
Rola opłaty zastępczej w systemie świadectw efektywności energetycznej

SYSTEM ŚWIADECTW EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o efektywności energetycznej* (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 711), dalej: ustawa, określa krajowy cel oszczędności energii finalnej u odbiorcy końcowego do 2030 roku. Cel ten jest realizowany poprzez system świadectw efektywności energetycznej oraz tzw. środki alternatywne.

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

Ww. obowiązek może zostać zrealizowany przez podmioty zobowiązane przez:

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

Możliwe jest uiszczenie przez podmiot zobowiązany opłaty zastępczej tylko w ściśle określonych sytuacjach. Podmiot zobowiązany może zrealizować swój obowiązek przez uiszczenie opłaty zastępczej, ale tylko pod warunkiem spełniania przesłanek ustawowych.

Okoliczności w jakich podmiot może zrealizować swój obowiązek opłatą zastępczą określone zostały w art. 11 ust. 3 ustawy:

- jeżeli w transakcjach sesyjnych w ciągu roku kalendarzowego, podmiot nie nabył praw majątkowych wynikających ze świadectw efektywności energetycznej z uwagi na fakt, że ich cena była wyższa niż wysokość jednostkowej opłaty zastępczej, lub
- z uwagi na niewystarczającą liczbę ofert tych praw majątkowych.

Opłata zastępcza nie stanowi zatem równorzędnego sposobu wypełnienia obowiązku oszczędności energii w stosunku do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, czy też zakupu białych certyfikatów na Towarowej Giełdzie Energii, dalej: TGE. System został

zaprojektowany w taki sposób, aby opłata zastępcza była jedynie rozwiązaniem awaryjnym, możliwym do zastosowania tylko w określonej sytuacji.

Wpływy z opłaty zastępczej kierowane są do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dalej: NFOŚiGW, który zgodnie z art. 12 ustawy przeznacza te środki na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych.

Należy zauważyć, że wpływy z opłaty zastępczej nie są wydatkowane przez NFOŚiGW w danym roku, którego dotyczył obowiązek i za który wnoszona jest opłata zastępcza. Podkreślenia wymaga fakt, że wydatkowanie środków z opłaty zastępczej wymaga przeprowadzenia przez NFOŚiGW pewnego procesu inwestycyjnego i nie odbywa się automatycznie. W związku z tym środki z opłaty zastępczej nie mogą stanowić ekwiwalentu oszczędności energii za dany rok, tzn. nie można ich traktować jako opcji realizacji celu. Środki z opłaty zastępczej stanowią raczej wsparcie w realizacji celu w całym dziesięcioletnim okresie rozliczeniowym do 2030 roku.

*Wysokość obowiązku oszczędności energii dla podmiotów zobowiązanych
do 2030 roku*

Dla podmiotów zobowiązanych prowadzących sprzedaż energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła sieciowego obowiązek oszczędności energii finalnej wynosi 1,5% wolumenu rocznej sprzedaży do odbiorców końcowych. Dla podmiotów zobowiązanych wprowadzających paliwa ciepłe do obrotu określono podejście progresywne: w 2021 r. – 0,2%, w 2022 r. – 0,2%, w 2023 – 0,4%, w 2024 – 0,4%, w 2025 – 0,5%, w 2026 – 0,6%, w 2027 – 0,7%, w 2028 – 0,8%, w 2029 – 0,9, w 2030 – 1,0% wolumenu paliw ciekłych wprowadzanych w danym roku do obrotu.

Poniżej w tabeli zestawiono wysokość średniorocznej wartości oszczędności jaką powinny uzyskać podmioty zobowiązane.

Tabela 1 Średnioroczna wartość nowych oszczędności energii finalnej do osiągnięcia przez podmioty zobowiązane do 2030 roku

Rok	Wysokość obowiązku (ktoe)
2021	552
2022	503
2023	552
2024	552
2025	576
2026	601
2027	625
2028	650
2029	675
2030	699
Suma	5985

Źródło: Opracowanie własne.

Niemniej jednak całkowita wysokość obowiązku oszczędności energii uzyskana do 2030 roku powinna wynosić nie mniej niż 9586 ktoe nowych średniorocznych oszczędności, co przekłada się na 44 465 ktoe skumulowanych oszczędności energii w latach 2021-2030. Należy zauważyć, że nałożony na podmioty zobowiązane obowiązek stanowi ok. 60% celu, wynikającego z art. 8 dyrektywy 2023/1791 jaki powinien zostać osiągnięty do 2030 roku w zakresie oszczędności energii finalnej u odbiorcy końcowego.

Jak wskazano wcześniej pozostała wysokość celu zostanie osiągnięta za pomocą środków alternatywnych. W szczególności w latach 2022-2030 zalicza się do nich poniższe środki alternatywne:

- Fundusz Termomodernizacji i Remontów – Program TERMO;
- Ulga podatkowa dotycząca wydatków poniesionych na termomodernizację jednorodzinnych budynków mieszkalnych;
- Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach;
- Poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych;
- Efektywny energetycznie sektor publiczny.

W poniższej tabeli przedstawiono w jaki sposób Polska zadeklarowała w KPEiK osiągnięcie celu w zakresie całkowitych skumulowanych oszczędności energii finalnej w latach 2021-2030 w wysokości 44 465 ktoe.

Tabela 2 Trajektoria osiągania skumulowanych oszczędności finalnego zużycia energii do 2030 r. [ktoe]

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
Oszczędność i końcowego zużycia energii										1255	Całkowite skumulowane oszczędności finalnego zużycia energii (do 2030 r.)
									1225	1225	
									1205	1205	
									1180	1180	
									1150	1150	
									1130	1130	
									926	926	
									552	552	
									503	503	
									552	552	
Razem	552	1055	1492	2418	3548	4698	5878	7083	8244	9499	44467

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższej zadeklarowanej trajektorii wynika, że do roku 2024 r. Polska powinna wykazać 19895 ktoe skumulowanych oszczędności energii finalnej.

MOŻLIWE ZMIANY WYSOKOŚCI OBOWIĄZKU OSZCZĘDNOŚCI ENERGII DLA POMIOTÓW ZOBOWIĄZANYCH

W poniższej tabeli wskazano poziom realizacji ww. obowiązku oszczędności energii finalnej dla podmiotów zobowiązanych do roku 2025 na podstawie danych od Prezesa URE dot. umorzonych świadectw efektywności energetycznej oraz programów bezzwrotnych dofinansowań, a także danych od NFOŚiGW dot. osiągniętych oszczędności energii w ramach przedsięwzięć realizowanych ze środków z opłaty zastępczej.

Tabela 3 Realizacja obowiązku oszczędności energii finalnej do roku 2025 w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej

Rok	Wysokość obowiązku (ktoe)	Ilość uzyskanych oszczędności energii finalnej w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej (ktoe)
2021	503	143,14
2022	503	220,56
2023	552	160,06
2024	552	194,57
2025	576	79,017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Prezesa URE oraz NFOŚiGW.

Z powyższych informacji wynika, że w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej realizuje się obecnie ok. 34% założonego celu.

W kolejnej tabeli zestawiono wysokość obowiązku dla podmiotów zobowiązanych oraz ilość uzyskanych oszczędności energii w ramach: umorzenia świadectw efektywności energetycznej, przedsięwzięć realizowanych przez NFOŚiGW z opłaty zastępczej, a także przedsięwzięć ze środków alternatywnych.

Tabela 4 Realizacja obowiązku oszczędności energii finalnej w latach 2021-2025 z podziałem na źródła pochodzenia tych oszczędności

Rok	Wysokość obowiązku (ktoe)	Ilość uzyskanych oszczędności energii finalnej w ramach umorzenia świadectw efektywności energetycznej (ktoe)	Ilość uzyskanych oszczędności energii finalnej w ramach przedsięwzięć realizowanych ze środków z opłaty zastępczej przez NFOŚiGW (ktoe)	Ilość uzyskanych oszczędności energii finalnej w ramach przedsięwzięć realizowanych ze środków alternatywnych (ktoe)
2021	503	143,14	4,60	408,99
2022	503	211,70	7,57	1011,69
2023	552	148,03	7,74	794,18
2024	552	160,12	34,45	824,53
2025	576	79,017	Brak danych	Brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Prezesa URE, NFOŚiGW oraz danych z CROEF.

