

Rozpakowujemy REPowerEU



K o n i e c z „wampirami energetycznymi”

Instytut Reform

Joanna Flisowska
Karolina Marszał
Aleksander Śniegocki



Warszawa, luty 2023

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Dlaczego warto walczyć z „wampirami energetycznymi”?	4
3. Wspólna walka z „wampirami energetycznymi” w UE	6
3.1. Charakterystyka energetyczna budynków – pierwszy krok do efektywnej renowacji	6
3.2. Minimalne normy charakterystyki energetycznej (MEPS) a dyrektywa budynkowa.....	7
3.3. Przyspieszenie wdrożenia MEPS w REPowerEU	8
4. Rekomendacje dla Polski	9



Wydawca: Fundacja Instytut Reform, luty 2023

Autorzy poradnika: Joanna Flisowska, Karolina Marszał, Aleksander Śniegocki – Fundacja Instytut Reform

Współpraca wydawnicza: Polska Organizacja Rozwoju Technologii Pomp Ciepła

Redakcja: Joanna Jania

Projekt graficzny i łamanie: medianova Jacek Gacukowicz

Fotografie: Shutterstock

W poradniku wykorzystano materiały udostępnione przez Komisję Europejską, dane statystyczne udostępnione przez GUS, dane zawarte w Długoterminowej Strategii Renowacji Budynków, a także opracowania własne Instytutu Reform.

1. Wstęp

Rekordowe ceny paliw kopalnych oraz konieczność szybkiego ograniczenia zależności Unii Europejskiej od importu nośników energii – szczególnie gazu ziemnego – z Rosji sprawiły, że znacznie więcej uwagi zaczęliśmy poświęcać cenom i ilości zużywanej przez nas energii, zarówno elektrycznej, jak i ciepłej. Polki i Polacy zaczęli szukać sposobów na jej oszczędzanie, tymczasem Komisja Europejska rozpoczęła prace nad pakietem rozwiązań, które przyspieszą uniezależnienie się UE od importu paliw kopalnych z Rosji oraz transformację energetyczną w Europie, czyli planem REPowerEU.

Jednym z kluczowych elementów planu REPowerEU jest zobowiązanie się państw członkowskich Unii Europejskiej do walki z „wampirami energetycznymi”, a więc nieefektywnymi budynkami marnującymi duże ilości energii. W praktyce oznacza to, że **rządy powinny zapewnić warunki do modernizacji** najbardziej energochłonnych budynków w perspektywie najbliższej dekady.

Podjęcie się tego wyzwania przez Polskę przełoży się zarówno na ograniczenie zjawiska ubóstwa energetycznego, jak i problemu smogu, za które w dużym stopniu odpowiadają właśnie budynkowe „wampiry energetyczne”.

W niniejszej publikacji przybliżamy skalę problemów oraz wskazujemy, co może zrobić polski rząd – działając w porozumieniu z resztą państw europejskich – by im zaradzić.

W rozdziale drugim przedstawiamy podstawowe dane dotyczące budynkowych „wampirów energetycznych” w Polsce.

W rozdziale trzecim omawiamy inicjatywy podejmowane na poziomie unijnym w celu przyspieszenia modernizacji najbardziej energochłonnych budynków. Wyjaśniamy znaczenie przejrzystego systemu klas energetycznych budynków, a także tłumaczymy, czym są minimalne normy charakterystyki energetycznej (MEPS) i jakie zobowiązania mogą wziąć na siebie rządy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie walki z „wampirami energetycznymi”.

Ostatni rozdział zawiera rekomendacje dla polskiej administracji publicznej w zakresie kluczowych działań, które powinny zostać podjęte w kolejnych latach, by rozwiązać problem „wampirów energetycznych”.



