

Efektywność Energetyczna - wyzwania, rozwiązania

OPŁATA ZASTĘPCZA w polskim systemie białych certyfikatów



Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. (KAPE) jest firmą doradczo-konsultingową działającą w obszarze efektywnego zarządzania energią. Na rynku istnieje od 1994 roku. Firma oferuje m.in. kompleksowe, niezależne doradztwo w zakresie optymalizacji produkcji i zużycia energii oraz wykonuje audyty dla branży przemysłowej i budownictwa. Prowadzi krajowe i międzynarodowe projekty edukacyjne oraz świadczy usługi dla jednostek samorządu terytorialnego, związane z realizacją gospodarki niskoemisyjnej. KAPE promuje europejskie standardy w zakresie prawidłowego gospodarowania energią oraz wspiera przedstawicieli biznesu we wdrażaniu strategii dekarbonizacji.



Projekt Ensmov PLUS wspomaga kraje członkowskie Unii Europejskiej w monitorowaniu, zmienianiu, udoskonalaniu i wdrażaniu polityk efektywności energetycznej poprzez opracowanie materiałów na temat praktycznych i strategicznych zagadnień wiążących się z realizacją Artykułu 8 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED) – (Art.7 w wersji pierwotnej).

SPIIS TREŚCI

1.	Cel i sposób przygotowania dokumentu	5
2.	Wstęp	7
3.	Opłata zastępcza w systemie świadectw efektywności energetycznej	13
4.	Kiedy można uiścić opłatę zastępczą	18
5.	Cel opłaty zastępczej	19
5.1.	Interpretacja 1 – opłata zamiast inwestycji	20
5.2.	Interpretacja 2 – w zastępstwie inwestycji	20
5.3.	Opcja 3 – pożądana	21
6.	Ścieżki decyzyjne podmiotów zobowiązanych w zakresie zastosowania opłaty zastępczej	22
6.1.	Ścieżka 1 – przedsiębiorstwo nie chce kupować białych certyfikatów ani realizować przedsięwzięć u swoich odbiorców końcowych	23
6.2.	Ścieżka 2 – przedsiębiorstwo zobowiązane realizuje obowiązek poprzez zakup białych certyfikatów	23
6.3.	Ścieżka 3 – przedsiębiorstwo zobowiązane, zintegrowane pionowo, realizuje obowiązek poprzez zakup białych certyfikatów od podmiotów będących częścią grupy	23
7.	Wpływy z opłaty zastępczej	25
8.	Wartość rynku białych certyfikatów	27
9.	Porównanie wypełnienia zobowiązań poprzez uiszczenie opłaty zastępczej i zakup białych certyfikatów	29

10.	Obecny sposób określania opłaty zastępczej	31
10.1.	Zalety	32
10.2.	Wady	32
11.	Propozycje nowego podejścia do określenia wysokości opłaty zastępczej	33
11.1.	Opcja 0 – status quo	36
11.2.	Koszty NFOSIGW jako benchmark	37
11.2.1.	Zalety	38
11.2.2.	Przykład Irlandii	38
11.3.	Ustalenie opłaty zastępczej w sposób analogiczny do zielonych certyfikatów	40
11.3.1.	Zalety	40
11.3.2.	Wady	40
12.	Aneks	41
	Wolumen wydanych w roku 2023 świadectw efektywności energetycznej	41



CEL I SPOSÓB PRZYGOTOWANIA DOKUMENTU

Celem niniejszego dokumentu, przygotowanego przez zespół Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A., jest zebranie informacji na temat opłaty zastępczej, zdefiniowanie jej funkcji i zebranie argumentów przemawiających za zmianą sposobu jej wyznaczania, oraz zaproponowanie sposobu jej ustalania.

Dokument został opracowany dwuetapowo: wersja robocza została przesłana do interesariuszy, a następnie zorganizowano spotkanie, w którym wzięli udział eksperci KAPE, oraz interesariusze reprezentujący różne punkty widzenia i interesy. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele podmiotów zobowiązanych, odbiorców końcowych, instytucji finansujących, organizacji eksperckich i organizacji pozarządowych.

Głosy z dyskusji uwzględniono w końcowej wersji dokumentu.

W wyniku dyskusji wyłoniono dwa sposoby ustalania opłaty zastępczej:

1. Poprzez benchmark kosztów NFOŚiGW (rozdział „Koszty NFOŚiGW jako benchmark” strona 37),
2. W sposób podobny, jak w przypadku systemu zielonych certyfikatów (rozdział Ustalenie opłaty zastępczej w sposób analogiczny do zielonych certyfikatów, strona 40).

Na podstawie zebranych informacji i wyniku dyskusji ustalono, że rozwiązaniem najbardziej korzystnym z punktu widzenia efektywności i klarowności wydawania środków byłby prawdopodobnie system oparty na benchmarku kosztów NFOŚiGW (rozdział: Koszty NFOŚiGW jako benchmark, strona 37). Za wyborem takiej opcji przemawiają następujące argumenty:

- Relatywna łatwość określenia benchmarku (NFOŚiGW jest adresatem niewykorzystanych przez podmioty zobowiązane środków pieniężnych oraz prowadzi odpowiednie statystyki),
- Transparentność,
- Logika - za wpływy z opłaty zastępczej NFOŚiGW, poprzez swoje programy, byłby w stanie „zakupić” taką samą liczbę toe, jaka została „zakupiona” poprzez opłatę zastępczą,
- System białych certyfikatów ustabilizuje się na poziomie pozwalającym sukcesywnie realizować najbardziej opłacalne zadania (mniej opłacalne powinny być realizowane przy wykorzystaniu instrumentów alternatywnych – „alternative measures”).

Należy zaznaczyć, że przyjęcie wariantu „tak, jak w zielonych certyfikatach” ma swoje zalety, przede wszystkim prostotę i znajomość tego mechanizmu przez uczestników rynku.



WSTĘP

Polski system wsparcia działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej („oszczędzania energii”) składa się z kilku elementów (narzędzi wsparcia):

1. Programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW),
2. Funduszy europejskich,
3. Funduszu termomodernizacji,
4. Funduszy Regionalnych,
5. Budżetów samorządów,
6. Systemu białych certyfikatów.

Pierwsze pięć źródeł finansowania efektywności energetycznej opiera się na udzielaniu dotacji lub pożyczek. Te źródła finansowania są znacznie większe od całego rynku białych certyfikatów. Na przykład program Czyste Powietrze, którego kluczowym komponentem jest termomodernizacja, do 12 kwietnia 2024 złożono ponad 832 tys. wniosków na łączną kwotę dofinansowania 26 mld PLN¹. Wartość całego rynku białych certyfikatów i opłaty zastępczej w roku 2023 oszacowana została na ok. 1.1 mld. PLN. Oczywiście jest, że system białych certyfikatów nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z efektywnością ener-

getyczną. Poza tym systemem pozostają działania mniej opłacalne, takie jak np. termomodernizacja budynków publicznych, czy działania skierowane na przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nie przeprowadzono wyraźnej linii demarkacyjnej, określającej jakie inwestycje powinny być realizowane poprzez system białych certyfikatów, a jakie przy wykorzystaniu środków dodatkowych.

Białe certyfikaty są wyjątkowym narzędziem, którego istotą jest wspieranie efektywności energetycznej w warunkach rynkowych.

Zgodnie z obowiązującym prawem wielkość oszczędności w zakresie energii finalnej przez podmioty zobowiązane ustawą i efektywności energetycznej (UEE) określono na poziomie 1,5% oszczędności rocznej. Realizacja tego celu jest sumą:

- a. Liczby umarzanych białych certyfikatów (za dany rok),
- b. Liczby jednostek opłaty zastępczej,
- c. Ilością oszczędzonej energii uzyskaną pomocy oparciu o art. 15 UEE,
- d. Ilością oszczędzonej energii uzyskaną pomocy oparciu o art. 15a UEE

¹ Zasady programu „Czyste Powietrze”:
<https://czystepowietrze.gov.pl/media/informacje-prasowe/nowe-zasady-w-programie-czyste-powietrze>

- e. Ilością oszczędzonej energii uzyskaną w oparciu o art. 10 UEE

Obecnie przedsiębiorstwa zobowiązane realizują cel 1,5% oszczędności przede wszystkim poprzez opłatę zastępczą (ok. 70%), oraz poprzez umorzenie białych certyfikatów (30%) - obliczono na podstawie średnich wartości dla lat 2021-2023)

Pozostałe sposoby można uznać za marginalne (brak danych).