Z powyższych danych wynika, że zaledwie ok. 3% wymaganych nowych średniorocznych oszczędności energii finalnej w latach 2021-2024 jest uzyskanych z przedsięwzięć realizowanych przez NFOŚiGW ze środków z opłaty zastępczej.

Natomiast biorąc pod uwagę zsumowane dane dotyczące środków alternatywnych oraz systemu świadectw efektywności energetycznej opracowano poniższą tabelę realizacji celu w latach 2021-2024, w skumulowanych oszczędnościach energii finalnej.

Tabela 5 Osiągnięte skumulowane oszczędności finalnego zużycia energii w latach 2021-2024 [ktoe]

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
Oszczędność i końcowego zużycia energii										0	Całkowite skumulowane oszczędności finalnego zużycia energii (do 2030 r.)
									0	0	
									0	0	
									0	0	
									0	0	
									0	0	
									0	0	
									0	0	
			1019	1019	575	575	575	575	575	575	
			954	954	578	578	578	578	578	578	
		1232	1232	931	931	931	931	931	931	931	
	552	552	437	437	437	437	437	437	437	437	
Razem	552	1784	2623	3341	2965	2521	2521	2521	2521	2521	23870

Źródło: Opracowanie własne

Należy wskazać, że pomimo braku osiągnięcia zadeklarowanego poziomu oszczędności energii finalnej z systemu świadectw efektywności energetycznej Polska jest na dobrej ścieżce do wykonania celu z art. 8 dyrektywy 2023/1771. Do końca 2024 r. osiągnięto 120% zadeklarowanej wartości celu (23870 ktoe z wymaganych 19895 ktoe).

Niemniej jednak realizacja celu oszczędności energii finalnej w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej na poziomie wskazanym powyżej nie zezwala na zmianę poziomu obowiązku, o którym mowa w art. 10 ustawy o efektywności energetycznej dla podmiotów zobowiązanych.

Wykazana nadwyżka w realizacji celu w latach 2021-2024 będzie mogła być skonsumowana w latach 2025-2030 dla których przewidziano skokowy wzrost celu oszczędności energii finalnej z 552 ktoe w roku 2023 do nawet 1255 ktoe w roku 2030.

Ponadto należy zauważyć, że poziom oszczędności energii finalnej w ramach środków alternatywnych jest w dużym stopniu uzależniony od poziomu alokacji środków z Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego, dalej: PPKR. W ramach nowej perspektywy 2028-2034 PPKR zakłada znacznie mniejszą alokację środków na obszar energetyki i tym samym efektywności energetycznej. Zatem konieczne jest usprawnienie systemu świadectw efektywności energetycznej.

Alokacja na polski PPKR ma wynieść 123 mld EUR, z czego 43% środków na cele środowiskowe i klimatyczne (ok. 53 mld EUR). Zasady realizacji programów wynikające z opublikowanych projektów

rozporządzeń będą stanowiły duże wyzwanie i mogą stać się przeszkodą dla efektywnej realizacji celów Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Na poziomie krajowym środki dystrybuowane w ramach PPKR będą finansowane z nowego Europejskiego Funduszu na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa, rybołówstwa, dobrobytu i bezpieczeństwa, integrującego obszary funduszy Polityki Spójności (EFRR i FS), polityki społecznej (EFS), Społecznego Funduszu Klimatycznego, instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i rybołówstwa oraz Interreg.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że pomimo tak istotnego wzrostu celu z art. 8 dyrektywy 2023/1791 o ponad 100% (0,8% zużycia energii w roku 2023 vs 1,9% zużycia energii w roku 2028) zdecydowano się nie podnosić wysokości obowiązku dla podmiotów zobowiązanych. Takie działanie motywowane było potrzebą ochrony polskich przedsiębiorstw. Wynika to również z faktu założenia, że środki alternatywne będą nadal funkcjonować na podobnym poziomie a równocześnie nastąpi usprawnienie systemu świadectw efektywności energetycznej, w tym zmiana wysokości jednostkowej opłaty zastępczej.

Ocena obecnej sytuacji rynku świadectw efektywności energetycznej w odniesieniu do wysokości jednostkowej opłaty zastępczej

WYSOKOŚĆ JEDNOSTKOWEJ OPŁATY ZASTĘPCZEJ A CENA ŚWIADECTW EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ NA TGE

Jednostkowa opłata zastępcza została określona w art. 12 ustawy i wynosiła odpowiednio 1000 zł w 2016 roku oraz 1500 zł w 2017 roku. Od 2018 roku wysokość jednostkowej opłaty zastępczej oraz za każdy kolejny rok zwiększa się o 5% w stosunku do wysokości jednostkowej opłaty zastępczej obowiązującej za rok poprzedni. Tabela poniżej przedstawia, jak powinna zmieniać się wysokość opłaty zastępczej do roku 2030.

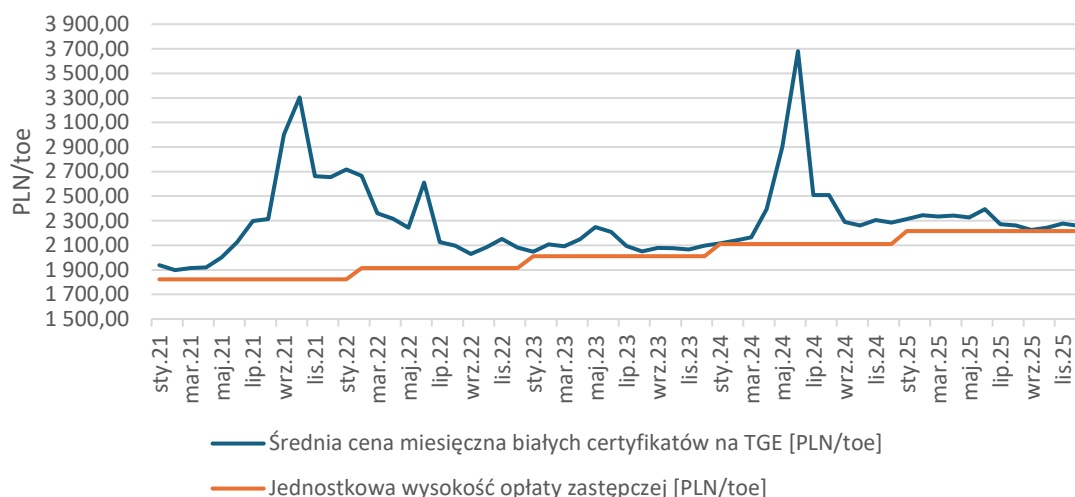
Tabela 6 Wysokość opłaty zastępczej w latach 2017-2025 oraz obliczona wysokość opłaty zastępczej w latach kolejnych na podstawie art. 12 ustawy

Rok	Wysokość opłaty zastępczej
2017	1 500 zł
2018	1 575 zł
2019	1 654 zł
2020	1 736 zł
2021	1 823 zł
2022	1 914 zł
2023	2 010 zł
2024	2 111 zł
2025	2 216 zł
2026	2 327 zł
2027	2 443 zł

2028	2 566 zł
2029	2 694 zł
2030	2 828 zł

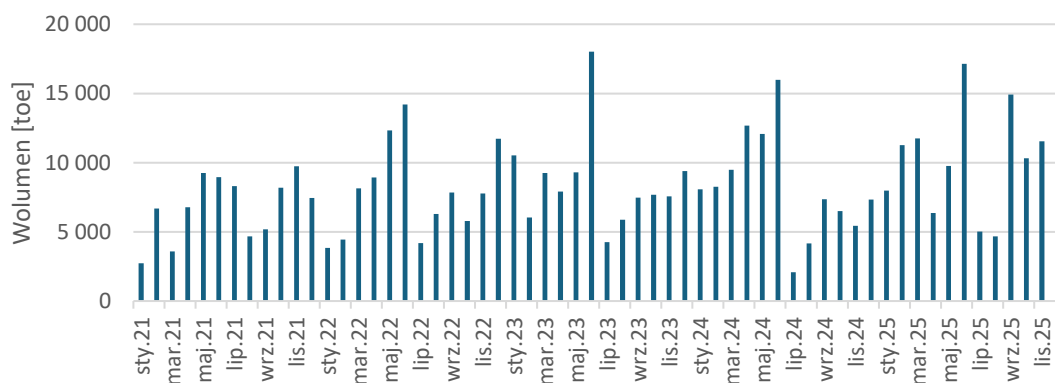
Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 12 ustawy.

Należy zauważyć, że średnia cena świadectwa na TGE w ostatnich latach jest wyższa niż wysokość jednostkowej opłaty zastępczej, a drugą kwestią jest fakt, że obracany wolumen jest niewystarczający w celu zakupu świadectw na TGE przez podmioty zobowiązane. Wykres 1 jest zestawieniem notowań cen świadectw efektywności energetycznej na TGE, a wykres 2 zestawieniem wysokości wolumenu obracanego na TGE w latach 2021-2025.



Rysunek 1 Zestawienie notowań cen świadectw efektywności energetycznej na TGE od 2021 do 2025 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z TGE.



Rysunek 2 Wolumen miesięczny ton oleju ekwiwalentnego dostępnego na sesjach w okresie od 2021 do 2025 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z TGE.

Należy zauważyć, że zarówno najwyższa średnia miesięczna cena białych certyfikatów oraz ich najwyższy miesięczny wolumen występowały w czerwcu 2022, 2023, 2024 i 2025 roku. Jest to spowodowane ustawowym (art. 16 ustawy) terminem na rozliczenie obowiązku efektywności energetycznej. Rozliczenie może nastąpić do 30 czerwca trzeciego roku następującego po roku, którego dotyczył przedmiotowy obowiązek.

Ponadto, z powyższych informacji jednoznacznie wynika, że należy za pomocą m.in. zmian regulacyjnych usprawnić system w wielu aspektach, tak aby docelowo zwiększyć wolumen dostępnych na rynku świadectw efektywności energetycznej. Sytuacja, w której obowiązek oszczędności energii finalnej wynosi 552 ktoe, a największy miesięczny wolumen na TGE wynosi 18 ktoe wskazuje, że rynek dąży nie do realizowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, a jedynie do uiszczania opłaty zastępczej.

Opłata zastępcza została zaprojektowana jako narzędzie awaryjne, możliwe do zastosowania jedynie w przypadku, gdy podmiot zobowiązany nie będzie miał innej możliwości realizacji obowiązku. Niestety aktualna wysokość opłaty zastępczej zniechęca podmioty zobowiązane do realizacji przedsięwzięć na rzecz poprawy efektywności energetycznej, gdyż uiszczenie opłaty zastępczej jest traktowane jako prostsza i tańsza alternatywa do wypełnienia obowiązku ustawowego. Taki sposób wypełniania obowiązku wypacza ideę systemu świadectw efektywności energetycznej, negatywnie wpływa na rynek środków poprawy efektywności energetycznej. Wysokość opłaty zastępczej jest nieadekwatnie niska w porównaniu do kosztu realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej i tym samym stanowi czynnik zniechęcający do podejmowania działań na rzecz wdrażania efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego.

System świadectw efektywności energetycznej ma na celu zmotywowanie podmiotów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców końcowych, do podjęcia działań inwestycyjnych w zakresie efektywności energetycznej.

Podmioty zobowiązane powinny dążyć do samodzielnej realizacji działań zmierzających do poprawy efektywności energetycznej lub poprzez nabycie praw majątkowych na TGE.

WYSOKOŚĆ JEDNOSTKOWEJ OPŁATY ZASTĘPCZEJ A KOSZT OSZCZĘDNOŚCI ENERGII W RAMACH ŚRODKÓW ALTERNATYWNYCH

Środki alternatywne zostały wprowadzone jako uzupełniający w stosunku do systemu świadectw efektywności energetycznej sposób realizacji krajowego celu oszczędności energii finalnej na 2030 r. Zostały one zdefiniowane w ustawie jako programy i instrumenty służące poprawie efektywności energetycznej, finansowane m. in. z budżetu państwa, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu UE oraz środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ale innych niż te wynikające z opłaty zastępczej) oraz środków 16-stu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Wykaz środków alternatywnych realizowanych w danym roku jest publikowany co roku w obwieszczeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wykazu programów i instrumentów finansowych dotyczących przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy

końcowego. Na potrzeby zliczania oszczędności energii wynikających ze środków alternatywnych ustawa o efektywności energetycznej ustanowiła z dniem 1 stycznia 2022 r. Centralny Rejestr Oszczędności Energii Finalnej (CROEF).

Do rejestru podawane są informacje dotyczące szczegółów przedsięwzięć np. rodzaju przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, sposobie potwierdzenia ilości uzyskanych średniorocznych oszczędności energii finalnej, wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego na rok. W okresie 2022-2025 łącznie przekazano łącznie ponad 300 000 jednostkowych raportów, o łącznej wartości nowych oszczędności energii finalnej niemal 500 ktoe (bez oszczędności wynikających z ulgi termomodernizacyjnej). Poniżej zaprezentowano, jak zmienia się koszt 1 toe uzyskanych oszczędności energii finalnej w podziale na lata na podstawie danych z CROEF. Należy zauważyć, że w CROEF agregowane są dane nt. przyznanej dotacji (zwrotnej lub bezzwrotnej), która nie jest tożsama z całkowitą wartością inwestycji.

Tabela 7 Wartość uzyskanych oszczędności energii finalnej oraz sumaryczna kwota dofinansowań w danym roku, na podstawie których obliczono cenę za jedną tonę oleju ekwiwalentnego oszczędności^{1,2}

Rok sprawozdawczy	Wartość uzyskanych oszczędności energii finalnej [toe/rok]	Sumaryczna kwota dofinansowania [zł]	Średni koszt 1 toe oszczędności energii finalnej [zł/toe]
2022	85 745,68	593 009 515,22	6 915,91
2023	128 536,68	1 216 583 567,54	9 464,87
2024	157 960,06	2 439 097 486,53	15 441,23
2025	122 376,37	2 917 122 467,75	23 837,30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z CROEF.

Z powyższej tabeli wynika, że średni koszt 1 toe oszczędności energii finalnej w ramach środków alternatywnych ulega zwiększeniu. Spowodowane jest to wzrostem kosztów materiałów budowlanych, usług w zakresie efektywności energetycznej, innowacyjnych urządzeń a także zrealizowaniem niskonakładowych inwestycji.

WYSOKOŚĆ JEDNOSTKOWEJ OPŁATY ZASTĘPCZEJ A KOSZT OSZCZĘDNOŚCI ENERGII W RAMACH ŚRODKÓW Z OPŁATY ZASTĘPCZEJ (NFOŚiGW)

Okres rozliczeniowy 2013-2020

Ze sprawozdań NFOŚiGW, o których mowa w art. 12 ust. 6 ustawy, za lata 2013-2020 wynika, że w tym okresie na rachunek NFOŚiGW wpłynęło łącznie 2 008 987 tys. zł z opłaty zastępczej odpowiadającej wolumenowi 1 588 475,707 toe oszczędności energii finalnej. W tym samym okresie

¹ Dane na podstawie oszczędności energii finalnej zaraportowanej w systemie CROEF nie obejmują oszczędności uzyskanej w wyniku przedsięwzięć zrealizowanych w ramach tzw. ulgi termomodernizacyjnej oraz w ramach środka alternatywnego pn. „Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach”.

