

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ustawy zmienia ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 264, z późn. zm.), ze względu na konieczność implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2002/UE z dnia 11 grudnia 2018 r., zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 210), zwanej dalej „dyrektywą 2018/2002/UE”.

Wspomniana dyrektywa 2018/2002/UE wyznaczyła ogólny cel oszczędności energii dla Unii Europejskiej w wysokości 32,5 % w stosunku do scenariusza referencyjnego (PRIMES 2007¹⁾). Ten cel przekłada się na maksymalne możliwe zużycie energii pierwotnej wynoszące 1 273 Mtoe oraz finalnej 956 Mtoe w roku 2030 w całej UE. Krajowe cele na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030, deklarowane przez poszczególne kraje członkowskiej mogą być zdefiniowane docelowo na określonym poziomie zużycia energii pierwotnej lub finalnej, przy czym w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, zadeklarowano osiągnięcie oszczędności energii pierwotnej do 2030 r. na poziomie 23% w odniesieniu do prognozy PRIMES 2007, co przekłada się na oszczędność energii pierwotnej rzędu 27 Mtoe²⁾.

Dyrektywa 2018/2002/UE w art. 7 zobowiązuje państwa członkowskie UE do osiągnięcia w latach 2021-2030 łącznych oszczędności zużycia energii finalnej, równoważnych corocznym nowym oszczędnościom w wysokości 0,8% średniorocznego zużycia energii finalnej z lat 2016-2018. Ponadto wskazano, że nie jest możliwe obniżenie całkowitego wolumenu oszczędności poprzez wyłączenie zużycia energii w sektorze transportu, przy czym nałożony dyrektywą obowiązek może być osiągnięty zarówno poprzez dedykowany system służący poprawie efektywności energetycznej, jak również przez środki alternatywne, spełniające określone wymogi. Aby uniknąć zagrożenia w postaci

¹⁾ Komisja Europejska opublikowała tzw. scenariusz referencyjny zawierający przewidywany rozwój energetyki do 2050 roku. Dokument pt. „The EU Reference Scenario” przedstawia prognozę aktywności gospodarczej, która pozwala przeanalizować długoterminowe perspektywy w zakresie ekonomii, energii, klimatu i transportu w UE i państwach członkowskich, przy uwzględnieniu aktualnych ram polityk i trendów. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20160713%20draft_publication_REF2016_v13.pdf

²⁾ Według tych prognoz zużycie energii pierwotnej i finalnej w Polsce w 2030 r. wynoszą odpowiednio: 118,6 i 85,5 Mtoe (dla 2020 r. –109,8 i 77,4 Mtoe. W 2030 r. ilość zaoszczędzonej energii pierwotnej, określona w wartościach bezwzględnych wynosi 22,1 Mtoe, co w odniesieniu do prognozowanego w scenariuszu referencyjnym PRIMES 2007 na poziomie 118,6 Mtoe zużycia tej energii, daje 18,6% redukcję. Przeprowadzone obliczenia oparte na łącznej optymalizacji uwzględniającej wszystkie aspekty rozwoju sektora paliwowo-energetycznego (w tym rozwój OZE) zweryfikowały praktyczne możliwości osiągnięcia celów. Przeprowadzona weryfikacja wskazała na możliwość redukcji energii pierwotnej w perspektywie 2030 r. maksymalnie do 18,6% natomiast energii finalnej do 22,6%. Mimo to w zakresie redukcji zużycia energii pierwotnej cel zdefiniowany został na poziomie 23%. za: *Ocena skutków planowanych polityk i środków. Załącznik 2. Do Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030.*

nieosiągnięcia określonego poziomu oszczędności, istnieje konieczność dostosowania istniejących i wprowadzenie nowych środków wzrostu efektywności energetycznej do realizacji celów w latach 2021-2030 z możliwością przedłużenia po tym okresie.

Proponowane zmiany w ustawie o efektywności energetycznej mają na celu dostosowanie obecnie obowiązujących przepisów w zakresie efektywności energetycznej do prawa UE. Państwa członkowskie UE prezentują dużą różnorodność w zakresie przyjętych systemów zobowiązujących do efektywności w zakresie osiągniętych oszczędności energii, w zależności od krajowych zasad legislacyjnych lub specyficznych, krajowych uwarunkowań. W polskim prawie obowiązuje system certyfikatów efektywności energetycznej. Nie są natomiast szeroko stosowane inne narzędzia alternatywne osiągnięcia postępu w efektywności użytkowania energii.

Przedmiotowy projekt ustawy wprowadza także zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1406, 1492), ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, z późn. zm.), ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711) oraz ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 r. poz. 1219, 1378 i 1565).

Zakres zmian

Projekt ustawy implementuje dyrektywę 2018/2002/UE. Celem projektu ustawy jest stworzenie podstaw w krajowym porządku prawnym dla nowych rozwiązań przewidzianych w dyrektywie 2018/2002/UE zmierzających do osiągnięcia krajowego celu oszczędności energii finalnej na koniec 2030 r. w wysokości 5580 toe

W szczególności, konieczne jest rozszerzenie przepisów w zakresie umów o poprawę efektywności energetycznej (firmy typu ESCO), wprowadzenie dodatkowych (obok świadectw efektywności energetycznej) środków służących realizacji wyznaczonego przepisami unijnymi celu. Środki alternatywne zostały zdefiniowane w projekcie ustawy jako programy i instrumenty służące poprawie efektywności energetycznej, finansowane m. in. z budżetu państwa, budżetu UE oraz środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, zwanego dalej „EFTA”.

Z uwagi na niewystarczającą podaż na rynku giełdowym tzw. białych certyfikatów ustawa wprowadza możliwość realizacji obowiązku w zakresie efektywności energetycznej przez podmioty zobowiązane w formie programów bezzwrotnych dofinansowań, polegających na realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u

odbiorców końcowych. Wskazane programy mają polegać na wymianie urządzeń lub instalacji służących do celów ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody użytkowej na urządzenia lub instalacje służące do celów ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody użytkowej charakteryzujące się wyższą klasą efektywności energetycznej, bądź przyłączeniu do sieci ciepłowniczej.

Stosownie do wymagań ww. dyrektywy projektowana ustawa poszerza katalog podmiotów objętych systemem świadectw efektywności energetycznej o przedsiębiorstwa paliwowe wprowadzające paliwa ciekłe do obrotu. Obowiązujący system świadectw efektywności energetycznej okazał się niewystarczający w zakresie wypełnienia wyznaczonego celu, stąd pojawiła się konieczność objęcia systemem większej liczby podmiotów. Celem, który powinien zostać osiągnięty w sektorze paliw ciekłych jest realizowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, dzięki którym możliwe będzie osiągnięcie wymaganego dyrektywą 2018/2002/UE poziomu oszczędności energii. Przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej realizowane przez podmioty paliwowe mogą dotyczyć zarówno obszaru transportu, jak również innych obszarów końcowego zużycia energii, zgodnie z zakresem wskazanym w ustawie. Obowiązek oszczędności energii może też być spełniony w drodze umarzania białych certyfikatów.

Aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, rozszerzono słowniczek pojęć, do których odwołuje się ustawodawca. W szczególności doprecyzowano definicję lub zdefiniowano następujące określenia: energia finalna, paliwo ciekłe, podmiot paliwowy, wprowadzenie paliw ciekłych do obrotu oraz pojęcie rozpoczęcia prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej.

Projekt przewiduje również doprecyzowanie zakresu informacji pozyskiwanych od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, zwanego dalej „Prezesem URE”, i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie efektywności energetycznej.

Mając na względzie potrzebę uniknięcia podwójnej regulacji, konieczne jest uchylene części krajowych przepisów ustawowych dotyczących obowiązków w zakresie sporządzania krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej, zwanych dalej „krajowym planem”, w związku z faktem, iż obowiązki te zostały określone w rozporządzeniu 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 (EU)

2015/652 oraz uchylecia rozporzadzania Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1), zwanego dalej „rozporzadzaniem 2018/1999”. Dokument pt. „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”, zwany dalej „KPEiK”, przedstawia zalozenia i cele oraz polityki i dzialania na rzecz realizacji 5 wymiarow *unii energetycznej*, w tym m. in. w zakresie efektywnosci energetycznej. Zawarta tam jest sprawozdawczosc dotyczaca realizacji celow w zakresie efektywnosci energetycznej, Odnawialnych Zrodel Energii oraz redukcji emisji, ktore dotychczas byly przekazywane do Komisji oddzielnymi sprawozdaniami.

W projektowanej ustawie proponuje sie powolanie centralnego rejestru oszczednosci energii finalnej. Projekt ustawy przewiduje, ze rejestr ten bedzie prowadzony przez Instytut Ochrony Srodowiska - Panstwowy Instytut Badawczy. W rejestrze bylyby gromadzone dane dotyczace zrealizowanych projektow efektywnosci energetycznej za pomoca srodkow alternatywnych, w tym informacje na temat konkretnych projektow, podmiotow realizujacych te projekty, formy i kwoty dofinansowania, a takze wysokosci uzyskanych sredniorocznych oszczednosci energii i sposobu ich potwierdzenia, okresu uzyskiwania oszczednosci energii oraz informacje o skumulowanej ilosci oszczednosci energii finalnej do 2030 roku.

Projektowana ustawa wprowadza takze zmiany do ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne - w zakresie nalozenia na wlascicieli lub zarzadcow budynku wielolokalowego obowiazku wyposazenia cieplomierzy i wodomierzy w lokalach w funkcje umozliwiajaca zdalny odczyt do dnia 1 stycznia 2027 r. oraz poprzez nalozenie na dostawcow gazu i ciepla obowiazku informowania odbiorcy o ilosci gazu i ciepla zuzytego przez tego odbiorce w poprzednim roku, analogicznie do obowiazkow dostawcow energii elektrycznej.

Niniejsza ustawa zmienia sie rowniez ustawy: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osob fizycznych, ustawe z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony srodowiska, oraz ustawe z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym w zakresie dostosowujacym do wprowadzonych projektem ustawy zmian.

Art. 1 ustawy zmieniajacej

Przepisy art. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy zmieniajacej dotyczą art. 1 pkt 1 oraz rozdzialu 2, ktore wedle projektowanej ustawy powinny zostac usunięte, poniewaz zawieraja zasady opracowania krajowego planu. Przedmiotowy projekt ustawy zmienia ustawe z dnia 20 maja 2016 r. o efektywnosci energetycznej w zakresie wykreślenia zasad opracowania krajowego planu. Sporzadzono KPEiK, ktorego opracowanie wynika z obowiazku nalozonego na panstwa czlonkowskie UE rozporzadzaniem 2018/1999. KPEiK przedstawia zalozenia i cele

oraz polityki i działania na rzecz realizacji 5 wymiarów *unii energetycznej*, tj. m.in. w zakresie efektywności energetycznej.

Mając na względzie potrzebę uniknięcia podwójnej regulacji, konieczne jest uchylenie części krajowych przepisów ustawowych dotyczących obowiązków w zakresie sporządzania krajowego planu, w związku z faktem, iż obowiązki te zostały określone już we wspomnianym wyżej unijnym rozporządzeniu. Państwa Członkowskie będą zatem opracowywać zintegrowane krajowe sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu w cyklach co dwa lata, a termin pierwszego sprawozdania dwuletniego upływa 15 marca 2023 roku.

Projekt ustawy zakłada uzupełnienie słowniczka ustawy o efektywności energetycznej o wskazane pojęcia, co do których pojawiały się rozbieżności interpretacyjne. Ustalenie jednolitej terminologii i jej znaczenia jest zatem wskazane.

Wprowadzenie definicji energii finalnej w art. 2 w pkt 7 polega na doprecyzowaniu, że jest to energia lub paliwo dostarczone odbiorcy końcowemu, czyli zniwelowaniu interpretacyjnych rozbieżności przy odwołaniu się do dyrektywy 2012/27/UE, która stanowi w art. 2 pkt 3, że „zużycie energii końcowej oznacza całość energii dostarczonej sektorom przemysłu, transportu, gospodarstw domowych, usług i rolnictwa”. Wyłącza się z niego dostawy dla sektora przemiany energetycznej oraz samego przemysłu energetycznego. Niespójność skutkowałą bowiem obniżeniem ilości oszczędności energii odbiorców końcowych o straty związane z zużywaniem paliw. Obecne brzmienie definicji ma na celu uporządkowanie tej kwestii.

W art. 2 zaproponowano także dodanie punktów: 14, 15, 16 i 17 w których zdefiniowano:

- w pkt. 14 rozpoczęcie prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej. Celem proponowanej zmiany jest ułatwienie Prezesowi URE prowadzenia procedury odmowy wydania świadectwa efektywności energetycznej z powodu rozpoczęcia prac przed złożeniem wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej. W szczególności, istotnym było wskazanie, która czynność może zostać uznana za moment rozpoczęcia prac. Należy podkreślić, że celem uniknięcia uznania rozpoczęcia robót budowlanych w zakresie dowolnej inwestycji i zamówienia dowolnych urządzeń za zmierzające do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, definicja obejmuje w szczególności wyłącznie roboty budowlane oparte o przedsięwzięcia zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy, jak również pierwsze prawnie wiążące zobowiązanie do zamówienia urządzeń służących poprawie efektywności energetycznej.