2. Dlaczego warto walczyć z „wampirami energetycznymi”?

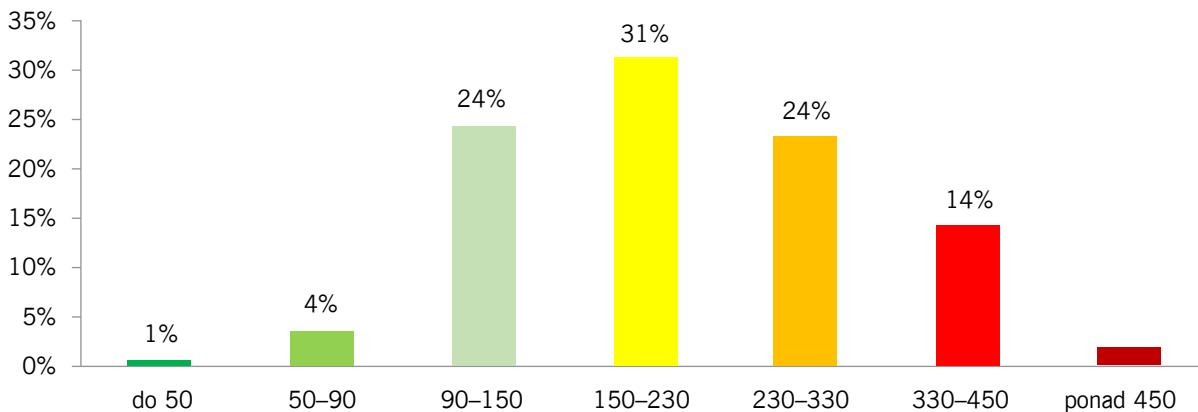
Okolo połowa Polaków mieszka w domach jednorodzinnych. Większość tych domów powstało wcześniej niż w latach 80. ub.w., gdy nie dbano o żadne standardy energetyczne, a jeśli je uwzględniano, to na bardzo niskim poziomie. Przez kolejne lata niewiele zrobiono, by poprawić standard cieplny tych budynków. W efekcie generują one ogromne straty energii, wysokie koszty ogrzewania – zbyt wysokie dla wielu rodzin, a także znacząco przyczyniają się do zanieczyszczeń powietrza i pogarszania się naszego stanu zdrowia.

Analizy wskazują, że zaledwie **około 15%** najbardziej energochłonnych budynków mieszkalnych w Polsce - czyli około 1 mln tzw. wampirów energetycznych - odpowiada za konsumpcję **aż jednej trzeciej całkowitej ilości energii** zużywanej we wszystkich polskich budynkach mieszkalnych, których jest około 6,9 mln (w tym 6,3 mln domów jed-

norodzinnych). Jednocześnie **30%** najbardziej energochłonnych budynków mieszkalnych, czyli około 2 mln, odpowiada za **ponad połowę** tego zużycia¹. To skutkuje wysokimi rachunkami za ogrzewanie, co

¹ Szacunki Instytutu Reform na podstawie danych przedstawionych w Długoterminowej Strategii Renowacji Budynków.





Przedziały wskaźnika EP [kWh/(m²·rok)] przyjęte na potrzeby analizy

■ **Rys. 2.1.** Szacunkowy rozkład budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej w Polsce w ujęciu procentowym – pod względem ich rocznego zapotrzebowania na energię pierwotną (w kWh) przypadającego na każdy metr kwadratowy budynku (źródło: Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków)

przekłada się na ubóstwo energetyczne i powszechne wykorzystywanie niskiej jakości opału. Za tym z kolei idzie zła jakość powietrza i związane z tym koszty zdrowotne. Więcej szczegółów dostarczają wyniki badań statystycznych prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny.

! Jak pokazują dane GUS, w 2020 r. ogrzewanie typowego polskiego „wampira energetycznego” opierało się zazwyczaj na spalaniu węgla, a jednostkowy koszt ogrzewania, w przeliczeniu na 1 m² powierzchni domu, był około dwukrotnie wyższy (84-102% w zależności od paliwa) niż w przeciętnych budynkach ogrzewanych z wykorzystaniem gazu ziemnego czy energii elektrycznej.

