

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо відповідності положень Закону України «Про енергетичну
ефективність будівель» від 22 червня 2017 року № 2118-VIII
(із змінами, внесеними згідно із законами № 199-IX від 17 жовтня
2019 року, № 2392-IX від 9 липня 2022 року)
директивам Європейського Парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19 травня
2010 року про енергетичні характеристики будівель (нова редакція),
2012/27/ЄС від 25 жовтня 2012 року про енергоефективність, внесення змін
до директив 2009/125/ЄС і 2010/30/ЄС та про скасування директив
2004/8/ЄС і 2006/32/ЄС*

Анотація. Верховною Радою України 29 липня 2022 р. прийнято Постанову № 2483-IX «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції», основною метою якої є створення належних умов для імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також виконання критеріїв членства у Європейському Союзі.

В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом акцентовано увагу на відданості принципам сталого розвитку й зеленої економіки та передбачено низку положень щодо співробітництва у сфері захисту навколишнього середовища. Серед іншого, відповідно до статті 338 Угоди таке взаємне співробітництво включає сприяння енергоефективності та енергозбереженню, у тому числі шляхом формування політики щодо енергоефективності та структури права і нормативно-правової бази з метою досягнення значного прогресу відповідно до стандартів ЄС, зокрема ефективну генерацію, виробництво, транспортування, розподіл та використання енергії, на основі функціонування ринкових механізмів, а також ефективного використання енергії при застосуванні обладнання, освітленні у будівлях.

9 липня 2022 року до Закону України «Про енергетичну ефективність будівель» № 2118-VIII від 22 червня 2017 р. (далі – Закон № 2118) було внесено суттєві зміни згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для запровадження комплексної термомодернізації будівель» № 2392-IX.

Цю аналітичну записку підготовлено з метою порівняння положень Закону № 2118 на предмет відповідності директивам Європейського Парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19 травня 2010 р. про енергетичні характеристики будівель (нова редакція) (далі – Директива 2010/31/ЄС), 2012/27/ЄС від 25 жовтня 2012 р. про енергоефективність, внесення змін до директив 2009/125/ЄС і 2010/30/ЄС та про скасування директив 2004/8/ЄС і 2006/32/ЄС (далі – Директива 2012/27/ЄС) та визначення необхідності подальшого удосконалення законодавства у відповідній сфері.

Ключові слова: європейська інтеграція, право ЄС, директиви ЄС, енергетична ефективність, енергоефективність будівель, термомодернізація будівель, містобудівна діяльність.

Вступна частина

Постійна динаміка негативних екологічних змін та тенденцій до вичерпаності багатьох природних ресурсів на планеті актуалізували як пріоритетні напрями політики національного, міжнародного (регіонального), наднаціонального, так і міжнародного рівнів енергоефективності та енергозбереження. Досвід Європейського Союзу та його держав-членів є показовим у зв'язку із детальною регламентацією означених питань на рівні директив.

Предметом Директиви 2010/31/ЄС є сприяння поліпшенню енергетичних характеристик будівель у межах Європейського Союзу (далі – ЄС) з урахуванням зовнішніх кліматичних і місцевих умов, а також вимог щодо мікроклімату в приміщеннях та результативності за витратами.

Директива 2010/31/ЄС встановлює вимоги щодо:

(а) спільних загальних рамок для методології розрахунку інтегрованих енергетичних характеристик будівель та частин будівель;

(б) застосування мінімальних вимог до енергетичних характеристик нових будівель та нових частин будівель;

(с) застосування мінімальних вимог до енергетичних характеристик: наявних будівель, частин будівель і елементів будівель, які підлягають значній реконструкції; елементів будівель, що складають частину каркасу будівлі та чинять значний вплив на енергетичні характеристики каркасу будівлі, якщо їх модифікувати чи замінити; технічних систем будівель при їх встановленні, заміні чи модернізації;

(д) національних планів для підвищення кількості будівель з майже нульовим споживанням енергії;

(е) енергетичної сертифікації будівель або частин будівель;

(ф) регулярного інспектування систем опалення та кондиціонування повітря в будівлях;

(г) незалежних систем контролю енергетичних сертифікатів та звітів про інспектування.

