

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej stanowi realizację zapowiedzi zmian legislacyjnych wskazanych w exposé Premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r., w którym znalazło się zobowiązanie do podjęcia działań rządowych w celu zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. Nr 94, poz. 551) zawiera regulacje m.in. dotyczące uzyskiwania uprawnień audytora efektywności energetycznej na potrzeby funkcjonowania systemu tzw. białych certyfikatów wprowadzanych tą ustawą. Rozdział 5 ustawy dotyczy zasad sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz uzyskiwania uprawnień audytora efektywności energetycznej. Przepisy tego rozdziału zawierają regulacje dotyczące w szczególności:

- 1) wymagań stawianych osobom, które mogą sporządzać audyty efektywności energetycznej, przesłanek utraty uprawnień audytora efektywności energetycznej, obowiązku podlegania przez tego audytora ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku ze sporządzaniem audytu efektywności energetycznej;
- 2) sprawdzenia spełnienia wymagań stawianych osobom ubiegającym się o nadanie uprawnień audytora efektywności energetycznej przez komisje kwalifikacyjne;
- 3) jednostek, przy których Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może powoływać komisje kwalifikacyjne, przesłanek odwołania komisji kwalifikacyjnych i ich członków;
- 4) upoważnienia dla ministra właściwego do spraw gospodarki działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do wydania rozporządzenia określającego m.in. sposób przeprowadzenia szkolenia oraz egzaminu dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień audytora efektywności energetycznej;
- 5) uznawania kwalifikacji zdobytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwach członkowskich EFTA, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 63, poz. 394).

Regulacje zawarte w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej warunkują możliwość uzyskania uprawnień audytora efektywności energetycznej od spełnienia określonych wymogów. Zgodnie z art. 29 ww. ustawy, audyt efektywności energetycznej może sporządzić osoba, która:

- 1) ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych;
- 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne przeciwko mieniu, wiarygodności dokumentów, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe;
- 3) ukończyła magisterskie studia wyższe w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, w zakresie technicznym;
- 4) odbyła szkolenie dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień audytora efektywności energetycznej lub ukończyła co najmniej roczne studia podyplomowe umożliwiające uzyskanie wiedzy z zakresu zagadnień określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 33 ust. 7 ustawy o efektywności energetycznej;
- 5) złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora efektywności energetycznej.

Brak powyższych kwalifikacji uniemożliwia sporządzenie opracowania, jakim jest audyt efektywności energetycznej. Wykonanie takiego opracowania przez osobę niespełniającą przedmiotowych warunków mimo tego, że samo opracowanie zawiera wszystkie wymagane przez przepisy ustawy i przepisy wykonawcze elementy i jest sporządzone przy wykorzystaniu rzetelnej wiedzy inżynierskiej, nie może być uznane przez Prezesa URE za czyniące zadość przepisowi art. 29 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej.

Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, w przetargu może uczestniczyć podmiot, który przedłoży Prezesowi URE prawidłowo wypełnioną deklarację przetargową wraz z audytem efektywności energetycznej sporządzonym dla przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej określonego w tej deklaracji. Audyt efektywności energetycznej jest podstawą dla podmiotu przystępującego do przetargu do wypełnienia deklaracji przetargowej, w szczególności w zakresie wskazania danych dotyczących ilości energii zaoszczędzonej średnio w ciągu roku w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Podanie w deklaracji przetargowej nieprawdziwych albo wprowadzających w błąd informacji skutkuje nałożeniem przez Prezesa URE kary pieniężnej, określonej

w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, na podmiot realizujący przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej.

W interesie podmiotu zlecającego opracowanie takiego audytu jest zatem wybór osoby wiarygodnej, legitymującej się odpowiednimi referencjami. Podmiot realizujący przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej odpowiada bowiem za zrealizowanie go zgodnie z deklaracją przetargową. W związku z propozycją uchylenia przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej zawierających upoważnienie dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy zakres obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej audytorów efektywności energetycznej, ewentualne szkody wyrządzone w związku ze sporządzaniem audytu efektywności energetycznej przez osobę sporządzającą ten audyt będą mogły być naprawiane tylko w takim zakresie, w jakim może ona odpowiadać swoim majątkiem lub z racji zawarcia dobrowolnej umowy ubezpieczenia OC. Kwestie odpowiedzialności za szkody mogą być oczywiście uregulowane w umowie pomiędzy podmiotem zlecającym wykonanie audytu i osobą wykonującą ten audyt.

