

Doświadczenia z pierwszego przetargu na białe certyfikaty

Autor: Roman Kołodziej, „ENERGOPOMIAR” Sp. z o.o., Zakład Techniki Ciepłej

(„Energetyka Ciepła i Zawodowa” nr 2/2014)

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzony *Ustawą o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 r.* [1] system świadectw efektywności energetycznej, tzw. białych certyfikatów, jest skutecznym mechanizmem stymulującym działania w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Postawione cele przed systemem białych certyfikatów są ambitne – do 2016 r. mają wygenerować 2,2 Mtoe oszczędności energii.

Wyniki rozstrzygniętego w sierpniu 2013 r. (wyniki opublikowano we wrześniu 2013 r.) pierwszego przetargu dla przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, za które można było uzyskać świadectwa efektywności energetycznej, nie napawają optymizmem. Ilość – 209 szt.– skutecznie złożonych w tym przetargu ofert, przy 107 odrzuconych to sygnał, że system jest co najmniej niezrozumiały i nietrakcyjny dla podmiotów mających możliwość udziału w przetargu. Ponadto wyniki pierwszego przetargu na białe certyfikaty potwierdziły, że uwarunkowania formalno-prawne uczestnictwa w przetargu stanowią znaczącą barierę dla potencjalnych beneficjentów systemu. Tryb rozstrzygania przetargu – 8,5 miesiąca licząc od terminu pojawienia się ogłoszenia o przetargu – to kolejny czynnik negatywnie świadczący o skuteczności systemu.

Wstęp

Ustawa o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. stanowi regulację prawną, która ma zapewnić i wspomóc realizację programów oraz środków poprawy efektywności energetycznej niezbędnych do uzyskania przez Polskę oszczędności energii wymaganych przez Unię Europejską (9% oszczędności energii finalnej w odniesieniu do średniego zużycia w latach 2001-2005 do roku 2016). Ustawa ma być zachętą do realizowania działań służących poprawie efektywności energetycznej poprzez wprowadzenie m.in. systemu świadectw efektywności energetycznej, tzw. białych certyfikatów. Niestety wspomniana „zachęta” w większości przypadków traktowana jest jako nieprzyjemny obowiązek i nawet sam fakt, iż poprawa efektywności energetycznej jest wartością dodaną w funkcjonowaniu przedsiębiorstw (*m.in. poprawa konkurencyjności*), nie jest ona wystarczającym impulsem do podejmowania takich działań. Konieczna jest zdecydowana poprawa świadomości w tym zakresie, zmieniająca podejście do tematu poprawy efektywności energetycznej – nie jako obowiązku, ale długookresowej strategii podejmowanej przez przedsiębiorstwa w celu ograniczania kosztów funkcjonowania poprzez zmniejszenie zużycia energii i mediów.

Pierwszy przetarg na świadectwa efektywności energetycznej

Wielomiesięczne prace nad *Ustawą o efektywności energetycznej*, jak i aktami wykonawczymi do niej (rozporządzeniami), ostatecznie zakończyły się w grudniu 2012 r., co pozwoliło Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) – zgodnie z art. 16 ust. 1 Ustawy – dokonać wyboru przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, za które można uzyskać świadectwa efektywności energetycznej poprzez ogłoszenie, organizację i przeprowadzenie przetargu. Taki obowiązek Prezes URE musi spełnić przy najmniej raz w roku, licząc od 2012 do 2015 r. (na obecny stan prawny prawa majątkowe wynikające ze świadectw efektywności energetycznej wygasają z mocy prawa z dniem 1 kwietnia 2016 r.). Ogłoszony w dniu 31 grudnia 2012 r. przez Prezesa URE przetarg na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, za które można było uzyskać świadectwa efektywności energetycznej, był wypełnieniem obowiązku za 2012 r.

Mówiąc o przetargu należy mieć świadomość, że formalnie mieliśmy do czynienia z przetargami dla trzech kategorii przedsięwzięć:

- a) Zwiększenia oszczędności energii przez odbiorców końcowych.
- b) Zwiększenia oszczędności energii przez urządzenia potrzeb własnych.
- c) Zmniejszenia strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyśle lub dystrybucji.

Określona ogłoszeniem wartość świadectw efektywności energetycznej przewidzianych do wydania w przetargu – 440 000 toe dla kategorii I (odbiorcy końcowi), 55 000 toe dla kategorii II (wytworzenie energii), 55 000 toe dla kategorii III (przesył i dystrybucja) – jak pokazały wyniki przetargu, została wykorzystana w niewielkim stopniu. Najwięcej „kontrowersji” budziła kategoria II – wiązało się to z art. 2 *Ustawy o efektywności energetycznej* mówiącym o tym, że przepisów ustawy nie stosuje się do instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 281, poz. 2784, z 2008 r., Nr 1999, poz. 1277 oraz z 2009 r. Nr 215, poz. 1664) [9], **z wyjątkiem potrzeb własnych**. W tym miejscu dla formalności należy zaznaczyć, że ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. utraciła moc prawną z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. Nr 122, poz. 695), tj. z dnia 21 czerwca 2011 r. [10].

Wspomniany wyżej zapis znacząco ograniczył możliwość udziału podmiotów posiadających instalacje objęte system handlu uprawnieniami do emisji, dopuszczając do przetargu przedsięwzięcia realizowane na urządzeniach potrzeb własnych instalacji wytwarzających energię. Wydaje się, że istnieje konieczność „rozluźnienia” tego artykułu i dopuszczenia do przetargu na białe certyfikaty odbiorców końcowych z instalacjami EU ETS, na których także można w wielu wypadkach wyodrębnić „urządzenia potrzeb własnych”. Szczególnie jest to istotne w przypadkach, kiedy całe przedsiębiorstwo określone jest jako instalacja objęta handlem uprawnieniami do emisji (EU ETS) – wówczas w świetle obowiązujących przepisów nawet przedsięwzięcia termomodernizacyjne (czy też związane z oświetleniem) w zakresie infrastruktury, np. administracyjno-biurowej takiego przedsiębiorstwa, mają formalne przeszkody co do udziału w przetargu.

Rodzaje przedsięwzięć możliwych do zgłoszenia w przetargu

Ustawa o efektywności energetycznej do udziału w przetargu na świadectwa efektywności energetycznej dopuszcza przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej polegające na wprowadzeniu zmian lub usprawnień w obiekcie, urządzeniu technicznym lub instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii. Wśród tych przedsięwzięć wyróżnić można między innymi [1]:

1. izolację instalacji przemysłowych;
2. przebudowę lub remont budynków;
3. modernizację:
 - a) urządzeń przeznaczonych do użytku domowego,
 - b) oświetlenia,
 - c) urządzeń potrzeb własnych,
 - d) urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych,
 - e) lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła;
4. odzysk energii w procesach przemysłowych;
5. ograniczenie:
 - a) przepływów mocy biernej,
 - b) strat sieciowych w ciągach liniowych,
 - c) strat w transformatorach;
6. stosowanie do ogrzewania lub chłodzenia obiektów energii wytwarzanej we własnych lub przyłączonych do sieci odnawialnych źródłach energii, ciepła użytkowego w kogeneracji, lub ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych.

Wyżej wymieniona lista przedsięwzięć uszczegółowiona jest w *Obwieszczeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej opublikowanego w Monitorze Polskim w dniu 11 stycznia 2013 r.* [6]. Termin opublikowania przedmiotowego obwieszczenia nastąpił już po ogłoszeniu przez Prezesa URE pierwszego przetargu (31.12.2012 r.). Fakt ten nie miał istotnego znaczenia dla większości rodzajów przedsięwzięć, które zdefiniowane w art. 17 ust.1 *Ustawy o efektywności energetycznej* wydają się jasno i jednoznacznie określone, to jednak w przypadku wspomnianych we wstępie instalacji objętych handlem uprawnieniami do emisji (EU ETS) w zakresie urządzeń potrzeb własnych, był dla części podmiotów znaczącą barierą w podjęciu decyzji o udziale w pierwszym przetargu. Wykonanie audytu efektywności energetycznej – jako elementu niezbędnego oferty przetargowej – to w wielu przypadkach koszt (realizacja audytu przez podmioty zewnętrzne) dla podmiotu biorącego pod uwagę udział w przetargu. Poniesienie tego kosztu dla przedsięwzięcia niewymienionego w obwieszczeniu było obciążone zbędnym ryzykiem – brak możliwości udziału w przetargu. Ostateczne pojawienie się przedmiotowego obwieszczenia w połowie okresu przyjmowania ofert przetargowych do pierwszego przetargu skutkowało w wielu przypadkach brakiem czasu na opracowanie wymaganego warunkami przetargu audytu efektywności energetycznej.

Uczestnicy pierwszego przetargu

W pierwszym przetargu największą aktywność – jeżeli można użyć takiego słowa w świetle niezadawalających wyników przetargu – wykazały przedsiębiorstwa energetyczne działające na rynku ciepła (w tym przedsiębiorstwa dystrybucyjne) i odbiorcy końcowi. Jednymi z najczęściej zgłaszanych przedsięwzięć były te związane wymianą sieci ciepłowniczych i węzłów cieplnych oraz działania w zakresie instalacji i urządzeń przemysłowych.

Większość zgłoszonych do przetargu przedsięwzięć to inwestycje już zakończone, co wynikało z pewnością z faktu, iż przedsięwzięcia planowane obarczone są wymogiem wykonania audytu powykonawczego (dla oszczędności energii pierwotnej powyżej 100 toe), stanowiącego dodatkowy koszt dla takiego podmiotu. W przypadku przedsięwzięć realizowanych i planowanych w trakcie przetargu należy także powiadomić Prezesa URE o jego zakończeniu – 30 dni od jego zakończenia. Ustawowy okres 30 dni z praktycznego punktu widzenia jest często okresem niewystarczającym do zebrania wiarygodnej (w skali roku) próbki danych dotyczących parametrów pracy instalacji lub urządzenia oraz wiarygodnej oceny osiągniętych przez przedsięwzięcie efektów energetycznych.

W tym miejscu dochodzi także ewentualne ryzyko związane z niepotwierdzeniem w audycie powykonawczym zgłoszonych do przetargu oszczędności energii. *Ustawa o efektywności energetycznej* nie przewiduje elementu „tolerancji” wyników audytu wstępnego i powykonawczego, co powoduje, że czytając literalnie *Ustawę o efektywności energetycznej* wyniki obu audytów powinny zgadzać się idealnie, co z punktu widzenia technicznego jest wręcz niemożliwe. Audyt wstępny dla planowanych przedsięwzięć ze swojej natury bazuje na założeniach audytora dotyczących planowanej inwestycji, a audytor wykonujący audyt powykonawczy ocenia już fizycznie wykonaną inwestycję – co siłą rzeczy musi (zakładając, że nie chodzi o błąd audytora) powodować rozbieżność wyników. Pozostaje tylko kwestia ustalenia „pola tolerancji”, przy którym ta rozbieżność będzie akceptowalna – czyli nie będzie uznana jako podanie nieprawdziwych danych skutkujących karami wynikającymi z *Ustawy o efektywności energetycznej*.

Kryterium wygrania przetargu

Świadectwo efektywności energetycznej, tzw. biały certyfikat, stanowi rodzaj certyfikatu potwierdzającego, że dane przedsięwzięcie przyniosło bądź przyniesie konkretną oszczędność energii. O sukcesie w przetargu decyduje tzw. efekt energetyczny (ϖ) – stosunek ilość energii pierwotnej zaoszczędzonej średnio w ciągu roku do wartości świadectwa energetycznego, o jaką dany podmiot ubiega się w przetargu. Efekt energetyczny (ϖ) to nic innego jak „cena” naszej oferty przetargowej, ale w przeciwieństwie jednak do typowych przetargów na różnego rodzaju usługi w przetargu na świadectwa efektywności energetycznych wygranych w postępowaniu może być więcej niż jeden podmiot. Im większy efekt energetyczny (ϖ) tym szanse wygrania przetargu są większe. Białe certyfikaty przyznawane są w sytuacji, kiedy zgłoszony przez podmiot efekt energetyczny (ϖ) mieści się przedziale ustalonym pomiędzy maksymalną wartością efektu energetycznego zgłoszonego do przetargu a średnią ważoną wszystkich zadeklarowanych w przetargu wartości efektów energetycznych pomnożonych przez tzw. współczynnik akceptacji ofert (t) – ustalony *Ustawą o efektywności energetycznej* dla pierwszego przetargu na poziomie 0.5.

Na etapie pierwszego przetargu pojawiły się w wielu przypadkach wątpliwości dotyczące zarówno rodzaju oszczędzonej energii zgłaszanej do przetargu (deklarowanie energii finalnej zamiast energii pierwotnej), jak i wartości samego efektu energetycznego (η). Panowało przeświadczenie, że efekt energetyczny (η) nie może być mniejszy od 1.0 (co nie jest zgodne z prawdą). Maksymalną wartość świadectwa efektywności energetycznej, o którą podmioty mogą ubiegać się w przetargu, wyznacza nam iloczyn średniorocznej oszczędności energii pierwotnej i lat kalendarzowych funkcjonowania przedsięwzięcia zadeklarowanych w przetargu. Oczywiście wystąpienie w przetargu o maksymalną wartość świadectwa efektywności energetycznej wynikającą z tego iloczynu minimalizuje praktycznie do zera nasze szanse na wygranie przetargu. W pierwszym przetargu podmioty określały wartości efektu energetycznego (η) w taki sposób, że nie było przypadku przegrania przetargu z tytułu zbyt niskiego efektu energetycznego (η). Kryterium puli dostępnych świadectw efektywności energetycznej w przetargu (550 000 toe) także nie było przyczyną odrzucania ofert (oferty wybrane opiewały na niecałe 4% całej puli przewidzianych do wydania w przetargu białych certyfikatów).

Wyniki pierwszego przetargu na świadectwa efektywności energetycznej

Długo oczekiwane w 2013 r. rozstrzygnięcie przetargu na białe certyfikaty dało jasny sygnał, że mechanizm nie do końca funkcjonował. W dniu 28 lutego 2013 r. komisja przetargowa powołana przez Prezesa URE dokonała otwarcia ofert w pierwszym postępowaniu na wybór przedsięwzięć, za które można było uzyskać świadectwa efektywności energetycznej. Do URE wpłynęło **212 ofert**, z czego 1 oferta została zwrócona do nadawcy bez otwierania w związku z wpływem po terminie wyznaczonym do składania ofert, 2 oferty zostały wycofane na wniosek podmiotów przystępujących do przetargu, czyli ostatecznie skutecznie zostało złożonych **209 ofert**.

Celem przyjętej dla systemu białych certyfikatów formuły przetargowej jest stymulowanie zachowań energooszczędnych w drodze wyboru projektów przewidujących rozwiązania najbardziej efektywne, tj. takie, które pozwalają uzyskać największą oszczędność energii przy najniższym poziomie wsparcia bezpośredniego. O wynikach przetargu Urząd Regulacji Energetyki poinformował w protokole z prac komisji przetargowej [11], który został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej URE. Protokół ten zawierał m.in. informacje o dacie, miejscu składania i otwarcia ofert przetargowych oraz rozstrzygnięciu przetargu, liczbie złożonych ofert przetargowych, liczbie odrzuconych ofert (wraz z podaniem przyczyn ich odrzucenia), liczbie ofert wybranych, w których, zgodnie z deklaracją przetargową zadeklarowano wartość efektu energetycznego zawierającą się w przedziale, o którym mowa w art. 20 ust.1 Ustawy o efektywności energetycznej, liczbie ofert niewybranych (z podaniem przyczyn ich niewybrania).

Można mieć jednak zastrzeżenia do formy opublikowanych wyników – w wielu przypadkach uczestnicy przetargu mieli problemy z identyfikacją wybranych bądź też odrzuconych ofert oraz przyczyn ich odrzucenia. Miało to szczególne znaczenie w przypadku podmiotów, których oferty zarówno wybrano, jak i odrzucono, a w ofercie podmiot zgłaszał planowane przedsięwzięcia i zakończył je w trakcie rozstrzygnięcia przetargu. Taka sytuacja rodziła niepotrzebne domysły dotyczące ustawowego obowiązku powiadomienia Prezesa URE o zakończeniu przedsięwzięcia (do 30 dni) i wykonaniu audytu powykonawczego w sytuacji braku wiedzy o tym, czy wybrana bądź odrzucona oferta dotyczyła właśnie tego zadania. Inna sprawa, że formuła stosowana w protokole z prac komisji

„wystąpienie przesłanek, o których mowa w par. 10 ust. 2 pkt.1 rozporządzenia przetargowego [5]” zawiera w zasadzie wszystkie możliwe przyczyny odrzucenia ofert. Niejednoznaczność opublikowanych wyników przetargu spowodowała konieczność pisemnych wystąpień podmiotów do URE o takie informacje, co swoją drogą wymusiło dodatkowe zaangażowanie URE w formułowaniu konkretnych odpowiedzi na przedmiotowe pisma. Przyjęta forma publikacji wyników argumentowana była przez URE koniecznością zachowania przepisów o ochronie informacji niejawnych lub innych informacji prawnie chronionych.

Tabela 1. Zagregowane wyniki pierwszego przetargu na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej według kategorii przedsięwzięć

Kategoria przedsięwzięć	Wartość świadectw efektywności energetycznej przewidzianych do wydania	$(t^* \varpi_{sr}; \varpi_{max})$ – gdzie $t = 0,5$	Ilość wybranych ofert (szt.)	Wartość świadectw efektywności energetycznej o które ubiegają się podmioty, które wygrały przetarg	Udział procentowy (dane z kolumny 5 / dane z kolumny 2) * 100%	Przedział wartości efektów energetycznych zadeklarowanych przez podmioty
1	2	3	4	5	6	7
Zwiększenie oszczędności energii przez odbiorców końcowych	440 000	0,556...3,49	42	13 183,170	2,966	0,72...3,49
Zwiększenie oszczędności energii przez urządzenia potrzeb własnych	55 000	0,62...1,573	19	3 780,320	6,873	0,75...1,573
Zmniejszenie strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu w przesyle i dystrybucji	55 000	0,741...5,44	41	3 735,240	6,791	1,0...5,44
RAZEM:	550 000	-	102	20 698,73	3,763	0,72...5,44

Źródło: URE

Realizując działania w zakresie rozstrzygnięcia pierwszego przetargu powołana przez Prezesa URE komisja przetargowa dokonywała weryfikacji złożonych ofert, skupiając się w szczególności na obszarze spełnienia wymogów określonych w *Rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie przetargu na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej* [5]. Sprawdzeniu podlegała m.in. prawidłowość wypełnienia deklaracji przetargowych oraz karty audytu efektywności energetycznej. Ważnym elementem prac komisji była także konieczność potwierdzenia, czy przedsięwzięcia zgłoszone do przetargu spełniały warunki, o których mowa w art. 18 *Ustawy o efektywności energetycznej*.

Długie rozstrzygnięcie przetargu – 8,5 miesiąca licząc od terminu ogłoszenia przetargu – było tłumaczone wielokrotnie brakiem środków finansowych i odpowiednich kadr na realizację tego zadania przez URE oraz koniecznością przesądzenia kwestii o charakterze precedensowym, których wg URE

w pierwszym przetargu była znacząca ilość. Rozstrzygnięcie tych kwestii było jednym z ważniejszych zadań stojących przed komisją przetargową w pierwszym przetargu.

Niestety nie ma przepisów prawa regulujących termin rozstrzygnięcia przetargu. Można mieć tylko nadzieję, że doświadczenie zdobyte przez komisję przetargową w pierwszym przetargu będzie miało pozytywny wpływ na czas rozstrzygnięcia drugiego przetargu ogłoszonego w dniu 27.12.2013 r. W innym przypadku nie można się spodziewać większej ilości przetargów w danym roku kalendarzowym (do 2015 r.)

Pierwszy przetarg – sukces czy porażka?

W pierwszym przetargu na białe certyfikaty zgłoszono 212 ofert, z czego skutecznie 209 – niestety tylko 102 oferty spełniały wymagania określone w postępowaniu. Zarówno niewielką ilość ofert, jak i znaczącą negatywną ich selekcję należy uznać za porażkę systemu. W tym miejscu trzeba także zaznaczyć, że **do przetargu przystąpiło 83 podmioty**, z czego 53 skutecznie (część składała więcej niż jedną ofertę). Biorąc pod uwagę potencjalną ilość podmiotów mogących wziąć udział w przetargu liczba ta jest naprawdę niewielka. Przyczyny tego stanu rzeczy można doszukiwać się między innymi w fakcie, że pierwszy przetarg został ogłoszony w momencie, kiedy część aktów wykonawczych (rozporządzeń) do *Ustawy o efektywności energetycznej* obowiązywała stosunkowo niedługo, a *Obwieszczenie Ministra Gospodarki zawierającego wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej* nie zostało jeszcze opublikowane.

Z drugiej strony część podmiotów podjęło działania zmierzające do przygotowania się do przetargu o wiele wcześniej, nie czekając na wszystkie akty wykonawcze. Kluczowym dokumentem w całej ofercie przetargowej jest wspomniany już wcześniej audyt efektywności energetycznej, którego wykonanie opisane jest obecnie stosownym rozporządzeniem. Jego brak nie stanowił jednak przeszkody przed podjęciem wcześniejszych kroków w zakresie przygotowania się do przetargu – zakładając, że przedmiotowe rozporządzenie nie wprowadzi wymagań w zakresie audytu, których nie można by było przewidzieć w momencie wykonywania audytu. Audyt efektywności energetycznej opracowany według wiedzy i sztuki inżynierskiej był gwarantem, że spełni on wymagania przyszłego rozporządzenia w tym zakresie.

W związku z pierwszym przetargiem należy zwrócić uwagę także na „złą praktykę” podmiotów związaną z oczekiwaniem na pojawienie się ogłoszenia o przetargu (potwierdziło się to także w drugim przetargu). Należy mieć świadomość, że wykonanie rzetelnego audytu efektywności energetycznej wymaga czasu i zaangażowania osoby/osób wykonujących audyt.

W wielu przypadkach pojawienie się ogłoszenia uruchamia dopiero procedurę wyboru podmiotu wykonującego audyt i z 1 miesiąca (od terminu ogłoszenia do terminu składania ofert przetargowych) pozostaje jeden lub dwa tygodnie, a w skrajnych przypadkach kilka dni, co powoduje często brak możliwości wykonania wszystkich prac audytorskich. Samo ogłoszenie o przetargu tak naprawdę nie wnosi istotnych informacji, za wyjątkiem dot. nr ogłoszenia, puli certyfikatów i współczynnika akceptacji ofert, których brak uniemożliwiłby wcześniejsze przygotowanie się do przetargu. W oczekiwaniu na ostatnią chwilę z rozpoczęciem opracowania dokumentacji przetargowych można się doszukiwać jednej z głównych przyczyn sporej liczby odrzuconych z ofert (pośpiech w ich

opracowywaniu). Swoją drogą podobna sytuacja wystąpiła przy okazji drugiego przetargu ogłoszonego w dniu 27.12.2013 r., gdzie dodatkowo sam termin ogłoszenia przetargu przez Prezesa URE był niefortunny. Wiele firm przedsiębiorstw w tym okresie miało ograniczone możliwości działania w związku z przebywaniem części kadry na urloпах świąteczno-noworocznych, co skutkowało tym, że tak naprawdę przygotowania do przetargu rozpoczęto od 07.01.2013 r. Ogłoszenie przetargu w dniu 31.12.2013 r. (tym samym dalej spełniony byłby obowiązek Prezesa URE ogłoszenia przetargu w roku 2013) już realnie wydłużyłoby czas o przynajmniej jeden tydzień roboczy.

Małe zainteresowanie pierwszym przetargiem można tłumaczyć też faktem, iż część podmiotów świadomie podjęło decyzje o nieprzystąpieniu do przetargu, chcąc w późniejszym czasie skorzystać z doświadczeń innych jego uczestników. Jednak jak pokazała rzeczywistość wyniki pierwszego przetargu nie rozwiąły wszystkich wątpliwości, a wręcz ich przysporzyły.

Na małe zainteresowanie przetargami na świadectwa efektywności energetycznej wpływ może mieć także dość krótki horyzont obowiązywania *Ustawy o efektywności energetycznej* i tym samym systemu białych certyfikatów (do 2016 r.) – niemobilizujący do podejmowania kroków w zakresie uczestnictwa w przetargach. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, iż przyjęta przez Unię Europejską 25 października 2012 r. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej [8] zakłada m.in. obniżenie zużycia energii pierwotnej w UE o 20%, co jest nowym celem w stosunku do „starej” Dyrektywy 2006/32/WE [7] (9% oszczędności energii finalnej w odniesieniu do średniego zużycia w latach 2001-2005 do 2016 r.) w nowym horyzoncie czasowym – do 2020 r. Konieczność implementacji (do czerwca 2014 r.) zapisów nowej Dyrektywy będzie skutkowało wydłużeniem obowiązywania *Ustawy o efektywności energetycznej* i tym samym systemu białych certyfikatów, zakładając że ustawodawca podtrzyma ten mechanizm jako kluczowy w wypełnieniu przez Polskę nowych celów w zakresie efektywności energetycznej.

Przyczyny odrzucenia ofert przetargowych w pierwszym przetargu

Odrzucenie w pierwszym przetargu ponad połowy ofert przetargowych (107) to sygnał, że warunki uczestnictwa w postępowaniu były dla wielu podmiotów przynajmniej niezrozumiałe. Oferty odrzucane były głównie z powodów formalnych związanych z nieprawidłowo wypełnionymi deklaracjami przetargowymi bądź też kartami audytu efektywności energetycznej. Po opublikowaniu we wrześniu 2013 r. wyników pierwszego przetargu, URE sygnalizowało, że pojawiające się w ofertach przetargowych błędy to przede wszystkim [12]:

- błędy rachunkowe,
- niespójność danych zawartych w deklaracjach przetargowych i pozostałych dokumentach oferty przetargowej,
- brak danych wymaganych przepisami prawa,
- wpisywanie w deklaracji przetargowej danych dotyczących ilości energii zaoszczędzonej średnio w ciągu roku w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju w odniesieniu do energii finalnej,

- nieprawidłowo wypełnione deklaracje przetargowe, karty audytu efektywności energetycznej lub niewłaściwie zrealizowane audyty efektywności energetycznej.

Inne przesłanki odrzucenia ofert przetargowych to [12]:

- przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej zgłoszone do przetargu niespełniające warunków, o których mowa w art. 18 *Ustawy o efektywności energetycznej*,
- brak możliwości zakwalifikowania zgłoszonego przedsięwzięcia do jednej z trzech kategorii przetargu,
- zgłoszenia do przetargu przedsięwzięcia, w odniesieniu do którego brak jest możliwości jego zakwalifikowania jako ujętego w katalogu rodzajowym zawartym w art. 17 ust.1 ustawy oraz szczegółowym wykazie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (Obwieszczenie Ministra Gospodarki),
- zgłoszenia do przetargu w ramach jednej oferty (objęcia jedną deklaracją przetargową i audytem) kilku/kilkunastu/kilkudziesięciu etc. różnych rodzajowo przedsięwzięć (ustawa przewiduje możliwość agregowania na potrzeby przetargu przedsięwzięć, jednakże jedynie w odniesieniu do przedsięwzięć tego samego rodzaju – por. art. 18 ust. 1 ustawy),
- brak audytu efektywności energetycznej,
- załączenie do oferty dokumentu niedającego się zakwalifikować jako audyt efektywności energetycznej w rozumieniu ustawy i rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, wzoru karty audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii (Dz.U. poz. 962) – np. z uwagi na brak obliczeń i danych w zakresie uzyskanej lub deklarowanej do uzyskania oszczędności energii a także okresu jej uzyskiwania,
- złożenie oferty wraz z kartą audytu wypełnioną przy użyciu innego formularza niż stanowiący „wzór urzędowy” (w tym formularza zmodyfikowanego),
- błędne przeliczenia energii: finalna/pierwotna,
- błędne przeliczenia w odniesieniu do poszczególnych jednostek energii,
- brak podpisów w wymaganych miejscach (deklaracja, karta audytu efektywności energetycznej, oświadczenia, zobowiązania itd.),
- nieprawidłowe określenie lokalizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej (np. wskazanie jako lokalizacji siedziby podmiotu przystępującego do przetargu, podczas gdy z treści audytu wynika, iż lokalizacja ta jest odmienna).