² Dane na podstawie oszczędności energii finalnej zaraportowanej w systemie CROEF, powyższe wartości nie uwzględniają roku 2021 z uwagi na fakt, że system obejmował w tym okresie tylko dwa programy: tzw. ulgę termomodernizacyjną oraz Program TERMO.

na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej NFOŚiGW wydatkował 1 661 811 tys. zł. Łącznie uzyskano 102 698,745 toe oszczędności energii finalnej, **co stanowi 3% realizacji celu w latach 2013-2020.**

Tabela 8 Podsumowanie oszczędności energii finalnej uzyskane w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej do 2020 r.

Cel na 2020 r.	Oszczędności uzyskane z wydanych przez Prezesa URE w białych certyfikatów do 2020 r.	Oszczędności z opłaty zastępczej do 2020 r.
3 675 000 toe	2 086 524,293 toe	102 698,745 toe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji NFOŚiGW.

Średni koszt tony oleju ekwiwalentnego oszczędności energii finalnej, uzyskanej z przedsięwzięć realizowanych ze środków z opłaty zastępczej wyniósł w latach 2013-2020 ok. 16 tys. zł. Natomiast opłata zastępcza uiszczana przez podmioty zobowiązane w tym okresie była około 10 razy mniejsza od ww. kosztu za tonę oleju ekwiwalentnego oszczędności energii finalnej otrzymanego przez NFOŚiGW.

Okres rozliczeniowy 2021-2030

W okresie rozliczeniowym 2021-2030 NFOŚiGW osiągnął następujące oszczędności energii finalnej ze środków z opłaty zastępczej oraz przeznaczył następujące środki na realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej do roku 2024.

Dla obliczenia średniego kosztu 1 toe oszczędności energii finalnej przyjęto założenie, że efekt, w postaci uzyskanych średniorocznych oszczędności energii finalnej uzyskany jest ze środków wydanych w roku poprzednim.

Tabela 9 Uzyskana średnioroczna oszczędność energii finalnej oraz wysokość środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej w latach 2021-2024

Rok sprawozdawczy	Uzyskana średnioroczna oszczędność energii finalnej [toe/rok]	Wysokość środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej [zł]	Średni koszt 1 toe oszczędności energii finalnej [zł/toe]
2021	4 598,14	382 530 894,07	50 564,95
2022	7 565,14	527 883 264,39	68 229,65
2023	7 736,86	886 062 874,20	25 723,80
2024	34 445,26	830 001 366,50	-

Źródło: Opracowanie własne.

Z zastrzeżeniem powyższego założenia można stwierdzić, że średni koszt 1 toe oszczędności energii finalnej ze środków z opłaty zastępczej jest wyższy od kosztu uzyskania oszczędności energii w ramach środków alternatywnych oraz kilkudziesięciokrotnie wyższy od wysokości jednostkowej opłaty zastępczej.

WYSOKOŚĆ JEDNOSTKOWEJ OPŁATY ZASTĘPCZEJ W INNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Dokonano analizy porównawczej mechanizmu białych certyfikatów, zestawiając system polski z rozwiązaniami funkcjonującymi we Francji, Włoszech oraz Hiszpanii. Dobór państw był podyktowany chęcią ukazania polskiego modelu na tle rynków o zbliżonym profilu regulacyjnym.

We Włoszech system charakteryzuje się rozproszeniem regulacyjnym. Ministerstwo Środowiska i Bezpieczeństwa Energetycznego (MASE), poprzez Dekret Legislacyjny nr 102/2014, ustanowiło ramy prawne dla osiągania celów krajowych i zdefiniowało system białych certyfikatów jako główny instrument ich realizacji. ARERA oraz GSE doprecyzowują techniczne i finansowe aspekty systemu. ARERA pełni funkcję regulatora finansowego i nadzorcy rynku, natomiast GSE działa jako organ techniczny i weryfikujący, zatwierdzając projekty i przyznając certyfikaty za realne oszczędności energii. Nieosiągnięcie obowiązków skutkuje naliczeniem opłaty zastępczej, publikowanej corocznie przez GSE. Ostatnia podana stawka wynosiła 247,35 €/toe, czyli ok. 1050 zł/toe. Wartości tej nie można jednak bezpośrednio przełożyć do modelu polskiego, ponieważ włoski system TEE sumuje oszczędność przez cały okres trwałości projektu, zazwyczaj od 3 do 10 lat, bez współczynnika dyskontującego.

We Francji system CEE jest uregulowany w Code de l'énergie, w szczególności w artykułach L.221-1, oraz w aktach wykonawczych, przy udziale DGEC i PNCEE. Sprzedawcy energii mają obowiązek realizować oszczędności energii w jednostkach kWh cumac, czyli energii finalnej skumulowanej i zdyskontowanej. W przypadku niewykonania obowiązku stosowane są kary pieniężne w wysokości ok. 0,02 €/kWh cumac, czyli ok. 233 €/toe i ok. 972 zł/toe. Nie jest to jednak odpowiednik polskiej opłaty zastępczej w relacji 1:1, ponieważ certyfikat odzwierciedla sumę oszczędności w całym cyklu życia działania, np. 15 lat dla izolacji, dodatkowo korygowaną o stopę dyskontową, zazwyczaj 4%.

Hiszpański system jest najnowszym systemem wdrożonym w Europie i w dużej mierze wzorowanym na modelu francuskim. Ramy prawne utworzono w ustawie Ley 18/4, powołując Krajowy System Obowiązków Efektywności Energetycznej (SNOEE) oraz fundusz FNEE. W 2023 r., wraz z Dekretem Królewskim 36/2023, system przekształcono w model hybrydowy, wprowadzając rynkowe świadectwa CAE. Podmioty zobowiązane mogą realizować obowiązek poprzez wpłaty na FNEE albo przedstawienie certyfikatów CAE z realnych inwestycji. Orden TED/197/2025 z dnia 26 lutego 2025 r. określa, że koszt alternatywny za brak realizacji oszczędności za rok 2025 i 2026 wynosi 0,189 €/kWh cumac, czyli ok. 2200 €/toe i ok. 9200 zł/toe.

W praktyce regulacyjnej państw członkowskich występują dwa główne podejścia do raportowania oszczędności, a ich niezrozumienie prowadzi do błędnych wniosków dotyczących kosztów systemowych. Kluczowym problemem jest sprowadzenie do wspólnego mianownika metodologii obliczania oszczędności: rocznej, skumulowanej oraz skumulowanej i zdyskontowanej. Dlatego zastosowano algorytm „odwróconej kumulacji”, pozwalający wykazać, jaką wartość musiałaby przyjąć polska opłata zastępcza, gdyby wymuszała taki sam wysiłek finansowy jak we Francji czy Hiszpanii. Symulacja kosztów została przeprowadzona w oparciu o model matematyczny uwzględniający zmienne

kursowe oraz techniczny/uśredniony czas uzyskiwania oszczędności z inwestycji. W poniższej tabeli przedstawiono porównanie wybranych systemów.

Tabela 10 Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej na tle wysokości sankcji we Francji, Włoszech i Hiszpanii.