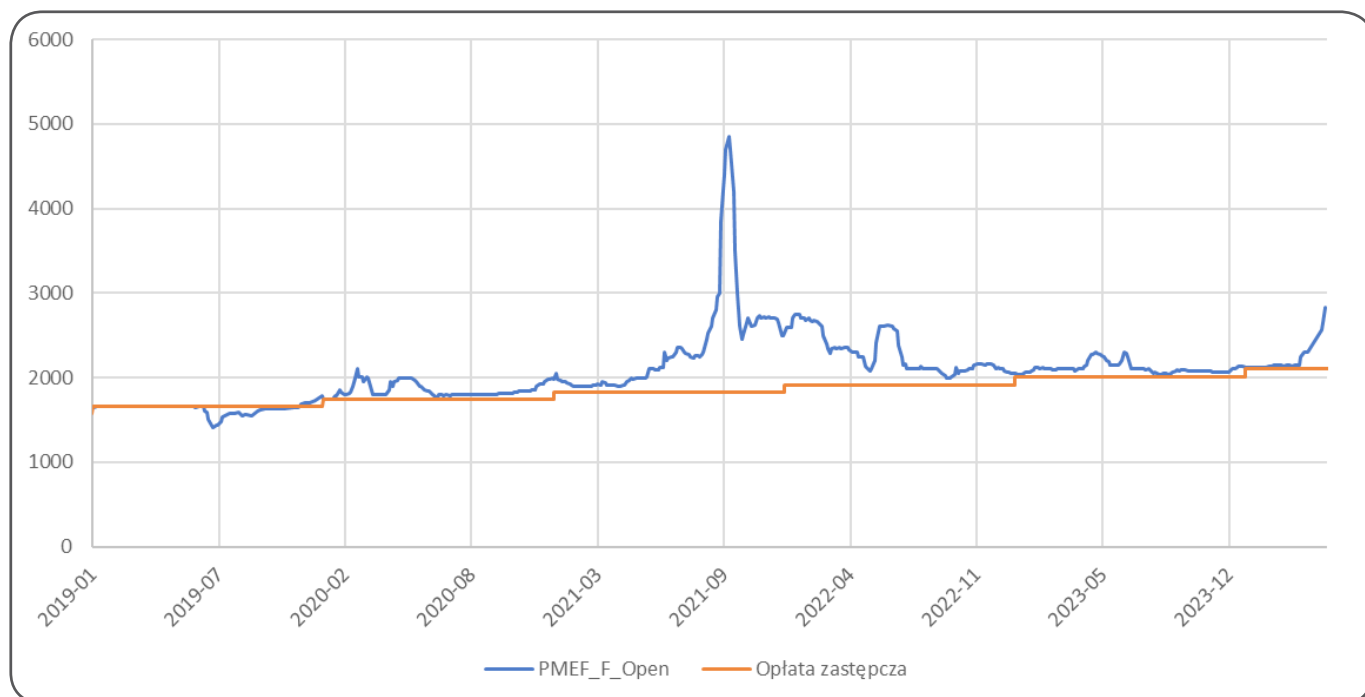
Całkowita potencjalna wielkość rynku białych certyfikatów po zmianie ustawy w roku 2021, opisana łączną wielkością obowiązku podmiotów zobowiązanych, wynosi ok. 560 tys. toe/rok (zobacz rozdział: Porównanie wypełnienia zobowiązań poprzez uiszczenie opłaty zastępczej i zakup białych certyfikatów, strona 30):

- ok. 170 000 toe to białe certyfikaty,
- ok. 380 000 opłata zastępcza (zobacz Porównanie wypełnienia zobowiązań poprzez uiszczenie opłaty zastępczej i zakup białych certyfikatów, strona 29 i rozdziały poprzedzające).

UWAGA: Łączna wielkość zobowiązań została uzyskana poprzez pośrednie obliczenia na podstawie dostępnych informacji.

Opłata zastępcza jest kluczowym elementem polskiego systemu świadectw efektywności energetycznej, kształtującym ich popyt, podaż i cenę, a także (pośrednio) rodzaj realizowanych inwestycji.

Cena opłaty zastępczej została ustawowo określona na niskim poziomie, a mechanizm realizacji zobowiązań przy wykorzystaniu opłaty zastępczej w obecnej sytuacji promuje realizację zobowiązań właśnie poprzez uiszczenie opłaty zastępczej. Co do zasady obowiązek powinien być wykonany poprzez wykazanie rzeczywistych oszczędności, ponieważ uiszczenie opłaty zastępczej nie wiąże się bezpośrednio z wykonaniem żadnej inwestycji skutkującej zaoszczędzeniem energii finalnej.



Rysunek 1. Wartość BC i opłaty zastępcze

Źródło: TGE/KAPE.

Opłatę zastępczą uiszcza się do 30 czerwca trzeciego roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek, a na rozliczenie obowiązku denominowanego w toe oszczędności energii finalnej podmiot zobowiązany ma trzy lata. Zatem może zaistnieć sytuacja, w której firma założyła w danym roku realizację zobowiązań przy wykorzystaniu opłaty zastępczej, ale po zrobieniu bilansu okazało się, że założenie było niewłaściwe (uiszczono zbyt niską wartość opłaty). W takiej sytuacji podmiot jest zobowiązany do zakupu certyfikatów na rynku TGE lub szukania możliwości pozyskania oszczędności energii finalnej z wykorzystaniem innych dostępnych mechanizmów (np. art.15 i art15a), ponieważ w przypadku niewywiązania się z obowiązku musi zapłacić karę. Obecnie system

świadectw efektywności energetycznej sprzyja głównie realizacji przedsięwzięć na rzecz efektywności energetycznej w przemyśle, co jest spowodowane wysoką opłacalnością (krótkim czasem zwrotu) tego typu przedsięwzięć. System taki jest wygodny, prosty i tani dla podmiotów zobowiązanych, które korzystając z niego ponoszą niskie „koszty transakcyjne” (ok 1%) i mają szybki dostęp do zcertyfikowanych, zsekurytyzowanych oszczędności wytworzonych przez inne podmioty. Jednocześnie BC są jednym z niewielu instrumentów wsparcia działań na rzecz efektywności energetycznej w tym sektorze (dla dużych przedsiębiorstw zazwyczaj jedynym). Warto jednak zauważyć, że obecnie długość procesu certyfikacji, sekurytyzacji (przez URE) oszczędności energii zniechęca

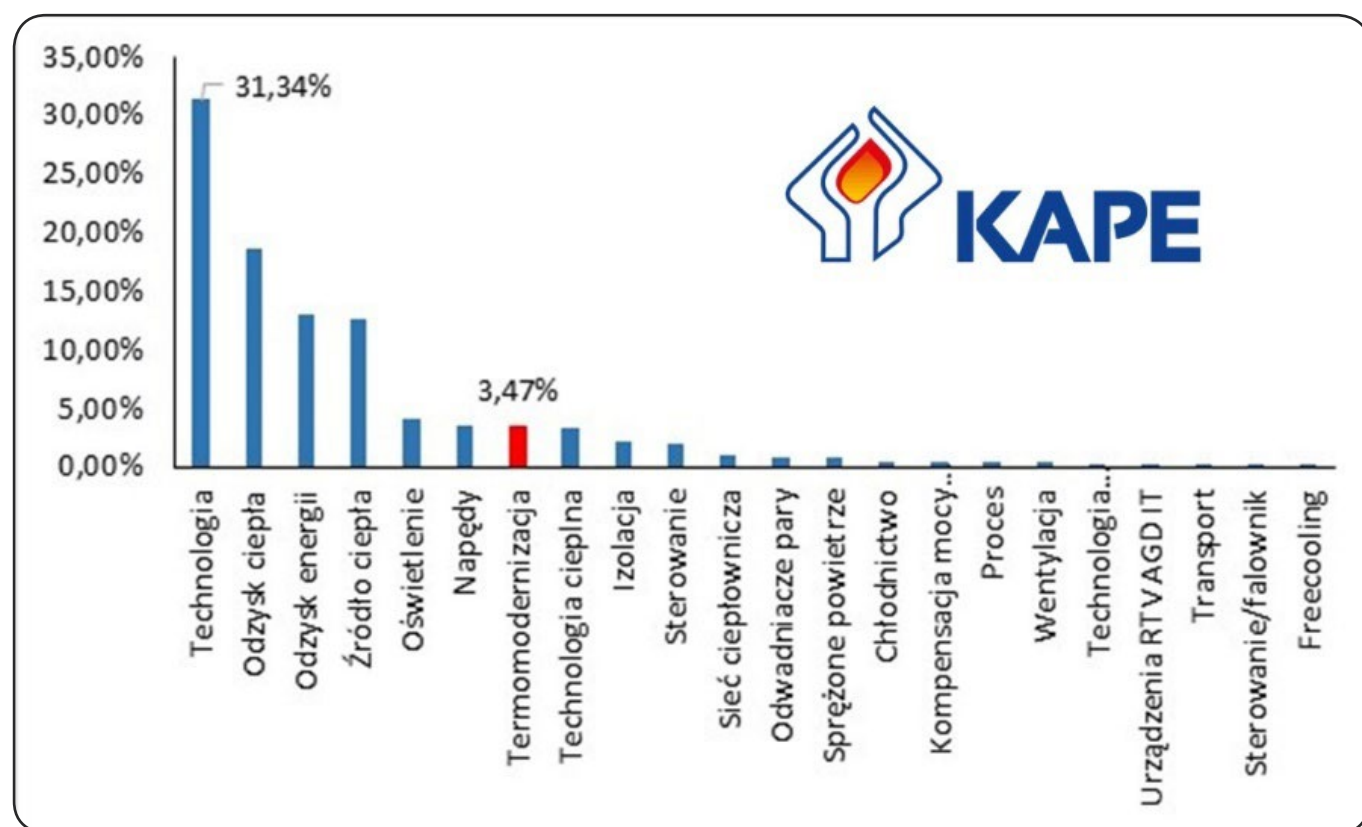
wielu inwestorów/przedsiębiorstw do korzystania z tego instrumentu. Sam proces monetyzacji oszczędności energii przez sprzedaż praw majątkowych na TGE, jest stosunkowo krótki, choć wymaga spełnienia dodatkowych warunków związanych z obrotem giełdowym.

Opłata zastępcza (określona obecnie) posiada kilka cech wymagających dyskusji, takich jak:

- ogranicza ona realizację inwestycji w zakresie efektywności energetycznej w przemyśle (gdyby jej nie było, lub gdyby była wyższa, to wolumen inwestycji

na rzecz efektywności energetycznej w przemyśle byłby znacznie wyższy),

- w ograniczonym stopniu sprzyja tzw. dodatkowości, promując realizację opłacalnych inwestycji, które byłyby realizowane nawet bez wsparcia,
- ogranicza możliwość uczestnictwa firm ESCO i innych pośredników,
- ogranicza mobilizowanie do wdrażania działań na rzecz efektywności energetycznej bezpośrednio przez podmioty zobowiązane (wartość certyfikatu jest zbyt



Rysunek 2. Udział w oszczędnościach energii (%). Dane pochodzą z projektów przygotowywanych przez KAPE S.A. Zdecydowana większość przedsięwzięć realizowanych ma charakter „przemysłowy”. Udział termomodernizacji budynków stanowi ok. 3,5%.

