



STANOWISKO

KOALICJI KLIMATYCZNEJ W ZAKRESIE POLITYKI KLIMATYCZNEJ I ENERGETYCZNEJ

na temat

projektu Drugiego Krajowego Planu Działań

dotyczącego Efektywności Energetycznej dla Polski

z dn. 10 sierpnia 2011 r. przygotowanego przez Ministerstwo Gospodarki

Projekt Drugiego Krajowego Plan Działań dotyczącego Efektywności Energetycznej (II KPD EE) przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki jest wypełnieniem wymagań dyrektyw: ESD 2006/32/WE i EPBD 2010/31/WE oraz Ustawy o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 roku (Dz. U. nr 94 poz. 551). Dokument został przekazany do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych w dniu 28 września 2011 roku. Prezentowane stanowisko Koalicji Klimatycznej zostało przygotowane w ramach powyższych konsultacji.

Problemy efektywności energetycznej w Polsce

Efektywność energetyczna jest korzystnym ekonomicznie, najmniej kontrowersyjnym, a przy tym pobudzającym gospodarkę i tworzącym miejsca pracy sposobem na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz najtańszą metodą wypełniania przez Polskę zobowiązań Pakietu energetyczno-klimatycznego w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Poprawa efektywności powoduje zmniejszenie wydatków na energię w przedsiębiorstwach, usługach i instytucjach sektora publicznego. Jest także narzędziem ograniczania ubóstwa energetycznego, bo zmniejsza udział wydatków na energię w budżetach gospodarstw domowych.

Wciąż jednak, mimo werbalnych deklaracji zawartych m.in. w Polityce Energetycznej Polski do 2030 roku, brakuje długofalowych, całościowych i trwałych działań służących zwiększeniu efektywności energetycznej w Polsce. Wprowadzenie nowoczesnych instrumentów poprawy efektywności i jej mierzalnych celów dla sektora publicznego w Ustawie z 15 kwietnia 2011 zostało zablokowane przez Ministerstwo Finansów. Nie jest ono zainteresowane poprawą efektywności – zmniejszenie zużycia energii może bowiem ograniczyć dochody Skarbu Państwa. Zamiast działać na rzecz obywateli, państwo chroni interesy spółek energetycznych, których znaczącej części jest właścicielem. W konsekwencji rząd wspiera rozwiązania pozorne i nieskuteczne. Takie podejście dostrzec można także w Drugim Krajowym Planie Działań dotyczącym Efektywności Energetycznej.

Barierą dla zwiększania efektywności energetycznej jest brak podejmowania długoterminowych działań. Podejmowane prace mają na celu jedynie formalne wypełnienie wymagań Unii Europejskiej, stąd perspektywa działań państwa sięga jedynie roku 2016 – tak

jak to przedstawiono w II KPD EE, mimo że efektywność jest priorytetem Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku. W opinii Koalicji Klimatycznej jest to błąd. Przedsiębiorcy: producenci i usługodawcy, potrzebują pewności, że określona polityka będzie stabilna i długotrwała. Tylko w takich warunkach wprowadzać będą na rynek innowacyjne, bardziej efektywne energetycznie rozwiązania i produkty.

Znaczną poprawę efektywności, a nawet wywiązanie się ze zobowiązań na rok 2016 można osiągnąć bez większego wsparcia ze strony państwa. Jednak brak właściwych narzędzi doprowadzi do niepełnego wykorzystania istniejącego potencjału. Jeżeli nie zaczniemy właściwych działań już teraz, za parę lat osiągnięcie dalszego postępu będzie znacznie droższe. Z tych powodów, w przekonaniu Koalicji Klimatycznej, zwiększanie efektywności powinno być intensywnie wspierane przez państwo, we wszystkich obszarach, gdzie energia jest użytkowana, a szczególności tam, gdzie mechanizmy rynkowe nie działają skutecznie.