W art. 23 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej przewidziano możliwość wyrywkowego weryfikowania, przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki lub podmioty, którym zleci on wykonanie weryfikacji, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, audytu efektywności energetycznej sporządzanego dla przedsięwzięcia zgłaszanego do przetargu lub oszczędności energii osiągniętej w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia. Ma to na celu zagwarantowanie odpowiedniej jakości audytów efektywności energetycznej oraz uniemożliwienie nadużyć w zakresie sporządzania tych audytów. Prezes URE wyrywkowo weryfikuje audyty efektywności energetycznej sporządzone dla przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, w związku z którym zadeklarowano osiągnięcie oszczędności energii w ilości co najmniej 100 toe średnio w ciągu roku – przed i po zrealizowaniu tego przedsięwzięcia. Natomiast dla przedsięwzięć, w związku z którymi zadeklarowano osiągnięcie oszczędności energii w ilości nieprzekraczającej 100 toe średnio w ciągu roku, dla których nie jest wymagane przedstawienie powykonawczego audytu efektywności energetycznej, Prezes URE może dokonać wyrywkowej weryfikacji oszczędności energii osiągniętej w wyniku realizacji przedsięwzięcia, z ilością energii zaoszczędzonej określonej w deklaracji przetargowej.

Podobne rozwiązania w zakresie weryfikacji audytów energetycznych zawiera ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 223, poz. 1459, z późn. zm.). Zgodnie z tą ustawą przyznanie premii na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego następuje przed jego zrealizowaniem, dlatego też osiągnięcie oszczędności ma potwierdzać opracowanie w formie audytu energetycznego. Audyt ten zawiera ocenę stanu technicznego przedmiotu finansowania oraz opis możliwych wariantów przedsięwzięcia wraz ze wskazaniem wariantu optymalnego. Podlega on weryfikacji wykonanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który rozpatruje wnioski o przyznanie premii termomodernizacyjnej. Weryfikacja może zostać również zlecona innym podmiotom wyłonionym zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

W tym wypadku weryfikacja audytu jest wystarczającą formą zabezpieczenia prawidłowego działania systemu przyznawania środków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów nie zawiera regulacji dotyczących osób uprawnionych do sporządzania audytów energetycznych. Ogranicza się natomiast jedynie do wskazania elementów obligatoryjnych, które powinien zawierać sam audyt energetyczny. Do przedmiotowej ustawy zostały również wydane akty wykonawcze, określające m.in. szczegółowy zakres i formę audytu energetycznego oraz sposób i tryb weryfikacji tego audytu.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej przewiduje również wydanie rozporządzenia określającego szczegółowe wymagania dotyczące zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, metody obliczania oszczędności energii oraz sposobu i trybu weryfikacji uzyskiwanych oszczędności energii.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej jest odpowiedzią na podnoszone w trakcie niedługiego okresu obowiązywania ustawy o efektywności energetycznej (weszła w życie 11 sierpnia 2011 r.) postulaty dotyczące w szczególności stworzenia osobom zainteresowanym, posiadającym wiedzę i doświadczenie w wymaganym zakresie, możliwości wykonywania audytów efektywności energetycznej. Przedmiotowe postulaty dotyczyły w szczególności wymogu posiadania wyższego wykształcenia w zakresie technicznym oraz obowiązku odbycia specjalistycznego szkolenia lub ukończenia studiów podyplomowych w zakresie

sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej. Argumentowano, że jest to stawianie niepotrzebnych barier osobom, które np. nie posiadają wyższego wykształcenia w zakresie technicznym, natomiast opierają swoją wiedzę na wieloletnim doświadczeniu w wykonywaniu opracowań technicznych dotyczących efektywności energetycznej urządzeń technicznych, instalacji lub budynków. Natomiast w zakresie odnoszącym się do kwestii szkoleń podnoszono, iż dotychczasowe przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej mogą stwarzać niepotrzebne bodźce do rozwoju rynku firm szkoleniowych, które i tak powstawałyby w sytuacji braku przepisów ustawowych i istniejącego popytu na takie usługi.

