” w Hiszpanii, „mieszkalnictwo publiczne” w Szwecji itp. W zależności od państwa członkowskiego terminologia może odnosić się do statusu prawnego wynajmującego, systemu czynszu, metody finansowania lub docelowej populacji (?). Państwa członkowskie, które chcą objąć osoby mieszkające w mieszkaniach socjalnych zakresem art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791, powinny przedstawić krajową definicję mieszkania socjalnego.

Państwa członkowskie mają zapewnić osiągnięcie co najmniej skumulowanych oszczędności energii ustalonych zgodnie z pkt 4.4.1.1 lub 4.4.1.2 niniejszego załącznika wśród grup docelowych, o których mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791. Oszczędności te mają zostać osiągnięte w grupach docelowych łącznie, a nie w każdej grupie indywidualnie.

Państwa członkowskie powinny przy tym uwzględnić specyfikę każdej grupy lub podgrupy i odpowiednio dostosować środki z zakresu polityki. Na przykład gospodarstwa domowe znajdujące się w górnym przedziale grupy o niskich dochodach i gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji mogą nie napotykać tych samych trudności.

W przypadku gdy oszczędności energii zgłoszone do celów art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 wynikają ze środków z dziedziny polityki, które nie są skierowane wyłącznie do grup docelowych wybranych spośród grup wymienionych w art. 8 ust. 3, państwa członkowskie mają wyjaśnić, w jaki sposób oblicza się i monitoruje udział oszczędności energii osiągniętych między tymi grupami docelowymi w ramach całkowitych oszczędności energii zgłoszonych w ramach tych środków z dziedziny polityki. Wyjaśnienia te należy uwzględnić w zgłoszeniu środka z dziedziny polityki zgodnie z pkt 5 lit. g) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791. Zdaniem Komisji szczególne kryteria kwalifikowalności (np. próg dochodu, kwalifikowalność do świadczeń społecznych, klasa energetyczna lokalu mieszkalnego przed interwencją) mogą być stosowane w odniesieniu do przepisów koncentrujących się na ograniczaniu ubóstwa energetycznego (np. wyższa stopa dotacji, uzupełniająca pożyczka o zerowym oprocentowaniu). Monitorowanie wdrażania tych przepisów umożliwia rozróżnienie interwencji i wynikających z nich oszczędności energii, które można zaliczyć do koncentracji tematycznej na ubóstwie energetycznym. Innym podejściem mogłoby być upoważnienie organizacji mających bezpośredni kontakt z grupami priorytetowymi (np. organów społecznych, władz lokalnych, organizacji pozarządowych i organizacji charytatywnych) do pomocy gospodarstwom domowym w ubieganiu się o zachęty finansowe lub inne wsparcie. Organizacje te mogłyby następnie monitorować interwencje, które można zaliczyć do koncentracji tematycznej na ubóstwie energetycznym.

4.5. Unikanie i łagodzenie niekorzystnych skutków (art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791)

Zdaniem Komisji należy rozróżnić co najmniej trzy rodzaje niekorzystnych skutków, o których mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Pierwszym rodzajem niekorzystnych skutków jest sytuacja, w której środek z dziedziny polityki (np. systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej lub podatki od energii, zob. również sekcja 7.9.2. dotycząca efektów dystrybucyjnych) prowadzi do wzrostu cen energii, który nie jest kompensowany poprawą efektywności energetycznej zmniejszającą koszty energii. Może to zwiększyć ryzyko ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych. Takich niekorzystnych skutków można uniknąć lub złagodzić je przez zapewnienie, aby grupy, w przypadku których wyższe ceny energii mogłyby stanowić poważne ryzyko, korzystały ze środka z dziedziny polityki (lub z uzupełniających środków łagodzących), który przynajmniej rekompensuje skutki wyższych cen energii. W tym celu w art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano państwa członkowskie do jak najlepszego wykorzystania finansowania publicznego, w tym instrumentów finansowania ustanowionych na poziomie Unii, oraz dochodów z uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

Drugi rodzaj niekorzystnych skutków to niegospodarcze skutki uboczne, które mogą wpływać na warunki życia i zdrowie gospodarstw domowych. Na przykład programy renowacji mogą nie uwzględniać w odpowiedni sposób wentylacji, co może prowadzić do chorób układu oddechowego. Można tego uniknąć, biorąc pod uwagę przy opracowywaniu środka z dziedziny polityki jakość powietrza w pomieszczeniach lub wpływ na środowisko.

(?) Parlament Europejski, 2013 r.: Social Housing in the EU, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT\(2013\)492469_EN.pdf/](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf/).

Trzeci rodzaj niekorzystnych skutków dotyczy innych gospodarczych skutków ubocznych, na przykład wzrostu cen energooszczędnych rozwiązań. Może to utrudnić zastosowanie tych rozwiązań odbiorcom końcowym dysponującym mniejszymi środkami finansowymi. Takich niekorzystnych skutków można uniknąć lub złagodzić je przez wprowadzenie przepisów szczegółowych lub środków uzupełniających (np. dobrowolne porozumienie z detalistami lub instalatorami; korzystniejsze warunki dla priorytetowych grup docelowych).

Odpowiednią analizę i wyjaśnienia dotyczące sposobu, w jaki oceniono niekorzystne skutki oraz w jaki sposób uniknięto ich lub w jaki sposób je złagodzone, należy uwzględnić w powiadomieniu o środkach z dziedziny polityki, zgodnie z wymogami pkt 5 lit. i) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791.

4.6. Wkład art. 8 do art. 4 (art. 8 ust. 14 lit. b) dyrektywy (UE) 2023/1791)

Art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 ma na celu generowanie oszczędności energii dodatkowych w stosunku do innych obowiązkowych przepisów Unii, jak określono w pkt 2 załącznika V. W związku z tym państwa członkowskie mają wyjaśnić, w jaki sposób środki z dziedziny polityki zgłoszone zgodnie z art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 mają na celu osiągnięcie oszczędności energii, które w przeciwnym razie pozostałyby niewykorzystane, a tym samym przyczynić się do osiągnięcia ich wkładu krajowego zgodnie z art. 4 tej dyrektywy. Przy ocenie tego zagadnienia należy wziąć pod uwagę następujące kwestie:

- Zmiany w zużyciu energii końcowej mogą wynikać z różnych czynników, w tym z poprawy efektywności energetycznej. Metody takie jak analiza dekompozycyjna można wykorzystać do oddzielenia poprawy efektywności energetycznej od wahań wynikających z innych czynników (np. warunków pogodowych, działalności gospodarczej).
- Poprawa efektywności energetycznej może być związana z oszczędnościami energii określonymi w art. 8 ust. 1, ale również z innymi strategiami politycznymi (np. innymi prawnie wiążącymi aktami Unii) oraz ze skutkami pozapolitycznymi.
- Poprawa efektywności energetycznej na podstawie art. 8 ust. 1 może skutkować pośrednimi efektami odbicia (wzrostami zużycia usług energetycznych w wyniku wzrostu gospodarczego stymulowanego bardziej efektywnym wykorzystaniem zasobów lub w wyniku nieoczekiwanych zdarzeń, takich jak kryzys związany z COVID-19 lub wstrząsy cenowe), które nie zostaną uwzględnione w obliczeniach oszczędności energii określonych w art. 8 ust. 1.
- Poprawa efektywności energetycznej na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 wśród grup docelowych wymienionych w art. 8 ust. 3 tej dyrektywy (zob. sekcja 4.4 niniejszego załącznika) prawdopodobnie doprowadzi do bezpośrednich efektów odbicia (tj. część poprawy efektywności energetycznej jest wykorzystywana do poprawy komfortu cieplnego do godziwych poziomów zamiast zmniejszenia zużycia energii). Oszczędności energii zgłoszone do celów art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 nie zapewnią zatem (w pełni) równoważnego zmniejszenia zużycia energii w kontekście art. 4 tej dyrektywy (zob. sekcja 7.1 niniejszego załącznika).

Ocena ta stanowi wkład, który ma pomóc Komisji w monitorowaniu, czy państwa członkowskie są na dobrej drodze do wniesienia wkładu krajowego zgodnie z art. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791, a jeżeli tak nie jest, w jakim stopniu rozbieżność może być związana z niewystarczającym osiągnięciem lub przeszacowaniem oszczędności energii zgłoszonych zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy.

Pierwszy poziom oceny polega na monitorowaniu tendencji w zużyciu energii końcowej (art. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791) i zgłoszonych oszczędności energii (art. 8 tej dyrektywy), aby sprawdzić, czy są one spójne i zgodne z obecnymi celami. Na drugim poziomie oceny można następnie wskazać wyjaśnienia zaobserwowanych zmian lub rozbieżności, na przykład przy zastosowaniu następujących podejść:

- Ocenę postępów państw członkowskich w realizacji ich wkładów w zakresie efektywności energetycznej, o której mowa w art. 4 ust. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791, można wykorzystać jako źródło analizy do oceny strategii politycznych i środków wchodzących w zakres art. 8 tej dyrektywy.
- W celu wyjaśnienia zmian w zużyciu energii końcowej lub energochłonności oraz różnic w stosunku do oczekiwanej tendencji można wykorzystać analizę dekompozycyjną, analizę ekonometryczną lub inne metody odgórne (art. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 dotyczący monitorowania).
- Można przeprowadzić porównanie osiągniętych i oczekiwanych rezultatów w celu ustalenia, czy środki z dziedziny polityki są niewystarczająco lub nadmiernie skuteczne (np. uczestnictwo, liczba działań), co umożliwi monitorowanie środków z dziedziny polityki zgłoszonych zgodnie z art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791.

- Można dokonać przeglądu wyników monitorowania i weryfikacji w celu zidentyfikowania możliwych źródeł przeszacowania lub niedoszacowania oszczędności energii.

W ocenie tej priorytetowo należy potraktować poprawę dokładności szacunków oszczędności na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 z zastosowaniem badań ewaluacyjnych.

Im więcej niespójności między tendencjami monitorowanymi w odniesieniu do art. 4 i 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 lub im większe rozbieżności między monitorowanymi tendencjami a trajektoriami służącymi osiągnięciu celów obecnego okresu objętego obowiązkiem, tym oceny, o których mowa powyżej, powinny być bardziej szczegółowe.

4.7. Kwalifikowalność środków z zakresu polityki (art. 8 ust. 14 lit. c))

W pkt 5 załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 i załącznika III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 (*) wymieniono szczegółowe informacje, które państwa członkowskie mają przekazywać przy zgłaszaniu środków z dziedziny polityki na podstawie art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791. Wymagany krótki opis środka z dziedziny polityki może zawierać odniesienie do tekstu prawnego lub innych publicznie dostępnych oficjalnych informacji, prezentujących cele środka z dziedziny polityki. Jeżeli w formalnym opisie celów środka z dziedziny polityki nie wspomniano wyraźnie o osiągnięciu oszczędności końcowego zużycia energii, należy podać dalsze uzasadnienia, np. wyjaśniając, w jaki sposób środek z dziedziny polityki promuje działania w zakresie efektywności energetycznej kwalifikujące się do art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 lub w jaki sposób wykazuje się oszczędności energii końcowej. Uzasadnienie może również obejmować opis logiki interwencji środka z dziedziny polityki, który pomaga wykazać jego istotność (zob. również dodatek IX do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658).

5. OBOWIĄZKI ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI ART. 9 DOTYCZĄCEGO SYSTEMÓW ZOBOWIĄZUJĄCYCH DO EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

Wytyczne dotyczące opracowywania, wdrażania i dokumentowania systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej można znaleźć w sekcji 4.1 i dodatku II do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658, ponieważ przepisy te nie uległy zmianie w porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE.

Najistotniejsze uzupełnienia lub zmiany w art. 9 dyrektywy (UE) 2023/1791 (w porównaniu z art. 7a dyrektywy 2012/27/UE) to:

- nowy art. 9 ust. 2: państwa członkowskie są uprawnione do wyznaczenia publicznego organu wykonawczego do zarządzania systemami zobowiązującymi do efektywności energetycznej;
- uzupełnienie art. 9 ust. 3: Strony zobowiązane mogą obejmować operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych (uwaga: dystrybutorów energii już uwzględniono jako możliwe strony zobowiązane);
- nowy art. 9 ust. 5, 6 i 7: państwa członkowskie są uprawnione do wymagania od systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej osiągnięcia oszczędności energii wśród priorytetowych grup docelowych, zgodnie z wymogami art. 8 ust. 3;
- aktualizacja art. 9 ust. 8: odniesieniem dla wartości kalorycznych netto jest obecnie załącznik VI do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 (*), a odniesieniem dla współczynników energii pierwotnej jest art. 31 dyrektywy (UE) 2023/1791. Jeżeli stosuje się inne współczynniki konwersji, należy to uzasadnić;
- nowy art. 9 ust. 10: wymóg podawania w krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu informacji na temat wprowadzonych systemów pomiaru, kontroli i weryfikacji, w tym stosowanych metod, zidentyfikowanych problemów i sposobu ich rozwiązania. W przypadku gdy systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej są zgłaszane jako część pakietu politycznego, należy zapoznać się z sekcją 6.1 niniejszego załącznika dotyczącą wytycznych w sprawie sprawozdawczości w zakresie oszczędności energii wynikających z pakietu politycznego;

(*) Rozporządzenie 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 (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj>).

(**) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz.U. L 334 z 31.12.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2018/2066/oj).

- art. 9 ust. 9 dotyczy interakcji między systemami zobowiązującymi do efektywności energetycznej a unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, o którym mowa w sekcji 7.6.1 niniejszego załącznika.

6. **OBOWIĄZKI ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI ART. 10 DOTYCZĄCEGO ŚRODKÓW ALTERNATYWNYCH**

Wytyczne dotyczące opracowywania, wdrażania i dokumentowania środków alternatywnych można znaleźć w sekcji 4.2 i dodatku III do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658.

Dyrektywa (UE) 2023/1791 zawiera dwa uzupełnienia w porównaniu z art. 7b dyrektywy 2012/27/UE.

Pierwszym z nich jest art. 10 ust. 3, który jest podobny do art. 9 ust. 10 w odniesieniu do systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej i zgodnie z którym państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania w krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu informacji na temat wprowadzonych systemów pomiaru, kontroli i weryfikacji, w tym m.in. informacji na temat stosowanych metod, zidentyfikowanych problemów i sposobu ich rozwiązania. Stanowi to uzupełnienie obowiązującego przepisu pkt 3 lit. e) załącznika V dotyczącego przejrzystości, zobowiązującego państwa członkowskie do publicznego udostępniania danych dotyczących oszczędności energii w sprawozdaniach rocznych.

Drugim z nich jest art. 10 ust. 4 dotyczący potrzeby wykazania skuteczności środków podatkowych, który omówiono w sekcji poniżej.

6.1. **Pomiar, kontrola i weryfikacja przy zgłaszaniu pakietu politycznego**

Sprawozdawczość dotycząca art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 dotyczy przede wszystkim osiągniętych wyników w podziale na środki z dziedziny polityki. Ułatwia to dokumentowanie istotności (w odniesieniu do istotności, zob. również dodatek IX do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658). Państwa członkowskie mogą stosować pakiet środków z zakresu polityki ukierunkowanych na ten sam sektor i rodzaje działań indywidualnych (np. program doradztwa w dziedzinie energii i system finansowania).

Pierwszym wariantem zgłaszania oszczędności energii w ramach pakietu politycznego jest zgłoszenie pakietu w taki sposób, jakby był to jeden środek z zakresu polityki:

- albo wybierając główny środek z dziedziny polityki z pakietu politycznego i zgłaszając oszczędności wynikające wyłącznie z tego środka z dziedziny polityki – dzięki temu unika się ryzyka podwójnego zaliczania pokrywających się środków z dziedziny polityki i jedynie zgłoszony środek z dziedziny polityki powinien być przedmiotem powiadomienia i dokumentacji zgodnie z wymogami określonymi w załączniku V;
- albo przez zgłaszanie pakietu politycznego jako środka z dziedziny polityki – w takim przypadku w powiadomieniu i dokumentacji dotyczących tego pakietu politycznego należy doprecyzować w szczególności, w jaki sposób zapewnia się istotność, w jaki sposób monitoruje się realizację działań indywidualnych wynikających z pakietu politycznego oraz w jaki sposób unika się podwójnego zaliczania tego samego działania indywidualnego lub je koryguje.

Drugim wariantem jest oddzielne zgłaszanie środków z dziedziny polityki zawartych w pakiecie. Każdy środek z dziedziny polityki jest następnie przedmiotem powiadomienia i dokumentacji, przy czym należy wyjaśnić proces unikania lub korygowania podwójnego zaliczania. Proces ten może obejmować na przykład:

- korzystanie ze scentralizowanej bazy danych, która umożliwia śledzenie identyfikatorów poszczególnych działań (np. adresów lub numerów identyfikacyjnych liczników energii elektrycznej) w celu kontrolowania podwójnego zaliczania – w takim przypadku oszczędności energii zgłoszone w odniesieniu do każdego środka z dziedziny polityki na podstawie art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 należy skorygować, aby usunąć oszczędności energii, które byłyby zaliczane kilkakrotnie;
- określenie zasad alokacji oszczędności energii wśród zgłoszonych środków z dziedziny polityki (np. w zależności od udziału zapewnionego finansowania).

Wymogi określone w załączniku V do dyrektywy (UE) 2023/1791 mają zastosowanie do pakietów politycznych tak jak do pojedynczych środków z dziedziny polityki.

6.2. **Środki podatkowe (wykazujące skuteczność) (art. 10 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791)**

Niniejsza sekcja uzupełnia sekcję 4.2.8 dotyczącą opodatkowania energii lub emisji CO₂ załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658.

Nowe wymogi wprowadzone na mocy art. 10 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 dotyczące wykazania skuteczności środków podatkowych są równoważne z wymogiem istotności zawartym w pkt 3 lit. h) załącznika V do tej dyrektywy w odniesieniu do systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej i środków alternatywnych, tak aby wszystkie środki z dziedziny polityki były traktowane jednakowo.

Zgłaszając środek podatkowy do celów art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791, państwa członkowskie mają wyjaśnić, w jaki sposób projekt i wdrożenie tego środka podatkowego zapewniają odpowiedni mechanizm skutków.