Źródło KAPE S.A. 2024

niska, żeby podmiotom zobowiązanym opłacało się realizować inwestycje),

- ogranicza zasadę zakupu efektu w postaci zmniejszenia zużycia energii najmniejszym możliwym kosztem (przedsięwzięcia realizowane poza systemem białych certyfikatów prawdopodobnie są o wiele droższe²).

W obecnej praktyce systemu białych certyfikatów podmiot zobowiązany w większości przypadków jest jedynie pośrednikiem w uiszczeniu opłaty zastępczej przez odbiorców końcowych, w postaci dodatkowej kwoty na rachunku.

Celem nadrzędnym systemu białych certyfikatów jest realizacja celu oszczędności energii w Polsce. Należy zauważyć, że zgodnie z zapisami dyrektywy EED (2023) wszystkie kraje członkowskie UE muszą znacznie zwiększyć dotychczasowy średni roczny wskaźnik oszczędności energii do wysokości od 1,3% do 1,9% w latach 2024-2030. Obecny wymóg wynosi 0,8 proc. Podniesienie celu oznacza konieczność drastycznego zwiększenia realizacji faktycznych działań modernizacyjnych.

W niniejszym dokumencie przedstawione zostały informacje dotyczące systemu białych certyfikatów i opłaty zastępczej możliwe zmiany, wraz z zaletami i wadami zaproponowanych rozwiązań.

² Prawdopodobnie, ponieważ nie powstało do tej pory opracowanie/zestawienie efektywności działań realizowanych przez różne programy i narzędzia wsparcia – np. NFOŚiGW vs programy efektywności energetycznej finansowane z funduszy Europejskich i realizowane przez samorządy vs Fundusz Termomodernizacji vs Program Czyste Powietrze vs system Świadectw Efektywności Energetycznej.



OPŁATA ZASTĘPCZA W SYSTEMIE ŚWIADECTW EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

Opłata zastępcza powinna stanowić ważny element systemu świadectw efektywności energetycznej, potocznie nazywanego systemem białych certyfikatów.

System białych certyfikatów, w jego obecnym kształcie został określony przez Ustawę o Efektywności Energetycznej w roku 2016 (z późniejszymi zmianami).

Uczestnikami systemu są:

- Podmioty zobowiązane, które mają następujące możliwości realizacji zobowiązań:
 - ▶ Poprzez przeprowadzenie działań w zakresie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych.
 - ▶ Podmioty zobowiązane lub podmioty przez nie upoważnione mogą realizować programy bezzwrotnych dofinansowań, w celu współfinansowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (art. 15 a UEE),
 - ▶ Zakup świadectw efektywności energetycznej lub wniesienie opłaty zastępczej.
- Odbiorcy końcowi, którzy wdrażają przedsięwzięcia na rzecz efektywności energetycznej, np. termomodernizują swoje domy lub modernizujące procesy tech-

nologiczne, które mogą być właścicielami świadectw energetycznych;

- Domy maklerskie, pośredniczące w dokonywaniu transakcji pomiędzy odbiorcami końcowymi i podmiotami zobowiązanymi a Towarową Giełdą Energii;
- Towarowa Giełda Energii – platforma, na której dokonywane są transakcje zakupu i sprzedaży świadectw energetycznych;
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) – „skarbonka”, do której wpłacana jest opłata zastępcza;
- Niezależni audytorzy energetyczni – wykonujący analizy i przygotowujący dokumentację niezbędną do uzyskania świadectwa energetycznego.

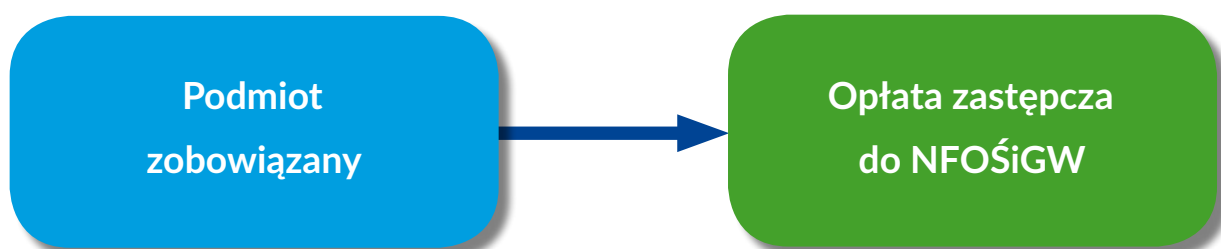
Opłatę zastępczą wpłacają do NFOŚiGW firmy, które mają obowiązek umorzenia świadectw efektywności energetycznej i nie chcą albo nie mogą tego uczynić przy pomocy:

- a. realizacji przedsięwzięć w zakresie efektywności energetycznej lub
- b. nabycia świadectw efektywności energetycznej.

Obecnie, w przypadku realizacji obowiązku poprzez opłatę zastępczą, podmiot zobowiązany

ponosi mniejsze koszty finansowe i organizacyjne w porównaniu do nabywania świadectw efektywności energetycznej (nie potrzeba audytów, udziału URE, maklerów i giełdy).

Zwiększenie ceny certyfikatu może spowodować u tych podmiotów zwiększoną aktywność inwestycyjną, co z kolei może przyczynić się do zmniejszenia kosztów wytwarzania ener-



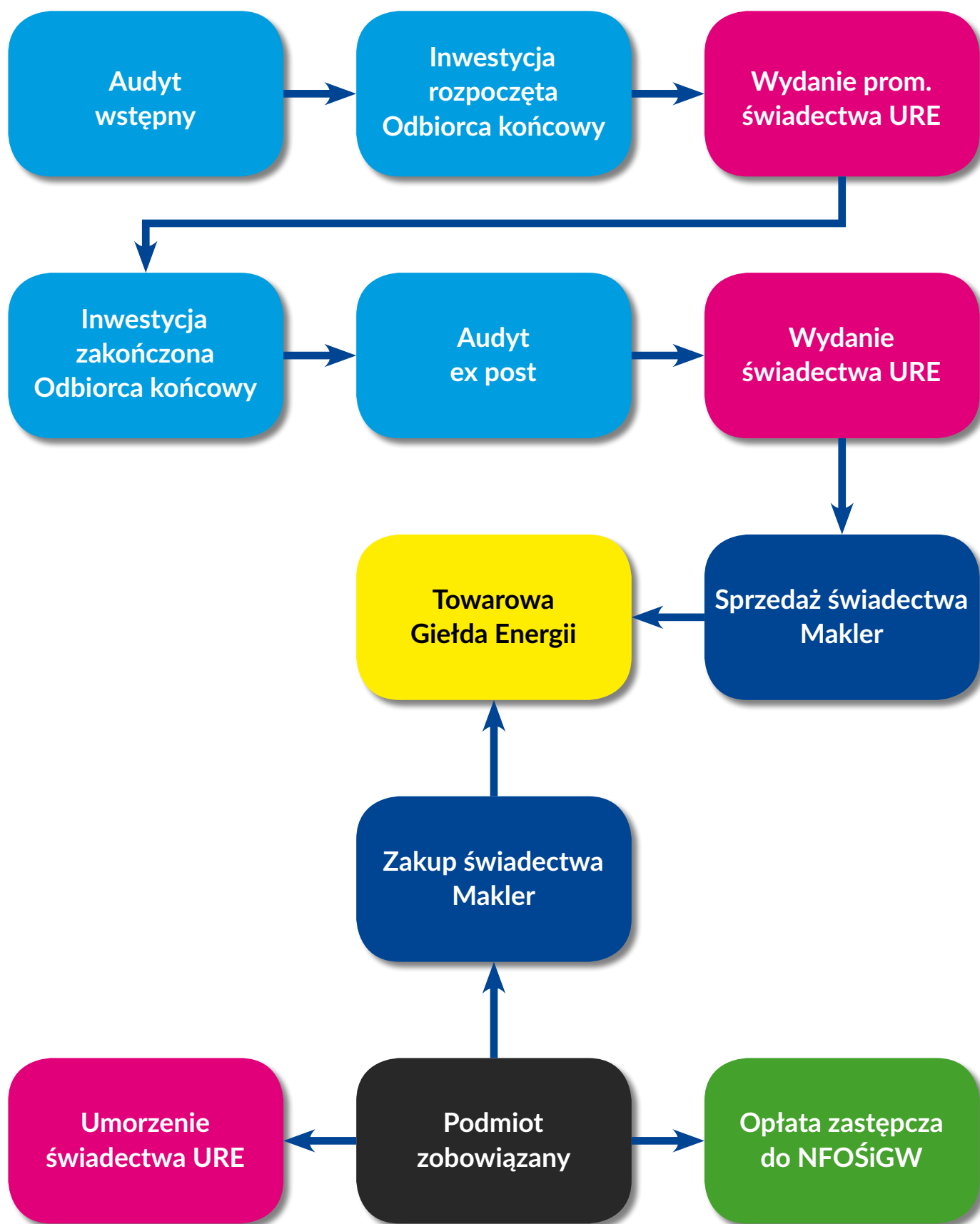
Rysunek 4. Realizacja zobowiązań poprzez uiszczenie opłaty zastępczej: z punktu widzenia podmiotu zobowiązanego prościej i taniej.

Źródło: KAPE 2024.

