

2024/2476

20.9.2024

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2024/2476**z dnia 13 września 2024 r.****ustanawiające wytyczne dotyczące interpretacji art. 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
(UE) 2023/1791 w odniesieniu do usług energetycznych**

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) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 ⁽²⁾ 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 usług energetycznych.
- (3) Dyrektywa (UE) 2023/1791 wspiera rozwój usług energetycznych, a w szczególności upowszechnianie umów o poprawę efektywności energetycznej. W przypadku umowy o poprawę efektywności energetycznej dostawca usług gwarantuje oszczędności energii, które mają zostać osiągnięte w okresie umownym, natomiast beneficjent usługi energetycznej nie ponosi kosztów inwestycji, wykorzystując część finansowej wartości oszczędności energii na to, by w całości lub częściowo spłacić inwestycję. W ten sposób takie umowy budują zaufanie na rynku do inwestycji w efektywność energetyczną przez zapewnienie ich skuteczności. Może to pomóc przyciągnąć kapitał prywatny, który ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia wskaźników renowacji budynków, stymulowania efektywności energetycznej w przemyśle, podnoszenia wiedzy fachowej na rynku i tworzenia innowacyjnych modeli biznesowych.
- (4) Państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne transponujące art. 29 dyrektywy (UE) 2023/1791 do dnia 11 października 2025 r. Pełna transpozycja i skuteczne wdrożenie przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej są konieczne, jeżeli UE ma osiągnąć cele w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r.
- (5) Państwa członkowskie mogą według własnego uznania wybrać taki sposób transpozycji i wdrożenia wymogów dotyczących usług energetycznych, jaki najlepiej odpowiada ich warunkom krajowym. W tym kontekście zaleca się spójną interpretację odpowiednich przepisów dyrektywy (UE) 2023/1791, która to interpretacja przyczyniłaby się do jednakowego rozumienia tej dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich podczas przygotowywania środków transpozycji,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

Dokonując transpozycji [wymogów wprowadzonych] art. 29 dyrektywy (UE) 2023/1791 do prawa krajowego, państwa członkowskie powinny stosować się do wytycznych interpretacyjnych zawartych w załączniku do niniejszego zalecenia.

⁽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 uchylenia 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⁾ 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>).

Sporządzono w Brukseli dnia 13 września 2024 r.

W imieniu Komisji
Kadri SIMSON
Członek Komisji

ZAŁĄCZNIK

1. WPROWADZENIE

Niniejsze wytyczne zawierają wskazówki dla państw członkowskich dotyczące sposobu interpretacji art. 29 dyrektywy (UE) 2023/1791 przy transpozycji tego przepisu do prawa krajowego. W porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE w dyrektywie (UE) 2023/1791 poprawiono skuteczność środków wspierających rozwój rynku usług energetycznych w państwach członkowskich.

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

2. KONTEKST PRAWNY I POLITYCZNY

W dyrektywie (UE) 2023/1791 uznano ważną rolę, jaką usługi energetyczne mogą odegrać w poprawie efektywności energetycznej i dążeniu do obniżenia emisyjności. Usługi energetyczne mogą zmobilizować możliwości techniczne i finansowe stron trzecich, będących z reguły wyspecjalizowanymi dostawcami usług energetycznych, w celu uzyskania oszczędności energii i oszczędności finansowych w sposób racjonalny pod względem kosztów poprzez poprawę charakterystyki energetycznej w obiektach odbiorcy energii. Usługi energetyczne mogą być szczególnie przydatne, jeżeli z jakiegokolwiek powodu wdrożenie środków w zakresie efektywności energetycznej przez samego konsumenta jest trudne, a nawet niemożliwe.

W ostatnich dziesięcioleciach w państwach członkowskich pojawiła się ogromna różnorodność poszczególnych form usług energetycznych⁽¹⁾. Definicja usług energetycznych w dyrektywie (UE) 2023/1791 jest bardzo szeroka i obejmuje wszystkie zróżnicowane formy. Umowy o poprawę efektywności energetycznej można postrzegać jako konkretną i wyjątkowo kompleksową formę usług energetycznych. Wykorzystanie tych umów jako skutecznego sposobu osiągnięcia poprawy efektywności energetycznej ma trzy główne zalety: inwestycje w poprawę efektywności energetycznej są finansowane bezpośrednio z oszczędności kosztów energii;

- oszczędności energii i kosztów są gwarantowane, pod pewnymi warunkami, przez dostawcę usług, który podejmuje ryzyko związane z wydajnością robót budowlanych i technologii;
- dostawca usług zapewnia kompleksową wiedzę fachową w celu dokonania optymalnego wyboru rozwiązań technicznych lub finansowych.

Cel art. 29 jest dwojaki: ułatwianie rozwoju rynku usług energetycznych przez ustanowienie sprzyjających warunków dla podmiotów gospodarczych (1) oraz promowanie korzystania z usług energetycznych przez sektor publiczny. Ten ostatni cel jest zgodny z logiką dyrektywy (UE) 2023/1791 zakładającą przyznanie sektorowi publicznemu głównej roli w zakresie efektywności energetycznej. Wymóg stosowania umowy o poprawę efektywności energetycznej do renowacji budynków instytucji publicznych ma na celu stworzenie synergii z odpowiednimi przepisami art. 6 i umożliwienie ich realizacji w terenie.

Art. 29 należy interpretować w związku z następującymi artykułami dyrektywy (UE) 2023/1791:

- art. 5, 6 i 7: usługi energetyczne i umowy o poprawę efektywności energetycznej są szczególnie odpowiednie do poprawy efektywności energetycznej w sektorze publicznym. Kompleksowa wiedza fachowa i gwarantowane wyniki osiągane przez dostawców usług zapewniają skuteczność inwestycji. Możliwość finansowania przez osoby trzecie wraz ze spłatą początkowych kosztów inwestycji poprzez oszczędność kosztów energii pozwala zrealizować projekty nawet wówczas, gdy środki publiczne są niewystarczające, a możliwość ujęcia umów o poprawę efektywności energetycznej poza bilansem pozwala utrzymać równowagę rachunków publicznych. Z tych powodów dyrektywa (UE) 2023/1791 tworzy synergie między odpowiednimi przepisami dotyczącymi usług energetycznych a główną rolą, jaką odgrywa sektor publiczny w zakresie efektywności energetycznej. W szczególności w art. 29 ust. 4 i 5 skoncentrowano się na zwiększeniu stosowania umów o poprawę efektywności energetycznej zawieranych przez instytucje publiczne na renowację dużych budynków, co jest powiązane z obowiązkami określonymi w art. 5 i 6. Ponadto przepisy art. 7 ust. 7 i 8 wymagają, aby procedury udzielania zamówień publicznych umożliwiały stosowanie umów o poprawę efektywności energetycznej i mechanizmów finansowania przez osoby trzecie, a także aby usunięto bariery regulacyjne i pozaregulacyjne, które mogą utrudniać takie stosowanie. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby instytucje zamawiające i podmioty zamawiające oceniały wykonalność stosowania umów o poprawę efektywności energetycznej w przypadku zamówień na usługi o znacznej wartości energetycznej;

⁽¹⁾ Więcej informacji można znaleźć na stronie <https://e3p.jrc.ec.europa.eu/node/190> oraz w sprawozdaniu: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118815>.

- art. 8, 9 i 10: w związku z systemem zobowiązującym do efektywności energetycznej dostawcy usług energetycznych mogą skutecznie sprzyjać rozwojowi rynków efektywności energetycznej, zapewniając białe certyfikaty w zamian za poprawę efektywności energetycznej. Strony zobowiązane mogą nabywać tego rodzaju białe certyfikaty w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej w celu wypełnienia obowiązku zapewnienia rocznych oszczędności końcowego zużycia energii;
- art. 11: w art. 11 ust. 10 zwalnia się przedsiębiorstwa, które zawarły długoterminową umowę o poprawę efektywności energetycznej, z obowiązku poddawania się audytom energetycznym lub ustanowienia systemu zarządzania energią, pod warunkiem że umowa o poprawę efektywności energetycznej obejmuje niezbędne elementy systemu zarządzania energią i że spełnia wymogi określone w załączniku XV. Ponadto przepisy ukierunkowane na wdrożenie zaleceń z audytów energetycznych i ujawnianie danych z tych audytów przyczyniają się do rozwoju usług energetycznych. W szczególności art. 11 ust. 5 stanowi również, iż audyty energetyczne nie mogą zawierać klauzul, które zakazują przekazywania wyników audytów wykwalifikowanemu lub akredytowanemu dostawcy usług energetycznych, pod warunkiem że odbiorca nie wyraża sprzeciwu.