Można tego dokonać na przykład przez wyjaśnienie, w jaki sposób ustalono stawkę podatkową i dlaczego podjęto decyzję o zmianach w czasie (w stosownych przypadkach), określając, czy powodem zmiany jest rzeczywiste wywołanie zmiany zachowań, zmniejszenie obciążenia konsumentów wynikającego ze wzrostu cen lub podobnych warunków zewnętrznych w celu osiągnięcia oszczędności energii. Należy również wyjaśnić, w jaki sposób zapewnia się wszystkim konsumentom możliwość zmiany zachowań, w tym gospodarstwom domowym o niskich dochodach lub konsumentom znajdującym się w sytuacji rozdziału zachęt. Można tego dokonać na przykład przez wyjaśnienie, w jaki sposób środki towarzyszące uzupełniają obowiązujący środek podatkowy.

Dalsze wyjaśnienia można znaleźć w sekcji 7.9 niniejszego załącznika dotyczącej określania oszczędności energii wynikających ze środków podatkowych.

7. OBOWIĄZKI ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI ZAŁĄCZNIKA V

7.1. Obliczanie oszczędności energii do celów art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 (odsetek ubóstwa energetycznego)

W pkt 1 lit. d) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 określono, że przy obliczaniu oszczędności energii, o których mowa w art. 8 ust. 3 tej dyrektywy, państwa członkowskie mogą oszacować te oszczędności energii na podstawie szacunków technicznych „z zastosowaniem standardowych warunków lub parametrów dotyczących liczby osób zajmujących mieszkanie i dotyczących komfortu cieplnego, takich jak parametry określone w krajowych przepisach budowlanych”.

Poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych zajmowanych przez grupy docelowe, o których mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791, może nie prowadzić do takiego samego zmniejszenia zużycia energii końcowej jak w przypadku takich samych działań przeprowadzonych wśród gospodarstw domowych niedotkniętych ubóstwem energetycznym. Może to mieć miejsce w sytuacjach deprywacji materialnej (np. niemożności utrzymania odpowiedniej temperatury w mieszkaniu) przed podjęciem działań w zakresie efektywności energetycznej: zużycie energii przed podjęciem działań w zakresie efektywności energetycznej może być niższe niż szacowane przy standardowych założeniach, stosowanych na przykład w świadectwach charakterystyki energetycznej. Na przykład temperatura wewnątrz budynku może być niższa od temperatury przyjętej w przepisach budowlanych; niektóre pomieszczenia mogą nie być ogrzewane lub mogą być ogrzewane tylko kilka godzin dziennie itp. Takie mniejsze zużycie energii w porównaniu ze standardowymi założeniami nazywa się efektem założeń wstępnych (ang. *prebound effect*). W takich sytuacjach można wykorzystać poprawę efektywności energetycznej, aby osiągnąć godziwy poziom komfortu cieplnego (np. ustawienie termostatu na temperaturę wyższą niż wcześniej; ogrzewanie niektórych pomieszczeń przez więcej godzin dziennie itp.).

To zjawisko wyższego poziomu usług energetycznych (w tym przypadku komfortu) zamiast zmniejszenia zużycia energii nazywa się ogólnie bezpośrednim efektem odbicia. Przy obliczaniu oszczędności energii zgłoszonych zgodnie z art. 8 ust. 1 należy zazwyczaj uwzględnić obydwa efekty (wstępny i odbicia). Oznacza to, że obliczone oszczędności energii wynikające z działań prowadzonych wśród grup priorytetowych na podstawie art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 mogą być niewielkie, co stwarza sytuację paradoksalną w stosunku do celu tego przepisu.

W pkt 1 lit. d) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 uznano, że w tych szczególnych sytuacjach efekt odbicia może być pozytywnym wpływem środków z dziedziny polityki, jeżeli przyczynia się on do zmniejszenia ubóstwa energetycznego, umożliwiając gospodarstwom domowym osiągnięcie godziwego poziomu komfortu cieplnego, zgodnie z definicją ubóstwa energetycznego określoną w art. 2 pkt 52 tej dyrektywy, w której to definicji odniesiono się do „podstawowych poziomów i godziwych standardów życia i zdrowia”.

Dlatego też w przepisie tym zobowiązano również państwa członkowskie do wyjaśnienia sposobu „określania komfortu do celów działań w budynkach” w szczegółach powiadomienia na temat metod obliczania stosowanych w odniesieniu do środków z dziedziny polityki zgłoszonych zgodnie z art. 8. Jeżeli część lub całość poprawy efektywności energetycznej jest wykorzystywana do osiągnięcia poziomu komfortu zdefiniowanego jako „godziwy”, można ją zaliczyć do oszczędności energii zgodnie z art. 8. Tę część poprawy efektywności energetycznej, która zostałaby wykorzystana do osiągnięcia komfortu wykraczającego poza godziwe standardy, należy uznać za efekt odbicia i skorygować w obliczeniach oszczędności energii.

Godziwe normy komfortu cieplnego można na przykład określić zgodnie z założeniami dotyczącymi zachowań użytkowników stosowanymi w przepisach budowlanych lub metodami obliczeniowymi określonymi dla świadectw charakterystyki energetycznej ustanowionych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 2010/31/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L 153 z 18.6.2010, s. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj>).

7.2. Wykazanie celu, jakim jest osiągnięcie oszczędności końcowego zużycia energii, oraz przedstawienie dokumentów potwierdzających, że oszczędności energii wynikają ze środka z dziedziny polityki (pkt 2 lit. a) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791)

W pkt 2 lit. a) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 wymaga się od państw członkowskich:

- 1) wykazania, że jednym z celów środków z dziedziny polityki zgłoszonych zgodnie z art. 8 ust. 1 jest osiągnięcie oszczędności końcowego zużycia energii, oraz
- 2) udokumentowania dowodów na to, że zgłoszone oszczędności energii wynikają ze środka z dziedziny polityki.

Stanowi to uzupełnienie przepisów dotyczących istotności i dodatkowości zawartych w dyrektywie 2012/27/UE oraz w art. 8 ust. 14 lit. c) dyrektywy (UE) 2023/1791 w odniesieniu do kwalifikowalności środków z dziedziny polityki (zob. sekcja 4.7 niniejszego załącznika). Wytyczne dotyczące istotności i dodatkowości można znaleźć w dodatkach IX i XI do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658.

Wymagane dokumentowanie dowodów może również być źródłem dalszych niezbędnych uzasadnień, jeżeli cele polityki nie obejmują wyraźnie osiągnięcia oszczędności końcowego zużycia energii. Przykłady dowodów w postaci dokumentów obejmują wyjaśnienie:

- w jaki sposób opracowano zachętę w celu zapewnienia jej efektu uruchamiającego oraz w jaki sposób monitoruje się wykorzystanie zachęty (np. ocena gotowości do zapłaty w celu ustalenia odpowiednich stawek dotacji; korzystanie z platformy internetowej do rejestrowania działań odnoszących korzyści z zachęty);
- w jaki sposób opracowano dobrowolne porozumienie w celu zapewnienia, by zobowiązanie prowadziło do działań (np. przy wystarczająco silnych zachętach i karach; wymogach dotyczących wyników wykraczających poza dotychczasowy scenariusz postępowania) oraz w jaki sposób monitorowane są skutki dobrowolnego porozumienia (np. za pomocą rocznych sprawozdań stron uczestniczących i weryfikacji przeprowadzanych przez publiczny organ wykonawczy lub stronę trzecią);
- w jaki sposób opracowano środek dotyczący zachowania w celu zapewnienia, by informacje prowadziły do zmiany zachowań (np. przez dostosowane do potrzeb informacje i regularne informacje zwrotne; stosowanie testów pilotażowych w celu określenia najskuteczniejszych podejść) oraz w jaki sposób wykazuje się skutki środka dotyczącego zachowania (np. za pomocą badania randomizowanego z grupą kontrolną);
- w jaki sposób opracowano środek podatkowy w celu zapewnienia oszczędności energii (zob. również sekcja 6.2 dotycząca wykazania skuteczności środków podatkowych).

7.3. Odstępstwa (pkt 2 lit. c) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791)

7.3.1. Art. 9 dyrektywy 2010/31/UE

Pkt 2 lit. c) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że odstępstwo dotyczące oszczędności związanych z renowacją istniejących budynków⁽¹⁾ obejmuje oszczędności wynikające z wdrożenia minimalnych norm charakterystyki energetycznej w budynkach zgodnie z dyrektywą 2010/31/UE, pod warunkiem spełnienia kryterium istotności, o którym mowa w pkt 3 lit. h) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791. Jest to odstępstwo od zasady dodatkowości, zgodnie z którą oszczędności wynikające z wdrożenia obowiązkowych przepisów Unii nie mogą być zgłaszane jako oszczędności energii do celów art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Szczególną uwagę należy zwrócić na unikanie podwójnego zaliczania oszczędności energii wynikających z wdrożenia minimalnych norm charakterystyki energetycznej w budynkach i innych środków z dziedziny polityki wspierających renowację budynków, takich jak programy dotacji i systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej. Renowacja budynków przeprowadzona w celu spełnienia krajowych minimalnych norm charakterystyki energetycznej mogłaby przynieść oszczędności energii, które można zaliczyć na poczet obowiązku państwa członkowskiego w zakresie oszczędności energii. Renowacja budynków przeprowadzona w celu spełnienia krajowych minimalnych norm charakterystyki energetycznej i wspierana w ramach programu dotacji mogłaby również przynieść oszczędności energii, które można zaliczać, ale które powinny być zgłaszane tylko raz, aby uniknąć podwójnego zaliczania.