Szeroki zakres przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, dla których można sporządzić audyt efektywności energetycznej (przykładowy wykaz przedsięwzięć znajduje się w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej) oraz stopień ich skomplikowania nie pozwala stwierdzić, że audyt ten może być sporządzony przez osoby nieposiadające odpowiedniej wiedzy oraz wieloletniego doświadczenia w zakresie sporządzania opracowań w dziedzinie szeroko pojętej efektywności energetycznej.

Osobami zainteresowanymi sporządzaniem audytów efektywności energetycznej są w szczególności audytorzy energetyczni sporządzający audyty energetyczne na potrzeby systemu wprowadzonego przez ustawę z dnia z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, osoby które posiadają kwalifikacje do eksploatacji sieci, urządzeń lub instalacji, potwierdzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.) oraz osoby posiadające uprawnienia do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynków, przyznane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.). Stawianie przez ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej warunków dotyczących osób, które mogą sporządzać audyty efektywności energetycznej, w przypadku tych dwóch ostatnich osób, jest powielaniem obowiązku potwierdzania kwalifikacji, które te osoby już posiadają. Dopuszczalna jest sytuacja, w której niektóre osoby sporządzające audyty efektywności energetycznej będą specjalizować się w wykonywaniu prostych audytów dla budynków, inne zaś dla bardziej skomplikowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej realizowanych w przedsiębiorstwach energetycznych lub

zakładach przemysłowych, dotyczących np. urządzeń potrzeb własnych czy modernizacji urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych. Zapobiegnie to sytuacji, w której audytor efektywności energetycznej miałby być osobą posiadającą kwalifikacje w zakresie wszystkich możliwych do wykonania i zgłoszenia do przetargu, organizowanego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

Zgodnie z art. 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej proponuje się uchylene przepisów utrudniających uzyskanie uprawnień audytora efektywności energetycznej, m.in. regulacji dotyczących wymogów, jakie musi spełniać osoba, która ubiega się o nadanie uprawnień audytora efektywności energetycznej, przesłanek utraty tych uprawnień, obowiązku podlegania przez audytorów efektywności energetycznej ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku ze sporządzeniem audytu efektywności energetycznej, powoływania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki komisji kwalifikacyjnych przeprowadzających egzamin na audytora efektywności energetycznej oraz rodzajów jednostek organizacyjnych, przy których takie komisje mogą być powoływane. Wśród uchylanych przepisów znajduje się również upoważnienie dla Ministra Gospodarki do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzenia szkolenia oraz egzaminu dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień audytora efektywności energetycznej. Powyższe rozporządzenie nie zostało jeszcze wydane. Wprowadzenie przedmiotowej regulacji spowoduje również utratę mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej audytora efektywności energetycznej (Dz. U. Nr 210, poz. 1248).

Propozycja nowelizacji ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej zawiera zatem przepisy, które uchylają wszystkie regulacje dotyczące uzyskiwania uprawnień audytora efektywności energetycznej. Pozostawia się natomiast przepisy regulujące wymagania dotyczące sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej. Oznacza to, że zgodnie z założeniem, audyt efektywności będzie mógł być sporządzony przez podmiot, który nie musi potwierdzać ww. kwalifikacji w drodze administracyjnej, tj. przed komisją kwalifikacyjną powołaną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Nie oznacza to natomiast, że audyty będą sporządzane przez osoby niekompetentne. Zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo

energetyczne osoby, które zajmują się eksploatacją sieci, urządzeń lub instalacji obowiązane są posiadać kwalifikacje potwierdzone świadectwem wydanym przez komisje kwalifikacyjne (art. 54 ust. 1). Przepis ten ma na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa tych osób, ale jednocześnie wyłącza możliwość wykonywania czynności związanych z eksploatacją lub dozorem sieci, urządzeń lub instalacji przez osoby do tego niepowołane. Większość przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, charakteryzujących się dużym stopniem skomplikowania, dotyczy właśnie takich urządzeń, instalacji lub sieci, które znajdują się w szczególności w przedsiębiorstwach energetycznych. Nie mogą mieć z nimi do czynienia osoby, które nie posiadają wiedzy i doświadczenia w tym zakresie. Jest to gwarancją, że audyt efektywności energetycznej nie zostanie wykonany przez przypadkową osobę, ale taką, która posiada ww. kwalifikacje potwierdzone świadectwem. Jeżeli chodzi natomiast o przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, które dotyczą swoim zakresem odbiorców końcowych, czyli np. dotyczące modernizacji budynków, to w tym zakresie funkcjonują już audytorzy energetyczni wykonujący audyty na potrzeby systemu wspierania termomodernizacji, wprowadzonego ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Zatem na rynku istnieją osoby kompetentne do sporządzania audytów w zakresie oceny efektywności energetycznej budynków.