Z wymienionych powyżej powodów Koalicja Klimatyczna ponawia apel o opracowanie **Narodowego Programu Efektywności Energetycznej do 2030 roku**, który obejmować będzie okres wdrażania celów Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku¹. Program powinien przedstawiać cele sektorowe i cząstkowe, tak ilościowe, jak i jakościowe, a także cały zestaw instrumentów i zmian instytucjonalnych służących poprawie efektywności energetycznej. Jego zakres musi być szerszy od zaprezentowanego w projekcie II KPD EE. Powinien przewidywać stosowne programy dla każdej grupy użytkowników energii, m.in.:

- producentów energii elektrycznej i ciepła,
- operatorów sieci energetycznych,
- zakładów energochłonnego przemysłu,
- małych i średnich przedsiębiorstw,
- obiektów sektora publicznego,
- transportu,
- budynków mieszkalnych i usługowych,
- gospodarstw domowych

oraz uwzględniać, jeżeli okaże się to efektywne kosztowo, mechanizmy skierowane na producentów i dystrybutorów urządzeń zużywających energię.

Zdaniem Koalicji Klimatycznej cele polityki UE powinny stanowić próg minimalny, a nie maksymalny dla zmniejszania energochłonności gospodarki. Dlatego członkowie Koalicji postulują, aby ustanowić krajowy cel oszczędności energii 20-25% do roku 2020 w stosunku do średniej z lat 2001-2005.

Uwagi do projektu II KPD EE:

- 1) W ocenianym dokumencie podkreśla się, że przygotowanie II KPD EE jest realizacją zobowiązań unijnych. Zdaniem Koalicji Klimatycznej jest to niewłaściwe. Jak już wcześniej wskazywano poprawa efektywności energetycznej jest niezbędna dla:

¹ Stanowisko Koalicji Klimatycznej w sprawie projektu Polityki Energetycznej Polski do roku 2030, 08.04.2009 r.

zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski, poprawy konkurencyjności gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy, zmniejszenia zakresu ubóstwa energetycznego, zwiększenia innowacyjności polskiego przemysłu oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz poprawy stanu środowiska. Ze względu na pozytywny wpływ na budżet państwa powinna być traktowana jako element reformy finansów publicznych. Z tego względu wypełnienie wymogów UE, choć istotne, ma tu jedynie drugorzędne znaczenie.

- 2) W zaprezentowanym dokumencie nie ma odniesień do planowanych, nowych zobowiązań, które już zostały zaprezentowane (np. dyrektywa o efektywności energetycznej budynków) lub są przygotowywane. W pierwszej połowie 2012 roku zostanie przedstawiona nowa dyrektywa o efektywności energetycznej, której założenia są już znane. II KPD EE powinien wspierać osiągnięcie celów tych aktów prawnych. W ocenianym dokumencie brakuje także odniesień do Energy Efficiency Plan 2011 i do Mapy Drogowej do 2050 roku dotyczącej budowania gospodarki niskowęglowej. Nie uwzględnianie najnowszych rozwiązań prawnych i propozycji planów długoterminowych może skutkować tym, że działania podejmowane w najbliższych latach w naszym kraju nie będą wpisywać się, ani wspomagać realizacji kolejnych zobowiązań.
- 3) II KPD EE zawiera istotne mechanizmy wsparcia inwestycji w zakresie oszczędności energii przy zastosowaniu kredytów preferencyjnych oraz dotacji ze środków krajowych i europejskich (w tym w ramach ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Gwarantuje tym samym, że Polska przeznaczy w następnych latach środki służące realizacji narodowego celu wzrostu efektywności energetycznej i nie dojdzie do sytuacji z roku 2010, gdzie w budżecie państwa nie przewidziano funduszy na Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Tym niemniej dokument pomija dwa istotne źródła finansowania poprawy efektywności energetycznej – dochody z aukcji uprawnień do emisji w ramach EU ETS, które wpłyną do krajowego budżetu w latach 2013-2020 oraz fundusze Polityki Spójności w nowych ramach finansowych Unii Europejskiej w latach 2014-2020. Pominięto także całkowicie środki, które są i będą wydawane przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska.

Kwota dochodów budżetu państwa płynących z aukcji uprawnień do emisji w ramach EU ETS jest szacowana przez KOBiZE na 15-35 mld euro. Zgodnie z Dyrektywą 2009/29/EC, co najmniej 50% tej sumy powinno zostać przeznaczone na działania mające na celu ochronę klimatu. Stanowi to zatem istotne źródło funduszy na działania w zakresie efektywności energetycznej. Informacje na temat kierunków ich wydatkowania powinny znaleźć się w II KPD EE.

Fundusze Polityki Spójności na lata 2014 – 2020 w II KPD EE zostały uwzględnione tylko w działaniach dotyczących sektora transportu. Błędem jest pominięcie ich wkładu w poprawę efektywności energetycznej sektora mieszkalnictwa, publicznego i przemysłu. Negocjacje dotyczące przyszłego budżetu Unii dopiero się zaczynają i nie ma możliwości wpisania do II KPD EE konkretnych kwot, jakie będzie można z tego źródła na efektywność energetyczną przeznaczyć. Tym niemniej, biorąc pod uwagę fakt, że Unia Europejska uznała zrównoważone wykorzystywanie energii i surowców za jeden ze swoich strategicznych celów, fundusze Polityki Spójności w latach 2014-2020 powinny stać się jednym z głównych narzędzi realizacji tego priorytetu. Dla Polski przeznaczenie

środków unijnych na ten właśnie obszar powinno stanowić jeden z głównych mechanizmów przejścia do efektywnej, zrównoważonej gospodarki.

- 4) Wśród zaproponowanych narzędzi nie ma żadnych środków fiskalnych, np. zmniejszenia podatku VAT na urządzenia i usługi spełniające bardzo wysokie normy efektywności energetycznej. Brakuje również wsparcia dla partnerstw publiczno-prywatnych, w tym dla firm typu ESCO, których działanie może spowodować zmniejszenie koniecznego wsparcia dla działań na rzecz efektywności energetycznej z budżetu państwa. Deklaracja zamieszczenia informacji o firmach ESCO i wzorcowego kontraktu jest stanowczo niewystarczająca dla uruchomienia na dużą skalę tego mechanizmu w kraju.
- 5) Istotnym mankamentem ocenianego dokumentu jest brak analizy skuteczności działań zaplanowanych w I Krajowym Planie Działań na rzecz Efektywności Energetycznej. Koalicja Klimatyczna już wcześniej wskazywała, że pierwszy KPD EE został wdrożony jedynie częściowo, a część podjętych działań należy uznać za wdrożone niewłaściwie lub niekompletnie². Punktem wyjścia dla przygotowania II KPD EE powinny być wnioski z diagnozy sytuacji w zakresie efektywności energetycznej. Diagnoza ta powinna odpowiedzieć na pytanie, które z instrumentów były efektywne, a które nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Pozwoliłoby to na modyfikację stosowanych wcześniej nieskutecznych narzędzi i wprowadzenie nowych, zapewniających osiągnięcie założonych celów. Drugi KPD powinien być rozwinięciem polityki energetycznej i stwarzać podstawę dla osiągania założonych celów w zakresie efektywności. Brakuje oceny skuteczności realizacji poprzedniego KPD, więc zagadką pozostaje, jak uzyskano zaprezentowane efekty, jeżeli większość mechanizmów nie funkcjonowała prawidłowo.
- 6) Niejasna pozostaje użyta metodologia obliczania realizacji celów efektywności, a w szczególności dokumentowania osiągnięć. Zastrzeżenia budzi:
 - a. Zastosowanie różnych metod obliczania efektów w tym samym obszarze (bottom-up, top-down i in.), co ułatwia manipulację danymi.
 - b. Selektywny wybór wskaźników, spośród których do wyliczeń użyto tylko tych pokazujących postęp, a pominięto mniej korzystne. Z listy bibliograficznej wybierane są wskaźniki, które pokazują oszczędność energii, a nie są brane pod uwagę wskaźniki pokazujące wzrost zużycia energii.
 - c. Stosowanie do oceny mało wiarygodnych wskaźników top-down w obszarach, w których dostępne powinny być dane do analizy bottom-up.
 - d. Wykorzystanie różnych miar i jednostek zamiast konsekwentnego stosowania jednego ich typu.
- 7) Realizacja planu powinna być potwierdzona wiarygodnymi danymi sumującymi efekty poszczególnych działań (każde z działań powinno mieć przyjęty plan pomiarów efektów i weryfikacji efektów). Natomiast metody (top-down) oparte o wskaźniki energochłonności: PKB, produkcji sprzedanej, ogrzewanych powierzchni, ilości zatrudnionych etc. mogą być stosowane jedynie dla potwierdzenia efektów w skali makro.

² Stanowisko Koalicji Klimatycznej na temat stanu działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej w Polsce, 09.11.2010 r.

- 8) Pytaniem retorycznym jest, czy mamy szansę na osiągnięcie wyznaczonego celu w sposób oszczędny dla budżetu, w oparciu o zasadę najmniejszych kosztów, przy braku rzetelnej wiedzy o tym, gdzie i w jaki sposób wydajemy pieniądze. Kwestia ta powinna być rozwiązana i to nie tylko ze względu na obowiązkowe rozliczenie z Komisją Europejską. W projekcie pada stwierdzenie, że cele będą realizowane według zasady najniższych kosztów. Brakuje jednak wskazania, w jaki sposób rząd zamierza to realizować i wyceniać koszty dodatkowe. Koalicja Klimatyczna domaga się, aby pokazane zostały koszty uzyskania efektu energetycznego dla wszystkich mechanizmów z uwzględnieniem wszystkich korzyści dodatkowych (miejsca pracy, pomoc socjalna, przychody dla budżetu, redukcja emisji CO₂, wypełnianie zobowiązań dotyczących promocji OZE, etc.). Poza tym w dokumencie nie ma uzasadnienia wyboru zaproponowanych rozwiązań, ani wyjaśnienia dlaczego są najlepsze, ani pokazania np. listy dodatkowych działań, które będą mogły być uruchamiane, jeżeli postępy będą niewystarczające.
- 9) Należy jednak pamiętać, że ograniczenie energochłonności gospodarki wykazywane w projekcie (o ile rzeczywiście miało miejsce, gdyż dane są mało wiarygodne, co zostało wykazane powyżej) nie jest efektem działań rządu, ale odbyło się przede wszystkim staraniem przemysłu, który z przyczyn ekonomicznych niezależnie inwestował w ograniczenie zużycia energii. Spośród mechanizmów proponowanych przez rząd w pierwszym KPD EE z 2007 roku, prawidłowo i terminowo funkcjonował jedynie Fundusz Termomodernizacji i Remontów (choć i ten został ograniczony w roku 2010 ze względu na brak środków w budżecie na ten cel).
- 10) Jeżeli informacja, że do 2009 roku oszczędność energii wyniosła 7% z wymaganych 9 do 2016 jest prawdziwa (co jest w świetle powyższych uwag mało prawdopodobne), to biorąc pod uwagę liczne korzyści wynikające z poprawy efektywności energetycznej, Koalicja Klimatyczna uważa, że wielkość celu w zakresie oszczędności energii na rok 2016 powinna wynosić 16,5%. Pozwoli to utrzymać dotychczasową dynamikę działań, a także zapewni osiągnięcie 20-25% oszczędności w 2020 roku.
- 11) Za zaskakujące Koalicja Klimatyczna uważa oszacowanie oszczędności energii wynikające z zastosowania mechanizmów białych certyfikatów (25 590 GWh), które jedynie dwukrotnie przewyższają oszczędności oczekiwane jako efekt kampanii informacyjno-edukacyjnej (12 790 GWh). Aby dane te były wiarygodne, niezbędne jest podanie w dokumencie, w jaki sposób zostały one oszacowane.

Uwagi szczegółowe:

- **Sektor mieszkalnictwa**

- 1) W dokumencie brakuje części wykonawczej dojścia do wprowadzenia w latach 2018-2020 standardu budynków prawie zeroenergetycznych. Biorąc pod uwagę liczbę oddawanych obecnie do użytku budynków (netto), które są budowane w bardzo niskim standardzie energetycznym, na długie lata "zamrażamy" szansę na znaczące zmniejszenie zużycia energii w budownictwie. Koalicja uważa zatem, że należy w trybie pilnym wprowadzić nowe, wyższe standardy efektywności i stopniowo zwiększać je do 2020 roku.

- 2) Projekt nie wspomina także o wymagającym poprawy systemie certyfikacji budynków, który w aktualnej wersji w ogóle nie spełnia swojego zadania. Nowa dyrektywa mówi o konieczności uruchomienia systemu kontroli i adekwatnych sankcji. Zaostrzenie wymagań wobec efektywności cieplnej budynków, nie będzie miało żadnego znaczenia przy obecnym kształcie systemu kontroli.
- 3) Projekt nie przewiduje mechanizmów skierowanych do budownictwa indywidualnego, a ustawa termomodernizacyjna w tym obszarze praktycznie nie działa.

