UZASADNIENIE

A. Cel wprowadzanych zmian

Projekt rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej został opracowany na podstawie upoważnienia z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 101), zwanej dalej „ustawą".

Projektowane rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdroży dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 2024/1275 z 08.05.2024), zwanej dalej „dyrektywą 2024/1275".

Projekt rozporządzenia zakłada zmianę sposobu wdrożenia załącznika nr I dyrektywy poprzedzającej dyrektywę 2024/1275, zgodnie z którym państwa członkowskie opisują swoje krajowe metodologie obliczania, zgodnie z załącznikami krajowymi powiązanych norm europejskich ISO 52000, przede wszystkim normy dotyczącej obliczeń zapotrzebowania na energię – PN-EN ISO 52016-1:2017 Energetyczne właściwości użytkowe budynków – Zapotrzebowanie na energię do ogrzewania i chłodzenia, wewnętrzne temperatury oraz jawne i utajone obciążenia cieplne.

Wprowadzenie klas charakterystyki energetycznej w skali od A+ do G pozwoli w przyszłości na objecie programami wsparcia w szczególności budynków, w których znajdują się gospodarstwa domowe będące w trudnej sytuacji, a także budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej oraz budynków położonych na obszarach wiejskich. Szczegółowo kwestie te zostaną ujęte w Krajowym planie renowacji budynków. Ma to prowadzić do ciągłej poprawy efektywności energetycznej budynków, poprzez wprowadzenie systemu zachęt do przeprowadzania modernizacji.

Na zlecenie Ministra Rozwoju i Technologii opracowano dwie analizy techniczne dotyczące zmian w zakresie wyznaczania charakterystyki energetycznej budynków lub części budynków oraz nowych wzorów świadectw charakterystyki energetycznej.

W obu ekspertyzach dokonano przeglądu i weryfikacji obowiązujących przepisów dotyczących wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz

sposobu wyrażania charakterystyki energetycznej w postaci klas energetycznych w oparciu o takie kryteria jak:

1) zgodność z dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej budynków;
2) prawidłowość procedur obliczeniowych oraz przyjmowanych założeń do obliczeń;
3) adekwatności wartości współczynników, jednostkowych strat ciepła i wskaźników;
4) czytelność i przystępność świadectw charakterystyki energetycznej.

Dodatkowo powyższe analizy uwzględniały rozwój technologii oraz zmieniające się otoczenie prawne w sektorze budownictwa i energetyki.

W związku z powyższym, z uwagi na obszerność i stopień skomplikowania proponowanych zmian, koniecznym jest opracowanie nowego rozporządzenia, które zastąpi aktualnie obowiązujące.

B. Szczegółowy opis projektowanych regulacji

Struktura niniejszego rozporządzenia składa się z dziewięciu paragrafów oraz z 3 załączników.

§ 1 wskazuje co określa przedmiotowe rozporządzenie, czyli przede wszystkim metodologię wyznaczania charakterystyki energetycznej, sposób sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej, wzory świadectw charakterystyki energetycznej.

W przedstawionej metodzie obliczeniowej, zawarto obowiązek stosowania metody godzinowej do obliczania zapotrzebowania na energię, z dopuszczeniem jako wyjątku stosowania metody miesięcznej i godzinowej dla budynków mieszkalnych.

Zmiana metody obliczania zapotrzebowania na energię użytkową budynków polega na powołaniu się w całości na normę PN-EN ISO 52016-1 i wskazaniu metody obliczenia metodą miesięczną lub godzinową dla odpowiednich typów budynków, która jest zgodna z Tablicą A-2 załącznika A wskazanej normy. W tabeli poniżej wskazano propozycję wyboru metody obliczania w podziale na budynki mieszkalne i niemieszkalne.

Tabela 1. Wybór między godzinową a miesięczną metodą obliczania dla budynków mieszkalnych i niemieszkalnych

Rodzaj obiektu i / lub aplikacji	Budynki mieszkalne	Budynki niemieszkalne
Opis	Wybór a	Wybór a
Dozwolona tylko metoda godzinowa	Nie	Tak
Dozwolona tylko metoda miesięczna	Nie	Nie
Obie metody dozwolone	Tak	Nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie PN-EN ISO 52016-1

Należy zaznaczyć, że oba rozwiązania są równoważne, co oznacza, że jedynie dla budynków mieszkalnych dopuszcza się stosowanie obu metod jak wspomniano powyżej, natomiast dla wszystkich pozostałych typów budynków tylko metodę godzinową.

Wyznaczenie charakterystyki energetycznej przedstawiono poprzez rozszerzenie oceny standardu energetycznego budynku o wskaźnik rocznego zapotrzebowania na energię dostarczoną netto ED. Obliczanie rocznego zapotrzebowania na energię w ramach wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku zgodnie z Dyrektywą 2024/1275 ma opierać się o rodzinę norm z serii ISO 52000. Wymaganie to wymusza wprowadzenie nowych pojęć (np. energia końcowa wyeksportowana, energia końcowa dostarczona czy energia dostarczona netto) oraz uaktualnienie definicji już istniejących (np. energia końcowa) stosowanych w metodyce obliczania charakterystyki energetycznej budynku.

Uszczegółowiono zasady dotyczące obliczania dodatkowych składników energii końcowej aerotermalnej, geotermalnej i hydrotermalnej oraz uwzględniania tych składników w bilansie i udziale OZE.

Kolejno zwiększono dokładność i zakres oceny oddziaływania na środowisko poprzez zmianę sposobu obliczania wielkości i wskaźników emisji oraz rozszerzenie zakresu ocenianych rodzajów emisji gazów cieplarnianych. Wprowadzono również procedury obliczania oraz zasady określania klas charakterystyki energetycznej budynków w skali od A+ do G. Skala A+ charakteryzuje budynek lub część budynku o najlepszych energetycznych właściwościach użytkowych, zaś skala G oznacza budynek lub część budynku o najgorszych energetycznych właściwościach użytkowych.

Analizy techniczne wykazały znaczące wady zaimplementowanej dotychczas metody opartej na faktycznym zużyciu ilości energii. Wskazane wady to między innymi: ograniczenie stosowania metody jedynie dla wąskiej grupy budynków, brak kompatybilności obliczeniowej z metodą obliczeniową, nadmierne uproszczenie metody. Ewentualne dalsze dopuszczenie metody zużyciowej dla wybranej grupy budynków wymagałoby:

- zdefiniowania wymagań dla systemów „opomiarowania energii w budynkach” i/lub opisania metod dezagregacji danych pomiarowych,

- opracowania metody standaryzacji i normalizacji wyników pomiarów zużycia energii z użyciem bardzo wielu czynników, co byłoby porównywalne z opracowaniem alternatywnej metodyki obliczeniowej,

- opracowania odrębnej procedury wystawiania towarzyszących świadectwu charakterystyki energetycznej rekomendacji mających na celu ograniczenie zużycia energii.

W związku z powyższym obecnie funkcjonująca metoda zużyciowa wymagałaby podjęcia analiz i zaproponowania szczegółowych zmian, a prace jakie należałoby przy tym wykonać byłyby długotrwale i kosztowne.

W dyrektywie 2024/1275 o charakterystyce energetycznej budynków zmieniona została definicja charakterystyki energetycznej budynków, która nie odnosi się już do realnego zużycia energii, lecz do „opomiarowanej energii", sugerującego bardziej zaawansowane metody niż na przykład faktury oraz wskazanie, że zapotrzebowanie powinno odnosić się do typowego użytkowania budynku. Odnosząc się do systemów opomiarowania energii, obecnie niewielki odsetek budynków w Polsce posiada takie zaawansowane systemy. Czynniki wymienione wyżej wskazują na konieczność zrezygnowania z dotychczasowej przyjętej metody opartej na rzeczywistym zużyciu energii.

W załączniku nr 2 i nr 3 określono zaktualizowane wzory świadectw charakterystyki energetycznej. W nowych wzorach zaproponowano zmianę formy graficznej świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynku i części budynku, wprowadzono 2 klasy oceny energetycznej budynków - zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP, rocznego zapotrzebowania na energię dostarczoną netto ED. Określono również nowy sposób przedstawiania emisji CO_2. Celem nowych wzorów świadectw jest czytelność i przejrzystość przez odbiorów końcowych oraz ujednolicenie wzorów świadectw wszystkich państw członkowskich, zgodnie z załącznikiem nr V dyrektywy 2024/1275.

W § 2 zamieszczono słowniczek ze zdefiniowanymi pojęciami, które używane są w projekcie rozporządzenia oraz w załącznikach do rozporządzenia. Definicje zawarte w § 2 znajdują zastosowanie wyłącznie do celów niniejszego rozporządzenia oraz opisują zmiennie nie będące zdefiniowane dotychczas w ustawie upoważniającej oraz w akcie wykonawczym.

W § 3 projektu rozporządzenia określono, iż charakterystykę energetyczną wyznacza się na podstawie metodologii określonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Zaznaczono także konieczność wykorzystania istniejącej dokumentacji technicznej oraz przeprowadzenia kontroli na miejscu lub w wyjątkowych sytuacjach kontroli zdalnej z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość umożliwiających inspekcję wizualną, przy realizacji świadectwa charakterystyki energetycznej przez osoby uprawnione. Konieczność odbycia kontroli na miejscu jest podyktowana występującymi nadużyciami w zakresie

automatyzacji w wykonywaniu świadectw przez osoby uprawnione. Do Ministerstwa Rozwoju i Technologii wpływają informacje o wspomnianych nadużyciach, które polegają głównie na automatycznym sporządzaniu świadectw (najczęściej za pośrednictwem stron internetowych), bez wywiadu z właścicielem, bez kontroli na miejscu oraz bez analizy dokumentacji technicznej obiektu. Wygenerowanie takiego dokumentu zajmuje często od kilku do kilkunastu godzin. Dodatkowym problemem jest przekazywanie dokumentów imitujących świadectwo charakterystyki energetycznej wykonane za pomocą programu pomocniczego (nie wygenerowane za pomocą Centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków).

Powyższy problem w zakresie nierzetelności przekazywania świadectw dostrzega również Komisja Europejska, biorąc pod uwagę funkcjonujące regulacje w państwach członkowskich. Wiąże się to, z utworzeniem zapisu o koniecznej obecności osoby sporządzającej świadectwo w miejscu, w którym znajduje się rozpatrywana nieruchomość.

Wspomniana regulacja pojawia się we również w artykule 19 dyrektywy 2024/1275.

Artykuł 20 dyrektywy 2024/1275 zaznacza również konieczność podania przez sporządzających świadectwo wszystkich danych wsadowych, niezbędnych do obliczania charakterystyki energetycznej w dedykowanej bazie danych (w Polsce Centralny rejestr charakterystyki energetycznej budynków). Dane wsadowe będą służyły do weryfikacji poprawności sporządzenia świadectw.

W § 4 projektu rozporządzenia wskazano, że świadectwo charakterystyki energetycznej sporządza się w języku polskim.

W § 5 projektu rozporządzenia wskazano, iż załącznik nr 2 określa wzór świadectwa energetycznego dla budynku, zaś załącznik nr 3 określa wzór świadectwa energetycznego dla części budynku.

W § 6 projektu rozporządzenia wskazano, że do świadectw charakterystyki energetycznej sporządzonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe.

§ 7 dotyczy zachowania ważności świadectw sporządzonych na podstawie przepisów dotychczasowych.

§ 8 stanowi, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części

budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej (Dz. U. poz. 376, z 2017 r. poz. 22, z 2019 r. poz. 1829 oraz 2023 r. poz. 697) traci moc z chwilą wejścia w życie projektowanego rozporządzenia.

§ 9 określa termin wejścia w życie rozporządzenia na dzień 1 stycznia 2026 r. Termin wejścia w życie uwzględnia realizację prac nad nowym systemem teleinformatycznym, w którym będą sporządzane między innymi świadectwa charakterystyki energetycznej.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu 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) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji przewidzianej tymi przepisami.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, 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 2022 r. poz. 348).

Przedmiot projektowanego rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt rozporządzenia zostanie udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. Dotychczas żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

Wejście w życie projektowanego rozporządzenia nie będzie miało wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Istnieje pośredni wpływ regulacji na przedsiębiorstwa, które tworzą i udostępniają narzędzia pomocnicze, do wyznaczania świadectw charakterystyki energetycznej budynków.