

# Efektywne instrumenty wspierania kompleksowej modernizacji energetycznej budynków w Polsce



## Raport Fali Renowacji

---

PRZYGOTOWANY PRZEZ INSTYTUT REFORM:

Autorzy: Aneta Stefańczyk, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska

Współpraca: Halina Jagielska, Krzysztof Ziolo



## Raport wykonany na zlecenie Fali Renowacji przez Instytut Reform

---



Fala Renowacji

**REFORM**

Warszawa, 2022

### Podziękowania

---

Autorzy i Fala Renowacji dziękują Partnerom, którzy wzięli udział w rozmowach na temat programów w poszczególnych państwach czyli Charlotte Le Droumaguet (Knauf Insulation, Francja) i Henningowi Ellermannowi (DENEFF, Niemcy).

[www.falarenowacji.pl](http://www.falarenowacji.pl)

# SPIS TREŚCI

---



Słowo wstępne	5
Streszczenie	6
1. Kontekst	9
1.1 Transformacja energetyczna w trosce o klimati bezpieczeństwo	9
1.2 Pakiet „Fit for 55” – kluczowe zmiany legislacyjne w zakresie modernizacji budynków	12
1.3 Cele Długoterminowej Strategii Renowacji Budynków	16
2. Diagnoza luk we wsparciu modernizacji budynków w Polsce	19
2.1 Luki we wsparciu modernizacji budynków jednorodzinnych	19
2.2 Luki we wsparciu modernizacji budynków publicznych	26
3. Przegląd dobrych praktyk europejskich	30
3.1 Budynki jednorodzinne	30
3.1.1 Dotacje zachęcające do kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej budynków	31
3.1.2 Narzędzia podatkowe zintegrowane z systemem wsparcia głębokiej i kompleksowej modernizacji energetycznej budynków	36
3.1.3 Inkluzywne rozwiązania dla najmniej zamożnych beneficjentów	40
3.1.4 Punkty kompleksowej obsługi – One-Stop-Shopy	45
3.2 Budynki publiczne	47
3.2.1 Jednolite, ambitne wytyczne dot. standardu modernizacji budynków publicznych	48
3.2.2 Cyfryzacja i centralna integracja danych o efektywności energetycznej budynków publicznych	50
3.2.3 Wsparcie dla modernizacji budynków zabytkowych	51
4. Rekomendacje	53
4.1 Budynki rodzinne	53
4.2 Budynki publiczne	59





Szanowni Państwo,

Żyjemy w czasach rosnących gwałtownie cen energii, niestabilności jej dostaw, konieczności znalezienia zupełnie nowych źródeł jej pochodzenia oraz przyspieszenia w dążeniu do osiągnięcia celów klimatycznych, które zdecydują o przyszłości naszej planety. Spłot czynników społeczno-gospodarczych, politycznych oraz środowiskowych sprawia, że to właśnie lata 20. XXI w. są kluczowym okresem dla przyspieszenia transformacji energetycznej.

Transformacja sektora budowlanego ma w tym kontekście kluczowe znaczenie. Lepsze i bardziej energooszczędne budynki poprawią jakość życia ich mieszkańców, pozwolą na obniżenie codziennych rachunków zmniejszając zjawisko ubóstwa energetycznego, pozwolą na ograniczenie importu paliw kopalnych i przyczynią się do osiągnięcia celów energetycznych i środowiskowych Unii Europejskiej. Poprawa efektywności energetycznej budynków niesie zatem ze sobą ogromne korzyści dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski, ale i dla gospodarki oraz społeczeństwa.

O wielowymiarowych korzyściach z renowacji budynków w duchu zasady pierwszeństwa efektywności energetycznej (ang. energy efficiency first) pisaliśmy już w 2020 roku, w pierwszym raporcie Fali Renowacji. Dziś koncentrujemy się na planach na przyszłość. Skuteczne wsparcie renowacji energetycznej budynków to ogromne przedsięwzięcie finansowe oraz organizacyjne. Zasadniczym wyzwaniem, jakie stoi przed Polską i pozostałymi krajami Unii Europejskiej pozostaje zaplanowanie takiej ścieżki wydatkowania nadwerżonych przez dwa lata pandemii środków finansowych, aby wykorzystać je w optymalny i maksymalnie efektywny sposób. Zaprojektowany system powinien gwarantować osiągnięcie najtańszym możliwie kosztem celów w postaci obniżenia rachunków za prąd i ciepło, w szczególności u najmniej zamożnych grup społecznych, utworzenia dużej liczby nowych miejsc pracy, a także ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z sektora budynków. Skuteczne działania na rzecz przyspieszenia fali renowacji do 3 proc. rocznie przyniosą te efekty.

Takie właśnie cele przyświecały raportowi, który z przyjemnością składamy dziś na Państwa ręce. Przeanalizowaliśmy w nim doświadczenia innych europejskich państw i sprawdziliśmy, które przyniosły najlepsze i przystające do polskich potrzeb rezultaty. Na tej podstawie przygotowaliśmy szereg rekomendacji dla decydentów, którzy w kontekście zmian prawa unijnego, w szczególności rewizji dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków, będą musieli zmierzyć się z wyzwaniem przyspieszenia fali renowacji, a także wdrożenia szeregu innych rozwiązań regulacyjnych. Co więcej, wraz z uruchomieniem środków unijnych, m.in. w ramach Krajowego Planu Odbudowy, uzyskamy dodatkowe wsparcie na finansowanie tego typu ambitnych działań. Warto zadbać o to, aby tę szansę odpowiednio wykorzystać.

Mam nadzieję, że raport będzie pierwszym krokiem na ścieżce do przygotowania propozycji konkretnych rozwiązań prawnych i administracyjnych, a także stanie się początkiem szerszej dyskusji na temat efektywności energetycznej budynków, która w obecnym kontekście geopolitycznym zyskuje zupełnie nową wagę, a polityka państwa w tej dziedzinie ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości kraju.

Owocnej lektury,

**dr Justyna Glusman,**

Dyrektor Zarządzająca Fali Renowacji



Cele klimatyczne przyjęte w ramach Europejskiego Zielonego Ładu oznaczają konieczność podwojenia tempa modernizacji energetycznej budynków w Europie oraz upowszechnienia kompleksowych inwestycji pozwalających na efektywne kosztowo osiągnięcie zeroemisyjności budynków. Co więcej, modernizacja energetyczna budynków ułatwi trwałe uniezależnienie się od importu paliw kopalnych z Rosji. Wdrożenie założeń pakietu „Fit for 55” do roku 2030 w połączeniu z dodatkowymi działaniami w ramach inicjatywy REPowerEU pozwoli na zaoszczędzenie wolumenu gazu ziemnego odpowiadającego dwóm trzecim importu tego paliwa z Rosji.

W ramach pakietu „Fit for 55”, obok propozycji objęcia handlem emisjami budynków, **kluczowe dla sektora zmiany regulacyjne** zawarte są w **trzech dyrektywach: o charakterystyce energetycznej budynków (EPBD), w sprawie efektywności energetycznej (EED) oraz o odnawialnych źródłach energii (RED)**. Najważniejsze reformy dla modernizacji energetycznej budynków to m.in. **wprowadzenie ogólnoeuropejskiego standardu budynku zeroemisyjnego**, zobowiązanie państw członkowskich do modernizacji co roku **minimum 3% budynków będących własnością instytucji publicznych**, **wprowadzenie minimalnych standardów energetycznych budynków** oraz **wzrost udziału OZE**, możliwy m.in. poprzez zieloną elektryfikację ogrzewania budynków.

Na poziomie krajowym ramy dla wdrażania instrumentów wsparcia modernizacji energetycznej budynków wyznacza aktualnie Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków (DSRB). Strategia cechuje się logiką zbieżną do pakietu „Fit for 55” i stwierdza konieczność osiągnięcia odpowiedniej skali działań, wzrostu udziału głębokich renowacji oraz skoncentrowaniu się w pierwszej kolejności na modernizacji budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej. Niemniej, cele DSRB nie uwzględniają zrewidowanych celów unijnych na 2030 r., **dlatego też proponowane reformy instrumentów wsparcia powinny uwzględniać nowe standardy zeroemisyjne budynków oraz wyższe tempo modernizacji**, zakładane w ramach pakietu „Fit for 55”.

Obecnie wszystkie kraje UE mierzą się z koniecznością przyspieszenia tempa i zwiększenia głębokości oraz zakresu modernizacji energetycznych budynków. Wiele z nich zaczęło już wdrażać polityki publiczne mające na celu odpowiedzieć na to wyzwanie. Instrumenty stosowane przez poszczególne państwa różnią się pod wieloma względami, jednocześnie jednak można dostrzec pewne trendy, takie jak dążenie do integracji poszczególnych narzędzi, czy wzmocnienie zachęt dla kompleksowych inwestycji. W niniejszym raporcie przeanalizowano ponad 20 dobrych praktyk z całej Europy w celu zidentyfikowania rozwiązań, które można wdrożyć w Polsce, aby wypełnić luki w obecnie funkcjonującym krajowym systemie wsparcia modernizacji energetycznych budynków.

Priorytetowe elementy systemu wsparcia różnią się dla kategorii budynków jednorodzinnych oraz publicznych i dlatego zostały potraktowane rozdzielnie.



Kierunki interwencji w odniesieniu do budynków jednorodzinnych:

- **zwiększenie poziomów i intensywności dotacji**, tak aby umożliwiały one przeprowadzanie kompleksowej<sup>1</sup> i głębokiej modernizacji energetycznej,
- **zapewnienie spójności ulgi termomodernizacyjnej z szerszym systemem wsparcia** kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej,
- **zapewnienie wielkoskalowego, efektywnego wsparcia dla najmniej zamożnych** właścicieli budynków jednorodzinnych,
- umożliwienie beneficjentom otrzymania **kompleksowej informacji oraz obsługi** w zakresie planowania i realizacji renowacji w jednym miejscu – wprowadzenie One-Stop-Shopów.



Kierunki interwencji w odniesieniu do budynków publicznych:

- konieczność **wprowadzenia jednolitych, ambitnych wytycznych dot. standardu modernizacji** budynków publicznych,
- konieczność **wprowadzenia systemu zarządzania danymi** pozwalającymi na określenie potrzeb związanych z modernizacją budynków publicznych,
- konieczność **większego wsparcia dla szczególnego wyzwania jakim jest modernizacja budynków zabytkowych**, stanowiących najczęściej budynki o najniższym standardzie energetycznym.

W oparciu o doświadczenia z kilkunastu programów wsparcia modernizacji budynków jednorodzinnych wdrażanych w innych państwach UE, w tym m.in. we Francji, Włoszech, w Niemczech oraz Irlandii, zidentyfikowano szereg konkretnych propozycji zmian w już działającym systemie wsparcia, opartych na dobrych praktykach europejskich.

<sup>1</sup> Kompleksowa modernizacja to działania obejmujące: eliminację strat energii przez przegrody zewnętrzne, poprawę efektywności energetycznej systemów technicznych budynków (ogrzewania, chłodzenia, wentylacji, ciepłej wody użytkowej oraz oświetlenia), w tym poprzez zastosowanie rozwiązań cyfrowych oraz wymianę źródeł ciepła na wydajne i nieemisyjne.

## Rekomendowane działania dla budynków jednorodzinnych obejmują:

- dostosowanie **programu „Czyste Powietrze” tak, by wspierał on głębokie i kompleksowe modernizacje**, w tym:
  - » co najmniej podwojenie maksymalnej kwoty dotacji dostępnych w ramach programu,
  - » rewizja jednostkowych limitów kosztowych (na m<sup>2</sup>) ocieplania przegród, tak żeby uwzględniały one wyższe koszty głębokiej modernizacji,
  - » dalsza indeksacja wskaźników kosztowych w przyszłości,
  - » zniesienie limitu dochodów uprawniających do ubiegania się o wsparcie z „Czystego Powietrza”,
  - » zróżnicowanie dotacji do ocieplania przegród w zależności od skali osiągniętych oszczędności,
  - » wycofanie wsparcia dla paliw kopalnych,
  - » wprowadzenie możliwości realizacji projektów w formule One-Stop-Shop, za pośrednictwem firmy oferującej kompleksową obsługę beneficjenta.
- **powiązanie wsparcia w ramach ulgi termomodernizacyjnej z efektami energetycznymi inwestycji**,
- **integracja STOP SMOG z „Czystym Powietrzem”** przy zredefiniowaniu roli samorządów oraz włączeniu spółek energetycznych do programu,
- wprowadzenie **systemu klas energetycznych**,
- stworzenie **ogólnopolskiej sieci punktów doradczych** w zakresie efektywności energetycznej (One-Stop-Shop).

## Rekomendowane działania dla budynków publicznych obejmują:

- wprowadzenie **podwyższonego wsparcia dla modernizacji budynków publicznych osiągających zeroemisyjny standard** w programach wsparcia finansowanych z funduszy unijnych, KPO oraz Funduszu Modernizacyjnego,
- wdrożenie systemu klas energetycznych ułatwiających zdefiniowanie parametrów budynku w kontekście efektywności energetycznej i różnicowanie poziomu wsparcia publicznego na tej podstawie.
- uruchomienie nowego ogólnokrajowego **instrumentu finansującego głęboką i kompleksową modernizację budynków publicznych** w połowie lat. 20,
- stworzenie krajowej **bazy danych o efektywności energetycznej budynków publicznych** poprzez poszerzenie CEEB,
- stworzenie **dedykowanego portalu zawierającego dobre praktyki w zakresie modernizacji energetycznej zabytków**, powiązanego z poszerzoną bazą CEEB.

Zaproponowane w raporcie kompleksowe podejście do reformy systemu wsparcia modernizacji budynków w Polsce umożliwi nie tylko osiągnięcie celów wynikających z przepisów unijnych oraz Długoterminowej Strategii Renowacji Budynków, ale także wzmocni bezpieczeństwo energetyczne kraju oraz poprawi jakość zasobu budowlanego. To szczególnie istotne wobec faktu, że renowacja budynku to inwestycja realizowana raz na kilkadziesiąt lat. Od podejmowanych dziś decyzji zależy więc to, czy i jakim kosztem w Polsce uda się osiągnąć neutralność klimatyczną do połowy wieku, jak również to, jaki wpływ na zdrowie i portfele kolejnych pokoleń Polaków będą miały modernizowane w najbliższych latach budynki.



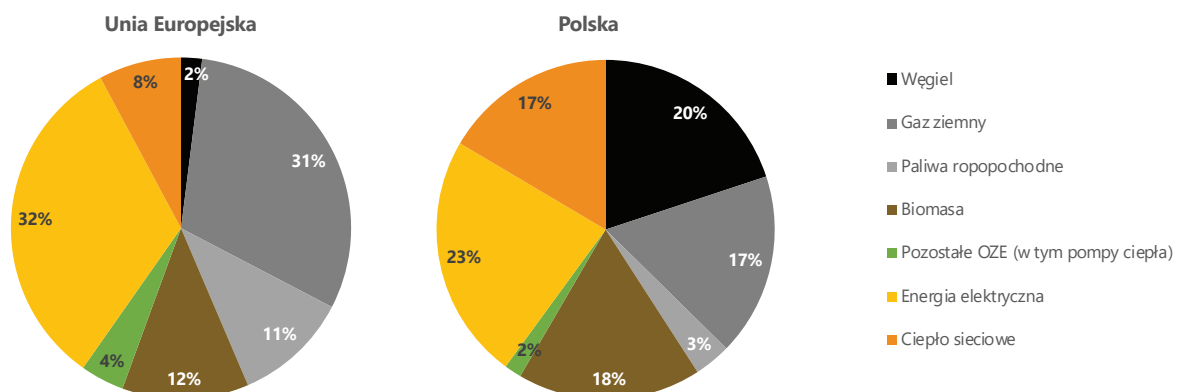


# 1. Kontekst

## 1.1 Transformacja energetyczna w trosce o klimat i bezpieczeństwo

Polityki na rzecz modernizacji energetycznej budynków są wdrażane w Europie od kilku dekad, a pierwsze inicjatywy w tym zakresie sięgają szoków naftowych z lat 70. XX w.<sup>2</sup>. O ile początkowo ich kluczowym celem była poprawa bezpieczeństwa energetycznego, z czasem na znaczeniu zaczęły zyskiwać również cele związane z ochroną klimatu oraz umożliwieniem szerszej zakrojonej transformacji energetycznej. Pomimo konsekwentnego wzmacniania wymogów dotyczących efektywności energetycznej oraz coraz bardziej kompleksowego spojrzenia na zmianę źródeł energii wykorzystywanych do zaspokajania potrzeb energetycznych użytkowników budynków, ponad 40% energii zużywanej w Unii Europejskiej nadal pochodzi z bezpośredniego wykorzystania paliw kopalnych, głównie gazu. W przypadku Polski zależność ta jest podobna, przy wyjątkowym na tle Unii uzależnieniu od węgla kamiennego. Paliwa te nie tylko generują ponad 1/3 emisji gazów cieplarnianych UE, ale też pogłębiają zależność energetyczną Polski oraz całej Unii Europejskiej od dostawców zewnętrznych, przede wszystkim Rosji. Szybka zmiana tego stanu rzeczy będzie wymagała daleko idących reform w podejściu do wspierania modernizacji energetycznej budynków. Splot czynników społeczno- gospodarczych, politycznych oraz środowiskowych sprawia, że to właśnie lata 20. XXI w. są kluczowym okresem dla przyspieszenia transformacji energetycznej budynków.

**Wykres 1. Struktura zużycia energii finalnej w budynkach w Polsce i w UE w 2020 r.**



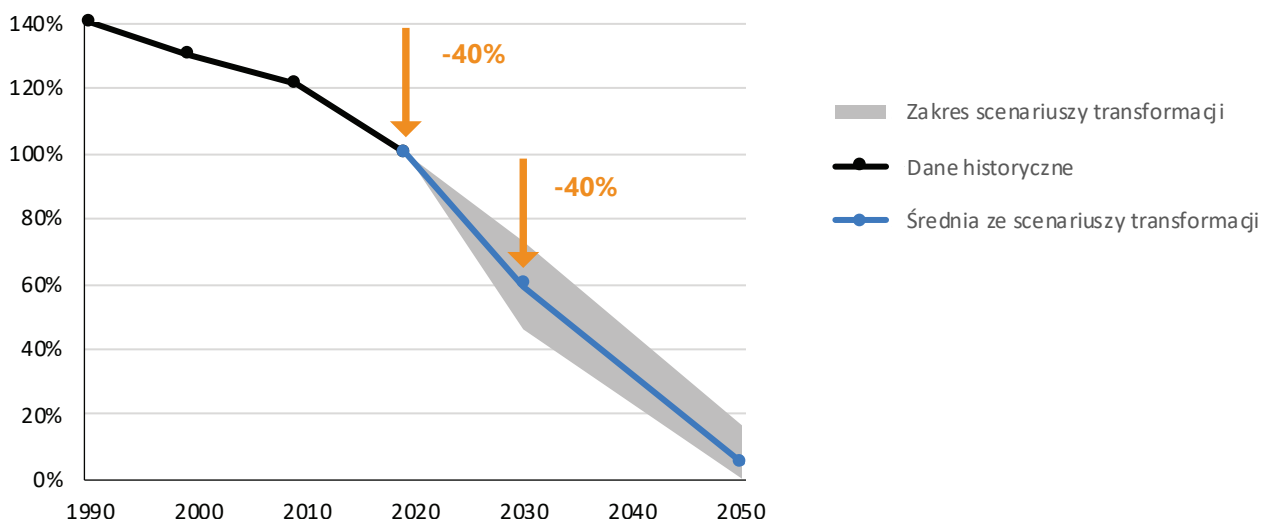
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

<sup>2</sup> Przegląd ewolucji polityki europejskiej w tym obszarze można znaleźć w artykule Economidou, M. et al. (2020). Review of 50 years of EU energy efficiency policies for buildings. Energy and Buildings, 225, 110322.

Podstawy do wdrożenia ambitnych zmian w obszarze modernizacji energetycznej budynków zostały przygotowane jeszcze przed globalnym kryzysem na rynkach paliwowych oraz rosyjską agresją na Ukrainę. Odpowiednie projekty reform były przygotowane w ramach prac nad wdrożeniem Europejskiego Zielonego Ładu – priorytetowego programu Komisji Europejskiej na lata 2019-2024. W jego ramach uchwalono nowe, bardziej ambitne cele redukcji emisji gazów cieplarnianych: o co najmniej 55% do roku 2030 w stosunku do poziomu z 1990 r. oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej gospodarki UE do roku 2050.