Kraj	Jednostka	Założona metodologia	Realna „kara” za 1 toe/rok	Surowość systemu vs. Polska	Uśredniony cel oszczędności na 2026 r.
Polska	zł/toe	Premiuje efekt natychmiastowy (roczny)	2 327 zł	1x	1 150 000 [toe rocznie]
Włochy	€/toe	Premiuje trwałość efektu w czasie (suma lat)	~7 300 zł	3x drożej	1 100 000 [toe rocznie]
Hiszpania	€/kWh cumac zdyskontowane	Premiuje trwałość, ale uwzględnia spadek wartości oszczędności w czasie	~ 9 200 zł	4x drożej	810 000 [toe rocznie]
Francja	€/kWh cumac zdyskontowane		~22 000 zł	10x drożej	4 444 000 [toe rocznie]

Źródło: Opracowanie własne: symulacja kosztów została przeprowadzona w oparciu o model matematyczny uwzględniający zmienne kursowe oraz uśredniony czas uzyskiwania oszczędności z inwestycji

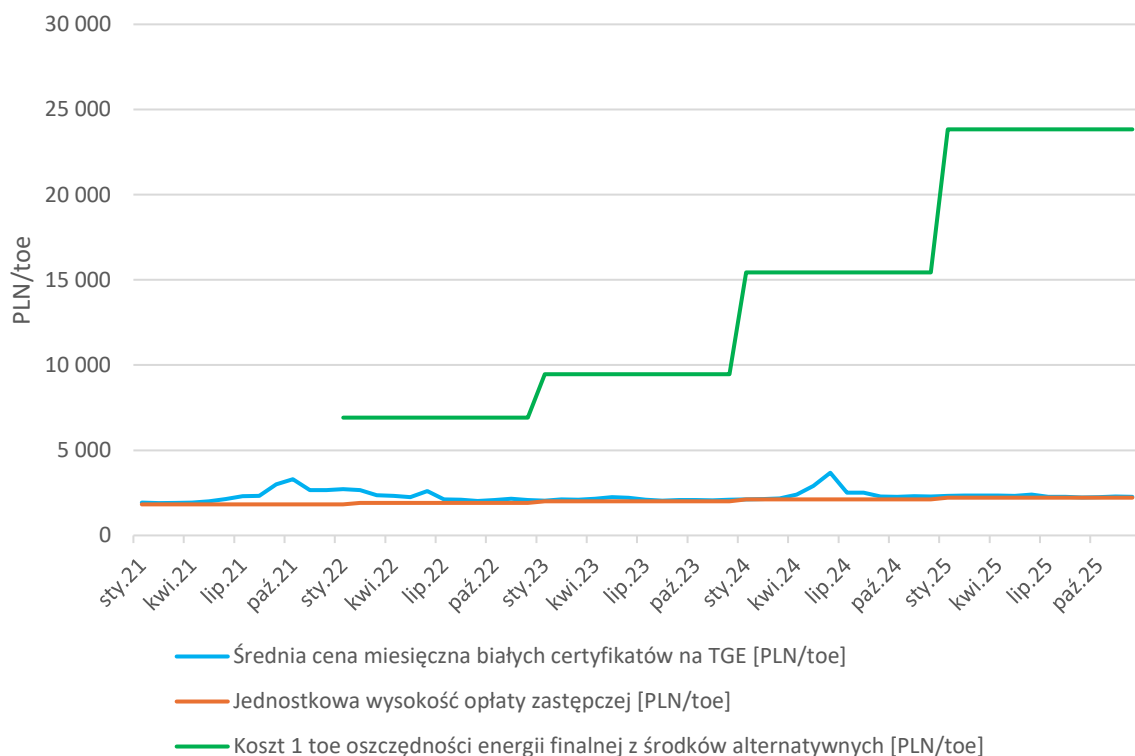
Analiza porównawcza wykazuje, że polski system białych certyfikatów charakteryzuje się najniższym poziomem restrykcyjności finansowej. Opłata zastępcza jest blisko dziesięciokrotnie niższa niż jej francuski odpowiednik przeliczony na roczny efekt oszczędności. Model polski jest korzystniejszy dla podmiotów zobowiązanych, ponieważ oferuje realne rozwiązanie zastępcze w przypadku braku możliwości spełnienia obowiązku poprzez inwestycje, a nie karę administracyjną. Polska pobiera opłatę tylko za realny brak oszczędności w roku rozliczeniowym, podczas gdy system francuski obejmuje hipotetyczne oszczędności z 15 lat.

Dysproporcja między państwami pokazuje, że mechanizm polski pełni funkcję bardziej stabilizującą rynek niż radykalnie wymuszającą inwestycje proefektywnościowe. W badanych krajach priorytetem jest realna modernizacja, a wnoszenie opłat finansowych ma być dla podmiotów zobowiązanych skrajnie nieopłacalną alternatywą. Systemy te są bardziej „agresywne”, ponieważ cele są wysokie, a cena certyfikatów i kary są skalkulowane tak, by płacenie kary było ostatecznością.

**PROPOZYCJA ZMIANY WYSOKOŚCI JEDNOSTKOWEJ OPŁATY ZASTĘPCZEJ Z JEDNOCZESNĄ
ZMIANĄ POZIOMU OBOWIĄZKU DLA PODMIOTÓW ZOBOWIĄZANYCH**

Jak przedstawiono powyżej **rzeczywisty koszt oszczędności energii znacząco przewyższa wysokość wartości jednostkowej opłaty zastępczej. Jest zbyt niski, by stanowić realną zachętę do inwestowania w efektywność energetyczną. Skutkiem tego jest niewystarczające zaangażowanie podmiotów w ten obszar.**

Na poniższym wykresie naniesiono rzeczywisty koszt inwestycji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej ze środków alternatywnych na wykres cen białych certyfikatów oraz wysokości jednostkowej opłaty zastępczej.



Rysunek 3 Zestawienie notowań cen świadectw efektywności energetycznej na TGE od 2021 do 2025 roku, wysokości jednostkowej opłaty zastępczej oraz kosztu 1 toe inwestycji w ramach środków alternatywnych
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z TGE, CROEF, sprawozdań Prezesa URE oraz NFOŚiGW.
 Dodatkowo należy zauważyć, że **wysokość opłaty zastępczej wzrasta 5% co roku, natomiast z danych uzyskanych z CROEF wynika, że koszt 1 toe inwestycji w oszczędności energii finalnej wzrósł pomiędzy 2022 a 2023 rokiem o ok. 20%, a 2023 a 2024 aż o 60%.** Wzrost opłaty zastępczej jest zatem nieproporcjonalny w stosunku do wzrostu rzeczywistego kosztu oszczędności energii ze środków alternatywnych.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z opracowaniem KAPE powstałym w ramach projektu ENSMOV poziom opłaty zastępczej powinien odzwierciedlać realne koszty poniesione przez NFOŚiGW za uzyskanie 1 toe oszczędności energii. Zatem wysokość jednostkowej opłaty zastępczej powinna wynosić min. 8000 zł/toe.

Również z ekspertyzy Pectore-Eco sp. z o.o. wynika, że poziom jednostkowej opłaty zastępczej jest kluczowym czynnikiem determinującym decyzję podmiotów zobowiązanych w zakresie wyboru pomiędzy realizacją inwestycji a wykupieniem obowiązku przez opłatę zastępczą. **Jednoznacznie wskazano na wartość 11500 zł/toe, jako kwotę, która będzie determinowała podmioty zobowiązane do realizacji inwestycji.**

Niemniej jednak przy ustalaniu jednostkowej wysokości opłaty zastępczej należy również rozważyć uwagi podmiotów, które zgłosiły je w ramach uzgodnień międzyresortowych, opiniowania oraz konsultacji publicznych. **Podmioty zobowiązane postulują pozostawienie opłaty zastępczej**

na niezmiennym poziomie. Natomiast podmioty świadczące usługi w zakresie efektywności energetycznej postulują kilkukrotne jej podniesienie.

Biorąc pod uwagę powyższe należy dostosować wysokość jednostkowej opłaty zastępczej, aby przywrócić jej rolę w systemie świadectw efektywności energetycznej.

W związku z tym przy ustalaniu wysokości jednostkowej opłaty zastępczej wzięto pod uwagę następujące czynniki:

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

Poniżej przeanalizowano możliwości zmiany wysokości jednostkowej opłaty zastępczej z uwzględnieniem ich możliwego wpływu na rynek świadectw efektywności energetycznej, ceny nośników energii, procentowym udziale obowiązku efektywności energetycznej w cenie nośników energii oraz obciążenia gospodarstw domowych. Następnie wybrano rozwiązanie do projektu ustawy UC77.

**WPŁYW ZMIANY WYSOKOŚCI JEDNOSTKOWEJ OPŁATY ZASTĘPCZEJ Z JEDNOCZESNĄ ZMIANĄ
POZIOMU OBOWIĄZKU DLA PODMIOTÓW ZOBOWIĄZANYCH**

WPŁYW NA CENY NOŚNIKÓW ENERGII

Poniżej przedstawiono wpływ zmiany wysokości jednostkowej opłaty zastępczej na ceny energii. W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące wzrostu cen nośników energii w zależności od poziomu wysokości jednostkowej opłaty zastępczej.

Tabela 11 Zależność wysokości jednostkowej opłaty zastępczej do cen nośników energii

Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej	Wpływ na nośniki energii	Wpływ na cenę 1 MWh energii elektrycznej i gazu ziemnego	Wpływ na cenę 1 GJ ciepła sieciowego	Wpływ na cenę 1 litra paliw
zł/toe	zł/toe	zł/MWh	zł/GJ	zł/l
2110	38,93	3,35	0,93	0,03
2200	40,59	3,49	0,97	0,03
2500	46,13	3,97	1,10	0,04

3000	55,35	4,76	1,32	0,04
3500	64,58	5,55	1,54	0,05
4000	73,80	6,35	1,76	0,06
4500	83,03	7,14	1,98	0,07
5000	92,25	7,93	2,20	0,07
7500	138,38	11,90	3,31	0,11
10000	184,50	15,86	4,41	0,15
11500	212,18	18,24	5,07	0,17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ekspertyzy Pectore-Eco sp. z o.o.

Biorąc pod uwagę powyższe dane dotyczące wzrostu cen nośników energii obliczono i przedstawiono w poniższej tabeli wzrost obciążenia gospodarstw domowych wynikający z przeniesienia kosztów obowiązków w zakresie efektywności energetycznej przez podmioty zobowiązane na odbiorców końcowych.

Tabela 12 Projektacja stawek opłaty zastępczej do roku 2030 i potencjalnych obciążeń gospodarstw domowych z tytułu wzrostu cen energii

Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej	Wpływ jednostkowej wysokości opłaty zastępczej na osobę na rok	Przyrost w stosunku do 2024 r.	Wpływ jednostkowej wysokości opłaty zastępczej na gospodarstwo domowe na rok	Przyrost w stosunku do 2024 r.
zł/toe	zł/os./rok	zł/os./rok	zł/gosp./rok	zł/gosp./rok
2110	25,82	0,00	77,22	0,00
2200	26,93	1,10	80,51	3,29
2500	30,60	4,77	91,49	14,27
3000	36,72	10,89	109,79	32,57
3500	42,84	17,01	128,08	50,87
4000	48,96	23,13	146,38	69,17
4500	55,08	29,25	164,68	87,46
5000	61,20	35,37	182,98	105,76
7500	91,79	65,97	274,46	197,25
10000	122,39	96,57	365,95	288,74
11500	140,75	114,93	420,85	343,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ekspertyzy Pectore-Eco sp. z o.o.

Należy wskazać, że modelowanie obciążenia gospodarstw domowych jest złożone. Gospodarstwa domowe zużywają różne nośniki energii. Nie wszystkie nośniki energii są uwzględnione w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej. Niemal 54% energii zużywanej w polskich gospodarstwach domowych jest wrażliwe na obciążenia kosztowe związane z systemem efektywności energetycznej. Można wykazać, że nawet przy dwukrotnym wzroście stawki opłaty zastępczej (do ok. 5000 zł/toe) nie generuje to gwałtownych wzrostów obciążeń dla gospodarstw domowych. Kontynuacja tego wzrostu do poziomu, kiedy przychody ze świadectw zaczynają przekraczać 10% kosztów inwestycji (11 500 zł/toe) już takie marginalne nie są. Taki wzrost powoduje obciążenie bliskie 340 zł rocznie dla gospodarstwa domowego.

Ww. prognozowany wzrost obciążeń gospodarstw domowych można również zestawiać z prognozowanymi oszczędnościami energii finalnej. Część z uzyskanych w ramach całego systemu świadectw efektywności energetycznej oszczędności energii spowoduje zmniejszenie kosztów zakupu nośników energii i paliw przez gospodarstwa domowe.

Tabela 13 Prognozowany wpływ zmiany wysokości jednostkowej opłaty zastępczej na zmniejszenie kosztu zakupu nośników energii przez gospodarstwa domowe

Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej [zł/toe]	Prognozowany procent realizacji celu białymi certyfikatami	Prognozowany wpływ na realizację celu białymi certyfikatami (poziom obowiązku z 2026) [ktoe]	Prognozowane oszczędności energii finalnej w gospodarstwach domowych [ktoe]	Prognozowane zmniejszenie kosztów zakupu nośników energii i paliw w gospodarstwach domowych [mln zł]	Prognozowane zmniejszenie kosztów zakupu nośników energii i paliw w gospodarstwach domowych [zł/gosp./rok]
2110	34%	204	20,4	61,70	3,96
2200	35%	208	20,8	64,78	4,15
2500	37%	221	22,1	67,87	4,35
3000	40%	242	24,2	74,04	4,75
3500	44%	263	26,3	80,21	5,14
4000	47%	284	28,4	86,38	5,54
4500	51%	305	30,5	92,55	5,93
5000	54%	326	32,6	101,80	6,53
7500	72%	432	43,2	132,65	8,50
10000	89%	538	53,8	163,50	10,48
11500	100%	601	60,1	185,10	11,87

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ekspertyzy Pectore-Eco sp. z o.o. oraz przy wykorzystaniu narzędzia MICATool³

Jak wynika z powyższej tabeli wyższa wysokość jednostkowej opłaty zastępczej przyczynia się do zwiększenia uzyskiwanych oszczędności energii finalnej u odbiorców końcowych, w tym gospodarstw domowych co ma realny wpływ na zmniejszenie kosztu zakupu nośników energii i paliw.

Należy zaznaczyć, że przedsięwzięcia realizowane w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej są realizowane w gospodarstwach domowych, ale w niewielkim zakresie, ok. 10%. Większość przedsięwzięć realizowana jest w przemyśle przez duże, średnie i małe przedsiębiorstwa. Natomiast przedsięwzięcia realizowane przez NFOŚiGW ze środków z opłaty zastępczej są realizowane w gospodarstwach domowych, głównie w formie programów bezzwrotnych dofinansowań.

Biorąc pod uwagę powyższy wpływ zmiany wysokości jednostkowej opłaty zastępczej na ceny nośników energii oraz obciążenie gospodarstw domowych ustala się wysokość jednostkowej opłaty

³ Narzędzie MICATool służy do oceny wpływu efektywności energetycznej. Uwzględnia model GEM-E3 oraz Scenariusz Referencyjny UE (EU Reference Scenario – PRIMES 2020), link: <https://app.micatool.eu/>

zastępczej na poziomie 4800 zł/toe w roku 2030 z trajektorią jej osiągnięcia: 2443 zł/toe w roku 2027, 2900 zł/toe w roku 2028 oraz 3800 zł/toe w roku 2029.

Należy wskazać, że aby zrekompensować zmianę wysokości jednostkowej opłaty zastępczej dla podmiotów zobowiązanych (które zgodnie z ustawą przenoszą to zobowiązanie na odbiorców końcowych energii w taryfie), koszt systemu świadectw efektywności energetycznej powinien być równy przed i po zakładanej nowelizacji ustawy.

Dodatkowo prognozowany wzrost obciążeń gospodarstw domowych można zestawzić z przeciętnym dochodem rozporządzalnym wynoszącym w 2024 roku 3167 zł/os./miesiąc. Roczne obciążenie zmianą wysokości jednostkowej opłaty zastępczej w 2030 r. do kwoty 4800zł/toe równe jest 35,37 zł/os./rok, co odpowiada 2,95 zł/os./miesiąc. Należy zauważyć, że otrzymana wartość stanowi zaledwie 0,1% ww. przeciętnego dochodu rozporządzalnego.

W poniższej tabeli przedstawiono założenia dotyczące proponowanego poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych, prognozowanego poziomu realizacji obowiązku przez podmioty zobowiązane białymi certyfikatami.

Tabela 14 Założenia prognozowanego poziomu realizacji obowiązku białymi certyfikatami wraz z propozycją wysokości poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych w latach 2027-2036

Rok	Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej - propozycja [zł/toe]	Prognozowany procent realizacji celu białymi certyfikatami	Zakładana ilość białych certyfikatów po nowelizacji ustawy [ktoe]	Wysokość obowiązku dla gazu ziemnego, energii elektrycznej, ciepła sieciowego - propozycja	Wysokość obowiązku dla paliw płynnych - propozycja	Szacowana wysokość obowiązku łącznie dla gazu ziemnego, energii elektrycznej i ciepła sieciowego [ktoe]	Szacowana wysokość obowiązku łącznie dla paliw ciekłych [ktoe]	Szacowana wysokość obowiązku łącznie - razem [ktoe]	Szacowana wysokość obowiązku do realizacji opłatą zastępczą łącznie dla gazu ziemnego, energii elektrycznej i ciepła sieciowego [ktoe]	Szacowana wysokość obowiązku do realizacji opłatą zastępczą dla paliw ciekłych [ktoe]
2027	2 443	20%	117	1,50%	0,70%	417	166	583	333	133
2028	2 900	30%	158	1,30%	0,70%	363	162	525	254	113
2029	3 800	40%	172	1,05%	0,60%	295	134	429	177	80
2030	4 800	60%	216	0,85%	0,55%	240	120	360	96	48
2031	5 040	90%	322	0,85%	0,55%	241	117	358	24	12
2032	5 292	90%	320	0,85%	0,55%	241	115	356	24	12
2033	5 557	90%	319	0,85%	0,55%	242	112	354	24	11
2034	5 835	90%	318	0,85%	0,55%	243	110	353	24	11
2035	6 127	90%	315	0,85%	0,55%	243	107	350	24	11
2036	6 433	90%	314	0,85%	0,55%	244	105	349	24	11

Źródło: Opracowanie własne.

Należy wskazać, że dla poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych w wysokości 0,85% ilości energii elektrycznej, ciepła sieciowego lub gazu ziemnego sprzedanych do odbiorców końcowych oraz 0,55% ilości paliw ciekłych wprowadzanych do obrotu w 2030 r. zaproponowany wzrost wysokości jednostkowej opłaty zastępczej (4800 zł/toe) nie spowoduje wpływu na odbiorców energii finalnej, w tym gospodarstw domowych.

Należy zauważyć, że ochrona odbiorców energii oraz paliw przed nadmiernym ich wzrostem stanowi jeden z kluczowych czynników przy projektowaniu krajowych regulacji. Co istotne, szacuje się, że wyżej zaproponowana wysokość jednostkowej opłaty zastępczej wpływa na rynek świadectw efektywności energetycznej w stopniu pozwalającym na realizację celu oszczędności energii finalnej z art. 8 dyrektywy 2023/1791. Jest to możliwe z uwagi na funkcjonowanie środków alternatywnych, o których dane zbierane są w CROEF.

Pomimo podniesienia wysokości jednostkowej opłaty zastępczej w roku 2030 do 4800 zł/toe przewiduje się, że nie cały wymagany wolumen oszczędności energii finalnej będzie realizowany za pomocą świadectw efektywności energetycznej. Należy zauważyć, że przesuwają się jedynie granice pomiędzy realizacją celu białymi certyfikatami a opłatą zastępczą (w tym przypadku z ok. 20% na 90%). Jednakże należy podnieść, że bez nowelizacji ustawy poziom realizacji obowiązku nie zawsze będzie wynosił 20%. Zgodnie ze sprawozdaniem prezesa URE w 2025 r. zrealizowano obowiązek jedynie w ilości 79 ktoe zaoszczędzonej energii finalnej.

W poprzedniej części opracowania przedstawiono szacowany wpływ na odbiorców końcowych energii wynikający z zmiany wysokości jednostkowej opłaty zastępczej do rekomendowanego poziomu. Niemniej jednak, ten wpływ może zostać zrekompensowany jednoczesnym obniżeniem poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych.

W poniżej tabeli przedstawiono dane dotyczące szacowanego zużycia nośników energii objętych systemem świadectw efektywności energetycznej w latach 2021-2030 zestawione z obowiązkiem dla podmiotów zobowiązanych.

Tabela 15 Porównanie wpływu obowiązującej i proponowanej wysokości jednostkowej opłaty zastępczej na koszty energii ponoszone przez odbiorców końcowych w latach 2027–2036

Rok	Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej wynikająca z ustawy o efektywności energetycznej [zł/toe]	Wpływ na cenę energii elektrycznej, gazu ziemnego, ciepła sieciowego [zł/os./r]	Wpływ na cenę paliw [zł/os./r]	Razem wszystkie nośniki energii [zł/os./r]	Zaproponowana wysokość jednostkowej opłaty zastępczej [zł/toe]	Wpływ na cenę energii elektrycznej, gazu ziemnego, ciepła sieciowego [zł/os./r]	Wpływ na cenę paliw [zł/os./r]	Razem wszystkie nośniki energii [zł/os./r]	Przyrost dla wszystkich nośników energii [zł/os./r]	Razem wszystkie nośniki energii [zł/gosp.dom./r]	Przyrost dla wszystkich nośników energii [zł/gosp.dom./r]
2027	2443	13,03	7,81	20,84	2443	13,03	7,81	20,84	0,00	62,31	0,00
2028	2566	13,70	9,36	23,06	2900	13,42	9,27	22,69	-0,37	67,84	-1,11
2029	2694	14,38	11,05	25,42	3800	14,21	10,41	24,61	-0,81	73,58	-2,42
2030	2828	15,09	12,93	28,02	4800	14,53	12,05	26,58	-1,44	79,47	-4,31
2031	2969	15,84	13,57	29,41	5040	15,24	12,64	27,88	-1,53	83,36	-4,57
2032	3117	16,67	14,24	30,91	5292	16,01	13,28	29,30	-1,61	87,61	-4,81
2033	3273	17,48	14,93	32,41	5557	16,80	13,97	30,77	-1,64	92,00	-4,90
2034	3437	18,38	15,71	34,08	5835	17,66	14,66	32,32	-1,76	96,64	-5,26
2035	3609	19,26	16,48	35,74	6127	18,55	15,39	33,94	-1,80	101,48	-5,38
2036	3789	20,22	17,31	37,53	6433	19,47	16,16	35,63	-1,90	106,53	-5,68

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższa analiza wykazała, że projekt ustawy UC77 nie ma wpływu na ceny nośników energii.

WPŁYW NA PODMIOTY ZOBOWIĄZANE

Poniżej przedstawiono szacowany całkowity koszt systemu świadectw efektywności energetycznej dla podmiotów zobowiązanych z tytułu zakupu białych certyfikatów przez podmioty zobowiązane oraz uiszczania opłaty zastępczej na rachunek NFOŚiGW.

Założono, że:

- cena białych certyfikatów bez zmian w ustawie będzie w latach 2027-2036 równać się wysokości jednostkowej opłaty zastępczej w tych latach,
- wolumen białych certyfikatów bez zmian w ustawie będzie wynosił 79 ktOE/rok (na podstawie sprawozdań Prezesa URE).

W poniższej tabeli przedstawiono wyniki analizy dotyczącej całkowitego kosztu systemu świadectw efektywności energetycznej ponoszonego przez podmioty zobowiązane – prognoza na lata 2027-2036 bez zmiany ustawy.

Tabela 16 Prognozowany całkowity koszt systemu świadectw efektywności energetycznej ponoszony przez podmioty zobowiązane w latach 2027-2036 bez zmian ustawy

Rok	Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej obecnie [zł/toe]	Koszt systemu świadectw efektywności - energia elektryczna, gaz ziemny, ciepło sieciowe [tys. zł]	Koszt systemu świadectw efektywności - paliwa ciekłe [tys. zł]	Koszt systemu świadectw efektywności energetycznej - razem [tys. zł]	Zakładana cena białego certyfikatu [zł/toe]	Koszt systemu świadectw efektywności energetycznej - białe certyfikaty [tys. zł]	Koszt systemu świadectw efektywności energetycznej - razem [tys. zł]
2027	2 443	879 480	351 792	1 231 272	2 443	192 997	1 424 269
2028	2 566	934 024	413 126	1 347 150	2 566	202 714	1 549 864
2029	2 694	991 392	474 144	1 465 536	2 694	212 826	1 678 362
2030	2 828	1 052 016	537 320	1 589 336	2 828	223 412	1 812 748
2031	2 969	1 104 468	555 203	1 659 671	2 969	234 551	1 894 222
2032	3 117	1 162 641	567 294	1 729 935	3 117	246 243	1 976 178
2033	3 273	1 224 102	582 594	1 806 696	3 273	258 567	2 065 263
2034	3 437	1 285 438	598 038	1 883 476	3 437	271 523	2 154 999
2035	3 609	1 356 984	613 530	1 970 514	3 609	285 111	2 255 625
2036	3 789	1 424 664	632 763	2 057 427	3 789	299 331	2 356 758

Źródło: Opracowanie własne.

W poniższej tabeli przedstawiono wyniki analizy dotyczącej całkowitego kosztu systemu świadectw efektywności energetycznej ponoszonego przez podmioty zobowiązane – prognoza na lata 2027-2036 w przypadku jednoczesnej zmiany wysokości jednostkowej opłaty zastępczej oraz poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych. Biorąc pod uwagę powyższe założenia, przedstawiono w tabeli poniżej, że dla zaproponowanego poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych całkowity koszt systemu świadectw efektywności energetycznej jest niższy niż obecny.

Tabela 17 Prognozowany całkowity koszt systemu świadectw efektywności energetycznej ponoszony przez podmioty zobowiązane w latach 2027-2036 po zmianie ustawy

Rok	Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej - propozycja [zł/toe]	Koszt systemu świadectw efektywności - energia elektryczna, gaz ziemny, ciepło sieciowe [tys. zł]	Koszt systemu świadectw efektywności - paliwa ciekłe [tys. zł]	Koszt systemu świadectw efektywności energetycznej - razem [tys. zł]	Zakładana cena białego certyfikatu [zł/toe]	Koszt systemu świadectw efektywności energetycznej - białe certyfikaty [tys. zł]	Koszt systemu świadectw efektywności energetycznej - razem [tys. zł]
2027	2443	813 519	324 919	1 138 438	2443	285 831	1 424 269
2028	2900	736 600	327 700	1 064 300	2900	458 200	1 522 500
2029	3800	672 600	304 000	976 600	3800	653 600	1 630 200
2030	4800	460 800	230 400	691 200	4800	1 036 800	1 728 000
2031	5040	120 960	60 480	181 440	5040	1 622 880	1 804 320
2032	5292	127 008	63 504	190 512	5292	1 693 440	1 883 952
2033	5557	133 368	61 127	194 495	5557	1 772 683	1 967 178
2034	5835	140 040	64 185	204 225	5835	1 855 530	2 059 755
2035	6127	147 048	67 397	214 445	6127	1 930 005	2 144 450
2036	6433	154 392	70 763	225 155	6433	2 019 962	2 245 117

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższa analiza wykazała, że projekt ustawy UC77 nie ma wpływu na podmioty zobowiązane.

Niemniej jednak powyższe rozwiązanie ma wpływ na realizację obowiązku oszczędności energii finalnej w kolejnym okresie rozliczeniowym po roku 2030. Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2023/1791 państwa członkowskie muszą nadal realizować nowe roczne oszczędności zgodnie ze wskaźnikiem oszczędności określonym w akapicie pierwszym lit. b) ppkt (iv) (tj. dla Polski 699 ktoe/rok) dla dziesięcioletnich okresów po 2030 r.

Zmniejszenie poziomu obowiązku dotyczącego energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła sieciowego do 0,85% a paliw ciekłych do 0,55% powoduje, że 1 stycznia 2031 r. szacowany obowiązek dla podmiotów zobowiązanych wynosił będzie nie 641 ktoe (z szacunków rzeczywistego zużycia energii) a 360 ktoe, co może znacząco wpłynąć na realizację przez Polskę obowiązku w następnym okresie.

WPLYW NA PRZYCHODY NFOŚiGW

Zmiana wysokości jednostkowej opłaty zastępczej zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy wpływa na przychody NFOŚiGW. Podkreślenia wymaga fakt, że mechanizm polegający na gromadzeniu środków publicznych na koncie NFOŚiGW, a potem ich alokacja w projekty o efektywności ponad 12 razy niższej nie jest rozwiązaniem optymalnym. Środki te powinny być alokowane w sposób efektywny i zbliżający Polskę do wypełnienia unijnych celów w zakresie efektywności energetycznej.

W poniższej tabeli zestawiono prognozowane przychody NFOŚiGW w przypadku braku zmiany wysokości opłaty zastępczej do roku 2030 oraz z planowaną zmianą wysokości opłaty zastępczej.

Tabela 18 Prognozowany wpływ na NFOŚiGW – bez zmiany ustawy

Rok	Wysokość obowiązku realizowanego białymi certyfikatami bez nowelizacji [ktoe]	Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej [zł/toe]	Zakładana ilość białych certyfikatów bez nowelizacji ustawy [ktoe]	Szacowana wysokość obowiązku do realizacji opłatą zastępczą [ktoe]	Prognozowane wpływy NFOŚiGW w przypadku realizacji 79 ktoe celu białymi certyfikatami z brakiem zmiany wysokości jednostkowej opłaty zastępczej do roku 2030 [tys. zł]
-----	---	--	--	--	--

2027	583	2 443	79	504	1 231 272
2028	604	2 566	79	525	1 347 150
2029	623	2 694	79	544	1 465 536
2030	641	2 828	79	562	1 589 336
2031	638	2 969	79	559	1 659 671
2032	634	3 117	79	555	1 729 935
2033	631	3 273	79	552	1 806 696
2034	627	3 437	79	548	1 883 476
2035	625	3 609	79	546	1 970 514
2036	622	3 789	79	543	2 057 427

Źródło: Opracowanie własne.

Z analizy wynika, że pomimo procentowego zwiększenia realizacji celu za pomocą białych certyfikatów część obowiązku nadal realizowana będzie za pomocą opłaty zastępczej. Powoduje to zapewnienie środków dla NFOŚiGW na realizację zadań w zakresie efektywności energetycznej.

Tabela 19 Prognozowany wpływ na NFOŚiGW – jednoczesna zmiana jednostkowej wysokości opłaty zastępczej oraz poziomu obowiązku dla podmiotów zobowiązanych

Rok	Zmieniona wysokość jednostkowej opłaty zastępczej [zł/toe]	Prognozowany procent realizacji celu białymi certyfikatami	Szacowany wolumen realizacji obowiązku białymi certyfikatami	Szacowana wysokość obowiązku do realizacji opłatą zastępczą [ktoe]	Prognozowane wpływy NFOŚiGW w przypadku zwiększenia wysokości jednostkowej opłaty zastępczej oraz zmniejszenia obowiązku [tys. zł]
2027	2 443	20%	117	466	1 138 438
2028	2 900	30%	158	367	1 064 300
2029	3 800	40%	172	257	976 600
2030	4 800	60%	216	144	691 200
2031	5 040	90%	322	36	181 440
2032	5 292	90%	320	36	190 512
2033	5 557	90%	319	35	194 495
2034	5 835	90%	318	35	204 225
2035	6 127	90%	315	35	214 445
2036	6 433	90%	314	35	225 155

Źródło: Opracowanie własne.

Choć brak zmian ustawowych skutkowałby najwyższymi wpływami do NFOŚiGW z tytułu opłaty zastępczej, jednoczesne dostosowanie wysokości jednostkowej opłaty zastępczej oraz poziomu obowiązku prowadzi do większego wykorzystania mechanizmów rynkowych i realizacji przedsięwzięć efektywnościowych. W efekcie wpływy z opłaty zastępczej ulegają obniżeniu do 225 mln zł/rocznie w 2036 r., co oznacza ograniczenie korzystania z instrumentu zastępczego na rzecz faktycznej realizacji celów systemu.