

Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону України «Про енергетичну ефективність»

I. Визначення проблеми

Проект Закону України «Про енергетичну ефективність» (далі – проект Закону) розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з метою встановлення правових, економічних та організаційних засад діяльності у сфері забезпечення енергетичної ефективності, забезпечення здійснення енергоефективних заходів, які проводимуться під час виробництва, транспортування, передачі, розподілу, постачання та споживання енергії.

Проект акта розроблено на виконання Договору про заснування Енергетичного Співтовариства та Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Україна взяла на себе зобов'язання сприяти енергоефективності та енергозбереженню, у тому числі шляхом формування політики щодо енергоефективності та нормативно-правової бази з метою досягнення значного прогресу відповідно до стандартів ЄС. Рішенням Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства від 14 серпня 2015 року щодо імплементації Директиви 2012/27/ЄС Європейського парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 року про енергоефективність передбачено обов'язок держав-членів транспонувати цю Директиву до національного законодавства. Імплементація Директиви 2012/27/ЄС передбачена пунктом 707 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106 та пунктом 172 Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року № 244.

Україна щорічно споживає близько 92 млн тон нафтового еквіваленту¹ енергії (тне) та має одну з найбільш енергоємних економік в світі. Майже половина (44%) виробленої та імпортованої енергії втрачається при її перетворенні та транспортуванні до фінального споживача, що на 12% вище ніж в країнах ЄС. Так, з 92 млн тне постачання первинної енергії, ефективно споживається близько 52 млн тне.

Зазначена проблема також поглиблюється негативним впливом таких факторів, як дефіцит енергетичних ресурсів власного виробництва, підвищена залежність країни від імпорту енергетичних ресурсів, необхідність подолання економічної кризи в Україні та обмеження разом із світовим співтовариством наслідків зміни клімату.

Подібні явища породжують скорочення запасів вуглеводнів, зростання цін на енергоресурси, неспроможність вітчизняної продукції конкурувати із зарубіжними товарами та завдають значної шкоди довкіллю.

Як наслідок, проблема неефективного використання енергоресурсів справляє вплив на всі основні групи (підгрупи) споживачів.

¹ Середній показник загального постачання первинної енергії у 2015-2016 роках за статистичними даними Державної служби статистики України.

Основні групи, на які проблема справляє вплив:

Групи	Так	Ні
<i>Громадяни</i>	Так	
<i>Держава</i>	Так	
<i>Суб'єкти господарювання, у тому числі суб'єкти малого підприємництва</i>	Так	

Проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів, оскільки це не буде відповідати вимогам чинного законодавства України.

Проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів. Протягом останніх років прийнято регуляторні акти за окремими напрямками відносин, пов'язаних з енергоспоживанням: закони України «Про ринок електроенергії» та «Про ринок природного газу» впровадили правові передумови для запуску конкурентних енергетичних ринків; Законом України «Про Фонд енергоефективності» передбачено механізм фінансування енергоефективних заходів в секторі будівель; Закон України «Про енергетичну ефективність будівель» спрямований на зменшення споживання енергії у будівлях; Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» спрямований на повноцінний облік та запровадження нової системи розрахунків.

Чинний Закон України «Про енергозбереження» не відповідає положенням Директиви 2012/27/ЄС Європейського парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 року про енергоефективність, зокрема в чинному законі відсутні механізми стимулювання енергоефективності в будівлях центральних органів виконавчої влади, сферах транспортування та передачі енергії, теплопостачання, механізми забезпечення якості енергоаудитів. Застарілі та не запроваджені інструменти зазначеного закону перешкоджають досягненню мети стратегічних національних документів щодо зростання енергоефективності економіки.

Таким чином, в правовому полі відсутній базовий системний закон, який повинен впровадити принципи раціонального використання ресурсів за ланцюгом від генерації енергії до її споживання відповідно до європейських стандартів.

II. Цілі державного регулювання

Основною ціллю прийняття проекту Закону є врегулювання на законодавчому рівні питання щодо підвищення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів в Україні. Для досягнення максимального ефекту за кожним напрямком системи енергоефективності (будівлі, транспорт, промисловість та транспортування/розподіл енергії) повинні бути створені

передумови для ефективних відносин в галузі, регуляторні інструменти та механізми підтримки.