Realizacja unijnych celów klimatycznych wymaga wprowadzenia szybkich i znaczących zmian w wytwarzaniu i wykorzystaniu energii, w tym w sektorze budynków. Brak transformacji tej części gospodarki nie będzie mógł zostać zrównoważony przez redukcje emisji w innych sektorach. Potwierdza to analiza unijnego ośrodka badawczego Joint Research Centre (JRC), który dokonał w 2021 r. przeglądu dostępnych scenariuszy zmian w sektorze budynków w kontekście dekarbonizacji całej gospodarki. Kluczowym wnioskiem z przeanalizowanych scenariuszy jest konieczność blisko dwukrotnego przyspieszenia redukcji emisji gazów cieplarnianych generowanych przez sektor budynków względem lat 1990-2019. W ciągu ostatnich trzech dekad w UE udało się zredukować emisje z budynków o 40%. O tyle samo emisje będą musiały spaść w latach 2019-2030 (por. wykres 2).

**Wykres 2. Ścieżka redukcji emisji z budynków w UE do 2050 r.**

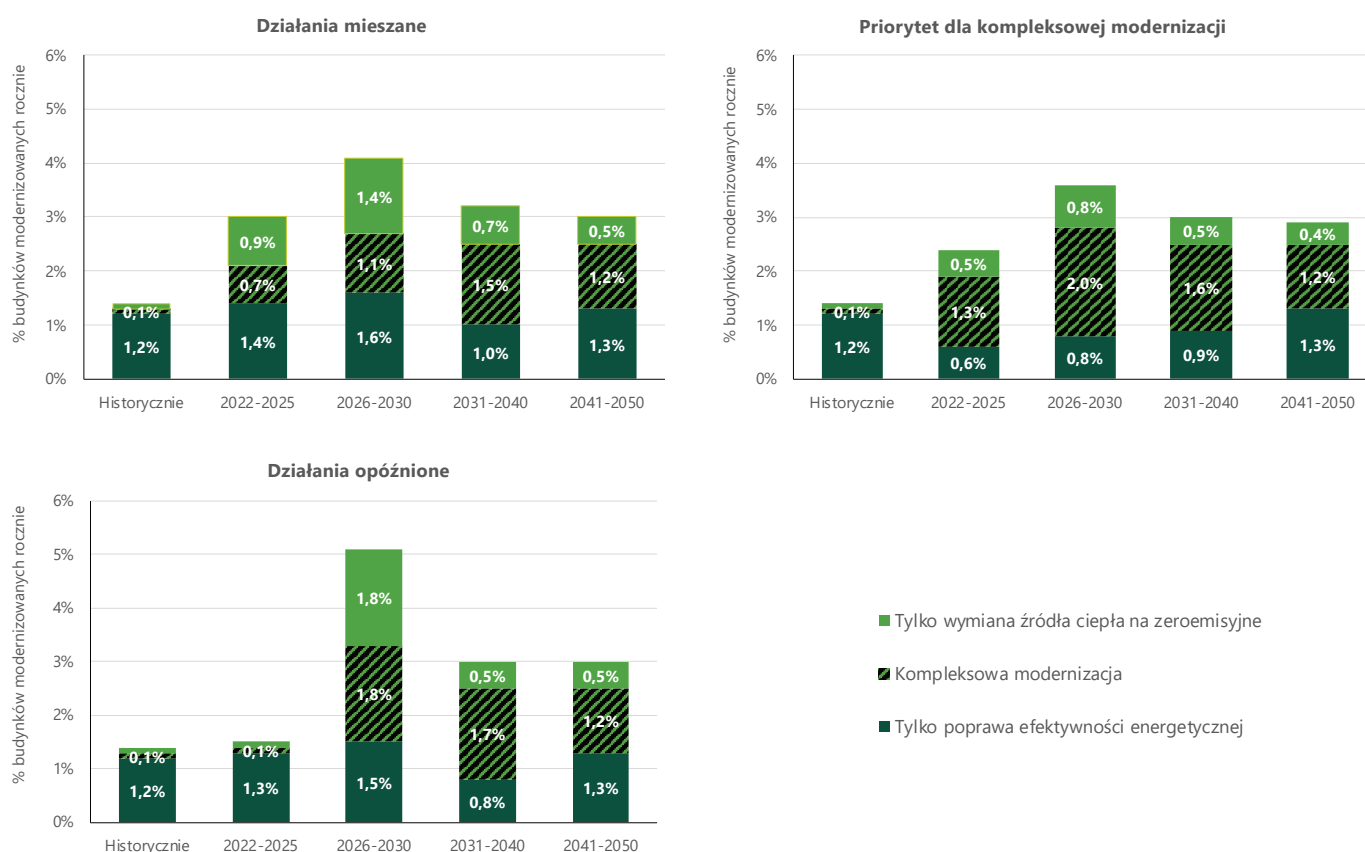


Źródło: JRC (2021), *EU challenges of reducing fossil fuel use in buildings*, Luksemburg.

Analiza JRC dostarcza też odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób możliwe jest osiągnięcie szybszej redukcji emisji zgodnych z nowymi celami unijnymi. Kluczowy jest wzrost zarówno skali, jak i głębokości modernizacji budynków, w tym skokowy wzrost inwestycji w zeroemisyjne źródła energii oraz projekty kompleksowe, łączące poprawę efektywności i wymianę źródła ciepła. Co ważne, z przeanalizowanych przez JRC scenariuszy modernizacji budynków w Unii Europejskiej wynika, że im szybsze i bardziej zintegrowane działania zostaną podjęte przed 2025 r., tym łatwiej będzie osiągnąć cele klimatyczne w kolejnych latach. Opóźnienia we wdrażaniu lub rozproszenie inwestycji (oddzielna wymiana źródeł ciepła oraz poprawa efektywności energetycznej) przekładają się na większą skalę niezbędnych inwestycji w kolejnych latach

(por. wykres 3). Wnioski te są spójne z konkluzjami najnowszego raportu IPCC poświęconego działaniom ograniczającym zmiany klimatu. Raport ten stwierdza, że okres do 2030 r. będzie kluczowy dla przyspieszenia modernizacji budynków oraz wycofywania z nich paliw kopalnych. O ile względna rola inwestycji w wymianę źródeł ciepła oraz poprawę efektywności energetycznej różni się między scenariuszami oraz częściami świata, IPCC stwierdza, że w każdym przypadku konieczne jest zastosowanie obu działań na dużą skalę, by osiągnąć neutralność klimatyczną<sup>3</sup>.

### Wykres 3. Ścieżki modernizacji budynków w UE pozwalające na osiągnięcie celów klimatycznych do 2030 i 2050 r.



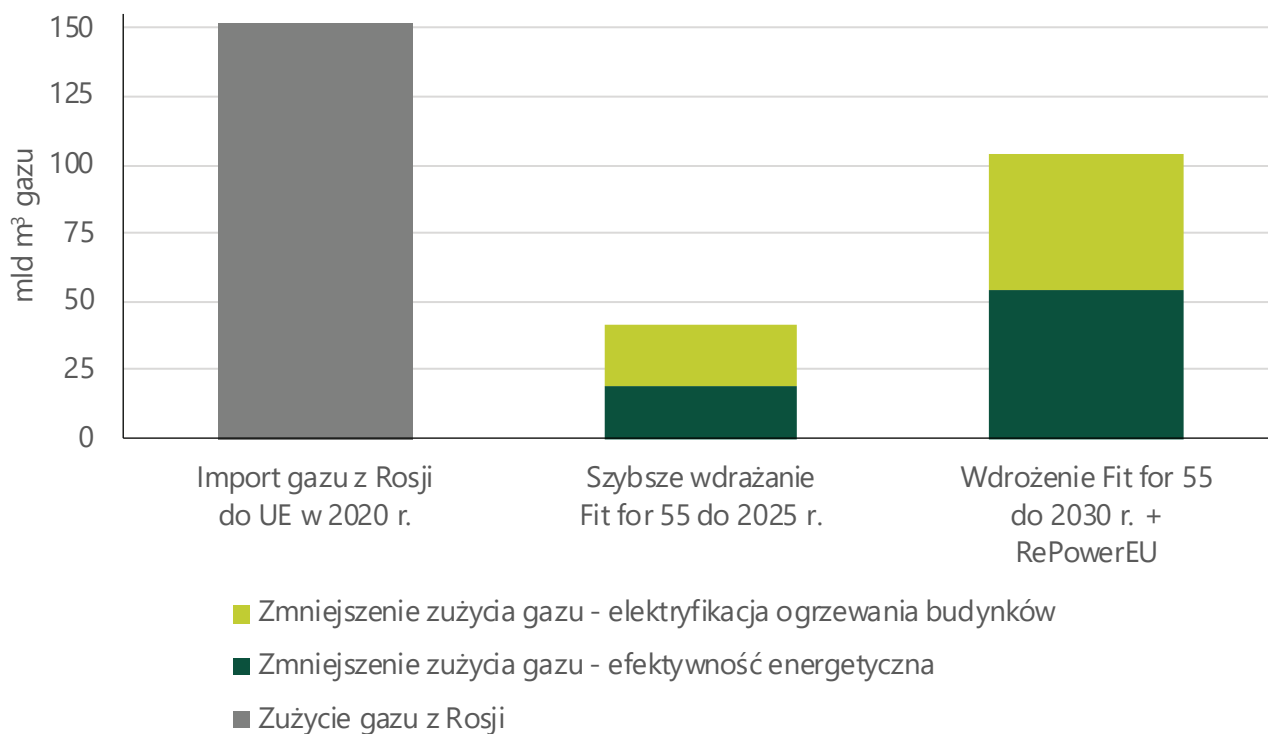
Źródło: JRC (2021), *EU challenges of reducing fossil fuel use in buildings*, Luksemburg.

Odpowiedzią na konieczność przyspieszenia zmian w sektorze budynków są reformy zawarte w pakiecie „Fit for 55”, przedstawione przez Komisję Europejską w 2021 r. i omówione bardziej szczegółowo w dalszej części rozdziału. Co istotne, rozwiązania promujące poprawę efektywności energetycznej oraz elektryfikację źródeł ogrzewania zawarte w pakiecie stanowią odpowiedź nie tylko na wyzwanie klimatyczne, ale też na kryzys cen energii oraz konieczność uniezależnienia się Unii Europejskiej od dostaw surowców z Rosji. Analizy Komisji Europejskiej wskazują, że realizacja założeń pakietu „Fit for 55” w połączeniu z dodatkowymi działaniami w ramach inicjatywy REPowerEU ogłoszonej po agresji Rosji na Ukrainę pozwoli na zaoszczędzenie wolumenu gazu odpowiadającego dwóm trzecim ilości błękitnego paliwa sprowadzanego przez UE ze wschodu. Ułatwi to domknięcie luki po rosyjskim imporcie przez inwestycje w produkcję energii ze źródeł odnawialnych oraz dostawy gazu ziemnego z innych kierunków.

<sup>3</sup> IPCC (2022), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Chapter 9: Buildings*.

Co więcej, przyspieszenie wdrażania założeń „Fit for 55” przed 2025 r. może pozwolić na zaoszczędzenie wolumenu gazu odpowiadającego ponad jednej czwartej importu z Rosji (por. wykres 4).

**Wykres 4. Import gazu z Rosji a potencjał ograniczenia zużycia gazu ziemnego dzięki wdrożeniu działań poprawiających efektywność energetyczną oraz elektryfikujących ogrzewanie w budynkach w UE do 2025 i 2030 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatu KE (2022), „REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie” oraz analizy Bellona Europa, Ember, RAP i E3G (2025), „EU can stop Russian gas imports by 2025”.

## 1.2 Pakiet „Fit for 55” – kluczowe zmiany legislacyjne w zakresie modernizacji budynków

Przedstawiony przez Komisję Europejską w 2021 r. pakiet wniosków ustawodawczych pt. „Fit for 55” to propozycja mająca na celu zmiany obecnych regulacji i wprowadzenie nowych inicjatyw umożliwiających dostosowanie polityk UE do wymogów określonych przez nowe cele klimatyczne, w szczególności redukcję emisji o 55% do 2030 r. oraz wejście na ścieżkę ku neutralności klimatycznej do połowy wieku.

Pakiet zawiera elementy przekrojowe (np. wzrost udziału OZE w całym systemie energetyczno-paliwowym), jak i propozycje dostosowane do poszczególnych sektorów. Z perspektywy sektora budynków, najważniejsze zmiany wprowadzone przez „Fit for 55” związane są z:

- propozycją **poszerzenia Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS)** m.in. także o budynki (tzw. ETS2), co zwiększy koszty wykorzystania paliw kopalnych w celach grzewczych,
- wprowadzeniem bardziej ambitnych celów w zakresie efektywności energetycznej i modernizacji energetycznej budynków, czemu służyć mają zmiany w:
  - » dyrektywie o charakterystyce energetycznej budynków (tzw. dyrektywa EPBD),
  - » dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej (tzw. dyrektywa EED),
  - » dyrektywa o odnawialnych źródłach energii (tzw. dyrektywa RED).

Zmiany w **dyrektywie EPBD** obejmują wprowadzenie ogólnoeuropejskiego **standardu budynku** zeroemisyjnego, która ma docelowo zastąpić dotychczas stosowane pojęcie budynku niemal zeroenergetycznego (nZEB). Standard ten przewiduje:

- maksymalny próg zużycia energii pierwotnej, który wynosi dla Polski  $<65 \text{ kWh}/(\text{mkw} \cdot \text{rok})$  dla budynków mieszkalnych oraz  $<85 \text{ kWh}/(\text{mkw} \cdot \text{rok})$  dla budynków biurowych,
- zakaz emitowania dwutlenku węgla z paliw kopalnych ze źródeł zainstalowanych w budynku,
- pokrycie całkowitego rocznego zużycia energii pierwotnej netto przez źródła odnawialne (zainstalowane w budynku, społeczności energetycznej lub w systemie ciepłowniczym), lub jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technicznych – pokrycie zużycia przez energię z sieci.

Standard zeroemisyjny ma być wymagany od wszystkich nowych budynków już od 2027 r. oraz od budynków podlegających modernizacji od 2030 r.

Kolejną istotną zmianą jest ustanowienie **minimalnych norm charakterystyki energetycznej dla budynków**. W tym celu Komisja proponuje wprowadzenie w 2025 r. **ujednoliconej unijnej skali klas charakterystyki energetycznej budynków**, gdzie klasa A odpowiada budynkom zeroemisyjnym, a klasa G obejmuje 15% budynków o najgorszej charakterystyce. Państwa członkowskie będą zobowiązane do zapewnienia poprawy charakterystyki energetycznej budynków klasy G o co najmniej jedną klasę do 2027 r. (budynki niemieszkalne, budynki publiczne) i 2030 r. (budynki mieszkalne). Kolejnym krokiem będzie zapewnienie modernizacji budynków klasy F, odpowiednio do roku 2030 (niemieszkalne, publiczne) i 2033 r. (mieszkalne).


Zmiany w dyrektywie dotyczą też źródeł ciepła. Zgodnie z zapisami dyrektywy od 2027 r. zostanie wprowadzony **zakaz subsydiowania źródeł ciepła wykorzystujących paliwa kopalne**. Zmiany w dyrektywie obniżają też próg dla obowiązkowej instalacji systemów automatyki i sterowania w istniejących budynkach niemieszkalnych od 2030 r., a także wprowadzają wymóg wyposażania modernizowanych budynków mieszkalnych i niemieszkalnych w tego rodzaju systemy od 2025 r.

Zmiany w **dyrektywie EED** mają zobowiązać państwa członkowskie do modernizacji co roku **co najmniej 3% budynków będących własnością instytucji publicznych** (a nie jak dotychczas jedynie instytucji rządowych) oraz do ograniczenia zużycia energii końcowej w sektorze publicznym każdego roku o co najmniej 1,7%. Ponadto, zmiany w dyrektywie obejmują wymóg priorytetowego traktowania przez państwa członkowskie działań na rzecz walki z ubóstwem energetycznym oraz wsparcia odbiorców wrażliwych.

Zmiany w **dyrektywie RED** określają skalę ambicji w zakresie udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii w budynkach na poziomie 49% dla całej Unii w perspektywie 2030 r. Jednocześnie według propozycji KE, dotychczasowy orientacyjny **cel zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii w ogrzewaniu i chłodzeniu** o 1,1 pkt. proc. w skali roku ma stać się wiążący. Proponowane jest też przyspieszenie orientacyjnego tempa wzrostu udziału OZE oraz ciepła odpadowego w systemach ciepłowniczych z 1 p.p. do 2,1 p.p. rocznie.

Proponowane przez Komisję Europejską w ramach pakietu „Fit for 55” zmiany nie zostały jeszcze ostatecznie zatwierdzone i będą przedmiotem negocjacji między Komisją, Parlamentem Europejską oraz Radą UE w drugiej połowie 2022 r. Należy się jednak spodziewać, że ogólny kierunek zmian oraz ich tempo zostaną utrzymane, gdyż wynikają one z już rozstrzygniętego celu redukcji emisji na 2030 r. dla całej gospodarki.

### **Schemat 1. Kluczowe zmiany legislacyjne dla budynków w pakiecie „Fit for 55”.**

<b>FIT FOR 55</b> 	<b>Dyrektywa o charakterystyce energetycznej budynków (EPBD)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• nowy standard - budynek zeroemisyjny</li><li>• jednolity sytem klas energetycznych</li><li>• minimalne normy charakterystyki energetycznej budynków</li><li>• zakaz wsparcia dla paliw kopalnych</li></ul>
	<b>Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (EED)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• konieczność ograniczenia zużycia energii końcowej w sektorze publicznym o 1,7% rocznie</li><li>• konieczność renowacji budynków należących do instytucji publicznych w tempie 3% rocznie</li></ul>
	<b>Dyrektywa o odnawialnych źródłach energii (RED)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• wiążący cel wzrostu udziału OZE w ogrzewaniu i chłodzeniu (1,1 p.p. rocznie)</li><li>• wyższe orientacyjne tempo wzrostu udziału OZE i ciepła odpadowego w ciepłownictwie (2,1 p.p. rocznie)</li></ul>

Źródło: Opracowanie własne.



### **Ramka 1. Standardy środowiskowe: od poszerzonego ekoprojektu do zrównoważonych wyrobów budowlanych**

Oprócz zwiększania efektywności energetycznej samej konstrukcji budynków, ważny komponent ograniczania emisji w tym sektorze stanowi także odpowiedni dobór ich wyposażenia. Wpływ elementów wyposażenia budynków na środowisko wynika z ich zapotrzebowania energetycznego oraz zasobów wykorzystywanych przy ich produkcji. Zasobochłonność produktów w dużej mierze określają decyzje podejmowane na etapie ich projektowania, dlatego też unijne regulacje konsekwentnie zwiększają wymogi w tym zakresie poprzez inicjatywy takie jak ekoprojekt czy wymogi dot. wyrobów budowlanych.

Unijna legislacja w ramach **ekoprojektu** jest narzędziem mającym na celu poprawę parametrów sprzedawanych w UE produktów za pomocą ustanawiania dla nich obowiązkowych minimalnych standardów efektywności energetycznej. Służy eliminacji najmniej efektywnych produktów z rynku i zwiększeniu konkurencji i innowacyjności w przemyśle. Najważniejsze elementy ekoprojektu dla budynków to regulacje w zakresie **oświetlenia i ogrzewania**. Przepisy te ulegają stałym aktualizacjom, a kierunek zmian to jednoznaczne dążenie do zaostrzania wymagań, co należy antycypować przy wybieraniu rozwiązań dla budynków poddawanych obecnie modernizacji energetycznej.

Dodatkowo w ramach Europejskiego Zielonego Ładu w 2020 r. Unia Europejska przyjęła **plan dotyczący obiegu zamkniętego produktów (CEAP)**, który ma przyczynić się **do zwiększenia PKB całej Unii o 0,5% do 2030 r.** Plan zakłada wdrożenie **inicjatywy na rzecz zrównoważonych produktów (SPI)**, stanowiącej rewizję dyrektywy o ekoprojekcie, której propozycja została opublikowana 30 marca 2022 r. SPI będzie rozwijać ideę ekoprojektu, poszerzając wymogi środowiskowe poza parametry związane z efektywnością energetyczną, a także włączając nowe kategorie produktów, takich jak odzież, meble, stal, cement czy produkty chemiczne. Podstawą tych kryteriów mają być **wskaźniki zharmonizowane i oceny efektywności w cyklu życia produktów**, takie jak ślad środowiskowy.