- **Sektor publiczny i sektor usług**

- 1) W projekcie nie ma wymogu traktowania efektywności energetycznej i oszczędności energii jako jednego z dodatkowych kryteriów przy udzielaniu zamówień w sferze publicznej, tak przy zakupach towarów i usług, jak i przy wznoszeniu nowych obiektów.
- 2) Brak rekomendacji w zakresie stosowania kontraktów typu EPC (umowy o gwarantowany efekt).
- 3) Brak jakichkolwiek elementów związanych ze wzorcową rolą sektora publicznego w szczególności w zakresie certyfikacji i poprawie charakterystyki energetycznej budynków. Nie ma wymagań, mechanizmów wsparcia i promocji dla zarządzania energią w obiektach publicznych.

- **ESCO**

- 1) Brak analizy dlaczego firmy typu ESCO w zasadzie nie funkcjonują w Polsce. Brak wskazania metod poprawy tej sytuacji.
- 2) Brak skutecznych mechanizmów otwarcia rynku ESCO, np. poprzez partnerstwo publiczno-prywatne, finansowanie pozabilansowe, gwarancje finansowe lub łączenie z dostępnymi środkami wspierającymi efektywność energetyczną.

- **Białe certyfikaty**

- 1) W dokumencie, mimo że nie zostały wskazane nakłady, został oszacowany efekt oszczędności wynikających z białych certyfikatów. Brakuje szczegółowej oceny potencjału (mechanizm został pokazany jako działanie horyzontalne, ale to nie zwalnia z obowiązku pokazania, w którym sektorze jakich oszczędności się spodziewamy i jak certyfikaty będą konkurowały z innymi środkami wsparcia), kosztów jego realizacji, wielkości przychodów z tytułu opłat zastępczych i przeznaczenia tych środków. W szczególności nie ma informacji, czy i jaką rolę mają do odegrania firmy ESCO i inne instytucje finansowe.
- 2) Równocześnie system białych certyfikatów, który ma być wiodącym krajowym mechanizmem poprawy efektywności energetycznej, został zaprezentowany w zasadzie jedynie jako wariant awaryjny, gdyby inne środki poprawy zawodziły. Z dokumentu wynika, że może się okazać, że białe certyfikaty nie będą potrzebne, gdyż z założenia miały funkcjonować do 2016 roku i służyć wyłącznie do realizacji 9% oszczędności energii.

- **Transport**

- 1) Transport powinien stanowić szczególnie ważny obszar ze względu na szybko rosnące zużycie energii i emisje z tego sektora. Gwałtowny spadek udziału transportu publicznego w przewozach osób oraz spadek udziału transportu kolejowego w przewozie towarów wskazują, w jakich kierunkach należy działać. Konieczna jest zmiana kierunku tych procesów.
- 2) Brak wzmianki o samochodach elektrycznych i ich promocji na obszarze Polski.
- 3) Dodatkowo metody top-down stosowane i zaproponowane do rozliczania efektów są zawodne i mało wiarygodne.

- **Gospodarstwa domowe**

- 1) Gospodarstwa domowe zostały pominięte całkowicie, mimo że sektor ten zużywa około 1/3 energii w Polsce, a zużycie jest wciąż rosnące. Powinno być przewidzianych co najmniej kilka mechanizmów wsparcia dla tej grupy.

Stanowisko zostało zatwierdzone przez wszystkie organizacje należące do Koalicji Klimatycznej.

Koalicja Klimatyczna jest porozumieniem 22 organizacji pozarządowych. Jej misją jest wspólne działanie w celu zapobiegania wywołanym przez człowieka zmianom klimatu dla dobra ludzi i środowiska.

Fundacja AERIS Futuro, Fundacja Efektywnego Wykorzystania Energii, Fundacja Ekologiczna Arka, Fundacja Ekologiczna Ziemi Legnickiej Zielona Akcja, Fundacja EkoRozwoju FER, Fundacja GAP Polska, Fundacja Greenpeace Polska, Fundacja Na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Liga Ochrony Przyrody, Polski Klub Ekologiczny Okręg Dolnośląski, Polski Klub Ekologiczny Okręg Górnoszląski, Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, Polski Klub Ekologiczny Okręg Świętokrzyski, Polski Klub Ekologiczny Okręg Wielkopolski, Polski Klub Ekologiczny Okręg Wschodnio-Pomorski, Stowarzyszenie Ekologiczne Eko-Unia, Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja, Społeczny Instytut Ekologiczny, WWF Polska, Zielone Mazowsze, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć.

Kontakt:

Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki
ul. Mazowiecka 11/16, 00-052 Warszawa
tel. +48 22 827 33 70, mail: pkeom.org@gmail.com, www.koalicjaklimatyczna.org