- definicja paliw ciekłych, która znalazła się w projekcie ustawy, została określona w oparciu o wykaz zamieszczony w Rozporządzeniu Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie lub dystrybucja, obrót, w tym obrót z zagranicą, wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywozących (Dz. U. poz. 2332). Ze względu na specyfikę rynku paliw ciekłych dokonano zawężenia listy paliw do takich, które można zakwalifikować jako paliwa przeznaczone do celów transportowych i kolejowych.

- pojęcie oznaczające wprowadzenie paliw ciekłych do obrotu, które jest uspołnione z definicją podmiotu paliwowego, i które polega na pierwszym rozporządzeniu paliwami ciekłymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez podmiot paliwowy, który dokonał wytworzenia, importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego tych paliw ciekłych, lub zużył te paliwa na potrzeby własne. Obie definicje uzupełniają się poprzez odpowiednie rozłożenie akcentów na czynności i podmioty oraz skorelowanie treści regulacji z art. 10 ust. 1 ustawy.

Rynek paliw ciekłych charakteryzuje się dużą różnorodnością, co wynika ze specyfiki surowca. Mieszanie paliw poprzez dodawanie różnych biokomponentów, jak również stosowanie paliw z przeznaczeniem m. in. na cele inne niż transport drogowy lub kolejowy, wymusiło zastosowanie w projekcie ustawy określonych kryteriów wyboru. Zastosowana przesłanka negatywna służy uszczelnieniu systemu, zaś doprecyzowanie pojęć paliw ciekłych, podmiotu paliwowego oraz czynności wprowadzenia paliw ciekłych do obrotu zapewnia jasną i spójną interpretację wprowadzonej koncepcji.

Uzasadnieniem wprowadzonej zmiany w art. 7 w ust. 3, 4 i 5 oraz poprzez dodanie ust. 6 jest potrzeba sprecyzowania w jakich sytuacjach umowy o poprawę efektywności energetycznej, zwanymi dalej „umowami EPC”, nie mają wpływu na zwiększenie poziomu długu publicznego. Wątpliwości w tym zakresie w dalszym ciągu stanowią jedną z kluczowych barier stosowania umów EPC w sektorze publicznym, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Wskazał na to m.in. raport Centrum Badawczego Komisji Europejskiej (JRC) z 2019 r. (w którym oceniono wdrożenie umów EPC w państwach członkowskich), w którym podkreślono, że w Polsce istnieje pilna potrzeba sprecyzowania na poziomie ustawowym kwestii wpływu umów EPC na dług publiczny³⁾.

³⁾ Boza-Kiss, B., Toleikyté, A., Bertoldi, P. 2019. *Energy Service Market in the EU - Status review and recommendations 2019*. Scientific and Technical Report. European ESCO Market Reports series. Ispra, Italy: European Commission, JRC, Institute for Energy and Transport, s. 122.

Eurostat w 2017 r. wydał wytyczne w zakresie rachunkowości wobec umów EPC⁴⁾. Eurostat wzmocnił tym samym możliwość rejestracji pozabilansowej, która zwiększa atrakcyjność dla sektora publicznego wykorzystania umów zawieranych z dostawcami EPC. Zgodnie z wytycznymi Eurostatu umowy takie mogą zostać zarejestrowane poza bilansem pod warunkiem uznania wykonawcy projektu jako właściciela ekonomicznego zainstalowanych aktywów, czyli wtedy kiedy dostawca usługi energetycznej bierze na siebie większość ryzyka.

Ponadto, Komisja Europejska przy ocenie wdrożenia art. 18 ww. dyrektywy wielokrotnie zwracała uwagę, że w Polsce istnieje wiele barier regulacyjnych, które należy usunąć i niezbędna jest silniejsza promocja umów EPC w sektorze publicznym. Proponowane przepisy czynią zadość oczekiwaniom Komisji wyrażanym w przytaczanych powyżej dokumentach.

W art. 7 ust. 3 ustawy zmienianej projektem ustawy zaproponowano podobne rozwiązanie wprowadzone już na grunt polski ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711) w odniesieniu do umów PPP.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 zobowiązania wynikające z umowy o poprawę efektywności energetycznej nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w przypadku gdy dostawca usług związanych ze zużyciem energii ponosi większość ryzyka budowy i ryzyka uzyskania gwarantowanego poziomu średniorocznych oszczędności energii z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez dostawcę usług związanych ze zużyciem energii oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy. Pojęcie "ryzyko budowy", w przypadku umowy EPC, powinno być rozumiane jako ryzyko związane z realizacją nakładów inwestycyjnych mających na celu poprawę efektywności energetycznej istniejącego obiektu, co jest pojęciem szerszym niż realizacja robót budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. W ujęciu Eurostat dostawca EPC zwykle realizuje przede wszystkim nakłady inwestycyjne mające na celu poprawę efektywności energetycznej istniejącego obiektu, które nie są robotami budowlanymi. Nakłady mające na celu poprawę efektywności energetycznej obejmują nowy i/lub ulepszony sprzęt (np. oświetlenie, ogrzewanie, wentylację klimatyzację, pompy, kotły itd.), a także inne ulepszenia, jak izolacja (np. dachu, ścian, okien, itd.),

⁴⁾ *Wytyczne Eurostatu, Rejestracja umów o poprawę efektywności energetycznej w rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych*, Komisja Europejska, Eurostat, Bruksela 2017, s. 1.

Doprecyzowanie przepisów prawnych w tym zakresie w ustawie o efektywności energetycznej, które w przejrzysty sposób określą kiedy stosowanie umów EPC nie skutkuje wzrostem długu publicznego – powinno przyczynić się do zwiększenia zainteresowania tego typu umowami wśród jednostek sektora publicznego.

Zgodnie z przewodnikiem EUROSTAT dotyczącym ujęcia statystycznego umów o poprawę efektywności energetycznej w rachunkach narodowych, podstawowym rozróżnieniem pomiędzy umowami o poprawę efektywności energetycznej (EPC) a umowami partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jest sposób wynagradzania partnera prywatnego. EPC polegające na istotnej modernizacji lub renowacji istniejącej infrastruktury mogą w pewnych okolicznościach zostać potraktowane jako wchodzące w zakres przepisów Eurostatu dotyczących PPP. Jeśli jednak partner prywatny w takiej sytuacji otrzymuje wynagrodzenie na podstawie zużycia energii i/lub oszczędności kosztów związanych z istniejącą infrastrukturą, to (zakładając, że posiada inne cechy EPC), przedsięwzięcie zostanie uznane za EPC w ujęciu statystycznym.

Należy podkreślić, że rozróżnienie pomiędzy umowami PPP i EPC jest widoczne na poziomie reguł EUROSTAT i opiera się na sposobie wynagradzania partnera prywatnego. Takie rozróżnienie nie jest jednak zauważalne na poziomie przepisów krajowych regulujących partnerstwo publiczno-prywatne.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, PPP polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Jest to ujęcie stosunkowo ogólne i obejmuje liczne przykłady umów, nie uznawanych przez EUROSTAT za PPP (np. umowy o okresie czasu nieprzekraczającym 10 lat, czy umowy koncesji). Umowa EPC mieści się w zakresie przedmiotowym ustawy o PPP, a umowy EPC często zawierane są zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy, nawet jeśli wynagrodzenie oparte jest na gwarantowanym poziomie oszczędności. Również w przypadku wynagrodzenia mieszanego, częściowo opartego na dostępności czy popycie, a częściowo na gwarantowanym poziomie oszczędności, poważne wątpliwości może budzić wybór właściwego trybu zawarcia umowy.

Z tego względu, mając na uwadze, że umowy o poprawę efektywności energetycznej stanowią szczególny rodzaj umów PPP, treść ust. 3 dostosowano w ten sposób, że określenie „partner prywatny” zastąpiono sformułowaniem „dostawca usług związanych ze zużyciem energii”. W ust. 4 pojawiła się definicja nowowprowadzonego pojęcia.

Wprowadzenie nowego pojęcia dostawcy usług związanych ze zużyciem energii, zdefiniowanego w ust. 4 jako każdy podmiot, w tym mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który wykonuje usługi polegające na realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej i uzyskaniu w wyniku realizacji tych przedsięwzięć oszczędności energii u odbiorców końcowych, umożliwi zapewnienie pewności prawnej podmiotów sektora publicznego co do właściwych podstaw prawnych zawierania umów o poprawę efektywności energetycznej.

W celu zapewnienia stabilnego otoczenia prawnego dla projektów obejmujących poprawę efektywności energetycznej i wdrożenia wytycznych Eurostatu z 2017 r. dotyczących rachunkowości wobec umów EPC w art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzono delegację dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który w porozumieniu z ministrem do spraw klimatu, oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego określi w drodze rozporządzenia rodzaje ryzyka oraz czynniki uwzględniane przy ich ocenie. Zakres kompetencji w odniesieniu do przepisów dotyczących umów PPP i oceny ryzyk w tym zakresie uzasadnia przypisanie wiodącej roli w wydaniu tego rozporządzenia ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

W rozporządzeniu, oprócz ryzyk typowych dla projektów PPP, znajdą się również takie, które wpływają na zobowiązania z tytułu umów o poprawę efektywności energetycznej. Ryzyka charakterystyczne dla tego typu umów, a przypisywane partnerom prywatnym, związane są z uzyskaniem określonego, gwarantowanego poziomu oszczędności energii. Ważnym elementem, który zostanie uwzględniony w treści rozporządzenia będzie katalog zdarzeń, które mogą mieć wpływ na zmaterializowanie się ryzyka nieuzyskania poziomu średniorocznych oszczędności gwarantowanych w umowie o poprawę efektywności energetycznej. W rozporządzeniu wyszczególnione będą rodzaje ryzyk, które będą uwzględniane przy ocenie wpływu zobowiązań z umów o poprawę efektywności energetycznej na dług publiczny jednostki sektora publicznego realizującej przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej.

Konstrukcja stosowania przepisów ustawy o PPP w odniesieniu do umów o poprawę efektywności energetycznej w zakresie nieuregulowanym w ustawie o efektywności energetycznej jest rozwiązaniem, które wprowadza większą elastyczność postępowań w celu zawarcia umów EPC – wszczęcie postępowania w trybie PPP pozwoli – w razie wyboru trybu negocjacyjnego – nawet na zmiany zakresu docelowej umowy, w tym zmianę sposobu wynagradzania partnera prywatnego w konkretnym przypadku. Zmniejszy to ryzyko

niepowodzenia przedsięwzięcia. Należy zaznaczyć, że zmiana ta nie spowoduje zwiększenia formalnego obciążenia podmiotów publicznych w toku postępowania. W przypadku projektów niewielkich lub niezbyt skomplikowanych, podmioty publiczne mogą ogłosić takie postępowanie również w trybie przetargu nieograniczonego.

W sprawach nieuregulowanych w ustawie o efektywności energetycznej do tych umów stosowane będą przepisy ustawy o PPP, w szczególności odnoszące się do trybu wyboru dostawcy i opiniowania projektów przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Zgodnie z art. 7 ust. 6 projektu ustawy, umowy o poprawę efektywności energetycznej będą wyłączone z konieczności wykonywania oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia (art. 3a ustawy o PPP), art. 7 ust. 1 i 2 (z uwagi na specyficzny dla EPC sposób obliczania wynagrodzenia), wliczania ich do łącznej kwoty zobowiązań finansowych z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 17 ustawy o PPP), konieczności uzyskania zgody ministra właściwego ds. finansów publicznych w zakresie sfinansowania z budżetu państwa projektów powyżej 100 mln PLN (art. 18 ustawy o PPP) oraz przepisów odnoszących się do poziomu państwowego długu publicznego (art. 18a ust. 1 ustawy o PPP). Dodatkowo wszystkie projekty PPP zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym są monitorowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, co pozwoli także na lepszy monitoring tego rodzaju przedsięwzięć pod kątem realizacji celów w zakresie efektywności energetycznej.

Zamieszczony w projekcie ustawy przepis art. 7a stanowi uzupełnienie ww. rozwiązań w zakresie umów o poprawę efektywności energetycznej. W szczególności zawarto w nim delegację dla ministra właściwego do spraw klimatu do opracowania wytycznych dotyczących zawierania umów o poprawę efektywności energetycznej, aby wyłączyć je z ogólnej puli umów PPP i rozpowszechnić ich stosowanie na większą skalę. Wytyczne te nie mają charakteru obligatoryjnego, natomiast pozwolą na wprowadzenie ulepszonych modeli realizacji tych umów w oparciu o obecną sytuację rynkową i dobre praktyki krajowe, a także doświadczenia innych państw członkowskich w tym zakresie. Wyraźne rozdzielenie kompetencji w tym zakresie pozwoli na płynne monitorowanie rynku umów o poprawę efektywności energetycznej

W celu raportowania realizacji celu oszczędności energii finalnej konieczne jest także monitorowanie efektu energetycznego realizowanych umów o poprawę efektywności energetycznej. W związku z tym w ust. 2 art. 7a sformułowano zakres informacji przekazywanych przez ministra rozwoju regionalnego, w tym liczbę zawartych umów

o poprawę efektywności energetycznej oraz dane na temat średniorocznych oszczędności energii finalnej możliwych do uzyskania w wyniku realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej i okres uzyskiwania tych oszczędności. Ponadto, przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym zostały stosownie uszczegółowione w art. 5 projektu ustawy poprzez dodanie odpowiedniego punktu określającego dodatkową informację na temat średniorocznych oszczędności energii finalnej możliwych do uzyskania w wyniku realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej oraz okresu uzyskiwania tych oszczędności.