Ze względu na specyfikę rynku wyrobów budowlanych, wdrażanie CEAP dla tej grupy produktów będzie oparte o oddzielną inicjatywę w zakresie **zmiany rozporządzenia dot. wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych (CPR)** mająca na celu zaostrzenie oraz zaktualizowanie wymogów dla producentów. Zmiany mają zapewnić, by procesy projektowania oraz produkcji tych wyrobów opierały się na najlepszych dostępnych technologiach, poprawiając ich trwałość, ułatwiając ich naprawę oraz recykling. Producenci będą również musieli udostępniać informację dot. cyklu życia produktów oraz zwiększyć wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu oraz nadających się do recyklingu w przyszłości.

### 1.3 Cele Długoterminowej Strategii Renowacji Budynków

Na poziomie krajowym, aktualne ramy dla wdrażania instrumentów wsparcia modernizacji energetycznej budynków wyznacza Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków (DSRB). Aktualna wersja strategii została przyjęta w lutym 2022 r. Dokument ten nie uwzględnia jeszcze podwyższonych celów unijnej polityki klimatycznej na 2030 r. ani też rozwiązań proponowanych przez Komisję w pakiecie „Fit for 55”. Pomimo tego, wskazany przez Strategię rekomendowany scenariusz renowacji zasobów budowlanych w Polsce zawiera szereg kluczowych cech, które są spójne z logiką długookresowej transformacji zasobu budynków w kierunku neutralności klimatycznej, którą obecnie proponuje Komisja Europejska.

Po pierwsze, DSRB stwierdza konieczność osiągnięcia odpowiedniej **skali** działań, co przekłada się na cel pośredni realizacji prac modernizacyjnych w co najmniej 2,4 mln budynków mieszkalnych oraz użyteczności publicznej do 2030 r. (spośród 6,6 mln budynków tego typu ogółem). Przekłada się to na tempo modernizacji przekraczające 3% rocznie już w obecnej dekadzie. W perspektywie 2050 r. łączna liczba zrealizowanych inwestycji modernizacyjnych powinna wynieść 7,5 mln, będzie więc o ok. 13% większa, niż liczba budynków ogółem. Wynika to z tego, że część budynków zostanie poddana modernizacji etapowej, a więc na jeden budynek przypadnie więcej niż jedna inwestycja, będą one jednak rozłożone w czasie.

**Tabela 1. Orientacyjne cele pośrednie DSRB na lata 2030, 2040 i 2050.**

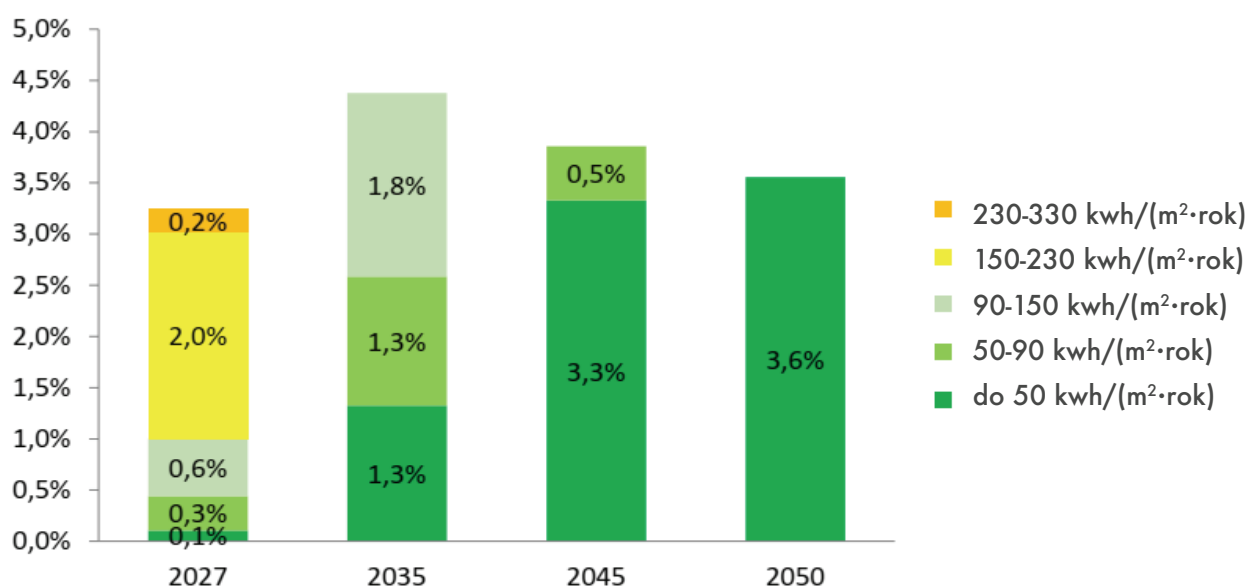
	Liczba zrealizowanych termomodernizacji ogółem w danym okresie (mln sztuk)	Liczba zrealizowanych głębokich termomodernizacji w danym okresie (mln sztuk)
<b>2021-2030</b>	2,4	0,5
<b>2031-2040</b>	2,7	1,8
<b>2041-2050</b>	2,4	2,4
<b>Ogółem 2021-2050</b>	<b>7,5</b>	<b>4,7</b>

Źródło: DSRB.



Po drugie, Strategia wskazuje na istotne znaczenie **wzrostu udziału głębokich renowacji**. Dokument zakłada, że lata 2021-2030 będą okresem stopniowego upowszechniania się inwestycji zgodnych z zapisaną w Strategii definicją głębokich renowacji, a więc pozwalających na osiągnięcie przez budynek wskaźnika EP<sup>4</sup> zgodnego ze standardem WT2021 dla nowych budynków<sup>5</sup>. Oznacza to konieczność głębokiej modernizacji 0,5 mln budynków do 2030 r. Do połowy wieku DSRB zakłada modernizację łącznie 4,7 mln budynków do standardu budynku niemal zeroenergetycznego zdefiniowanego przez WT2021. Oznacza to, że tempo tego typu renowacji powinno przekroczyć 3% rocznie w długim okresie.

### Wykres 5. Tempo roczne modernizacji według docelowych przedziałów wskaźnika EP - scenariusz rekomendowany DSRB.



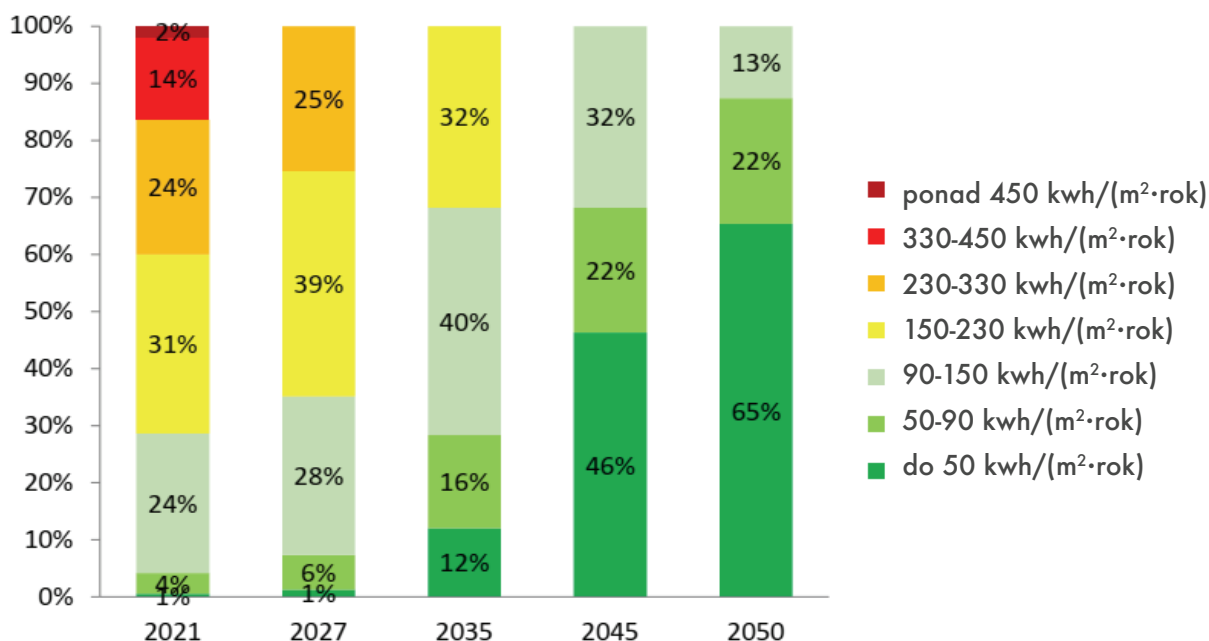
Źródło: DSRB.

DSRB zwraca też uwagę na kolejność modernizacji, skupiając się w pierwszej kolejności na modernizacji budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej. Pozwala to na modernizację 16% najmniej efektywnych energetycznie budynków do 2027 r. i ok. 25% do 2030 r., co oznacza renowację ok. 1,6 mln najbardziej energochłonnych budynków do końca obecnej dekady. Strategia zakłada, że budynki te nie osiągną jeszcze najwyższych możliwych wskaźników efektywności energetycznej i będą modernizowane etapowo w kolejnych dekadach. Scenariusz rekomendowany przez DSRB przyjmuje, że głębokie renowacje przed 2030 r. będą realizowane w budynkach o przeciętnej charakterystyce energetycznej, należących do gospodarstw domowych posiadających odpowiednie zasoby do realizacji niezbędnych kapitałochłonnych inwestycji.

<sup>4</sup> Wskaźnik EP to wskaźnik określający roczne zapotrzebowanie na nieodnawialną energię pierwotną na jednostkę powierzchni pomieszczeń o regulowanej temperaturze powietrza, wyrażony w kWh/(m²·rok).

<sup>5</sup> WT2021 – warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, obowiązujące od stycznia 2021. Podstawa prawna: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. z późniejszymi zmianami (tekst jednolity dostępny [tutaj](#)).

**Wykres 6. Rozkład budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej w poszczególnych okresach według wskaźnika EP - scenariusz rekomendowany DSRB.**



Źródło: DSRB

Podsumowując, obowiązująca Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków cechuje się logiką zbieżną do reformy dyrektywy EPBD proponowanej przez Komisję Europejską. Jednocześnie jednak Strategia nie uwzględnia jeszcze nowego, bardziej ambitnego zeroemisyjnego standardu dla budynków, który powinien stać się nowym punktem odniesienia dla głębokich modernizacji. Również tempo upowszechniania się głębokich i kompleksowych modernizacji energetycznych przyjęte w Strategii nie uwzględnia nowych celów unijnych na 2030 r. Wreszcie, przyjęta na początku 2022 r. Strategia nie przełożyła się jak dotąd na konkretne zmiany w zakresie narzędzi wsparcia modernizacji energetycznej budynków. DSRB wyznacza więc ważne zasady renowacji zasobów budynków w Polsce oraz stanowi kluczowy punkt odniesienia dla reform instrumentów wsparcia w tym obszarze. Reformy te powinny jednak uwzględniać również nadchodzące zmiany w dyrektywach unijnych, które niesie za sobą pakiet „Fit for 55”.



## 2. Diagnoza luk we wsparciu modernizacji budynków w Polsce

Zarówno pakiet „Fit for 55”, jak i DSRB cechuje zbliżona logika interwencji w obszarze modernizacji budynków. Zakładane są:

- 1) wzrost skali modernizacji budynków,
- 2) wzrost głębokości i kompleksowości modernizacji energetycznej budynków,
- 3) priorytetowa modernizacja najmniej efektywnych energetycznie budynków.

W niniejszym rozdziale analizujemy luki we wsparciu budynków jednorodzinnych oraz publicznych w Polsce pod kątem realizacji powyższych trzech celów.

### 2.1 Luki we wsparciu modernizacji budynków jednorodzinnych

System wsparcia renowacji w budownictwie jednorodzinym w Polsce opiera się obecnie na trzech instrumentach. Pierwszy z nich, program „**Czyste Powietrze**”, kierowany jest do osób fizycznych, będących właścicielami oraz współwłaścicielami jednorodzinnych budynków mieszkalnych lub wydzielonych w budynkach jednorodzinnych lokali mieszkalnych z wyodrębnioną księgą wieczystą, którzy dysponują dochodami poniżej 100 tys. złotych rocznie. W zależności od dochodu beneficjenta, w programie wyróżniono trzy poziomy dotacji:

- podstawowy – przewidziany dla beneficjentów, których roczny dochód nie przekracza 100 tys. złotych;
- podwyższony – przewidziany w przypadkach, gdy średni miesięczny dochód członka gospodarstwa domowego nie przekracza 2189 złotych (dla gospodarstw domowych jednoosobowych) lub 1564 złotych (dla gospodarstw domowych wieloosobowych);
- najwyższy (dostępny od stycznia 2022 r.) – przewidziany w przypadkach, gdy średni miesięczny dochód członka gospodarstwa domowego nie przekracza 1260 złotych (dla gospodarstw domowych jednoosobowych) lub 900 złotych (dla gospodarstw domowych wieloosobowych)<sup>6</sup>.

Program skupia się przede wszystkim na wymianie nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe. Oferuje także wsparcie inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynku: zakup i montaż wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła, ocieplenie przegród budowlanych, okien, drzwi zewnętrznych, drzwi oraz bram garażowych, a także dofinansowanie wykonania dokumentacji projektowej.

<sup>6</sup> Wsparcie jest dostępne także dla osób z ustalonym prawem do otrzymywania zasiłku stałego, zasiłku okresowego, zasiłku rodzinnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, niezależnie od wysokości dochodu.

Poziomy maksymalnego wsparcia różni się w zależności nie tylko od dochodu beneficjenta, ale także od rodzaju inwestycji. Program pozwala na wymianę starego źródła ciepła na wybrane typy instalacji<sup>7</sup>, dopuszczając jednocześnie inwestycje w termomodernizację. Możliwe jest też wdrożenie inwestycji skupionych wyłącznie na poprawie efektywności energetycznej. Tabela 2 podsumowuje dostępne maksymalne kwoty wsparcia w zależności od zakresu inwestycji i poziomu dochodu:

**Tabela 2. Orientacyjne cele pośrednie DSRB na lata 2030, 2040 i 2050.**

	<b>Wymiana źródła ciepła + (opcjonalna) inwestycja w poprawę efektywności energetycznej</b>	<b>Tylko inwestycja w poprawę efektywności energetycznej</b>
<b>Poziom podstawowy</b>	20 tys. zł (+ 5 tys. zł w razie montażu PV, + 5 tys. zł w razie montażu pompy ciepła powietrze-woda albo gruntowej)	10 tys. zł
<b>Poziom rozszerzony</b>	32 tys. zł (+ 5 tys. zł w razie montażu PV)	15 tys. zł
<b>Poziom najwyższy</b>	60 tys. zł (+ 9 tys. zł w razie montażu PV)	30 tys. zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji programu „Czyste Powietrze”.

Realizujący program NFOŚiGW planuje uruchomić w najbliższych miesiącach możliwość ponownego składania wniosku do programu, tak aby umożliwić inwestycje w poprawę efektywności energetycznej tym beneficjentom, którzy wykorzystali dotację wcześniej jedynie w celu wymiany źródła ciepła. Zmiana ta pozwoli na realizowanie inwestycji etapowych za pomocą środków z programu.

Liczba wniosków o dofinansowanie z programu pozwala osiągnąć skalę inwestycji zbliżoną do tej założonej w DSRB<sup>8</sup>, jednak ze względu na poziom określonej w programie maksymalnej wartości dofinansowania niemożliwe jest przeprowadzenie z jego pomocą ambitnych, kompleksowych przedsięwzięć termomodernizacyjnych (por. wykres 7). Jak dotąd program skupia się przede wszystkim na wymianie nieefektywnych źródeł ciepła.

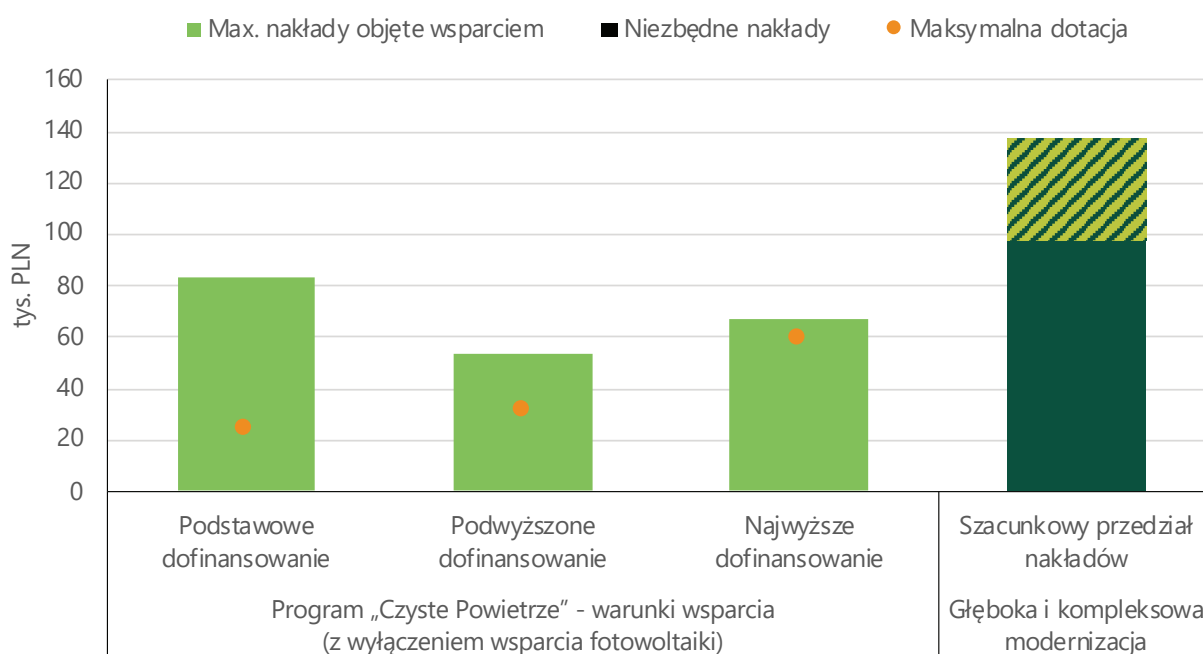
<sup>7</sup> Są to kotły gazowe kondensacyjne, kotły na biomasę, kotły węglowe (wycofane z programu od 2022 r.), węzły ciepłownicze, ogrzewanie elektryczne i kotły olejowe.

<sup>8</sup> W 2021 r. do programu „Czyste Powietrze” wpłynęło 185 tys. wniosków; zgodnie z założeniami DSRB, w Polsce co roku renowacji powinno poddawać się średnio ok. 200 tys. budynków do 2030 r.

Wprowadzony na początku 2022 r. najwyższy poziom dofinansowania sięga 90% dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach (wsparcie dotyczy ok. 15-20% najmniej zamożnych gospodarstw domowych)<sup>9</sup>, co przekłada się na maksymalną dotację o wartości 69 tys. złotych. Na razie za wcześnie jest, aby można było ocenić wpływ tej zmiany na popularność renowacji zwiększających efektywność energetyczną domów należących do najmniej zamożnych beneficjentów.

W 2022 r. po fazie pilotażowej NFOŚiGW uruchomił również **Platformę Ekspertów Efektywności Energetycznej**<sup>10</sup>. Jest to narzędzie online, które pozwala na rejestrację ekspertów z zakresu efektywności energetycznej oraz ułatwia beneficjentom kontakt z nimi w celu przeprowadzenia audytu energetycznego oraz uzyskania porady co do możliwości modernizacji energetycznej budynku.

**Wykres 7. Maksymalne nakłady objęte wsparciem w ramach „Czystego Powietrza” wobec nakładów niezbędnych do osiągnięcia głębokiej i kompleksowej modernizacji budynku jednorodzinnego.**



*Uwaga: przedział niezbędnych nakładów dla głębokiej i kompleksowej modernizacji uzyskano na podstawie szacunkowych jednostkowych nakładów inwestycyjnych dla budynków jednorodzinnych zawartych w Załączniku 5 Długoterminowej Strategii Renowacji Budynków: 1) dolna granica – modernizacja budynku o powierzchni 120m<sup>2</sup> do poziomu wskaźnika EP 50-90 kWh/(m<sup>2</sup>·rok), 2) górna granica – modernizacja budynku o powierzchni 150 m<sup>2</sup> do poziomu wskaźnika EP poniżej 50 kWh/(m<sup>2</sup>·rok).*

*Źródło: obliczenia własne na podstawie dokumentacji programu „Czyste Powietrze” oraz DSRB.*

<sup>9</sup> Wsparcie kierowane jest do gospodarstw domowych o miesięcznych dochodach na poziomie do 900 zł w gospodarstwie wieloosobowym oraz 1260 zł w gospodarstwie jednoosobowym. Dla porównania, według danych GUS w 2020 r., w co piątym gospodarstwie domowym w Polsce dochód rozporządzalny na osobę kształtował się poniżej 1130 zł.

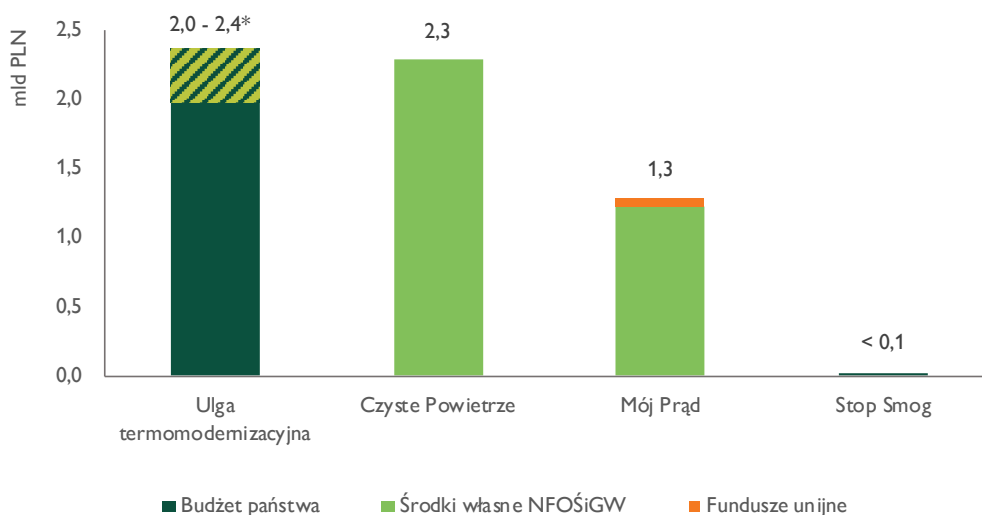
<sup>10</sup> Platforma jest dostępna na stronie <https://www.peee.gov.pl/>.

Drugim istotnym programem jest „**STOP SMOG**”. Do jego głównych założeń należy wsparcie właścicieli domów jednorodzinnych, znajdujących się na obszarach, w których obowiązuje uchwała antysmogowa. Celem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń. W ramach programu to gminy podpisują porozumienia ze Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Ministra Klimatu i Środowiska) o dofinansowanie z Funduszu Termomodernizacji i Remontów, które wykorzystują na rzecz modernizacji budynków należących do beneficjentów.

Działania finansowane ze środków programu „STOP SMOG” obejmują wymianę oraz likwidację wysokoemisyjnych źródeł ciepła, termomodernizację, podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej, zapewnienie dostępu do instalacji z OZE oraz zmniejszenie zapotrzebowania budynków na energię. Przewidziano na ten cel do 698 mln złotych, przy czym gminy do 100 tys. mieszkańców mogą liczyć na wsparcie do 70% kosztów realizacji porozumienia, natomiast większe - poniżej 70%. Program nie cieszy się jednak zainteresowaniem gmin ze względu na 18 tys. PLN nadmierne skomplikowanie procedur<sup>11</sup> oraz obciążenie samorządów odpowiedzialnością za realizację programu (w tym konieczność zobowiązania się do modernizacji 1% budynków w gminie) przy częstym braku kompetencji w tym obszarze.

W celu zwiększenia zainteresowania programem, od 2021 r. obniżono wymogi stawiane inwestycjom (w tym zmniejszenie z 50% do 30% wymaganej redukcji zapotrzebowania na energię do ogrzewania budynków), odpowiedzialność za ich realizację pozostawiono jednak po stronie gmin. Biorąc dodatkowo pod uwagę maksymalny poziom wspieranych inwestycji na poziomie jedynie 53 tys. złotych, program ten w zasadzie wyklucza możliwość wdrożenia kompleksowych i głębokich modernizacji energetycznych budynków ze względu na zbyt niski poziom dofinansowania inwestycji.

### Wykres 8. Wypłacone wsparcie dla modernizacji energetycznej budynków jednorodzinnych w latach 2018-2021, wg instrumentów i źródła finansowania.



\*szacunkowy przedział, wartość zależna od rozkładu dochodów podatników korzystających z ulgi

Źródło: Instytut Reform (2022), Termomodernizacja w „Czystym Powietrzu”: wyjątek czy reguła?, Warszawa.




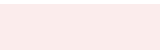
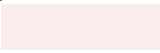
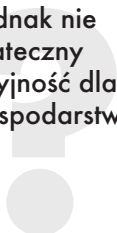
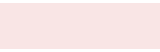
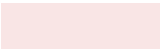

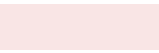

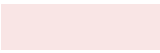
<sup>11</sup> Konieczne jest zawarcie porozumienia gminy ze Skarbem Państwa, a następnie podpisanie umów z beneficjentami programu. Gminy samodzielnie przygotowują także regulamin wdrożenia programu. Dodatkowe obciążenie dla gmin stanowi również przeprowadzenie zamówienia na usługi i dostawy oraz roboty budowlane w ramach przedsięwzięć niskoemisyjnych, a także zapewnienie zasobów niezbędnych do realizacji i nadzoru nad realizacją tych przedsięwzięć oraz nad trwałością inwestycji.

Ostatnim dostępnym w Polsce na szeroką skalę instrumentem wsparcia jest **ulga termomodernizacyjna**. Polega ona na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków na termomodernizację domu jednorodzinnego. Nie dotyczy ona domów będących dopiero w budowie. Maksymalna kwota odpisu w ramach ulgi wynosi 53 tys. złotych. Do zalet tego instrumentu należy jego masowa skala, jednak brakuje informacji na temat struktury wspieranych inwestycji. Program nie uwzględnia monitorowania efektów udzielonego wsparcia, przez co nie ma możliwości oceny jakiego rodzaju renowacje przeprowadzane są za te środki.

Ponadto mechanizm ulgi nie uwzględnia bodźców, które motywowałyby do przeprowadzenia głębokich termomodernizacji. Ulga nie jest kierowana do najmniej zamożnych gospodarstw domowych, które często zajmują najmniej efektywne energetycznie budynki, a ze względu na mechanizm odliczania kosztów od podstawy opodatkowania jest instrumentem bardziej opłacalnym dla bardziej zamożnych beneficjentów.



**Tabela 3. Ocena krajowych instrumentów wsparcia modernizacji energetycznej budynków jednorodzinnych**

	<b>Program „Czyste Powietrze”</b>	<b>Program „STOP SMOG”</b>	<b>Ulga termomodernizacyjna</b>
<b>Osiągnięta skala</b>	liczba wniosków umożliwia osiągnięcie niezbędnej skali modernizacji 	skomplikowana oraz nietrakcyjna dla gmin konstrukcja programu uniemożliwia jego działanie na szeroką skalę 	masowa skala wsparcia 
<b>Głębokość i kompleksowość wspieranych modernizacji</b>	tylko połowa wniosków obejmuje docieplenie przegród, brak premiowania kompleksowej i głębokiej modernizacji, maksymalna wysokość dofinansowania uniemożliwia przeprowadzenie głębokiej modernizacji, wsparcie dla paliw kopalnych 		brak monitorowania efektów, brak zachęt do głębokich i kompleksowych modernizacji, maksymalna wysokość dofinansowania uniemożliwia przeprowadzenie głębokiej modernizacji, wsparcie dla paliw kopalnych 
<b>Docieranie do najmniej efektywnych budynków</b>	reforma programu ze stycznia 2022 r. poprawia jego dostępność dla najuboższych beneficjentów, jednak nie jest znany jej ostateczny efekt oraz atrakcyjność dla wykluczonych gospodarstw domowych 	niedostateczny poziom wdrożenia sprawia, że wsparcie nie dociera do najuboższych beneficjentów 	brak wsparcia dla gospodarstw o najniższych dochodach zamieszkujących najmniej efektywne budynki 
<b>Docieranie do najmniej efektywnych budynków</b>	uruchomiona w 2022 r. Platforma Ekspertów Efektywności Energetycznej ułatwia dostęp beneficjentów do ekspertów, nie jest jednak znana skuteczność tego narzędzia oraz efektywność funkcjonowania Platformy jedynie w formule online 	promocja na szeroką skalę nieskuteczna ze względu na trudności we wdrożeniu programu 	szeroko promowany instrument nie dostarczający jednak dostatecznie dużo informacji na temat zalet kompleksowej modernizacji budynków  

Źródło: Opracowanie własne.



Zidentyfikowano następujące kierunki zmian domykających luki w systemie wsparcia modernizacji energetycznej budynków w Polsce:

1. **Zwiększenie poziomów i intensywności wsparcia**, tak aby zachęcało ono do przeprowadzania kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej.
2. Zapewnienie **spójności ulgi termomodernizacyjnej** z szerszym systemem wsparcia kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej.
3. Zapewnienie **wielkoskalowego, efektywnego wsparcia dla najmniej zamożnych** właścicieli budynków jednorodzinnych.
4. Umożliwienie beneficjentom otrzymania kompleksowej informacji oraz obsługi w zakresie planowania i realizacji renowacji w jednym miejscu – **wprowadzenie One-Stop-Shopów**.

### **Ramka 2. Wymogi dot. urządzeń służących automatycznej regulacji temperatury w „Czystym Powietrzu”**

Przepisy EPBD zawierają wymóg instalacji **urządzeń służących automatycznej regulacji we wszystkich nowych oraz modernizowanych budynkach**, pozwalających kontrolować temperaturę wewnątrz. Ma to na celu poprawę zarządzania zużyciem energii oraz ograniczenie kosztów. Wprowadzenie tego standardu do dyrektywy wynikało stąd, że mimo że te rozwiązania cechują się **wysoką efektywnością kosztową**, ich stosowanie napotyka na bariery pozakosztowe, takie jak niska świadomość inwestorów.

W polskiej legislacji wymagania te zostały uwzględnione w **warunkach technicznych dla budynków powstających od 2021 r.** Według polskich przepisów, w budynku zasilanym z sieci ciepłowniczej oraz w budynku z własnym (indywidualnym) źródłem ciepła na olej opałowy, paliwo gazowe lub energię elektryczną, regulatory dopływu ciepła do grzejników powinny działać automatycznie, w zależności od zmian temperatury wewnętrznej w pomieszczeniach, w których są zainstalowane. Dodatkowo przepisy stanowią, że instalacje ogrzewcze powinny być zaopatrzone w urządzenia, które automatycznie regulują temperaturę oddzielnie w poszczególnych pomieszczeniach, także w przypadku wymiany źródła ciepła w budynkach użytkowanych. Stosowanie tych rozwiązań jest uwarunkowane ekonomiczną i techniczną wykonalnością tego przepisu.

Obecnie program „Czyste Powietrze” nie zawiera jasnych wymogów w tym zakresie, co przekłada się na to, że potencjał tego rodzaju inwestycji nie jest w pełni wykorzystywany pomimo jednoczesnej realizacji bardziej kapitałochłonnych prac w postaci wymiany źródła ciepła. Prosty rozwiązaniem tego problemu jest modyfikacja zasad programu, tak aby zawierały one jasny **wymóg instalacji tych urządzeń, z umożliwieniem rezygnacji z ich instalacji jedynie pod warunkiem przedstawienia dokumentacji potwierdzającej brak możliwości technicznej wdrożenia tego rozwiązania**.



## 2.2 Luki we wsparciu modernizacji budynków publicznych

Fundusze UE są głównym źródłem finansowania modernizacji budynków publicznych w Polsce – jak wskazuje Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków, ponad 70% inwestycji zrealizowanych przez sektor publiczny było wdrażane w oparciu o fundusze unijne. O ile Komisja Europejska przedstawia ogólne wytyczne dotyczące sposobu wykorzystania funduszy, to szczegółowe **warunki przyznania dofinansowania** na realizację poszczególnych projektów są jednak określane na poziomie krajowym.

W 2021 r. rozpoczęła się nowa perspektywa finansowa UE, a tym samym zostały opracowane programy, mające na celu przedstawienie krajowych strategii wydatkowania środków UE w latach 2021-2027 w kluczowych obszarach gospodarki. Jeśli chodzi o modernizację budynków, to najważniejszym z Programów jest FENIKS – Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko. Budżet FENIKSa przekracza 25 mld euro, z czego 620 mln euro będzie dedykowane inwestycjom w efektywność energetyczną budynków publicznych. Tematyka ta poruszana jest także w regionalnych Programach oraz w Funduszu Sprawiedliwej Transformacji – przekrojowym instrumencie finansowania transformacji regionów górniczych. W obu przypadkach skala udziału inwestycji w efektywność zależy jednak od regionu. Przykładowo, program Funduszy Europejskich dla Śląskiego 2021-2027 alokuje ponad 4% ogółu funduszy na modernizację budynków publicznych, natomiast program Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027 przeznaczają na ten cel jedynie 1% ogółu dostępnych środków. Ponadto, w porównaniu z ubiegłymi latami, nowym źródłem finansowania modernizacji budynków publicznych może stać się Krajowy Plan Odbudowy – KPO. Skala przewidywanych inwestycji zwiększy dostępność środków o ponad połowę względem tego co oferuje FENIKS – 357 mln euro.

Obecnie jednak **do żadnego z największych programów wsparcia nie przypisano wymogów zapewniających kompleksową i głęboką modernizację energetyczną budynków**, które byłyby spójne z celami klimatyczno-energetycznymi UE na lata 2030 i 2050. W programach, gdzie stosowane są minimalne wymagania dotyczące poprawy efektywności energetycznej, kształtują się one na poziomie 25-30%, nie zapewniając przy tym dodatkowych zachęt do głębszej czy bardziej kompleksowej modernizacji budynków. Jednocześnie część programów w ogóle nie precyzuje kryteriów w zakresie minimalnych oszczędności energii lub odkłada rozstrzygnięcia w tym zakresie na przyszłość.

**Tabela 4. Warunki finansowania modernizacji energetycznej budynków publicznych w unijnej perspektywie finansowej 2021-2027.**

<b>PROGRAM</b>	<b>Działanie</b>	<b>Skala finansowania</b>	<b>Wymogi dot. efektywności energetycznej</b>
<b>FEnIKS</b>	44. Renowacja zwiększająca efektywność energetyczną lub działania w zakresie efektywności energetycznej w odniesieniu do infrastruktury publicznej, projekty demonstracyjne i działania wspierające	620 mln euro	Wymogi dot. minimalnych oszczędności będą ustalane w późniejszym terminie
<b>KPO</b>	B1.1.3. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół	290 mln euro	Brak parametrów dot. „głębokiej kompleksowej modernizacji”
<b>KPO</b>	B 1.1.4. Wsparcie dla zwiększenia efektywności energetycznej obiektów lokalnej aktywności społecznej	67 mln euro	Zwiększenie efektywności o co najmniej 25%
<b>Programy regionalne oraz Fundusz Sprawiedliwej Transformacji</b>	044 Renowacja zwiększająca efektywność energetyczną lub działania w zakresie efektywności energetycznej w odniesieniu do infrastruktury publicznej, projekty demonstracyjne i działania wspierające <ul style="list-style-type: none"> <li>• brak wymogu zgodności z kryteriami efektywności energetycznej (kod 044),</li> <li>• zgodne z kryteriami efektywności energetycznej (kod 045).</li> </ul>	Zróżnicowany udział w ogólnej puli funduszy w zależności od regionu (np. 4,3% w woj. śląskim, 1% w woj. podlaskim).	Brak wiążących wymogów dot. minimalnych oszczędności, większość programów stosuje kryteria dot. efektywności energetycznej (próg co najmniej 30% oszczędności energii).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji programów wsparcia.

Wiedząc, że ze względu na skalę wyzwań związanych z przeprowadzeniem głębokiej i kompleksowej termomodernizacji, konieczne będzie również zaangażowanie środków sektora prywatnego, warto zwrócić uwagę także na inne metody finansowania termomodernizacji budynków publicznych. Jednym ze sposobów na zwiększenie dostępności finansowania jest realizacja inwestycji w efektywność energetyczną z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego **w formule ESCO**. O ile instrument ten nie był dotychczas powszechnie stosowany, na popularyzację formuły ESCO mogą wpłynąć działania obecnie wdrażane przez NFOŚiGW oraz PFR na podstawie doświadczeń z innych krajów europejskich. Pierwszy, pilotażowy nabór do programu priorytetowego „Renowacja z gwarancją oszczędności EPC+” finansowanego ze środków Funduszu Modernizacyjnego rozpoczął się już w grudniu 2021 r. O dofinansowanie z budżetu programu wynoszącego 10 mln złotych ubiegać się mogą m.in. JST<sup>12</sup>.

Z perspektywy samorządów wybór takiego rozwiązania jest także korzystny, ze względu na możliwość wdrażania projektów nawet przez zadłużone JST – zgodnie z przyjętymi metodologiami kontrakty ESCO nie przyczyniają się do zwiększenia długu publicznego.<sup>13</sup> Szczegółowe informacje dotyczące możliwości wykorzystania umów o poprawę efektu energetycznego przez samorzady zostały opracowane przez konsorcjum organizacji, któremu przewodniczyła Narodowa Agencja Poszanowania Energii<sup>14</sup>. Ze względu na wdrażane obecnie krajowe inicjatywy w zakresie promowania formuły ESCO, obszar ten nie jest przedmiotem pogłębionej analizy w niniejszym opracowaniu.

Z perspektywy skalowania działań mających na celu inwestycje w modernizację budynków publicznych ważne są również kwestie pozafinansowe. **Wyzwaniem jest brak ustrukturyzowanego procesu monitorowania potrzeb związanych z modernizacją budynków publicznych**. O ile został wprowadzony system zbierania informacji dotyczących źródeł ciepła – CEEB, zbierane w ramach tej inicjatywy dane nie obejmują jednak informacji z zakresu efektywności energetycznej. Uporządkowanie procesu zbierania, analizowania i wykorzystywania informacji na temat zużycia energii przez zasób budynków publicznych pozwoliłoby nie tylko na strategiczne planowanie remontów, ale też na łatwiejsze pozyskiwanie niezbędnych środków poprzez umożliwienie **agregacji projektów**. W obecnej sytuacji, w której każdy z indywidualnych projektów ze względu na niewielki rozmiar i rozproszony charakter wiąże się z wysokimi kosztami operacyjnymi, trudno jest wykazać rentowność proponowanych działań, a tym samym zainteresować nimi prywatnych inwestorów. Agregacja poszczególnych działań związanych z termomodernizacją budynków publicznych, także tych działań, które realizowane są przez różnych właścicieli, w jeden pakiet inwestycyjny pozwoli na zwiększenie udziału sektora finansowego i pozyskanie korzystniejszych warunków finansowania. Agregacja projektów rekomendowana jest zarówno w polskiej, jak i rumuńskiej długoterminowej strategii niskoemisyjnej, a z powodzeniem wdrażana w innych państwach UE np. Szwecji<sup>15</sup>. W Polsce takie rozwiązanie zostało już także wykorzystane przy okazji wdrażania projektów termomodernizacyjnych ze środków EOG.

---

<sup>12</sup> Więcej szczegółów o programie dostępne na [stronie Funduszu Modernizacyjnego](#).

<sup>13</sup> Eurostat oraz EIB (2018), *A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts*, dostępne online.

<sup>14</sup> Więcej szczegółów dostępne na [stronie projektu](#).

<sup>15</sup> Rossi L., Gancheva M. i O'Brien, S. (2017), *Financing climate action: opportunities and challenges for local and regional authorities*, raport dla Europejskiego Komitetu Regionów dostępny [online](#).