Директива 12/27/ЄС встановлює спільні рамки для інструментів сприяння енергоефективності в межах ЄС для забезпечення досягнення провідних цільових показників ЄС щодо підвищення енергоефективності до 2020 року на 20 % і провідних цільових показників ЄС щодо підвищення енергоефективності до 2030 року на принаймні 32,5 %, а також прокладає шлях до подальшого підвищення енергоефективності після зазначених дат. Вона визначає правила щодо усунення бар'єрів на енергетичному ринку та подолання неспроможності ринку, що перешкоджає ефективності постачання та використання енергії, а також передбачає встановлення орієнтовних національних цільових показників

енергоефективності на 2020 і 2030 роки. Ця Директива сприяє імplementації першого принципу енергоефективності.

Вимоги, встановлені директивами, є мінімальними і не перешкоджають будь-якій державі-члену зберігати чинними або впроваджувати жорсткіші інструменти. Такі інструменти повинні бути сумісними з правом ЄС. Якщо національне законодавство передбачає жорсткіші інструменти, держава-член повинна повідомити про таке законодавство Комісію.

Закон № 2118 визначає правові, соціально-економічні й організаційні засади діяльності у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель та спрямований на зменшення споживання енергії у будівлях з урахуванням місцевих кліматичних умов і забезпечення належних умов для проживання та/або життєдіяльності людей у таких будівлях.

При підготовці аналітичної записки було використано як основний порівняльно-правовий метод та проведено зіставлення однопорядкових юридичних понять, явищ, процесів, процедур, механізмів, інститутів, які визначено Директивою 10/31/ЄС і Директивою 12/27/ЄС як вимоги та орієнтири для держав – членів ЄС і відповідних елементів забезпечення політики енергоефективності, передбачених Законом № 2118.

Специфіка предмета дослідження обумовлює вибір таких способів порівняння, як концептуальний (виявлення концепцій і положень, визначальних для розвитку відповідної сфери); інституціональний (порівняння правового статусу, правового положення, правового режиму певного інституту (структури, явища)); функціональний (порівняння функцій, які реалізуються різними інститутами та елементами політики енергозбереження); нормативний (юридичний аналіз і зіставлення схожих правових норм з акцентуванням уваги насамперед на нормах директив зобов'язального характеру щодо держав – членів ЄС).

Основна частина

В загальному плані можна стверджувати про концептуальну єдність (відповідність) положень Закону № 2118 та директив 2010/31/ЄС і 2012/27/ЄС, що обумовлено спорідненістю їх мети, цілей та завдань. Така відповідність підтверджується і посиланнями в низці статей Закону № 2118 на методики, що розробляються з урахуванням вимог актів законодавства ЄС, гармонізовані європейські стандарти у сфері енергетичної ефективності будівель, вимоги Енергетичного Співтовариства (ст.5, 6, 13, 15).

Необхідно відзначити і понятійно-термінологічну спорідненість директив 2010/31/ЄС і 2012/27/ЄС та Закону № 2118.

Так, у директивах 2010/31/ЄС і 2012/27/ЄС сформульовано велику кількість термінів та означень, що знайшли відтворення в Законі № 2118, у тому числі «будівля», «будівля з майже нульовим споживанням енергії» («будівля з близьким до нульового рівнем споживання енергії»), «технічна система будівлі», «енергетичні характеристики будівлі», «енергоефективність», «енергетична ефективність будівлі», «енергетичний сертифікат», «енергетичний аудит».

Низка пов'язаних за специфікою сфери термінів визначається в інших законах України: «Про енергетичну ефективність», «Про архітектурну діяльність», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про альтернативні джерела енергії», «Про житлово-комунальні послуги», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про альтернативні види палива», «Про стандартизацію», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про тепlopостачання», «Про комерційний облік теплової енергії та водopостачання», «Про будівельні норми», «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу» та ін.

Відповідність положень Закону № 2118 директивам 2010/31/ЄС і 2012/27/ЄС можна підтвердити за такими інституціональними та функціональними аспектами.

Відповідно до статті 2а Директиви 2010/31/ЄС кожна держава-член повинна запровадити довгострокову стратегію реконструкції для підтримки перетворення національного фонду житлових і нежитлових будівель державної і приватної власності у високоенергоефективний та низьковуглеводневий фонд будівель до 2050 року, сприяючи результативній за витратами трансформації наявних будівель у будівлі з майже нульовим споживанням енергії. Водночас новою статтею 15-1 Закону № 2118 передбачено, що для забезпечення стратегічного планування та реалізації довгострокових цілей у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель Кабінет Міністрів України затверджує Стратегію термомодернізації будівель на період до 2050 року. Дія Стратегії поширюється на житлові будівлі та будівлі, які часто відвідують громадяни, усіх форм власності.

У параграфі 2 статті 2а Директиви 2010/31/ЄС передбачено, що у своїй довгостроковій стратегії реконструкції кожна держава-член повинна визначити дорожню карту із заходами та встановленими на внутрішньому рівні вимірюваними показниками прогресу для досягнення довгострокової цілі до 2050 року – скоротити викиди парникових газів у ЄС на 80 – 95 % порівняно з 1990 роком, щоб забезпечити формування високоенергоефективного та низьковуглеводневого фонду будівель і досягнення результативного за витратами перетворення наявних будівель на будівлі з майже нульовим споживанням енергії. Дорожня карта повинна включати орієнтовні віхи на 2030, 2040 і 2050 роки та визначати, як вони сприятимуть досягненню цільових показників енергоефективності Союзу відповідно до Директиви 2012/27/ЄС.

Статтею 3 Закону № 2118 передбачається перегляд зазначеної вище Стратегії кожні п'ять років з урахуванням результатів моніторингу її реалізації. Складовою частиною Стратегії є план заходів з її реалізації. Здійснення моніторингу реалізації Стратегії згідно з частиною четвертою статті 15-1 Закону № 2118 покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження,

відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Порядок здійснення моніторингу реалізації Стратегії затверджується Кабінетом Міністрів України.

Із метою забезпечення функціонування систем енергоменеджменту будівель і реалізації Стратегії передбачається створення та функціонування Баз даних будівель. База даних будівель є складовою частиною Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. База даних будівель містить перелік будівель та основні відомості про них, інформацію про технічний стан та споживання енергії кожною будівлею, іншу інформацію про будівлі.

Варто звернути увагу, що положеннями параграфу 5 статті 2-а Директиви 2010/31/ЄС передбачається, що для підтримки розроблення власної довгострокової стратегії реконструкції кожна держава-член проводить консультації з громадськістю щодо своєї довгострокової стратегії реконструкції до її подання Комісії. Кожна держава-член додає стислий виклад результатів консультації з громадськістю щодо своєї довгострокової стратегії реконструкції. Кожна держава-член встановлює конкретні умови для проведення консультацій в інклюзивний спосіб під час реалізації своєї довгострокової стратегії реконструкції.

Положення щодо проведення консультацій із громадськістю стосовно довгострокової стратегії реконструкції в Законі № 2118 прямо не передбачене. Згідно з § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України розробник забезпечує проведення публічних консультацій із представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Але за відсутності закріплення у Законі обов'язковості їх проведення підвищується ризик прийняття урядом рішень без урахування інтересів усіх зацікавлених осіб. У цьому зв'язку необхідно звернути увагу і на положення статті 21 Директиви, згідно з якою для сприяння дієвій імплементації Директиви держави-члени проводять консультації із залученими стейкхолдерами, у тому числі національними, регіональними та місцевими органами, відповідно до національного законодавства, що застосовується у цій сфері; підкреслюється, що такі консультації є особливо важливими для застосування статей 9 (щодо будівель з нульовим споживанням енергії) і 20 (щодо інформації про методи і практики підвищення енергоефективності будівель, про енергетичні сертифікати, навчання для відповідальних осіб, вдосконалення інформаційних служб та інформаційної підтримки). Отже, на нашу думку, є необхідність удосконалення законодавства, що має забезпечити участь громадськості у прийнятті публічно значущих рішень, зокрема й консультацій із громадськістю для підтримки розроблення довгострокової стратегії реконструкції та для проведення консультацій в інклюзивний спосіб під час реалізації довгострокової стратегії реконструкції.

Директивою 2010/31/ЄС передбачено необхідність встановлення мінімальних вимог до енергетичних характеристик (стаття 4). Зокрема, акцентовано, що держави-члени вживають необхідних заходів для встановлення мінімальних вимог до енергетичних характеристик будівель або частин будівель, розрізнення нових будівель, наявних будівель, різних категорій будівель тощо; на відсутності зобов'язань держав-членів встановлювати мінімальні вимоги до енергетичних характеристик, які не будуть результативними за витратами протягом певного економічно обґрунтованого життєвого циклу; на необхідності регулярних переглядів й оновлення мінімальних вимог до енергетичних характеристик. Встановлено зобов'язання держав-членів застосовувати методологію розрахунку енергетичних характеристик будівель відповідно до спільних загальних рамок.

Аналогічне положення щодо мінімальних вимог до енергетичної ефективності будівель визначене в Законі № 2118 (пункт 14 статті 1, стаття 6). Передбачається, що економічно доцільний рівень енергетичної ефективності будівель розраховується відповідно до методики визначення економічно доцільного рівня енергетичної ефективності будівлі, розробленої з урахуванням вимог актів законодавства Європейського Союзу, Енергетичного Співтовариства, гармонізованих європейських стандартів у сфері енергетичної ефективності будівель та затвердженої центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва.

Директивами передбачено зобов'язання для держав-членів встановлювати інструменти, необхідні для запровадження системи сертифікації енергетичних характеристик будівель. Енергетичний сертифікат повинен включати енергетичні характеристики будівлі та еталонні значення, зокрема мінімальні вимоги до енергетичних характеристик, щоб власники чи орендарі будівлі або частини будівлі могли порівняти й оцінити її енергетичні характеристики. Передбачається, що з урахуванням національних правил держави-члени заохочують органи публічної влади брати до уваги провідну роль, яку вони повинні відігравати у сфері енергетичних характеристик будівель, між іншим, шляхом виконання рекомендацій, включених до енергетичного сертифіката, виданого для будівель, якими вони володіють, протягом строку чинності такого сертифіката; встановлено вимогу щодо гарантування демонстрування енергетичного сертифіката.

Законом № 2118 встановлено обов'язковість сертифікації для низки об'єктів (частина перша статті 7) та регламентовано питання замовлення сертифікації, відкритості інформації про наявність/відсутність енергетичного сертифіката, визначено як незалежного суб'єкта відповідної діяльності енергоаудитора, встановлено вимоги до форми та змісту енергетичного сертифіката (витягу з енергетичного сертифіката), порядку його видачі й оприлюднення, демонстрування; забезпечення публічності інформації про наявність сертифіката, показники енергетичних характеристик будівлі (статті 7, 8).

Положення Директиви 2010/31/ЄС про зобов'язання держав-членів запровадити необхідні інструменти для встановлення регулярного інспектування

систем опалення, вентилявання, кондиціонування повітря кореспондують із нормами статті 13 Закону № 2118 щодо обстеження інженерних систем будівель, а також із положеннями його статті 14 щодо складання звітів про інспектування систем опалення та кондиціонування повітря; незалежного моніторингу енергетичних сертифікатів та звітів про результати обстеження інженерних систем.

Статтею 14 Закону № 2118 передбачається, що незалежний моніторинг енергетичних сертифікатів здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

Незалежний моніторинг звітів про результати обстеження інженерних систем здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної житлової політики і політики у сфері житлово-комунального господарства.

Законом № 2118 передбачено, що для здійснення незалежного моніторингу можуть залучатися експертні установи або інші енергоаудитори (фахівці з обстеження інженерних систем), які не мають конфлікту інтересів щодо результатів моніторингу. Наведене узгоджується з вимогами Директиви 2010/31/ЄС щодо забезпечення державами-членами здійснення сертифікації енергетичних характеристик будівель та інспектування систем опалення та кондиціонування повітря незалежними кваліфікованими та/або акредитованими експертами, як тими, що діють як самозайняті особи, так і найнятими державними органами чи приватними підприємствами; експерти підлягають акредитації з урахуванням їхньої компетенції, а також вимогою щодо забезпечення державами-членами доступу громадськості до інформації про програми навчання та акредитації; про кваліфікованих та акредитованих експертів, компанії, які пропонують послуги таких експертів.

Не буде суперечити вимогам Директиви 2010/31/ЄС і положення Закону № 2118 щодо професійної атестації осіб, які мають намір провадити діяльність із сертифікації енергетичної ефективності й обстеження інженерних систем (стаття 9), атестаційними комісіями, створеними закладами вищої освіти або саморегульованими організаціями у сфері енергетичної ефективності за умови, що інформація про професійну атестацію розміщується на офіційних вебсайтах відповідних закладів вищої освіти або саморегульованих організацій.

Статтею 27 Директиви 2010/31/ЄС визначається обов'язок держав-членів встановити правила щодо санкцій, які застосовуються у разі недотримання національних положень, ухвалених відповідно до цієї Директиви, та вживати необхідні заходи для забезпечення їх виконання. Передбачені санкції повинні бути дієвими, пропорційними та стримувальними. Держави-члени повинні повідомити Комісію про такі положення і без затримки повідомляти її про будь-які подальші зміни, що впливають на них.

Означене положення Директиви 2010/31/ЄС реалізовано у статті 17 Закону № 2118, що встановлює відповідальність за порушення законодавства у сфері

забезпечення енергетичної ефективності будівель. Зокрема, в Україні встановлено цивільно-правову відповідальність (відповідно до договору та закону) за неналежне виконання своїх обов'язків енергоаудитором або фахівцем з обстеження інженерних систем. Також у Кодексі України про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність у вигляді штрафу за порушення вимог законодавства у сфері енергетичної ефективності будівель (стаття 96-2).

Як було відзначено вище, предмет і сфера застосування Директиви 2012/27/ЄС має свою специфіку, тому в контексті оцінки відповідності Закону № 2118 необхідно звернути увагу на окремі її положення. Отже, Директива 2012/27/ЄС встановлює правила, призначені для усунення бар'єрів на енергетичному ринку та подолання неспроможності ринку, що перешкоджає ефективності постачання та використання енергії, а також передбачає встановлення орієнтовних національних цільових показників енергоефективності на 2020 і 2030 роки.

Статтею 3 Директиви 2012/27/ЄС визначено обов'язок держав-членів встановлювати орієнтовні національні цільові показники енергоефективності, що ґрунтуються на споживанні первинної чи кінцевої енергії, або на заощадженій первинній чи кінцевій енергії, або на енергоємності. Держави-члени повинні повідомляти Комісію про такі цільові показники відповідно до статті 24(1) і частини першої додатка XIV.

Положення щодо показників енергоефективності будівель визначено у статті 5 Закону 2118.

Статтею 5 Директиви 2012/27/ЄС для держав-членів встановлюється зобов'язання щодо забезпечення зразкової ролі будівель публічних органів, зокрема шляхом щорічної модернізації задля дотримання принаймні мінімальних вимог до енергетичних характеристик, які держава встановила при застосуванні статті 4 Директиви 2010/31/ЄС, або використання альтернативних за витратами підходів, у тому числі поглибленої реконструкції, або застосування заходів для зміни поведінки користувачів.

Засоби забезпечення зразкової ролі органів державної влади щодо енергетичної ефективності будівель визначено статтею 15-1 Закону № 2118. Зокрема, передбачається, що з метою забезпечення зразкової ролі органів державної влади у підвищенні енергетичної ефективності будівель Кабінет Міністрів України встановлює цільовий показник економії енергії у будівлях органів державної влади, який переглядається кожні п'ять років. Цільовий показник економії енергії у будівлях органів державної влади виражається числовим значенням щорічного зменшення споживання енергії (у тому числі вираженої в показниках первинної енергії), яке досягається в результаті приведення до мінімальних вимог з енергоефективності будівель, площа яких становить не менше 1 відсотка площі будівель, на які поширюється дія цієї статті.

При цьому, слід наголосити, що у згаданій статті 5 Директиви 2012/27/ЄС зобов'язання для держав-членів стосується будівель центрального уряду (згідно з пунктом 9 статті 2 Директиви «центральный уряд» означає усі адміністративні підрозділи, чия компетенція поширюється на всю територію держави-члена).

Стосовно інших публічних органів, у тому числі регіонального та місцевого рівнів, громадських будівель, діяльність яких регулюється публічним правом, – йдеться про необхідність їх заохочення щодо ухвалення плану енергоефективності окремо або як частини ширшого кліматичного чи екологічного плану, що містить конкретні цілі та заходи із заощадження енергії та енергоефективності, для наслідування зразкової ролі будівель центрального уряду; запровадження системи енергетичного менеджменту, у тому числі енергетичних аудитів, у рамках виконання їхнього плану; у відповідних випадках, використовувати залучення енергосервісних компаній, а також договори на підвищення енергоефективності, для фінансування модернізації та виконання планів підтримання чи підвищення енергоефективності у довгостроковій перспективі.