Zgodnie z art. 8 ust. 9 obowiązującej ustawy, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa został zobowiązany do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw energii, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informacji o uzyskanych przez organy władzy publicznej oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach użytkowanych przez te organy. W ust. 10, minister właściwy do spraw energii został zobowiązany do przekazania Komisji Europejskiej wspomnianych wyżej informacji oraz sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej. Jak wspomniano wyżej, KPEiK przedstawia założenia i cele oraz polityki i działania na rzecz realizacji 5 wymiarów *unii energetycznej*, tj. m.in. w zakresie efektywności energetycznej, zatem usunięcie wspomnianych przepisów konieczne jest w celu uniknięcia podwójnej regulacji.

Art. 4 dyrektywy 2012/27/UE, który zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia długoterminowych strategii wspierania inwestycji w renowację krajowych zasobów budynków, został włączony do dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków⁵⁾, co dodatkowo przemawia za dokonaniem zmian w art. 8 obowiązującej ustawy, likwidujących nałożone zobowiązanie na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw klimatu, informacji o uzyskanych przez organy władzy publicznej oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach, celem ich przekazania do Komisji Europejskiej.

Zmiany wprowadzone w art. 10, 11, 12, 14 ustawy, dodanie nowych art. 14a i 15a, oraz zmiany w art. 16-20, 22, 24-26, 28 i 32 ustawy dotyczą zasad realizacji obowiązku w zakresie oszczędności energii. Przepisy te stanowią wypełnienie postanowień zmienionego art. 7 dyrektywy 2012/27/UE, a także nowego art. 7a dyrektywy 2018/2002/UE. Dyrektywa

⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. U. L 153 z 18.6.2010, s. 13).

2018/2002 przedłużyła okres realizacji celu oszczędności energii u odbiorcy końcowego z roku 2020 do roku 2030 oraz doprecyzowała, że państwa członkowskie mogą osiągnąć wymagane oszczędności energii poprzez system zobowiązujący do efektywności energetycznej, alternatywne środki w zakresie polityki lub połączenie obu tych podejść.

Art. 7 EED, przewiduje, że przyjęte środki do realizacji celu na rok 2030 powinny stwarzać przesłanki do ich przynajmniej częściowej kontynuacji po tym terminie i możliwość elastycznego uzupełnienia przez środki dodatkowe przyjęte po 2030 r., jak również uwzględniać korzyści ekonomiczne wynikające z zastosowanych mechanizmów.

Art. 7a dyrektywy 2012/27/UE, który dotyczy systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, umożliwia państwom członkowskim wypełnienie obowiązku w zakresie osiągnięcia wielkości oszczędności energii wymaganej na mocy art. 7 ust. 1 dyrektywy za pomocą systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej. Ust. 2 art. 7a dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie w ramach tego systemu mogą wyznaczyć podmioty zobowiązane do oszczędności energii spośród: dystrybutorów energii lub przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii oraz przedsiębiorstw prowadzących dystrybucję i sprzedaż detaliczną paliw transportowych działających na ich terytorium.

Zgodnie z art. 20 obowiązującej ustawy, poprawa efektywności energetycznej realizowana jest poprzez system certyfikatów efektywności energetycznej, zwany potocznie systemem białych certyfikatów. Białe certyfikaty wydawane są przez Prezesa URE i przyznawane podmiotom realizującym przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej. Wysokość uzyskanych oszczędności musi być zweryfikowana przez niezależny audyt. Prawa majątkowe do białych certyfikatów są zbywalne, podlegają obrotowi giełdowemu. Świadectwa efektywności energetycznej pozyskują i przedstawiają do umorzenia podmioty zobowiązane do realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych, co prowadzi do uzyskania wymaganej oszczędności energii finalnej. Podmiotami zobowiązanymi w obowiązującym systemie są:

- 1) przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu energią elektryczną, ciepłem lub gazem ziemnym i sprzedające te nośniki odbiorcom końcowym na terenie Polski. Z obowiązku wyłączone są przedsiębiorstwa sprzedające ciepło odbiorcom końcowym z całkowitą zamówioną mocą cieplną w danym roku nie wyższą niż 5 MW,

- 2) odbiorcy końcowi i podmioty działające na ich rzecz (np. domy maklerskie) dokonujący zakupów energii na giełdzie towarowej lub innym rynku zorganizowanym na terenie Polski,
- 3) odbiorcy końcowi importujący gaz ziemny na terytorium Polski.

Obowiązujący system świadectw efektywności energetycznej okazał się niewystarczający w zakresie wypełnienia wyznaczonego celu, stąd pojawiła się konieczność objęcia systemem większej liczby podmiotów (podmiotów wprowadzających paliwa ciekłe do obrotu) i dopuszczenia tzw. środków alternatywnych, jako narzędzia uzupełniającego system świadectw efektywności energetycznej.

Projekt ustawy przewiduje uzupełnienie art. 10 ust. 1 poprzez wprowadzenie możliwości dofinansowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej jako kolejnego (obok samodzielnej realizacji takich przedsięwzięć oraz uzyskania świadectw efektywności energetycznej) sposobu realizacji obowiązku uzyskania oszczędności energii finalnej. Zakres tej zmiany został opisany w art. 15a.

Zgodnie z projektem ustawy, zmiany zaproponowane w art. 10 ust. 1 mają charakter legislacyjno-dostosowujący, z kolei zmiana zaproponowana w ust. 2 pkt 6 dotyczy rozszerzenia katalogu podmiotów zobowiązanych, wymienionych w art. 10 obowiązującej ustawy o podmiot paliwowy wprowadzający paliwa ciekłe do obrotu. Intencją ustawodawcy było takie określenie podmiotu zobowiązanego z sektora paliw ciekłych, aby regulacja objęła podmioty paliwowe wprowadzające paliwa służące do transportu drogowego lub kolejowego. Ewentualne rozszerzenie katalogu będzie możliwe w przypadku podniesienia ambicji celu krajowego ustalanego w wyniku rewizji dyrektywy o efektywności energetycznej.

W art. 10 dodano ust. 4 przewidujący wyłączenie tych podmiotów paliwowych, które wytwarzają paliwa ciekłe wyłącznie poprzez mieszanie komponentów z paliwami ciekłymi w ilości stanowiącej nie więcej niż 0,2% objętości wytworzonego w ten sposób paliwa ciekłego, w zakresie dotyczącym dodawania tych komponentów. Uzasadnieniem wprowadzonego przepisu jest fakt, że podobne wyłączenia w odniesieniu do podmiotów wymienionych w proponowanym przepisie art. 10 ust. 4 ustawy o efektywności energetycznej zawarte są w ustawie o podatku akcyzowym (np. art. 87 ust.4) oraz w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (art. 23b ust. 2). Doprecyzowanie, który podmiot paliwowy będzie realizował obowiązek bezpośrednio, z uwzględnieniem wskazanych włączeń, ułatwi realizację obowiązku podmiotom zobowiązanym oraz kontrolę realizacji obowiązku przez Prezesa URE.

Zmiany w art. 11 wynikają z wprowadzenia do systemu białych certyfikatów podmiotów wprowadzających paliwa ciekłe do obrotu. Przepis wprowadzonego projektem ust. 1a umożliwia podmiotom paliwowym wprowadzającym paliwa ciekłe do obrotu rozliczanie części obowiązku oszczędności energii poprzez uiszczenie opłaty zastępczej w pierwszych pięciu latach realizacji obowiązku i stanowi uzupełnienie progresywnego ustalenia wysokości obowiązku dla tych podmiotów ustalonego w art. 14. W ocenie ustawodawcy nałożenie takiego zobowiązania w pełnym wymiarze miałyby negatywne skutki zarówno dla rynku białych certyfikatów - powodując szok popytowy, jak również dla przedsiębiorstw paliwowych – powodując brak możliwości realizacji obowiązku. Nałożenie obciążeń w takiej samej wysokości, jak dla podmiotów już funkcjonujących w systemie, które skorzystały w latach wcześniejszych z możliwości rozliczania obowiązku w formie opłaty zastępczej zgodnie z art. 11 ust 1, wraz z wejściem w życie ustawy o efektywności energetycznej, stanowiłoby nieproporcjonalne obciążenie tych podmiotów. Zmiana treści ust. 3 uzasadniona jest tym, że dotychczasowe przepisy ust. 1 i 2 nie mają już zastosowania. Zaproponowano więc regulację obejmującą wszystkie podmioty zobowiązane, w tym również podmioty paliwowe, bez dodatkowego kryterium czasu, co pozwala na elastyczne podejście również do podmiotów paliwowych wprowadzających paliwa ciekłe do obrotu, które mogą rozliczyć poprzez uiszczenie opłaty zastępczej w wysokości wyższej niż wskazuje treść art. 1a, przy zachowaniu przesłanek przewidzianych w dyspozycji ust. 3.

W projekcie ustawy w art. 12 zmodyfikowano ust. 6 oraz dodano ust. 7, w zakresie obowiązku nałożonego na Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazywania ministrowi właściwemu do spraw klimatu sprawozdań o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Projektowana ustawa w stosunku do treści zawartej w obowiązującej ustawie doprecyzowuje w dodanym ust. 7, że w sprawozdaniu powinna znaleźć się sumarycznie ujęta wysokość środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej w danym roku oraz wysokość oszczędności energii finalnej uzyskanej w wyniku realizacji takich przedsięwzięć, w podziale na rodzaje przedsięwzięć wraz z określeniem wysokości środków przeznaczonych na realizację każdego przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej oraz planowanych oszczędnościach energii finalnej dla tego przedsięwzięcia. Ponadto sprawozdanie powinno zawierać informację o uzyskanych oszczędnościach energii finalnej dla każdego przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej. Zaproponowana w projekcie zmiana wynikała z konieczności doprecyzowania proponowanych przepisów, tak

aby nie budziło wątpliwości, jaki powinien być faktyczny zakres sprawozdania przedkładanego corocznie przez Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz jakich środków finansowych ono dotyczy. W szczególności należało ujednolicić sposób prezentowania danych oraz wyeliminować powtórzenia tych samych danych w sprawozdaniu

W art. 14 zaproponowano rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do uzyskania oszczędności energii finalnej o podmioty paliwowe wprowadzające paliwa ciekłe do obrotu przez określenie wielkości oszczędności energii finalnej w przełożeniu na ilość paliw. Z uwagi na specyfikę sektora paliw ciekłych, w tym m.in. niższą efektywność kosztową przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej realizowanych w tym sektorze, zdecydowano zastosować podejście progresywne, tak aby nie nakładać nadmiernych obciążeń na sektor paliw ciekłych, zwłaszcza w pierwszych latach realizacji obowiązku. Mogłoby to bowiem spowodować nieproporcjonalny do uzyskanych efektów wzrost cen paliw. Z uwagi na fakt, że przy wartości obowiązku 1,5% dla paliw ciekłych, obowiązek umarzania świadectw efektywności energetycznej wzrósłby w porównaniu do stanu obecnego aż o 100%, zdecydowano po analizach, że obowiązek dla tego sektora będzie miał charakter progresywny i wyniesie średniorocznie ok. 0,4%. Uszczegółowienie wyliczenia w art. 14 ust. 1 pkt 4 jednoznacznie nakłada na podmioty paliwowe obowiązek w zakresie oszczędności energii w wysokości 1% także po roku 2030. Wysokość obowiązku dla sektora paliw ciekłych została dostosowana do obowiązującego celu dla Polski w ramach art. 7 dyrektywy 2002/2018/UE.

W artykule 14 ust. 2 uchyla się pkt 2, zgodnie z którym ilość gazu ziemnego sprzedanego w danym roku odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium RP może być pomniejszana o ilość gazu ziemnego sprzedanego w danym roku w celu jego zużycia na „cele nieenergetyczne”. Konieczność dokonania tej zmiany wynika wprost z przepisów art. 7 i art. 7a wdrażanej dyrektywy 2018/2002/UE, które stanowią, że: „W przypadku gdy państwa członkowskie zdecydują się wypełnić swoje obowiązki w zakresie osiągnięcia wielkości oszczędności wymaganej na mocy art. 7 ust. 1 za pomocą systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, zapewniają one, aby strony zobowiązane prowadzące działalność na terytorium poszczególnych państw członkowskich spełniły ich wymóg w zakresie łącznych oszczędności końcowego zużycia energii”, przy czym wymóg ten określony jest jako osiągnięcie łącznych oszczędności końcowego zużycia energii równoważnych co najmniej nowym oszczędnościom w każdym roku od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. w wysokości 0,8 % rocznego zużycia energii końcowej,

uśrednionego dla ostatnich trzech lat przed dniem 1 stycznia 2019 r. W związku z tym, że ww. przepisy dyrektywy odnoszą wielkość obowiązku nałożonego na podmioty zobowiązane bezpośrednio do rocznego zużycia energii końcowej, wyłączenie z tego zakresu obowiązku energii zużytej na „cele nieenergetyczne” nie ma uzasadnienia.

Uzasadnieniem dodania art. 14a była konieczność przyjęcia regulacji zbliżonych do tych, które już funkcjonują w ramach Narodowego Celu Wskaźnikowego oraz Narodowego Celu Redukcyjnego. Objęcie obowiązkiem podmiotów paliwowych wprowadzających do obrotu paliwa ciekłe z przeznaczeniem na cele transportowe i kolejowe, wymusiło określony zakres wyłączeń, ze względu na specyfikę paliw ciekłych, które w odróżnieniu od energii elektrycznej i gazu ziemnego nie są produktem jednorodnym.