Jak wskazano w procedowanym obecnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów¹⁾, nadmierne regulowanie zawodów jest przyczyną osłabienia konkurencji w regulowanej branży, co prowadzi do wzrostu cen i spadku dostępności usług dla niektórych członków społeczeństwa. To z kolei może spowodować obniżenie innowacyjności w obrębie regulowanej profesji. Jak udowodniło Ministerstwo Sprawiedliwości, stopień regulacji i restrykcji w dostępie do określonych zawodów jest w Polsce znacznie wyższy niż w innych krajach.

Skutkiem nadmiernej regulacji może być również sytuacja przeregulowania rynku i nieosiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest dostępność na rynku wysokiej jakości audytów efektywności energetycznej. Ministerstwo Gospodarki stoi na stanowisku, że wysokiej jakości audytów nie zagwarantuje skomplikowany system uzyskiwania

¹⁾ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/33823>

uprawnień audytora efektywności energetycznej, ale konkurencja na rynku usług związanych ze sporządzaniem takich audytów. Administracyjne reglamentowanie dostępu do tego rynku może jedynie wypaczyć jego funkcjonowanie poprzez dopuszczenie do wykonywania zawodu osób, które co prawda zdobyły kwalifikacje, ale wcale nie muszą ich doskonalić i aktualizować oraz pogłębiać wiedzy w dziedzinie, w której się poruszają, z uwagi na to, że funkcjonują na rynku, na którym nie muszą obawiać się szerokiej konkurencji. Sytuacja braku konkurencji powoduje również zawyżanie cen oferowanych usług, w tym wypadku sporządzania audytu efektywności energetycznej. Zjawisko to może prowadzić również do spadku innowacyjności w obrębie regulowanej profesji.

Co więcej w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów podniesiono bardzo istotną kwestię ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, w tym prawa do wyboru zawodu i swobody podejmowania pracy, w kontekście ograniczania dostępu do zawodów: „Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Ograniczeniem tej wolności może być jedynie ochrona wartości wyższych takich jak zdrowie publiczne czy bezpieczeństwo publiczne. Wątpliwym jest więc czy utrzymywanie rozbudowanego systemu zawodów regulowanych w Polsce uzasadnione jest przez te wymienione powyżej wartości. Ponadto nie można również zapominać, że nadmierne ograniczanie dostępu do wykonywania zawodów jest sprzeczne z unijną zasadą swobody przepływu pracowników. Brak realizacji tej zasady utrudnia rozwój jednolitego rynku wspólnotowego, a co za tym idzie zwiększania konkurencyjności Unii Europejskiej poprzez mobilność zawodową jej obywateli”.

Należy wskazać, że w większości państw Unii Europejskiej obowiązek wykonywania wstępnej kwalifikacji zainteresowanych oraz wdrożenia systemu zatwierdzania audytorów efektywności energetycznej nie jest jasno określony i unormowany prawnie. W decydującej części państw członkowskich wstępna kwalifikacja audytorów odbywa się na podstawie oceny kwalifikacji w zakresie wykształcenia technicznego, doświadczenia zawodowego, uczestnictwa w specjalistycznych kursach lub członkostwa w zrzeszeniu lub akredytowanej jednostce. Jednostką, która może określać kryteria kwalifikacji audytorów, jest w 40% przypadków administracja

państwowa. Natomiast w pozostałych przypadkach są to firmy energetyczne, zrzeszenia audytorów, firmy prywatne, administracja lokalna i inne kategorie podmiotów.²⁾

Zmieniana ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej stanowi implementację dyrektywy 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych (Dz. Urz. WE L 114 z 27.04.2006). Ustawa ta została notyfikowana w Bazie Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych jako środek transpozycji ww. dyrektywy.