Jeszcze bardziej rażące różnice występują przy porównaniu „wampirów energetycznych” z energooszczędnymi lub zeroemisyjnymi budynkami. W 2020 r. mieszkańcy energochłonnego budynku opalanego węglem musieli zapłacić **ponad pięciokrotnie** więcej za ogrzanie 1 m² powierzchni domu niż mieszkańcy energooszczędnego budynku korzystającego z efektywnych źródeł ogrzewania zasilanych energią elektryczną (np. z gruntowej pompy ciepła)².

Skalę wyzwań, które przed nami stoją w związku ze złym stanem energetycznym polskich budynków, dobrze ilustruje rys. 2.1. Przedstawione na nim wielkości rocznego zużycia energii pierwotnej (wskaźnik

EP) na potrzeby ogrzewania, wentylacji i przygotowania ciepłej wody, którymi obecnie charakteryzują się nasze budynki mieszkalne i użyteczności publicznej, warto odnieść do **aktualnych standardów wskazanych w Warunkach Technicznych (WT 2021)**. Zgodnie z nimi wartość EP dla nowych domów jednorodzinnych bądź poddanych renowacji energetycznej nie może przekraczać **70 kWh/(m² · rok)**, a dla większości budynków użyteczności publicznej – **45 kWh/(m² · rok)**.



² Szacunki Instytutu Reform na podstawie danych GUS (<https://dane.gov.pl/pl/dataset/2061,szacunki-danych-o-zuzyciu-energii-w-gospodarstwach>). Budynek energooszczędny = pierwszy decyl, typowy budynek – mediana, wampir energetyczny – dziewiąty decyl nakładów jednostkowych na ogrzewanie.

3. Wspólna walka z „wampirami energetycznymi” w UE

Aby działania na rzecz zwiększania efektywności energetycznej budynków w Unii Europejskiej przyniosły możliwie najlepszy i najszybszy efekt, niezbędne jest ich odpowiednie zaplanowanie – zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i indywidualnie, w poszczególnych państwach członkowskich. Niewątpliwie bardzo pomocnym narzędziem będzie tu wdrożenie minimalnych norm charakterystyki energetycznej budynków, tzw. MEPS.

3.1. Charakterystyka energetyczna budynków – pierwszy krok do efektywnych renowacji

Skuteczna walka z „wampirami energetycznymi” w krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce, musi rozpocząć się od określenia, które budynki w danym państwie są najbardziej energochłonne. Odpowiednim narzędziem jest tu **charakterystyka energetyczna budynku** – zbiór danych i wskaźników określających całkowite zapotrzebowanie na energię niezbędną do jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. Na tej podstawie budynki mogą zostać przyporządkowane do różnych **klas energetycznych**.

! W większości państw UE funkcjonuje system klas energetycznych oparty na oznaczeniach literowych od A do G, podzielony na dodatkowe podklasy. Jednak ze względu na różne metodologie obliczeń dotyczące zużycia energii w budynkach, klasyfikacja oraz przedziały znacznie różnią się w poszczególnych państwach.

Klasa energetyczna A, z rocznym zużyciem energii pierwotnej do około 50 kWh/m² budynku, jest najwyższą klasą, często podzieloną na podklasy. Na przykład w Holandii oraz w Austrii obowiązują podklasy A⁺ i A⁺⁺, z kolei we Włoszech czy Irlandii – A1, A2 itd. Najniższa klasa energetyczna G oscyluje zwykle między wartościami zużycia energii od około 200 do powyżej 450 kWh/m² powierzchni budynku.



3.2 Minimalne normy charakterystyki energetycznej (MEPS) a dyrektywa budynkowa

Na poziomie unijnym podejmowanych jest szereg działań mających na celu stworzenie jak najbardziej spójnych i systemowych ram, które będą miały realny wpływ na poprawę efektywności energetycznej budynków w państwach członkowskich UE. Minimalne normy charakterystyki energetycznej, w skrócie zwane **MEPS** (*Minimum Energy Performance Standard*), są jednym z **kluczowych, nowych narzędzi** zaproponowanych przez Komisję Europejską w ramach nowelizacji tzw. dyrektywy budynkowej, czyli dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków lub **dyrektywy EPBD** (*Energy Performance of Buildings Directive*). Celem nowelizacji dyrektywy jest m.in. zapewnienie spójności regulacji w poszczególnych państwach członkowskich.

Według propozycji Komisji Europejskiej, MEPS mają stanowić efektywne narzędzie do rozpoczęcia tzw. fali renowacji budynków w Unii Europejskiej i ostatecznie – przyczynić się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca MEPS stanowi podstawę do negocjacji pomiędzy Radą UE a Parlamentem Europejskim, w wyniku których zostanie ustalony finalny kształt nowych przepisów. Oznacza to, że przedstawione przez nas w niniejszym opracowaniu propozycje KE mogą ulec zmianom w toku negocjacji, jednak już teraz tworzą wyraźny obraz tego, czego można się spodziewać w wyniku rewizji dyrektywy EPBD. Ostateczny kształt nowych przepisów powinniśmy poznać do połowy 2023 r.

W efekcie wprowadzenia proponowanych przez KE przepisów o MEPS, rządy europejskie zobowiązałyby się do:

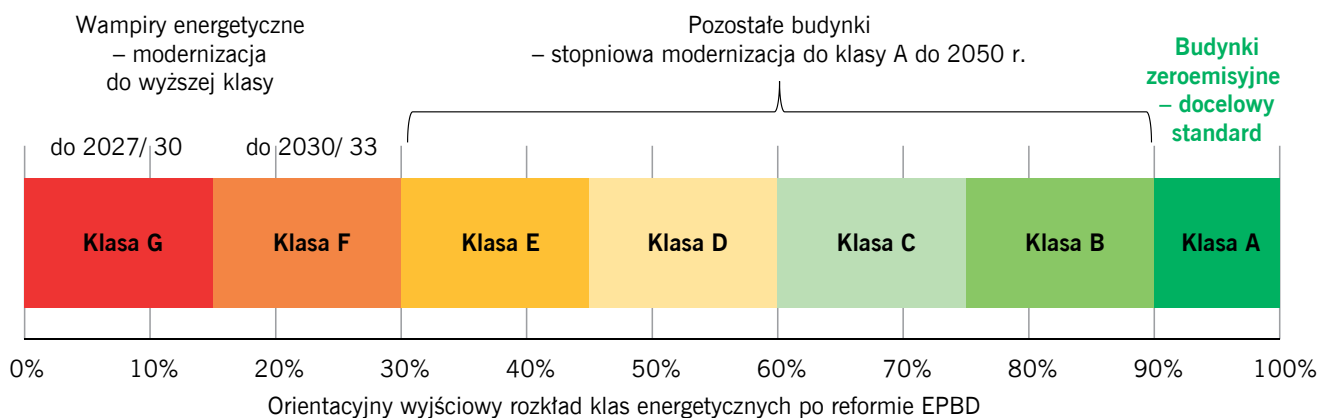
- zaklasyfikowania **15%** najbardziej energooszczędnych budynków do **najniższej klasy energetycznej G**;
- modernizacji budynków publicznych i niemieszkalnych z najniższej klasy energetycznej G do **co najmniej klasy F** – najpóźniej do 2027 r., a do **klasy E** – do 2030 r.;
- renowacji niepublicznych budynków mieszkalnych z klasy G do **co najmniej klasy F** – do 2030 r., a do **klasy E** – do 2033 r.;
- przygotowania szczegółowych **harmonogramów** osiągnięcia wyższych klas energetycznych – do 2040 i 2050 r. dla wyżej wymienionych budynków.

Scenariusz dotyczący eliminacji „wampirów energetycznych” spośród budynków znajdujących się w krajach UE oraz renowacji energetycznej wszystkich istniejących zasobów do budynków zeroemisyjnych, wynikający z propozycji Komisji Europejskiej, ilustruje rys. 3.1.

Kluczowe propozycje zmian w związku z nowelizacją dyrektywy EPBD obejmują również aktualizację przepisów dotyczących świadectw charakterystyki energetycznej, tzw. EPC (Energy Performance Certificate).

Komisja Europejska przedstawiła w tej kwestii w szczególności następujące propozycje:

- oparcie klas charakterystyki energetycznej budynków na **zharmonizowanej unijnie skali** – do 2025 r.;
- uproszczenie klas charakterystyki energetycznej** – budynki o zerowej emisji mają się znaleźć



Rys. 3.1. Eliminacja „wampirów energetycznych” i renowacja energetyczna istniejących zasobów do budynków zeroemisyjnych zgodnie z propozycją reformy dyrektywy EPBD (źródło: Instytut Reform na podstawie propozycji KE)

w klasie A, większość budynków zostanie rozłożona równomiernie w klasach B-F, a 15% budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej zostanie zakwalifikowanych do klasy G;

- **uzupełnienie wskaźnika**, na podstawie którego budynki mają być klasyfikowane, o współczynnik dotyczący operacyjnych emisji gazów cieplarnianych i energii odnawialnej;
- **skrócenie okresu ważności EPC** w klasach D-G z 10 do 5 lat; ważność w klasach A-C miałyby być pozostawiona w niezmiennym okresie, czyli do 10 lat;
- **uproszczenie procedury aktualizacji świadectw** oraz ich wydawanie w formacie cyfrowym;
- **rozszerzenie obowiązku posiadania EPC** – na budynki poddawane ważniejszym renowacjom, budynki publiczne oraz budynki, na które odnawiana jest umowa najmu;
- wprowadzenie obowiązku podawania we wszystkich ogłoszeniach sprzedażowych lub wynajmu (w tym na portalach internetowych) **informacji o świadectwie charakterystyki energetycznej** dla danego budynku.

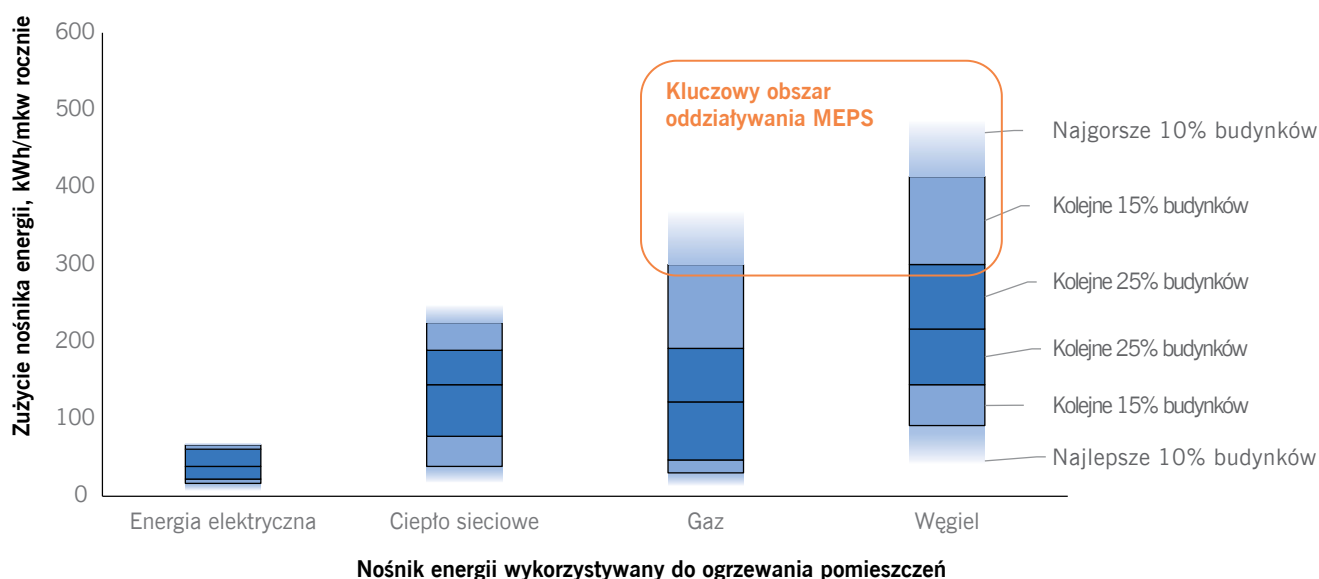
Wymienione powyżej działania będą prowadziły do wyeliminowania „wampirów energetycznych”, jednak tylko pod warunkiem, że zostaną one wdrożone przez państwa członkowskie. Rząd polski już dziś powinien zatem przygotowywać zestaw narzędzi, które pozwolą nie tylko na powszechną renowację energetyczną budynków, ale też na priorytetowe potraktowanie problemu „wampirów energetycznych”.