Obowiązek zakupu świadectw dotyczy podmiotów zobowiązanych w przypadku gdy

- a. nie doszacują pokrycia obowiązku poprzez uiszczenie opłaty,
- b. nie mogą wykazać chęci zakupu świadectw na giełdzie, bo na przykład nie mają wolnych środków do zamrożenia na rachunku maklerskim,
- c. są dużymi przedsiębiorstwami, zintegrowanymi pionowo, będącymi de facto jednocześnie dystrybutorem jak i odbiorcą końcowym – takie podmioty zdecydowanie wolą pozyskiwać białe certyfikaty, a zdobyte w ten sposób środki inwestować w poprawę własnej infrastruktury).

gii. Trudność realizowania obowiązku poprzez opłatę zastępczą najbardziej dotyka relatywnie małe przedsiębiorstwa (PECe, MPECe), które, aby udowodnić, że na kolejnych sesjach na TGE zamierzały kupić certyfikaty, muszą zamrozić odpowiednie środki na rachunku maklerskim. Obecnie opłata zastępcza jest głównym narzędziem realizacji zobowiązań, jednocześnie pozwalającym na niepodejmowanie wysiłków na rzecz realizacji rzeczywistych inwestycji. Opłata zastępcza nie pełni zaplanowanej roli „bezpiecznika” umożliwiającego realizację zobowiązań w sytuacjach wyjątkowych.



Rysunek 5. Diagram przedstawiający skrótowo polski system świadectw efektywności energetycznej (białych certyfikatów).

Źródło: KAPE 2024.



KIEDY MOŻNA UIŚCIĆ
OPŁATĘ ZASTĘPCZĄ

Począwszy od 2019 r., w zakresie możliwości realizacji obowiązku opłatą zastępczą, zastosowanie ma art. 11 ust. 3 ustawy o efektywności energetycznej (UEE), zgodnie z którym, podmiot zobowiązany może zrealizować obowiązek za 2019 r. i za każdy kolejny rok, uiszczając opłatę zastępczą, jeżeli w transakcjach sesyjnych w ciągu roku kalendarzowego, którego dotyczy obowiązek, nie nabył praw majątkowych wynikających ze świadectw efektywności energetycznej z uwagi na fakt, że cena praw majątkowych z tych świadectw była wyższa niż wysokość jednostkowej opłaty zastępczej dla danego roku lub z uwagi na niewystarczającą liczbę ofert tych praw³.

Innymi słowy, jeżeli cena opłaty zastępczej jest niższa od wartości certyfikatów, to przedsiębiorstwo zobowiązane może zapłacić opłatę zastępczą.

Opłatę zastępczą należy uiścić każdorazowo do 30 czerwca roku następującego po roku, za który obowiązek realizowany jest poprzez jej uiszczenie (np. za rok 2018 do 30 czerwca 2019 r.)⁴.

Obecny system jest tak skonstruowany, że

przedsiębiorstwa zobligowane (jeżeli same nie są jednocześnie odbiorcą końcowym i są w stanie ocenić poziom nierównowagi rynku), w pierwszej kolejności rozważają uiszczenie opłaty zastępczej (której wartość jest ustalona urzędowo), a dopiero w następnej kolejności planują zakup białych certyfikatów (które w długich okresach są tylko nieco droższe od opłaty zastępczej). Wynika to z tego, że rzeczywiste inwestycje w zakresie zmniejszenia zużycia energii wymagają większych lub znacznie większych nakładów niż wartość opłaty zastępczej. Przedsiębiorstwa zobowiązane same praktycznie nie realizują projektów na rzecz odbiorców końcowych, ponieważ jest to nieopłacalne (bardziej opłaca się uiścić opłatę zastępczą lub kupić certyfikat). To wyjaśnia, dlaczego nie istnieje w tym sektorze rynek usług energetycznych – po doliczeniu marży i kosztów kredytów przedsięwzięcia takie stają się jeszcze mniej opłacalne.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że wypełnienie obowiązku poprzez uiszczenie opłaty zastępczej jest opcją najtańszą i najmniej ryzykowną dla przedsiębiorstw zobligowanych.

³ Podmiot zobowiązany musi wykazać podjęcie prób zakupu świadectw na każdej sesji poprzedzającej termin do którego należy obowiązek zrealizować, co ogranicza możliwość stosowania opłaty przez mniejsze podmioty takie jak małe PECE.

⁴ <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/8763,URE-przypomina-o-terminach-i-zasadach-umarzania-swiadectw-efektywnosci-energetycznej.html>



CEL OPŁATY
ZASTĘPCZEJ

W ustawodawstwie nie zdefiniowano funkcji/celu wprowadzenia opłaty zastępczej. Można przypuszczać, że obecny mechanizm stworzono w taki sposób, by koszty wypełnienia zobowiązań przez odbiorców końcowych (huty, cementownie, rafinerie) nie były zbyt wysokie i pozwalały na zachowanie konkurencyjności polskiego przemysłu (stąd prawdopodobnie wartość opłaty zastępczej ustalona została na niskim poziomie). Taka „intencja”:

a) nie determinuje jednak ogólnego celu wprowadzania opłaty zastępczej,

b) nie znajduje odzwierciedlenia ani w praktyce, ani w obecnym ustawodawstwie (choć jest obecna w dyskusjach na temat uwarunkowań wprowadzania Ustawy o Efektywności Energetycznej).

Poniżej przedstawione są dwie interpretacje funkcji opłaty zastępczej, wynikające z zapisów ustawy i praktyki (funkcje te nie muszą się wykluczać), oraz możliwa interpretacja 3, która w praktyce nie jest obecnie realizowana.

5.1. INTERPRETACJA 1 – OPŁATA ZASTĘPCZA JAKO NAJTAŃSZA OPCJA REALIZACJI ZOBOWIĄZAŃ ZAMIAST PROWADZENIA INWESTYCJI

Opłata zastępcza jest „pobierana w rachunkach/w cenie nośnika energii” a następnie płacona przez podmioty zobowiązane zamiast prowadzenia inwestycji lub kupowania świadectw efektywności energetycznej.

5.2. INTERPRETACJA 2 – OPŁATA PŁACONA CELU FINANSOWANIA REALIZACJI INWESTYCJI PRZEZ NFOŚiGW (PAŃSTWO)

Opłata zastępcza płacona w celu realizacji zadań Państwa przez NFOŚiGW (w zastępstwie inwestycji, które powinny być domyślnie w pierwszym okresie realizowane przez podmioty zobowiązane).

Interpretacja ta wynika bezpośrednio z zapisów Ustawy o Efektywności Energetycznej⁵:

(...)

4. Opłatę zastępczą uiszcza się na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek,

⁵ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000831/T/D20160831L.pdf>

o którym mowa w art. 10 ust. 1. Wpływy z opłaty zastępczej stanowią przychód tego Funduszu.

5. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznacza środki w wysokości stanowiącej równowartość wpływów z opłaty zastępczej na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych.
6. Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazuje ministrowi właściwemu do spraw energii sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych oraz uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji takich przedsięwzięć, w podziale na rodzaje przedsięwzięć wymienione w art. 19 ust. 1, do dnia 31 lipca każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy. Art. 13. 1.

Sposób ustalania opłaty zastępczej prawdopodobnie wynikał z obawy przed zbyt wysoką wartością BC, co z kolei wiązałoby się z dużym obciążeniem podmiotów zobowiązanych.

5.3. OPCJA 3 – OPŁATA ZASTĘPCZA JAKO MECHANIZM STYMULOWANIA RYNKU

Obie poprzednie definicje, wynikające z obecnej praktyki są niewłaściwe. Funkcją/celem opłaty zastępczej powinno być stymulowanie do rzeczywistych inwestycji, przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności rynku. Co do zasady opłata zastępcza powinna być znacząco większa od wartości białych certyfikatów, tak, żeby sygnał rynkowy był oczywisty i czytelny.

Elastyczność opłaty jest potrzebna wtedy, gdy rynek w średniej perspektywie musi reagować poprzez zapewnienie odpowiedniej podaży świadectw. Odpowiednia podaż, to taki punkt (dynamicznej) równowagi rynkowej, kiedy zdecydowana większość obowiązku wykonywana jest przy wykorzystaniu świadectw efektywności energetycznej (np. 80-90%).



ŚCIEŻKI DECYZYJNE
PODMIOTÓW
ZOBOWIĄZANYCH
W ZAKRESIE ZASTOSOWANIA
OPŁATY ZASTĘPCZEJ

Przedsiębiorstwa zobligowane, kierujące się kryterium rentowności nie mają trudności przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z możliwości wypełnienia zobowiązań przy pomocy opłaty zastępczej. Podmioty zobowiązane zlecają zakup świadectw w cenie opłaty zastępczej. Jeżeli taka operacja się nie uda (a z reguły się nie udaje, ponieważ opłata zastępcza ustanowiona jest na bardzo niskim poziomie) to za wypełnienie zobowiązań płacą najniższą możliwą cenę w postaci opłaty zastępczej.

6.1. ŚCIEŻKA 1 – PRZEDSIĘBIORSTWO NIE CHCE KUPOWAĆ BIAŁYCH CERTYFIKATÓW ANI REALIZOWAĆ PRZEDSIĘWZIĘĆ U SWOICH ODBIORCÓW KOŃCOWYCH

Jeżeli przedsiębiorstwo zobowiązane nie chce kupować świadectw efektywności energetycznej ani nie zamierza prowadzić żadnych działań u użytkowników końcowych, to co miesiąc składa ofertę na zakup świadectw w cenie opłaty zastępczej.

Ta ścieżka jest dogodna dla przedsiębiorstw zobowiązanych, nieposiadających problemów z bieżącymi przepływami finansowymi (posiadających możliwość zamrożenia środków przeznaczonych na opłacenie opłaty zastępczej), ani nie będących częścią większej grupy, w której znajdują się również odbiorcy końcowi.

6.2. ŚCIEŻKA 2 – PRZEDSIĘBIORSTWO ZOBOWIĄZANE REALIZUJE OBOWIĄZEK POPRZECZ ZAKUP BIAŁYCH CERTYFIKATÓW

Jeżeli przedsiębiorstwo zobowiązane nie jest w stanie wykazać, że próbowało dokonać zakupu świadectw w cenie wynikającej z wartości opłaty zastępczej, to musi nabyć białe certyfikaty na rynku. Ta ścieżka, chociaż droższa, jest dogodniejsza dla przedsiębiorstw mniejszych, borykających się z kłopotami z przepływami finansowymi.

6.3. ŚCIEŻKA 3 – PRZEDSIĘBIORSTWO ZOBOWIĄZANE, ZINTEGROWANE PIONOWO, REALIZUJE OBOWIĄZEK POPRZECZ ZAKUP BIAŁYCH CERTYFIKATÓW OD PODMIOTÓW BĘDĄCYCH CZĘŚCIĄ GRUPY

Duże firmy, w skład których wchodzi jednocześnie firmy dystrybucyjne i klienci końcowi, są bardziej skłonne do realizowania inwestycji poprzez białe certyfikaty. Jest to spowodowane tym, że opłata zastępcza nie daje żadnych korzyści, natomiast zrealizowanie inwestycji i uzyskanie certyfikatu, na de facto własnym majątku, prowadzi do uzyskania korzyści.



WPŁYWY Z OPŁATY ZASTĘPCZEJ

W dokumencie skupiono się na omówieniu danych z lat 2021 – 2023 zakładając, że w tym okresie funkcjonowanie systemu nie było zakłócone zmianami zasad (2019 zmiana sposobu obliczania, 2021 poszerzenie katalogu przedsiębiorstw zobowiązanych).

Wpływy z opłat zastępczych i kar, wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, są przekazywane do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) na realizację zadań w zakresie efektywności energetycznej. Wpływy te wynosiły odpowiednio

- w roku 2021 w wysokości 707 465,2 tys. zł tj. 199,1% planu (planowane 355 331,6 tys. zł)⁶,
- w roku 2022 w wysokości 707 370,7 tys. zł, tj. 197,3% planu (planowane 358 560,0 tys. zł)⁶,
- w roku 2023 w wysokości 773 584,5 tys. zł, tj. 109,4% planu (planowane 796 000,0 tys. zł)⁷.

6 Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, strona 6 par. 3.1.1., strona 29, NIK 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27894.pdf>

7 Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, strona 7 par. 3.1.1, NIK 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29512.pdf>

W latach 2021 - 2022 niemal dwukrotnie wyższe wykonanie przychodów spowodowane było nieplanowanymi zwiększonymi wpływami z opłat zastępczych. Może to oznaczać, że niespodziewanie dla decydentów, podmioty zobowiązane do realizacji obowiązku efektywnościowego wykonały ten obowiązek poprzez uiszczenie opłaty zastępczej dwukrotnie chętniej niż się spodziewano, a nie poprzez umorzenie świadectw efektywności energetycznej lub realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Może to świadczyć o niezamierzonych efektach wprowadzonego prawa. W roku 2023 plany NFOSiGW zostały już odpowiednio skorygowane.

W roku 2021 został rozszerzony katalog podmiotów zobowiązanych⁸. Na podstawie wcześniej przytoczonych danych obliczono średnią, przybliżoną ilość [toe] dla okresu 2021-2023, rozliczanego przy pomocy opłaty zastępczej:

8 „Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw rozszerzyła katalog podmiotów zobligowanych o podmioty paliwowe wprowadzające do obrotu paliwa ciekłe. Obowiązek dla podmiotów paliwowych ma charakter progresywny, zaczynając od 0,2% w 2021 r. i 2022 r., 0,4% w 2023 r. i 2024 r., 0,5% w 2025 r., 0,6% w 2026 r., 0,7% w 2027 r., 0,8% w 2028 r., 0,9% w 2029 r., 1% w 2030 r. i w każdym kolejnym roku. Również w przypadku podmiotów paliwowych istnieje możliwość realizacji obowiązku przez uiszczenie opłaty zastępczej na poziomie 20% obowiązku za 2021 i 2022 rok, 10% obowiązku za 2023, 2024 i 2025.”, MKiS, 2024 <https://www.gov.pl/web/klimat/system-zobowiazujacy-do-efektywnosci-energetycznej-inaczej-zwany-bialymi-certyfikatami>

Rok	wpływy NFOŚiGW [PLN]	wartość opłaty zastępczej [PLN/toe]	wolumen [toe]
2021	707 000 000	1823	385 075
2022	707 000 000	1914	369 383
2023	774 000 000	2010	385 075
		RAZEM	379 844

Tabela 1. Opracowanie własne KAPE na podstawie sprawozdań NIK z wykonania planów NFOŚiGW za lata 2022 i 2023

Średnio około 380 000 toe rocznie było rozliczane przez podmioty zobowiązane przy pomocy opłaty zastępczej.

Z powyższej informacji wynika, że

- średnio, w latach 2021-2023 opłatę zastępczą zapłacono za ok. 380 000 toe „papierowej” oszczędności energii,
- co najmniej 700 - 800 mln PLN nie zostało przeznaczone na najbardziej efektywne (kosztowo) działania związane z efektywnością energetyczną,
- nastąpiło zubożenie środków na oszczędzanie energii dostępnych dla przemysłu (w systemie białych certyfikatów głównie finansowane są inwestycje w przemyśle). W Polsce niewiele instrumentów skierowanych jest na efektywność energetyczną w przemyśle, zatem wpłacenie pieniędzy

dzi pochodzących z opłaty zastępczej do NFOŚiGW powoduje uszczuplenie środków dostępnych dla przedsiębiorstw,

- NFOŚiGW kupuje efekt w postaci zmniejszenia zużycia energii drożej niż można byłoby to zrobić przy pomocy systemu białych certyfikatów (ponieważ finansuje przedsięwzięcia mniej opłacalne). Informacja o szczegółach wydawania środków przez NFOŚiGW jest nieznana, ponieważ NFOŚiGW nie udostępnia takich informacji. Obecnie, na podstawie dostępnych informacji nie można stwierdzić ile toe jest w stanie kupić NFOŚiGW za niemal 800 mln (rok 2023) uzyskanych z opłaty zastępczej.



WARTOŚĆ RYNKU BIAŁYCH CERTYFIKATÓW

Liczba [toe] zaoszczędzonej energii w latach 2021 – 2023 została podana w tabeli poniżej. Dla danych z lat 2021-2023 obliczono średnią ilość [toe] rozliczanego przez URE przy pomocy wydanych świadectw energetycznych:

Rok	Liczba wydanych ŚEE	Wolumen wydanych ŚEE
2021	1 181	138 539
2022	1 402	211 898
2023	1 071	148 027
	ŚREDNIA:	166 155

Tabela 2. Dane dotyczące rynku białych certyfikatów w latach 2021 - 2023.

Źródło: KAPE na podstawie korespondencji z URE 2024

W latach 2021-2023 przedsiębiorstwa zobowiązane, średnio, zrealizowały swój obowiązek poprzez „wytworzenie” ok. 170 000 [toe/rok] w postaci świadectw efektywności energetycznej. Wartość świadectw można oszacować zgrubnie w następujący sposób:

średnia ilość świadectw 170 000 [toe]

*

średniej wartości certyfikatu na poziomie ok.

2100 PLN (przyjęta wartość na rok 2023

„nieco powyżej ceny opłaty zastępczej”)

=

około 360 mln PLN.

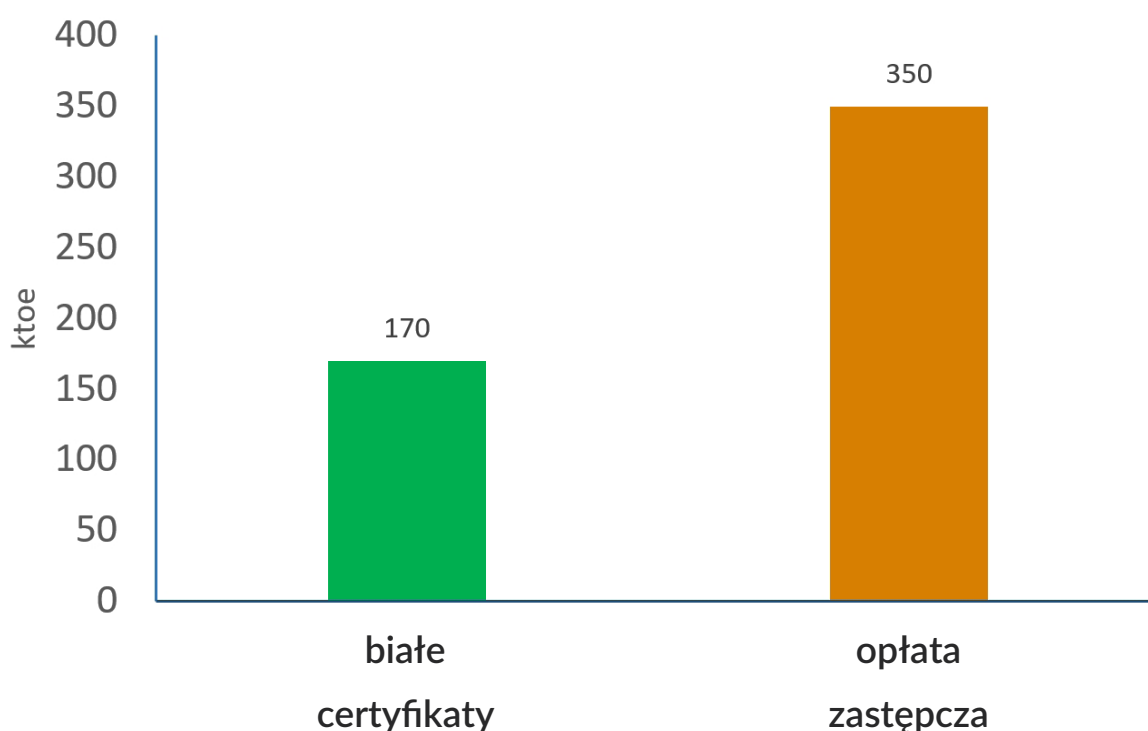
Innymi słowy 360 mln PLN jest wsparciem inwestycyjnym, rozliczonym w postaci białych certyfikatów, udzielonym przede wszystkim podmiotom przemysłowym (wartość dla 2023).