3. DEFINICJE W DYREKTYWIE (UE) 2023/1791

Definicje następujących terminów określone w art. 2 pkt 11, 29 i 33 dyrektywy (UE) 2023/1791 są najistotniejsze dla wykładni art. 29:

Usługa energetyczna

„Usługa energetyczna” oznacza fizyczną korzyść, udogodnienie lub pożytek pochodzące z połączenia zużycia energii z wykorzystywaniem technologii energooszczędnych lub działania, które mogą obejmować czynności, utrzymanie i kontrolę niezbędne do świadczenia danej usługi, która jest świadczona na podstawie umowy i która w normalnych okolicznościach prowadzi do sprawdzalnej i wymiernej lub możliwej do oszacowania poprawy efektywności energetycznej lub do oszczędności energii pierwotnej.

Dostawca usług energetycznych

„Dostawca usług energetycznych” oznacza osobę fizyczną lub prawną, która świadczy usługi energetyczne lub realizuje inne środki poprawy efektywności energetycznej w obiekcie lub w lokalach odbiorcy końcowego.

Umowa o poprawę efektywności energetycznej

„Umowa o poprawę efektywności energetycznej” oznacza umowę pomiędzy beneficjentem a dostawcą realizującym środek poprawy efektywności energetycznej, weryfikowaną i monitorowaną w trakcie całego okresu jej obowiązywania, zgodnie z którą inwestycje (roboty, dostawa lub usługa) w ten środek są spłacane w relacji do uzgodnionego w umowie poziomu poprawy efektywności energetycznej lub innego uzgodnionego kryterium charakterystyki energetycznej, na przykład oszczędności finansowych.

Termin „ESCO” nie został zdefiniowany w art. 2, jednak dyrektywa (UE) 2023/1791 zawiera odniesienia do ESCO w kilku przepisach i motywach, przy czym „ESCO” należy rozumieć jako powszechnie używany skrót oznaczający przedsiębiorstwo usług energetycznych. W motywie 46 potwierdzono takie rozumienie poprzez rozwinięcie całego terminu i umieszczenie jego skrótu w nawiasie: „przedsiębiorstwom usług energetycznych (ESCO)”.

4. OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z ART. 29

W art. 29 zobowiązano państwa członkowskie do wdrożenia wybranych środków z dziedziny polityki, które zwiększają wykorzystanie usług energetycznych przez odbiorców energii ze wszystkich sektorów.

Ponieważ definicja usług energetycznych w dyrektywie (UE) 2023/1791 jest szeroka, obejmuje wszystkie zróżnicowane formy usług energetycznych na rynku europejskim.

Przepisy art. 29, które mają zostać wdrożone przez państwa członkowskie, wymieniono w tabeli 1.

Tabela 1

Przegląd przepisów art. 29, które mają zostać wdrożone przez państwa członkowskie.

Państwa członkowskie...	Cel przepisu		
	Ustanowienie ram wspomagających rynki usług energetycznych	Zwiększone i lepsze wykorzystanie usług energetycznych przez instytucje publiczne	Usunięcie barier w dostępie do usług energetycznych
...propagują/wspierają/rozpowszechniają...	umowy o świadczenie usług energetycznych zawierające klauzule gwarancji należytego wykonania umowy [ust. 1 lit. a)]. instrumenty finansowe wspierające projekty w zakresie usług energetycznych [ust. 1 lit. b)]. wykaz kwalifikowanych lub certyfikowanych dostawców usług energetycznych [ust. 1 lit. c) i ust. 3]. metody pomiaru i weryfikacji oraz systemy zapewniania jakości [ust. 1 lit. d)]. punkty kontaktowe [ust. 6 lit. a)].	wzory umów zgodne z przewodnikiem Eurostatu [ust. 5 lit. a)]. najlepsze praktyki w dziedzinie umów o poprawę efektywności energetycznej [ust. 5 lit. b)]. bazę danych dotyczącą zrealizowanych i znajdujących się w trakcie realizacji projektów dotyczących umów o poprawę efektywności energetycznej [ust. 5 lit. c)].	usunięcie barier regulacyjnych i pozaregulacyjnych [ust. 6 lit. b)].
...tworzą warunki...	do rozwoju znaków jakości [ust. 2].		
...zapewniają...	ustanawianie organów doradczych i niezależnych pośredników rynkowych [ust. 6 lit. c)].	tam, gdzie jest to technicznie i ekonomicznie wykonalne, stosowanie umów o poprawę efektywności energetycznej do renowacji dużych budynków [ust. 4]. oceny wykonalności stosowania usług energetycznych związanych z efektywnością do renowacji budynków niemieszkalnych [ust. 4].	zapobieganie działaniom utrudniającym ze strony dystrybutorów energii, operatorów systemów dystrybucyjnych i przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii [ust. 8].
...mogą...		zachęcać do łączenia umów o poprawę efektywności energetycznej z rozszerzonymi usługami energetycznymi [ust. 4].	ustanowić indywidualny mechanizm lub wyznaczyć rzecznika praw odbiorców energii w celu zapewnienia efektywnego pozasądowego rozstrzygnięcia sporów [ust. 7].

4.1. Obowiązki związane z ustanowieniem ram wspomagających rynki usług energetycznych

Większość wymogów zawartych w art. 29 odnosi się do środków z dziedziny polityki, których celem jest poprawa przejrzystości rynku i ułatwienie potencjalnym odbiorcom energii dostępu do usług energetycznych, przy jednoczesnym usunięciu barier utrudniających rozwój rynku usług energetycznych⁽²⁾. W ust. 1 podkreślono, że lepszy dostęp do informacji rynkowych jest szczególnie ważny dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), aby przyjmowały one oferty usług energetycznych⁽³⁾. Ponadto w art. 29 ust. 5 zawarto wymóg przyjęcia dalszych środków w szczególności w odniesieniu do sektora publicznego (zob. rozdział 4.2 niniejszych wytycznych).

4.1.1. Skuteczne działania w zakresie informowania i rozpowszechniania informacji

4.1.1.1. Ramy prawne

W art. 29 ust. 1, 3 i 6 nałożono na państwa członkowskie obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o umowach o usługi energetyczne, instrumentach finansowych, kwalifikowanych lub certyfikowanych dostawcach usług energetycznych, metodach pomiaru i weryfikacji, organach doradczych i znakach jakości za pośrednictwem specjalnych stron internetowych, wytycznych lub podręczników.

4.1.1.2. Wytyczne

Aby zwiększyć skuteczność tych przepisów, można przewidzieć dodatkowe środki z dziedziny polityki, które ułatwią dostęp do tych informacji grupom docelowym, gdy faktycznie decydują one o realizacji inwestycji w oszczędność energii. Takie środki mogłyby obejmować na przykład:

- środki, które bezpośrednio łączą **informacje na temat usług energetycznych z audytami energetycznymi**. Takie informacje można by uwzględnić we wzorze sprawozdania z audytu. Ponadto przydatne jest zawarcie w sprawozdaniu z audytu informacji na temat wykwalifikowanych lub certyfikowanych dostawców usług energetycznych oraz usług doradczych;
- podobnie systemy wsparcia publicznego dla audytów energetycznych w sektorach nieobjętych obowiązkiem określonym w art. 11 mogą wymagać **obowiązkowych informacji na temat opcji usług energetycznych** jako warunku finansowania;
- w **sektorze budownictwa mieszkaniowego** ośrodki doradztwa energetycznego, takie jak punkty kompleksowej obsługi, mogłyby w coraz większym stopniu włączać informacje na temat usług energetycznych do swoich usług doradczych.

4.1.2. Specjalne usługi ułatwiające i doradcze

4.1.2.1. Ramy prawne

W porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE w art. 29 ust. 6 lit. c) dyrektywy (UE) 2023/1791 uwypuklono wymóg tworzenia i promowania przez państwa członkowskie organów doradczych i niezależnych pośredników rynkowych w celu stymulowania rozwoju rynków usług energetycznych.

Organy doradcze i niezależni pośrednicy mogą ułatwiać korzystanie z usług energetycznych, na przykład poprzez opracowywanie modeli wdrażania lub udzielanie pomocy w przygotowywaniu i wdrażaniu procedur udzielania zamówień⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Wykaz przykładowych barier można znaleźć tutaj: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.023>.