Przedmiotowa dyrektywa (art. 4) nakazuje państwom członkowskim realizować cel indykacyjny w zakresie oszczędności energii, przewidziany do osiągnięcia w dziewiątym roku stosowania dyrektywy 2006/32/WE. Cel ten ma być ustalany i obliczany na podstawie danych statystycznych, zgodnie z przepisami i metodologią, które są określone w załączniku I ww. dyrektywy. Zgodnie z tym załącznikiem, cel wynosi 9% średniego rocznego zużycia energii finalnej w danym kraju przez wszystkich użytkowników energii objętych dyrektywą 2006/32/WE i jest wynikiem kumulowanych rocznych oszczędności energii uzyskanych w ciągu dziewięcioletniego okresu stosowania tej dyrektywy. Krajowe oszczędności energii związane z celem indykacyjnym w zakresie oszczędności energii są mierzone począwszy od dnia 1 stycznia 2008 r.

Jak wynika z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r. Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej, postęp w realizacji krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią jest bardzo optymistyczny. Jak wskazano w przedmiotowym dokumencie, Polsce udało się osiągnąć oszczędność energii na poziomie 5,9% w stosunku do średniego jej zużycia z lat 2001 – 2005, przy czym planowany do osiągnięcia na 2011 r. cel pośredni zakładał oszczędności na poziomie 2%. Oznacza to, że Polska nie powinna mieć problemów z wykazaniem osiągnięcia wymaganych przez przepisy dyrektywy 2006/32/WE celów w zakresie oszczędności energii finalnej na 2016 r.

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej zakładano, że w wyniku wdrożenia systemu białych certyfikatów Polska

²⁾ Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., Ekspertyza dotycząca szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu energetycznego dla potrzeb inwestycji proefektywnościowych, Warszawa 2009, część II, s. 15 – 16.

powinna osiągnąć oszczędności energii na poziomie ok. 2,2 Mtoe przy odpowiednim modelowaniu tym systemem. Natomiast w sytuacji, gdy oszczędność energii finalnej w 2011 r., wykazana w Krajowym Planie Działań dotyczącym efektywności energetycznej, znacznie przekracza zakładane wartości, szacuje się, że białymi certyfikatami (mechanizmem, który może być raportowany na zasadzie metody bottom-up) będzie trzeba osiągnąć oszczędności energii rzędu 1 – 1,5 Mtoe. Ministerstwo Gospodarki nie widzi zatem zagrożenia w realizacji celów wyznaczonych Polsce przez Unię Europejską w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Zagrożeniem dla realizacji tych celów nie będzie w szczególności rezygnacja z wprowadzonego ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej systemu nadawania uprawnień audytora efektywności energetycznej. Zgodnie z Krajowym Planem Działań dotyczącym efektywności energetycznej Polska wykazuje oszczędności energii finalnej mimo niefunkcjonowania przepisów ustawowych w tym zakresie.

Ponadto, zgodnie z art. 8 dyrektywy 2006/32/WE państwa członkowskie „mając na względzie osiągnięcie wysokiego poziomu kompetencji technicznych, obiektywności i wiarygodności (...), o ile uznają to za konieczne, zapewnią dostępność odpowiednich systemów kwalifikacji, akredytacji lub certyfikacji dla dostawców usług energetycznych, audytów energetycznych oraz środków poprawy efektywności energetycznej(...)”. Zatem stworzenie systemu przyznawania uprawnień na zasadzie przeprowadzania egzaminów na audytorów efektywności energetycznej oraz weryfikowania wymogu ukończenia odpowiedniego szkolenia, posiadania wyższego wykształcenia w zakresie technicznym lub innych wymagań pozostaje w gestii państw członkowskich. Mogą one ocenić, czy taki system będzie niezbędny do uzyskiwania wiarygodnych wyników audytu.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów: „Innym efektem wysokiego poziomu regulacji zawodów jest zwiększanie kosztów funkcjonowania państwa. Wiąże się to z koniecznością ponoszenia wydatków na utrzymanie systemu, np. kosztów funkcjonowania rejestrów czy też wynagrodzeń dla członków komisji egzaminacyjnych. Poza samym bieżącym utrzymaniem systemu nie wolno również zapominać o kosztach przygotowania okresowych nowelizacji ustaw i rozporządzeń regulujących dany zawód. Ponieważ żaden akt prawny nie może trwale uregulować rynku, konieczna okazuje się jego permanentna zmiana”. W związku z wejściem

