



Program: Klimat i Energia

Analizy i Opinie CSM

w cyklu:

„Zmiany klimatu: wyzwania dla polityki”

Nr 11 (luty)/2010

„Efektywność energetyczna budynków”

Marcin Szwedowski



Postępujące zmiany klimatyczne mają wpływ na politykę, gospodarkę i na codzienne życie Polaków. Stanowią one globalne wyzwanie nie tylko dla polityków, ale dla całych społeczności, jak również dla każdego z nas.

Mając na uwadze złożoność problemów związanych ze zmianami klimatu, dostrzegamy pilną potrzebę debaty publicznej angażującej szerokie spektrum partnerów, w tym przedstawicieli świata polityki, nauki, środowisk biznesowych, administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych.

Wierzymy, że szanse i zagrożenia związane ze zmianami klimatu powinny być odzwierciedlone w priorytetowych założeniach polskiej polityki wewnętrznej i zewnętrznej oraz na forum Unii Europejskiej i ONZ.

Widzimy potrzebę działań, szczególnie ze strony instytucji szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, zmierzających do podniesienia świadomości społecznej w zakresie zmian klimatycznych oraz wynikających z nich konsekwencji dla Polski.



Efektywność energetyczna budynków

Sektor mieszkaniowy i usługowy, którego główną część stanowią budynki, obejmuje ponad 40% końcowego zużycia energii w Unii Europejskiej i zużycie to rośnie¹. Biorąc pod uwagę cykl życia budynków, wpływ na długookresowe zużycie energii przez budynki jest znaczący. Od wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej budynków obowiązujących dzisiaj zależy, ile energii pochłoną one przez następne kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. Efektywność energetyczną budynków można podnieść dostępnymi i prostymi metodami, które są niedrogie, zwłaszcza w porównaniu z osiąganymi oszczędnościami.

Podstawowym mechanizmem, mającym promować budownictwo efektywne energetycznie, jest wprowadzony na podstawie dyrektywy Unii Europejskiej 2002/91,² system świadectw charakterystyki energetycznej. System opiera się na certyfikatach sporządzanych poprzez wykwalifikowanych, niezależnych ekspertów,³ w oparciu o metodologię przyjętą przez państwo członkowskie EU. Podstawowym celem sporządzania tego typu dokumentów, jest informowanie nabywcy, użytkownika lub najemcy budynku o zapotrzebowaniu na energię nieruchomości oraz metodach, którymi to zapotrzebowanie można zmniejszyć. Naturalną konsekwencją uzyskania tego typu informacji, powinna być decyzja kupującego lub wynajmującego o wyborze budynku, którego zapotrzebowanie na energię, a co za tym idzie koszty utrzymania, jest najniższe.

W Polsce, pierwszą próbą implementacji postanowień dyrektywy była nowelizacja prawa budowlanego z dnia 17 września 2007 roku. System wydawania świadectw zaczął funkcjonować w Polsce 1 stycznia 2009 roku. Jednak część zaproponowanych w tej ustawie rozwiązań nie spotkała się z akceptacją Komisji Europejskiej. Kolejna nowelizacja, z sierpnia 2009 roku, miała na celu zmianę przepisów na zgodne z prawem unijnym, mimo to zasady funkcjonowania systemu świadectw charakterystyki energetycznej były i w dalszym ciągu są krytykowane. Głównymi

¹ Motyw 6. preambuły Dyrektywy 2002/91/WE.

² Dyrektywa 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

³ Artykuł 10 ww. dyrektywy.



argumentami przeciwko przyjętym rozwiązaniom są:

- brak sankcji za nieprzekazanie świadectwa charakterystyki energetycznej w przypadku zbycia lub wynajmu nieruchomości. Nabywca lub najemca nie ma możliwości skutecznego wyegzekwowania od właściciela certyfikatu, a zatem główny cel dyrektywy 2002/91, czyli informowanie o zużyciu energii jest niemożliwy do osiągnięcia. Faktycznie, brak sankcji ogranicza działanie systemu świadectw jedynie do budynków nowych;
- zbyt szeroki katalog osób uprawnionych do sporządzania świadectwa. Obecnie świadectwo może sporządzić osoba, która posiadając wykształcenie wyższe odbyła szkolenie i zdała egzamin lub ukończyła odpowiednie studia podyplomowe. Uprawnienia takie mają również inżynierowie wybranych specjalności, posiadający uprawnienia budowlane. W przypadku pierwszej grupy, kwalifikacje zależą od poziomu prowadzonych studiów i szkoleń. Jakość szkoleń weryfikuje egzamin, jednak jak dotąd nie ma danych o jego zdawalności. Druga grupa osób zdaje się być bardziej kompetentna, osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania z pewnością dysponują odpowiednią wiedzą, sytuacja nie jest tak jednoznaczna w przypadku osób z uprawnieniami wykonawczymi;
- niezapewnienie niezależności sporządzających świadectw. Według zapisów prawa budowlanego, świadectwa charakterystyki energetycznej nie może sporządzać osoba będąca właścicielem nieruchomości. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby świadectwo było sporządzane przez wykonawcę budynku, któremu może zależeć na przedstawieniu charakterystyki energetycznej w sposób nie do końca zgodny z rzeczywistością. Według opinii UKiE,⁴ obecne zapisy prawa budowlanego w tym zakresie mogą naruszać art. 10 dyrektywy;
- brak rejestru sporządzanych świadectw. Co prawda, dyrektywa nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku tworzenia takiego rejestru, ale korzyści wynikające z posiadania informacji na temat charakterystyki energetycznej krajowego budownictwa są nie do przecenienia. Takie dane pozwoliłyby na projektowanie odpowiednich mechanizmów wsparcia dla budownictwa energooszczędnego w przyszłości;

⁴ Opinia UKiE do sprawozdania komisji infrastruktury, druk sejmowy nr 2128.



- zbyt liberalne wymogi dotyczące zapotrzebowania na energię budynków. Warunki techniczne przyjęte w 2008 roku pozwalają stawiać budynki o zapotrzebowaniu na energię 2-3 krotnie wyższym niż Niemczech czy Danii.

Niemalże równoległe z wdrażaniem postanowień dyrektywy 2002/91/WE w Polsce, w Komisji Europejskiej trwały prace nad jej nowelizacją. 17 listopada 2009r. osiągnięto polityczny kompromis nad ostatecznym kształtem znowelizowanych przepisów. Zatem publikacja nowych, ostrzejszych wymagań wobec państw członkowskich jest kwestią najbliższych miesięcy. Rozpoczęcie prac nad nowelizacją dyrektywy w sytuacji, gdy nie wszystkie państwa członkowskie wdrożyły „stare” przepisy, świadczyć może o determinacji Komisji Europejskiej do kontynuowania przyjętego kierunku działań.

Projekt nowelizacji dyrektywy zakłada m.in.:

1. wprowadzenie wysokich wymagań dotyczących budynków wznoszonych po 31 grudnia 2020 roku. Unijny ustawodawca chce, aby po tym terminie powstające budynki były „prawie zero-energetyczne”, czyli zużywałyby nie więcej niż 15 kWh na m² powierzchni rocznie. Projekt nakłada na państwa członkowskie obowiązek sporządzenia planu działania na rzecz zwiększenia ilości budynków „zero-energetycznych”. Osiągnięcie stanu, w którym wszystkie nowo powstałe budynki będą charakteryzować się niskim zużyciem energii wymaga konsekwentnego działania i spójnej polityki. Dziesięć lat to odpowiedni czas na realizację kampanii informacyjnych i wprowadzenie odpowiedniego wsparcia rządowego, lecz trzeba zacząć działać jak najszybciej;
2. obowiązek wprowadzenia kar za brak świadectwa. Obliguje także państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych działań zapewniających prawidłowe funkcjonowanie systemu. Przyjęcie tego rozwiązania powinno zapewnić lepsze funkcjonowanie systemu certyfikatów w odniesieniu do budynków istniejących. Jednak ważne jest informowanie społeczeństwa o korzyściach wynikających z certyfikatów, w przeciwnym wypadku mogą być one postrzegane jako niepotrzebna biurokracja;
3. powiązanie minimalnych wymagań energetycznych budynków z zasadami kosztu optymalnego. Pozwoli to zaostrzyć wymagania



bez narażania inwestorów na nieuzasadnione koszty ponoszone podczas budowy;

4. wprowadzenie mechanizmów, także finansowych, mających na celu promowanie efektywności energetycznej budynków i pomoc w przejściu na „zero-energetyczne” budownictwo. To dosyć istotne, ponieważ projekt i realizacja takich budynków wymagają wyższych nakładów finansowych. Koszt ten zwraca się w trakcie eksploatacji budynku, ale zdarza się, że inwestorowi zależy na szybkiej i taniej realizacji budynku, często kosztem np.: lepszej izolacji.

Przed polskim ustawodawcą stoi wielkie wyzwanie, zapisy nowej dyrektywy w większości muszą zostać wdrożone w ciągu dwóch i pół roku. Biorąc pod uwagę tempo prac nad obecnym kształtem systemu świadectw charakterystyki energetycznej i krytykę tego systemu, będzie to zadanie niełatwe. Warto zaznaczyć, że nikt nie zwolni naszego kraju z obowiązku transpozycji tej dyrektywy, a nowelizując polskie prawo zgodnie z jej zapisami możemy tylko zyskać.

Zapewnienie odpowiedniego poziomu energooszczędności nowych budynków to działanie długofalowe, ale łatwe w realizacji poprzez opracowanie wymogów technicznych narzucających coraz ostrzejsze normy zapotrzebowania na energię. Jednak na zużycie energii przez całe obecne budownictwo mają w dużym stopniu wpływ budynki stawiane w ciągu minionych dziesięcioleci. To właśnie w tych budynkach, stawianych w technologii tzw. wielkiej płyty istnieje największy potencjał oszczędności energii. Aby pomóc spółdzielniom i wspólnotom mieszkaniowym w poprawie charakterystyki energetycznej takich budynków, utworzono Fundusz Termomodernizacyjny. Przejrzyste zasady uzyskiwania tzw. premii termomodernizacyjnej, szybki zwrot poniesionych wydatków i korzyści ekonomiczne, wynikające z przeprowadzonej termomodernizacji sprawiają, że ta forma wsparcia cieszy się dużym zainteresowaniem. W prosty sposób, wielkie blokowiska zyskują nie tylko nowe kolory elewacji, ale przede wszystkim ograniczane jest ich pierwotne, gigantyczne zapotrzebowanie na energię, za które płacić musieli mieszkańcy. Polskiemu rządowi powinno zależeć na tym, aby przez słabo docieplone ściany budynków z lat sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych uciekało jak najmniej energii. Trudno jest zatem zrozumieć intencję rządu, który w budżecie na 2010 rok, nie przeznaczył środków na ten Fundusz. Ponad 10 - letnie istnienie Funduszu pokazało, jak duże jest zapotrzebowanie rynku na tego typu



instrumenty wsparcia, a ilość składanych wniosków z roku na rok rośnie. Należy zagwarantować długoletnią ciągłość działania Funduszu poprzez zapewnienie dostępności odpowiedniej ilości środków finansowych. Tymczasem, w roku 2010 nabór wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej zakończy się z chwilą wyczerpania środków z roku 2009.

Rzut oka na rynek nieruchomości w Polsce, pozwala stwierdzić, że developerzy nie przykładają wielkiej wagi do energooszczędności stawianych przez siebie budynków. Najważniejszymi cechami, na jakie kładziony jest akcent w reklamach nowych nieruchomości to otoczenie, łatwa komunikacja czy bliskość handlu i usług. Kwestia niskiego życia energii wydaje się być pomijana mimo, że otoczenie budynku w dającej się przewidzieć przyszłości może ulec znaczącej zmianie, natomiast zła charakterystyka energetyczna budynku powoduje długoterminowe konsekwencje w postaci wysokich opłat. Także w przypadku tzw. rynku wtórnego energia zużywana przez nieruchomości nie jest najważniejszym kryterium wyboru. Pozostaje mieć nadzieję, że system świadectw charakterystyki energetycznej będzie funkcjonował coraz lepiej i zostanie doceniony przez społeczeństwo, jednak zmiany ludzkich przyzwyczajień i świadomości społecznej to kwestia co najmniej kilku lat.

Marcin Szwedowski

Student ostatniego roku Międzywydziałowych Studiów Ochrony Środowiska na Uniwersytecie Warszawskim, ze specjalizacją prowadzoną na Wydziale Prawa i Administracji. Píše pracę magisterską na temat instrumentów wsparcia efektywności energetycznej. Współpracował z wydziałem ocen energetycznych Ministerstwa Infrastruktury. W ramach programu „Klimat i Energia” w CSM zajmuje się problematyką efektywności energetycznej.

E-mail: marcin.szwedowski[at]gmail.com

W przypadku osób, instytucji zainteresowanych przedrukiem tekstów publikowanych w ramach serii „Analizy i Opinie CSM” uprzejmie prosimy o kontakt z autorami opracowań i umieszczenie w treści przedruku adnotacji, iż *„Tekst ukazał się w serii Analizy i Opinie CSM: „Zmiany klimatu: wyzwania dla polityki nr 11”. Pełny tekst publikacji dostępny jest również na stronie: www.csm.org.pl.”*



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Program „Klimat i Energia”

zaprasza Czytelników serii „Analizy i Opinie CSM” na debatę

Polityka dla zielonych budynków

Jak poprawić efektywność energetyczną?

która odbędzie się

24 lutego 2010

w Centrum Konferencyjnym Zielna

ZAPRASZAMY !