⁽³⁾ Brak przejrzystości rynku jest ogólnie postrzegany jako jedna z głównych przeszkód w rozwoju usług energetycznych we wszystkich państwach członkowskich. W badaniu przeprowadzonym w ramach projektu UE QualitEE w 2019 r. 55 % respondentów wskazało złożoność koncepcji, a także brak informacji, jako główne bariery uniemożliwiające klientom korzystanie z umów o poprawę efektywności energetycznej. Wyniki są podobne w przypadku rynku dostaw energii, w odniesieniu do którego 52 % respondentów stwierdziło, że brak informacji stanowi główną barierę dla rozwoju rynku (QualitEE-Project, Driving Investment in Energy Efficiency Services Through Quality Assurance [Promowanie inwestycji w usługi w zakresie efektywności energetycznej poprzez zapewnienie jakości], sprawozdanie końcowe, grudzień 2020 r.). Ankietę obejmuje wyniki z następujących państw: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Łotwa, Niderlandy, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo.

⁽⁴⁾ Bleyl J. W. i in., 2014a: *ESCo Project and Market Development: A Role for "Facilitators" to Play, Including national perspectives of Task 16 experts* [Projekt ESKo i rozwój rynku: rola „koordynatorów”, w tym krajowe perspektywy ekspertów w ramach zadania 16], IEA DSM, zadanie 16.

Wymóg określony w art. 29 ust. 6 lit. c) opiera się na spostrzeżeniu potwierdzonym w ostatnim sprawozdaniu JRC ⁽⁵⁾, że te państwa członkowskie lub segmenty rynku, w których usługi ułatwiające są dobrze ugruntowane i łatwo dostępne, charakteryzują się lepszym rozwojem rynków usług energetycznych ⁽⁶⁾.

4.1.2.2. Wytyczne

Poniżej przedstawiono przykłady sposobów, w jaki państwa członkowskie mogłyby spełnić wymóg ustanowienia i promowania organów doradczych i niezależnych pośredników rynkowych:

- utworzenie centrów doradztwa w zakresie usług energetycznych poprzez rozszerzenie **zakresu zadań istniejących agencji energetycznych lub punktów kompleksowej obsługi** ⁽⁷⁾;
- **udzielanie dotacji na pomoc w opracowywaniu projektów na usługi pośrednie**, które wspierają opracowywanie konkretnych projektów w zakresie usług energetycznych, w tym przygotowywanie dokumentów zamówienia, nadzorowanie postępowania o udzielenie zamówienia lub monitorowanie realizacji projektu ⁽⁸⁾, zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami pomocy państwa;
- **ustanowienie specjalnych programów doradczych dla sektora publicznego**: Programy te mogą być bardzo skuteczne, zwłaszcza dla sektora komunalnego, w którym wielu decydentów nie posiada wystarczającej wiedzy na temat opracowywania i realizacji projektów w zakresie usług energetycznych. Ponadto w większości administracji regionalnych i rządów centralnych bardzo potrzebne jest ukierunkowane doradztwo w zakresie praktycznego stosowania usług energetycznych ⁽⁹⁾.

4.1.3. Kwalifikacje, zapewnienie jakości i certyfikacja

4.1.3.1. Ramy prawne

Art. 29 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie muszą tworzyć warunki do rozwoju znaków jakości, w stosownych przypadkach w oparciu o normy europejskie lub międzynarodowe ⁽¹⁰⁾.

Ponadto zgodnie z art. 29 ust. 3 państwa członkowskie są zobowiązane rozpowszechniać informacje na temat kwalifikowanych dostawców usług energetycznych poprzez publiczne udostępnianie i regularne aktualizowanie wykazu dostępnych dostawców usług energetycznych, w tym ich kwalifikacji lub certyfikatów zgodnie z art. 28 dyrektywy (UE) 2023/1791. Alternatywnie państwa członkowskie mogą zapewnić interfejs, za pomocą którego dostawcy usług energetycznych mogą samodzielnie przekazywać takie informacje.

⁽⁵⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133984>.

⁽⁶⁾ Znaczenie łatwego dostępu do usług ułatwiających rozwój rynków usług energetycznych potwierdzają doświadczenia kilku państw UE (np. Austrii, Czech, Niemiec, Słowenii i Hiszpanii). Obecnie to głównie agencje energetyczne na szczeblu regionalnym, lokalnym i krajowym pełnią rolę koordynatorów, wraz z małymi punktami doradczymi ds. efektywności energetycznej, przedsiębiorstwami audytu energetycznego lub niektórymi doradcami prawnymi, którzy oferują część swoich usług we współpracy z doświadczonymi konsultantami ds. usług energetycznych.

⁽⁷⁾ Aby uzyskać dodatkowe informacje, zob.: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124675>.

⁽⁸⁾ W ramach programu ELENA wykazano, że dotacje na pomoc techniczną na usługi ułatwiające są dobrym sposobem na przezwyciężenie przeszkód w opracowywaniu projektów, które to przeszkody są szczególnie istotne na etapie przedinwestycyjnym. Zaleca się zatem odtworzenie przez państwa członkowskie podejścia przyjętego w programie ELENA. Szczegółowe wytyczne dotyczące instrumentów finansowych i pomocy technicznej, które mają być zapewniane przez państwa członkowskie, zawarto w zaleceniu w sprawie art. 30 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32023H01553>).

⁽⁹⁾ oraz 5) w sprawie roli organów publicznych związanej z pobudzaniem rynków usług energetycznych w państwach członkowskich.

⁽¹⁰⁾ Najistotniejsze normy dotyczące zapewnienia jakości i kwalifikacji usług energetycznych i dostawców usług energetycznych są następujące: EN 17669:2022 (Umowy o poprawę efektywności energetycznej – Minimalne wymagania); IPMVP (Międzynarodowy protokół pomiaru i weryfikacji efektywności) oraz ISO 50046 (pomiar i weryfikacja oszczędności energii); EN 16247-1 i ISO 50002 (normy jakości audytu energetycznego).

Przepisy te odnoszą się do zaobserwowanej bariery polegającej na braku zaufania do skuteczności usług energetycznych⁽¹⁾. Wielu odbiorców energii nadal nie ufa obietnicom związanym z usługami energetycznymi, a jednocześnie nie chce lub nie jest w stanie za pomocą własnych inwestycji wdrożyć ekonomicznie wykonalnych środków w zakresie efektywności energetycznej.

4.1.3.2. Wytyczne

Chociaż wymogi art. 29 ust. 2 i 3 znajdowały się już w art. 18 dyrektywy 2012/27/UE, nie ma prawie żadnych znaków jakości dotyczących usług energetycznych. Ponadto w dziedzinach, w których znaki jakości już istnieją, wiedza konsumentów i dostawców energii na ich temat jest niska ⁽¹³⁾.

Aby zapewnić rozwój i skuteczne stosowanie znaków jakości na rynku, państwa członkowskie mogłyby rozważyć wdrożenie szeregu środków obejmujących w szczególności następujące elementy:

- **tworzenie krajowej platformy**, na której wszystkie odpowiednie grupy zainteresowanych stron mogłyby współpracować w celu ustanowienia krajowego systemu zapewniania jakości lub „znaku jakości” dla usług energetycznych. Ponieważ w wielu państwach członkowskich dostawcy usług energetycznych nie są wystarczająco przygotowani i zorganizowani pod kątem samodzielnego opracowania skutecznych systemów zapewniania jakości usług energetycznych, instytucje publiczne powinny rozważyć przyjęcie przewodniej roli, na przykład za pośrednictwem agencji energetycznych. Niezależnie od tego, czy systemy są ustanawiane przez sam sektor czy tworzone przez instytucje publiczne, aby osiągnąć wiarygodność i zaufanie do rynku, powinny one w każdym przypadku być weryfikowane, uznawane i promowane przez właściwe organy;
- wspieranie opracowywania **technicznych kryteriów jakości usług energetycznych**. Chociaż wśród ekspertów występuje powszechne zrozumienie głównych elementów definiujących jakość w projektach usług energetycznych, oczywiście nie wszystkie te elementy są równie ważne dla każdego segmentu rynku we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym każde państwo członkowskie mogłoby określić zestaw kryteriów jakości dla usług energetycznych, z udziałem wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron rynkowych i z odniesieniem do mających zastosowanie norm europejskich lub międzynarodowych, takich jak EN 17669:2022 (Umowy o poprawę efektywności energetycznej – Minimalne wymagania); IP MVP (Międzynarodowy protokół pomiaru i weryfikacji efektywności) oraz ISO 50046 (pomiar i weryfikacja oszczędności energii). Państwa członkowskie mogą współpracować i otrzymywać wsparcie ze specjalnych projektów finansowanych przez UE w celu wymiany dobrych praktyk i określenia wspólnych kryteriów jakości⁽¹³⁾. Kryteria jakości pomagają kształtować relacje między dostawcą usług energetycznych a odbiorcą energii, zmniejszając w ten sposób koszty transakcji i ryzyko niepowodzenia projektu;
- **poprawa jakości usług**. Zasadniczo znak jakości może odnosić się do usług energetycznych lub do dostawców usług energetycznych. Zdolność techniczną dostawcy usług energetycznych można wykazać za pomocą wystarczającej liczby wysokiej jakości projektów referencyjnych, ocenionych zgodnie z określonymi kryteriami jakości technicznej. Ważne jest jednak, aby krajowe systemy znakowania nie tworzyły bariery wejścia dla dostawców usług z innych państw członkowskich. Z tego powodu, w przypadku gdy znak jakości staje się warunkiem świadczenia usługi, znaki wydane w innym państwie członkowskim powinny być uznawane, w stosownych przypadkach zgodnie z mającym zastosowanie prawem Unii dotyczącym usług, jeżeli opierają się one na równoważnych lub wspólnych kryteriach jakości, w tym kryteriach wynikających z norm europejskich wymienionych w lit. b);

⁽¹¹⁾ Z badania przeprowadzonego w ramach projektu QualitEE w 2019 r. wynika, że 55 % zainteresowanych stron uważa brak zaufania do sektora dostawców usług w zakresie efektywności energetycznej za główną przeszkodę w praktycznym stosowaniu umów o poprawę efektywności energetycznej. Z tego samego badania wynika, że większość respondentów jest zdania, iż więcej informacji i wyższa jakość usług potencjalnie zwiększyłyby zaufanie klientów, a w konsekwencji zwiększyłyby popyt. Zainteresowane strony, które wzięły udział w badaniu, poparły pomysł opracowania i wdrożenia systemów zapewniania jakości w celu przezwyciężenia oczywistego braku zaufania do dostawców usług w połączeniu z niskim popytem ze strony klientów. (QualitEE-Project, Driving Investment in Energy Efficiency Services Through Quality Assurance [Promowanie inwestycji w usługi w zakresie efektywności energetycznej poprzez zapewnienie jakości], sprawozdanie końcowe, grudzień 2020 r.) Ankieta obejmuje wyniki z następujących państw: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Łotwa, Niderlandy, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo.

(12) Jeśli chodzi o wpływ znaków jakości na rynki usług energetycznych, istnieje bardzo znikoma wiedza empiryczna. Przegląd prób wprowadzenia znaków jakości dla usług energetycznych lub dostawców usług energetycznych w różnych krajach można znaleźć w sprawozdaniach krajowych z projektu QualitEE: <https://qualitee.eu/publications/business-cases-for-national-quality-assurance-schemes-for-energy-efficiency-services/>.

⁽¹³⁾ Opracowanie kryteriów jakości usług energetycznych może opierać się na szeroko zakrojonych podstawach, które zostały już opracowane w ramach różnych projektów UE, takich jak *QualitEE, Guidelines for European Technical Quality criteria for Energy Efficiency Services* [Wytyczne dotyczące europejskich technicznych kryteriów jakości usług w zakresie efektywności energetycznej], marzec 2020 r., <https://qualitee.eu/publications/guidelines-of-european-quality-criteria/>.

- **wspieranie procesu zapewniania jakości racjonalnego pod względem kosztów.** Na niedojrzałych rynkach koszty procesu zapewniania jakości mogą stanowić barierę dla uczestników rynku. Zaleca się zatem, aby niektóre z tych kosztów były pokrywane ze środków publicznych, zgodnie z obowiązującymi zasadami pomocy państwa, lub aby instytucja publiczna czuwała nad zapewnieniem jakości;
- udzielanie wsparcia publicznego na rzecz penetracji rynku w ramach systemu zapewniania jakości przy użyciu następującego zestawu środków:
 - (i) realizacja działań na rzecz podnoszenia świadomości w powiązaniu z działaniami w zakresie rozpowszechniania wiedzy wymaganymi na mocy art. 29 ust. 1;
 - (ii) stosowanie kryteriów jakości związanych z dostawcami usług energetycznych w systemach dotacji publicznych;
 - (iii) stosowanie systemów zapewniania jakości w przetargach publicznych i zapewnianie instytucjom publicznym szkoleń na temat sposobu włączania technicznych kryteriów jakości do specyfikacji zamówienia, również w kontekście wdrażania art. 29 ust. 4 i 5, jak opisano w sekcji 4.2 niniejszych wytycznych.

4.2. **Obowiązki związane ze zwiększonym i lepszym wykorzystaniem usług energetycznych przez instytucje publiczne**

4.2.1. *Ramy prawne*

Zgodnie z art. 29 ust. 4 państwa członkowskie są zobowiązane propagować i zapewniać, tam gdzie jest to technicznie i ekonomicznie wykonalne, stosowanie umów o poprawę efektywności energetycznej lub innych usług energetycznych związanych z efektywnością do renowacji dużych budynków (powyżej 750 m²) będących własnością instytucji publicznych ⁽¹⁴⁾. W związku z tym państwa członkowskie muszą zapewnić, aby instytucje publiczne oceniały wykonalność usług energetycznych związanych z efektywnością w odniesieniu do planowanych projektów renowacji budynków niemieszkalnych. Państwa członkowskie mogą dodatkowo zachęcać instytucje publiczne do łączenia umów o poprawę efektywności energetycznej z rozszerzonymi usługami energetycznymi, w tym reakcją popytu i magazynowaniem.

Ponadto art. 29 ust. 5, którego treść była już częścią dyrektywy 2012/27/UE, zobowiązuje państwa członkowskie do wspierania sektora publicznego w przyjmowaniu ofert usług energetycznych poprzez dostarczanie wzorów umów zgodnych z przewodnikiem Eurostatu ⁽¹⁵⁾ oraz poprzez wymianę informacji na temat wdrożonych i bieżących projektów w zakresie usług energetycznych w sektorze publicznym.

4.2.2. *Ocena wykonalności korzystania z usług energetycznych związanych z efektywnością*

Wdrożenie art. 29 ust. 4 pomoże w osiągnięciu celu dotyczącego zmniejszenia zużycia energii końcowej przez instytucje publiczne, o którym mowa w art. 5, oraz w realizacji obowiązku renowacji budynków instytucji publicznych do uzyskania poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii, o którym mowa w art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791. Będzie to jednak wymagało wyjścia poza obecną działalność gospodarczą w dziedzinie, w której istnieje niewielkie doświadczenie w stosowaniu modelu ESCO (gruntowna renowacja, roboty budowlane w zakresie przegród zewnętrznych). W związku z tym przepisy art. 29, jeżeli zostaną skutecznie wdrożone w terenie, powinny ułatwić ten bardziej ryzykowny i bardziej złożony rozwój działalności gospodarczej. Jeżeli jest to wykonalne z technicznego i ekonomicznego punktu widzenia, usługi energetyczne związane z efektywnością, takie jak umowa o poprawę efektywności energetycznej (EnPC), powinny być wykorzystywane do przeprowadzania renowacji w całym zasobie budynków użytku publicznego. Studium wykonalności wymagane na mocy art. 29 ust. 4 w odniesieniu do budynków niemieszkalnych byłoby preferowanym instrumentem selekcji opłacalnych przypadków względem przypadków nieopłacalnych. Objęcie budynków niemieszkalnych obowiązkową oceną wykonalności EnPC jest uzasadnione faktem, że budynki te przeważają w zasobach budowlanych będących własnością instytucji publicznych, podczas gdy możliwość wyłączenia mieszkań socjalnych z zakresu obowiązku renowacji przewidzianego w art. 6 spowodowałaby, że obowiązkowa ocena de facto nie miałaby zastosowania do publicznych mieszkań socjalnych.

⁽¹⁴⁾ Szczegółowy opis terminu „instytucje publiczne” zawarto w wytycznych dotyczących art. 5.

⁽¹⁵⁾ Wytyczne Eurostatu, *The recording of energy performance contracts in government accounts* [Księgowanie umów o poprawę efektywności energetycznej na rachunkach sektora publicznego]: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf/>.

4.2.3. Wytyczne

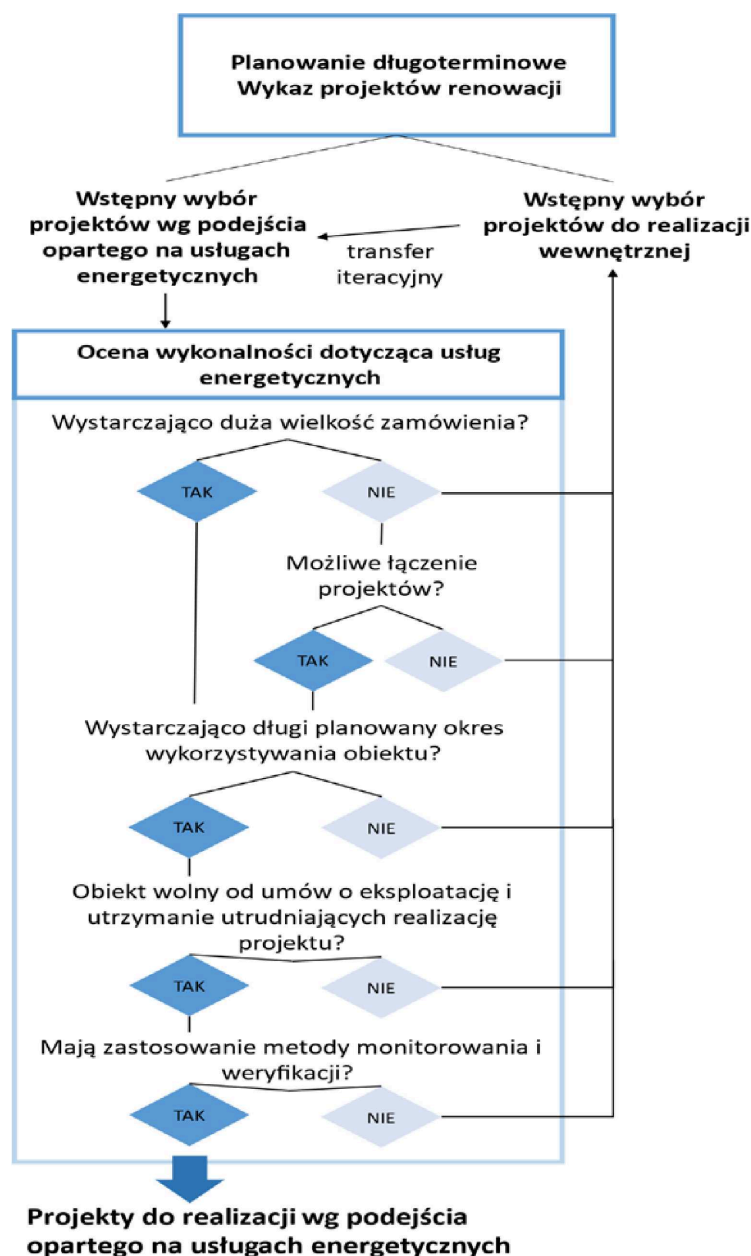
Ocenę wykonalności usług energetycznych opartych na wydajności można włączyć do długoterminowych narzędzi planowania, takich jak plany obniżenia emisyjności lub plany w zakresie zrównoważonej energii, które muszą zostać opracowane przez władze regionalne i lokalne zgodnie z art. 5 ust. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791. Plany takie powinny obejmować analizę portfela i plan renowacji zasobów budynków użytku publicznego, obejmujący nie tylko gruntowną renowację, ale także ciągłe inwestycje w naprawy i ulepszenia, w zależności od potrzeb poszczególnych budynków. Zakres planu renowacji powinien oczywiście mieć na celu osiągnięcie celów polityki w zakresie oszczędności energii (art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791), wskaźnika renowacji (art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791) oraz redukcji emisji. Należy to również włączyć do krajowych planów renowacji budynków, jak określono w art. 3 i załączniku II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 ⁽¹⁶⁾.

Na rys. 1 przedstawiono, w jaki sposób plan renowacji mógłby posłużyć za podstawę oceny wykonalności usług energetycznych związanych z efektywnością. W pierwszej kolejności instytucja publiczna może chcieć zastosować realizację wewnętrzną za pośrednictwem konwencjonalnych usług i robót budowlanych, co wymaga wystarczających zasobów finansowych i wewnętrznych. Wiele instytucji publicznych cierpi jednak z powodu braku zasobów ludzkich, wąskich gardeł organizacyjnych i ograniczeń finansowych, co zasadniczo utrudnia (a nawet uniemożliwia) realizację całej listy projektów renowacji z wykorzystaniem własnych zasobów. W tym kontekście zasoby ludzkie to nie tylko eksperci w dziale planowania, ale również eksperci w zakresie optymalnej eksploatacji i konserwacji budynków w kontekście osiągnięcia zamierzonych oszczędności energii w praktyce.

⁽¹⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>).

Rysunek 1

Ocena wykonalności projektów w zakresie usług energetycznych związanych z efektywnością w oparciu o długoterminowe planowanie renowacji



W ocenie wykonalności EnPC należy uwzględnić następujące aspekty:

- charakterystykę budynku, a w szczególności jego zużycie energii (oraz poziomy emisji gazów cieplarnianych, jeżeli EnPC powinna je obejmować) oraz warunki dostaw energii (takie jak ewentualna umowa zakupu energii elektrycznej). Potencjalna oszczędność energii powinna być wystarczająca, aby umowa była ekonomicznie opłacalna i uzasadniała inwestycje;
- charakterystykę renowacji (cele, potrzeby, ograniczenia budżetowe, ramy czasowe), a w szczególności, czy planowana renowacja początkowo nie obejmuje środków oszczędności energii (np. ponowne malowanie elewacji), ponieważ takie renowacje dają możliwość poprawy charakterystyki energetycznej budynku (np. poprawa izolacji);

- wyznaczenie odpowiedniej strony (zewnętrznej lub wewnętrznej) w celu przeprowadzenia oceny wykonalności.

Ogólnie rzecz biorąc, sytuacje, które całkowicie wykluczałyby korzystanie z EnPC, są rzadkie, głównie spowodowane barierami proceduralnymi, na przykład w procedurach przetargowych [takie bariery powinny być jednak stopniowo usuwane na podstawie art. 29 ust. 6 lit. b) dyrektywy (UE) 2023/1791], bądź niedojrzałością rynkową, w wyniku której oferta lub zaproszenie do składania wniosków kończyły się niepowodzeniem ze względu na brak dostawców EnPC na rynku. Złożoność projektu i długi okres zwrotu kosztów (np. w przypadku gruntownej renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii) mogą jednak również stanowić barierę dla stosowania EnPC.

Czynnik zniechęcający w procedurach przetargowych dla dostawców usług EnPC, często zgłaszany przez uczestników rynku, to fakt niedostarczenia wystarczających informacji zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, które umożliwiłyby oferentom składanie ofert. Opracowanie umowy o poprawę efektywności energetycznej wymaga bowiem dogłębnej analizy danego budynku i jego wykorzystania energii. W związku z tym na przygotowanie dokumentów zamówienia należy przewidzieć wystarczająco dużo czasu i odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników, a w razie potrzeby korzystać z usług ekspertów zewnętrznych lub mechanizmów wspólnych zakupów (np. z centralnych jednostek zakupujących).

Mimo że nie istnieją ściśle techniczne lub ekonomiczne kryteria wykluczenia dotyczące stosowania EnPC do renowacji budynków użyteczności publicznej, ocena wykonalności mogłaby obejmować w szczególności następujące pytania przewodnie:

- **czy projekt renowacji jest wystarczająco duży?** Usługi energetyczne związane z efektywnością wymagają pewnej minimalnej wartości umownej lub dużych bezwzględnych oszczędności energii, tak aby oszczędności kosztów mogły pokryć wszystkie koszty, w tym koszty transakcyjne⁽¹⁷⁾, ponieważ dostawcy usług energetycznych muszą pokryć nie tylko koszty projektu, ale także koszty przetargów i inne koszty transakcyjne z oczekiwanych przychodów;
- **czy można łączyć projekty renowacji, które początkowo oceniono jako zbyt małe?** Jeżeli małe, samodzielne renowacje zostaną połączone, mogą stać się atrakcyjne dla projektów w zakresie usług energetycznych związanych z efektywnością. Łączenie projektów jest zasadniczo łatwiejsze, jeżeli budynki lub obiekty należą do tego samego właściciela, jeżeli znajdują się w bliskim sąsiedztwie i jeżeli struktura użytkowania jest podobna (np. szkoły);
- **czy oczekuje się, że budynek lub obiekt będzie użytkowany przez instytucję publiczną przez cały planowany okres obowiązywania umowy?** Umowa o poprawę efektywności energetycznej stanowi od kilku lat⁽¹⁸⁾ usługę dostawcy usług energetycznych związaną z co najmniej jednym budynkiem lub obiektem, a przedwczesne rozwiązanie umowy przez odbiorcę jest często niekorzystne;
- **czy w odniesieniu do budynku istnieje umowa o eksploatację i utrzymanie utrudniająca realizację projektu usług energetycznych?** W umowach o poprawę efektywności energetycznej eksploatacja i utrzymanie systemów budynków stanowi zazwyczaj część pakietu usług i podlega odpowiedzialności dostawców usług energetycznych. Jeżeli istnieje długoterminowa umowa o eksploatację i utrzymanie z innym dostawcą usług, której nie można rozwiązać, doświadczenie pokazuje, że określenie jasnych granic między tymi dwoma dostawcami usług byłoby bardzo trudne, co mogłoby znacznie utrudnić realizację projektu usług energetycznych;