3.3. Przyspieszenie wdrożenia MEPS w REPowerEU

W odpowiedzi na globalny kryzys energetyczny, pogłębiony dodatkowo przez rosyjską inwazję na Ukrainę, w maju 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła plan REPowerEU¹, zawierający szereg propozycji konkretnych działań przyspieszających uniezależnienie się od importu paliw kopalnych z Rosji. Plan ten dodaje kolejne elementy do poprzednich propozycji odnoszących się do zmian w sektorze budynków.

Jedną z takich nowych propozycji jest omówione wcześniej wprowadzenie dodatkowych minimalnych norm charakterystyki energetycznej budynku MEPS wraz ze ścieżką poprawy klasy budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej **z klasy G bezpośrednio do klasy D**.² Kolejną jest istotne zwiększenie tempa upowszechniania odnawialnych źródeł energii (OZE) w sektorze budynków – poprzez propozycje wprowadzenia obowiązku instalacji fotowoltaicznych na dachach nowych budynków czy wymagań służących znaczącemu **przyrostowi liczby instalowanych pomp ciepła**.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_3131
² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0240>



■ **Rys. 3.2.** Wpływ MEPS na polskie budynki według wykorzystywanych paliw (źródło: Instytut Reform na podstawie danych GUS)

4. Rekomendacje dla Polski

Modernizacja „wampirów energetycznych” – najbardziej energochłonnych budynków – jest warunkiem koniecznym rozwiązania problemu smogu i tzw. niskiej emisji oraz systemowego ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce. Jest to szansa na znaczące obniżenie kosztów energii i poprawę standardu życia wielu rodzin, w szczególności tych najuboższych. Jest to również efektywny sposób na zapewnienie setek tysięcy nowych miejsc pracy oraz napędzenie gospodarki krajowej, osłabionej niedawną pandemią czy zawirowaniami na rynku paliwowym.

Zobowiązanie się do walki z „wampirami energetycznymi” oznacza jednocześnie duże wyzwanie dla polskiego rządu, który będzie musiał zapewnić skuteczną i masową modernizację najbardziej energochłonnych budynków w całej Polsce. Dlatego, niezależnie od tempa negocjacji unijnych regulacji, już dziś powinny być podjęte ambitne działania na poziomie krajowym, by wesprzeć i przyspieszyć inwestycje w modernizację polskich domów. Poniżej prezentujemy pięć kluczowych rekomendacji dla polskiego rządu w tym obszarze.

1. Wdrożenie działań zgodnych z zapisami rządowej Długoterminowej Strategii Renowacji Budynków (DSRB). DSRB już dziś wskazuje na potrzebę

skupienia się na modernizacji najbardziej nieefektywnych budynków w tempie spójnym z propozycjami reformy dyrektywy EPBD. Jednak zapisy te – jak dotąd – nie przełożyły się na systematyczne działania na rzecz wsparcia renowacji „wampirów energetycznych”. Konieczne jest zatem przełożenie celów postawionych przez Strategię na konkretne działania w tym zakresie.

2. Identyfikacja wampirów energetycznych dzięki nowej klasyfikacji energetycznej budynków. Konieczne jest również przygotowanie się do szybkiego wprowadzania nowej klasyfikacji budynków oraz zidentyfikowanie tych najmniej efektywnych, co pozwoli na lepsze ukierunkowanie wsparcia na ich moder-



nizację oraz zaplanowanie odpowiednich zasobów finansowych i dopasowanych narzędzi. Przygotowania w tym zakresie nie mogą czekać do zakończenia negocjacji nad nowelizacją dyrektywy EPBD – Polska powinna być gotowa do szybkiej i kompletnej implementacji nowych przepisów do krajowego porządku prawnego. Rozpoczęty przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii pod koniec stycznia 2023 r. proces konsultacji dotyczący nowych klas energetycznych budynków¹ powinien być kontynuowany tak, by regulacje krajowe były gotowe do przyjęcia wkrótce po formalnym zamknięciu negocjacji nad EPBD na poziomie europejskim.

3. Szeroko zakrojone wsparcie dla najuboższej części społeczeństwa w zakresie programów termomodernizacji. Ostatnie zmiany w programie „Czyste Powietrze” znacząco zwiększają skalę państwowych dotacji do renowacji energetycznej domów jednorodzinnych, jednak problemem wciąż pozostaje kwestia wsparcia dla najuboższej części społeczeństwa. Osoby o najniższych dochodach, czyli często te mieszkające w najbardziej nieefektywnych energetycznie budynkach, ani nie mają wystarczających środków finansowych, ani nie dysponują zdolnością kredytową, by móc nawet w części pokryć koszty termomodernizacji do czasu ich refundacji w ramach programu „Czyste Powietrze”. Dlatego konieczne są dalsze prace nad programem, który objąłby skutecznym wsparciem najuboższą część naszego społeczeństwa.

¹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/Prekonsultacje-zmian-regulacji-w-zakresie-wyznaczania-charakterystyki-energetycznej-budynku-lub-czesci-budynku-oraz-wzorow-swiadectw-charakterystyki-energetycznej>

4. Wczesne zaplanowanie efektywnego wykorzystania środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego. Kluczowym źródłem dodatkowego wsparcia dla osób ubogich energetycznie może stać się Społeczny Fundusz Klimatyczny, który zostanie uruchomiony w 2026 r. Fundusz ten zapewni polskiemu państwu ponad 50 mld złotych, które będzie można wykorzystać m. in. na walkę z ubóstwem energetycznym przez modernizację energooszczędnych budynków. Ważne, by już dziś zacząć rozwijać odpowiednie narzędzia wsparcia i jak najszybciej przygotować konkretny i ambitny plan wykorzystania nowych środków.

5. Uwzględnienie walki z „wampirami energetycznymi” w szerszym procesie usprawniania i cyfryzacji narzędzi do zarządzania modernizacją budynków w Polsce. Efektywne wdrożenie masowego programu modernizacji energooszczędnych budynków będzie wymagało sprawnego obiegu informacji na poziomie zarówno poszczególnych inwestycji, jak i całego kraju. Cały potencjał narzędzi oferowanych przez dyrektywę budynkową – takich jak świadectwa energetyczne czy paszporty renowacji² – zostanie wykorzystany tylko wtedy, gdy będą one powszechnie stosowane przy użyciu wysokiej jakości cyfrowych narzędzi. Administracja publiczna powinna zatem dalej rozwijać tego rodzaju narzędzia oraz integrować je z istniejącymi rozwiązaniami, opierając się na doświadczeniach takich projektów jak Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB) czy Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (c-KOB).

² Paszport renowacji zawiera wieloletni plan etapowej modernizacji energetycznej budynku, co pozwala rozłożyć niezbędne inwestycje w czasie w sposób efektywny kosztowo.



REFORM

ireform.eu



portpc.pl