Przyjęto, że podstawę wyznaczenia obowiązku dla podmiotów paliwowych odnośnie paliw ciekłych mieszanych wprowadzonych do obrotu, stanowi moment wprowadzenia określonego paliwa na rynek, zaś w przypadku paliw mieszanych - różnica między całkowitą ilością paliw ciekłych wprowadzaną do obrotu i tą ilością paliw ciekłych, od której obowiązek zrealizował poprzedni podmiot paliwowy, wyrażoną w tonach oleju ekwiwalentnego. Ze względu na możliwość uszlachetniania paliw poprzez dodawanie biokomponentów, jak również możliwość mieszania dwóch rodzajów paliw ciekłych, bez przewidzianych w projekcie ustawy wyłączeń, mogłaby zaistnieć sytuacja, w której paliwo powstałe w wyniku mieszania składników traktowane byłoby jako nowy surowiec, a zatem pojawiłaby się sposobność podwójnego zliczania oszczędności. Zasadność wprowadzenia art. 14a polega również na uniknięciu dublowania obowiązku w zakresie oszczędności energii liczonego od ilości paliwa wprowadzanego do obrotu przez podmioty paliwowe. Istotą zaproponowanej konstrukcji jest więc nie tylko objęcie obowiązkiem dodatkowych podmiotów, lecz także uniemożliwienie wyjścia poza zakres wskazany w ustawie, zaś dodatkową spójność zapewnia odpowiednie zdefiniowanie pojęć paliw ciekłych – rozszerzające w stosunku do definicji wymienionych w ustawie z 25 sierpnia 2006 r o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. W ten sposób projekt ustawy wprowadza ściśle określoną grupę podmiotów zobowiązanych, wprowadzających do obrotu wskazane w ustawie paliwa, co w dużym stopniu eliminuje niebezpieczeństwo podwójnego zliczenia oszczędności. Intencją ustawodawcy nie jest zatem umożliwienie kaskadowego przenoszenia obowiązku na kolejne podmioty, lecz objęcie obowiązkiem różnicy powstałej z ilości paliwa ciekłego, którą powinien był rozliczyć poprzedni podmiot zobowiązany i tej którą powinien rozliczyć podmiot mieszający paliwa.

Zaproponowane w projekcie wyłączenia dotyczą paliw przeznaczonych do użytku innego niż na cele transportowe i kolejowe. Zastosowanie przesłanki negatywnej uzasadnia możliwość zbyt obszernego interpretowania przepisów przy zastosowaniu wyłącznie przesłanki pozytywnej, co umożliwiłoby wyłączenie określonej grupy paliw ze względu na odpowiednie wzmianki w dokumentacji. Uznano więc, że przeniesienie na podmioty wprowadzające do obrotu paliwa ciekłe obowiązku wykazania możliwości wyłączenia poprzez zaliczenie konkretnego surowca do grupy paliw nieprzeznaczonych na cele transportowe i kolejowe zapewni szczelność systemu. Do grupy takich paliw można zaliczyć np. olej napędowy wykorzystywany do celów grzewczych (olej opałowy). Tym samym zaistnieje istotna korelacja między realizacją Narodowego Celu Wskaźnikowego, Narodowego Celu Redukcyjnego oraz realizacji obowiązku uzyskania wymaganej oszczędności energii finalnej na rynku paliw ciekłych. Spójna z powyższymi zmianami jest korekta dokonana w art. 19 ust. 1. Zmiany w tym przepisie mają charakter legislacyjno-dostosowujący.

W ust. 2 art. 14a przewidziano termin miesięczny na złożenie stosownej informacji na temat rodzaju i ilości paliw ciekłych, od których podmiot paliwowy powinien zrealizować obowiązek oraz oświadczenie, w którym podmiot zobowiązany reprezentowany przez osobę uprawnioną poświadczą uzyskanie określonej wysokości oszczędności energii finalnej.

Treść nowego art. 15a zaproponowana w art. 1 pkt 11 projektu ustawy obejmuje możliwość zrealizowania programów bezzwrotnych dofinansowań przez podmioty zobowiązane, w tym także podmioty paliwowe, w celu współfinansowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, polegających na wymianie urządzeń lub instalacji służących do celów ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody użytkowej na urządzenia lub instalacje służące do celów ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody użytkowej charakteryzujące się wyższą klasą efektywności energetycznej, bądź przyłączeniu do sieci ciepłowniczej.

Aktualny model przyznawania świadectw efektywności energetycznej przewiduje, iż przyznawane są one za przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej przy założeniu przekroczenia minimalnego progu uzyskanej oszczędności energii na poziomie 10 toe. Tego rodzaju uwarunkowania w praktyce uniemożliwiają wdrożenie innowacyjnych przedsięwzięć proefektywnościowych angażujących odbiorców końcowych. Beneficjentami tego systemu są wyłącznie podmioty instytucjonalne. Ponadto, należy zwrócić uwagę na niewystarczającą podaż białych certyfikatów na rynku. W ocenie projektodawcy, w związku z rozszerzeniem katalogu podmiotów zobowiązanych o przedsiębiorstwa paliwowe, konieczne

jest równoległe rozszerzenie możliwości pozyskania białych certyfikatów w ramach prostych przedsięwzięć niewymagających procedury audytu efektywności energetycznej. Tym samym jego uzupełnienie o element dedykowany dla odbiorców indywidualnych będzie rozwiązaniem zgodnym z duchem dyrektywy 2018/2002/UE, która nakłada na zobowiązanych przedsiębiorców energetycznych realizację obowiązku oszczędności energii u odbiorców końcowych bez ich różnicowania czy dyskryminowania którejkolwiek z grup.

Potrzeba jednoznacznego wskazania, że suma oszczędności energii finalnej zaoszczędzonej w ciągu roku kalendarzowego przez wszystkich odbiorców końcowych w ramach programu dofinansowań, podlegającej zaliczeniu na poczet obowiązku z art. 10 ust. 1 uue dotyczy tylko jednego roku kalendarzowego, analogicznie do zapisów dotyczących oszczędności wykazywanych w ramach świadectw efektywności energetycznej, gdzie mowa jest o średniorocznej oszczędności energii finalnej oraz że jest to energia finalna zużywana przez odbiorcę końcowego - leżała u podstaw sformułowania ust. 2. Zapis ten będzie przeciwdziałać wielokrotnemu (w kolejnych latach) zaliczaniu średniorocznej oszczędności energii finalnej powstałej w ramach danego przedsięwzięcia, w taryfach stosowanych wobec odbiorców końcowych. Ilość energii finalnej, wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego, zaoszczędzonej w ciągu roku kalendarzowego przez odbiorców końcowych w wyniku realizacji programu dofinansowań oblicza się z uwzględnieniem wartości referencyjnych. Definicja wartości referencyjnej znalazła się w ust. 4. Przez wartość referencyjną oszczędności energii finalnej, rozumie się przeciętną ilość średniorocznych oszczędności energii finalnej, wyrażoną w tonach oleju ekwiwalentnego na rok, uzyskaną w wyniku realizacji danego rodzaju przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej.

W projektowanej ustawie przewidziano wydanie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw klimatu w sprawie wartości referencyjnych, które w sposób ustandaryzowany określą ilość osiągniętej oszczędności energii finalnej bez potrzeby sporządzania audytów dla konkretnych przedsięwzięć. W treści regulacji zostały wydzielone wartości referencyjne dla przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, polegających na wymianie w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych standardowych indywidualnych źródeł ciepła oraz sposób obliczania wartości referencyjnych oszczędności energii finalnej dla przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, polegających na wymianie źródeł ciepła. Przy wyborze wartości referencyjnych, które będą określone jako standardowe wartości oszczędności energii finalnej, kierowano się możliwością ich bezpośredniego wyliczenia poprzez wykorzystanie wartości średnich rocznych sprawności dla standardowych źródeł ciepła określonych w przepisach wydanych na

podstawie art. 15 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków. Ponadto wartość referencyjna oszczędności energii finalnej określona zostanie jako standardowa wartość liczbowa tylko dla wymiany urządzeń w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dla pozostałych przedsięwzięć polegających na wymianie urządzeń lub instalacji, o których mowa w art. 15a ust. 1 projektu ustawy, w tym przyłączeniu do sieci ciepłowniczej, w rozporządzeniu określone będą sposoby obliczania tych wartości referencyjnych.

Dopuszcza się więc rozliczenie wartości referencyjnych na dwa sposoby: poprzez zastosowanie konkretnych wartości określonych w rozporządzeniu dla urządzeń standardowych, dla których można podać wartość ujednoliczoną oraz poprzez określenie sposobu obliczania wartości referencyjnych w odniesieniu do tych przedsięwzięć, dla których nie można podać ustandaryzowanej wartości referencyjnej.

W znacznym stopniu ułatwi to określanie uzyskanych oszczędności i znacząco usprawni sposób ich weryfikacji. Z założenia każdy podmiot zobowiązany może zrealizować program dedykowany dla wielu odbiorców, w związku z tym w ust. 6 wyraźnie zaznaczono, że wysokość dopuszczalnego dofinansowania nie może wynosić więcej niż iloczyn łącznej ilości energii finalnej zaoszczędzonej w ramach jednego programu dofinansowań, wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego, i jednostkowej opłaty zastępczej w roku kalendarzowym, w którym realizowany jest program.

Aby ustanowić transparentność realizacji programów dofinansowań, szczegółowe zasady realizacji tych programów zostaną ustalone w regulaminach oraz umowach zawieranych z odbiorcami (oddzielnie dla każdego programu), zaś podmioty realizujące te programy zostały zobowiązane do przekazania rokrocznie Prezesowi URE informacji na temat uzyskanych w ten sposób oszczędności energii. W regulaminie powinny znaleźć się przynajmniej wytyczne określające grupę odbiorców końcowych, do których dedykowany jest program, rodzaje przedsięwzięć, które zaliczają się do programu, warunki i sposób skorzystania z programu dofinansowań i ilość energii planowanej do zaoszczędzenia a także okres jego obowiązywania i sposób zakończenia oraz wzór umowy zawieranej z odbiorcą końcowym, w tym odpowiednie dyspozycje za niedotrzymanie warunków przez strony umowy. Ustanowienie regulaminu wynika z konieczności zapewnienia należytego wykonania programu dofinansowań oraz związane jest z potrzebą monitorowania i raportowania osiągniętych oszczędności energii. Dlatego też w ust. 9 nałożono obowiązek przechowywania umowy do celów kontrolnych, przez okres co najmniej pięciu lat od upływu terminu rozliczenia wykonania obowiązku.

Warto podkreślić, że pozytywnym skutkiem wprowadzenia proponowanej zmiany będzie rozwój szeroko pojętej branży/gałęzi przemysłu, związanej z produkcją urządzeń grzewczych oraz komponentów do budowy i modernizacji instalacji grzewczych, usługami instalacyjnymi i serwisowymi, usługami projektowania, usługami montażowymi i budowlanymi, a także produkcją urządzeń i serwisami tzw. „smart home” (aplikacje, sterowniki, czujniki etc.). Rozwój branży, a w konsekwencji wyższa sprzedaż, przyniesie dodatkowe miejsca pracy w sektorze a także wygeneruje wpływy budżetowe z podatków bezpośrednich i pośrednich. Przyczyni się również do realizacji postanowień dyrektywy o odnawialnych źródłach energii w zakresie ciepłownictwa i ogrzewnictwa indywidualnego.

Postulowane rozwiązanie dostarczy także ram, na podstawie których zobowiązane przedsiębiorstwa energetyczne prowadzić będą mogły działania komunikacyjne, organizacyjne i biznesowe skierowane bezpośrednio do odbiorców końcowych. Wpłynie to wprost pozytywnie na budowanie społecznej świadomości w zakresie potrzeby modernizacji szkodliwych systemów grzewczych. Należy to uznać za istotne wsparcie dla programu „Czyste Powietrze” i działań mających na celu poprawę jakości powietrza w kraju.

Przyspieszenie działań antysmogowych, będących efektem proponowanych zmian w ustawie, przyczyni się ponadto do zmniejszenia kosztów administracyjnych, związanych z organizacją oraz obsługą systemu kontroli i egzekucji przepisów związanych z ochroną powietrza, zarówno na poziomie lokalnym jak i ogólnokrajowym.

Jednocześnie konieczne było jednoznaczne przesądzenie, że środki wydatkowane w ramach programów bezzwrotnego wsparcia finansowego będą zaliczane do kosztów uzasadnionych przedsiębiorstw energetycznych i będą mogły zostać uwzględnione w taryfach zatwierdzanych przez Prezesa URE. W ust. 10 znalazło się precyzyjne przeniesienie woli ustawodawcy odnośnie projektowanej regulacji tak, aby wyznaczyć limit w zakresie zaliczania kosztów programów dofinansowań do puli kosztów uzasadnionych. Koszty uzasadnione powinny być przypisywane proporcjonalnie do danej grupy taryfowej, w szczególności należy uwzględnić fakt, że obowiązek w zakresie oszczędności energii został nałożony na szerszą grupę odbiorców niż grupa podlegająca taryfowaniu.

