UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia stanowi transpozycję obowiązku nałożonego na państwa członkowskie w przedostatnim akapicie części 2 załącznika IX do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1), zwanej dalej „dyrektywą 2012/27/UE”. Projekt rozporządzenia jest wykonaniem zobowiązania do usunięcia naruszenia wskazanego w części D Uzasadnionej Opinii Komisji Europejskiej z dnia 02.07.2020 r. (naruszenie nr 2018/2345) skierowanej do Polski na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 47), która dotyczyła nieprawidłowego stosowania oraz nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1, z późn. zm).

Zarzut Komisji Europejskiej odnosi się do braku określenia zasad przewodnich dotyczących metod i założeń do celów analizy ekonomicznej. Obowiązek sporządzania analizy ekonomicznej kosztów i korzyści został nałożony na przedsiębiorstwa energetyczne oraz inne przedsiębiorstwa planujące przedsięwzięcia określone w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawem energetycznym”, w związku z art. 10a ust. 4 tej ustawy. Nie mniej jednak, z powodu braku określenia metod i założeń do celów analizy ekonomicznej, Komisja Europejska uznała polską transpozycję za niewystarczającą.

W celu usunięcia wskazanego naruszenia, w drodze ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 września 2021 r.   
(Dz.U. z 2021 r. poz. 1873), w art. 10a ust. 6 Prawa energetycznego została wprowadzona delegacja dla ministra właściwego do spraw energii do wydania rozporządzenia w sprawie określenia metod analizy ekonomicznej kosztów i korzyści oraz danych lub źródeł danych do celów tej analizy.

Celem wydania projektowanego rozporządzenia jest wprowadzenie przejrzystych i znormalizowanych metod określających analizę ekonomiczną kosztów i korzyści przedsięwzięć, o których mowa w art. 10a ust. 1 Prawa energetycznego, zwanych dalej: „przedsięwzięciami”, pozwalających ocenić i porównać przedsięwzięcia, pod względem ich efektywności kosztowej. W drodze projektowanej regulacji zostanie zapewniona adekwatność i lepsza porównywalność analiz energetycznych przedsięwzięć, co umożliwi dokonywanie ich oceny w sposób bardziej obiektywny.

Analiza ekonomiczna kosztów i korzyści to narzędzie analityczne wykorzystywane do oceny decyzji inwestycyjnej celem ustalenia jej wpływu na dobrobyt społeczny, a także na osiągnięcie celów polityki spójności UE. Celem analizy jest umożliwienie bardziej efektywnej alokacji zasobów poprzez wykazanie wyższości danego przedsięwzięcia nad innymi z punktu widzenia korzyści społecznych.

Projekt przedmiotowego rozporządzenia reguluje dwa główne obszary odnoszące się do tej kwestii.

Po pierwsze, określa metody przeprowadzenia analizy ekonomicznej kosztów i korzyści przedsięwzięć. Aktualnie w Polsce nie ma regulacji ww. zakresie.

Zgodnie z § 2 projektu rozporządzenia analizę ekonomiczną kosztów i korzyści przeprowadza się z wykorzystaniem analizy finansowej oraz analizy ekonomicznej.

Analiza finansowa przeprowadzana jest w celu ustalenia wartości wskaźników efektywności finansowej przedsięwzięcia, weryfikacji trwałości finansowej przedsięwzięcia oraz ustalenia właściwego (maksymalnego) dofinansowania.

Analiza w zakresie ekonomicznym ma na celu ustalenie wskaźników efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia. Przeprowadzana jest w drodze skorygowania wyników analizy finansowej o efekty fiskalne, efekty zewnętrzne oraz ceny rozrachunkowe.

Zgodnie z § 3 ust. 1 projektu rozporządzenia, analizę finansową należy przeprowadzić stosując następujące metody:

1. analizę przepływów pieniężnych generowanych przez przedsięwzięcie w poszczególnych latach okresu odniesienia – analiza ta jest niezbędna w celu wyliczenia wskaźników omówionych w pkt 5 oraz ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
2. analizę kwoty całkowitych kosztów przedsięwzięcia i ich podziału na poszczególne lata okresu odniesienia – w celu określenia całkowitych wydatków ponoszonych w ramach przedsięwzięcia do momentu ukończenia realizacji przedsięwzięcia. Analiza niezbędna jest do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
3. analizę całkowitych kosztów i przychodów operacyjnych przedsięwzięcia – w celu określenia kosztów eksploatacji, utrzymania, kosztów administracyjnych i ogólnych oraz kosztów związanych ze sprzedażą i dystrybucją. Analiza niezbędna jest do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
4. identyfikację źródeł finansowania pokrywających koszty przedsięwzięcia – gdzie należy określić źródła finansowania, w tym kapitał własny inwestora, kapitał z pożyczek oraz wszelkie dodatkowe źródła finansowe takie jak dotacje. Identyfikacja tych źródeł niezbędna jest do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
5. analizę rentowności przedsięwzięcia, z uwzględnieniem wskaźników finansowych wskaźników finansowej wartości bieżącej netto z przedsięwzięcia (FNPV/C), finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z przedsięwzięcia (FRR/C), finansowej bieżącej wartości netto z kapitału własnego (FNPV/K) oraz finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z kapitału własnego (FRR/K) – gdzie rentowność finansową przedsięwzięcia ocenia się poprzez oszacowanie finansowej zaktualizowanej wartości netto i finansowej stopy zwrotu z przedsięwzięcia. Przy użyciu tych wskaźników porównuje się koszty przedsięwzięcia z dochodem i mierzy się zakres, w jakim dochód z przedsięwzięcia jest w stanie pokryć koszty przedsięwzięcia, niezależnie od źródła finansowania. Celem ustalenia wartości FNPV/K i FRR/K jest ustalenie zwrotu i wartości bieżącej kapitału własnego zainwestowanego w przedsięwzięcie;
6. określenie okresu zwrotu nakładów inwestycyjnych przedsięwzięcia – tj. okres, jaki jest konieczny, aby nakłady poniesione na realizację określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego zostały w pełni pokryte korzyściami wygenerowanymi przez to przedsięwzięcie. Określenie tego okresu jest niezbędne do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
7. analizę trwałości finansowej przedsięwzięcia – mającą na celu weryfikację faktu, czy wpływy finansowe wystarczą na pokrycie wszystkich kosztów, w tym finansowych, rok po roku, na przestrzeni całego okresu odniesienia. Analiza ta jest niezbędna jest do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia.

Zgodnie z § 3 ust. 2-7 projektu rozporządzenia:

1. okres odniesienia określa się jako okres za który należy sporządzić prognozę przepływów pieniężnych generowanych przez analizowane przedsięwzięcie, uwzględniający zarówno okres realizacji przedsięwzięcia, jak i okres po jego ukończeniu, to jest fazę inwestycyjną i operacyjną. **Analizę należy wykonać dla pełnego okresu odniesienia, czyli dla 15 lat. Celem określenia tego okresu jest zapewnienie porównywalności przedsięwzięć;**
2. wskaźnik finansowej wartości bieżącej netto z przedsięwzięcia (FNPV/C) należy ustanowić jako sumę zdyskontowanych strumieni pieniężnych netto generowanych przez przedsięwzięcie, bez względu na strukturę finansowania przedsięwzięcia oraz finansową bieżącą wartość netto kapitału;
3. wskaźnik finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z przedsięwzięcia (FRR/C) jest równy stopie dyskontowej, dla której wartość wskaźnika finansowej wartości bieżącej netto z przedsięwzięcia (FNPV/C) wynosi zero;
4. wskaźnik finansowej bieżącej wartości netto z kapitału własnego (FNPV/K), należy ustanowić jako sumę zdyskontowanych strumieni pieniężnych netto wygenerowanych dla przedsiębiorstwa w wyniku realizacji rozważanego przedsięwzięcia;
5. wskaźnik finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z kapitału własnego (FRR/K) jest równy stopie dyskontowej, dla której wartość wskaźnika finansowej bieżącej wartości netto z kapitału własnego (FNPV/K) wynosi zero;
6. w ramach analizy trwałości finansowej przedsięwzięcia, ocenia się, czy zasoby finansowe na realizację przedsięwzięcia zostały zapewnione i są one wystarczające do sfinansowania kosztów przedsięwzięcia podczas jego realizacji, a następnie eksploatacji.

Zgodnie z § 4 ust. 1 projektu rozporządzenia, analizę ekonomiczną należy przeprowadzić stosując następujące metody:

1. analizę strumieni ekonomicznych kosztów i korzyści generowanych w wyniku realizacji przedsięwzięcia w poszczególnych latach okresu odniesienia. Analiza ta jest niezbędna w celu wyliczenia wskaźników omówionych w pkt 5 oraz ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
2. skorygowanie wyników analizy finansowej o efekty fiskalne, efekty zewnętrzne oraz przekształcenie cen rynkowych na ceny rozrachunkowe.

Korekta dotycząca efektów zewnętrznych, o której mowa w z § 4 ust. 1 pkt 2 projektu rozporządzenia ma na celu określenie oddziaływania generowanego przez przedsięwzięcie, które ma wpływ na podmioty zewnętrzne, którym bezpośrednio nie towarzyszą przepływy finansowe. Ponieważ efekty zewnętrzne, z samej definicji, następują bez pieniężnego przepływu, nie są one uwzględnione w analizie finansowej, w związku z czym muszą zostać oszacowane i wycenione. Przekształcenie z cen rynkowych w ceny rozrachunkowe (ukryte) ma na celu uwzględnienie czynników mogących oderwać ceny od równowagi konkurencyjnej (tj. skutecznego rynku), takich jak: niedoskonałości rynku, monopole, bariery handlowe, regulacje w zakresie prawa pracy, niepełna informacja, itp.

Przekształcenie cen rynkowych na rozrachunkowe ma na celu zapewnienie, że te ostatnie będą odzwierciedlały koszt alternatywny wkładu w przedsięwzięcie oraz gotowość klienta do zapłaty za produkt końcowy.

Ponadto w ramach analizy ekonomicznej, o której mowa w § 4 ust. 1 projektu rozporządzenia należy:

1. zastosować współczynniki konwersji, o którym mowa w ust. 4 do nakładów inwestycyjnych w ramach przedsięwzięcia i obliczenia wynagrodzeń ukrytych, które określa się je jako stosunek cen rozrachunkowych (ukrytych) do cen rynkowych. Płace bieżące mogą stanowić zniekształcony współczynnik społeczny kosztu alternatywnego pracy z powodu niedoskonałości rynków pracy lub występowania braku równowagi makroekonomicznej;
2. przeprowadzić ocenę emisji gazów cieplarnianych – należy przy tym uwzględnić koszty i korzyści związane z przedsięwzięciem w kontekście emisji gazów cieplarnianych i zmiany klimatu. Ocena ma na celu określenie wpływu realizacji przedsięwzięcia na klimat;
3. przeprowadzić analizę efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia na podstawie wskaźników ekonomicznej zaktualizowanej wartość netto (ENPV), ekonomicznej stopy zwrotu (ERR) oraz wskaźnik korzyści i kosztów (B/C).

Zgodnie z § 4 ust. 2 projektu rozporządzenia, w ramach korekty wyników analizy finansowej o efekty fiskalne, należy:

1. wszystkie wartości podawać w kwotach netto, bez podatków pośrednich;
2. pominąć wszystkie podatki bezpośrednie;
3. pominąć subwencje i dopłaty ze środków publicznych, mające charakter przekazu pieniężnego;
4. w kosztach wynagrodzeń uwzględnić wydatki na ubezpieczenia społeczne, jako wynagrodzeń odłożonych w czasie.

Korekta ta ma na celu odzwierciedlenie realnych kosztów lub korzyści ekonomicznych dla społeczeństwa.

Zgodnie z § 4 ust. 5-7 projektu rozporządzenia:

1. wskaźnik ekonomicznej wartość bieżącej netto (ENPV) należy określić jako różnice między zdyskontowanymi całkowitymi korzyściami społecznymi, a kosztami społecznymi związanymi z przedsięwzięciem. Ekonomiczna bieżąca wartość netto przedsięwzięcia ma na celu określenie czy jest ono efektywne ekonomicznie;
2. wskaźnik ekonomicznej stopy zwrotu (ERR) należy określić jako stopę dyskontową, dla której ekonomiczna wartość bieżąca netto, jest równa zero. Wskaźnik ma na celu określenie czy bieżąca wartość przyszłych korzyści ekonomicznych jest równa bieżącej wartości kosztów ekonomicznych przedsięwzięcia;
3. wskaźnik korzyści i kosztów (B/C) należy określić jako zaktualizowaną wartość netto korzyści wynikających z przedsięwzięcia dzieloną przez zaktualizowaną wartość netto kosztów związanych z przedsięwzięciem. Wskaźnik ma na celu określenie, czy przedsięwzięcie jest efektywne (wartość korzyści przekracza wartość kosztów przedsięwzięcia).

Po drugie, projekt rozporządzenia określa dane lub źródła danych do celów analizy ekonomicznej kosztów i korzyści. Aktualnie w Polsce nie ma regulacji ww. zakresie. Zastosowanie tych samych danych oraz źródeł danych umożliwi dokonanie optymalnego wyboru przedsięwzięć na podstawie znormalizowanych analiz pozwalających ocenić i porównać te przedsięwzięcia pod względem ich efektywności kosztowej.

Zgodnie z § 5 ust. 1 projektu rozporządzenia, analiza ekonomiczna kosztów i korzyści uwzględnia, następujące dane:

1. uśrednione koszty wytworzenia energii elektrycznej, ciepła lub chłodu w jednostce wytwórczej, o mocy nominalnej cieplnej powyżej 20 MW, sieci ciepłowniczej lub sieci chłodniczej, o której mowa w art. 10a ust.1 Prawa energetycznego, umożliwiające wiarygodne porównanie ekonomiczne różnych przedsięwzięć są to dane niezbędne do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
2. oszacowany przeciętny koszt całkowity budowy i eksploatacji instalacji. Są to dane niezbędne do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
3. określenie minimalnej ceny, za jaką energia elektryczna, ciepło lub chłód muszą być sprzedane dla osiągnięcia dodatniego wskaźnika rentowności przedsięwzięcia. Są to dane niezbędne do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
4. określenie planowanego zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło lub chłód, uwzględniając w szczególności zapotrzebowanie na ciepło lub chłód na poziomie regionalnym oraz cele określone w aktualnych rządowych dokumentach strategicznych dotyczących sektora paliwowo-energetycznego. Są to dane niezbędne do ustalenia efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
5. prognozy cen paliw i energii oraz opłat, należnych podatków, kosztów pracy i innych opłat, oraz pozostałych danych ekonomiczno-finansowych, statystycznych użytych w analizie kosztów i korzyści, opublikowane przez agencję ratingową o zasięgu międzynarodowym. Ma to na celu zapewnienie jak największej wiarygodności prognoz stosowanych przy opracowywaniu analizy ekonomicznej kosztów i korzyści;
6. okres odniesienia, który wynosi 15 lat. Zgodnie z załącznikiem 1 do Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 138 z 13.5.2014, str. 29). Określenie tego okresu ma na celu umożliwienie wiarygodnego porównania ekonomicznego różnych przedsięwzięć;
7. okres cyklu życia, o którym mowa w art. 10a ust. 5 Prawa energetycznego, który wynosi co najmniej 25 lat. Z uwagi na długość realizacji oraz kosztowność przedsięwzięć z zakresu energetyki niezbędne jest określenie okresu cyklu życia przedsięwzięcia, który wynosi co najmniej 25 lat;
8. finansową stopę dyskontową na poziomie 4%. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. zaleca się stosowanie 4% finansowej stopy dyskontowej wyrażonej w wartościach rzeczywistych jako poziomu odniesienia dla alternatywnego kosztu kapitału w długim okresie;
9. społeczną stopę dyskontową na poziomie 5%. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. społeczną stopę dyskontową na poziomie 5% stosuje się jako poziom odniesienia w państwach członkowskich objętych Funduszem Spójności.

Dane wymienione w pkt 1-9 należy stosować jako niezbędne, ujednolicone dane ekonomiczne, konieczne do określenia w związku z realizacją analizy kosztów i korzyści w ramach określonych w projekcie rozporządzenia metod. Określenie powyższych danych, ma na celu zapewnienie spójnego stosowania analiz kosztów i korzyści.

Zgodnie z § 6 projektu rozporządzenia, analiza ekonomiczna kosztów i korzyści powinna uwzględniać następujące źródła danych:

1. informacje o dostępnych mechanizmach oraz poziomach wsparcia inwestycyjnego w formie dotacji lub pożyczek na zasadach preferencyjnych i operacyjnych określonych w ramach dokumentów programowych publikowanych na stronach podmiotowych urzędów obsługujących organy administracji rządowej;
2. wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych publikowane na podstawie art. 50a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.);
3. informacje ogłaszane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 31 Prawa energetycznego.

Źródła danych wymienione w pkt 1-3 zostały wybrane jako ujednolicone źródła danych ekonomicznych dla wszystkich realizowanych przedsięwzięć na poziomie krajowym. Określenie powyższych źródeł danych, ma na celu zapewnienie spójnego stosowania analiz kosztów i korzyści.

Analiza kosztów i korzyści to narzędzie analityczne wykorzystywane do oceny decyzji inwestycyjnej, sporządzane przed podjęciem tej decyzji, dlatego przepisów rozporządzenia nie stosuje się do przedsięwzięcia:

1. będącego w trakcie realizacji;
2. będącego na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych niezbędnych do ich realizacji;
3. planowanego, w stosunku do którego organ uprawniony do reprezentowania przedsiębiorstwa planującego to przedsięwzięcie podjął decyzję o jego realizacji w formie uchwały lub w formie pisemnej.

Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 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), projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt rozporządzenia zostanie zamieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedłożenia innym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.