Ostatnia przesłanka jest istotna szczególnie dla tzw. inwestycji liniowych (np. wymiana sieci ciepłowniczych), gdzie często trudno jest jednoznacznie określić lokalizację poprzez podanie wymaganych wzorem deklaracji przetargowej miejscowości, kodu i numeru obiektu. W takich przypadkach sugerowane jest posługiwanie się numerami ewidencyjnymi działek przez, które przebiega zrealizowana bądź planowana inwestycja.

Z różnych innych źródeł dochodzą także sygnały – nie do końca zrozumiałe – że na różnych seminariach i szkoleniach z zakresu systemu białych certyfikatów (przed drugim przetargiem) padają z ust prowadzących stwierdzenia np. o konieczności podawania wartości oszczędności energii czy też efektu energetycznego z „magiczną liczbą” trzech miejsc po przecinku. Takie usztywnienie przedstawiania wyników audytu efektywności energetycznej jest nie uzasadnione technicznie. Trudno zmierzyć długość metrem krawieckim, a wynik podać z dokładnością do dziesiątych części milimetra. W tym zakresie powinien obowiązywać zdrowy rozsądek i praktyka inżynierska, a dokładność podawania wyników wynikać z dokładności określenia/ zachowania oszczędności energii. Rozpowszechniana w ten sposób informacja nie potwierdza się także w kartach audytu efektywności energetycznej zamieszczonych na stronach URE dla przedsięwzięć, dla których zostały już wydane białe certyfikaty [13], gdzie mamy do czynienia z przypadkami wszystkich wariantów (bez miejsc po przecinku).

Zaskoczenie słabymi wynikami pierwszego przetargu i ilością odrzuconych ofert, widoczne zdaje się dla wszystkich stron zainteresowanych *Ustawą o efektywności energetycznej*. Między innymi Ministerstwo Gospodarki zgłosiło się do Prezesa URE o udzielenie wyjaśnień dotyczących zaistniałej sytuacji i podania przyczyn dużej ilości odrzuconych ofert przetargowych oraz wyspecyfikowania kwestii, które wymagają doprecyzowania.

Obowiązek uzyskania i umorzenia świadectw efektywności energetycznej

System białych certyfikatów, zgodnie z założeniami *Ustawy o efektywności energetycznej*, ma za zadanie kreować możliwość pozyskania środków wynikających z realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Podstawą funkcjonowania systemu jest obowiązek przedsiębiorstw energetycznych, odbiorców końcowych (będących członkami giełdy towarowej) oraz towarowych domów maklerskich uzyskiwania i przedstawiania do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectw efektywności energetycznej lub uiszczenia opłaty zastępczej. Prezes URE dzięki *Ustawie o efektywności energetycznej* uzyskał uprawnienia, a ściślej mówiąc obowiązek, nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorcę końcowego oraz towarowy dom maklerski kar pieniężnych, jeżeli podmiot ten nie dopełnia obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej lub nie uiszcza opłaty zastępczej. Pozytywna relacja uzyskanych efektów energetycznych do poniesionych nakładów oznacza realną oszczędność kosztów. Brak wypełnienia obowiązku nałożonego przez ustawę o efektywności energetycznej i w konsekwencji ukaranie, spowoduje znaczne pogłębienie skutków braku efektywności energetycznej. Niewydolność systemu białych certyfikatów (niewielka ilość wydanych świadectw efektywności energetycznej i tylko jedna transakcja na Towarowej Giełdzie Energii o wartości 54 toe w roku 2012) powoduje, że w większości przypadków obowiązek zostanie spełniony poprzez uiszczenie opłaty zastępczej, a środki wpłyną na utworzone do tego celu konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, co nie idzie w parze z założeniami systemu jako głównego narzędzia stymulującego zachowania efektywnościowe i świadczy, że w obecnej sytuacji system białych certyfikatów nie spełnia swojego zadania i ma marginalne znaczenie.

Obrót prawami majątkowymi wynikającym z białych certyfikatów rozpoczął się, decyzją Towarowej Giełdy Energii, 4 listopada 2013 r., jednak podmioty zobowiązane do wywiązania się z obowiązku ich uzyskania i umorzenia jak do tej pory nie mogą „przebierać w ofertach”. Wygrane w pierwszym przetargu oferty opiewają tylko na 20 699 toe, co stanowi 3,763% przewidzianej w tym przetargu puli świadectw efektywności energetycznej do wydania (550 000 toe).

Podsumowanie i wnioski

Wprowadzony *Ustawą o efektywności energetycznej* system świadectw efektywności energetycznej miał być nowym stymulującym mechanizmem rynkowym umożliwiającym uzyskanie wymiernych oszczędności energii i pozwalającym na poprawienie wskaźników ekonomicznych poszczególnych przedsięwzięć. Pierwsze doświadczenia z funkcjonowania systemu nie pozwalają jednak potwierdzić tych założeń. System dla wielu podmiotów jest zbyt skomplikowany, a wiele luk systemu zniechęca do przystąpienia do przetargu. Skuteczności systemu nie sprzyja także rygorystyczny system kar wynikający z *Ustawy o efektywności energetycznej*, który w zdecydowanej mierze jest elementem odstrasającym potencjalnych uczestników przetargu.

Pierwszy przetarg na świadectwa efektywności energetycznej wskazał niedomagania systemu, wiele kwestii (także poruszanych w niniejszym artykule) wymagałby ingerencji w zapisy *Ustawy o efektywności energetycznej*, co jest działaniem trudnym, ale nie niemożliwym. Jest na to dobry moment, ponieważ Unia Europejska 25 października 2012 r. przyjęła Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, która zakłada m.in. obniżenie zużycia energii pierwotnej w UE o 20% (do 2020 r.). Państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia Dyrektywy ws. efektywności energetycznej w terminie do 5 czerwca 2014 r. – zostało więc nie wiele czasu, ale warto przy okazji implementacji nowej Dyrektywy zweryfikować naszą *Ustawę o efektywności energetycznej* – w szczególności system białych certyfikatów – i stworzyć system bardziej „przyjazny”, zachęcający a nieodstraszający potencjalnych uczestników.

Na koniec należy mieć nadzieję, że doświadczenie zdobyte w trakcie rozstrzygnięcia pierwszego przetargu przełoży się na sprawne i szybkie rozstrzygnięcie drugiego przetargu, gdzie pula świadectw efektywności energetycznej przewidziana do wydania jest ponad dwukrotnie wyższa niż w pierwszym przetargu. Dodatkowo, korzystniejszy niż w pierwszym przetargu współczynnik akceptacji ofert ($t = 0.4$) mógł skłonić uczestników do przyjmowania efektu energetycznego w większości przypadków niższego niż 1,0, co może mieć odzwierciedlenie w większej ilości wydanych świadectw efektywności energetycznej.

Literatura

- [1] *Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej*, Dz.U. Nr 94, poz. 551 z późn. zm.
- [2] *Ustawa z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej*, Dz.U. poz. 1397.
- [3] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, wzoru karty audytu efektywności energetycznej oraz metody obliczania oszczędności energii*, Dz.U. poz. 962.
- [4] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania ilości energii pierwotnej odpowiadającej wartości świadectwa efektywności energetycznej oraz wysokości jednostkowej opłaty zastępczej*, Dz.U. poz. 1039.
- [5] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2012 r. w sprawie przetargu na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej*, Dz.U. poz. 1227.
- [6] *Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej*, (Monitor Polski 2013, poz. 15).
- [7] *Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG*, Dz. Urz. UE L. 114/64.
- [8] *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE*, Dz. Urz. UE L 315/1.
- [9] *Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*, Dz.U. Nr 281, poz. 2784, ze zm.
- [10] *Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Dz.U. Nr 122, poz. 695.
- [11] *Protokół Nr 1/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r. z przebiegu przeprowadzonego przetargu wraz z załącznikami*, witryna internetowa Urzędu Regulacji Energetyki: <http://bip.ure.gov.pl/bip/efektywnosc-energetyczn/przetargi/ogloszenia/1137,Protokol-Nr-12013-z-dnia-29-sierpnia-2013-r-z-przebiegu-przeprowadzonego-przetar.html> [dostęp: 17.02.2014].
- [12] *Zestawienie podstawowych przesłanek odrzucenia ofert*, Urząd Regulacji Energetyki, <http://bip.ure.gov.pl/download/3/4016/potencjalneprzyczynyodrzucaofert12122013.pdf> [dostęp: 17.02.2014].
- [13] *Wydane świadectwa efektywności energetycznej*, witryna internetowa Urzędu Regulacji Energetyki: <http://bip.ure.gov.pl/bip/efektywnosc-energetyczn/swiadectwa-efektywnosci/wydane-swiadectwa-efekt> [dostęp: 17.02.2014].