PORÓWNANIE
WYPEŁNIENIA ZOBOWIĄZAŃ
POPRZECZ UISZCZENIE
OPŁATY ZASTĘPCZEJ I ZAKUP
BIAŁYCH CERTYFIKATÓW

Ilość toe uzyskiwanych poprzez zrealizowanie rzeczywistych działań poświadczonych świadectwami efektywności energetycznej oraz „wirtualnego” toe pozyskiwanego w postaci opłaty zastępczej wskazuje na wyraźną preferencję wypełnienia zobowiązań poprzez uiszczenie opłaty zastępczej. W latach 2021-2023 średnia ilość [toe] pozyskanego poprzez uiszczenie opłaty zastępczej (ok. 380 000 toe) była znacznie wyższa w porównaniu ze średnią ilością toe uzyskanego poprzez zakup świadectw

efektywności energetycznej (ok. 170 000 toe). Całkowita wielkość rynku może być obecnie szacowana na ok. 560 000 [toe/rok], a przybliżona wartość obliczona dla 2023 wynosiła ok. 1,1 mld. PLN. Należy mieć na uwadze potencjalny wzrost wolumenu rynku świadectw w związku ze zwiększeniem krajowego obowiązku w wyniku nowelizacji dyrektywy EED 2023, a także jego wartości (choćby ze względu na wzrost ceny opłaty zastępczej).



Rysunek 6. Porównanie średnich rocznych ilości toe rozliczonych przez podmioty zobowiązane w postaci świadectw efektywności energetycznej (dla lat 2021-2023).

Opracowanie własne na podstawie danych z URE i NIK (źródła podane w poprzednich dwóch rozdziałach).



OBECNY SPOSÓB OKREŚLANIA OPŁATY ZASTĘPCZEJ

W 2017 roku opłata zastępcza ustalona została arbitralnie na poziomie 1500 PLN/toe. Wartość ta rewaloryzowana jest co roku o współczynnik 1,05 (5%). W związku z tym wartość opłaty w roku 2023 wynosi 2010,14 PLN/toe. W ostatnim roku oznacza to rzeczywisty spadek ceny, ponieważ przyjęty wskaźnik wzrostu jest mniejszy od inflacji (11,4% wg. GUS⁹).

W istniejącym rozwiązaniu opłata zastępcza w rzeczywistości pełni rolę granicy wartości białego certyfikatu.

10.1. ZALETY

- zmniejszenie kosztu wypełnienia zobowiązań podmiotów zobowiązanych (kosztem NFOSiGW i innych podmiotów, które w ten czy inny sposób muszą wypełnić krajowy cel w zakresie efektywności energ-

⁹ <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-sredniorocznego-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-ogolem-w-2023-r-,50,11.html>

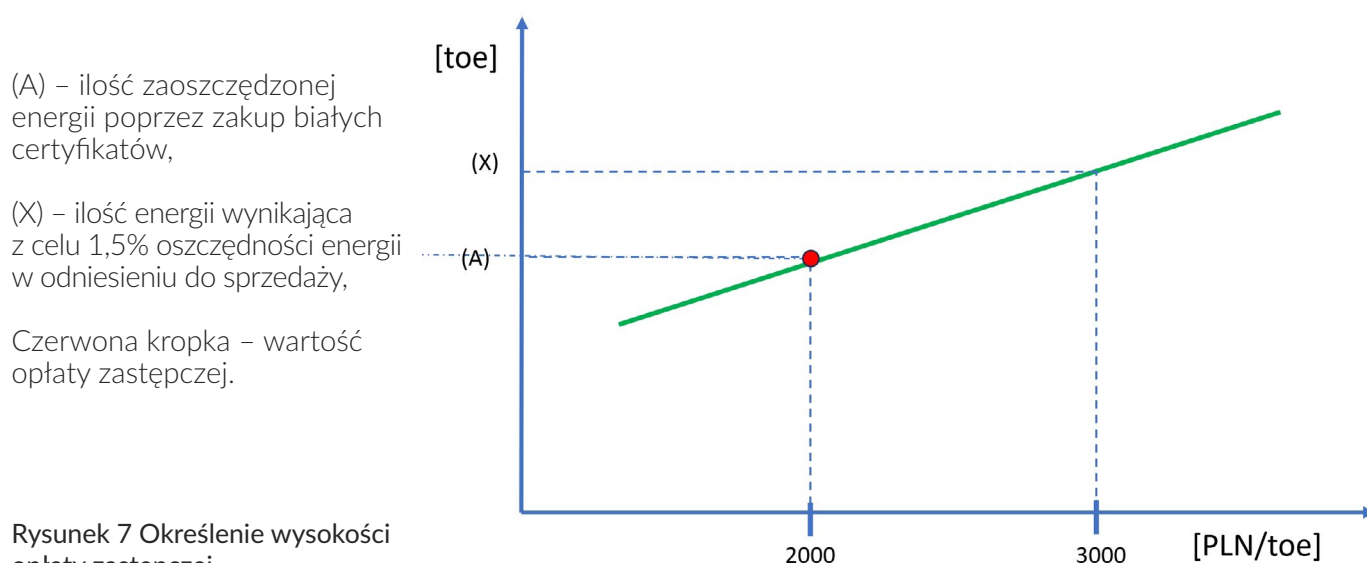
tycznej 5580 tys. toe do roku 2030, który to cel najprawdopodobniej będzie istotnie zwiększony zgodnie z EED2023¹⁰),

- zmniejszenie kosztów transakcyjnych związanych z uzyskaniem białych certyfikatów (wielostopniowa ocena, zaangażowanie URE, maklerów, TGE),.

10.2. WADY

- brak logiki i transparentności w ustalaniu poziomu opłaty zastępczej,
- zwiększenie kosztu wypełnienia zobowiązań krajowych,
- dodatkowe obciążenie budżetu kosztem wypełnienia zobowiązań (równe różnicy pomiędzy zakupem redukcji zużycia energii a przychodem z białych certyfikatów do NFOSiGW).

¹⁰ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en



Uwaga: przedstawiony wykres i liczby mają charakter poglądowy. Źródło: KAPE



PROPOZYCJE NOWEGO
PODEJŚCIA DO OKREŚLENIA
WYSOKOŚCI OPŁATY
ZASTĘPCZEJ

Zarówno funkcja jak i sposób określania opłaty zastępczej wymagają rewizji, doprecyzowania i weryfikacji. Najbardziej oczywistą funkcją opłaty zastępczej powinno być umożliwienie zrealizowania obowiązku tym podmiotom, które nie są w stanie zrealizować go przy pomocy certyfikatów, przy jednoczesnym stymulowaniu do realizacji rzeczywistych inwestycji. Opłata zastępcza swoją wysokością powinna aktywnie skłaniać do wyboru realizacji rzeczywistych inwestycji potwierdzonych świadectwami, a nie do wykazywania wypełnienia obowiązku bez podejmowania żadnych działań.

Przy definiowaniu „nowej opłaty zastępczej” należy wziąć pod uwagę następujące kryteria:

1. Całkowity koszt wypełnienia przez Polskę zobowiązań w zakresie efektywności energetycznej,
2. Wpływ na ilość inwestycji w zakresie efektywności energetycznej (z akcentem na przemysł),
3. Wpływ na wysokość rachunków za energię,
4. Stymulowanie rynku efektywności energetycznej,
5. Transparentność,
6. Stymulowanie inwestycji u odbiorców końcowych realizowanych przez podmioty zobligowane,

7. Wprowadzenie konkurencji pomiędzy ścieżkami wsparcia efektywności energetycznej.

W niniejszym rozdziale zestawiono warianty określania opłaty zastępczej. W przypadku wszystkich opcji kluczowym wyzwaniem, przy danej zadanej/planowanej wartości opłaty zastępczej np. 3500 PLN/toe, jest określenie podaży białych certyfikatów. Należy podkreślić, że podaż certyfikatów jest różna przy różnych poziomach opłaty zastępczej (w obecnym systemie wyższa opłata zastępcza = wyższa podaż).

Ustalenie równowagi będzie miało charakter dynamiczny, gdyż w miarę upływu czasu średnia opłacalność inwestycji w efektywność energetyczną będzie maleć, ponieważ w pierwszej kolejności realizowane będą przedsięwzięcia najbardziej opłacalne, potem te, opłacalne nieco mniej itd. („low hanging fruits” zostaną zebrane). Opłata powinna być odpowiednio wysoka tak, aby motywowała do prowadzenia realnych działań, a wartość opłaty zastępczej powinna być z założenia większa niż średnia wartość certyfikatu (w danym roku). Wartość opłaty zastępczej powinna nadążać za zmianami na rynku, ale w średniej perspektywie (np. roku/kilku lat). Ważnym czynnikiem, który należy uwzględnić przy projektowaniu mechanizmu opłaty zastępczej jest opóźnienie

w reakcji rynku – osiągnięcie punktu równowagi na wyższym poziomie cenowym będzie trwało kilka lat. Zatem w przypadku wprowadzania jakichkolwiek zmian, należy uwzględnić czasochłonny proces dostosowywania się rynku. Zatem opłata zastępcza powinna być wyż-

sza niż obecnie, ale podnoszona stopniowo np. przez okres kilku lat.

Ważne jest „zaprojektowanie” w mechanizmie opłaty zastępczej sprzężenia zwrotnego tak, aby sygnał cenowy i podażowy wpływały na wartość opłaty zastępczej.

	Obecnie	NFOSIGW	„Jak zielone”
Powiązanie z rynkiem/sprzężenie zwrotne	0 Brak sprzężenia zwrotnego	+++ Poprzez „benchmark kosztu NFOSiGW”	+++ Bezpośrednie powiązanie
Umożliwienie zakupu efektu ekologicznego równego ilości toe uzyskanych z opłaty zastępczej	+	+++	++
1. Określenie „wartości docelowej” na etapie zmiany	+++ Określone w ustawie	+++ Na podstawie kosztu NFOSiGW	0 Brak możliwości określenia
2. Przewidywalność	+++	++	+
3. Stymulowanie realizacji inwestycji	0	+++	+++
4. Osiąganie realnych efektów w postaci inwestycji	+	+++	+++
5. Budowanie rynku usług energetycznych	0	+++	+++
6. Relatywny koszt wypełniania zobowiązań przez Polskę	+++	+	+
7. Relatywny wpływ na wysokość rachunków za energię	+	++	++
8. Transparentność sposobu określania ceny opłaty	0	++	+++

Tabela 2. Orientacyjne porównanie różnych sposobów ustalania opłaty zastępczej. Jeden krzyżyk oznacza „mało”, trzy krzyżyki „znacznie”.

Źródło: Opracowanie własne KAPE.

W przypadku poszczególnych propozycji sprzężenia zwrotne realizowane jest następująco:

- a. Obecny system – brak sprzężenia zwrotnego,
- b. System w którym nie ma opłaty zastępczej – sprzężenie jest poprzez rynek - równowaga ustala się sama,
- c. System w którym koszt uzyskania efektu przez NFOŚiGW jest benchmarkiem – poprzez powiązanie ceny opłaty zastępczej z kosztem uzyskania efektu poprzez działania alternatywne realizowane przez Fundusz,
- d. System w którym mechanizm ustalania opłaty zastępczej jest podobny do sposobu ustalania opłaty w systemie zielonych certyfikatów – poprzez określanie wartości średniej z poprzednich lat.

Na podstawie zebranych informacji i przeprowadzonych konsultacji rozwiązaniem najbardziej korzystnym z punktu widzenia efektywności i klarowności wydawania środków byłby system oparty na benchmarku NFOŚiGW. Za wyborem takiej opcji przemawiają następujące argumenty:

- Relatywna łatwość określenia wartości docelowej poprzez określenie benchmarku (NFOŚiGW prowadzi odpowiednie statystyki),

- Transparentność,
- Logika - za wpływy z opłaty zastępczej NFOŚiGW byłby w stanie „zakupić” taką samą ilość energii finalnej (toe) poprzez swoje programy,
- System białych certyfikatów ustabilizuje się na poziomie pozwalającym sukcesywnie realizować najbardziej opłacalne zadania (mniej opłacalne powinny być realizowane przy wykorzystaniu innych programów i instrumentów)

11.1. OPCJA 0 – STATUS QUO

W obecnym systemie ustalanie opłaty zastępczej jest określone ustawą (art. 10 Ustawy o Efektywności Energetycznej, Dz.U.2021.2166¹¹).

Wadami obecnie ustalonego sposobu ustalania opłaty zastępczej są:

- arbitralność,
- brak połączenia z rynkiem,
- zbyt niska wartość opłaty (realna wartość ulega zmniejszeniu),
- zawężanie portfela inwestycji,
- pośrednio zwiększanie kosztu realizacji krajowych zobowiązań,

11 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210002166/U/D20212166Lj.pdf>

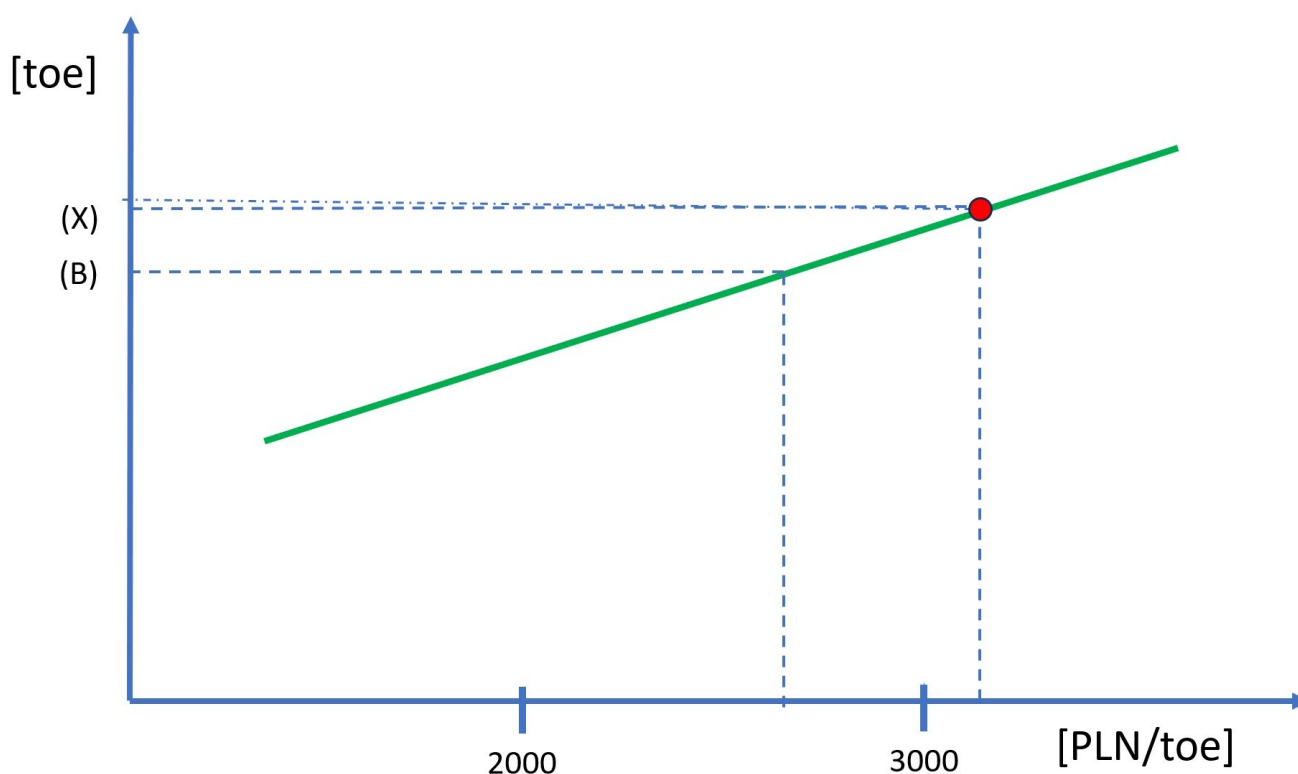
- brak zachęty do realizacji zadań wśród odbiorców końcowych,
- brak pozytywnego wpływu na budowanie rynku usług energetycznych.

Obecny mechanizm i poziom ustalania opłaty charakteryzuje bardzo niskie ryzyko związane z nieznaną wartością zobowiązań (przy stałej opłacie określonej ustawowo ryzyko praktycznie nie występuje). Taka sytuacja jest korzystna dla potencjalnych inwestorów, ponieważ w obecnej sytuacji inwestorzy w swoich kalkulacjach dotyczących opłacalności posługują się znaną, ustaloną wcześniej ceną opłaty

(a co za tym idzie białych certyfikatów), ustaloną na niskim poziomie. Ceny białych certyfikatów ulegają wahaniom, np. wiosną 2024 zanotowano wzrost (Rysunek 1. Wartość BC i opłaty zastępczej, strona 11).

11.2. KOSZTY NFOŚIGW JAKO BENCHMARK

W tym wariancie opłata zastępcza jest określona na poziomie średniego kosztu uzyskania 1 toe w projektach inwestycyjnych dotyczących efektywności energetycznej finansowanych przez NFOSiGW.



(B) – hipotetyczna średnia wartość certyfikatów przy założeniu „wysycenia” rynku (w sytuacji, gdy średnia wartość certyfikatu jest niższa niż koszt osiągnięcia efektu przez NFOSiGW),

(X) – ilość energii wynikająca z celu 1,5% oszczędności energii w odniesieniu do sprzedaży,

Czerwona kropka – wartość opłaty zastępczej określonej na podstawie średniej kupna efektu przez NFOSiGW.

Rysunek 8. Wysokość opłaty zastępczej. Źródło: Opracowanie KAPE

W przypadku zastosowania tego wariantu interes budżetu państwa jest chroniony zarówno wtedy, gdy koszt uzyskania efektu jest wyższy od ceny certyfikatu, jak i wtedy gdy jest niższy (państwo może kupić więcej efektu za tę samą ceną).

Należy założyć, że koszt uzyskania 1 toe w projektach realizowanych przez NFOŚiGW jest wyższy niż obecnie ustalona opłata zastępcza (np. dlatego, że NFOŚiGW wspiera również działania niekomercyjne o długim okresie zwrotu).

Wprowadzenie nowego systemu ustalania opłaty może wiązać się z niebezpieczeństwem niewypełnienia zobowiązań, ze względu na brak świadectw na TGE. Zmiana opłaty zastępczej, prowadząca do ustalenia jej wartości na poziomie średniego kosztu realizacji projektów przez NFOŚiGW, powinna zatem następować krokowo w okresie kilku lat, np. 3-4. kroki: wzrost opłaty i znajomość jej wartości będą kluczowe zarówno dla odbiorców końcowych jak i podmiotów zobowiązanych (szczególnie w pierwszych latach).

Określenie ceny opłaty zastępczej przy pomocy kosztów NFOŚiGW może okazać się stosunkowo proste, ponieważ NFOŚiGW już dysponuje odpowiednimi wskaźnikami, problemem będzie zdecydowanie o „koszyku” projektów/programów wchodzących w skład benchmarku)

11.2.1. Zalety

- Państwo nie dopłaca do działalności podmiotów zobligowanych i ma pewność, że za pieniądze uzyskane z opłaty zastępczej będzie mogło „kupić” efekt przy wykorzystaniu innych instrumentów (np. takich jak dotacje),
- Uzyskuje się klarowny obraz kosztów realizacji działań na rzecz efektywności energetycznej realizowanych przez różne instrumenty wsparcia,
- Pula pieniędzy, przede wszystkim na niskokosztowe inwestycje w przemyśle, w postaci „białych certyfikatów” się zwiększa, Powiązanie certyfikatów z innymi instrumentami wsparcia – tworzenie jednego systemu posługującego się podobnymi kryteriami efektywności.

11.2.2. Przykład Irlandii

W Irlandii wartość opłaty zastępczej jest równa kosztowi, jakie ponosi rząd za wdrażane przez siebie działania w zakresie efektywności energetycznej. Koszty działań wdrażanych przez rząd i jego agendy jest znacząco wyższy od szacowanego kosztu zakupu świadectw energetycznych przez podmioty zobligowane. Rząd Irlandii, przy pomocy niezależnej firmy konsultingowej, sporządza analizę kosztów związanych z wdrażaniem systemu świadectw

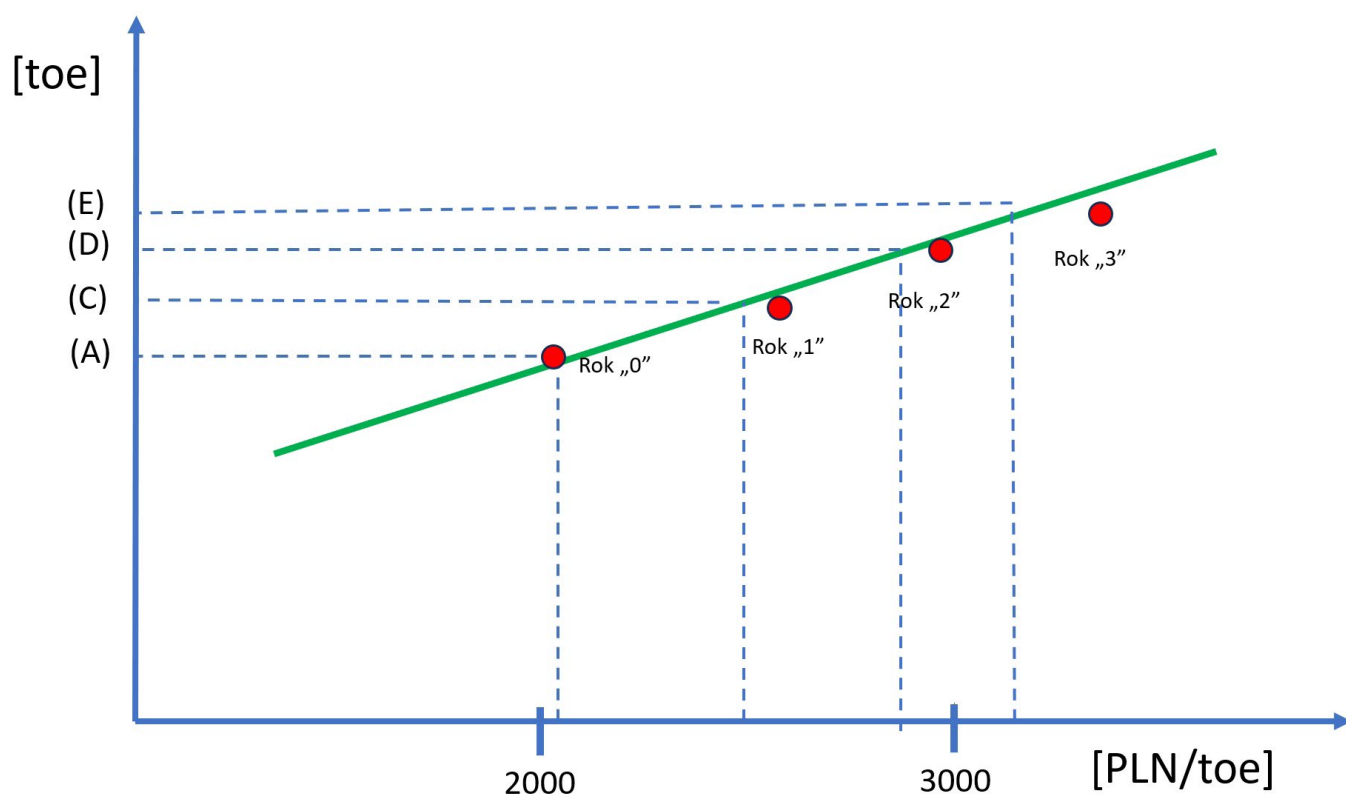
w całości, a także w rozbiciu na sektory i cele cząstkowe, takie jak sektor mieszkalnictwa, czy efektywność energetyczna dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Warto zwrócić uwagę, że podmioty zobowiązane mogą zrealizować nie więcej niż 30% swoich rocznych celów w zakresie efektywności energetycznej poprzez zastosowanie opłaty zastępczej.

Nieosiągnięcie celów skutkuje karą, która jest ustalana w stosunku do stawki opłaty zastępczej i jest od niej znacznie wyższa. Decyzję tę uzasadnia się tym, że nieosiągnięcie celu jest znacznie bardziej kosztowne niż jego osiągnię-

cie w wysokości do 30% w ramach opłaty zastępczej.

W Dyrektywie o Efektywności Energetycznej zapisano, że państwa członkowskie mogą postanowić, że strony zobowiązane mogą wypełniać swoje obowiązki określone w art. 8 ust. 1 i 4, wnosząc co roku do krajowego funduszu efektywności energetycznej kwotę równą inwestycjom wymaganych do wypełnienia tych obowiązków. Chociaż jest to klauzula „może” – a nie wymóg, to świadczy ona o tym, że ustalenie opłaty zastępczej na poziomie kosztów ponoszonych przez państwo byłoby zgodne z dyrektywą EED.



(A) – referencyjna wartość certyfikatów w roku „0”,

(C) – wartość i ilość certyfikatów po pierwszym roku,

(E) – punkt saturacji – kiedy wartość certyfikatu stanowi 80% wartości opłaty zastępczej.

Rysunek 9. Ustalenie wysokości opłaty zastępczej w sposób analogiczny do białych certyfikatów.
Źródło: Opracowanie KAPE

11.3. USTALENIE OPŁATY ZASTĘPCZEJ W SPOSÓB ANALOGICZNY DO ZIELONYCH CERTYFIKATÓW

Opłata zastępcza obliczana byłaby jako iloraz współczynnika (np. 1,25) i średniej ceny certyfikatów z poprzedniego roku.

11.3.1. Zalety

- ustanowienie opłaty zastępczej powyżej kosztu krańcowego,
- prostota i przejrzystość,
- możliwość reakcji np. na spadek ceny certyfikatów,
- dynamiczne dostosowywanie się do rynku.

11.3.2. Wady

- brak pewności dotyczący zakupu efektu w postaci zmniejszenia zużycia energii przy wykorzystaniu funduszy uzyskanej z opłaty zastępczej,
- brak logicznego powiązania opłaty zastępczej z innymi instrumentami na rzecz efektywności energetycznej.

W przypadku zielonych certyfikatów cena rynkowa ustabilizowała się poprzez znaczną nadpodaż, spowodowaną gwałtownym wzrostem inwestycji na rynku odnawialnych źródeł ener-

gii (OZE). W sytuacji znacznej nadpodaży opłata zastępcza nie wpływa w żaden sposób na równowagę rynkową i cenę certyfikatu. Obecnie rynek białych certyfikatów jest rynkiem „niewy-syconym” i prawdopodobnie przez dłuższy czas takim pozostanie.

XII. ANEKS

Wolumen wydanych w roku 2023 świadectw efektywności energetycznej

Rodzaj przedsięwzięcia - bezterminowe	Liczba świadectw (szt.)	Wolumen (toe)
Izolacja instalacji przemysłowych	104	11 141,103
Przebudowa lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi	314	15 576,851
Modernizacja lub wymiana oświetlenia	340	17 411,226
Modernizacja lub wymiana urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych, energetycznych, telekomunikacyjnych lub informatycznych	170	67 436,644
Modernizacja lub wymiana lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła	16	1 695,986
Modernizacja lub wymiana urządzeń przeznaczonych do użytku domowego	0	0,000
Modernizacja lub wymiana pojazdów służących do transportu drogowego lub kolejowego	0	0,000
Odzyskiwanie energii, w tym odzyskiwanie energii w procesach przemysłowych	60	31 666,257
Ograniczenie strat na transformacji	3	64,161
Ograniczenie strat w sieciach ciepłowniczych	59	2 458,326
Ograniczenie strat związanych z poborem energii biernej	2	518,862
Ograniczenie strat sieciowych związanych z przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej, gazu ziemnego lub paliw ciekłych	3	57,355
Ograniczenie strat związanych z systemami zasilania urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych	0	0,000
Ograniczenie strat związanych z magazynowaniem i przetłokiem paliw ciekłych wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii.	0	0,000
Stosowanie do ogrzewania lub chłodzenia obiektów, energii wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii. ciepła użytkowego w wysokosprawnej kogeneracji lub ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych	0	0,000
		148 026,771

Tabela 3. Oszczędności energii finalnej wg rodzaju przedsięwzięcia [toe]

Źródło: Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, URE kwiecień 2024, <https://www.ure.gov.pl/download/9/14628/Sprawozdanie2023.pdf>



Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.

Aleje Jerozolimskie 65/79

00-697 Warszawa

tel. +48 (22) 626 09 10

e-mail: kape@kape.gov.pl

<https://www.kape.gov.pl>

<https://kape.gov.pl/ensmovplus>



Współfinansowane przez Unię Europejską w ramach projektu nr 101076098. Wyrażone poglądy i opinie są wyłącznie poglądami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Unii Europejskiej lub CINEA. Ani Unia Europejska, ani organ finansujący nie ponoszą za nie odpowiedzialności.

ISBN 978-83-932908-5-7

ver.14/20240808