Таким чином, Законом № 2118 встановлено більш жорсткі за колом зобов'язаних суб'єктів вимоги забезпечення енергоефективності та зразкової ролі будівель публічних органів. Також передбачене Директивою положення щодо створення й оприлюднення реєстру опалювальних та/або охолоджуваних приміщень стосується передусім будівель центрального уряду. Натомість у Законі № 2118 йдеться про базу даних будівель органів державної влади, яка є складовою Базу даних будівель та формується і ведеться відповідно до порядку, визначеного частиною п'ятою статті 15⁻¹ цього Закону. Доступ до Базу даних будівель є безоплатним.

У контексті зобов'язань щодо ефективного використання енергії доцільно звернути увагу на положення статті 6 Директиви 2012/27/ЄС щодо правил здійснення закупівель публічними органами.

У параграфі першому вказаної статті встановлено зобов'язання держав-членів забезпечувати, щоб центральний уряд закуповував тільки ті продукти, послуги і будівлі, які мають високі характеристики енергоефективності, наскільки це відповідає вимогам щодо результативності за витратами, економічної доцільності, більшої сталості, технічної придатності, а також достатньої конкуренції, як зазначено у додатку III.

Зобов'язання, визначене в першому підпараграфі, застосовується до договорів на закупівлю продуктів, послуг і будівель публічними органами за умови, що суми таких договорів дорівнюють або перевищують порогові значення, встановлені у статті 7 Директиви 2004/18/ЄС.

Також варто брати до уваги, що параграфом третім статті 6 Директиви 2012/27/ЄС акцентується на заохоченні публічних органів, у тому числі регіонального та місцевого рівня, з належним урахуванням їхньої компетенції та адміністративної структури, до наслідування зразкової ролі їхніх центральних урядів у закупівлі продуктів, послуг і будівель виключно з високими характеристиками енергоефективності. Держави-члени повинні заохочувати публічні органи, при проведенні тендерів для укладання договорів про надання послуг зі значною енергетичною складовою, оцінювати можливість укладання довгострокових договорів на підвищення енергоефективності, що передбачають довгострокове заощадження енергії.

Означені положення Директиви не знайшли свого втілення в Законі № 2118. Очевидно, що реалізація вказаних положень Директиви 2012/27/ЄС може бути забезпечена на підзаконному рівні з урахуванням удосконалення законодавства України про публічні закупівлі.

Висновки

Проведене дослідження щодо відповідності Закону України «Про енергетичну ефективність будівель» № 2118-VIII від 22 червня 2017 р. (зі змінами згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для запровадження комплексної термомодернізації будівель» № 2392 від 09.07.2022 р.) положенням Директиви Європейського Парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19 травня 2010 р. про енергетичні характеристики будівель (нова редакція) та Директиви 2012/27/ЄС від 25 жовтня 2012 р. про енергоефективність, з урахуванням змін директивами 2009/125/ЄС і 2010/3-/ЄС і 2006/32/ЄС, дозволяє дійти таких висновків.

1. У загальному плані є підстави стверджувати про концептуальну єдність (відповідність), інституціональну та функціональну кореспондованість положень Закону № 2118 та директив 2010/31/ЄС і 2012/27/ЄС.

По окремих питаннях виявлено відмінності положень Закону № 2118 і вимог директив 2010/31/ЄС і 2012/27/ЄС.

2. Положеннями параграфу 5 статті 2-а Директиви 2010/31/ЄС передбачається, що для підтримки розроблення власної довгострокової стратегії реконструкції кожна держава-член проводить консультації з громадськістю щодо своєї довгострокової стратегії реконструкції до її подання Комісії. Кожна держава-член додає стислий виклад результатів консультації з громадськістю щодо своєї довгострокової стратегії реконструкції. Кожна держава-член встановлює конкретні умови для проведення консультацій в інклюзивний спосіб під час реалізації своєї довгострокової стратегії реконструкції.

Проведення консультацій з громадськістю щодо довгострокової стратегії реконструкції в Законі № 2118 прямо не передбачено. Разом із тим згідно § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України передбачається проведення публічних консультацій із представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Таким чином, у законодавстві України наявні інструменти щодо забезпечення відповідних вимог Директиви 2010/31/ЄС. У цьому зв'язку необхідно зазначити, що згідно зі ст. 21 Директиви 2010/31/ЄС такі консультації є особливо важливими для застосування статей 9 (щодо будівель з нульовим споживанням енергії) і 20 (щодо інформації про методи і практики підвищення енергоефективності будівель, про енергетичні сертифікати, навчання для відповідальних осіб, вдосконалення інформаційних служб та інформаційної підтримки).

3. Статтею 5 Директиви 2012/27/ЄС для держав-членів встановлюється зобов'язання щодо забезпечення зразкової ролі будівель публічних органів, зокрема шляхом щорічної модернізації задля дотримання принаймні мінімальних вимог до енергетичних характеристик, які держава встановила при застосуванні статті 4 Директиви 2010/31/ЄС, або використання альтернативних

за витратами підходів, у тому числі поглибленої реконструкції, або застосування заходів для зміни поведінки користувачів.

Засоби забезпечення зразкової ролі органів державної влади щодо енергетичної ефективності будівель визначено статтею 15-2 Закону № 2118. При цьому, слід наголосити, що у згаданій статті 5 Директиви 2012/27/ЄС зобов'язання для держав-членів стосується будівель центрального уряду (згідно з пунктом 9 статті 2 Директиви «центральный уряд» означає усі адміністративні підрозділи, чия компетенція поширюється на всю територію держави-члена). Стосовно інших публічних органів, у тому числі регіонального та місцевого рівнів, громадських будівель, діяльність яких регулюється публічним правом, – йдеться про необхідність їх заохочення щодо здійснення відповідних заходів.

Отже, Законом № 2118 встановлено більш жорсткі за колом зобов'язаних суб'єктів вимоги забезпечення енергоефективності та зразкової ролі будівель публічних органів. Також передбачене Директивою положення щодо створення та оприлюднення реєстру опалювальних та/або охолоджуваних приміщень стосується передусім будівель центрального уряду. Натомість у Законі № 2118 йдеться про базу даних будівель органів державної влади, яка є складовою Базису даних будівель та формується і ведеться відповідно до порядку, визначеного частиною п'ятою статті 15-1 цього Закону.

Разом із тим, відповідно до положень директив, вимоги, встановлені ними, є мінімальними вимогами і не перешкоджають будь-якій державі-члену зберігати чинними або впроваджувати жорсткіші інструменти. Такі інструменти повинні бути сумісними з правом ЄС. Якщо національне законодавство передбачає жорсткіші інструменти, держава-член повинна повідомити про таке законодавство Комісію (параграф 3 статті 1 Директиви 2010/31/ЄС; параграф 2 статті 1 Директиви 2012/27/ЄС).

4. У контексті визначених зобов'язань для держав – членів ЄС щодо ефективного використання енергії доцільно звернути увагу на положення статті 6 Директиви 2012/27/ЄС щодо правил здійснення закупівель публічними органами. У параграфі першому вказаної статті встановлено зобов'язання держав-членів забезпечувати, щоб центральний уряд закуповував тільки ті продукти, послуги та будівлі, які мають високі характеристики енергоефективності, наскільки це відповідає вимогам щодо результативності за витратами, економічної доцільності, більшої сталості, технічної придатності, а також достатньої конкуренції, як зазначено у додатку III. Зобов'язання, визначене в першому підпараграфі статті 6, застосовується до договорів на закупівлю продуктів, послуг і будівель публічними органами за умови, що суми таких договорів дорівнюють або перевищують порогові значення, встановлені у статті 7 Директиви 2004/18/ЄС.

Також варто брати до уваги, що параграфом третім статті 6 Директиви 2012/27/ЄС акцентується на заохоченні публічних органів, у тому числі регіонального та місцевого рівня, з належним урахуванням їхньої компетенції та адміністративної структури, до наслідування зразкової ролі їхніх центральних урядів у закупівлі продуктів, послуг і будівель виключно з високими

характеристиками енергоефективності. Означені положення Директиви не знайшли розвитку в Законі №2118. У цьому питанні реалізація вказаних положень Директиви 2012/27/ЄС може бути забезпечена на підзаконному рівні з урахуванням удосконалення законодавства України про публічні закупівлі.

Виконавець: Куян І.А., тел. 0503537364

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

Апарат Верховної Ради України
22/17-2023/18559 від 27.01.2023



1101560

ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: ВАОЛЕВСЬКА ЛЕСЯ АНАТОЛІВНА
Сертифікат: 248197DDEAB977E5040000058ADDA00993FB103
Дійсний до: 20.10.2023 23:59:59