7.3.2. Art. 5 i 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 (przepisy dotyczące sektora publicznego)

W pkt 2 lit. c) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 zezwala się państwom członkowskim na zaliczanie do celów art. 8 tej dyrektywy oszczędności energii wynikających ze środków w zakresie efektywności energetycznej w sektorze publicznym zgodnie z art. 5 i 6 tej dyrektywy, pod warunkiem że spełniają one wymogi określone w załączniku V do tej dyrektywy. Na przykład renowacja budynku sektora publicznego mogłaby generować oszczędności energii, które zaliczają się na poczet obowiązku państwa członkowskiego w zakresie oszczędności energii, a także przyczynić się do wypełnienia zobowiązań państwa członkowskiego wobec sektora publicznego.

⁽¹⁾ Zob. sekcja 7.3 dotycząca „dodatkowości” w załączniku do zalecenia (UE) 2019/1658.

7.4. Przepisy nadzwyczajne (pkt 2 lit. d) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791)

W przepisie pkt 2 lit. d) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 wyjaśniono, że środki poprawy efektywności energetycznej mające na celu zmniejszenie zapotrzebowania na gaz o 15 % w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. ⁽¹²⁾, następnie przedłużone do marca 2024 r. ⁽¹³⁾, i zmniejszenie zużycia energii elektrycznej brutto w godzinach szczytu między grudniem 2022 r. a marcem 2023 r., średnio co najmniej 5 % na godzinę ⁽¹⁴⁾, można zaliczyć na poczet obowiązków państw członkowskich w zakresie oszczędności energii.

Przepis ten ogranicza kwalifikowalność środków z dziedziny polityki do środków poprawy efektywności energetycznej, wyraźnie wykluczając oszczędności energii wynikające ze środków w zakresie racjonowania lub ograniczania zużycia energii, które nie poprawiają efektywności energetycznej. Terminy „środki w zakresie racjonowania” i „ograniczania” nie są zdefiniowane ani w dyrektywie (UE) 2023/1791, ani w innych przepisach Unii. W tym kontekście należy je uznać za środki, które tymczasowo ograniczają ilość energii dostarczanej konsumentom, na przykład w drodze nałożenia na odbiorcę przemysłowego obowiązku zmniejszenia zużycia energii przez zamknięcie procesu produkcji lub zapewnienie zachęt do takiego działania lub w drodze zwrócenia się do odbiorców detalicznych o unikanie zużycia energii w danych okresach. Środki w zakresie racjonowania lub ograniczania zużycia energii mogą być również środkami mającymi pośredni wpływ na zużycie energii, na przykład przy ograniczeniu godzin otwarcia lub dni otwarcia sklepów lub usług publicznych.

7.5. Wspólny wysiłek redukcyjny (pkt 2 lit. e) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791)

W przepisie pkt 2 lit. e) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 doprecyzowano, że środki z dziedziny polityki w zakresie efektywności energetycznej, które pozwalają zarówno zaoszczędzić energię, jak i ograniczyć emisje objęte zakresem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 ⁽¹⁵⁾, mogą generować oszczędności energii, które można zaliczyć na poczet obowiązku oszczędności energii, pod warunkiem że są one zgodne z pozostałymi przepisami załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791. Doprecyzowanie to nie zmienia kwalifikowalności środków z dziedziny polityki ani obliczania oszczędności energii w porównaniu z poprzednią dyrektywą.

7.6. Interakcje z EU ETS (pkt 2 lit. f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791)

7.6.1. Doprecyzowanie dotyczące dodatkowości w stosunku do EU ETS i jego stosowania w nowych sektorach

W przepisie pkt 2 lit. f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 doprecyzowano, że oszczędności energii wynikające ze środków z dziedziny polityki w zakresie efektywności energetycznej w sektorach objętych unijnymi systemami handlu uprawnieniami do emisji mogą być zaliczane, o ile są one zgodne z przepisami załącznika V regulującymi obliczanie oszczędności energii (w tym wyłączenie paliw kopalnych, zob. sekcja 7.7 niniejszego załącznika). Oznacza to, że oszczędności energii dotyczące paliw objętych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 ⁽¹⁶⁾ (tj. nowym EU ETS w sektorach budynków, transportu i przemysłu) można traktować w taki sam sposób jak oszczędności energii elektrycznej w tych sektorach, podobnie jak oszczędności energii dotyczące paliw w dużych instalacjach przemysłowych objętych istniejącym EU ETS, a mianowicie dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (Dz.U. L 206 z 8.8.2022, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1369/oj>).

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706 z dnia 30 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2022/1369 w odniesieniu do przedłużenia okresu zmniejszenia zapotrzebowania w kontekście środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz oraz w odniesieniu do zwiększenia sprawozdawczości i monitorowania realizacji tych środków (Dz.U. L 93 z 31.3.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/706/oj>).

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz.U. L 2611 z 7.10.2022, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1854/oj>).

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 26, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/842/oj>).

⁽¹⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 134, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj>).

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj>).

Systemy handlu uprawnieniami do emisji mogą zwiększyć cenę energii, co z kolei wpływa na zachowania inwestycyjne i konsumpcyjne, który to skutek należy wziąć pod uwagę, aby zapewnić dodatkowość i istotność oszczędności energii dzięki środkom z dziedziny polityki w zakresie efektywności energetycznej. Przykładowo w następujących przypadkach:

- opracowując programy w sektorze przemysłowym, państwa członkowskie mogłyby ustanowić wymogi dotyczące minimalnego okresu zwrotu, np. dłuższego niż 3 lata. Jeżeli w celu wspierania działań w zakresie efektywności energetycznej w sektorze przemysłowym ceny energii wzrastają, automatycznie skróciłyby to okresy zwrotu w ramach działań w zakresie efektywności energetycznej, potencjalnie wyłączając niektóre działania ze wsparcia politycznego;
- oceniając wpływ środka z dziedziny polityki dotyczącego zachowania, państwa członkowskie mogłyby oszacować wpływ zmian cen energii, w tym ETS, na zużycie energii, z wykorzystaniem szacunków elastyczności cenowej. Efekt ten można następnie kompensować zaobserwowanymi zmianami w zużyciu energii. Stosowanie badań randomizowanych z grupą kontrolną automatycznie uwzględniałoby zmiany cen energii, przy założeniu, że te same ceny będą miały zastosowanie w równym stopniu do osób, których dotyczy i których nie dotyczy środek z dziedziny polityki. Więcej informacji na temat obliczania oszczędności energii wynikających ze środków dotyczących zachowania można znaleźć w dodatku VI do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658.

Nowy art. 30e dyrektywy 2003/87/WE umożliwia państwom członkowskim zwolnienie, do 2030 r., podmiotów objętych regulacją z obowiązku umarzania uprawnień w sektorach objętych nowym EU ETS, pod warunkiem że w latach 2027–2030 podlegają one krajowemu podatkowi od emisji dwutlenku węgla o stawce podatkowej co najmniej równej średniej cenie rozliczenia aukcji. W przypadku gdy państwo członkowskie wybrało to odstępstwo, oszczędności energii wynikające z krajowych środków podatkowych objętych EU ETS można zaliczać tylko wtedy, gdy stawka podatkowa jest wyższa niż średnia cena rozliczenia aukcji, i tylko w odniesieniu do różnicy między stawką podatkową a ceną aukcyjną.

W szczególności:

- Oszczędności energii nie należy zaliczać na podstawie działań w zakresie efektywności energetycznej w instalacjach objętych EU ETS, w przypadku gdy nie istnieją krajowe środki z dziedziny polityki kwalifikowalne na podstawie art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791.
- Podobnie oszczędności energii nie należy zaliczać na podstawie działań w zakresie efektywności energetycznej spowodowanych wzrostem cen energii elektrycznej wynikającym z EU ETS (oraz, wraz z rozszerzeniem systemu handlu uprawnieniami do emisji, wzrostem cen innych końcowych produktów energetycznych), w przypadku gdy nie istnieją krajowe środki z dziedziny polityki.
- Oszczędności energii można zaliczyć, jeżeli istnieje krajowy środek z dziedziny polityki. Na przykład systemy białych certyfikatów, dobrowolne porozumienia i programy dotacji mogą wspierać działania w zakresie efektywności energetycznej w instalacjach objętych EU ETS, z wyjątkiem przypadków, w których instalacje otrzymują przydział bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS i są zobowiązane na mocy art. 11 dyrektywy (UE) 2023/1791 (zob. sekcja 7.6.2 niniejszego załącznika).
- Podobnie oszczędności energii elektrycznej, na przykład wynikające z krajowych środków z dziedziny polityki wspierających wykorzystanie energooszczędnych urządzeń elektrycznych, mogą być zaliczane, tak jak oszczędności energii wynikające z krajowych środków z dziedziny polityki dotyczących paliw objętych rozszerzeniem systemu handlu uprawnieniami do emisji, pod warunkiem że są one zgodne z przepisami wykluczającymi oszczędności energii z paliw kopalnych (zob. sekcja 7.7 niniejszego załącznika).
- Oszczędności energii wynikające z krajowych środków podatkowych mogą być zaliczane, jeżeli nie skorzystano z odstępstwa od rozszerzonego EU ETS (art. 30e dyrektywy 2003/87/WE). W przypadku zastosowania odstępstwa do oszacowania kwalifikujących się oszczędności energii można wykorzystać jedynie różnicę między stawką podatkową a średnią ceną aukcyjną.
- Przy opracowywaniu krajowych środków z dziedziny polityki i szacowaniu oszczędności energii państwa członkowskie mają uwzględnić wpływ EU ETS na ceny nośników energii, aby zapewnić przestrzeganie zasad dodatkowości i istotności.

Pkt 2 lit. f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 i art. 9 ust. 9 tej dyrektywy stanowią również, że jeżeli podmiot jest stroną zobowiązaną w ramach krajowego systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej na podstawie art. 9 tej dyrektywy oraz w ramach EU ETS w odniesieniu do budynków i transportu drogowego, system monitorowania i weryfikacji ma zapewnić, aby cena emisji dwutlenku węgla przenoszona przy uwalnianiu paliwa do zużycia była brana pod uwagę przy obliczaniu i zgłaszaniu oszczędności energii w ramach jego środka w zakresie oszczędności energii.

W przepisach tych podkreślono wymóg związany z EU ETS w odniesieniu do budynków i transportu drogowego, który ma być również stosowany do innych przepisów prawa Unii, jak określono w pkt 2 lit. b) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791, zgodnie z którym oszczędności energii mają charakter dodatkowy w stosunku do oszczędności, które miałyby miejsce w każdym razie bez działalności stron zobowiązanych, uczestniczących, uprawnionych lub organów wykonawczych.

Ponieważ strony zobowiązane przenoszą koszty zakupu uprawnień w ramach EU ETS, ceny energii będą wyższe niż w przypadku braku EU ETS, co wpłynie na zużycie energii i popyt na nią. Przenoszenie opłaty za emisję gazów cieplarnianych w ramach EU ETS w odniesieniu do budynków i paliw w transporcie drogowym spowoduje wzrost cen energii w podobny sposób, w jaki cena emisji dwutlenku węgla jest przenoszona w ramach EU ETS w sektorze energetycznym, wpływając na cenę energii elektrycznej. To samo dotyczy stosowania minimalnych stawek opodatkowania na mocy dyrektywy Rady 2003/96/WE⁽¹⁸⁾ w odniesieniu do wielu paliw. We wszystkich tych przypadkach przy rozważaniu dodatkowości krajowych środków z dziedziny polityki służących oszczędzaniu energii należy uwzględnić wyższe ceny energii wynikające z prawa Unii. W praktyce państwa członkowskie powinny rozważyć, czy wzrost cen energii oznacza, że niektóre działania w zakresie efektywności energetycznej zostałyby podjęte bez środka krajowego. W takim przypadku odnośnych oszczędności energii nie można zaliczać do celów art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791.

7.6.2. Brak dodatkowości oszczędności energii związanych z dostępem do przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS

Pkt 2 lit. f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że państwa członkowskie mogą zaliczać oszczędności energii, które wykraczają poza realizację działań związanych z przydziałem bezpłatnych uprawnień na podstawie dyrektywy EU ETS.

Art. 10a dyrektywy EU ETS stanowi: „Jeżeli instalacja jest objęta obowiązkiem przeprowadzenia audytu energetycznego lub wdrożenia certyfikowanego systemu zarządzania energią zgodnie z [art. 11 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej] oraz jeżeli zalecenia zawarte w sprawozdaniu z audytu lub certyfikowanym systemie zarządzania energią nie zostały wdrożone, kwotę przydziału bezpłatnych uprawnień zmniejsza się o 20 %, chyba że okres zwrotu w przypadku odpowiednich inwestycji jest dłuższy niż trzy lata lub koszty tych inwestycji są nieproporcjonalne. Liczba przydzielonych bezpłatnych uprawnień nie ulega zmniejszeniu, jeżeli operator wykaże, że wdrożył inne środki, które zapewniły redukcję emisji gazów cieplarnianych równoważną redukcji zalecanej dla danej instalacji w sprawozdaniu z audytu lub w ramach certyfikowanego systemu zarządzania energią w danej instalacji”.

Przepis pkt 2 lit. f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 wyraźnie wyklucza oszczędności energii wynikające z działań, które operatorzy instalacji przemysłowych musieliby podjąć, aby otrzymać pełny przydział bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS⁽¹⁹⁾. Instalacje, których to dotyczy, są ograniczone do podlegających art. 11 dyrektywy (UE) 2023/1791. Oszczędności energii, do których się to odnosi, to oszczędności zalecane w sprawozdaniu z audytu lub certyfikowanym systemie zarządzania energią, chyba że:

- 1) okres zwrotu przekracza trzy lata;
- 2) koszty inwestycji są nieproporcjonalne; lub
- 3) wdrożono środek prowadzący do równoważnej redukcji emisji gazów cieplarnianych, na przykład wykorzystanie gazów o niższej emisyjności w procesie przemysłowym.

Ostatecznie decyzja o tym, czy w przypadku szczególnych środków okresy zwrotu przekraczają trzy lata, koszty inwestycji są nieproporcjonalne lub czy osiągnięto równoważne redukcje emisji gazów cieplarnianych, leży w gestii organów regulacyjnych odpowiedzialnych za przydział bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby organy regulacyjne zgłaszały jedynie te oszczędności energii, które wykraczają poza realizację działań niezbędnych do otrzymania przez instalacje pełnej kwoty przydziału bezpłatnych uprawnień.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/96/oj>).

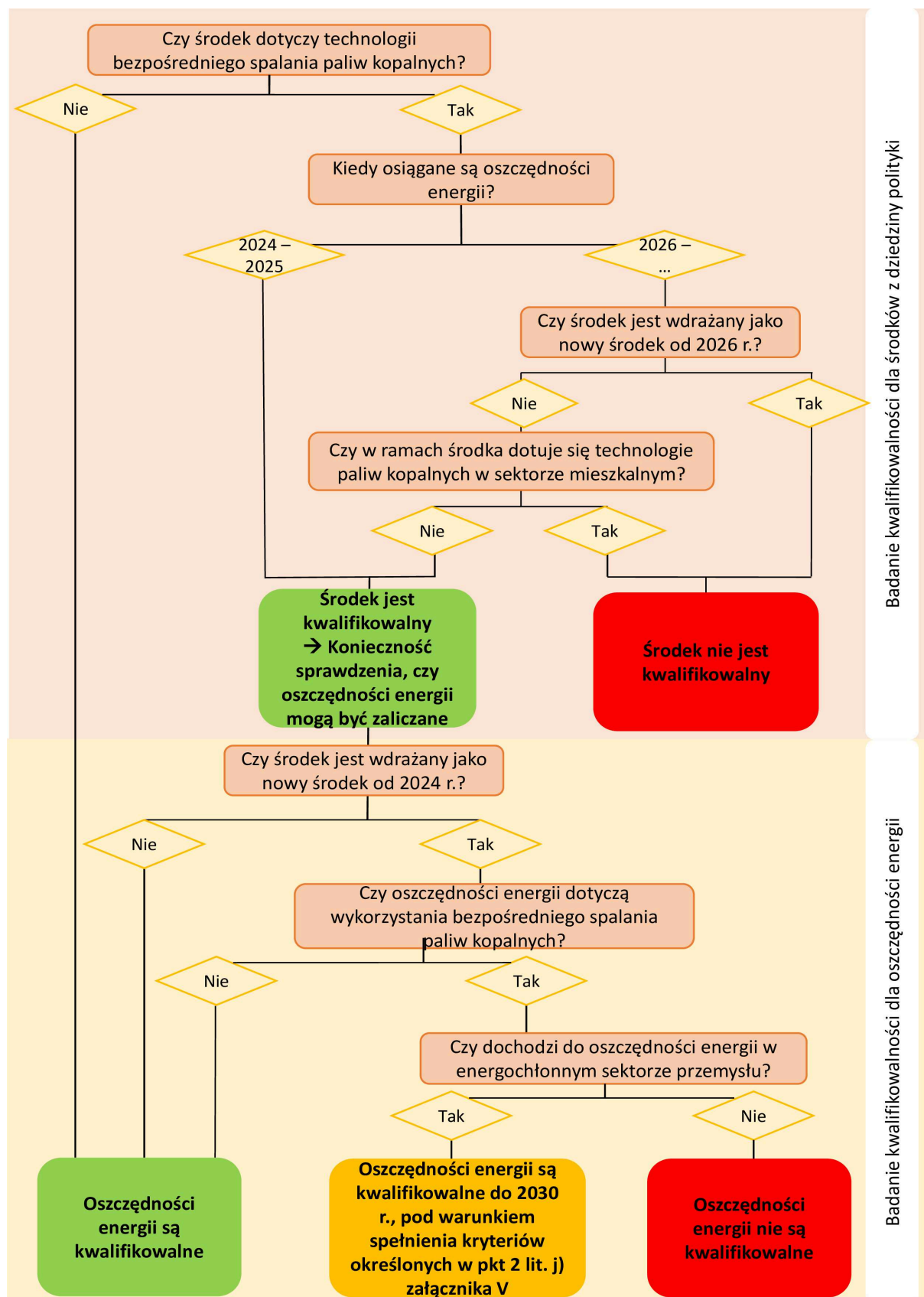
⁽¹⁹⁾ Jedynie zalecenia dotyczące procesu przemysłowego powinny być brane pod uwagę w kontekście warunkowości przydziału bezpłatnych uprawnień. Więcej informacji można znaleźć w wytycznych nr 12 dotyczących zharmonizowanej metodyki przydziału bezpłatnych uprawnień na potrzeby EU ETS – zmiana w 2024 r.: https://climate.ec.europa.eu/document/download/6bdefaa1-2aa8-4306-a4a2-4eb7d751f5ae_en?filename=12_gd12_eneff_conditionalitiy_en.pdf.

7.7. Wyłączenie paliw kopalnych

W pkt 2 lit. h), i), j) i m) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 wprowadzono ograniczenia kwalifikowalności do obowiązku oszczędności energii dotyczące oszczędności energii i środków z dziedziny polityki związanych z technologiami wykorzystującymi bezpośrednio spalanie paliw kopalnych ⁽²⁰⁾.

Rys. 1 stanowi przewodnik służący do oceny, czy oszczędności energii związane z bezpośrednim spalaniem paliw kopalnych można zaliczyć do celów art. 8, 9 i 10 oraz art. 28 ust. 11 dyrektywy (UE) 2023/1791, w ramach dwóch kolejnych badań: czy środek z dziedziny polityki jest kwalifikowalny, a następnie czy oszczędności energii wynikające z tego środka z dziedziny polityki są kwalifikowalne.

⁽²⁰⁾ We wniosku dotyczącym przekształcenia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków wprowadzono ogólne ograniczenie wsparcia publicznego dla technologii spalania paliw kopalnych w sektorze budynków. Ostateczne porozumienie w sprawie tych przepisów przekształconej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków będzie musiało zostać rozważone również w kontekście obowiązku oszczędności energii na podstawie art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791.



Rys. 1

Kwalifikowalność oszczędności energii wynikających ze środków z dziedziny polityki dotyczących wykorzystania technologii opartych na paliwach kopalnych ⁽²¹⁾

W motywie 65 dyrektywy (UE) 2023/1791 wyjaśniono, że przepisy te mają zastosowanie do przypadków, w których państwa członkowskie wspierają wdrażanie wydajnych technologii opartych na paliwach kopalnych (takich jak kotły na paliwa kopalne lub pojazdy napędzane benzyną) lub wczesne zastąpienie takich technologii podobnymi produktami. Zdaniem Komisji oznacza to, że:

- Ograniczenie to nie ma zastosowania do pośredniego wykorzystania paliw kopalnych, na przykład gdy w budynku zastosowano środki izolacyjne, co zmniejsza zużycie paliw kopalnych, lub gdy energia elektryczna wykorzystywana do zasilania nowych urządzeń jest wytwarzana przy użyciu paliw kopalnych.
- Środki z dziedziny polityki ukierunkowane na zmiany zachowań lub zmiany organizacyjne mające na celu zmniejszenie zużycia paliw kopalnych przez istniejące instalacje lub urządzenia, takie jak systemy ekologicznego stylu jazdy lub promowanie wspólnego użytkowania samochodów, nadal pozostają kwalifikowalne.
- Środki z dziedziny polityki mające na celu poprawę efektywności istniejących urządzeń są kwalifikowalne, jeżeli nie wiążą się z dodatkowymi inwestycjami kapitałowymi w sprzęt. Na przykład polityka promująca stosowanie niższych temperatur przepływu w istniejącej flocie kotłów na paliwa kopalne jest kwalifikowalna, ale strategie dotyczące finansowania modernizacji silników wykorzystujących paliwa kopalne nie są kwalifikowalne.

Jeżeli obowiązywanie środka z dziedziny polityki rozpoczęło się przed zastosowaniem ograniczeń, może on przynosić oszczędności do końca okresu. Na przykład w ramach programu dotacji udzielono wsparcia na instalację kotła na paliwo kopalne w styczniu 2023 r. Państwo członkowskie może zaliczać oszczędności energii z tej instalacji przez okres do 8 lat (2023–2030), pod warunkiem że spełnione są inne warunki określone w załączniku V.

Przepisy zawarte w niniejszej sekcji i w dyrektywie (UE) 2023/1791 pozostają bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 ⁽²²⁾ ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego, w szczególności jego art. 7 ust. 2, ani dla przepisu dotyczącego stopniowego wycofywania zachęt do instalacji w budynkach kotłów zasilanych paliwami kopalnymi, zawartych w art. 15 wniosku dotyczącego przekształcenia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków ⁽²³⁾. Jeżeli przepis ten zostanie przyjęty, wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków będzie musiał zostać rozpatrzony w kontekście obowiązku oszczędności energii na podstawie art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791.

7.7.1. Kwalifikowalność środków z dziedziny polityki

Pkt 2 lit. h) ppkt (i) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że środki z dziedziny polityki dotyczące „wykorzystania technologii bezpośredniego spalania paliw kopalnych, które to środki są wdrażane jako nowe środki od dnia 1 stycznia 2026 r.”, nie są kwalifikowalne. Ma to zastosowanie nawet wtedy, gdy taki środek z dziedziny polityki generuje również oszczędności energii dzięki technologiom, które nie są oparte na paliwach kopalnych. Zdaniem Komisji „wdrażane jako nowe” oznacza, że ograniczenie ma zastosowanie do nowych środków z dziedziny polityki, jak również do istniejących środków z dziedziny polityki, które wchodzi w nowy cykl wdrażania. Na przykład, jeżeli program dotacji zależy od decyzji w sprawie budżetu rocznego, ograniczenie miałoby zastosowanie dopiero od dnia przydzielenia nowego budżetu, nawet jeśli nastąpi to po dniu 1 stycznia 2026 r.

Pkt 2 lit. h) ppkt (ii) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że środki z dziedziny polityki wspierające „wykorzystanie technologii bezpośredniego spalania paliw kopalnych w budynkach mieszkalnych, które to środki są wdrażane od dnia 1 stycznia 2026 r.”, nie są kwalifikowalne. Zdaniem Komisji oznacza to, że w sektorze mieszkaniowym ograniczenie kwalifikowalności ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2026 r., niezależnie od tego, czy środek z dziedziny polityki jest „wdrażany jako nowy” czy też nie. Na przykład program dotacji przestałby być kwalifikowalny od 1 stycznia 2026 r., gdyby co najmniej jedno z jego działań wspierało instalację systemów grzewczych opartych na paliwach kopalnych w sektorze mieszkaniowym, nawet jeśli jeszcze nie rozpoczął się nowy cykl wdrażania.

⁽²¹⁾ W diagramie założono, że żadne inne kwestie nie mają wpływu na kwalifikowalność oszczędności energii.

⁽²²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1369/oj>).

⁽²³⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, COM(2021) 802 final.

7.7.2. Zliczanie oszczędności energii uzyskanych dzięki kwalifikującym się środkom z dziedziny polityki

W pkt 2 lit. i) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 przewidziano, że oszczędności energii wynikające ze środków z dziedziny polityki dotyczących bezpośredniego spalania paliw kopalnych nie są kwalifikowalne, jeżeli środki z dziedziny polityki są „wdrażane jako nowe” od dnia 1 stycznia 2024 r. Data ta znajduje również odzwierciedlenie w pkt 2 lit. m) załącznika V. Zdaniem Komisji ma to zastosowanie do działań wynikających ze środków z dziedziny polityki „wdrażanych jako nowe”, nawet jeśli metody obliczania obowiązywały przed rozpoczęciem nowego okresu wdrażania.

W przypadku środków z dziedziny polityki promujących łączenie technologii udział oszczędności energii związanych z technologiami spalania paliw kopalnych nie jest kwalifikowalny od dnia 1 stycznia 2024 r. Począwszy od 2026 r. „mieszany” charakter środka (obejmujący wsparcie na rzecz technologii bezpośrednio wykorzystującej paliwa kopalne) sprawiłby, że cały środek z dziedziny polityki stałby się niekwalifikowalny, a zatem nie występowałyby już trudności dotyczące rozliczania.

Oszczędności energii wynikające z technologii bezpośredniego spalania paliw kopalnych zwiększających efektywność energetyczną w energochłonnych przedsiębiorstwach sektora przemysłu są objęte specjalnym odstępstwem określonym w pkt 2 lit. j) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791. Te oszczędności energii kwalifikują się tylko wtedy, gdy spełniają szereg warunków określonych w tym przepisie. Odstępstwo jest uzależnione od przeprowadzenia audytu energetycznego stanowiącego dowód na to, że nie ma technicznie wykonalnej alternatywy dla bezpośredniego wykorzystania paliw kopalnych w danym zastosowaniu sektora energochłonnego (np. ze względu na bardzo wysoką temperaturę potrzebną w procesach przemysłowych). Wyniki audytu powinny również potwierdzać, że technologia związana z bezpośrednim spalaniem paliw kopalnych w ramach odstępstwa nie zwiększa ilości potrzebnej energii ani mocy instalacji, że jest zgodna z najbardziej aktualnymi odnośnymi przepisami Unii dotyczącymi emisji oraz że zapobiega efektom blokady technologicznej poprzez zapewnienie w przyszłości kompatybilności z neutralnymi dla klimatu alternatywnymi paliwami niekopalnymi i powiązаныmi technologiami. Ponadto na podstawie wyników audytu należy opracować plan wdrażania obejmujący wszystkie zalecane działania z okresem zwrotu wynoszącym 5 lat lub krótszym.

7.8. Przepisy wspierające technologie energii słonecznej termicznej

W pkt 2 lit. l) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 doprecyzowano, że „ciepło produkowane z wykorzystaniem technologii energii słonecznej termicznej z promieniowania słonecznego można wyłączyć z ich końcowego zużycia energii”. Przepis ten jest zgodny ze sposobem, w jaki uwzględnia się ciepło otoczenia w przypadku pomp ciepła, zapewniając w ten sposób równe traktowanie obydwu technologii, tj. technologii energii słonecznej termicznej i pomp ciepła.

Ciepła woda wytwarzana przez instalację wykorzystującą energię słoneczną termiczną nie może przyczynić się do dostaw energii do nadrzędnego systemu energetycznego. W związku z tym zapotrzebowanie na energię na poziomie systemu energetycznego jest zmniejszane przez instalację wykorzystującą energię słoneczną termiczną. Dlatego też ciepło wytwarzane z wykorzystaniem technologii energii słonecznej termicznej można uwzględnić przy obliczaniu oszczędności końcowego zużycia energii związanych z danym zastosowaniem końcowym (np. ciepłą wodą użytkową).

Kwalifikujące się oszczędności energii uzyskane przez instalacje wykorzystujące energię słoneczną termiczną obejmują ilość energii wyłącznie dla danego zastosowania końcowego; nie odnoszą się do całej produkcji ciepła w instalacji wykorzystującej energię słoneczną termiczną.

Energii elektrycznej wytwarzanej z paneli fotowoltaicznych na miejscu nie można zaliczać do oszczędności końcowego zużycia energii w kontekście art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791. Wyjaśnienie dodane w pkt 2 lit. l) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 dotyczy konkretnie harmonizacji przepisów dotyczących urządzeń wytwarzających ciepło (pompy ciepła i technologie ciepła słonecznego). Nie obejmuje ono przypadków energii elektrycznej wytwarzanej na miejscu, również ze względu na fakt, że art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 koncentruje się na oszczędnościach końcowego zużycia energii, a energia fotowoltaiczna nie zmniejsza końcowego zużycia energii. Energia fotowoltaiczna zmienia źródło energii elektrycznej, ale nie zmniejsza zużycia energii elektrycznej przez urządzenia, oświetlenie, pojazdy elektryczne lub inne zastosowania końcowe.

7.9. Określenie oszczędności energii wynikających ze środków podatkowych

7.9.1. Stosowanie elastyczności oraz pokrywanie się z innymi środkami z dziedziny polityki i prawodawstwem Unii

Dodatek IV do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658 zawiera już wytyczne dotyczące wymogów określonych w pkt 4 lit. a), b) i c) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 w odniesieniu do obliczania oszczędności energii wynikających ze środków podatkowych. Wymogi te uzupełniono nowymi lub zmienionymi wymogami w pkt 4 lit. b), d) i f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791, omówionymi w niniejszej sekcji, a także nowym pkt 4 lit. e) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791, omówionym w następnym sekcji.

Przepisy pkt 4 załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 dotyczące metodyki i stosowania elastyczności do obliczania oszczędności energii wynikających ze środków podatkowych zostały zmienione w celu wyjaśnienia i podkreślenia, że:

- Przy ocenie oszczędności energii wynikających ze środków podatkowych, które mogą kwalifikować się zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 (nowy pkt 4 lit. d) w załączniku V), należy stosować jedynie elastyczność krótkookresową: w tym celu nie należy stosować elastyczności długookresowej, chyba że można uzasadnić, w jaki sposób uniknięto podwójnego zaliczania oszczędności energii wynikających z innych przepisów Unii i innych środków z dziedziny polityki zgłoszonych zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 (zmieniony pkt 4 lit. b) załącznika V) lub je skorygowano.
- Pozostałe przepisy Unii, które należy uwzględnić w przypadku ryzyka nakładania się zakresów i podwójnego zaliczania, obejmują w każdym przypadku przepisy, o których mowa w pkt 2 lit. f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 (tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631⁽²⁴⁾ oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE⁽²⁵⁾) oraz w pkt 4 lit. a) i f) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 (odpowiednio dyrektywę 2003/96/WE i dyrektywę Rady 2006/112/WE⁽²⁶⁾ oraz dyrektywę (UE) 2023/959).
- Elastyczność krótkookresowa stosowana w obliczeniach ma mieć zastosowanie do państwa członkowskiego, które zgłasza oszczędności energii, i musi być uzasadniona wynikami badań towarzyszących przeprowadzonych przez niezależny instytut (zmieniony pkt 4 lit. b) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791).

Celem tych przepisów jest zapewnienie, aby przy stosowaniu elastyczności do szacowania oszczędności energii nie dochodziło do podwójnego naliczania. Przykładem środka z dziedziny polityki podatkowej, w przypadku którego do oszacowania oszczędności energii można wykorzystać zarówno elastyczność krótko-, jak i długookresową, jest środek, w którym uwzględniono wszystkie nakładające się na siebie środki lub wymogi z dziedziny polityki, zarówno na poziomie Unii, jak i państw członkowskich. Oznaczałoby to uwzględnienie minimalnego poziomu opodatkowania wymaganego na mocy dyrektywy 2003/96/WE oraz uwzględnienie innych środków z dziedziny polityki, które wpływają na decyzje inwestycyjne i wynikające z nich oszczędności energii. Kluczowe środki z dziedziny polityki na poziomie Unii obejmują ekoprojekt, nowe przepisy dotyczące emisji CO₂ z pojazdów oraz wymogi dotyczące audytu energetycznego na podstawie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Na poziomie państw członkowskich nakładające się na siebie środki z dziedziny polityki mogą obejmować między innymi systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej, programy dotacji i dobrowolne porozumienia. W przypadku gdy środki z dziedziny polityki podatkowej pokrywają się z innymi zgłoszonymi środkami z dziedziny polityki wpływającymi na decyzje inwestycyjne, do obliczania wpływu środka podatkowego państwa członkowskie powinny stosować jedynie szacunki elastyczności krótkookresowej. Szacunki elastyczności długookresowej powinny być stosowane wyłącznie w przypadku, gdy oszczędności nie są zgłaszane w odniesieniu do pokrywających się krajowych środków z dziedziny polityki. W ten sposób można uniknąć podwójnego zaliczania.

Więcej wytycznych dotyczących kwestii związanych z oceną oszczędności energii wynikających ze środków podatkowych oraz obliczaniem elastyczności krótkookresowej w kontekście art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 można znaleźć w dodatku IV do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658.

Należy również zauważyć, że zgodnie z częścią 3.3 lit. f) załącznika III do rozporządzenia (UE) 2018/1999 państwa członkowskie mają przedstawić informacje na temat swojej metody obliczeniowej, w tym zastosowanej elastyczności cenowej i sposobu jej ustalenia, zgodnie z pkt 4 załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791. W związku z tym nowe wymogi wskazane w niniejszej sekcji załącznika należy również uwzględnić w informacjach i uzasadnieniach zawartych w powiadomieniach i sprawozdaniach państw członkowskich.

⁽²⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z dnia 17 kwietnia 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011 (Dz.U. L 111 z 25.4.2019, s. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/631/oj>).

⁽²⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz.U. L 285 z 31.10.2009, s. 10, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/125/oj>).

⁽²⁶⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>).

7.9.2. Efekty dystrybucyjne i ich łagodzenie

Pkt 4 załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 uzupełniono o nową lit. e), w której zobowiązano państwa członkowskie do określenia efektów dystrybucyjnych opodatkowania i równoważnych środków w odniesieniu do grup docelowych, o których mowa w art. 8 ust. 3 tej dyrektywy. Zobowiązano w nim również państwa członkowskie do przedstawienia skutków środków łagodzących wdrożonych zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Komisja uważa, że efekty dystrybucyjne mogą wystąpić między grupami dochodowymi (wpływ na sprawiedliwość pionową) lub w obrębie tych samych grup dochodowych (wpływ na sprawiedliwość poziomą). Druga z sytuacji może zaistnieć na przykład w przypadku, gdy gospodarstwa domowe o podobnych dochodach mają inne obciążenia energetyczne ze względu na swoją lokalizację (np. obszary o starszych lub nowszych zasobach budowlanych lub różnice klimatyczne).

W pkt 4 lit. e) załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791 skoncentrowano się na ryzyku, że środki podatkowe pogłębiają ubóstwo energetyczne. Ocena powinna zatem skupiać się na bezpośrednich efektach dystrybucyjnych. Takiej oceny (bezpośredniej analizy rozkładu ciężaru) dokonuje się zazwyczaj za pomocą modelowania mikroekonomicznego, w którym analizuje się skutki podatkowe dla udziału wydatków na energię w porównaniu z dochodami lub wydatkami całkowitymi, według grup dochodów lub wydatków. Głównymi źródłami danych na potrzeby takiej oceny są zazwyczaj badania budżetów gospodarstw domowych. Określony ilościowo negatywny (lub pozytywny) skutek podatku opiera się na wymiarach dochodów, ponieważ zmiana kompensacyjna jest wykorzystywana jako wskaźnik, i wyraża kwotę, o którą średnie całkowite wydatki gospodarstw domowych o niskich dochodach musiałyby wzrosnąć/zmniejszyć się w roku docelowym (2030 r.), aby utrzymać stosunek wydatków bezwzględnych z roku referencyjnego do ogólnych średnich wydatków na energię. Wprowadzenie niektórych środków z dziedziny polityki zazwyczaj nie zwiększa jednak łącznych wydatków na energię, lecz wprowadza nowe koszty inwestycji dla gospodarstw domowych. W związku z tym wysokość wzrostu dochodu wymaganą w przypadku konkretnego gospodarstwa domowego, aby utrzymać ten sam poziom dobrobytu, należy obliczyć za pomocą zmiany kompensacyjnej (zmniejszenie poziomu dobrobytu), w przypadku gdy państwa członkowskie mogą wykazać niekorzystne skutki wprowadzenia opodatkowania bez żadnego wsparcia finansowego pokrywającego zwiększone obciążenie dochodów.

Innym opcjonalnym parametrem lepiej odzwierciedlającym efekty dystrybucyjne jest obliczanie ich na podstawie zużycia energii dla pierwszego lub drugiego kwintyla (lub decyla) dochodu lub obydwu tych wskaźników, jak wyrażono w statystykach Unii. Wymaga to mikromodelowania przypisywania zużycia energii w każdej grupie dochodów, ale zapewnia większą dokładność w izolowaniu skutków podatkowych.

Środki łagodzące na potrzeby efektów dystrybucyjnych środków podatkowych obejmują wsparcie finansowe (np. obniżone stawki podatkowe, taryfy socjalne bądź transfery lub rekompensaty) oraz środki z dziedziny polityki ukierunkowane na poprawę efektywności energetycznej. Obniżone stawki podatkowe i taryfy socjalne zmniejszają efekt oszczędności energii wynikający ze środków podatkowych. W związku z tym środki w zakresie transferu lub rekompensaty byłyby w większym stopniu zgodne z celem dotyczącym oszczędności energii. Jeżeli jednak są one dostarczane po opłaceniu energii lub wymagają procedury składania wniosków, mogą nie być tak skuteczne w docieraniu do dotkniętych grup i łagodzeniu efektów dystrybucyjnych. Podobnie gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji i mające wysokie zapotrzebowania w zakresie zużycia energii mogą nie otrzymać odpowiedniej rekompensaty za nieuniknione dodatkowe wydatki. Środki z dziedziny polityki w zakresie efektywności energetycznej ukierunkowane na gospodarstwa domowe o niskich dochodach zmniejszają koszty usług energetycznych tych gospodarstw domowych i ograniczają zapotrzebowanie na środki łagodzące, które wymagają wsparcia finansowego bez poprawy efektywności energetycznej. W przypadku gdy liczba gospodarstw domowych w grupach priorytetowych, na które wpływają środki podatkowe, jest większa niż liczba gospodarstw domowych, które mogą być odbiorcami działań w zakresie wystarczająco gruntownej efektywności energetycznej przed rozpoczęciem stosowania środka podatkowego, w perspektywie krótko- i średnioterminowej prawdopodobnie potrzebne będzie połączenie środków z dziedziny polityki dotyczących poprawy efektywności energetycznej i wsparcia finansowego. W każdym przypadku, aby oszczędności energii kwalifikowały się do celów art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791, państwa członkowskie mają wykazać, że środki łagodzące mają na celu oszczędność energii.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 w ocenie należy zatem wykazać, w jaki sposób środki łagodzące przyczyniają się do wsparcia grup docelowych przez:

- przewidywanie efektów dystrybucyjnych i zmniejszenie ryzyka ubóstwa energetycznego;
- zapewnienie im dostępu do środków poprawy efektywności energetycznej i czerpania z nich korzyści.

8. WYMOGI DOTYCZĄCE SPRAWOZDAWCZOŚCI

8.1. Aktualizacja zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu

Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2018/1999 państwa członkowskie są zobowiązane do przedłożenia do dnia 30 czerwca 2024 r., potem do dnia 1 stycznia 2034 r., a następnie co 10 lat, aktualizacji ostatnio zgłoszonych zintegrowanych **krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu**. Art. 14 ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do przedstawiania projektu aktualizacji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu zawsze na rok przed upływem terminu przedłożenia określonego w art. 14 ust. 2.

Oprócz ustanowienia wspomnianych wymogów rozporządzeniem (UE) 2018/1999 w art. 8 ust. 10 i 11 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o wielkości zmienionych wymaganych oszczędności energii zgodnie z nowym celem określonym w art. 8 ust. 1 i 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 w zaktualizowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, a także w kolejnych wydaniach krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Informacje te powinny obejmować obliczenie wielkości oszczędności energii, która ma zostać osiągnięta w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2030 r., i w stosownych przypadkach wyjaśnienie, w jaki sposób ustanowiono roczny wskaźnik oszczędności i podstawę obliczeń oraz w jaki sposób i w jakim zakresie zastosowano warianty, o których mowa w art. 8 ust. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791. Więcej informacji na temat wariantów przewidzianych w art. 8 ust. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 (poprzedni art. 7 ust. 4 dyrektywy 2012/27/UE) można znaleźć w sekcji 3.4 załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658.

W art. 8 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano również państwa członkowskie do uwzględnienia informacji na temat stosowanych wskaźników, średniej arytmetycznej udziałów i rezultatów wdrożenia środków z dziedziny polityki ustanowionych zgodnie z art. 8 ust. 3 tej dyrektywy. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w sekcji 4.4 niniejszego załącznika.

Ponadto w zaktualizowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu lub w krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu państwa członkowskie powinny również uwzględnić art. 8 ust. 14 dyrektywy (UE) 2023/1791 (zob. również sekcja 8.2 niniejszego załącznika). Zgodnie z art. 8 ust. 14 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie wykazują, w tym, w stosownych przypadkach, wraz z dowodami i obliczeniami:

- że w przypadkach gdy ma miejsce nakładanie się oddziaływania różnych środków z dziedziny polityki lub działań indywidualnych, oszczędność energii nie jest zaliczana podwójnie;
- w jaki sposób uzyskane oszczędności energii przyczyniają się do osiągnięcia ich krajowego wkładu w realizację ogólnych celów UE w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. zgodnie z art. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791;
- że środki z dziedziny polityki są ustanawiane w celu wypełnienia ich obowiązku oszczędności energii, opracowywane zgodnie z art. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz że środki te są kwalifikowalne i odpowiednie, aby zapewnić osiągnięcie wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności końcowego zużycia energii na koniec każdego okresu objętego obowiązkiem.

Art. 8 ust. 14 lit. a) i b) dyrektywy (UE) 2023/1791 włączono już do art. 7 ust. 12 dyrektywy 2012/27/UE. Więcej informacji na temat tych wymogów w zakresie sprawozdawczości można zatem znaleźć w sekcji 7.9 i w dodatku XI do załącznika do zalecenia (UE) 2019/1658. Więcej informacji na temat wymogów sprawozdawczych określonych w art. 8 ust. 14 lit. c) dyrektywy (UE) 2023/1791 można znaleźć w sekcji 4.7 niniejszego załącznika.

8.2. Sprawozdania z postępów

W art. 17 rozporządzenia (UE) 2018/1999 zobowiązano państwa członkowskie do przedkładania zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu obejmujących wszystkie pięć wymiarów unii energetycznej, przy czym jednym z wymiarów jest efektywność energetyczna.

W art. 21 lit. b) pkt 3 rozporządzenia (UE) 2018/1999 oraz w części 2 lit. b), c) i d) załącznika IX do tego rozporządzenia określono informacje dotyczące efektywności energetycznej, które należy uwzględnić, obejmujące sprawozdawczość związaną z obowiązkami określonymi w art. 8, 9 i 10 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Oprócz informacji określonych w rozporządzeniu (UE) 2018/1999 państwa członkowskie są zobowiązane do uwzględnienia informacji określonych w art. 8 ust. 4, 10 i 14 dyrektywy (UE) 2023/1791, jak wyjaśniono w sekcji 8.1 niniejszego załącznika. Wymogi dotyczące sprawozdawczości w odniesieniu do tych przepisów odnoszą się w rzeczywistości zarówno do krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu oraz ich późniejszych wydań, jak i do zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu oraz ich późniejszych wydań.

Ponadto w art. 9 ust. 10 i art. 10 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 przewidziano dodatkowe wymogi w zakresie sprawozdawczości, a mianowicie wymóg, aby państwa członkowskie uwzględniały w swoich zintegrowanych krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu informacje na temat wprowadzonych systemów pomiaru, kontroli i weryfikacji, w tym stosowanych metod, zidentyfikowanych problemów i sposobu rozwiązania tych problemów. Więcej informacji na temat systemów pomiaru, kontroli i weryfikacji można znaleźć w sekcji 6.1 niniejszego załącznika.

— Pierwsze zintegrowane krajowe sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu miały zostać złożone do 15 marca 2023 r., następnie państwa członkowskie muszą składać sprawozdania z postępów co dwa lata.