Підвищення енергоефективності є необхідним елементом для зростання енергонезалежності країни та скорочення енергоємності економіки. Наразі, показник енергоємності ВВП за паритетом купівельної спроможності в Україні втричі вище ніж у більшості країн Європи. Прийняття законопроекту забезпечить врегулювання правових та організаційних засад державної політики у сфері забезпечення енергоефективності.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

1. Визначення альтернативних способів

Вид альтернатив	Опис альтернативи
Альтернатива 1	Залишити ситуацію без змін
Альтернатива 2	Прийняття регуляторного акту

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1 <i>Залишити ситуацію без змін</i>	Вигоди відсутні.	Відмова від запровадження системи встановлення вимог з енергоефективності не дає змоги досягнути поставлених цілей державного регулювання та призведе до того, що: - загальнодержавний рівень енергетичного споживання залишиться на високому рівні, втрата можливості досягати економії близько 19 млн тне або 272 млрд грн щорічно (сукупно, за всіма секторами економіки); - рівень енергоємності валового внутрішнього продукту залишиться найвищим в Європі; - зберігатиметься значне навантаження на платіжний баланс з огляду на необхідність імпортувати енергоресурси; - збільшуватиметься негативний вплив на екологію через значний рівень викидів CO ₂ ; - не буде досягнута вимога Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

		сторони та Договору про заснування Енергетичного Співтовариства щодо імплементації Директиви 2012/27/ЄС.
Альтернатива 2 <i>Прийняття регуляторного акту</i>	Зменшення загальнодержавного рівня енергетичного споживання, а також зменшення рівня енергоємності валового внутрішнього продукту. Зменшення негативного впливу на екологію та викидів CO ₂ . Можливість досягати річної економії у 19 млн тне або 272 млрд грн при впровадженні запропонованих інструментів політики.	Додаткових витрат не передбачається.

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1 <i>Залишити ситуацію без змін</i>	Вигоди відсутні.	Відмова від запровадження системи встановлення вимог з енергоефективності не дає змоги досягнути поставлених цілей державного регулювання та призведе до того, що: <ul style="list-style-type: none"> - зберігатиметься значна залежність від імпортованих енергоресурсів, що може мати негативні наслідки для платіжного балансу держави та інфляції; - значні втрати енергоресурсів в мережах постачання та розподілу продовжуватимуть відшкодовуватися з тарифу, який сплачуватимуть громадяни; - загальнодержавний рівень енергетичного споживання залишиться на високому рівні; - рівень енергоємності валового внутрішнього продукту залишиться

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
		найвищим в Європі.
Альтернатива 2 <i>Прийняття регуляторного акту</i>	Зменшення загальнодержавного рівня енергетичного споживання, а також зменшення рівня енергоємності валового внутрішнього продукту. Зменшення негативного впливу на екологію та викидів CO ₂ .	Додаткових витрат не передбачається.

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Кількість суб'єктів господарювання представляє собою суму всіх заінтересованих сторін.

Показник	Великі	Середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць	27	62	-	-	89*
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	30,3 %	69,7 %	-	-	100 %

* До таблиці включено суб'єктів господарювання, на яких відповідно до законопроекту покладатимуться нові обов'язки – оператор системи передачі, що здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії», оператор газотранспортної системи, що здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про ринок природного газу» (далі – оператори передавальних систем), оператори системи розподілу, що здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії», оператори газорозподільної системи, що здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про ринок природного газу».

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1 <i>Залишити ситуацію без змін</i>	Відсутні	Втрата можливості виробниками та постачальниками енергії досягати економії ~4,6 мтне або ~32,4 млрд грн. щорічно.*
Альтернатива 2 <i>Прийняття</i>	У випадку впровадження енергоефективних	13 359 774** грн

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
<i>регуляторного акту</i>	заходів щорічна економія становить ~4,6 мтне або ~32,4 млрд євро.	

* Розрахунок досягнення економії базується на оцінці потенціалу енергоефективності в Україні імплементації та реалізації механізмів та інструментів положень акта у повному обсязі для виробників та постачальників енергії.

** Розрахункова вартість проведення оцінки потенціалу енергоефективності мереж; вартість впровадження енергоефективних заходів до розрахунку не включена, оскільки до проведення оцінки потенціалу та визначення необхідних енергоефективних заходів визначення вартості заходів не є доцільним.

Сумарні витрати за альтернативами	Сума витрат, гривень
Альтернатива 1. Залишити ситуацію без змін	Відмова від запровадження системи встановлення вимог з енергоефективності не дає змоги досягнути поставлених цілей державного регулювання та призведе до того, що: - буде втрачено можливість досягати річної економії у 19 млн тне або 272 млрд грн (сукупно, за всіма секторами економіки); - продукція суб'єктів господарювання втрачатиме конкурентноспроможність через велику частку енергоресурсів у вартості продукції та невідповідності енергоспоживчих продуктів європейським стандартам; - рівень енергоємності валового внутрішнього продукту залишиться найвищим в Європі.
Альтернатива 2. Прийняття регуляторного акту Сумарні витрати для суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва згідно з додатком 2 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта	13 359 774 грн.

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала

<p>Альтернатива 1. Залишити ситуацію без змін</p>	1	<p>Відмова від запровадження системи встановлення вимог з енергоефективності не дає змоги досягнути поставлених цілей державного регулювання та призведе до того, що:</p> <ul style="list-style-type: none"> - загальнодержавний рівень енергетичного споживання залишиться на високому рівні, втрата можливості досягати економії близько 19 млн тне або 272 млрд грн щорічно (сукупно, за всіма секторами економіки); - рівень енергоємності валового внутрішнього продукту залишиться найвищим в Європі; - зберігатиметься значне навантаження на платіжний баланс з огляду на необхідність імпортувати енергоресурси; - збільшуватиметься негативний вплив на екологію через значний рівень викидів CO₂; - не буде досягнута вимога Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації Директиви 2012/27/ЄС.
<p>Альтернатива 2. Прийняття регуляторного акту</p>	4	<p>Зменшення загальнодержавного рівня енергетичного споживання, а також зменшення рівня енергоємності валового внутрішнього продукту. Зменшення негативного впливу на екологію та викидів CO₂. Виконання зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації Директиви 2012/27/ЄС.</p>

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
<p>Альтернатива 1. Не видавати запропонованого</p>	Вигоди відсутні	Втрата можливості досягати економії близько 19 млн тне або	Обрання зазначеної альтернативи призведе до невиконання вимоги Угоди про асоціацію між Україною, з однієї

регуляторного акту		272 млрд грн щорічно	сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації Директиви 2012/27/ЄС.
<i>Альтернатива 2.</i> Прийняття регуляторного акту	Досягнення економії близько 19 млн тне або 272 млрд грн щорічно	13 359 774 грн.	Є найбільш оптимальною серед запропонованих альтернатив, оскільки дає змогу повністю досягнути поставлених цілей державного регулювання.

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
<i>Альтернатива 1.</i> Не видавати запропонованого регуляторного акту	Відсутні переваги	Невиконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації Директиви 2012/27/ЄС.
<i>Альтернатива 2.</i> Прийняття регуляторного акту	Зменшення енергоспоживання в цілому в Україні, зменшення рівня енергоемності валового внутрішнього продукту. Зменшення негативного впливу на екологію та викидів CO ₂ . Виконання зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації Директиви 2012/27/ЄС.	X

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Відповідно до проекту Закону основними заходами державного регулювання у сфері забезпечення енергетичної ефективності є:

визначення правових та організаційних засад державної політики у сфері енергоефективності відповідно до законодавства Європейського Союзу та нормативно-правової бази Енергетичного Співтовариства;

визначення цільових показників та організаційних засад підвищення рівня енергетичної ефективності будівель, що забезпечують діяльність центральних органів виконавчої влади;

встановлення вимог до публічних закупівель енергоспоживчих продуктів та послуг, пов'язаних зі споживанням енергії, та придбання чи найм (оренда) будівель;

закріплення на законодавчому рівні вимог до екодизайну продуктів, пов'язаних із споживанням енергії;

встановлення та визначення заходів для досягнення щорічного скорочення постачання енергії;

створення умов для зменшення споживання енергії;

створення умов для підвищення якості енергетичних аудитів та системи енергетичного менеджменту;

запровадження інтелектуальних систем обліку;

стимулювання енергоефективності в сфері передачі та розподілу електричної енергії, транспортування та розподілу природного газу;

розвиток ефективних систем централізованого теплопостачання та високоефективної когенерації, сприяння доступу до енергосистеми електроенергії від високоефективної когенерації;

сприяння розвитку ринку енергосервісу;

популяризація використання високоефективних технологій, систем енергетичного менеджменту та моніторингу енергетичної ефективності.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги

Додаткові витрати на виконання вимог регуляторного акта для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування не передбачені, передбачені заходи здійснюватимуться в межах щорічних кошторисів.

Тест малого підприємництва (М-Тест) не проводився, оскільки проект Закону не передбачає встановлення вимог, спрямованих на мале підприємництво, окрім рамкових вимог до екодизайну, які є однаковими для великих, середніх та малих підприємств.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Строк дії регуляторного акта не може бути обмежений у часі, оскільки питання енергоефективності в Україні є стратегічним та буде потребувати

постійного зменшення споживання енергоресурсів із забезпеченням декаплінгу економічного зростання.

Строк набрання чинності регуляторного акта – відповідно до законодавства через шість місяців з дня його опублікування.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Прогнозованими показниками результативності дії регуляторного акта є:

1. Первинне споживання енергії повинне становити не більше 101 316 тис тне до 2020 року.

2. Кінцеве споживання енергії повинне становити не більше 55 507 тис тне до 2020 року.

3. Щорічно досягається економія енергії, еквівалентна обсягу щорічної економії енергії, який можна було б отримати в результаті термомодернізації 1% загальної площі будівель центральних органів виконавчої влади.

4. Розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта – не змінюється.

5. Кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта – дія акту буде поширюватися на 89 суб'єктів господарювання.

6. Розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта – збільшиться.

7. Рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта – середній; проект акта розміщено на офіційній веб-сторінці Мінрегіону www.minregion.gov.ua.

IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

Базове відстеження результативності регуляторного акту здійснюватиметься Мінрегіоном через один рік з дня набрання чинності цим регуляторним актом.

Повторне відстеження результативності планується здійснити Мінрегіоном протягом двох років з дня набрання чинності регуляторним актом. В результаті повторного відстеження відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження.

Періодичне відстеження здійснюється раз на три роки починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження. В результаті періодичного відстеження значення показників результативності акту відбудеться порівняння показників із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

Метод проведення відстеження результативності регуляторного акту – статистичний.

Відстеження результативності дії регуляторного акту здійснюватиметься статистичним методом шляхом аналізу офіційної статистичної інформації, наданої спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі статистики та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів.

**Перший заступник Міністра
регіонального розвитку,
будівництва та житлово-комунального
господарства України**

В'ячеслав НЕГОДА

ВИТРАТИ

**на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва,
які виникають внаслідок дії регуляторного акту***

№	Витрати	За перший рік	За п'ять років
1	Витрати на придбання основних фондів, обладнання та приладів, сервісне обслуговування, навчання/підвищення кваліфікації персоналу тощо, гривень	відсутні	відсутні
2	Податки та збори (зміна розміру податків/зборів, виникнення необхідності у сплаті податків/зборів), гривень	відсутні	відсутні
3	Витрати, пов'язані із веденням обліку, підготовкою та поданням звітності державним органам, гривень	44,82**	44,82
4	Витрати, пов'язані з адмініструванням заходів державного нагляду (контролю) (перевірок, штрафних санкцій, виконання рішень/ приписів тощо), гривень	відсутні	відсутні
5	Витрати на отримання адміністративних послуг (дозволів, ліцензій, сертифікатів, атестатів, погоджень, висновків, проведення незалежних/обов'язкових експертиз, сертифікації, атестації тощо) та інших послуг (проведення наукових, інших експертиз, страхування тощо), гривень	відсутні	відсутні
6	Витрати на оборотні активи (матеріали, канцелярські товари тощо), гривень	65	65
7	Витрати, пов'язані із наймом додаткового персоналу, гривень	відсутні	відсутні
8	Інше (вартість консультаційних послуг з оцінки потенціалу енергоефективності), гривень	150 000	150 000
9	РАЗОМ (сума рядків: 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8), гривень	150 109,82	-
10	Кількість суб'єктів господарювання великого та середнього підприємництва, на яких буде поширено регулювання, одиниць	89	-
11	Сумарні витрати суб'єктів господарювання великого та середнього підприємництва, на виконання регулювання (вартість регулювання) (рядок 9 x рядок 10), гривень	13 359 774	13 359 774

*Рамкові вимоги до екодизайну енергоспоживчих товарів закріплені постановою Кабінету Міністрів України від 03 жовтня 2018 р. № 804 «Про затвердження Технічного регламенту щодо встановлення системи для визначення вимог з екодизайну енергоспоживчих продуктів». Таким чином, витрати, пов'язані з екодизайном будуть понесені відповідно до цієї постанови та, з метою уникнення подвійного врахування витрат, не відображені у таблиці.

** Вартість 1 години робочого часу розраховується виходячи із мінімальної погодинної заробітної плати в розмірі 25,13 грн/год. відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік».