



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 12 kwietnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych
innych ustaw**

(druk nr 346)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest implementacja do prawa krajowego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 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”.

Dyrektywa 2018/2002/UE wyznaczyła ogólny cel oszczędności energii dla Unii Europejskiej (UE) w wysokości 32,5 % w stosunku do scenariusza referencyjnego (PRIMES 2007). Cel ten 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 członkowskie UE 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 Mtoe.

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. W uzasadnieniu ustawy podkreśla się, iż aby uniknąć zagrożenia w postaci 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 z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej mają na celu stworzenie w krajowym porządku prawnym podstaw 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 polskim prawie obowiązuje system certyfikatów efektywności energetycznej. Nie są natomiast szeroko stosowane inne alternatywne narzędzia, osiągnięcia postępu w efektywności użytkowania energii. Obowiązujący system świadectw efektywności energetycznej okazał się niewystarczający w zakresie wypełnienia wyznaczonego przepisami unijnymi celu. W związku z powyższym w ustawie przewiduje się modyfikację przepisów odnoszących się do umów o poprawę efektywności energetycznej (objęcie systemem większej liczby podmiotów, w tym podmiotów wprowadzających paliwa ciekłe do obrotu) i dopuszczenie tzw. środków alternatywnych, jako narzędzia uzupełniającego system świadectw efektywności energetycznej. Środki alternatywne zostały zdefiniowane w ustawie jako programy i instrumenty służące poprawie efektywności energetycznej, finansowane m. in. z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, budżetu UE oraz środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu.

W uzasadnieniu podnosi się, że 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

cieplej wody użytkowej charakteryzujące się wyższą klasą efektywności energetycznej, bądź przyłączeniu do sieci ciepłowniczej.

Stosownie do wymagań dyrektywy 2018/2002/UE ustawa poszerza katalog podmiotów objętych systemem świadectw efektywności energetycznej o przedsiębiorstwa paliwowe wprowadzające paliwa ciekłe do obrotu. 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.

Ustawą nowelizującą ponadto wprowadzono definicje następujących pojęć: energia finalna, paliwo ciekłe, podmiot paliwowy, wprowadzenie paliw ciekłych do obrotu oraz rozpoczęcie prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej.

W ustawie przewiduje się również doprecyzowanie zakresu informacji przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw klimatu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – w zakresie efektywności energetycznej.

Mając na względzie uniknięcie podwójnej regulacji, ustawą nowelizującą uchyla się część krajowych przepisów dotyczących obowiązków w zakresie sporządzania krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej – w związku z faktem, iż obowiązki te zostały określone w obowiązujących przepisach UE.

Ustawą tworzy się centralny rejestr oszczędności energii finalnej. Rejestr ten będzie prowadzony przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. W rejestrze mają być gromadzone dane dotyczące zrealizowanych projektów efektywności energetycznej za pomocą środków alternatywnych, w tym informacje na temat konkretnych projektów, podmiotów realizujących te projekty, formy i kwoty dofinansowania, a także wysokości uzyskanych średniorocznych oszczędności energii i sposobu ich potwierdzenia, okresu uzyskiwania oszczędności energii oraz informacje o skumulowanej ilości oszczędności energii finalnej do 2030 r.

Precyzuje się także wymagania dla podmiotów sporządzających audyt efektywności energetycznej. Zgodnie z zaproponowanymi zmianami w ustawie o efektywności energetycznej – 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. W myśl uzasadnienia 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 do wykształcenia lub doświadczenia osób sporządzających audyty na potrzeby wydawania świadectw efektywności energetycznej skutkuje niskim poziomem sporządzanych audytów.

Poza wskazanymi powyżej rozwiązaniami przedmiotowa nowelizacja wprowadza zmiany w ustawach: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym.

Zmiany w ustawie – Prawo energetyczne w szczególności przewidują nałożenie na właścicieli lub zarządzających budynkami obowiązku 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. Ponadto wprowadzone przepisy nakazują zamontowanie we wszystkich budynkach zasilanych z sieci ciepłowniczej urządzenia pomiarowego zaopatrzonego w funkcję zdalnego

odczytu, na granicy dostawy ciepła (obowiązek opomiarowania na granicy dostawy, urządzeniami posiadającymi funkcje zdalnego odczytu, dotyczyć ma również odbiorców końcowych, którymi są właściciele domów jednorodzinnych przyłączanych do sieci ciepłowniczej). Uwzględniają też obowiązek montowania urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych lub podzielników kosztów tam, gdzie jest to technicznie możliwe i ekonomicznie opłacalne. 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 ustawy 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.

Zmiany w pozostałych ustawach są wynikiem zmian wprowadzanych do ustawy o efektywności energetycznej.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem:

- przepisów usuwających z ustawy o efektywności energetycznej obowiązki w zakresie sporządzania krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej – które mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia,
- proponowanego brzmienia art. 14 ust. 2 ustawy o efektywności energetycznej, który wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2021 r.,
- nowych przepisów w zakresie umów o poprawę efektywności energetycznej oraz przepisów odnoszących się do utworzenia centralnego rejestru oszczędności energii, które wejdą w życie w dniu 1 stycznia 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 957) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Następnie projekt trafił do prac w sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 10 marca 2021 r., Komisja wniosła o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1001). Komisja zaproponowała poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym oraz 6 poprawek, które precyzowały przepisy projektu, usuwały ewentualne wątpliwości

interpretacyjne, a także przewidywały, iż zmiana w art. 14 ust. 2 ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2021 r.

W trakcie drugiego czytania na 27. posiedzeniu Sejmu w dniu 16 marca 2021 r. zgłoszono 1 poprawkę, która została następnie wycofana. Sejm uchwalił ustawę na 27. posiedzeniu w dniu 17 marca 2021 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję, przy 428 głosach za, 4 głosach przeciw, 13 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 5. Przedmiotowy przepis przewiduje uzupełnienie ustawy o efektywności energetycznej o art. 7a. Zgodnie z ust. 1 w art. 7a minister właściwy do spraw klimatu zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej wytyczne dotyczące zawierania umów o poprawę efektywności energetycznej, natomiast ust. 2 w art. 7a przewiduje, iż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu, do dnia 31 marca każdego roku, informację zawierającą liczbę zawartych umów o poprawę efektywności energetycznej, a także średnioroczną oszczędność energii finalnej możliwą do uzyskania w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej i okres uzyskiwania tych oszczędności. Redakcja przepisu art. 7a jest niezgodna z wymogami § 55 Zasad techniki prawodawczej. Zasada wyrażona w § 55 przewiduje, że podstawowe jednostki redakcyjne ustawy (artykuł) powinny stanowić samodzielną treściowo całość (każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł). Podział artykułu na ustępy może nastąpić, jedynie w przypadku gdy – między kilkoma zdaniem wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe. Wydaje się, iż proponowana redakcja art. 7a nie czyni zadość powyższymi wymogom. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawek:

– w art. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) po art. 7 dodaje się art. 7a i art. 7b w brzmieniu:

„Art. 7a. Minister właściwy do spraw klimatu zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu wytyczne dotyczące zawierania umów o poprawę efektywności energetycznej.

Art. 7b. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu, do dnia 31 marca każdego roku, informację zawierającą:

- 1) liczbę zawartych umów o poprawę efektywności energetycznej,
- 2) średnioroczną oszczędność energii finalnej możliwą do uzyskania w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej i okres uzyskiwania tych oszczędności

– za poprzedni rok kalendarzowy.”;”;

Konsekwencją przyjęcia powyższej poprawki jest zmiana w art. 7 nowelizacji.

– w art. 7 wyrazy „w art. 7a ust. 2” zastępuje się wyrazami „w art. 7b”;

- 2) Art. 1 pkt 26 w zakresie art. 35b ust. 1 zdanie drugie. Wskazana regulacja przewiduje, że wprowadzenie do centralnego rejestru oszczędności energii finalnej danych jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na ich przetwarzanie. Ocena przedmiotowego przepisu powinna uwzględniać stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO), do projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 957. PUODO podkreśla m.in., iż „niewłaściwym i wskazującym na niezrozumienie stosowania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), zwane dalej „rozporządzeniem 2016/679”, jest przyjmowanie równoznaczności wprowadzania danych do systemu informatycznego z wyrażeniem zgody na ich przetwarzanie. Jednocześnie takie brzmienie przepisu przeczy zasadzie dobrowolności zgody i możliwości jej odwołania w każdym czasie stosownie do art. 7 rozporządzenia 2016/679. Po pierwsze, odbieranie zgody na przetwarzanie danych osobowych jest niewłaściwe i nie powinno mieć miejsca gdy przetwarzanie danych następuje na zasadzie obowiązku, tj. na podstawie i w wykonaniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa (art. 6 ust. 1 lit. a i c rozporządzenia 2016/679). (...). Po drugie warunki legalnego przetwarzania danych osobowych – m. in. zgoda i dopuszczalność

przetwarzania wynikająca z obowiązujących przepisów prawa wprawdzie legalizują przetwarzanie danych osobowych, ale nie mogą być ze sobą utożsamiane – są odrębnymi przesłankami”. Propozycja poprawki w rozpatrywanej sprawie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawicieli autorów ustawy;

- 3) Art. 3 pkt 2 lit. c. W odniesieniu do zmian proponowanych w ust. 7a i 7b w art. 45a ustawy – Prawo energetyczne (zakres zmian został przedstawiony na str. 4 i 5 niniejszej opinii) należy podkreślić, iż zgodnie ze wskazanym powyżej stanowiskiem PUODO: instalacja inteligentnych liczników powoduje ryzyko profilowania, do którego odnoszą się przepisy m.in. art. 22 rozporządzenia 2016/ 679. Informacje zbierane od odbiorców końcowych przy pomocy inteligentnych liczników pozwalają bowiem na zbudowanie profilu użytkownika w zakresie ilości zużywanej energii (ciepła/chłodu) i tym samym uzyskiwanie szczegółowych informacji o jego zachowaniach lub preferencjach. Podmioty, którym przekazywane są informacje z liczników mają wiedzę o tym, w jakich ilościach i kiedy użytkownik zużywa energię, co pozwala na ustalenie, np. w jakich godzinach użytkownik pracuje, że posiada wiele sprzętów elektrycznych czy rozbudowany system rozwiązań w zakresie zaopatrzenia i wykorzystania energii. Mając na uwadze powyższe stanowisko PUODO, rozwiązania wprowadzane przedmiotową ustawą powinny ściśle określać cel wykorzystania danych pozyskiwanych przez inteligentne urządzenia posiadające funkcje zdalnego odczytu, tak aby pozyskane informacje nie służyły celom nieprzewidzianym przedmiotowymi przepisami.
- 4) art. 18 pkt 1. Przepis art. 18 pkt 1 przewiduje, że przepisy usuwające z ustawy o efektywności energetycznej obowiązki w zakresie sporządzania krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Odstąpienie od zasady co najmniej 14-dniowego okresu *vacatio legis* (ust. 2 w art. 4) jest dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna wartość konstytucyjna. Prawodawca ma ponadto obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu, wskazując jakie wartości przemawiają za

zastosowaniem takiego rozwiązania. Podkreślenia wymaga, iż przy skracaniu okresu *vacatio legis* wartość konstytucyjna związana z *vacatio legis* musi ustąpić innej, donioślejszej wartości konstytucyjnej. W uzasadnieniu do przedmiotowej ustawy nie uczyniono zadość wskazanym wymogom.

Propozycja poprawki:

- art. 18 skreśla się pkt 1.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator