

Beata Brynczak, radca prawny, dyrektor Departamentu Prawa Ochrony Środowiska,
Kancelaria Prawna „Świeca i Wspólnicy” Sp. k.



CO Z NOWĄ USTAWĄ o efektywności energetycznej?

Krajowe przepisy z zakresu efektywności energetycznej wymagają nowelizacji. Obowiązująca ustawa o efektywności energetycznej wygaśnie najpóźniej w 2016 r., a niektóre jej przepisy stracą moc już z końcem bieżącego roku. Wdrożenie natomiast dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej opóźnione jest już ponad rok. Projekt nowej ustawy o efektywności energetycznej miał zostać przyjęty przez Radę Ministrów w II kwartale 2015 r., tymczasem prace legislacyjne wydłużają się. W obecnej sytuacji politycznej - w związku z wyborami parlamentarnymi, choć jest to projekt wdrażający prawo Unii Europejskiej, ciężko jest ocenić kierunek kontynuacji rządowych prac legislacyjnych.¹



■ **Konsekwencje opóźnienia nowelizacji w zakresie efektywności energetycznej**

Projekt nowej regulacji ma zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej², która wygaśnie najpóźniej w dniu 31 grudnia 2016 r., a niektóre jej przepisy stracą moc już z końcem 2015 r. Pierwszą z możliwych konsekwencji opóźnień legislacyjnych jest zatem powstanie, począwszy od kolejnego roku, luki prawnej w zakresie zasad wydawania świadectw efektywności energetycznej. Wygaśnięcie bowiem regulacja dotycząca przetargów wyłaniających przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, za które można uzyskać świadectwa efektywności energetycznej. W aktualnym stanie prawnym Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyduje o liczbie białych certyfikatów udostępnionych w danym roku podmiotom właśnie w procedurze przetargowej. Brak podstawy prawnej do przeprowadzenia przetargu może skutkować brakiem możliwości wydania świadectw, a w konsekwencji pozostawieniem przedsiębiorcom jedynie możliwości poniesienia opłaty zastępczej celem wywiązania się z zobowiązań nakładanych przez przepisy. Taki stan prawny zasadniczo wypaczy cel istnienia systemu świadectw efektywności energetycznej.

Problemem jest nie tylko perspektywa wygaśnięcia obowiązujących norm. Krajowe przepisy przede wszystkim nie są dostosowane do prawa UE. Aktualna regulacja nie zapewnia bowiem spójności polskiego porządku prawnego z prawem UE w zakresie wyznaczenia celów efektywności energetycznej na 2020 r. poprzez ustalenie odpowiednich ram prawnych oraz w zakresie

środków służących wspieraniu efektywności energetycznej, zapewniających osiągnięcie celów klimatyczno-energetycznych na 2020 r., a także dalszą poprawę efektywności energetycznej po tej dacie.

Konieczna i pilna jest implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE³. Termin jej transpozycji minął już ponad rok temu - 5 czerwca 2014 r. Przekroczenie terminu implementacji dyrektywy powoduje, że nie są realizowane cele w niej wyrażone oraz brak jest mechanizmów gwarantujących skorzystanie z przewidzianych w niej ram prawnych. Dodatkowo brak terminowego wdrożenia prawa UE naraża na ryzyko wszczęcia postępowania w sprawie kar za opóźnienie transpozycji do prawa krajowego.

■ **Rozwiązania zaproponowane w projekcie nowej ustawy o efektywności energetycznej**

Analizę proponowanych rozwiązań dotyczących krajowych przepisów o efektywności energetycznej można na chwilę obecną odnieść do projektu ustawy z dnia 22 maja 2015 r. („wersja 1.23”) oraz przepisów dyrektywy 2012/27/UE, która podlega wdrożeniu w przygotowywanej regulacji.

Należy podkreślić, że podstawowym celem opracowywanej ustawy jest z jednej strony kontynuacja rozwiązań prawnych dotyczących działań nakierowanych na poprawę efektywności energetycznej, zakreślonych przez dyrektywę 2006/32/WE Parlamentu Euro-

pejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/76/EWG⁴, a z drugiej - stworzenie w krajowym porządku prawnym regulacji stanowiących podstawę dla rozwiązań wynikających z dyrektywy 2012/27/UE. Jednocześnie projektodawca wprowadza przepisy korygujące dotychczasowe rozwiązania, które nie sprawdziły się w praktyce.

Z analizy przepisów dyrektywy 2012/27/UE wynika, że zagadnienia w niej uregulowane wymuszają istotną zmianę w obowiązującym systemie świadectw efektywności energetycznej. W projekcie ustawy utrzymano istniejący system białych certyfikatów ze względu na to, że jest to efektywny mechanizm osiągania celów dyrektywy 2012/27/UE. Zaletą tego systemu jest także możliwość objęcia nim szerokiej grupy podmiotów realizujących przedsięwzięcia mające na celu poprawę efektywności energetycznej w różnych płaszczyznach gospodarki. Nowelizacja tego systemu obejmuje dwie główne zmiany - rezygnację z opłaty zastępczej oraz odstąpienie od przetargowego trybu przydzielania certyfikatów.

Odmienne od dotychczasowej regulacji, w projekcie ustawy jedynie tymczasowo umożliwiono częściową realizację obowiązków przez podmioty zobowiązane poprzez uiszczenie opłaty zastępczej. Taka możliwość ma zostać utrzymana jedynie w okresie trzech lat (2016-2018). Opłata zastępcza ma w tym czasie stopniowo wzrastać. Rozwiązanie to jest uzasadnione przez projektodawcę jako potrzebne ze względu na to, że na gruncie obowiązującej obecnie ustawy wiele podmiotów korzysta z możliwości uiszczenia opłaty zastępczej zamiast uzyskiwać świadectwa efektywności energetycznej i przedstawiać je do

1. Rozważania przedstawione w artykule odnoszą się do stanu prawnego i etapu prac legislacyjnych na dzień 15 października 2015 r.

2. Dz. U. Nr 94, poz. 551, z późn. zm.

3. Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1

4. Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, str. 64

umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki. Taki sposób realizowania zobowiązań, w ocenie projektodawcy, podważa sens funkcjonowania systemu świadectw efektywności energetycznej, ma negatywny wpływ na rynek środków poprawy efektywności energetycznej, a ponadto stoi w sprzeczności z przepisami dyrektywy 2012/27/UE. Celem zaproponowanej zmiany jest zapobieżenie występującym obecnie zjawiskom. Jednak ten kierunek zmian ma także przeciwników, zdaniem których rezygnacja z opłaty zastępczej będzie niekorzystna dla rynku, bowiem opłata ta pełni funkcję ochronną przed zbyt dużym wzrostem cen świadectw i rynkowymi spekulacjami. Jej brak może wiązać się z brakiem takiej ochrony na rynku.

W projekcie ustawy zmieniono sposób realizowania obowiązków dotyczących efektywności energetycznej oraz zasady uzyskania i przedstawienia do umorzenia białych certyfikatów. Nowa ustawa przewiduje dwa sposoby wywiązania się z obowiązków: poprzez zrealizowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej lub poprzez uzyskanie i przedstawienie do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej. Rodzaje przedsięwzięć, które mogą być realizowane zostały ujęte w katalogu zamkniętym w przepisach projektowanej ustawy. Obejmują one między innymi przedsięwzięcia takie jak: izolacja instalacji przemysłowych, przebudowa i remont budynków, odzyskiwanie energii. Przedsięwzięcia te mają zostać zrealizowane u odbiorcy końcowego. Doprecyzowanie wykazu przedsięwzięć ma zostać dokonane w drodze obwieszczenia. Niezrozumiałe jest w tym zakresie nieskorzystanie przez projektodawcę z możliwości wydania rozporządzenia, jako aktu powszechnie obowiązującego i zapewniającego pewność i stałość ustalonej w takim akcie wykonawczym listy przedsięwzięć, w przeciwieństwie do obwieszczenia, które nie jest wiążące i może ulegać licznym zmianom.

Zmieni się także procedura wydawania świadectw efektywności energetycznej. Będą one udzielane jako potwierdzenie deklarowanej oszczędności energii finalnej wynikającej z realizacji określonego przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej. Świadectwa nie będą już wydawane w trybie przetargowym. Jest to zmiana korzystna, bowiem uprości w istotny sposób procedurę wydawania białych certyfikatów. Uproszczenie to powinno także mieć wpływ na szybkość postępowań. Dodatkowym uproszczeniem jest wprowadzenie możliwości złożenia wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki będzie rozliczał wykonanie obowiązków nałożonych projektowaną ustawą w zakresie realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej lub uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej w okresie trzyletnim, do dnia 31 marca danego roku, chyba, że podmiot zobowiązany wystąpi z wnioskiem o rozliczenie obowiązku po upływie roku lub dwóch lat. Rozwiązanie to jest krytykowane jako mało precyzyjne.

Projekt nowej ustawy wprowadza także nowe regulacje dotyczące zasad prowadzenia audytu energetycznego. Celem audytu energetycznego przedsiębiorstwa będzie przede wszystkim przeprowadzenie szczegółowych i potwierdzonych wyliczeń w zakresie proponowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej oraz dostarczenie informacji o potencjalnych oszczędnościach energii. Przedsiębiorcy, z wyjątkiem mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy - w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej, będą zobowiązani do jego przeprowadzenia lub do zlecenia jego przeprowadzenia, co cztery lata. Dostosowania wymagają przepisy przejściowe zawarte w projekcie ustawy dotyczące wykonania pierwszego audytu energetyczne-

go przedsiębiorstwa. Aktualnie projekt przewiduje realizację tego obowiązku w grudniu 2015 r. Data ta wydaje się być nierealna nie tylko ze względu na opóźnienia legislacyjne, ale także czas i środki konieczne do zaangażowania celem przeprowadzenia audytu - podmioty zobowiązane mogą nie mieć odpowiednich zasobów, aby dotrzymać zbyt krótkiego terminu.

Zgodnie z projektem nowej ustawy reformie ulegnie system kar. Zmiany te powinny ucieszyć przedsiębiorców. Po pierwsze, obniżono górną granicę kary za nieprzedstawienie do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej po weryfikacji oszczędności energii finalnej, która będzie wynosiła 3 000 000 zł. Dotychczasowy limit kar był oceniany jako niewspółmiernie wygórowany w stosunku do przewinienia. Po drugie, nowa regulacja umożliwia miarkowanie kar pieniężnych poprzez uwzględnienie przy ich wymierzaniu zakresu naruszeń, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych możliwych do uzyskania z tytułu naruszeń. Kolejną zmianą jest wyposażenie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w uprawnienie do całkowitego odstąpienia od wymierzenia kary, pod warunkiem, że zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim Prezes URE powziął o tym wiadomość. Odstąpienie od karanía oznacza liberalizację przepisów w zakresie nakładania kar pieniężnych.

■ Wnioski

Z całą pewnością należy stwierdzić, że nowa ustawa o efektywności energetycznej jest niezbędna. Konieczne jest wdrożenie przepisów prawa UE, a także zapewnienie ciągłości istniejących krajowych ram prawnych dotyczących efektywności energetycznej. Obawy budzi jednak tempo prac legislacyjnych, a także niektóre rozwiązania, które są nieprecyzyjne bądź niedostosowane do potrzeb rynkowych. □