w życie ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oczekuje się zmniejszenia wydatków budżetu państwa w stosunku do przewidywanych w związku z ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. Projektowana regulacja spowoduje uniknięcie wydatków przez budżet państwa, które miałyby być przeznaczone na zatrudnienie dodatkowych pracowników w Urzędzie Regulacji Energetyki (200 tys. zł rocznie), wykonujących zadania związane z rozpatrywaniem wniosków o powołanie komisji kwalifikacyjnych przeprowadzających egzaminy na audytora efektywności energetycznej, odwoływaniem tych komisji oraz ich członków oraz udostępnianiem na stronie internetowej urzędu aktualnych danych teleadresowych audytorów efektywności energetycznej. Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej nie spowoduje zwiększenia wydatków budżetu państwa.

W art. 2 projektu ustawy wskazano, że maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na zadania wykonywane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w związku z funkcjonowaniem audytorów efektywności energetycznej, w latach 2012 – 2016, w każdym roku wynosi 0 zł rocznie. Zamieszczenie w projekcie ustawy tzw. formuły wydatkowej wynika z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Jak wskazano w OSR do projektu ustawy, regulacja ta spowoduje obniżenie kosztów funkcjonowania systemu białych certyfikatów wprowadzonego ustawą o efektywności energetycznej. Budżet państwa uniknie wydatków, które miały być przeznaczone na zatrudnienie dodatkowych pracowników w Urzędzie Regulacji Energetyki, w związku z obowiązkiem rozpatrywania wniosków o powołanie komisji kwalifikacyjnych przeprowadzających egzaminy na audytora efektywności energetycznej, odwoływania tych komisji oraz ich członków.

Zgodnie z art. 3, przepisy projektu ustawy mają wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z art. 5 i 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad ww. projektem ustawy w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Przepisy projektu ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oddziałują w szczególności na osoby fizyczne, które spełniałyby wymagania, określone w art. 29 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. Nr 94, poz. 551), i byłyby zainteresowane uzyskaniem uprawnień audytora efektywności energetycznej. Ponadto projekt ustawy dotyczy bezpośrednio podmiotów, które byłyby zainteresowane prowadzeniem szkolenia dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień audytora efektywności energetycznej, w szczególności firm szkoleniowych, jednostek akademickich, stowarzyszeń naukowo-technicznych, instytutów badawczych itd.

Przepisy projektu ustawy mają również wpływ na sytuację jednostek organizacyjnych, przy których, zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, mogłyby być powołane komisje kwalifikacyjne, które przeprowadzają egzamin na audytora efektywności energetycznej. Do tych jednostek należą: stowarzyszenia naukowo-techniczne, agencje i fundacje, których działalność statutowa jest związana z problematyką oszczędnego gospodarowania energią, jednostki podległe ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz ministrom i szefom agencji, o których mowa w art. 21a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, uczelnie wyższe oraz instytuty badawcze, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.), podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

II. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy jest odpowiedzią na podnoszone postulaty dotyczące ułatwienia wykonywania czynności zawodowych związanych ze sporządzaniem audytu efektywności energetycznej przez zniesienie wymogów, które musi spełniać osoba ubiegająca się o nadanie uprawnień audytora efektywności energetycznej.

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został przesłany do związków zawodowych i organizacji pracodawców, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia

23 maja 1991 r. o związkach zawodowych i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców.

Stanowisko wobec projektu ustawy zgłosili Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie pozostawienia w ustawie o efektywności energetycznej wymogów stawianych audytorowi, dotyczących m.in. posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, korzystania z pełni praw publicznych, niekaralności oraz posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku ze sporządzaniem audytu. Uwagi nie zostały uwzględnione w projekcie ustawy, ponieważ kwestie dotyczące odpowiedzialności za szkody mogą być uregulowane w umowie zawieranej pomiędzy osobą sporządzającą audyt efektywności energetycznej a podmiotem, który zleca wykonanie takiego audytu. Ponadto utrzymanie w ustawie o efektywności energetycznej jakichkolwiek warunków, jakie musi spełniać audytor, jest nadal ograniczeniem dostępu do wykonywania audytów efektywności energetycznej, a tym samym ograniczeniem konkurencji na rynku osób posiadających doświadczenie i kwalifikacje merytoryczne. Ustawodawca zrezygnował ze stawiania ww. wymagań np. w stosunku do osób zdobywających kwalifikacje do eksploatacji sieci, urządzeń lub instalacji, zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Odbywa się to bez szkody dla bezpieczeństwa tych osób oraz rzetelności wykonywanych przez nie czynności.

III. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje nieznaczne zmniejszenie wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku VAT oraz podatku CIT w stosunku do zakładanych przychodów budżetu państwa związanych z pojawieniem się na rynku nowych firm prowadzących szkolenia dla audytorów efektywności energetycznej. Niemniej jednak zakłada się, że takie firmy będą nadal powstawać, mimo uchylecia przepisów dotyczących obowiązku odbycia przez kandydatów na audytorów efektywności energetycznej specjalistycznych szkoleń w zakresie sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej. Uwolnienie dostępu do wykonywania czynności audytora efektywności energetycznej spowoduje wzrost ich liczby na rynku w stosunku do liczby audytorów, którzy uzyskaliby uprawnienia na gruncie dotychczasowych przepisów. Spowoduje to zakładanie działalności

gospodarczej przez osoby świadczące usługi w zakresie sporządzania audytu efektywności energetycznej. To z kolei będzie generować przychody dla budżetu państwa z tytułu podatku VAT oraz podatku CIT.

Projektowana regulacja spowoduje uniknięcie wydatków przez budżet państwa, które miałyby być przeznaczone na zatrudnienie dodatkowych pracowników w Urzędzie Regulacji Energetyki (URE), w związku z obowiązkiem rozpatrywania wniosków o powołanie komisji kwalifikacyjnych przeprowadzających egzaminy na audytora efektywności energetycznej, odwoływania tych komisji oraz ich członków oraz udostępniania na stronie internetowej URE aktualnych danych teleadresowych audytorów efektywności energetycznej. Szacuje się, że obowiązki te mogłyby być wykonywane przez 2 pracowników urzędu, przy czym roczny koszt utrzymania jednego stanowiska pracy wyniósłby około 100 tys. zł.

IV. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Należy oczekiwać, że wpływ projektu ustawy na rynek pracy będzie bardzo pozytywny. Można spodziewać się rozwoju rynku usług związanych ze sporządzaniem audytów efektywności energetycznej, co powinno również przyczynić się do zwiększenia liczby miejsc pracy w firmach prowadzących tego typu działalność. Szereg barier, jakie stawiane są na gruncie obowiązujących przepisów przed tymi podmiotami, w zakresie spełnienia wymogów do wykonywania zawodu audytora efektywności energetycznej, zniechęca je do podejmowania wysiłku w zdobyciu uprawnień lub w ogóle uniemożliwia podjęcie takich działań. Proponowana regulacja przyczyni się do zwiększenia elastyczności rynku pracy.

V. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Nadmierne regulowanie zawodów niekorzystnie wpływa na rozwój gospodarki państwa, powodując obniżenie jego konkurencyjności. Szeroki zakres regulacji dostępu do uzyskiwania uprawnień audytora efektywności energetycznej jest przyczyną osłabienia konkurencji w regulowanej branży, co prowadzi do wzrostu cen i spadku dostępności usług dla niektórych członków społeczeństwa. Zjawisko to

może prowadzić również do spadku innowacyjności w obrębie regulowanej profesji. Deregulacja dostępu do uzyskiwania uprawnień audytora efektywności energetycznej stanowi więc element poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki, a tym samym sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw będących jednym z jej filarów.

VI. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Przepisy projektu ustawy nie zawierają wprost odniesień do poszczególnych regionów, jednakże, jak już wcześniej wskazano, wystąpi pozytywne oddziaływanie projektu ustawy na rozwój rynku usług związanych ze sporządzaniem audytów efektywności energetycznej. To z kolei będzie pozytywnie oddziaływać na lokalne rynki pracy.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

W dniu 17 maja 2012 r. projekt ustawy został przyjęty przez stały Komitet Rady Ministrów.