Wprowadzona regulacja ma na celu doprecyzowanie sposobu uwzględniania kosztów realizacji programów dofinansowań w kosztach uzasadnionych, o których mowa w art. 3 pkt 21 ustawy – Prawo energetyczne. I tak, granicę kwoty uwzględnianej w kosztach uzasadnionych w danym roku określa art. 14 ustawy o efektywności energetycznej, i wyłącznie w tej wysokości są one uwzględniane w kosztach uzasadnionych działalności tych podmiotów, natomiast pozostała część poniesionych kosztów może zostać uznana za koszt

uzasadniony w latach kolejnych. Regulacja ta przyczyni się do racjonalizacji procesu inwestycyjnego podmiotów zobowiązanych, zapobiegając ewentualnym rezygnacjom z przedsięwzięć, których koszty nawet nieznacznie przewyższałyby poziom określony w art. 14 uue. Równocześnie projektowany przepis pozwoli ochronić odbiorców „taryfowych” przed nadmiernym przenoszeniem do taryf kosztów przedsięwzięć efektywnościowych, na co zwracano uwagę w dotychczas prezentowanych stanowiskach Prezesa URE. Rozwiązanie to zatem pozwoli z jednej strony na racjonalizację zachowań inwestorskich a z drugiej strony gwarantuje ochronę rynku przed nadmiernym wzrostem kosztów systemu.

Brak doprecyzowania w ust. 10 mógłby prowadzić do przyjęcia założenia, że realizowane będą wszystkie przedsięwzięcia niezależnie od relacji koszt-osiągnięta oszczędność energii oraz, że wszystkie koszty poniosą odbiorcy, w tym zwłaszcza w nieproporcjonalnej wysokości odbiorcy taryfowi, a beneficjentami staną się podmioty zobowiązane, co mogłoby naruszać zasadę równoważenia interesów odbiorców i przedsiębiorstw energetycznych wyrażoną w art. 1 ust.2 ustawy – Prawo energetyczne.

W art. 16 w ust. 1 i 2 przewidziano możliwość łącznego rozliczenia wykonania obowiązku za dwa lub trzy lata po złożeniu stosownego wniosku do Prezesa URE. Wobec brzmienia art. 16 ust. 1, który umożliwia przesunięcie terminu realizacji obowiązku do dnia 30 czerwca trzeciego roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek możliwość łącznego rozliczenia obowiązku za dwa lub trzy lata nie przynosi dodatkowych korzyści dla podmiotów zobowiązanych, a wręcz przeciwnie – skraca bowiem termin realizacji obowiązku w odniesieniu do kolejnych wspólnie rozliczanych lat. W związku z tym w projektowanej ustawie zaproponowano nadanie nowego brzmienia w ust. 1 oraz uchylenie ust. 2. Zmiany w art. 16 ust. 3 mają charakter legislacyjno-dostosowujący.

Proponowana zmiana uniemożliwi podwójne zgłaszanie w ramach rozliczenia tych samych przedsięwzięć. Nałożenie obowiązku przedstawiania Prezesowi URE listy umów o dofinansowanie w miejsce samych umów, stanowi bardziej racjonalne rozwiązanie w praktyce. W przypadku powzięcia wątpliwości w tym zakresie, Prezes URE, działając na podstawie art. 17 ust. 1 uue, będzie mógł bowiem zażądać przedłożenia „wyrywkowo” wybranych umów, wskazanych na liście oraz dokumentów potwierdzających realizację przedsięwzięcia.

Dodanie ust. 6 i 7 w art. 16 uzasadnione jest koniecznością skorelowania wprowadzonej w projekcie ustawy w art. 15a możliwości realizacji obowiązku przez podmioty zobowiązane za pomocą programu dofinansowań z obowiązkiem złożenia przez nie oświadczenia z tytułu odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Zmiana treści oświadczenia dołączanego do dokumentacji wynika z konieczności precyzyjnego

określenia, kto podlega odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, w celu przypisania odpowiedzialności za czyn zabroniony.

W art. 17 zaproponowano zmianę treści ust. 2 poprzez doprecyzowanie zakresu informacji ogłaszanej przez Prezesa URE w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki na stronie podmiotowej urzędu o wielkość oszczędności energii finalnej osiągniętej przez podmioty zobowiązane oraz o łącznej wysokości oszczędności osiągniętej przez te podmioty. Zmiana treści ust. 2 wynika z wprowadzenia w projekcie ustawy zmian w art. 10 ust. 2 i ust. 3. Wymienione w art. 10 ust. 2 domy maklerskie zostały wyłączone w ten sposób z katalogu podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji do Prezesa URE ze względu na fakt, że działając na zlecenie podmiotu zobowiązanego, nie osiągają one bezpośrednio żadnych oszczędności energii.

W celu dostosowania obowiązującej ustawy do treści dyrektywy 2018/2002/UE, dokonano zmiany w art. 18.

W projektowanej ustawie przewidziano, że oszczędność energii finalnej uzyskana w wyniku realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1, do dnia 31 grudnia 2020 r. powinna wynosić nie mniej niż 2645 tys. ton oleju ekwiwalentnego, oraz, że oszczędność energii finalnej uzyskana w wyniku realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 wraz z podjętymi działaniami alternatywnymi, od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. powinna wynosić nie mniej niż 5580 tys. ton oleju ekwiwalentnego.

Zgodnie z założeniami dyrektywy 2018/2002/UE, państwa członkowskie mogą w obliczeniach uwzględnić oszczędności energii, które wynikają ze środków z dziedziny polityki, niezależnie od tego, czy zostały wprowadzone do dnia 31 grudnia 2020 r., czy po tej dacie, pod warunkiem, że środki te skutkują nowymi działaniami indywidualnymi podjętymi po dniu 31 grudnia 2020 r.

Zgodnie z założeniami dyrektywy 2018/2002/UE, państwa członkowskie mogą łączyć systemy zobowiązujące z alternatywnymi środkami z dziedziny polityki, w tym krajowymi programami dotyczącymi efektywności energetycznej.

W projektowanej ustawie proponowane brzmienie ust. 3 w art. 18 ma na celu objęcie definicją środków alternatywnych, a tym samym raportowaniem do Centralnego Rejestru Oszczędności Energii Finalnej, wszystkich programów i instrumentów finansowych dotyczących przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, na których realizację uzyskano środki pochodzące z budżetu państwa, z budżetu Unii Europejskiej oraz pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz z innych źródeł zagranicznych, środki

pochodzące z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z wyłączeniem jednak środków będących równowartością wpływów z opłaty zastępczej, zamieszczonych w wykazie ogłaszającym przez ministra właściwego do spraw klimatu.

Szczegółowy wykaz programów i instrumentów finansowych, które będzie można zaliczyć do środków alternatywnych dotyczących przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego znajdzie się w obwieszczeniu ogłoszonym przez ministra właściwego do spraw klimatu.

Wykaz konkretnych przedsięwzięć realizowanych w ramach środków alternatywnych, oraz ilości uzyskanej w wyniku ich realizacji oszczędności energii finalnej, w tym: rodzaju przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, kwoty dofinansowania przedsięwzięcia, formy dofinansowania przedsięwzięcia, okresu uzyskiwania oszczędności energii, ilości uzyskanych średniorocznych oszczędności energii finalnej w toe/rok, sposobu potwierdzenia tych oszczędności, daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji przedsięwzięcia oraz łącznej ilości oszczędności energii finalnej uzyskanej do 2030 r. – zgodnie z projektowaną zmianą – będą przekazywane do centralnego rejestru oszczędności energii finalnej, o którym mowa w zaproponowanym w projekcie ustawy nowym rozdziale 4a. Dzięki temu możliwe będzie skuteczne monitorowanie poziomu osiągniętych oszczędności. Wprowadzone zmiany są komplementarne wobec istniejącego już systemu białych certyfikatów oraz innych programów, mających na celu oszczędne i racjonalne zużywanie energii, co służy poprawie efektywności energetycznej. Założeniem wprowadzenia do projektu ustawy powyższej koncepcji było więc zaliczenie dodatkowego wolumenu oszczędności uzyskiwanego w wyniku działań niezależnych od obowiązku realizowanego zgodnie z art. 10 i 15a obowiązującej ustawy.

Instytucjami właściwymi do przekazywania informacji do rejestru o zrealizowanych przedsięwzięciach służących poprawie efektywności energetycznej oraz wysokości oszczędności energii finalnej uzyskanej w wyniku ich realizacji będą instytucje zawierające z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie, w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, projektów realizowanych w ramach programów i instrumentów finansowych, lub podejmujące decyzje o dofinansowaniu takich projektów, jak również inne instytucje, które zawierają z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie przedsięwzięć

służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, realizowanych w ramach programów i instrumentów finansowych, lub przyznające dofinansowanie takich przedsięwzięć. Zastosowane rozróżnienie ma na celu objęcie regulacją wszystkich podmiotów, które mogą zrealizować powyższy cel, również te, które nie zawierają dedykowanych umów o dofinansowanie.

Z kolei gromadzone w rejestrze informacje dotyczące zrealizowanych projektów efektywności energetycznej za pomocą środków alternatywnych i wysokości uzyskanej w wyniku ich realizacji oszczędności energii finalnej oraz zestawienie oszczędności energii uzyskanej do 2030 r. a także w latach kolejnych, pozwoli na bardziej efektywne oraz sprawniejsze wykorzystanie zestawień na temat ilości uzyskach średniorocznych oszczędności energii finalnej w toe/rok. Projekt ustawy w dodanym ust. 6 przewiduje, że zbiorczą informację na temat uzyskanych oszczędności energii finalnej w danym roku kalendarzowym, Dyrektor Instytutu Ochrony Środowiska - Państwowego Instytutu Badawczego, przekazuje ministrowi właściwemu do spraw do dnia 31 marca każdego roku.

Należy zaznaczyć, że na gruncie ustaw związanych z funduszami unijnymi funkcjonuje ustalona siatka pojęciowa, stąd wprowadzanie odrębnych definicji wydaje się niecelowe. W obecnym stanie prawnym struktura instytucjonalna programów i instrumentów, które są w gestii Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który realizuje zadania w zakresie powierzonych kompetencji określonych dla działu administracji rządowej – rozwój regionalny, w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220), została określona normatywnie, a jeżeli ustawa wdrożeniowa na perspektywę finansową 2021-2027 będzie wprowadzała w tym zakresie modyfikacje/nowe rozwiązania, to ustawa o efektywności energetycznej może zostać w przyszłości odpowiednio dostosowana.

Ze względu na fakt, że intencją ustawodawcy jest zaliczenie do środków alternatywnych możliwie największej liczby wdrażanych programów i instrumentów finansowych, w treści ust. 5 w art. 18 wskazano, że oprócz wyżej wymienionych instytucji, informacje do rejestru mogą przekazywać także inne instytucje, które zawierają z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub podejmujące decyzje o dofinansowaniu takich przedsięwzięć realizowanych w ramach programów i instrumentów wymienionych w obwieszczeniu. Tego typu podejście pozwoli zaliczyć do realizacji celu oszczędności energii finalnej także inne niż unijne programy i instrumenty finansowe (np. programy realizowane ze środków krajowych).

Odniesienie się do wszystkich programów, a tym samym sporządzenie zamkniętego katalogu podmiotów przesyłających stosowne sprawozdania na temat realizacji przedsięwzięć, które mogłyby zostać zaliczone do środków alternatywnych nie jest możliwe na obecnym etapie, ze względu na rozwojowy charakter samej koncepcji. Zgodnie z przyjętym założeniem, rejestr oszczędności uzyskiwanych z środków alternatywnych będzie sukcesywnie powiększany o nowe projekty, stąd w art. 18 ust. 3 celowo nie została umieszczona zamknięta lista dopuszczalnych sposobów finansowania środków alternatywnych, a określenie podmiotów realizujących wskazany cel jest stosunkowo szerokie. Ze względu na fakt, że w akcie normatywnym o charakterze ogólnym został sformułowany obowiązek, dotyczący przekazywania danych do rejestru przez instytucje zawierające z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub podejmujące decyzje o dofinansowaniu takich przedsięwzięć realizowanych w ramach programów i instrumentów wymienionych w obwieszczeniu, nie ma potrzeby implementować tych przepisów do innych ustaw. W obrocie prawnym funkcjonuje już wiele ustaw, które obowiązują w odniesieniu do poszczególnych obszarów realizacji polityki spójności i co do zasady w ustawach związanych z funduszami unijnymi nie ma do nich odwołań⁶⁾.

W tym miejscu warto wspomnieć o przykładowych programach, już realizowanych, które pośrednio przyczyniają się do poprawy efektywności energetycznej.

Zgodnie z treścią Narodowego Programu Mieszkaniowego, który został przyjęty Uchwałą Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, jednym z instrumentów realizowanych w ramach działania dotyczącego wsparcia realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunki zamieszkiwania jest „Poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych i zmniejszenie kosztów zapotrzebowania na energię w sektorze komunalno-bytowym przez zwiększenie efektywności interwencji publicznych realizowanych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) w BGK, z uwzględnieniem wyników stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytkowej⁷⁾”.

⁶⁾ Np. obowiązek wynikający z art. 32 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 708), obligujący podmioty udzielające pomocy do sporządzania i przedstawiania Prezesowi Urzędu sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej przez teletransmisję danych w postaci elektronicznej z wykorzystaniem formularzy zamieszczonych w aplikacji SHRIMP.

⁷⁾ Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR), utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego i funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2020 r. poz. 22, z późn. zm.).

