

UZASADNIENIE

Obowiązek sporządzenia Długoterminowej Strategii Renowacji wynika z art. 2a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, str. 13, z późn zm.¹⁾), zwanej dalej „dyrektywą 2010/31”.

Zgodnie z art. 2a ust. 8 dyrektywy 2010/31, Długoterminowa Strategia Renowacji, zwana dalej „Strategią”, stanowi element zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, jednakże w drodze odstępstwa, pierwszą długoterminową strategię renowacji przedkłada się Komisji niezależnie od zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w terminie do 10 marca 2020 r. W Polsce zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. jako „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”. Dokument ten został przekazany Komisji Europejskiej przez ministra właściwego ds. energii w dniu 30 grudnia 2019 r.

Niezwłocznie po przyjęciu Strategii przez Radę Ministrów, zostanie ona notyfikowana Komisji Europejskiej zgodnie z procedurą określoną w dyrektywie 2010/31 oraz zgodnie z procedurą określoną dla warunkowości wstępnej dla perspektywy 2021-2027. Przedłożenie Komisji Europejskiej Strategii jest jednym z wymogów warunkującym dostępność środków finansowych Unii Europejskiej w ramach perspektywy na lata 2021-2027, zgodnie z załącznikiem IV do wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018) 375 i jest konieczne, aby spełnić warunkowość wstępną dla perspektywy 2021-2027. W 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju, jako ówczesny pełnomocnik rządu ds. środków UE, nałożył na właściwych przedmiotowo ministrów obowiązek spełnienia warunków tematycznych do końca 2020 r. W związku z tym, dokument powinien zostać przekazany Komisji Europejskiej najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r.

Mając na uwadze konieczność wywiązania się z obowiązku sporządzenia Strategii przez Polskę i przedłożenia jej Komisji Europejskiej, jako jednego z warunków podstawowych uruchomienia dla Polski środków UE w perspektywie 2021-2027, podjęto decyzję o procedowaniu Strategii uchwałą Rady Ministrów, równoległe z procesem wdrażania dyrektywy 2010/31, celem dotrzymania

¹⁾ Zmiany wymienionej dyrektywy zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, str. 75, Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1.

zadeklarowanych terminów. Jednocześnie należy zauważyć, że z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej nie jest istotne, w jaki sposób dokument, jak przedmiotowa Strategia, zostanie przyjęty, gdyż zależy to wyłącznie od wymogów obowiązujących w prawie krajowym. Wprost z prawa Unii Europejskiej wynika jedynie obowiązek przygotowania i przekazania Strategii Komisji Europejskiej. Konieczność przyjęcia Strategii uchwałą Rady Ministrów wynika bezpośrednio z polskiego prawa.

Strategia została zaktualizowana i przygotowana zgodnie z wytycznymi art. 2a dyrektywy 2010/31. Głównym celem Strategii jest ustanowienie celów zapewniających do 2050 r. wysoką efektywność energetyczną i niskoemisyjność zasobów budowlanych (zarówno mieszkalnych, jak i niemieszkalnych – publicznych i prywatnych), umożliwiając tym samym opłacalne ekonomicznie i społecznie przekształcenie istniejących budynków w budynki o niemal zerowym zużyciu energii, a tym samym przyczynienie się do osiągnięcia celów Unii Europejskiej w zakresie energii i klimatu. Biorąc pod uwagę, że sektor budowlany w Unii Europejskiej odpowiada za prawie 40% zużycia energii końcowej (w tym na ogrzewanie i chłodzenie przeznaczają się blisko 50% zużycia energii końcowej, a z tego 80% przypada na budynki), konieczna jest renowacja zasobów budowlanych w sposób optymalny ekonomicznie, społecznie i środowiskowo.

Strategia w swej treści porusza następujące aspekty:

- Rozdział 1. Wstęp
- Rozdział 2. Przegląd budynków znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - przedstawia kluczowe dane dotyczące zasobu budowlanego w Polsce z uwzględnieniem zróżnicowania jego charakterystyki energetycznej. Szczególną uwagę poświęcono zużyciu energii w budynkach mieszkalnych oraz dotychczasowym postępom termomodernizacji w tym obszarze. Przegląd krajowego zasobu budowlanego potwierdza, że znaczna jego część cechuje się niską efektywnością energetyczną i będzie wymagała renowacji w kolejnych latach.

Przedmiotowy rozdział spełnia wymagania nałożone art. 2a ust.1 lit. a) dyrektywy 2010/31.

- Rozdział 3. Określenie opłacalnych sposobów renowacji budynków - zawiera kompleksową ocenę opłacalnych sposobów renowacji budynków. Obejmuje ona zróżnicowane rodzaje budynków, w tym przykłady renowacji budynków zabytkowych, a także prognozę opłacalności głębokiej termomodernizacji zasobu budowlanego w warunkach transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie i wynikającego z niej wzrostu jednostkowych kosztów nośników energii. Rozdział ten zawiera również oszacowanie całkowitego potencjału oszczędności energii wynikającego z opłacalnych renowacji, a także omówienie punktów aktywacji modernizacji w cyklu życia budynku. Analiza możliwych działań termomodernizacyjnych wskazuje na potrzebę zarówno bieżącej kontroli i działań

niskonakładowych, jak i konieczność stopniowego wdrażania kapitałochłonnych inwestycji zapewniających znaczącą i trwałą poprawę efektywności energetycznej oraz redukcję emisji. Ocena efektywności ekonomicznej kompleksowej i głębokiej termomodernizacji potwierdza, że w obecnych warunkach rynkowych jest ona opłacalna w znacznej części budynków. Ogółem, w przypadku budynków mieszkalnych, opłacalna pod względem ekonomicznym termomodernizacja pozwala na uzyskanie potencjalnych oszczędności sięgających 75% obecnego poziomu ich zapotrzebowania na energię końcową oraz redukcję ok. 10% całkowitej rocznej emisji gazów cieplarnianych i jedną czwartą całkowitej emisji pyłów w Polsce.

Przedmiotowy rozdział spełnia wymagania nałożone art. 2a ust.1 lit. b) oraz g) dyrektywy 2010/31.

- Rozdział 4. Bariery i niedoskonałości rynkowe ograniczające wykorzystanie potencjału opłacalnej renowacji - przedstawia niedoskonałości rynkowe, które mogą blokować wykorzystanie opłacalnego potencjału renowacji, ze szczególnym uwzględnieniem problemu sprzeczności bodźców. Potencjał opłacalnej renowacji jest ograniczany przez szereg barier i niedoskonałości rynkowych. Należą do nich bariery finansowe, techniczne i organizacyjne, a także problem sprzeczności bodźców. Istotnym wyzwaniem związanym z renowacją budynków jest koordynacja popytu i podaży w lokalnych systemach ciepłowniczych.

Przedmiotowy rozdział spełnia częściowe wymagania nałożone art. 2a ust.1 lit. d) dyrektywy 2010/31.

- Rozdział 5. Polityki i środki wspierające renowację budynków - przedstawia przegląd zróżnicowanych instrumentów polityki publicznej służących przeciwdziałaniu niedoskonałościom rynkowym i wspierających renowację budynków w Polsce. Wyróżniono zarówno różne rodzaje instrumentów, jak i kierunki interwencji (w tym m.in. budynki publiczne, ubóstwo energetyczne). Polska wdraża kompleksowe działania na rzecz wsparcia renowacji budynków, które obejmują narzędzia legislacyjne, planistyczne i organizacyjne, a także wsparcie finansowe zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych. W latach 2017-2020 podjęto szereg działań, które doprowadziły do usprawnienia systemu wsparcia długoterminowej poprawy efektywności energetycznej budynków, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz poprawy jakości powietrza. Należą do nich m.in. wprowadzenie wymagań jakościowych dla paliw stałych, wymagań dla kotłów na paliwo stałe, rozpoczęcie prac nad utworzeniem Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, uruchomienie Rządowego Programu „Czyste Powietrze” oraz Programu STOP SMOG, wprowadzenie ulgi termomodernizacyjnej oraz zmiany zasad funkcjonowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

Przedmiotowy rozdział spełnia wymagania nałożone art. 2a ust.1 lit. c), d) oraz e) dyrektywy 2010/31.

- Rozdział 6. Wsparcie inteligentnych technologii oraz budynków i społeczności korzystających z dobrej łączności oraz rozdział 7. Umiejętność i kształcenie w sektorze budownictwa i efektywności energetycznej - omawia kwestie związane odpowiednio z wykorzystaniem innowacyjnych technologii oraz budową odpowiednich kompetencji niezbędnych do wdrożenia wielkoskalowych programów głębokiej termomodernizacji budynków. Polska wspiera również rozwój inteligentnych technologii oraz budynków i społeczności korzystających z dobrej łączności. Inteligentne i energooszczędne budownictwo jest jedną z Krajowych Inteligentnych Specjalizacji. Projekty z zakresu wdrażania inteligentnych liczników, rozwiązań „smart city” oraz pozostałych innowacji w zakresie inteligentnego budownictwa są realizowane ze wsparciem środków unijnych i krajowych, m.in. przedsięwzięć Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na mocy przyjętej w dniu 24 listopada 2020 r. nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne upowszechniono inteligentne opomiarowanie zarówno w systemie elektroenergetycznym, jak i w przypadku ciepłomierzy i wodomierzy. Szacuje się, że przyspieszenie tempa termomodernizacji mogłoby stworzyć dodatkowe 100 tys. miejsc pracy (badanie przeprowadzone przez Instytut Badań Strukturalnych).

Przedmiotowy rozdział spełnia wymagania nałożone art. 2a ust.1 lit. f) dyrektywy 2010/31.

- Rozdział 8. Finansowanie renowacji zasobów budowlanych w Polsce - pokazuje obecną skalę mobilizacji inwestycji w niskoemisyjne rozwiązania w budownictwie dzięki środkom publicznym oraz omawia sposoby dalszego zwiększenia efektywności finansowania renowacji w przyszłości. W latach 2014-2019 środki publiczne w wysokości ok. 14,7 mld PLN pozwoliły na realizację inwestycji o wartości ok. 22,8 mld PLN. W kolejnych latach należy dążyć do dalszego wzrostu mobilizacji środków prywatnych, czemu służyć mogą działania promujące stosowanie formuły ESCO/PPP, wdrożenie koncepcji Kompleksowej Obsługi Inwestora (one stop shop) oraz działania umożliwiające grupowanie projektów.

Przedmiotowy rozdział spełnia wymagania nałożone art. 2a ust. 3 dyrektywy 2010/31.

- Rozdział 9. Rekomendowany scenariusz renowacji – plan działań do 2050 r. - przedstawia rekomendowany scenariusz renowacji budynków do 2050 r. oraz wynikające z niego wskaźniki stanowiące podstawę planu działań w perspektywie 2030, 2040 i 2050 r. Jako rekomendowaną wskazano ścieżkę łączącą szybki wzrost skali płytkiej termomodernizacji ze stopniowym upowszechnianiem głębokiej termomodernizacji w perspektywie do 2030 r. z określonym tempem termomodernizacji na poziomie 3,4 – 4,0 %. Pozwoli to na wsparcie masowej wymiany źródeł ogrzewania służącej poprawie jakości powietrza w najbliższych latach, jednocześnie tworząc podstawy do osiągnięcia powszechnej głębokiej

termomodernizacji budynków spójnej z transformacją w kierunku gospodarki neutralnej klimatycznie w kolejnych dekadach (w tym poprzez termomodernizację etapową). Ważną rolę w tym procesie może odgrywać wprowadzenie przejrzystego systemu klas energetycznych, ułatwiającego podejmowanie decyzji inwestycyjnych. Powiązaniem rozwiązaniem może być również zastosowanie narzędzi opartych o koncepcję paszportów energetycznych.

Przedmiotowy rozdział spełnia wymagania nałożone art. 2a ust. 2 dyrektywy 2010/31.

Niniejsza strategia przedstawia zarówno kompleksową diagnozę stanu obecnego, jak i ocenę przyszłych perspektyw renowacji budynków w Polsce w warunkach transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie wraz ze wskazaniem rekomendowanych kierunków dalszych działań w tym obszarze. Ogółem opłacalna pod względem ekonomicznym termomodernizacja potencjalnie pozwala na uzyskanie w budynkach mieszkalnych oszczędności energii końcowej sięgającej 147 TWh (co wynosi ok. 75% obecnego poziomu ich zapotrzebowania na energię końcową), uzyskanie redukcji emisji CO₂ o ponad 37 mln ton rocznie (co stanowi ok. 10% całkowitej rocznej emisji gazów cieplarnianych w Polsce) oraz uzyskanie redukcji emisji pyłów o ok. 89 tys. ton rocznie (co stanowi około jedną czwartą całkowitej emisji pyłów w Polsce). Przewiduje się, że realizacja założeń przyjętych w dokumencie będzie stanowić wsparcie dla gospodarki kraju poprzez zwiększenie liczby miejsc pracy, efektywniejsze dystrybuowanie środków finansowych na termomodernizację budynków, a tym samym stworzenia sprzyjających warunków dla inwestorów i firm budowlanych oraz zapewnienie należytego wsparcia dla właścicieli budynków jedno- i wielorodzinnych. Jednocześnie termomodernizacja zasobu budowlanego wpłynie na poprawę jakości powietrza, polepszając komfort życia i zdrowie obywateli, szczególnie osób ubogich energetycznie, a także przyczyni się do redukcji emisji CO₂.

Projekt uchwały, jak i zakres Długoterminowej Strategii Renowacji, jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt uchwały 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 notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Projekt uchwały wraz z załącznikiem tj. Długoterminową Strategią Renowacji został zamieszczony na stronie podmiotowej Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.