⁽¹⁷⁾ Nie istnieje dokładna minimalna wartość umowna dla usług energetycznych związanych z efektywnością. W szczególności w przypadku umów o poprawę efektywności energetycznej notuje się niekiedy minimalny zakres od 300 000 do 500 000 EUR. Wartość umowna stanowi ogólną sumę wynagrodzeń dla dostawcy usług energetycznych w całym okresie obowiązywania umowy, a zatem zależy od kwoty rocznej płatności z jednej strony, a okresu obowiązywania umowy z drugiej strony. Do pewnego stopnia minimalną wartość umowy można wyprowadzić z bieżącego całkowitego rachunku za energię klienta, w przypadku którego wielokrotnie podaje się kwoty wynoszące co najmniej 200 000–300 000 EUR.

⁽¹⁸⁾ Typowe postanowienia umowne obowiązuja przez okres od 7 do 15 lat. W indywidualnych przypadkach realizowano już jednak projekty o znacznie dłuższym okresie obowiązywania umowy do 30 lat, w szczególności w związku z projektami gruntownej renowacji.

- **czy dostępne są metody pomiaru i weryfikacji i czy można je stosować po rozsądnych kosztach?** Usługi energetyczne związane z efektywnością wymagają znacznego wysiłku, aby zmierzyć lub ocenić efektywność ⁽¹⁹⁾ za pomocą metod pomiaru i weryfikacji, ponieważ wynagrodzenie zależy od zmierzonej wydajności. Koszty pomiaru i weryfikacji powinny być racjonalnie proporcjonalne do osiągalnych oszczędności kosztów lub innych przychodów projektu ⁽²⁰⁾.

Oprócz kwestii wykonalności, o których mowa powyżej w lit. a)–e) i które w większości przypadków mają zasadnicze znaczenie dla wdrożenia usługi energetycznej opartej na wydajności, istnieje kilka innych **czynników ograniczających**. Czynniki te nie powodują zasadniczo, że realizacja projektu usług energetycznych związanych z efektywnością jest niemożliwa, lecz należy je uwzględnić. Nie powinny one być wykorzystywane jako kryteria wykluczenia w ocenie wykonalności, ale mogą być stosowane jako dodatkowe parametry do realistycznej oceny ogólnej sytuacji. Najważniejsze czynniki ograniczające to:

- **gruntowna renowacja:** jak dotąd tylko w kilku projektach gruntowna renowacja została przeprowadzona w ramach usług energetycznych związanych z efektywnością. Można to wytłumaczyć faktem, że wyższe koszty inwestycji zazwyczaj wymagają okresów obowiązywania umów przekraczających 15 lat. Ponadto projekty gruntownej renowacji są często łączone z subsydiami inwestycyjnymi, a dostęp do subsydiów inwestycyjnych może być bardziej skomplikowany w przypadku projektów w zakresie usług energetycznych związanych z efektywnością niż w przypadku realizacji wewnętrznej ⁽²¹⁾. Aby przezwyciężyć tę barierę, interesującą opcją mogłyby być mechanizmy finansowania umożliwiającego łączenie dotacji publicznych z finansowaniem prywatnym, w szczególności w celu pokrycia dodatkowego ryzyka związanego z długoterminową umową gwarancji wykonania, którego sektor prywatny może nie być skłonny pokryć. Finansowanie w ramach polityki spójności może łączyć dotacje i instrumenty finansowe w celu wsparcia wykorzystania EnPC do gruntownej renowacji. Nota informacyjna fi-compass dotycząca realizacji projektów w zakresie efektywności energetycznej za pośrednictwem umów o poprawę efektywności energetycznej z instrumentami finansowymi w ramach EFRR w Polsce ⁽²²⁾ ma w dużej mierze zastosowanie również w innych państwach członkowskich i dotyczy różnych rodzajów budynków, w tym budynków użyteczności publicznej, budynków wykorzystywanych do celów komercyjnych lub budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych;
- **zgodność z wytycznymi Eurostatu** ⁽²³⁾: jeżeli projekt usług energetycznych związanych z efektywnością nie spełnia wymogów określonych w wytycznych Eurostatu dotyczących księgowania umów o poprawę efektywności energetycznej na rachunkach sektora publicznego, projekt może być nadal odpowiedni, ale korzyść polegająca na tym, że inwestycja nie jest lub nie jest w pełni rozliczana z długiem i deficytem publicznym, zostaje utracona ⁽²⁴⁾.

W sumie ocena wykonalności powinna służyć wyodrębnieniu przypadków, w których początkowe warunki techniczne lub struktura instytucjonalna sprawiają, że realizacja projektu usług energetycznych związanych z efektywnością jest niekorzystna ekonomicznie. Projekty renowacji, które nie przeszły oceny wykonalności, musiałyby być realizowane wewnętrznie, a mianowicie poprzez wykorzystanie tradycyjnego zamówienia na roboty budowlane lub prace renowacyjne. Z kolei projekty, które pierwotnie miały być realizowane wewnętrznie, mogą obecnie zostać przypisane do wdrożenia z wykorzystaniem usług energetycznych związanych z efektywnością. W przypadku projektów renowacji, które przejdą ocenę wykonalności (a mianowicie projektów, które są wystarczająco duże, zarówno samodzielnie, jak i jako pakiet projektów, mają wystarczające planowane okresy wykorzystywania, nie utrudniają ich bieżące umowy o eksploatację i utrzymanie oraz można w odniesieniu do nich zastosować ugruntowane metody pomiaru i weryfikacji), instytucja publiczna powinna przygotować odpowiedni projekt usług energetycznych i zamówić go zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi

⁽¹⁹⁾ W umowach o poprawę efektywności energetycznej najważniejszym kryterium efektywności jest osiągnięta oszczędność energii.

⁽²⁰⁾ Istnieje kilka przykładów, w których dostępne metody monitorowania i weryfikacji mogą być trudne do zastosowania lub bardzo kosztowne w porównaniu z ogólną kwotą umowną, na przykład projekty renowacji w bardzo złożonych budynkach (np. szpitalach) lub projekty, w których wykorzystanie po renowacji znacznie różni się od tego przed renowacją. Nie istnieje jednak ogólna zasada dotycząca tej oceny, w związku z czym ocena poszczególnych przypadków powinna być przeprowadzana przez wykwalifikowanego eksperta.

⁽²¹⁾ Istnieje jednak kilka przykładów zastosowania usług energetycznych związanych z efektywnością w odniesieniu do gruntownych renowacji, przy czym w niektórych przypadkach wykorzystano również subsydia inwestycyjne (por. projekt REFINE, sprawozdanie końcowe, czerwiec 2023 r., s. 29 i nast., <https://refineproject.eu/refine-publications/>).

⁽²²⁾ Implementing Energy Efficiency projects via Energy Performance Contracting with support from ERDF financial instruments in Poland [Realizacja projektów w zakresie efektywności energetycznej za pośrednictwem umów o poprawę efektywności energetycznej przy wsparciu z instrumentów finansowych w ramach EFRR w Polsce], https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/EPC_ERDF_Factsheet_RTW.pdf.

⁽²³⁾ Wytyczne Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf>.

⁽²⁴⁾ Bardziej szczegółowa prezentacja znaczenia wytycznych Eurostatu znajduje się w sekcji 4.2.3, w której wymieniono również najważniejsze źródła.

zamówień publicznych ⁽²⁵⁾. Jeśli w odniesieniu do danego zamówienia nie wpłyną satysfakcjonujące oferty od dostawców usług energetycznych, może to oznaczać, że usługa energetyczna jest technicznie i ekonomicznie niewykonalna. Powodem nieotrzymania zadowalających ofert może być jednak również fakt, że zakres projektu usług energetycznych został opracowany w niewłaściwy sposób lub że potencjalni dostawcy usług energetycznych nie posiadali wystarczających zdolności produkcyjnych w danym regionie lub w danym czasie. Aby ograniczyć to ryzyko, państwa członkowskie są zobowiązane proponować wzory umów zgodnie z art. 29 ust. 5 lit. a), przy czym zaleca się im dostosowanie procedur udzielania zamówień, co ma zwiększyć powodzenie procedur przetargowych.

4.3. Wzory umów o poprawę efektywności energetycznej

4.3.1. Ramy prawne

W art. 29 ust. 5 lit. a) zobowiązano państwa członkowskie do przedstawienia wzorów umów o poprawę efektywności energetycznej w sektorze publicznym. Oprócz odpowiednich norm i dostępnych wytycznych dotyczących przetargów wzory umów muszą uwzględniać wytyczne Eurostatu dotyczące księgowania umów o poprawę efektywności energetycznej w szczególności na rachunkach sektora publicznego ⁽²⁶⁾.

4.3.2. Wytyczne

W wytycznych Eurostatu dotyczących księgowania umów o poprawę efektywności energetycznej na rachunkach sektora publicznego wyjaśniono, w jaki sposób zasady europejskiego systemu rachunków krajowych i regionalnych (ESA 2010 ⁽²⁷⁾) powinny mieć zastosowanie do umów o poprawę efektywności energetycznej. Dzięki nim instytucje publiczne mają możliwość realizacji inwestycji w efektywność energetyczną z wykorzystaniem technologii, wiedzy fachowej i finansowania sektora prywatnego bez negatywnego wpływu na rachunki publiczne. W tym celu wymieniono warunki, na jakich umowy o poprawę efektywności energetycznej mogą być wykazywane jako pozycje pozabilansowe. Najważniejsze warunki są następujące:

- dostawca usług energetycznych powinien ponosić większość ryzyka i otrzymywać korzyści związane z wykorzystaniem aktywów objętych umową o poprawę efektywności energetycznej, a w szczególności ryzyka związanego z wydajnością, konserwacją i modernizacją, tak aby można było uznać, że własność ekonomiczna aktywów bazowych pozostaje po stronie dostawcy usług energetycznych;
- jedynie inwestycje kapitałowe prowadzące do oszczędności energii i wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w ograniczonym zakresie mogą być wykazywane jako pozycje pozabilansowe;
- inwestycje kapitałowe powinny być w pełni zrównoważone oszczędnościami ściśle związanymi z poprawą efektywności energetycznej, natomiast inne oszczędności (np. oszczędności kosztów personelu) nie powinny być brane pod uwagę.

W ujęciu ogólnym wytyczne Eurostatu mają pozytywny wpływ na aktualizację EnPC w sektorze publicznym, ponieważ umożliwiają wykazywanie niektórych projektów ESCO jako pozycji pozabilansowych na rachunkach publicznych. Niektóre warunki wymienione powyżej mogą jednak ograniczyć możliwość wykazywania inwestycji publicznych jako pozycji pozabilansowych. W szczególności w przypadku projektów gruntownej renowacji warunki te nie są łatwe do spełnienia ze względu na wymóg dość długiego okresu obowiązywania umowy o poprawę efektywności energetycznej. Finansowanie z europejskich programów i inwestycji, takich jak EFRR lub RRF, może zostać odjęte od inwestycji kapitałowych przy obliczaniu inwestycji kapitałowej w zamian za oszczędności. Opracowanie wzorów umów dotyczących korzystania z EnPC w sektorze publicznym, zapewniających zgodność z wytycznymi Eurostatu, mogłoby pomóc w pokonaniu tej bariery.

Zaleca się, aby przy opracowywaniu i dostarczaniu wzorów umów zgodnych z wytycznymi Eurostatu państwa członkowskie zwróciły szczególną uwagę na następujące aspekty określone w przewodniku Eurostatu-EBI ⁽²⁸⁾:

⁽²⁵⁾ Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na projekty w zakresie usług energetycznych zostały przygotowane w ramach szeregu projektów UE, np. QualitEE, *Procurement handbook for energy efficiency services* [Podręcznik zamówień publicznych na usługi w zakresie efektywności energetycznej], listopad 2019 r.: <https://qualitee.eu/publications/procurement-handbook-for-energy-efficiency-services/>.

⁽²⁶⁾ Wytyczne Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Per-form-Contracts-Gov-Accounts.pdf>.

⁽²⁷⁾ Europejski System Rachunków – ESA 2010: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269>.

⁽²⁸⁾ Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (we współpracy z Eurostatem), *A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts* [Przewodnik po danych statystycznych dotyczących umów o poprawę efektywności energetycznej], maj 2018 r.

- **krajowe urzędy statystyczne** powinny być bezpośrednio zaangażowane w opracowywanie wzorów umów, ponieważ są one odpowiedzialne za zgłaszanie rachunków publicznych do Eurostatu. Ważne jest, aby osoby odpowiedzialne w krajowych urzędach statystycznych były dobrze poinformowane o głównych cechach i praktycznych zastosowaniach umów o poprawę efektywności energetycznej i innych usług energetycznych związanych z efektywnością;
- wzór umowy powinien **optymalnie wykorzystywać elastyczność oferowaną przez wytyczne Eurostatu**, aby umożliwić jego praktyczne stosowanie na jak największą skalę. W szczególności należy zająć się następującymi kwestiami: opracowanie warunków umownych dotyczących konserwacji i naprawy, które przenoszą ryzyko inwestycyjne na dostawcę usług energetycznych, ale nie wpływają nadmiernie na rentowność projektu poprzez nakładanie dodatkowych kosztów; umożliwienie długoterminowego okresu obowiązywania umów na refinansowanie gruntownych renowacji z oszczędności energii; możliwość łączenia projektu usług energetycznych z dotacjami publicznymi, na przykład w formie grantów lub instrumentów finansowych ⁽²⁹⁾, zgodnie z obowiązującymi zasadami pomocy państwa;
- **wzór umowy niekoniecznie musi być w pełni sporządzoną umową**; powinien on raczej obejmować sformułowanie tych elementów umowy, które mają kluczowe znaczenie w kontekście księgowania pozabilansowego lub bilansowego inwestycji realizowanej na podstawie umowy o poprawę efektywności energetycznej, podczas gdy inne części umowy mogą pozostać elastyczne.

4.4. Łączenie umów o poprawę efektywności energetycznej z rozszerzonymi usługami energetycznymi

4.4.1. Ramy prawne

Art. 29 ust. 4 akapit drugi stanowi, że państwa członkowskie mogą zachęcać instytucje publiczne do łączenia umów o poprawę efektywności energetycznej z rozszerzonymi usługami energetycznymi, w tym reakcją popytu i magazynowaniem.

Przepis ten wzywa państwa członkowskie do zachęcania instytucji publicznych do stymulowania rozwoju rynku w kierunku łączenia elementów elastyczności po stronie popytu, takich jak usługi reagowania na zapotrzebowanie z projektami w zakresie usług energetycznych.

4.4.2. Wytyczne

Na potrzeby wdrożenia art. 29 ust. 4 akapit drugi jednym z wariantów byłoby stworzenie możliwości opcjonalnych pozycji ofertowych w przetargach publicznych na usługi energetyczne, co tym samym dałoby oferentom możliwość włączenia usług reagowania na zapotrzebowanie do ich ofert.

W ten sposób projekty dotyczące usług energetycznych przyczyniłyby się nie tylko do poprawy efektywności energetycznej, ale również do bardziej wydajnego systemu elektroenergetycznego umożliwiającego lepszą integrację produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez zwiększenie elastyczności po stronie popytu. Pozwoliłoby to również generować dodatkowe dochody dla dostawców usług, rozwijać rynki elastyczności po stronie popytu oraz zapewnić szersze korzyści sektorowi publicznemu i ogółowi społeczeństwa, w tym społecznościom lokalnym ⁽³⁰⁾. Ten kierunek rozwoju działalności gospodarczej badano w ramach innych projektów finansowanych przez Unię, a ich wyniki i ustalenia można by uwzględnić przy wdrażaniu tego przepisu ⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Poniżej przedstawiono dwa przykłady możliwych podejść: Według Eurostatu w przypadku księgowania pozabilansowego wynagrodzenie dostawcy usług energetycznych musi być uzależnione od osiągniętych oszczędności energii, a tym samym elastyczne. Nie oznacza to jednak, że podział wynagrodzenia na stałą część dotyczącą nakładów inwestycyjnych wraz z elastyczną częścią dotyczącą kosztów operacyjnych jest niemożliwy, o ile jednocześnie gwarantuje się, że dostawca usług energetycznych w pełni rekompensuje odbiorcy niedostateczną wydajność, ponieważ w ten sposób nadal zapewnia się przeniesienie własności ekonomicznej na dostawcę usług energetycznych. Ponadto wymóg, zgodnie z którym dostawca usług energetycznych musi przeprowadzić długoterminową konserwację i naprawę inwestycji, zapewnia pełne przeniesienie własności ekonomicznej. Nie wyklucza to jednak, że część powiązanych kosztów jest rekompensowana w ramach stałej części wynagrodzenia dotyczącej nakładów inwestycyjnych.

⁽³⁰⁾ Saviuc, I., Lopez, C., Puskas, A., Rollert, K. i Bertoldi, P., 2022, *Explicit Demand Response for small end-users and independent aggregators* [Wyraźna reakcja popytu względem małych użytkowników końcowych i niezależnych agregatorów], EUR 31190 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, ISBN 978-92-76-55850-7, doi:10.2760/625919, JRC129745.

⁽³¹⁾ Przykłady projektów finansowanych z programu LIFE: INEXXS (innowacyjne modele usług w zakresie efektywności energetycznej na rzecz integracji sektorowej poprzez łańcuch bloków – opracowanie wczesnej koncepcji łączenia wirtualnych elektrowni z usługami ESCO); BungEES (opracowanie zintegrowanego pakietu inteligentnych usług w zakresie efektywności energetycznej).

5. OBOWIĄZKI ZWIĄZANE Z USUWANIEM BARIER REGULACYJNYCH I POZAREGULACYJNYCH

5.1. Ramy prawne

W art. 29 ust. 6 lit. b) zobowiązano państwa członkowskie do wspierania prawidłowego funkcjonowania rynków usług energetycznych poprzez usuwanie barier regulacyjnych i pozaregulacyjnych. Ponadto zgodnie z art. 29 ust. 8 państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby dystrybutorzy energii, operatorzy systemów dystrybucyjnych i przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii powstrzymywali się od wszelkich działań utrudniających świadczenie usług energetycznych.

5.2. Wytyczne

Aby lepiej zrozumieć bariery utrudniające korzystny rozwój rynków usług energetycznych, zdecydowanie zaleca się, aby państwa członkowskie przeprowadziły dogłębną analizę rynku z udziałem zainteresowanych stron z różnych segmentów rynku, w tym odbiorców energii (publicznych, prywatnych, MŚP, mieszkań itp.), dostawców usług energetycznych, instytucji finansowych i podmiotów ułatwiających funkcjonowanie rynku. Analiza ta stanowiłaby solidną podstawę do ustanowienia najodpowiedniejszych i najkorzystniejszych instrumentów polityki w celu wzmocnienia rynków usług energetycznych.⁽³²⁾

6. WYMOGI W ZAKRESIE PLANOWANIA I SPRAWOZDAWCZOŚCI

6.1. Mające zastosowanie przepisy dotyczące aktualizacji zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu

W art. 14 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999⁽³³⁾ zobowiązano państwa członkowskie do przedłożenia do dnia 30 czerwca 2024 r., a następnie do dnia 1 stycznia 2034 r., a później co 10 lat, aktualizacji swoich najnowszych zgłoszonych zintegrowanych **planów krajowych w dziedzinie energii i klimatu** (KPEiK). Art. 14 ust. 1 rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do przedstawiania projektu aktualizacji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu na rok przed upływem terminu określonego w art. 14 ust. 2.

Wymogi w zakresie planowania w odniesieniu do usług energetycznych wymieniono w części 1 sekcja A pkt 3.2. ppkt (iii) załącznika I do rozporządzenia (UE) 2018/1999. Istotne informacje, które należy uwzględnić w KPEiK, dotyczące wdrożenia art. 29 dyrektywy (UE) 2023/1791, powinny obejmować opis polityki i środków mających na celu promowanie usług energetycznych w sektorze publicznym oraz środków służących usunięciu barier regulacyjnych i pozaregulacyjnych, które utrudniają korzystanie z umów o poprawę efektywności energetycznej i innych modeli usług w zakresie efektywności energetycznej.

6.2. Sprawozdania z postępów

6.2.1. Ramy prawne

Wymogi dotyczące sprawozdawczości w zakresie polityk i środków na rzecz promowania usług energetycznych określono w art. 21 lit. b) pkt 5 rozporządzenia (UE) 2018/1999 oraz w części 2 lit. a) i k) załącznika IX do tego rozporządzenia.

W art. 21 lit. b) pkt 5 rozporządzenia (UE) 2018/1999 zobowiązano państwa członkowskie do uwzględnienia w zintegrowanych krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu polityki i środków na rzecz promowania usług energetycznych w sektorze publicznym oraz środków mających na celu usunięcie barier prawnych i pozaprawnych, które utrudniają upowszechnienie się umów o poprawę efektywności energetycznej i innych modeli usług w zakresie efektywności energetycznej.

⁽³²⁾ Najnowsza unijna ocena rynków umów o poprawę efektywności energetycznej w państwach członkowskich pokazuje bardzo niejednorodny obraz najważniejszych barier utrudniających absorpcję przez rynek, a także ujawniła pewne dość zaskakujące bariery dla rynków usług energetycznych w całej Europie. Na przykład za główne bariery w świadczeniu usług energetycznych uznano systemy dotacji, jeżeli nie zostały one odpowiednio skonstruowane. W szczególności zgłoszono to w odniesieniu do wykorzystania dotacji w ramach RRP, w przypadku których rosnąca dostępność dotacji konkuruje z umowami o poprawę efektywności energetycznej, por. Moles-Grueso, S., Bertoldi, P. i Boza-Kiss, B., *Energy Performance Contracting in the EU – 2020–2021* [Umowy o poprawę efektywności energetycznej w UE – 2020–2021], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2023, doi:10.2760/751957, JRC133984.

⁽³³⁾ 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: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj>).

6.2.2. Wytyczne

Zgodnie z częścią 2 lit. a) i k) załącznika IX do rozporządzenia (UE) 2018/1999 oraz w związku z art. 29 dyrektywy (UE) 2023/1791 odpowiednie informacje, które należy zawrzeć w krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu związanych z wdrażaniem art. 29, powinny obejmować następujące elementy:

- środki z dziedziny polityki mające na celu poprawę ogólnej przejrzystości rynków usług energetycznych zgodnie z art. 29 ust. 1, 3 i 6 dyrektywy (UE) 2023/1791, a w szczególności link do strony internetowej zawierającej wykaz lub interfejs dostawców usług energetycznych, którzy posiadają kwalifikacje lub certyfikaty, oraz ich kwalifikacji lub certyfikatów zgodnie z art. 28 tej dyrektywy;
 - dostępność znaków jakości [art. 29 ust. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791] i ich faktyczne wykorzystanie przez dostawców usług energetycznych (liczba dostawców usług posiadających oznakowanie);
 - dostępność wzorów umów dla instytucji publicznych, które to umowy są zgodne z przewodnikiem Eurostatu dotyczącym księgowania umów o poprawę efektywności energetycznej na rachunkach sektora publicznego, oraz przykłady takich wzorów umów (lub wskazanie, gdzie są one publicznie dostępne);
 - publiczna baza danych wdrożonych i bieżących projektów w zakresie usług energetycznych związanych z efektywnością, a także wybrane przykłady dobrych praktyk w sektorze publicznym. Ponadto można by uwzględnić przykłady dobrych praktyk z sektora prywatnego, jeżeli odpowiednie informacje są dostępne lub można je łatwo zgromadzić;
 - środki z dziedziny polityki przyjęte w celu zapewnienia oceny wykonalności usług energetycznych związanych z efektywnością w odniesieniu do projektów renowacji instytucji publicznych.
- Ponadto sprawozdania mogłyby zawierać następujące informacje:
- inne przyjęte środki, w stosownych przypadkach, na przykład związane z usunięciem barier regulacyjnych lub pozaregulacyjnych, lub w przypadku gdy państwo członkowskie skorzystało ze swoich uprawnień dyskrecyjnych zgodnie z art. 29 dyrektywy (UE) 2023/1791;
 - ogólne wskaźniki związane z rozwojem rynku usług energetycznych, takie jak liczba (aktywnych) dostawców usług energetycznych, całkowite roczne wartości umów itp.