W ramach tego instrumentu realizowany jest program wsparcia termomodernizacji i remontów, mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej zasobów mieszkaniowych⁸⁾. Fundusz termomodernizacji i remontów służy wspieraniu inwestycji w zakresie poprawy efektywności energetycznej istniejących budynków mieszkalnych. Podstawowym jego celem jest finansowa pomoc inwestorom realizującym przedsięwzięcia termomodernizacyjne, remontowe lub remonty istniejących budynków mieszkalnych jednorodzinnych z udziałem kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych. Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów, umożliwia też włączenie samorządów gminnych do realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych na swoim terenie, finansowanych w części z Funduszu Termomodernizacji i Remontów, skierowanych do osób ubogich energetycznie. Fundusz Termomodernizacji i Remontów stanowi zatem środek z dziedziny polityki, w którym uwzględnia się działania adresowane do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Do obecnie realizowanych projektów zaliczyć można także program „Czyste powietrze”, którego celem jest ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery, które powstają na skutek ogrzewania domów jednorodzinnych z wykorzystaniem przestarzałych źródeł ciepła oraz niskiej jakości paliwa. Program oferuje dofinansowanie wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe na nowoczesne źródła ciepła spełniające najwyższe normy, jak i przeprowadzenie towarzyszących temu prac termomodernizacyjnych budynku.

Nastawienie na zastosowanie zróżnicowanej pomocy dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, poszerzenie katalogu odbiorców oraz wyznaczenie jasnych kryteriów oceny, pozwoli osiągnąć wymagany rezultat.

Biorąc pod uwagę, że zużycie energii finalnej w sektorze transportu zostało włączone w podstawę obliczeń obowiązków oszczędności energii oraz sektor ten został włączony w realizację zobowiązań na lata 2021 – 2030 zasadniczą kwestią jest wybór środków umożliwiających osiągnięcie oszczędności energii w tym sektorze w sposób opłacalny, tj. wybór środków z dziedziny polityki oraz rodzajów przedsięwzięć w ramach systemu zobowiązującego do oszczędności energii.

Należało zatem dokonać poszerzenia katalogu rodzajów przedsięwzięć objętych systemem świadectw efektywności energetycznej o takie, które mogą być realizowane przez sektor paliw ciekłych wykorzystywanych w transporcie drogowym lub kolejowym.

⁸⁾ Raport z przeglądu funkcjonowania ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w latach 2009-2016, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Mieszkalnictwa, Warszawa, lipiec 2017 r.

W szczególności jako jedno z kryteriów należy uwzględnić fakt posiadania infrastruktury paliw ciekłych mogącej generować określone oszczędności energii. Infrastrukturę paliw ciekłych według ustawy – Prawo energetyczne stanowią: instalacja wytwarzania, magazynowania i przeładunku paliw ciekłych, rurociąg przesyłowy lub dystrybucyjny paliw ciekłych, stacja paliw ciekłych, a także środki transportu paliw ciekłych.

Dokonano także stosownych zmian legislacyjno-dostosowawczych w art. 19 ust. 1 pkt 3 i pkt 5. Zmiana w art. 19 ust. 1 pkt 3 związana jest z doprecyzowaniem przedsięwzięć polegających na modernizacji lub wymianie urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych lub w procesach energetycznych poprzez ograniczenie ich zakresu wyłącznie do procesów przemysłowych, w tym rozumianych też jako procesy energetyczne w przemyśle. Intencją tej zmiany było ograniczenie wsparcia w ramach systemu białych certyfikatów do przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, których beneficjentem jest odbiorca końcowy, co jest zgodne z celami art. 7, 7a i 7b dyrektywy. Procesy energetyczne zachodzące w urządzeniach i instalacjach u odbiorcy końcowego w sektorze przemysłu są traktowane jako procesy przemysłowe.

Zmiana w art. 19 ust. 1 pkt 5 polegająca na dodaniu litery f) została wprowadzona, aby stworzyć możliwość wykonania obowiązku uzyskania oszczędności energii finalnej poprzez zrealizowanie przedsięwzięć związanych z magazynowaniem i przeładunkiem paliw ciekłych, w związku z objęciem obowiązkiem nowej grupy podmiotów zobowiązanych jakimi są podmioty paliwowe wprowadzające do obrotu paliwa ciekłe.

Dodanie punktu 14 w art. 2, zmianę w art. 20 ust. 3 pkt 1 i stosowną zmianę w art. 24 (dodanie pkt 4 w ust. 2) uzasadnia konieczność wprowadzenia procedury związanej z badaniem „efektu zachęty” i określenia skutków takiego badania. W związku z powyższym ust. 4 w art. 20 został zmieniony w punkcie 4 oraz uzupełniony o punkt 5. W tym ostatnim przewidziano, uzupełnienie treści wniosku, ze względu na fakt, że planując realizację inwestycji weryfikacja możliwości ponownego złożenia wniosku na to samo przedsięwzięcie jest znacznie utrudniona. W związku z powyższym zasadne jest proponowane uzupełnienie treści wniosku.

Uzupełnienie projektu poprzez dodanie w ust. 2 pkt 4 ma służyć zapobieżeniu sytuacji podwójnego zaliczenia osiągniętych oszczędności energii finalnej, poprzez stosowne wyłączenie. Zaproponowane uzupełnienie treści art. 20 poprzez dodanie ust. 8 ma na celu jednoznaczne uregulowanie sposobu działania Prezesa URE w przypadku, kiedy audyt zostanie sporządzony przez osobę nie spełniającą wymagań określonych w ustawie.

W przypadku wniosku składanego przez podmiot upoważniony, oświadczenie powinien składać zarówno podmiot upoważniony, jak i podmiot u którego będzie realizowana inwestycja. W takim przypadku dane na potrzeby wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej są przygotowywane przez obydwie podmioty (tj. podmiot upoważniony oraz podmiot, u którego będzie przeprowadzone przedsięwzięcie), co przewiduje wprowadzony projektem ustawy pkt 5 w ust. 4 oraz pkt 2 w ust. 5. W związku z powyższym, w odniesieniu do wielu wymaganych danych podmiot upoważniony musi opierać się na zewnętrznych informacjach, a zatem nie ma żadnej realnej możliwości ich zweryfikowania. W takim przypadku złożone oświadczenie tylko jednego z dwóch podmiotów, nie odzwierciedla w pełni rzeczywistego ciężaru odpowiedzialności za dane umieszczone we wniosku i opiera się jedynie na danych przekazanych przez inny niezależny podmiot, na rzetelność których osoba podpisująca oświadczenie nie ma żadnego realnego wpływu. W kontekście przepisów prawa karnego, które dla stwierdzenia popełnienia przestępstwa złożenia fałszywego oświadczenia z 233 § 6 ustawy – Kodeks karny wymaga udowodnienia winy takiej osoby - przewidziana sankcja jest nieskuteczna. Dlatego też zaproponowano nowe brzmienie wymienionych przepisów.

Dodany ust. 8 dotyczy sytuacji, gdy audyt efektywności energetycznej nie został sporządzony przez osobę posiadającą uprawnienia do jego sporządzania. Zakreślony został termin 30 dni na uzupełnienie wniosku przez dołączenie prawidłowo sporządzonego audytu efektywności energetycznej, bądź sporządzenie nowego audytu. Konsekwencją nieuzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie będzie skutkować pozostawieniem wniosku bez rozpoznania.

W art. 22 dodano ust. 3, który przewiduje, że Prezes URE przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu po zakończeniu każdego roku, informacje dotyczące wydanych świadectw efektywności energetycznej, liczbę umorzonych świadectw oraz wysokość oszczędności energii finalnej uzyskanej z przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, dla wydanych oraz umorzonych świadectw efektywności energetycznej. Powyższa zmiana uzasadniona jest koniecznością dokładnego sprecyzowania oraz ujednolicenia zakresu przekazywanych danych.

Proponowana zmiana w postaci dodania art. 23a związana jest z przewidzianą w obowiązującej ustawie procedurą weryfikacji ilości zaoszczędzonej energii, która nie zapewnia realnej kontroli nad prawidłowością sporządzonych audytów efektywności energetycznej dołączonych do wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej. Dodanie art. 23a umożliwi więc wnioskodawcy skorygowanie złożonego wniosku o wydanie

świadectwa efektywności oraz umożliwi wydanie przez Prezesa URE nowego świadectwa na skorygowaną wartość, w przypadku gdy z przeprowadzonego audytu powykonawczego wynika, że zostały osiągnięte oszczędności energii w innej wysokości niż planowane, które deklarował wnioskodawca.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy podmiot, któremu wydano świadectwo efektywności energetycznej zawiadamia Prezesa URE o zakończeniu realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej w terminie 45 dni od zakończenia jego realizacji. Jednocześnie do zawiadomienia należy dołączyć audyt efektywności energetycznej potwierdzający uzyskanie planowanej oszczędności. W związku z powyższym, zaproponowano zmianę polegającą na dodaniu przesłanki zweryfikowania uzyskanych oszczędności, kiedy to w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, wnioskodawca będzie mógł niezwłocznie (w przypadku audytów uproszczonych) przystąpić do realizacji audytu powykonawczego, natomiast w przypadku audytów przygotowywanych w oparciu o dane pomiarowe wnioskodawca będzie mógł przystąpić do jego przygotowania po uzyskaniu rzeczywistych danych odzwierciedlających charakter i cykl produkcji. Proponowana zmiana służy bardziej sprawnej weryfikacji, czy przedsięwzięcie rzeczywiście zostało zrealizowane oraz zakończone, a także, kiedy nastąpiło rozpoczęcie prac w kontekście spełnienia „efektu zachęty”.

Z kolei dodanie ust. 3 uzasadnione jest tym, że zgodnie z obowiązującą ustawą, możliwość weryfikacji na etapie wydawania świadectwa efektywności energetycznej, czy podmiot rozpoczął przedsięwzięcie dopiero po złożeniu wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej do Prezesa URE (badanie „efektu zachęty”) wynika z przedłużających się terminów rozpatrywania spraw. W przypadku terminowego wydawania świadectw podmioty składające wnioski mogą bowiem twierdzić, iż nie zawarły jeszcze stosownych umów z wykonawcami przedsięwzięć. Proponowane zapisy uregulują problemy związane z odmową przekazania wydanego świadectwa na TGE S.A. w przypadku niespełnienia „efektu zachęty” przez wnioskodawcę już po wydaniu świadectwa efektywności energetycznej, lecz jeszcze przed przekazaniem go na giełdę. Ponadto zasadne jest prawne uregulowanie kwestii odmowy zmniejszenia wartości wydanego świadectwa w przypadku, gdy weryfikacja oszczędności przeprowadzona po zakończeniu przedsięwzięcia wykazała osiągnięcie niższej oszczędności energii finalnej.

Obowiązek zamieszczania w audycie efektywności energetycznej opisu możliwych rodzajów i wariantów realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej wraz z oceną opłacalności ekonomicznej przedsięwzięcia i możliwej do

uzyskania oszczędności energii w kontekście zakresu postępowania o wydanie świadectwa wprowadził nieuzasadniony merytorycznie wymóg przeprowadzenia kompleksowej analizy technicznej oraz ekonomicznej różnych wariantów przedsięwzięcia. W praktyce zaproponowane warianty nie wносиły nic do treści przeprowadzanych audytów, z kolei Prezes URE nie posiada żadnych kompetencji w zakresie weryfikacji przedstawionych przez wnioskodawcę wariantów przedsięwzięcia, a ostateczna decyzja o sposobie realizacji przedsięwzięcia nie jest związana z możliwością zakwestionowania prawa do uzyskania świadectwa efektywności energetycznej.

Z powyższego wynika więc zmiana w art. 25 w postaci dodania ust. 5, który precyzuje, wymagania co do podmiotów sporządzających audyty. Zgodnie z zaproponowaną treścią dodanego ust. 5 audyt efektywności energetycznej może sporządzić wyłącznie osoba, która posiada co najmniej dwuletnie doświadczenie zawodowe w zakresie obsługi, eksploatacji lub montażu danego rodzaju urządzeń technicznych lub instalacji, lub w zakresie obsługi lub eksploatacji danego rodzaju obiektów, objętych audytem efektywności energetycznej lub taka, która ukończyła studia wyższe zakończone uzyskaniem tytułu zawodowego magistra, magistra inżyniera albo tytułu równorzędnego potwierdzającego wykształcenie wyższe na tym samym poziomie lub ukończyła studia podyplomowe. Program studiów powinien uwzględniać zagadnienia związane z energetyką, elektrotechniką, efektywnością energetyczną, wykonywaniem audytów energetycznych budynków, budownictwem energooszczędnym lub odnawialnymi źródłami energii.

Zmiana w tym zakresie spowodowana jest tym, że w przeważającej większości audyty efektywności energetycznej – mające w założeniu potwierdzać zasadność danych zawartych we wnioskach o przyznanie świadectw efektywności energetycznej – prezentują niski poziom merytoryczny, ponieważ zawierają elementarne błędy rachunkowe i metodologiczne lub nie zawierają żadnych informacji, w jaki sposób została oszacowana oszczędność energii wynikająca z planowanego przedsięwzięcia, prezentując jedynie wyniki końcowe (jest to niezgodne z przepisami wykonawczymi, dotyczącymi zakresu i sposobu sporządzania audytów efektywności energetycznej). Brak jakichkolwiek wymagań odnośnie wykształcenia lub doświadczenia osób sporządzających audyty na potrzeby wydawania świadectw efektywności energetycznej skutkuje niskim poziomem sporządzanych audytów. W praktyce wydanie prawie każdego świadectwa wymagało korekty lub uzupełnień złożonych dokumentów, co w znaczący sposób przeciągało prowadzone postępowania oraz wydłużało kolejkę nierozpatrzonych wniosków. W związku z powyższym zasadne okazało się wprowadzenie niezbędnych wymogów dotyczących osób sporządzających audyty

efektywności energetycznej, zarazem unikając wyznaczenia wymagań, które mogłyby przesadnie ograniczać dostęp do rynku.

Zalecenie realizacji wytycznych nakreślonych dyrektywą 2018/2002/UE, w której wymaga się stosowania niezależnych systemów pomiaru, kontroli i weryfikacji osiągnięcia określonego poziomu oszczędności uzasadnia jedynie modyfikację obowiązujących przepisów.

Zaproponowana zmiana treści art. 28 konsumuje treść usuniętego art. 27, z uwagi na przepis dotyczący wymierzania kar pieniężnych (art. 39 ust. 1 pkt 6 ustawy o efektywności energetycznej), który odnosi się do art. 28 ust. 1 i zawiera również stosowne odwołania do zmienionej treści art. 24. Utrzymana została przesłanka do zastosowania sankcji czasowego zakazu występowania o wydanie świadectwa efektywności energetycznej oraz zobowiązanie do przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej na wartość nienależnie uzyskanej oszczędności energii finalnej w przypadku udzielenia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji o zakończeniu realizacji przedsięwzięcia lub o uzyskanych oszczędnościach energii finalnej, a także w przypadku negatywnej weryfikacji oszczędności energii. Przepis jasno formułuje zasadę, że Prezes URE w drodze decyzji określa wartość nienależnie uzyskanej oszczędności energii finalnej wynikającej z wydanego świadectwa, stanowiącej różnicę między wartością oszczędności energii przyznanej na świadectwie, a ilością energii faktycznie zaoszczędzonej. Redakcyjne zmiany wprowadzone w ust. 3 mają charakter dostosowujący. W związku z usunięciem w art. 16 ustępu 2 w konsekwencji zostało usunięte w art. 32 projektu ustawy odniesienie do tego ustępu.

W projektowanej ustawie wprowadza się rozdział 4a zatytułowany: „Zasady prowadzenia centralnego rejestru oszczędności energii finalnej”. We wprowadzonych projektem ustawy art. 35a, 35b i 35c proponuje się powołanie centralnego rejestru oszczędności energii finalnej, który prowadzi Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy, który zawiera informacje dotyczące poziomu osiągniętych oszczędności energii finalnej, wykaz osób upoważnionych do wprowadzania danych do rejestru oraz dane instytucji, które zawierają z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub przyznają dofinansowanie takich przedsięwzięć, realizowanych w ramach programów i instrumentów finansowych. Projekt ustawy nie przewiduje gromadzenia ani ujawniania wrażliwych danych osobowych, których – ze względu na ich charakter, zakres, kontekst i cele - przetwarzanie wiązałoby się z dużym prawdopodobieństwem wywołania wysokiego ryzyka naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Imię i nazwisko osoby uprawnionej lub upoważnionej, jej

stopień służbowy oraz adres poczty elektronicznej, jak również dane podmiotów, które zawierają z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub przyznają dofinansowanie takich przedsięwzięć, pozostaną w zakresie przetwarzania przez administratora, zaś co do zasady ani adres poczty elektronicznej ani nazwa stanowiska nie stanowią danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt. 1 rozporządzenia RODO.

Informacje, które będą podlegały upublicznieniu zawierają się w wykazie konkretnych przedsięwzięć realizowanych w ramach środków alternatywnych zamieszczonych w rejestrze, w tym informacje o wypłaconych na ten cel środkach, czasie trwania projektu oraz informacji dotyczących osiągniętych oszczędności, przy czym zgodnie z projektowaną ustawą wszystkie te informacje mogą zostać udostępnione wniosek. Nie przewiduje się gromadzenia takich danych o podmiotach, które wymagałyby podania bardzo spersonalizowanych danych (czyli takich, które nie podlegają już upublicznieniu np. nazwa firmy lub jej adres). Nie przewiduje się również przetwarzania danych osobowych w celu ich upubliczniania bądź udostępniania. Przetwarzanie danych osobowych dotyczy wyłącznie czynności realizowanych przez administratora. W projektowanym w ust. 4 art. 35a rozporządzeniu – akcie wykonawczym do przedmiotowego projektu ustawy znajdują się szczegółowe regulacje zgodne z art. 25 rozporządzenia RODO, w tym określenie środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych, zaprojektowanych w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi rozporządzenia RODO oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą. Przewidziane zostaną także kryteria uwierzytelniania osoby upoważnionej do wprowadzania danych. Projekt zakłada, że podmioty uprawnione, wymienione w art. 35b ust. 1, za pośrednictwem osób wskazanych w art. 35b ust. 3 składają stosowny wniosek o wpis osób przez nich upoważnionych do rejestru. Sposób uwierzytelnienia się osoby upoważnionej przewiduje treść projektowanego rozporządzenia.

Kryterium ustalenia okresu przetwarzania danych zostanie szczegółowo doprecyzowane w odpowiednim rozporządzeniu poprzez określenie, że informacje nowsze zastępują starsze, automatycznie archiwizując tylko te dane, które są niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, przewidzianym w ustawie w ramach sprawowania obowiązków administratora. Pozostałe dane będą sukcesywnie i automatycznie usuwane. Informacje dotyczące przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zrealizowanych za pomocą środków alternatywnych mogą być przechowywane w rejestrze nie dłużej niż do 31 grudnia 2035 roku.

Zgodnie z treścią art. 35a rejestr będzie prowadzony wyłącznie z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych. Przyznanie dostępu będzie miało charakter techniczny. Dostęp do części umożliwiającej wprowadzanie danych będzie możliwy tylko dla zalogowanych użytkowników z instytucji posiadającej właściwe uprawnienia. W art. 35b został sformułowany katalog podmiotów uprawnionych, które będą mogły upoważnić określonych pracowników do wprowadzania danych i informacji, którzy to pracownicy po uwierzytelnieniu się w systemie, założą indywidualne konta. Zgodnie z intencją wyrażoną w art. 18 ust. 5 sporządzenie zamkniętego katalogu podmiotów przesyłających stosowne sprawozdania na temat realizacji przedsięwzięć, które mogłyby zostać zaliczone do środków alternatywnych nie jest możliwe na obecnym etapie, ze względu na rozwojowy charakter samej koncepcji. Tym samym, w art. 35b ust. 1 celowo nie została umieszczona zamknięta lista podmiotów uprawnionych, wskazano jedynie przedstawicieli tych podmiotów na wniosek których - zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 35b ust. 3, dane osób upoważnionych zostaną wprowadzone do wykazu.

Przewidziany dodatkowo tryb utworzenia wykazu osób upoważnionych do umieszczania danych i informacji w rejestrze, ma na celu dodatkową weryfikację osób wprowadzających dane i informacje. Powołanie odrębnego wykazu będzie służyć także bardziej sprawnej obsłudze samego rejestru, np. w przypadku złożenia wniosku o zmianę danych osoby upoważnionej. Przedstawiona w projekcie ustawy koncepcja powołania rejestru zakłada wprowadzanie danych za pośrednictwem interaktywnych wniosków. Wnioski będą składane przez system teleinformatyczny obsługujący rejestr, zaś wzór wniosku zostanie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Instytutu Ochrony Środowiska - Państwowego Instytutu Badawczego.

Zarejestrowany użytkownik na prawach lokalnego administratora będzie mógł dodawać kolejne osoby w danej instytucji. Nie przewiduje się zbierania danych wrażliwych ani informacji chronionych odrębnymi przepisami⁹⁾. W projekcie ustawy w art. 35c zapewniono możliwość uzyskania informacji z rejestru na wniosek złożony drogą elektroniczną na ogólnych zasadach.

Nie zakłada się natomiast udostępniania danych jednostkowych, a jedynie informacje na temat uzyskanych oszczędności energii. Standardy prowadzenia rejestru opierają się na postanowieniach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346). Administratorem danych będzie

⁹⁾ Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Koncepcja systemu Centralnego Rejestru Oszczędności Energii

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zmiana treści art. 37 ust. 1 wiąże się z potrzebą sprecyzowania zakresu audytu poprzez ograniczenie go tylko do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. bez oddziałów znajdujących się na terenie innych krajów. Celem sporządzenia tego rodzaju audytu jest bowiem oszacowanie potencjału oszczędności energii na terenie Polski. Ponadto w innych krajach należących do Unii Europejskiej funkcjonują odrębne regulacje obligujące przedsiębiorstwa do sporządzenia tego rodzaju audytu na podstawie innych przepisów wewnętrznych i według innych zasad.

W projektowanej ustawie zaproponowano w art. 38 wprowadzenie granicznej daty, do której przedsiębiorcy są zobligowani w danym roku do zawiadomienia Prezesa URE o przeprowadzeniu audytu energetycznego, co *de facto* jednocześnie będzie przesądzać o tym, do kiedy przedsiębiorca ma obowiązek audyt przeprowadzić. Z uwagi na zaproponowaną zmianę wprowadzono również wydłużenie terminu na złożenie sprawozdania do Ministra Klimatu do dnia 31 marca roku następnego, ze względu na dużą liczbę podmiotów zobligowanych do przedłożenia zawiadomienia o przeprowadzeniu audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

W związku ze zmianą w treści ust. 4 w art. 14a zasadne jest wprowadzenie przepisu karnego w art. 39 ust. 1 po pkt 3 w postaci pkt 3a. Zmiany wprowadzone w art. 28 ust 1 pkt 2 uzasadniają dostosowanie brzmienia art. 39 ust. 1 pkt 6.

Art. 2 ustawy zmieniającej

Odpowiednie zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzone w art. 2 w postaci dodania pkt 149 w art. 21 w ust. 1 w pkt. 148 uzasadniają potrzebę zwolnienia z podatku dochodowego odbiorców końcowych w zakresie uzyskanych kwot w odniesieniu do wprowadzanego w art. 1 projektu ustawy art. 15a.

Art. 3 ustawy zmieniającej

Wprowadzono zmiany w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, gdyż dyrektywa 2012/27/UE obejmuje swoim zakresem również zagadnienia na styku tej ustawy i ustawy o efektywności energetycznej. Dokonano zmian w treści art. 5 ust. 6c, art. 45a oraz w art. 56.

Zmiana w treści art. 5 ust. 6c polega na uwzględnieniu dostawców ciepła przy informowaniu swoich odbiorców o ilości zużytego przez odbiorcę w poprzednim roku oraz o

miejscu, w którym są dostępne informacje o przeciętnym zużyciu ciepła, a także o środkach poprawy efektywności energetycznej. Wynika to z art. 10 i art. 11 dyrektywy 2012/27/UE zmienianych dyrektywą 2018/2002 dotyczących informowania odbiorców końcowych o opomiarowaniu i o rozliczeniach zużycia energii elektrycznej, gazu ziemnego lub ciepła przez odbiorców.

Zmiany w art. 45a wynikają z art. 9a, 9b, 9c, oraz art. 10a i 11a wprowadzonych dyrektywą 2018/2002/UE i są to regulacje dotyczące stosowania urządzeń do rozliczania kosztów ciepła ze zdalnym odczytem oraz ustalenie zasad dostarczania użytkownikowi lokalu informacji o rozliczeniach. Uzależnienie opłat za ciepło od rzeczywistego zużycia jest motywujące do oszczędzanego gospodarowania energią (ciepłem).

W obecnie obowiązujących przepisach brak wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisach ustawy - Prawo energetyczne dla dostawców energii w zakresie informacji o rozliczeniach. Dodanie ustępu 4a w art. 45a przesądza o nieodpłatnym udzielaniu informacji na temat ponoszonych kosztów.

Zmiana treści ustępu 7 oraz dodanie ustępów 7a i 7b dotyczy wymogu instalowania ciepłomierzy lub podzielników kosztów ogrzewania oraz wodomierzy ciepłej wody użytkowej. Zarówno ciepłomierze montowane na granicy dostawy ciepła, jak i podzielniki kosztów ciepła, a także wodomierze ciepłej wody użytkowej mają być wyposażone w funkcje zdalnego odczytu. Dotyczy to również ciepłomierzy stosowanych jako urządzenia pomiarowo – rozliczeniowe tam, gdzie jest to technicznie możliwe i ekonomicznie uzasadnione.

Zarządca lub właściciel lokalu musi uzupełnić zamontowane urządzenia o funkcję zdalnego odczytu, jeśli zostały one zainstalowane przed 25 października 2020 r. Urządzenia wykorzystywane po tej dacie muszą obligatoryjnie posiadać funkcję zdalnego odczytu.

Uzasadnieniem wprowadzenia tego przepisu jest zobowiązanie się Polski wobec Komisji Europejskiej do wdrożenia odpowiedniej regulacji, zgodnie z uzasadnioną opinią, wystosowaną na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącą nieprawidłowego stosowania oraz nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (naruszenie nr 2018/2345). Dotychczasowe regulacje, w szczególności przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065) stosuje się jedynie przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi

urządzeń budowlanych. Zatem przepisy te stosuje się co do zasady do budynków nowoprojektowanych, ale też do budynków istniejących, tych które są w sposób istotny przebudowywane lub następuje zmiana ich sposobu użytkowania.

W rzeczywistości przepisy krajowe przewidują zatem opomiarowanie tylko w budynkach budowanych lub remontowanych, co wyklucza bardzo istotny segment budynków istniejących, niepodlegających remontowi.

Przepis art. 45a ust. 7 nakłada na właścicieli lub zarządzających budynkami obowiązek wyposażenia budynków co najmniej dwu lokalowych w urządzenia do pomiaru ciepła lub podziału kosztów dostarczonego ciepła oraz zużycia ciepłej wody użytkowej, które to urządzenia muszą posiadać funkcje zdalnego odczytu.

Dodane w art. 45a ust. 7a i 7b nakazują odpowiednio zamontowanie we wszystkich budynkach zasilanych z sieci ciepłowniczej urządzenia pomiarowego zaopatrzonego w funkcję zdalnego odczytu, na granicy dostawy ciepła. Uwzględniają też obowiązek montowania urządzeń pomiarowo rozliczeniowych lub podzielników kosztów tam, gdzie jest to technicznie możliwe i ekonomicznie opłacalne w budynkach wielorodzinnych z kotłowniami lokalnymi. Art. 7a nakłada obowiązek opomiarowania na granicy dostawy, urządzeniami posiadającymi funkcję zdalnego odczytu, również na przypadki odbiorców końcowych, którymi są właściciele domów jednorodzinnych przyłączanych do sieci ciepłowniczej.

Wyposażenie lokali w ciepłomierze lub wodomierze ciepłej wody użytkowej powinno być zatem obligatoryjne stosowane wszędzie tam, gdzie jest to technicznie wykonalne i ekonomicznie uzasadnione, również w odniesieniu do wszystkich budynków istniejących, które spełniają te warunki. Zgodnie z art. 16 obowiązek montażu urządzeń pomiarowo – rozliczeniowych posiadających funkcję zdalnego odczytu w budynkach już istniejących, tam gdzie jest to technicznie możliwe i ekonomicznie opłacalne, ma być wypełniony do 1 stycznia 2027 r.

Korekta treści ust. 8 ma charakter legislacyjno-dostosowujący.

Art. 9c dyrektywy 2018/202/UE w sposób fakultatywny wprowadza obowiązek instalowania podzielników oraz ich zdalnego odczytu, biorąc pod uwagę wykonalność oraz opłacalność. Uzasadnieniem wprowadzenia tego przepisu jest zobowiązanie się Polski wobec Komisji Europejskiej do wdrożenia odpowiedniej regulacji. Wskazuje się również na opłacalność zastosowanej metody, która obniża znacząco koszty związane z obsługą odczytów liczników, co może wpłynąć na ustalenie niższych kosztów za energię.

Niebagatelny jest również wyższy komfort dla odbiorców końcowych, którzy nie będą musieli udostępniać swoich lokali w celu dokonania odczytów.

Biorąc pod uwagę przypadki, gdzie zastosowanie wymienionych powyżej urządzeń nie jest technicznie możliwe i uzasadnione ekonomicznie, ustawa – Prawo energetyczne umożliwi zastosowanie do rozliczeń kosztów ciepła metody wykorzystujące udział powierzchni lub kubatury poszczególnych lokali proporcjonalnie do całkowitej powierzchni lub kubatury budynku. Obowiązująca treść ust. 9 przyznaje właścicielom lub administratorom budynków prawo wyboru metody rozliczania kosztów ciepła i ciepłej wody. Zaproponowana w projekcie ustawy zmiana uwzględni rozliczanie całkowitych kosztów zakupu ciepła w sposób odpowiadający zużyciu ciepła na ogrzewanie i przygotowanie ciepłej wody użytkowej.

Dodany w projekcie ustawy art. 45c wskazuje częstotliwość dostarczenia informacji na temat rozliczenia kosztów ciepła, co wynika bezpośrednio z przepisów dyrektywy 2018/2002. Informację o rozliczeniach kosztów zakupu ciepła i jego zużyciu wszystkim użytkownikom lokali zaopatrywanym w energię cieplną, chłodniczą lub ciepłą wodę użytkową z centralnego źródła w budynku należy dostarczyć nieodpłatnie. Regulacje uwzględniające czas dostosowawczy zostały zamieszczone w przepisach przejściowych.

W odniesieniu do kwestii dotyczącej ustalenia technicznej możliwości i opłacalności zastosowania ciepłomierzy lub podzielników kosztów, oraz zakresu informacji, które powinny znaleźć się w indywidualnych rozliczeniach, w projekcie ustawy zaproponowano dodanie art. 45d. Szczegółowe warunki ustalania technicznej możliwości i opłacalności zastosowania urządzeń, warunki rozliczeń wskazań ciepłomierzy i podzielników kosztów ogrzewania, oraz zakres informacji na temat rozliczeń z tytułu zużycia ciepła i ciepłej wody, zostaną opracowane w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw energii.

Określenie warunków rozliczeń energii cieplnej leży w kompetencjach ministra właściwego do spraw energii, stąd przepisy dotyczące obowiązku montażu urządzeń ze zdalnym odczytem zamieszczono w ustawie - Prawo energetyczne, a nie w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy prawo budowlane.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozszerzenie katalogu określonego w art. 56 poprzez dodanie pkt 6a czyni zadość obowiązkowej transpozycji art. 11a dyrektywy 2018/2002, która powinna obejmować również wprowadzenie odpowiednich przepisów na temat sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków, które dotyczą zgodnie z zaproponowanymi art. 45c i 45d, montażu urządzeń pomiarowo – rozliczeniowych ze zdalnym odczytem i dostarczania informacji o rozliczeniach kosztów zakupu ciepła wszystkim użytkownikom

lokali zaopatrywanym w energię ciepłą, chłodniczą lub ciepłą wodę użytkową z centralnego źródła w budynku. Zgodnie bowiem z art. 70 ust. 4 dyrektywy 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, który brzmi: " w art. 13 wyrazy „art. 7–11” zastępuje się wyrazami „art. 7–11a”, za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z art. 11a, wprowadzonego dyrektywą 2018/2002, powinny być przewidziane sankcje.

Art. 4 ustawy zmieniającej

W celu zapewnienia finansowania, utworzenia i prowadzenia centralnego rejestru oszczędności energii finalnej potrzebna okazała się nowelizacja art. 401c ust. 5 ustawy – Prawo Ochrony Środowiska, polegająca na dodaniu pkt 8a. Z uwagi na to, że środki na finansowanie rejestru powinny pochodzić z nowej opłaty zastępczej, zamiast tworzyć nowe zobowiązanie wieloletnie bez źródła przychodów, należało wskazać nowe zadanie do sfinansowania w ramach zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”, o jakim mowa w art. 401c ust. 5, które jest zasilane przychodami z 401 ust. 7 pkt 4a, tj. opłaty zastępczej, o której mowa w art. 11 ustawy o efektywności energetycznej.

Art. 5 ustawy zmieniającej

W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711) dokonano stosownych zmian w odniesieniu do zmiany wprowadzonej projektem ustawy w art. 1 pkt 4.

Art. 6 -12 ustawy zmieniającej

Regulacja przejściowa art. 6 projektu przewiduje, że do umów o poprawę efektywności energetycznej zawartych w wyniku postępowań o wyborze dostawcy usług związanych ze zużyciem energii wszczętych po dniu 1 stycznia 2022 r. stosuje się przepisy projektowanej ustawy, co za tym idzie informacje zawierające liczbę zawartych umów o poprawę efektywności energetycznej oraz średnioroczną oszczędność energii finalnej możliwą do uzyskania w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej i okres uzyskiwania tych oszczędności minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przekaze ministrowi do spraw klimatu po raz pierwszy do 31 marca 2022 roku, o czym mowa w art. 7.

Dyrektywa 2018/2002/UE zmieniając art. 7 dyrektywy 2012/27/UE zobowiązuje państwa członkowskie UE do osiągnięcia w latach 2021-2030 nowych oszczędności energii.

Zgodnie z tym założeniem, świadectwa efektywności energetycznej, które stanowią potwierdzenie uzyskanych oszczędności do 2020 r., powinny zostać uwzględnione w realizacji obowiązku najpóźniej do 30 czerwca 2023 r., dlatego sformułowano odpowiedni przepis przejściowy w art. 8.

Art. 9 i 10 dostosowują zmiany wynikające ze zmian wprowadzonych do art. 10 ust 1 oraz 14 ust. 1 w zakresie objęcia obowiązkiem nowych podmiotów.

Dotychczasowe przepisy wykonawcze dotyczące postępowań przed Prezesem URE zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, jak również w przypadku wniosków o wydanie świadectwa efektywności energetycznej, które wpłynęły do Prezesa URE przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, o czym mowa w art. 11.

Art. 12 uwzględnia warunek sporządzenia audytu efektywności energetycznej przez osobę która do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, uzyskała co najmniej roczne doświadczenie w sporządzaniu audytów efektywności energetycznej, potwierdzone wydanymi przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na ich podstawie świadectwami efektywności energetycznej. Dzięki temu, w ramach regulacji przejściowych, uda się zapobiec sytuacji, w której niemożliwym do spełnienia okazałaby się jedna z przesłanek – dotycząca rocznego doświadczenia w sporządzaniu audytów.

Art. 13-14 ustawy zmieniającej

Art. 13 i 14 dotyczą centralnego rejestru oszczędności energii finalnej. W art. 14 przewiduje się, że informacje za rok 2021 instytucja przekaze po raz pierwszy do centralnego rejestru energii finalnej do dnia 31 marca 2022 roku. Przepis ten wynika z konieczności zapewnienia czasu na przygotowanie systemów informatycznych.

Art. 15 i 16 ustawy zmieniającej

Wprowadzane przepisy dotyczą zmian w ustawie – Prawo energetyczne (w art. 45a i art. 45c), które wynikają z art. 9a, 9b, 9c, oraz art. 10a i 11a dyrektywy 2012/27/UE wprowadzonych dyrektywą 2018/2002/UE.

W art. 15 wyznaczony został termin (do dnia 31 grudnia 2021 r.), do którego właściciel lub zarządca budynku przekazuje nieodpłatnie informacje, na temat rozliczeń zużycia ciepłej wody, ciepła i chłodu, jeżeli rozliczenie dokonywane jest na podstawie

wskazań urządzeń, o których mowa w art. 45a ust. 7 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Z kolei treść art. 16 nakłada na właścicieli lub zarządców budynku obowiązek wyposażenia urządzeń w funkcję umożliwiającą zdalny odczyt lub zastąpienia tych urządzeń - posiadających taką funkcję (termin wykonania obowiązku z ustawy materialnej). Adresatem wspomnianego obowiązku instalowania podzielników – ze względu na miejsce montażu urządzenia, są właściciele oraz zarządcy nieruchomości wielolokalowych. Termin ostatecznego wprowadzenia tych zmian upływa w dniu 1 stycznia 2027 r.

Należy podkreślić, że możliwość instalacji nie jest wymagana w krótkim okresie czasu, np. w ciągu jednego roku, ponieważ zgodnie z dyrektywą termin na realizację to 1 stycznia 2027 r. Należy przyjąć, że wprowadzenie zmiany przepisów prawa energetycznego w zakresie art. 45a i dalszych dotyczących rozliczeń kosztów ciepła w budynkach wielolokalowych obejmie ok. 5-letni okres amortyzacji ww. urządzeń dzięki czemu przewiduje się, że montaż ciepłomierzy i podzielników kosztów ciepła z funkcją zdalnego odczytu nie doprowadzi do znacznego wzrostu rocznych opłat za ciepło w statystycznym gospodarstwie domowym.

Art. 17 i 18 ustawy zmieniającej

W art. 17 wprowadzono regułę wydatkową dotyczącą dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, co jest związane z koniecznością poniesienia wydatków na pokrycie działań związanych z utworzeniem i prowadzeniem centralnego rejestru oszczędności energii finalnej.

Zdecydowano, że ustawa wejdzie w życie 14 dni od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem przepisów art. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 3 i 6, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia oraz art. 1 pkt 1 lit. b, pkt 4 i 26, art. 5 oraz art. 13, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

Wejście w życie wybranych przepisów ustawy w dniu następującym po dniu ogłoszenia ma swoje uzasadnienie ze względu na treść art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/2002/UE oraz art. 59 rozporządzenia 2018/1999 i nie naruszają zasad demokratycznego państwa prawnego.

Zapewnienie dłuższego czasu na dostosowanie do nowych przepisów w zakresie umów o poprawę efektywności energetycznej uzasadnione jest dokończeniem trwających

procesów związanych z wyłanianiem dostawców tego typu usług przy zachowaniu pewności prawnej dla podmiotów uczestniczących w procedurach przetargowych.

Z kolei dłuższy czas na wejście w życie przepisów centralnego rejestru oszczędności energii wynika z konieczności zaprojektowania oraz wdrożenia systemu w celu sprawnego działania tego rejestru zaś w zakresie zobowiązań wynikających z umowy o poprawie efektywności energetycznej ze względu na termin wejścia w życie ustawy. Stosowanie przepisów przejściowych w czasie krótszym niż kilka miesięcy przemawia za wydłużeniem *vacatio legis* wprowadzonej regulacji.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa, za wyjątkiem art. 10 ustanawiającego regułę wydatkową w związku z realizacją zadań ustawowych nałożonych na Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Projekt ustawy wpływa natomiast na przychody NFOŚiGW uzyskiwane z tytułu opłaty zastępczej w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej. Wpływ ten zostanie bowiem pomniejszony o koszt utworzenia i utrzymania centralnego rejestru oszczędności energii finalnej.

Cele projektu nie mogą zostać uzyskane w inny sposób niż poprzez zmiany wprowadzone projektem ustawy.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w związku z powyższym nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi uzyskania opinii organów i instytucji Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Banku Centralnego, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 z późn. zm.).