Jednak grupowanie projektów może być efektywne jedynie w przypadku, gdy podmiot koordynujący dysponuje niezbędnymi danymi, które umożliwiają agregację budynków o podobnych cechach czy potrzebach inwestycyjnych. Tym samym upowszechnienie tego rozwiązania, będzie w dużym stopniu zależało od usprawnienia procesu zarządzania danymi, które dzisiaj nie są jednak systematycznie zbierane i przetwarzane.

Istotnym wyzwaniem jest również to, że za termomodernizację budynków publicznych najczęściej odpowiadają pracownicy administracji publicznej, dla których wdrażanie działań mających na celu poprawę efektywności energetycznej budynków jest jednym z wielu zadań. W konsekwencji, mają ograniczoną przestrzeń na działanie, czy podnoszenie swojej wiedzy i kompetencji w zakresie wdrażania i monitorowania efektów kompleksowej modernizacji energetycznej. Dotyczy to w szczególności przypadków nietypowych, jak modernizacja budynków zabytkowych.

Niezbędna jest więc promocja na szeroką skalę instrumentów wsparcia technicznego dla sektora publicznego. Jednocześnie jednak już dziś istnieją inicjatywy takie, jak Projekt Doradztwa Energetycznego realizowany przez NFOŚiGW i współfinansowany ze środków UE, którego celem jest m.in. wsparcie w przygotowaniu i wdrażaniu inwestycji w zakresie efektywności energetycznej i który oferuje szkolenia z zakresu efektywności energetycznej w budynkach dla przedstawicieli JST<sup>16</sup>. Innym przykładem programu oferującego wsparcie techniczne jest realizowany przez Europejski Bank Inwestycyjny od ponad 10 lat program ELENA. W ramach ELENY samorządy mogą ubiegać się o grant na przygotowanie programów inwestycyjnych m.in. w efektywność energetyczną. Kluczowym wyzwaniem jest więc nie tyle brak możliwości uzyskania wsparcia technicznego, co brak świadomości potrzeb w tym zakresie oraz niedostateczny przepływ informacji na temat możliwości optymalizacji zużycia energii w budynkach sektora publicznego.

Zidentyfikowano więc trzy kluczowe kierunki zmian domykających luki w krajowym systemie wsparcia modernizacji budynków publicznych:

1. Konieczność wprowadzenia **jednolitych, ambitnych wytycznych** dot. standardu modernizacji budynków publicznych.
2. Konieczność wprowadzenia **systemu zarządzania danymi** pozwalającymi na określenie potrzeb związanych z modernizacją budynków publicznych.
3. Konieczność większego wsparcia dla szczególnego wyzwania jakim jest modernizacja **budynków zabytkowych**, stanowiących najczęściej budynki o najniższym standardzie energetycznym.



<sup>16</sup> Więcej szczegółów dostępne na [stronie projektu](#).



## 3. Przegląd dobrych praktyk europejskich

### 3.1 Budynki jednorodzinne

Jak wykazano w poprzednich rozdziałach, upowszechnienie głębokiej i kompleksowej modernizacji energetycznej w sektorze budynków jednorodzinnych jest niezbędne dla powodzenia transformacji energetycznej w tym sektorze zgodnie z krajowymi oraz europejskimi celami strategicznymi. Jednocześnie brak bezpośredniego wpływu państw na decyzje właścicieli budynków o przeprowadzeniu modernizacji energetycznej ogranicza kontrolę nad tym procesem. Dlatego tak ważne jest zapewnienie spójnego i atrakcyjnego zestawu instrumentów, które będą zachęcały właścicieli nieruchomości do inwestowania w rozwiązania optymalne z punktu widzenia długookresowych celów polityki w tym obszarze.

Wyzwania takie jak uzyskanie odpowiedniej skali oraz głębokości modernizacji, czy też dotarcie do najmniej zamożnych właścicieli budynków są powszechne w całej Unii Europejskiej. Dlatego też w niniejszej części raportu analizujemy doświadczenia z wdrażania zróżnicowanych rozwiązań wspierających modernizację budynków w innych krajach oraz rozważamy ich dopasowanie do krajowych potrzeb. Poniższa tabela przedstawia listę przeanalizowanych polityk, opisanych w dalszych podrozdziałach raportu odpowiadających poszczególnym obszarom.



**Tabela 5. Przeanalizowane polityki z krajów europejskich służące wsparciu kompleksowej modernizacji energetycznej budynków jednorodzinnych.**

Obszar	Wybrane polityki
<b>Dotacje zachęcające do kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej budynków</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesförderung für effiziente Gebäude (Niemcy)</li> <li>• Nová zelená úsporám (Czechy)</li> <li>• National Home Energy Upgrade Scheme (Irlandia)</li> </ul>
<b>Narzędzia podatkowe zintegrowane z systemem wsparcia głębokiej i kompleksowej modernizacji energetycznej budynków</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulga na termomodernizację budynków (Niemcy)</li> <li>• Super Ecobonus (Włochy)</li> </ul>
<b>Inkluzywne rozwiązania dla najmniej zamożnych beneficjentów</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Warmer Homes Scheme (Szkocja)</li> <li>• Better Energy Warmer Homes Scheme (Irlandia)</li> <li>• Energy Company Obligation (Wielka Brytania)</li> <li>• MaPrimeRénov Sérénité (Francja)</li> </ul>
<b>Punkty kompleksowej obsługi – One-Stop-Shopy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FranceRenov (Francja)</li> <li>• One-Stop-Shop Service (Irlandia)</li> <li>• Centra Konsultacji i Informacji Energetycznej EKIS (Czechy)</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

### 3.1.1 Dotacje zachęcające do kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej budynków

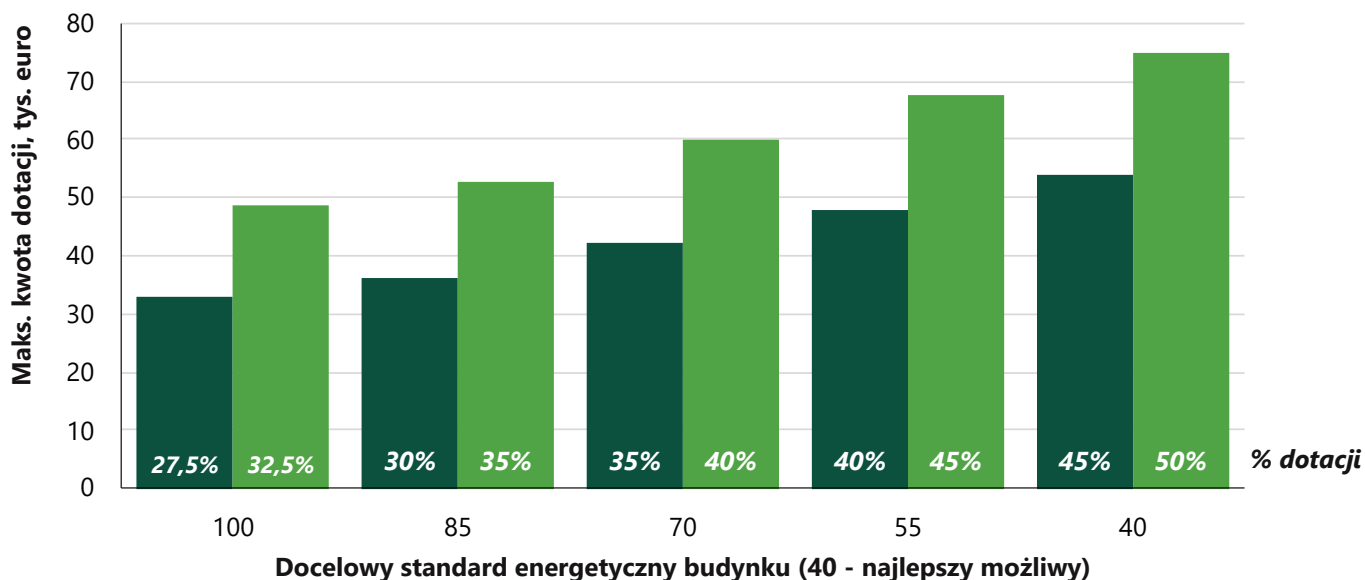
Maksymalny poziom możliwej do uzyskania dotacji jest powszechnie stosowanym parametrem określającym w praktyce, jakiego rodzaju inwestycje są wspierane przez dopłaty do modernizacji budynków. Zbyt nisko ustawiony limit zniechęci lub wręcz uniemożliwi beneficjentom podejmowanie bardziej ambitnych projektów, z kolei ograniczenia budżetowe oraz konieczność efektywnego wykorzystywania środków publicznych dyktują ostrożność w podnoszeniu tego pułapu.

Rozwiązaniem pozwalającym na połączenie efektywności oraz odpowiedniej skali wsparcia jest uzależnienie wysokości dotacji od osiąganego efektu. W tym kontekście dobrym przykładem jest **niemiecki program parasolowy BEG** (Bundesförderung für effiziente Gebäude). Powstał on na początku 2021 r. jako program zbierający ponad 10 istniejących wcześniej w Niemczech inicjatyw. W związku z tym kierowany jest do szerokiego zakresu podmiotów (zarówno osób fizycznych – właścicieli i mieszkańców nieruchomości, jak i do jednostek administracji publicznej, firm zarządzających nieruchomościami, organizacji non-profit itd.) i oferuje wsparcie dla różnorodnych inicjatyw z zakresu renowacji budynków. Podzielony jest na trzy kategorie: dla budynków mieszkalnych, budynków niemieszkalnych i projektów specjalnych. Wsparcie wypłacane jest albo w formie bezpośredniej dotacji, albo w formie pożyczki z dotacją na spłatę.

## Wykres 9. Przewidywane poziomy wsparcia dla renowacji budynków jednorodzinnych w niemieckim programie BEG.

Maksymalna dotacja:

- Mniej niż 55% ogrzewania z OZE - koszty kwalifikowane do 120 tys. euro
- Co najmniej 55% ogrzewania z OZE - koszty kwalifikowane do 150 tys. euro



Źródło: Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu.

W programie obowiązuje zasada, że im **wyższa efektywność energetyczna zostanie osiągnięta w budynku w wyniku renowacji, tym wyższa dotacja** na ten cel. W przypadku, gdy co najmniej 55% energii potrzebnej na ogrzewanie budynku pochodzi ze źródeł odnawialnych, nieruchomość otrzymuje klasę EE, a dotacja na renowację jest wyższa o 5 p.p. Koszty kwalifikowalne inwestycji mogą wynieść do 150 tys. euro w przypadku remontu domu do osiągnięcia budynku z klasą energetyczną EE i do 120 tys. euro w pozostałych przypadkach. Maksymalny możliwy do uzyskania poziom dotacji to 50% kosztów kwalifikowanych, co przekłada się na maksymalnie 75 tys. euro dofinansowania.

Uczestnictwo w programie uwarunkowane jest **koniecznością odbycia konsultacji energetycznej**. Usługi specjalistycznego planowania energetycznego, nadzoru budowlanego i certyfikacji zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju są objęte dotacją 50%. Wysokość kosztów kwalifikowanych na planowanie energetyczne i nadzór budowlany w przypadku domów efektywnych wynosi maksymalnie 10 tys. euro dla domów jedno- i dwurodzinnych oraz maksymalnie 4 tys. euro na lokal mieszkalny w domu wielorodzinnym (z ograniczeniem maksymalnej kwoty, jeśli renowacja jest przeprowadzana w więcej niż jednym lokalu w budynku wielorodzinnym, do 40 tys. euro).

**Wysokie poziomy dofinansowania**, w porównaniu z polskimi programami (również po uwzględnieniu różnic w zarobkach między krajami) w połączeniu z powiązaniem efektów renowacji z wartością uzyskanego wsparcia premiuje wykorzystanie środków publicznych do wdrażania kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej. Wymóg strategicznego zaplanowania projektu inwestycyjnego służy optymalizacji procesu wydatkowania funduszy, przyczyniając się do przyspieszenia osiągnięcia krajowych celów redukcji emisji. Ze względu na



krótki okres wdrożenia programu, statystyki na jego temat są na razie ograniczone, jednak w IV kw. 2021 r. liczba zawartych w ramach programu umów na renowację budynków jednorodzinnych podwoiła się w porównaniu do pierwszych trzech kwartałów 2021 r., co wskazuje na szybki wzrost dynamiki zainteresowania programem<sup>17</sup>.

**Tabela 6. Porównanie wartości dostępnego dofinansowania w ramach programów grantowych w Polsce, Niemczech i Czechach.**

	<b>Polska *</b>	<b>Niemcy</b>	<b>Czechy</b>
<b>Maksymalna kwota dotacji, tys. euro</b>	6,4-14,8	75	26,4
<b>Maksymalna kwota dotacji w relacji do średnich rocznych zarobków netto</b>	0,6-1,4	2,3	1,9

\*przedział maksymalnej możliwej do uzyskania dotacji w ramach programu „Czyste Powietrze” – od 30 tys. złotych dla podstawowego do 69 tys. złotych dla najwyższego poziomu dofinansowania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publicznie dostępnych danych o programach wsparcia oraz bazy danych Eurostatu.

Wyższe poziomy dotacji niż w polskich programach oferuje także flagowy **czeski program Nová zelená úsporám**, wdrażany od 2014 r. Program koncentruje się na wspieraniu działań energooszczędnych w budynkach jedno- i wielorodzinnych, w tym m. in. na zmniejszeniu energochłonności budynku, wymianie wysokoemisyjnych źródeł ciepła, zwiększeniu wykorzystywania odnawialnych źródeł energii czy instalacji efektywnych systemów wentylacyjnych, choć dotacje oferuje się w nim także na inne proekologiczne działania, takie jak m. in. stacje ładowania samochodów elektrycznych oraz nasadzenia zieleni miejskiej wokół budynków mieszkalnych.

Maksymalna intensywność dofinansowania w programie określona jest w przeliczeniu na metr kwadratowy i różni się w zależności od rodzaju inwestycji, ale sięga ona maksymalnie do 50% kosztów kwalifikowanych (nie licząc bonusów, z którymi można osiągnąć do 60% wsparcia). Zróżnicowanie uwarunkowane jest głębokością renowacji – **inwestycje prowadzące do większych oszczędności energetycznych są bardziej premiowane**. W budynku jednorodzinnym maksymalna możliwa do uzyskania kwota dotacji przeznaczona na termoizolację w trakcie całego okresu funkcjonowania programu Nová zelená úsporám ograniczona jest kwotą 650 tys. koron (ok. 123,7 tys. zł). Co ważne, program cieszy się dużą popularnością (do 2021 r. zrealizowano za jego pomocą 89 000 projektów o wartości ok. 20 mld koron, czyli niecałych 4 mld zł) i jest stale aktualizowany. Ostatnia największa zmiana programu miała miejsce w 2021 r. i oprócz rozszerzenia wsparcia na budynki apartamentowe oraz połączenia programu wspierającego termomodernizację z programem Dešťovka, skupionym na gospodarowaniu wodami opadowymi, wiązała się między innymi z podwyższeniem możliwego do uzyskania dofinansowania.

<sup>17</sup> Liczba podpisanych umów na koniec IV kw. 2021 r. wyniosła ok. 48 tys., z czego ok. 26 tys. zawarto w samym IV kw. 2021 r.

Przykładowo, po zmianach, wsparcie na docieplenie istniejących domów wzrosło o ok. 20%. **Stać kontrola i rewizja poziomów dotacji jest istotna ze względu na inflację**, która z czasem powoduje ograniczenie realnej maksymalnej wartości realizowanych projektów modernizacyjnych w przypadku braku zmiany nominalnej wartości dofinansowania.

Interesującym mechanizmem w programie czeskim jest **system bonusów**, również wprowadzony w 2021 r. Za połączenie różnego rodzaju działań realizowanych w ramach jednego projektu modernizacyjnego (np. ocieplenie przegród zewnętrznych wraz z dodatkową wymianą źródła ciepła) otrzymuje się o 10 tys. koron (ok. 1,9 tys. zł) więcej niż byłoby to możliwe w przypadku realizacji tych inwestycji oddzielnie. W ten sposób właściciele domów jednorodzinnych mogą uzyskać dodatkowo do 90 tys. koron (ok. 17 tys. zł), a właściciele budynków wielorodzinnych – do 120 tys. koron (ok. 23 tys. zł). Taki system ma na celu promowanie zintegrowanego podejścia do modernizacji budynku.

Ważnym wnioskiem z analizy rozwiązań stosowanych w Niemczech i Czechach jest fakt, że oba te programy są zintegrowane, oferują wsparcie dla bardzo szerokiego zakresu przedsięwzięć i różnego rodzaju podmiotów. Pokazuje to, że **możliwe jest dofinansowanie szeroko zakrojonej wymiany źródeł ciepła i głębokiej termomodernizacji w ramach jednej platformy**, co pozwala uprościć komunikację i promocję publicznego wsparcia dla modernizacji budynków, a także zachęca do kompleksowych modernizacji. Dzięki temu możliwa jest poprawa efektywności ekonomicznej całego przedsięwzięcia oraz szybsze osiągnięcie zarówno celów dot. OZE, jak i poprawy efektywności energetycznej.

Dobre praktyki w zakresie udzielania dotacji dla renowacji budynków jednorodzinnych są wprowadzane także w Irlandii. W lutym 2022 r. **irlandzki system National Home Energy Upgrade Scheme** przeszedł dużą reformę. Kwoty udzielanych na jego podstawie dofinansowań zwiększono, a nowe poziomy wypłat (odpowiadające w zależności od rodzaju przeprowadzanej renowacji 50-80% przeciętnych kosztów) zostały wybrane na podstawie przeprowadzonego w 2018 r. **pilotażu** (Deep Retrofit Pilot Programme), który służył sprawdzeniu, jakie działania są najbardziej pożądane z punktu widzenia zwiększania efektywności energetycznej irlandzkiego zasobu budowlanego. Uruchomiono również dotacje dla właścicieli domów jednorodzinnych wdrażane w formule One-Stop-Shops, opisanej szerzej w rozdziale 3.1.4. Możliwe jest również niezależne składanie aplikacji o grant (bez pośrednictwa One Stop Shop), co wiąże się z mniej restrykcyjnymi wymaganiami co do budynku poddawanego renowacji, jednak w takim wypadku dostępnych jest mniej rodzajów finansowania. Irlandzki system dofinansowań wyróżnia się specyficzną konstrukcją w zakresie wartości dostępnego wsparcia: kwoty wypłacane na dany rodzaj przeprowadzanej renowacji są sztywne, niezależne od kosztów kwalifikowanych i metrów kwadratowych powierzchni użytkowej pomieszczeń poddawanych renowacji, co z jednej strony upraszcza komunikację, z drugiej strony różnicuje opłacalność inwestycji dla beneficjentów w zależności od rodzaju remontowanej przez nich nieruchomości.

**Tabela 7. Podsumowanie analizy wybranych europejskich systemów dotacyjnych**

	<b>Kluczowe dobre praktyki możliwe do wykorzystania w Polsce</b>	<b>Zidentyfikowane słabe strony</b>
<b>Bundesförderung für effiziente Gebäude (Niemcy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wysokie poziomy dofinansowania</li> <li>• Wymaganie audytu energetycznego</li> <li>• Uzależnienie poziomu dotacji od docelowego standardu budynku</li> <li>• Program zintegrowany, służący wsparciu różnych rodzajów modernizacji energetycznej budynków</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skomplikowany system mierzenia osiągniętego efektu energetycznego</li> <li>• Brak zróżnicowania poziomu dofinansowania ze względu na dochód beneficjenta</li> </ul>
<b>Nová zelená úsporám (Czechy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wysokie i stale aktualizowane poziomy dofinansowania</li> <li>• Uzależnienie poziomu dotacji od rodzaju modernizacji i premia za kompleksowość działań</li> <li>• Program zintegrowany, służący wsparciu różnych rodzajów modernizacji energetycznej budynków</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak wymogu osiągnięcia minimalnego poziomu efektywności energetycznej</li> <li>• Brak wymogu audytu energetycznego</li> </ul>
<b>National Home Energy Upgrade Scheme (Irlandia)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wybranie oferowanych poziomów dopłat na podstawie badań rynkowych</li> <li>• Wymaganie osiągnięcia przez modernizowany budynek wybranego docelowego poziomu efektywności</li> <li>• Wymaganie planowania i audytu energetycznego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poziomy dofinansowań niezależne od wielkości budynku i kosztów kwalifikowanych inwestycji</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

W omówionych powyżej przykładach systemów dotowania inwestycji w renowację warto zwrócić uwagę na powtarzające się w różnych krajach dobre praktyki. Jedną z nich jest **wymóg osiągnięcia przez modernizowany budynek wybranego docelowego poziomu efektywności** (w Niemczech i Irlandii). Dobrym rozwiązaniem w tym przypadku jest wprowadzenie spójnych standardów energetycznych opartych na wartościach bezwzględnych, jak w Irlandii. Tego rodzaju wymagania co do efektywności energetycznej poddawanych modernizacji budynków pomagają uniknąć sytuacji, w których modernizacja mimo relatywnie dużej relatywnej poprawy wciąż nie umożliwia osiągnięcia docelowych poziomów efektywności energetycznej całego zasobu budowlanego niezbędnego do transformacji systemu energetycznego. Rozwiązanie wykorzystane w niemieckim systemie (klasy oparte o budynek referencyjny, będący indywidualnym odniesieniem dla każdego budynku) jest z tego względu mniej skuteczne i wynika z historycznej ścieżki rozwoju danego instrumentu. Ustalanie wymogów dot. efektywności energetycznej na poziomie pojedynczego programu lub instytucji finansującej może stanowić rozwiązanie przejściowe, docelowo jednak **pożądane jest oparcie się na spójnym, jednolitym systemie klas energetycznych**.

W przedstawionych przykładach systemów dotacyjnych dostrzec warto również **uzależnienie poziomu wsparcia od kompleksowości modernizacji**, gdzie większe pokrycie kosztów kwalifikowanych przyznawane jest inwestycjom skutkującym większym wzrostem efektywności energetycznej oraz osiągającym głębszą redukcję emisji dzięki wykorzystaniu OZE. **Konieczność planowania energetycznego przed rozpoczęciem inwestycji oraz audytu energetycznego po wdrożeniu zmian** (jak w Niemczech czy Irlandii) także należy do zestawu dobrych praktyk, jako że promuje się w ten sposób optymalizację wydatkowania środków publicznych oraz umożliwia mierzenie efektów wdrażanych polityk publicznych.

### 3.1.2 Narzędzia podatkowe zintegrowane z systemem wsparcia głębokiej i kompleksowej modernizacji energetycznej budynków

Wykorzystanie ulgi podatkowej jako mechanizmu uzupełniającego pozostałe narzędzia wsparcia kompleksowej modernizacji energetycznej jest popularnym rozwiązaniem w wielu krajach europejskich. Stosuje je 10 krajów członkowskich UE<sup>18</sup>. Do analizy wybrano instrumenty z Niemiec i Włoch, które podobnie jak w Polsce, funkcjonują na szeroką skalę, odróżniają się one jednak wyraźnie od polskiej ulgi termomodernizacyjnej poziomem dostępnego finansowania oraz wymaganiami względem efektów wspieranych renowacji.

Niemiecka ulga podatkowa na termomodernizację budynków została wprowadzona w życie 1 stycznia 2020 r. Mogą z niej korzystać obywatele będący właścicielami nieruchomości mieszkalnych, które zostały zbudowane co najmniej 10 lat przed rozpoczęciem inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynku. Do wspieranych inwestycji należą:

- izolacja termiczna ścian, dachu i podłóg,
- wymiana okien i drzwi zewnętrznych,
- renowacja lub instalacja systemu wentylacyjnego,
- renowacja systemu grzewczego,
- instalacja systemów cyfrowych dla optymalizacji efektywności i zużycia energii,
- optymalizacja pracy istniejących systemów grzewczych.

<sup>18</sup> Zgodnie z analizą JRC (2021), Financing energy renovations at local and regional levels, są to Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja i Włochy.

Ulga jest naliczana w momencie rozliczenia podatku dochodowego, zatem udział w programie nie wymaga oddzielnej procedury aplikacji. **Odliczeniu od należnego podatku** (a nie podstawy opodatkowania, jak w Polsce) podlega 20% poniesionych kosztów na inwestycję w okresie trzech kolejnych lat. Maksymalna kwota wsparcia w ramach ulgi wynosi 40 tys. euro na nieruchomość mieszkalną. W ramach tej kwoty można odliczyć także **50% kosztów konsultacji energetycznej**, która uwzględnia stworzenie planu renowacji budynku i nadzór nad wykonaniem prac. Doradztwo musi zostać przeprowadzone przez specjalistę zatwierdzonego przez Federalny Urząd ds. Gospodarki i Kontroli Eksportu (BAFA) lub przez specjalistę z listy ekspertów ds. efektywności energetycznej dla federalnych programów finansowania. Koszty konsultacji odliczane są bezpośrednio w bieżącym roku finansowym. **Ulgi nie można łączyć z innymi dotacjami** federalnymi lub regionalnymi w przypadku tej samej inwestycji, można jednak wykorzystać takie dotacje na inny projekt w obrębie tej samej nieruchomości (np. ocieplić dach z pomocą ulgi podatkowej, a renowację systemu grzewczego w tej samej nieruchomości przeprowadzić z pomocą środków pochodzących z innego programu).

Niemiecki system od polskiej ulgi termomodernizacyjnej odróżnia przede wszystkim poziom możliwych do osiągnięcia korzyści. W Polsce maksymalna wartość korzyści dla podatnika (pod warunkiem, że obejmuje go najwyższa stawka PIT) wynosi jedynie 17 tys. zł – maksymalne odliczenie w wysokości 53 tys. złotych dotyczy bowiem podstawy opodatkowania, a nie kwoty należnego podatku. **Wysoki poziom wsparcia i możliwość bezpośredniego odliczenia kosztów konsultacji w niemieckiej uldze stanowią zachętę do przyjęcia kompleksowego podejścia do modernizacji budynków.**

Popularny program odliczeń podatkowych funkcjonuje także **we Włoszech**. Program **Superbonus** dzieli się na wariant Super Ecobonus dla renowacji mających na celu poprawę efektywności energetycznej oraz Super Sismabonus, zachęcający do wdrażania w budynkach adaptacji antysejsmicznych. O ulgę mogą ubiegać się osoby fizyczne, a także inne podmioty zarządzające nieruchomościami mieszkaniowymi. W obecnym kształcie Super Ecobonus polega na **odliczeniu od kwoty należnego podatku dochodowego 110% kosztów poniesionych na inwestycje termomodernizacyjne** w okresie od lipca 2020 r. do czerwca 2022 r., do podziału w pięciu rocznych ratach, a dla części wydatków poniesionych w 2022 r. w czterech rocznych składkach w tej samej wysokości<sup>19</sup>. Zwiększenie poziomu dofinansowania w ramach programu Superbonus stanowiło **część włoskiego planu odbudowy po pandemii**, miało więc na celu – oprócz zmniejszenia zużycia energii oraz emisji – również pobudzenie aktywności w sektorze budowlanym. Przed zmianami maksymalne odliczenie dla właścicieli budynków jednorodzinnych wynosiło 65% kosztów kwalifikowanych.

Zakwalifikowanie inwestycji do programu Superbonus wymaga, by uwzględniała ona co najmniej jedno z działań obowiązkowych, do których należą:

- docieplenie przegród zewnętrznych budynku,
- wymiana systemów grzewczych na systemy scentralizowane,
- wymiana systemów grzewczych w budynkach jednorodzinnych lub w nieruchomościach wewnątrz budynków wielorodzinnych, które funkcjonują niezależnie i posiadają jedno lub więcej niezależnych wejść z zewnątrz.

---

<sup>19</sup> Wydłużone terminy ponoszenia wydatków obowiązują IACP (Autonomiczne Instytuty Mieszkalnictwa Publicznego) oraz kondominia.

Przy zapewnieniu co najmniej jednego z powyższych działań, odliczeniu podlegać mogą także koszty wybranych pozostałych inwestycji w modernizację budynku, wykonywanych w ramach tego samego projektu, takich jak m.in. instalacja paneli fotowoltaicznych czy usunięcie barier architektonicznych. **Warunkiem przyznania ulgi Super Ecobonus jest uzyskanie efektu poprawy efektywności energetycznej** budynku lub jednostki mieszkalnej wewnątrz budynku wielorodzinnego **o co najmniej dwie klasy energetyczne**. W przypadku Super Ecobonus osoby fizyczne mogą wykonywać prace w maksymalnie dwóch lokalach mieszkalnych, z wyjątkiem interwencji w częściach wspólnych, które podlegają dotacji niezależnie od liczby posiadanych lokali. Limit maksymalnego odliczenia wyznaczony jest oddzielnie dla każdego z rodzajów interwencji. Dla docieplenia przegród zewnętrznych wynosi on 50 tys. euro (jeśli dodatkowo wykonywane są inne działania, limit zwiększa się o kwotę przeznaczoną na te działania).

Przykład mechanizmu włoskiego zwraca uwagę przede wszystkim mierzalnymi celami, stawianymi przed dofinansowywanymi projektami: dla uzyskania ulgi wymagane jest wyraźne zwiększenie efektywności energetycznej budynku oraz inwestycja w jedno z promowanych działań termomodernizacyjnych. Atrakcyjność tego instrumentu zwiększa bardzo wysoki poziom odliczenia kosztów kwalifikowanych i wysoki limit dofinansowania, który pozwala na realizację zaawansowanych projektów termomodernizacyjnych. Istotna dla gospodarstw o niskich dochodach jest także opcja przekazania możliwości skorzystania z ulgi na firmę realizującą inwestycję lub bank, który ją finansuje. **Przy tym poziom dotacji przewyższający 100% kosztów kwalifikowanych pozwala pokryć koszty kredytu.**

Szereg krajów korzysta też z instrumentu, jakim jest obniżona stawka VAT dla materiałów i usług wykorzystanych w ramach termomodernizacji budynków. Rozwiązanie to było wprowadzane m. in. na Węgrzech, w Holandii, Luksemburgu czy we Francji. Tego rodzaju zachęta podatkowa ma jednak niższą efektywność, ze względu na oczekiwaną niższą skalę potencjalnych korzyści dla beneficjenta, której otrzymanie pozostaje obarczone również dosyć złożonymi wymaganiami proceduralnymi.

Zarówno w przypadku niemieckiej, jak i włoskiej ulgi dofinansowanie inwestycji **uwarunkowane jest pomiarem efektywności energetycznej budynku przed rozpoczęciem działań**; włoski Super Ecobonus dodatkowo wymaga osiągnięcia poprawy efektywności energetycznej budynku o dwie klasy. Choć z punktu widzenia długookresowej strategii najwyższą skuteczność osiąga się poprzez stosowanie wymagań dot. osiągnięcia określonego bezwzględnego poziomu efektywności, to mechanizm oparty na poprawie klas energetycznych również odgrywa ważną rolę, zapewniając minimalny efekt zaangażowania środków publicznych. W Polsce ulga termomodernizacyjna nie jest wyposażona w podobne elementy gwarantujące minimalne efekty inwestycji. Dodatkowo, w przypadku obu opisanych mechanizmów wsparcie udzielane jest tylko w przypadku odbycia konsultacji energetycznej z kwalifikowanym ekspertem, **co służy promocji strategicznego planowania renowacji budynków** i maksymalizowaniu redukcji emisji uzyskiwanej za pomocą publicznych środków, sprzyjając tym samym osiągnięciu celów strategicznych na poziomie całej gospodarki. W przypadku polskiej ulgi takie wymagania nie są stosowane, potencjalnie ograniczając efektywność instrumentu w długim okresie w porównaniu do rozwiązań włoskich i niemieckich.

**Tabela 8. Porównanie wartości dostępnego dofinansowania w ramach ulg podatkowych na termomodernizację w Polsce, Niemczech i Włoszech.**

	<b>Polska*</b>	<b>Niemcy</b>	<b>Włochy**</b>
<b>Maksymalna kwota wsparcia w tys. euro</b>	1,9-3,6	40	96
<b>Maksymalna kwota wsparcia w relacji do średnich rocznych zarobków netto</b>	0,2-0,3	1,2	4,0

Uwaga: w Polsce maksymalny odpis określany jest na podatnika, w Niemczech i we Włoszech – na jedną nieruchomość mieszkalną

\*przedział wartości w zależności od stawki podatkowej.

\*\*w przypadku łączenia modernizacji energetycznej z interwencją antysejsmiczną w budynku jednorodzinnym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publicznie dostępnych danych o programach wsparcia oraz bazy danych Eurostatu.

Zarówno w przypadku Niemiec, jak i Włoch **maksymalne poziomy wsparcia są dostatecznie wysokie**, aby istotnie wpłynąć na opłacalność zaawansowanych inwestycji w głęboką termomodernizację, co nie sprawdza się w przypadku polskiej ulgi termomodernizacyjnej. Istotną różnicą między programami jest poziom pokrycia kosztów kwalifikowanych. We Włoszech dofinansowanie o wartości ponad 100% z jednej strony pomogło zwrócić uwagę na potrzebę renowacji budynków i przyspieszyć wzrost inwestycji w tego rodzaju działania w trakcie pandemii. Z drugiej strony, niższy poziom wsparcia pozwoliłby za tę samą wartość publicznych środków wesprzeć większą liczbę projektów w długim okresie. Niemieckie rozwiązanie (odliczenie 20% kosztów kwalifikowanych) pozwala na zapewnienie wsparcia większej liczbie projektów przy mniejszym budżecie, nie jest jednak tak atrakcyjne jak funkcjonujący równolegle program dotacyjny (por. sekcję 3.1.1).

**Tabela 9. Podsumowanie analizy wybranych europejskich podatkowych narzędzi wsparcia modernizacji energetycznych budynków.**

	<b>Kluczowe dobre praktyki możliwe do wykorzystania w Polsce</b>	<b>Zidentyfikowane słabe strony</b>
<b>Ulga na termomodernizację budynków (Niemcy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wysoka wartość maksymalnego wsparcia</li> <li>• Odliczanie ulgi od podatku, a nie od podstawy opodatkowania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niski poziom dofinansowania względem kosztów kwalifikowanych inwestycji</li> </ul>
<b>Super Ecobonus (Włochy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konieczność osiągnięcia udokumentowanej poprawy efektywności energetycznej budynku w wyniku prowadzonych działań</li> <li>• Odliczanie ulgi od podatku, a nie od podstawy opodatkowania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wymóg osiągnięcia względnej poprawy efektywności (zamiast wybranego bezwzględnego minimalnego standardu)</li> <li>• Bardzo wysoki poziom wsparcia</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne

Na koniec warto zauważyć, że odliczanie kwoty inwestycji od kwoty podatku – a nie, jak w przypadku polskiej ulgi termomodernizacyjnej, od podstawy opodatkowania – zwiększa przejrzystość instrumentu i ogranicza jego regresywność. Ze względu na konstrukcję polskiej ulgi, beneficjenci o wyższych dochodach, których obowiązuje wyższa stawka podatkowa, otrzymują wsparcie pokrywające większą część kosztów kwalifikowanych inwestycji (równe stawce podatkowej przemnożonej przez wartość odpisu). Odliczanie odpowiedniej części kosztów kwalifikowanych od kwoty podatku sprawia, że ta nierówność zanika, a każdy beneficjent może liczyć na ten sam poziom pomocy tak długo, jak zobowiązanie podatkowe jest wyższe niż poziom należnej dotacji. Rozwiązanie to nadal nie będzie więc adekwatne dla osób o niskich dochodach (chyba, że możliwe jest przeniesienie wsparcia na bank lub przedsiębiorstwo realizujące inwestycję, jak we Włoszech), dla których bardziej odpowiednim instrumentem wsparcia będzie dotacja.

### 3.1.3 Inkluzywne rozwiązania dla najmniej zamożnych beneficjentów

Jednym z wyzwań dla modernizacji zasobów sektora budowlanego pozostaje modernizacja budynków należących do najmniej zamożnych gospodarstw domowych. W licznych politykach wsparcia renowacji w Unii Europejskiej często stosuje się podwyższone poziomy finansowania dla osób dysponujących niskimi dochodami, jednak wyraźna poprawa efektywności energetycznej w tym sektorze wymaga także dodatkowych działań ułatwiających skorzystanie z pomocy.

Do skutecznych w tym względzie programów wsparcia należy działający w **Szkocji** program **Warmer Homes Scotland**, który od momentu powstania w 2015 r. został wykorzystany do renowacji ponad 25 tys. nieruchomości<sup>20</sup>. Jego roczny budżet wynosi 50 mln funtów. Celem

<sup>20</sup> Skala renowacji osiągnięta w Szkocji za pomocą Warmer Homes Scotland pozwoliłaby na renowację ok. 174 tys. budynków w Polsce.



programu jest poprawa efektywności energetycznej za pomocą działań takich jak m.in. wymiana źródła ciepła, izolacja przegród zewnętrznych czy wykorzystanie OZE. Dostęp do programu uzyskują osoby, które:

- są właścicielami lub najemcami nieruchomości, która pozostawała ich główną siedzibą przez ostatnich 12 miesięcy, będącej przedmiotem działań w programie, ,
- mieszkają w budynku o dostatecznie niskiej klasie energetycznej i o powierzchni nie większej niż 230 stóp kwadratowych,
- mieszkają w budynku, którego stan nie podważa zasadności inwestycji w modernizację energetyczną bez podjęcia dodatkowych działań (unikanie fragmentarycznych inwestycji w budynki niespełniające minimalnych standardów jakości niezwiązanych ze wskaźnikami energetycznymi),
- nie otrzymały wsparcia z programu w ostatnich 5 latach.

Dodatkowym kryterium jest otrzymywanie jednego z wybranych świadczeń socjalnych, przeznaczonych dla osób niezdolnych do pracy lub w trudnym położeniu materialnym. W przypadku kwalifikacji do programu, w większości przypadków **całość kosztów modernizacji budynku pokrywana jest ze środków rządowych**. Bardziej kosztowne przedsięwzięcia wymagają nakładu własnego beneficjenta, któremu w tym przypadku oferuje się kredyt bez marży zarządzany przez organizację non-for-profit.

Procedura zgłoszenia się beneficjenta do udziału w programie została maksymalnie uproszczona: polega ona na wykonaniu telefonu lub wypełnieniu formularza kontaktowego na stronie internetowej. W następnej kolejności pracownicy Home Energy Scotland sprawdzają dostępność dofinansowania dla osoby zgłaszającej się, a w razie jej potwierdzenia przekazują kontakt do agencji zarządzającej programem. W kolejnym kroku eksperci agencji dokonują inspekcji nieruchomości i w porozumieniu z beneficjentami zlecają niezbędne do przeprowadzenia renowacji swoim podwykonawcom. Agencja nadzoruje także przebieg prac i dokonuje odbioru projektu. Dzięki temu **udział beneficjenta w procesie ubiegania się o otrzymanie wsparcia jest ograniczony do niezbędnego minimum**, a osoby o najniższych dochodach otrzymują kompleksową usługę, optymalizującą możliwe do uzyskania korzyści energetyczne z modernizacji swojej nieruchomości.

Również Irlandia oferuje zakrojone na szeroką skalę narzędzie wsparcia najuboższych gospodarstw domowych w zakresie renowacji budynków. Program Better Energy Warmer Homes Scheme koncentruje się na działaniach związanych z modernizacją domów jednorodzinnych, w tym uszczelnianiem przegród zewnętrznych, efektywnym oświetleniem, wymianą okien i centralnych systemów ogrzewania. Program kierowany jest do osób mieszkających we własnych nieruchomościach, zamieszkałych przed 2006 r. i o klasie energetycznej BER na poziomie C i niższym (w razie braku dokumentacji dotyczącej klasy energetycznej, pracownicy zarządzającego programem urzędu Sustainable Energy Authority of Ireland (SEAI) organizują bezpłatne badanie w tym zakresie). Jeśli taka osoba dodatkowo kwalifikuje się także do jednego z programów socjalnych, to uzyskuje możliwość uczestnictwa w programie, a koszty renowacji zostają w całości pokryte przez środki publiczne. Podobnie jak w przypadku Szkocji, to urzędnicy zajmują się w całości procesem modernizacji budynku (również – jak w przypadku Szkocji – są one przeprowadzane za sprawą zakontraktowanych podwykonawców). Bardziej złożony jest jednak proces ubiegania się o wsparcie – to beneficjent samodzielnie wypełnia formularz

aplikacyjny i wysyła go do SEAI wraz z zestawem wymaganych dokumentów, dalej jednak po stronie zarządzających programem pozostaje określenie rodzaju niezbędnych dla nieruchomości renowacji. Irlandzki program funkcjonuje jednak na szerszą skalę – w samym 2021 r. budżet programu wyniósł 109 mln euro, a od jego zainicjowania w 2000 r. objętych działaniami zostało ponad 150 tys. nieruchomości<sup>21</sup> przy tendencji wzrostowej.

Odmienny mechanizm walki z ubóstwem energetycznym stosowany jest na terenie całej Wielkiej Brytanii. Schemat Energy Company Obligation (ECO). Instrument ten nakłada na największe przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek wsparcia najuboższych gospodarstw domowych w przeprowadzeniu inwestycji pomagających zwiększyć efektywność energetyczną zamieszkałych budynków. Obowiązkowe zaangażowanie firmy w renowację jest tym większe, im większy jest ich udział w rynku. Jakość usługi kontroluje regulator rynku energii Ofgem. W przypadku tego schematu to firma energetyczna wybiera nieruchomości, w których dokonuje wymiany źródła ciepła na bardziej efektywne lub przeprowadza prace związane z termomodernizacją. Beneficjent musi jednak spełniać kryteria kwalifikowalności do programu, w którym najważniejszą rolę spełnia poziom dochodu. Spełnianie kryteriów nie gwarantuje jednak włączenia do programu – o tym decyduje dostawca usługi. Osoba spełniająca kryteria może samodzielnie zgłosić się do dostawcy, ale może być też zgłoszona do programu przez administrację lokalną lub wybrana przez firmę ze względu na stale powstające zaległości w spłacie zobowiązań względem dostawcy energii. W tym przypadku pracownicy przedsiębiorstwa sami inicjują kontakt z potencjalnym beneficjentem. Oznacza to, że część osób znajdujących się w ubóstwie energetycznym otrzymuje ofertę poprawy efektywności energetycznej w swojej nieruchomości bez konieczności aplikowania o środki. Od 2013 r. do połowy 2020 r. w ramach tego programu dokonano blisko 2,7 mln tego typu interwencji<sup>22</sup>, z których 65% polegało na poprawie izolacji, 23% - wymianie nieefektywnego źródła ciepła, a 12% stanowiło inne prace związane z instalacją ogrzewania.

Oprócz krajów z Wysp Brytyjskich w systemowy sposób do rozwiązywania kwestii ubóstwa energetycznego podchodzi też m. in. **Francja**. W tym celu w ramach parasolowego programu MaPrimeRénov uruchomiono ścieżkę **MaPrimeRénov Sérénité**, która z początkiem 2022 r. zastąpiła funkcjonujący od 2010 r. program Habiter Mieux Sérénité, którego skala w 2020 r. sięgnęła ok. 52 tys. renowacji rocznie w gospodarstwach domowych o najniższych dochodach. W ramach ścieżki MaPrimeRénov Sérénité pomoc oferowana jest osobom spełniającym kryteria dochodowe, które są właścicielami nieruchomości, stanowiącej ich główną siedzibę i ukończoną co najmniej 15 lat przed datą złożenia wniosku o dotację. Prace wykonywane w ramach programu muszą umożliwić zwiększenie efektywności energetycznej o co najmniej 35%. Dotacja pokrywa 35% lub 50% całkowitego kosztu wykonywanych prac (których wartość może wynieść do 30 tys. euro netto lub do 50 tys. euro netto w przypadku renowacji najbardziej zaniedbanych nieruchomości), w zależności od kategorii dochodowej, do której zakwalifikowany zostanie beneficjent. Dotację można łączyć z wypłatami innych programów pomocowych; oferowane są też bonusy za renowację budynków z najniższych kategorii energetycznych oraz za doprowadzenie ich do najwyższych standardów. Dostęp do programu ułatwia bezpłatna usługa publiczna FranceRenov, stanowiąca kompleksowy punkt obsługi, opisana szerzej w rozdziale 3.1.4.

<sup>21</sup> Skala renowacji osiągnięta w Irlandii za pomocą Better Energy Warmer Homes Scheme pozwoliłaby na renowację ok. 1,14 mln budynków w Polsce.

<sup>22</sup> Skala renowacji osiągnięta w Wielkiej Brytanii za pomocą Energy Company Obligation pozwoliłaby na renowację ok. 1,53 mln budynków w Polsce.

W porównaniu z polskim programem STOP SMOG, również nakierowanym na pomoc najmniej zamożnym gospodarstwom domowym, francuskie rozwiązanie wykazuje kilka kluczowych różnic. Po pierwsze, **samorządy pełnią rolę wspierającą dla państwowej agencji, zajmującej się zarządzaniem programem.**

Po drugie, rozwiązanie to zakłada **współpracę między władzami lokalnymi, państwowym organem zarządzającym pomocą oraz firmami dostarczającymi energooszczędne rozwiązania**, co umożliwi lepszy przepływ informacji i efektywniejsze wykorzystanie środków bez obciążania nowym i złożonym zadaniem samorządów gmin.

W wymienionych przykładach warte naśladowania dobre praktyki to przede wszystkim **przejęcie w pełni przez podmioty zarządzane przez agencje państwowe procesu wdrażania inwestycji w modernizację energetyczną budynków należących do najmniej zamożnych obywateli.** Taki mechanizm próbowano wdrożyć także w Polsce za pośrednictwem programu STOP SMOG. W szkockim i francuskim modelu funkcję podmiotu zarządzającego pełni jednak jeden certyfikowany przez państwową agencję ekspert, a nie – jak w Polsce – jednostka w administracji samorządowej zajmująca się wdrożeniem programu. Wśród innych dobrych praktyk warto także zwrócić uwagę na **stosowanie świadczeń socjalnych jako kryterium dopuszczającego potencjalnych beneficjentów do programu.** Taka procedura ułatwia weryfikację spełniania kryteriów dochodowych (stosowanych w polskich programach wsparcia), a ponadto poszerza definicję najbardziej potrzebujących właścicieli domów jednorodzinnych o osoby, których dochody nie należą do najniższych, ale które także borykają się ze znaczącymi trudnościami. Brytyjski model ECO stanowi również interesującą praktykę ze względu na **zaangażowanie sektora prywatnego do zwalczania ubóstwa energetycznego.**



**Tabela 10. Podsumowanie analizy wybranych europejskich inkluzywnych narzędzi wsparcia najmniej zamożnych beneficjentów.**

	<b>Kluczowe dobre praktyki możliwe do wykorzystania w Polsce</b>	<b>Zidentyfikowane słabe strony</b>
<b>Warmer Homes Scheme (Szkocja), Better Energy Warmer Homes Scheme (Irlandia)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalizacja formalności do zrealizowania po stronie beneficjenta</li> <li>• Zarządzanie procesem renowacji w całości po stronie realizatora programu</li> <li>• Przekazanie realizacji programu rządowej agencji i podmiotowi prywatnemu</li> </ul>	
<b>Energy Company Obligation (Wielka Brytania)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Włączenie spółek energetycznych do realizacji programu</li> <li>• Wybór potencjalnych beneficjentów bez ich udziału na podstawie danych o ich sytuacji materialnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrola jakości realizacji usługi po stronie regulatora rynku energii</li> </ul>
<b>MaPrimeRénov Sérénité (Francja)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przekazanie realizacji programu rządowej agencji i podmiotowi prywatnemu</li> <li>• Powszechny dostęp do programu za pośrednictwem One-Stop-Shopów</li> <li>• Współpraca między władzami lokalnymi, państwowym organem zarządzającym pomocą oraz firmami z sektora budowlanego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wymaganie osiągnięcia względnej poprawy efektywności (zamiast wybranego bezwzględnego minimalnego standardu)</li> <li>• Niedostateczne wsparcie kompleksowej modernizacji energetycznej</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne

W Unii Europejskiej funkcjonują zobowiązania dla spółek energetycznych do ograniczenia zużycia energii dla konsumentów końcowych (wprowadza je dyrektywa EED), istnieje zatem potencjał zastosowania rozwiązania brytyjskiego także w krajach UE. W Polsce od 2022 r. po zmianach w ustawie o efektywności energetycznej istnieje możliwość uruchomienia przez

spółki energetyczne tzw. programów bezzwrotnych dofinansowań dla gospodarstw domowych obejmujących wymianę źródeł ciepła (nie obejmują one jednak innych działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej). Według stanu na koniec kwietnia 2022 r., programy takie uruchomiło 26 podmiotów<sup>23</sup>.

### 3.1.4 Punkty kompleksowej obsługi – One-Stop-Shopy

Wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi pozwala na indywidualne i profesjonalne dostosowanie rodzaju renowacji do konkretnego budynku, maksymalizując możliwą do osiągnięcia poprawę efektywności energetycznej. Ułatwienia w dostępie do informacji i indywidualne poradnictwo pomagają w promocii wiedzy na temat oszczędności możliwych do osiągnięcia, przyczyniając się do wzrostu zainteresowania wdrażaniem kompleksowych modernizacji energetycznych.

Zachęta do wspierania punktów kompleksowej obsługi beneficjentów programów wsparcia renowacji została zawarta w dyrektywie EPBD, a obecnie proponowane zmiany wprowadzane w ramach pakietu „Fit for 55” idą dalej, zobowiązując państwa członkowskie do uruchomienia działań w tym zakresie, zostawiając jednocześnie dowolność co do szczegółowej formy wdrożenia punktów. Kluczowe jest, by oferowały one dostępne oraz przejrzyste narzędzia doradcze, pozwalając tym samym na usunięcie pozafinansowych barier utrudniających modernizację budynków.

W konsekwencji coraz więcej krajów korzysta z tego rozwiązania. We **Francji** powstała usługa **FranceRenov**, wspierana przez państwo wraz z władzami lokalnymi i pilotowana przez Narodową Agencję Mieszkalnictwa (Anah). Składa się ona z **portalu informacyjnego**, przez który można wysłać zgłoszenie, **infolinii**, która łączy bezpośrednio z konsultantami programu oraz **450 punktów stacjonarnych w kraju**, gdzie pracują doradcy energetyczni zajmujący się sprawowaniem nadzoru nad pełną usługą wykonywaną w ramach MaPrimeRénov Sérénité, a w szczególności zajmują się diagnozą stanu mieszkaniowego (oceną energetyczną, diagnozą budynku itp.), pomocą w przygotowaniu dokumentacji, finansowania i monitoringiem projektu oraz organizacją kontaktu do współpracujących z programem wykwalifikowanych wykonawców.

Znacznie bardziej zintegrowane podejście do wsparcia obsługi inwestora oferuje **Irlandia**, gdzie współpraca z firmą działającą według formuły **One-Stop-Shop Service** jest jedną z opcji uzyskania dofinansowania na modernizację energetyczną budynku. Rozwiązanie to jest oparte o umowy między prywatnymi firmami a rządową agencją Sustainable Energy Authority of Ireland (SEAI). **Zakontraktowane firmy zarządzają w pełni całym procesem renowacji**: wykonaniem oceny poziomu efektywności, aplikacją o grant, przypisaniem wykonawcy i nadzorem nad standardem wykonywanych prac. Do obsługi w irlandzkich One-Stop-Shops kwalifikuje się nieruchomości zamieszkałe przed 2011 r., które nie otrzymały wcześniej dofinansowania na renowację tego samego typu jak te oferowane w programie oraz których standard energetyczny oceniany był najwyżej na B3 według opracowanej przez SEAI metodologii BER, a w wyniku zrealizowanej inwestycji osiągną standard energetyczny co najmniej na poziomie B2 i poprawę efektywności o co najmniej 100 kWh/mkw. na rok. Dostęp do usługi oraz informacje na jej temat można uzyskać za pomocą bezpłatnej infolinii lub po wypełnieniu formularza kontaktowego dostępnych na stronach dostawców usług. Pełna lista dostawców jest dostępna na stronie rządowej agencji SEAI.

<sup>23</sup> Więcej informacji o programach można znaleźć na stronie URE.

W regionie Europy Środkowo-Wschodniej na wdrożenie tego rodzaju usługi zdecydowały się m. in. **Czechy**. Stworzono tam **Centra Konsultacji i Informacji Energetycznej (EKIS)**, które są dostępne w **60 lokalizacjach w całym kraju**. Za pośrednictwem EKIS można bezpłatnie uzyskać profesjonalną informację na temat energooszczędnego oświetlenia, odpowiedniej izolacji, właściwego źródła ciepła, planowania modernizacji energetycznej domów jednorodzinnych oraz stworzyć duże projekty z zakresu energooszczędnego budownictwa. Certyfikowani przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu eksperci oferują także **pomoc w składaniu wniosku o dotację** i przy innych czynnościach administracyjnych niezbędnych w celu uzyskania dotacji. Do EKIS może zwrócić się każdy – obywatele, przedsiębiorcy i firmy, a także przedstawiciele władz lokalnych. Jeżeli porada dotyczy mniej złożonej kwestii, potencjalny beneficjent może także skorzystać z **doradztwa internetowego i-EKIS**. Usługa publiczna EKIS jest finansowana z Państwowego Programu Wspierania Oszczędności Energii, czyli programu EFEKT. Czeska oferta jest mniej kompleksowa niż irlandzkie czy francuskie One-Stop-Shopy, jako że nie obejmuje indywidualnego prowadzenia projektu przez eksperta, jedynie porady i pomoc w przygotowaniu dokumentów.

Zaprezentowane modele organizacji punktów kompleksowej obsługi różnią się od siebie zakresem oferowanych usług. W porównaniu do przedstawionych praktyk z innych krajów europejskich, wdrażany w Polsce przez NFOŚiGW projekt doradztwa energetycznego w największym stopniu skupia się jedynie na przedstawieniu informacji o możliwościach zwiększenia efektywności energetycznej i nie obejmuje pomocy praktycznej przy wypełnianiu wniosku czy realizacji projektu. Bardziej rozbudowana oferta obowiązuje w czeskich EKIS-ach, istniejących także jako punkty kontaktowe, które można odwiedzić bez konieczności umawiania wizyty. Jeszcze szersze możliwości oferuje beneficjentom FranceRenov, a na końcu skali złożoności dostępnych usług należy umieścić irlandzkie One-Stop-Shopy, gdzie prywatne firmy w pełni zarządzają procesem renowacji i odbiorem inwestycji.

## Schemat 2. Rodzaje centrów kompleksowej obsługi.

- **Doradztwo**
- **Doradztwo**
- **Koordynacja**
- **Koordynacja**
- **Doradztwo**
- **Koordynacja**
- **Realizacja**

**WZROST ZŁOŻONOŚCI USŁUGI ORAZ ROLI SEKTORA PRYWATNEGO**

**Sieć doradców energetycznych (Polska)**

**Centra EKIS (Czechy)**

**FranceRenov (Francja)**

**Dotacje w formule One-Stop-Shop (Irlandia)**

Źródło: Opracowanie własne.

Z punktu widzenia beneficjenta, **bardziej atrakcyjną opcją są One-Stop-Shopy oferujące możliwie szeroki pakiet usług, w tym nadzór nad wykonaniem i odbiorem inwestycji.** Z drugiej strony, szeroko dostępne doradztwo energetyczne jest ważnym narzędziem dla popularyzacji znaczenia modernizacji budynków oraz stanowi sposób na zwiększenie skali realizacji programów wsparcia w tym obszarze. Dlatego też należy podkreślić, że **poszczególne modele zapewniania kompleksowej obsługi nie są konkurencyjne, a wręcz mogą się uzupełniać.**

### 3.2 Budynki publiczne

Wdrożenie narzędzi wsparcia kompleksowej modernizacji energetycznej w sektorze budynków publicznych jest częściowo łatwiejsze niż w przypadku budynków jednorodzinnych ze względu na fakt, że są one kierowane do instytucji, a nie gospodarstw domowych. Z drugiej strony, potrzeby w sektorze budynków publicznych są o wiele bardziej zróżnicowane, co przekłada się na konieczność zastosowania bardziej elastycznych instrumentów wsparcia ich modernizacji, które jednocześnie zapewniają osiągnięcie daleko idącej poprawy efektywności energetycznej. W niniejszym rozdziale przedstawiamy analizę wybranych polityk z krajów europejskich w trzech obszarach wskazanych w poniższej tabeli.

**Tabela 11. Przeanalizowane polityki z krajów europejskich służące wsparciu kompleksowej modernizacji energetycznej budynków publicznych.**

Obszar	Wybrane polityki
<b>Jednolite, ambitne wytyczne dot. standardu modernizacji budynków publicznych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conto Termico (Włochy)</li> <li>• Bundesförderung für effiziente Gebäude (Niemcy)</li> <li>• Schools Energy Retrofit Pathfinder Programme (Irlandia)</li> </ul>
<b>Cyfryzacja i centralna integracja danych o efektywności energetycznej budynków publicznych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energy Management Information System dla administracji publicznej (Chorwacja)</li> <li>• Baza danych budynków publicznych (Włochy)</li> <li>• Platforma TERRA (Finlandia)</li> <li>• Offentliga fastigheter (Szwecja)</li> </ul>
<b>Wsparcie dla modernizacji budynków zabytkowych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baza danych CEBRA (Francja)</li> <li>• Model DuMo i portal monumenten.nl (Holandia)</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

### 3.2.1 Jednolite, ambitne wytyczne dot. standardu modernizacji budynków publicznych

Wsparcie rządowe dla renowacji mających na celu zwiększanie efektywności energetycznej budynków publicznych często nie jest uzależnione od osiąganego efektu inwestycji. Są jednak kraje europejskie, które wpięły do swoich polityk takie mechanizmy.

Przykładem takiej praktyki jest wdrażany we **Włoszech** program **Conto Termico** dla administracji publicznej, w którym można uzyskać dofinansowanie do 65% wartości inwestycji. Ten poziom intensywności dotacji dostępny jest jednak jedynie wtedy, gdy w wyniku przekształcenia budynku osiąga **standard nZEB**. Do działań, które można sfinansować za pomocą tych środków należą:

- poprawa izolacji termicznej przegród zewnętrznych;
- wymiana okien i szyb na odpowiedniki o mniejszym rozpraszaniu ciepła oraz wprowadzenie ekranów;
- wymiana systemów oświetleniowych na bardziej wydajne;
- wymiana systemów ogrzewania i chłodzenia na technologie o wysokiej wydajności;
- produkcja energii ciepłej ze źródeł odnawialnych;
- wprowadzenie zaawansowanych systemów sterowania i zarządzania oświetleniem oraz wentylacją

W każdym przypadku inwestycji realizowanych z pomocą Conto Termico, **dotacja pokrywa 100% kosztów sporządzenia diagnozy energetycznej**, realizowanej w celu określenia koniecznej do przeprowadzenia interwencji. Program można łączyć z innymi dofinansowaniami pod warunkiem, że suma wkładów środków publicznych nie przekracza 100%.

W **Niemczech** długoterminowa strategia renowacji budynków zakłada modernizację wszystkich budynków publicznych do co najmniej drugiego najbardziej wydajnego poziomu energetycznego (wg klasyfikacji KfW). W związku z tym adresowana do gmin niemiecka oferta finansowania tego typu inwestycji, stanowiąca **integralną część parasolowego programu BEG** opisanego w rozdziale 3.1.1, kładzie nacisk na efekty: **intensywność wsparcia jest tym wyższa, im wyższy poziom efektywności energetycznej uzyska budynek na skutek interwencji**. Gmina może otrzymać do 50% dofinansowania, jeśli planuje całościowy remont nieruchomości lub dofinansowanie o mniejszej intensywności, jeśli zdecyduje się tylko na jeden z wybranych środków zwiększających efektywność, wśród których dotowane są: renowacja przegród zewnętrznych budynku (izolacja, ochrona przed ciepłem w okresie letnim, montaż/wymiana okien lub drzwi) oraz technologia systemowa (np. ogrzewanie, systemy klimatyzacji/wentylacji, oświetlenie, automatyka budynku i pomiary, technologie sterowania i regulacja). Koszty kwalifikowane inwestycji mogą wynieść do 30 mln euro dla jednego budynku. Za pomocą pożyczki z dotacją na jej spłatę gminy mogą sfinansować całość kosztów kwalifikowanych remontu z dowolnie wybranym okresem kredytowania (ale nie dłuższym niż 30 lat) z oprocentowaniem stałym na okres 10 lat. Skorzystanie z doradztwa energetycznego jest konieczne do zakwalifikowania projektu do programu. Jest ono realizowane za pomocą zatwierdzonych federalnie ekspertów energetycznych, a jego koszty mogą być pokryte **z dotacji w wysokości do 80%**.

Oba przykłady – niemiecki i włoski – stanowią dobrą praktykę w zakresie finansowania projektów dla administracji publicznej ze względu na **uzależnienie intensywności**



**dofinansowania od docelowego poziomu efektywności energetycznej osiąganego przez budynek, a nie od skali zmiany, osiąganego za pomocą renowacji.** Programy promują także **strategiczne podejście do renowacji**, dofinansowując w wysokim stopniu stworzenie projektu podniesienia efektywności energetycznej dla modernizowanego budynku przez wykwalifikowanych ekspertów.

Kolejny dobry przykład wdrażania kompleksowego i odpowiedzialnego podejścia do modernizacji budynków publicznych stanowi realizowany w **Irlandii pilotażowy program renowacji budynków szkół**. Celem programu jest ograniczenie zużycia energii oraz emisji z tych budynków o 51%. W 2022 r. do pilotażu wybrano 5 szkół (dotychczas w programie uczestniczyło 41 szkół), w których testowane będą różne rozwiązania z zakresu głębokiej renowacji i niskoemisyjnych systemów grzewczych. Budynki dobierane są do pilotażu w ten sposób, aby odzwierciedlały szerokie spektrum wyzwań, na jakie mogą natrafić irlandzkie samorządy w trakcie wdrażania kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej w budynkach szkolnych. Pilotaż stanowi bowiem **przygotowanie do stworzenia zakrojonego na szeroką skalę programu renowacji wszystkich szkół w kraju**, tak jak się to stało w przypadku podobnego programu dla budynków mieszkalnych. Jest to przykład wart naśladowania w zakresie projektowania polityk publicznych w sektorze budynków: rozpoczęcie od pilotażu na mniejszą skalę pozwala wypróbować bardziej ambitne polityki, które mogłyby być traktowane jako zbyt kosztowne, by wdrażać je od razu na dużą skalę bez dopracowania na etapie pilotażu.

**Tabela 12. Podsumowanie analizy wybranych europejskich narzędzi wsparcia kompleksowej modernizacji energetycznej budynków publicznych.**

	<b>Kluczowe dobre praktyki możliwe do wykorzystania w Polsce</b>	<b>Zidentyfikowane słabe strony</b>
<b>Conto Termico (Włochy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzależnienie intensywności dofinansowania od docelowego poziomu efektywności energetycznej osiąganego przez budynek</li> <li>• Pokrycie 100% kosztów sporządzenia diagnozy energetyczne</li> </ul>	
<b>Bund esförderung für effiziente Gebäude (Niemcy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzależnienie intensywności dofinansowania od docelowego poziomu efektywności energetycznej osiąganego przez budynek</li> <li>• Wsparcie planowania energetycznego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skomplikowany system mierzenia osiągniętego efektu energetycznego</li> </ul>
<b>Schools Energy Retrofit Pathfinder Programme (Irlandia)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oparcie specyfikacji szerszej polityki publicznej o wyniki programu testowego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Długi okres trwania irlandzkiego pilotażu</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

### 3.2.2 Cyfryzacja i centralna integracja danych o efektywności energetycznej budynków publicznych

Obiecującym obszarem pozwalającym osiągnąć znaczną poprawę efektywności energetycznej budynków publicznych oraz przyspieszyć tempo modernizacji zasobu budowlanego jest zwiększenie skali wykorzystywania obecnie istniejących, dużych wolumenów danych o właściwościach energetycznych istniejących budynków. Analiza tych danych pozwoliłaby m. in. agregować i bardziej efektywnie zaspokajać popyt na renowację, poprawić jakość funkcjonowania systemów zarządzania zapotrzebowaniem na energię i udoskonalić procesy planowania urbanistycznego. Wymaga to jednak spójnej metodologii zbierania danych, integrowania i przetwarzania wynikających z nich informacji.

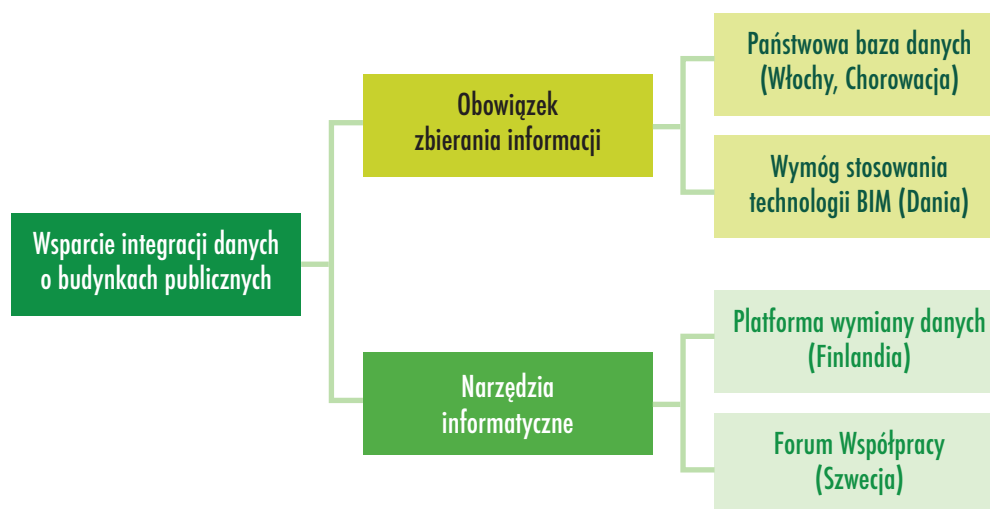
Wdrożenie nowoczesnych rozwiązań w zakresie zbierania danych z sektora budynków rozpoczął już szereg krajów europejskich. **Chorwacja do 2030 r. planuje objąć wszystkie budynki publiczne i oświetlenie publiczne Systemem Zarządzania Informacją Energetyczną** (Energy Management Information System – EMIS). Wdrożenie systemu zostało już rozpoczęte, a analizy konsumpcji energii w budynkach publicznych przed renowacją i po zmianach są już stosowane w praktyce. Zaawansowane wykorzystanie dużych wolumenów danych w sektorze budynków rozpoczęły także **Włochy**, gdzie powstała **baza danych państwowych nieruchomości**, której celem jest obniżanie kosztów wykorzystania budynków publicznych i optymalizacja zarządzania nimi. Stworzono także narzędzie informatyczne do oceny efektywności wszystkich publicznych budynków, umożliwiające porównanie ich do wspólnego punktu odniesienia oraz zaplanowanie niezbędnych działań modernizacyjnych w najbardziej tego potrzebujących budynkach. Obowiązek zbierania danych o efektywności energetycznej dla wszystkich nieruchomości publicznych wprowadziły także **Węgry** oraz **Hiszpania**.

Inicjatywy nakierowane na większe wykorzystanie danych w zarządzaniu budynkami rozwijają się również w Skandynawii. W **Finlandii** powstała **platforma wymiany danych TERRA**, umożliwiająca samorządom i zarządzającym budynkami publicznymi monitorowanie zużycia energii bez konieczności samodzielnego organizowania systemu. Natomiast w **Szwecji** na bazie współpracy pomiędzy Szwedzkim Stowarzyszeniem Władz Samorządowych i Regionów i podmiotami zarządzającymi państwowymi nieruchomościami powstało **forum współpracy Offentliga fastigheter**, w którym wymiana danych dotyczy m.in. renowacji zwiększających efektywność energetyczną, oświetlenia publicznego i zużycia energii w szkołach. Natomiast Dania, dzięki wprowadzeniu w 2007 r. **wymogu stosowania technologii BIM<sup>24</sup>** w procesach zamówień publicznych (zaczynając najpierw od projektów dotyczących renowacji i zakwaterowania socjalnego, a następnie rozszerzając tę zasadę na wszystkie zamówienia publiczne) stała się jednym z europejskich liderów wdrożenia tej technologii.

---

<sup>24</sup> Building Information Modelling, modelowanie informacji o budynku – to cyfrowy zapis fizycznych i funkcjonalnych właściwości obiektu budowlanego, w formie parametrycznej, służący do generowania i wykorzystania danych o budowlu w formie źródła wiedzy.

### Schemat 3. Przegląd omówionych dobrych praktyk w zakresie renowacji budynków publicznych.



Źródło: Opracowanie własne.

Przytoczone projekty z krajów europejskich pokazują, że skala i zakres wykorzystania popartej danymi wiedzy w zarządzaniu budynkami publicznymi rośnie. Szczegółowe dane na temat skuteczności modernizacji budynków pozwalają także wzmocnić proces planowania kompleksowej i głębokiej modernizacji energetycznej zasobów budowlanych, sprzyjając także komunikacji i promocji działań w tym zakresie.

### 3.2.3 Wsparcie dla modernizacji budynków zabytkowych

Poprawa efektywności energetycznej budynków zabytkowych stanowi specyficzne wyzwanie z punktu widzenia celów strategicznych: stanowią one często najbardziej energochłonne budynki w zasobie, których renowacja powinna zostać potraktowana priorytetowo, jednak nie można ich poddać standardowym działaniom termomodernizacyjnym ze względu na konieczność ochrony ich wartości historycznej. Ponadto budynki zabytkowe, ze względu na swoje szczególne cechy konstrukcyjne, różniące się od budownictwa współczesnego, mają szczególną charakterystykę higrotermiczną, która czyni je szczególnie wrażliwymi na zmiany temperatury i wilgotności. Poprawa standardu energetycznego tych budynków jest możliwa, wymaga ona jednak połączenia eksperckiej wiedzy historycznej i tej dotyczącej efektywności energetycznej.

W celu wymiany wiedzy i doświadczeń z zakresu renowacji budynków zabytkowych we **Francji** stworzono **cyfrowe centrum zasobów dla „odpowiedzialnej renowacji”**. Skierowany do specjalistów budowlanych portal zawiera ewidencję eksperckich opracowań na ten temat, informacje na temat efektów stosowania wybranych działań, case studies, narzędzia wspierające podejmowanie decyzji itp.

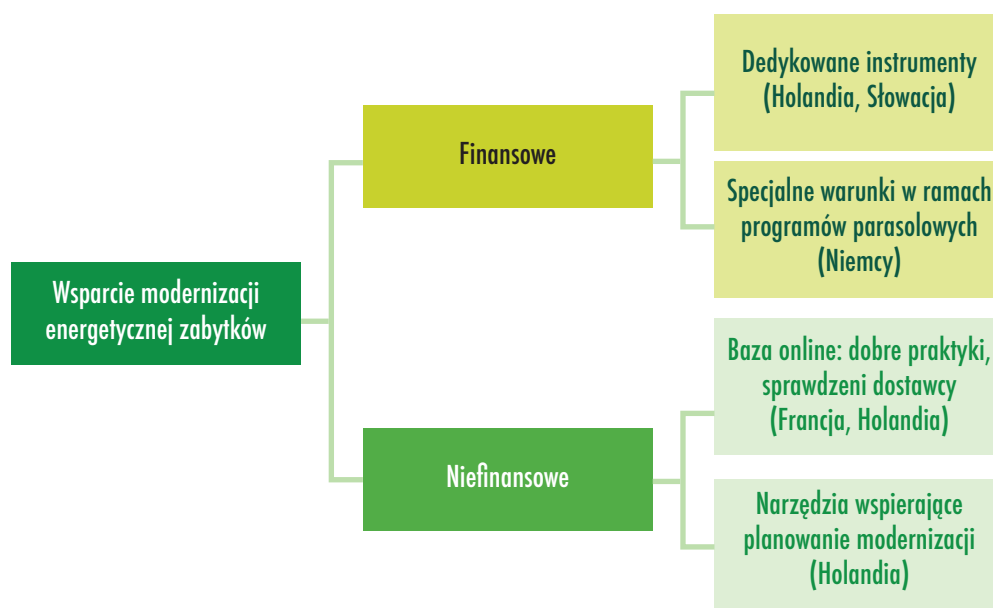
Portal zbierający informacje na temat utrzymywania budynków zabytkowych uruchomiła także **Holandia**. Oprócz fachowej wiedzy, za jego pośrednictwem można także wyszukać firmy usługowe profesjonalnie zajmujące się konserwacją zabytków oraz doradztwem energetycznym w przypadku takich budynków. Na portalu udostępniono także narzędzie, które na podstawie wprowadzonych informacji o zabytku przybliży możliwe do wykonania w nim rodzaje renowacji oraz sugeruje dostępne dla tego rodzaju zmian finansowanie. Stworzono również oddzielną witrynę, poświęconą wyłącznie szczegółowym zagadnieniom technicznym związanym ze

zwiększaniem efektywności energetycznej budynków zabytkowych. Ponadto fundacja konserwacji zabytków ERM opracowała **specjalną metodę planowania modernizacji DuMo**, która ułatwia zrównoważenie działań na rzecz efektywności energetycznej budynku a ochroną jego wartości historyczną. Określenie profilu DuMo dla budynku pozwala wybrać dla niego jedną z 20 opracowanych przez ekspertów z ERM strategii renowacji.

Wśród dostępnych rodzajów wsparcia modernizacji energetycznej budynków zabytkowych w **Holandii** znajdują się również **preferencyjne pożyczki** na zwiększenie efektywności energetycznej zabytku. Warunki i dostępność finansowania różnią się w zależności od klasy zabytku. Renowacje zabytków narodowych mogą zostać sfinansowane pożyczką z narodowego Funduszu Renowacyjnego (Restauratiefonds). W takim wypadku Fundusz pokrywa także wartość porady udzielanej przez ekspertów ds. zrównoważonego rozwoju zabytków, pracujących w ramach metodologii DuMo (dotacja na poradę wynosi do 1 tys. euro). Wysokość pożyczki z Funduszu Renowacyjnego zależy jest od inwestycji w działania oszczędzające energię, a jej oprocentowanie jest niskie i stałe. Maksymalny czas spłaty pożyczki to 30 lat. Zabezpieczenie kredytu stanowi hipoteka na zabytek (kredyt może być wzięty jako drugi kredyt hipoteczny na daną nieruchomości). Inwestycje w zwiększanie efektywności energetycznej zabytków niższej klasy mogą być finansowane z funduszy regionalnych, a warunki pomocy uzależnione są od lokalizacji zabytku. Fundusz Renowacyjny współpracuje z władzami lokalnymi w celu zwiększania dostępności tych pożyczek.

Renowacja budynków zabytkowych została uwzględniona w długookresowej strategii renowacji budynków w **Niemczech**. Podobnie jak inne rodzaje budynków, jest ona objęta **parasolowym programem dotacyjnym BEG**. Poziom dotacji na zwiększenie efektywności energetycznej zabytków możliwy do uzyskania wynosi 17,5%, a maksymalna wartość przyznanego dofinansowania nie może być wyższa niż 175 euro/mkw. powierzchni użytkowej. Specjalne wsparcie finansowe dla renowacji budynków zabytkowych przewidziane jest też na **Słowacji**, gdzie dokonano **oddzielnej alokacji środków** na ten cel.

#### **Schemat 4. Przegląd omówionych dobrych praktyk w zakresie renowacji budynków zabytkowych.**



Źródło: Opracowanie własne.



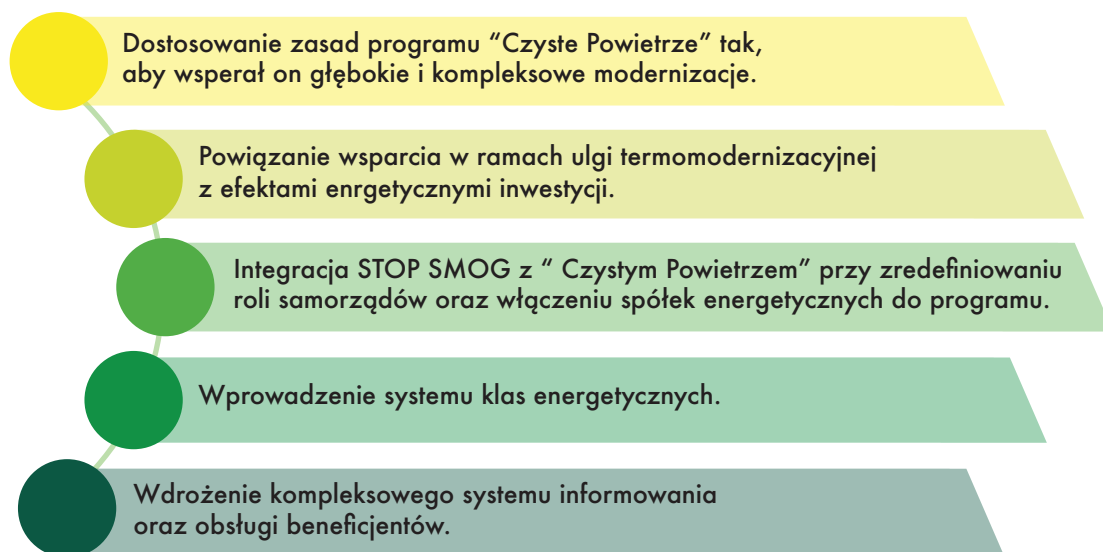
## 4. Rekomendacje

### 4.1 Budynki jednorodzinne

Przegląd działań wspierających modernizację energetyczną budynków jednorodzinnych w poszczególnych krajach europejskich pozwala na sformułowanie szeregu kluczowych wniosków w zakresie możliwości uzupełniania luk w polskich instrumentach:

- uzależnienie intensywności oraz skali wsparcia modernizacji budynków od uzyskanych efektów (oszczędność energii, emisyjność źródeł energii) jest możliwe nie tylko w programach dotacyjnych (przykłady czeski, niemiecki), ale też w przypadku ulg podatkowych (przykłady niemiecki oraz włoski). Nie ma przy tym sprzeczności między masowym charakterem wsparcia, a wprowadzeniem wymogów co do efektów energetycznych modernizacji. Ważnym elementem umożliwiającym rozliczanie z efektów dopłat jest uwzględnienie nakładów na ich weryfikację jako kosztów kwalifikowanych objętych wsparciem,
- maksymalne kwoty wspieranych inwestycji w Polsce są na stosunkowo niskim poziomie na tle innych państw europejskich, również po uwzględnieniu różnic siły nabywczej obywateli. Uniemożliwia to wykorzystanie pełnego potencjału modernizacji. Dotyczy to zarówno kosztów jednostkowych (wsparcie na m<sup>2</sup> w „Czystym Powietrzu”), jak i całkowitych (maksymalna kwota odliczenia w ramach ulgi termomodernizacyjnej, maksymalna kwota dotacji w „Czystym Powietrzu”),
- wprowadzenie systemu klas energetycznych ułatwia zdefiniowanie jasnych i zrozumiałych warunków podwyższonego wsparcia dla inwestycji prowadzących do głębokiej redukcji zużycia energii (np. konieczność poprawy efektywności o dwie klasy),
- inwestycje w kompleksową modernizację można wspierać przez podwyższenie intensywności wsparcia dla projektów łączących poprawę efektywności oraz przejście na zeroemisyjne źródła energii,
- dotarcie do wykluczonych gospodarstw domowych zmagających się z problemem ubóstwa energetycznego wymaga zaangażowania zróżnicowanych interesariuszy. Obejmuje to nie tylko samorządy na wszystkich szczeblach, ale też spółki energetyczne. Jednocześnie, nie jest konieczne utrzymywanie odrębnego programu wsparcia dla osób wykluczonych. Wystarczające jest dotarcie do nich i włączenie do ogólnych programów wsparcia, pod warunkiem, że programy te różnicują intensywność pomocy od poziomu dochodu beneficjenta oraz oferują wsparcie organizacyjne na etapie planowania oraz realizacji inwestycji.

Biorąc powyższe pod uwagę, rekomendujemy następujące zmiany w instrumentach wsparcia modernizacji budynków jednorodzinnych w Polsce:



## 1. DOSTOSOWANIE ZASAD PROGRAMU „CZYSSTE POWIETRZE” TAK, BY WSPIERAŁ ON GŁĘBOKIE I KOMPLEKSOWE MODERNIZACJE

### Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska – instytucja odpowiedzialna za przygotowanie zmian założeń programu,
- NFOŚiGW oraz fundusze wojewódzkie – instytucje odpowiedzialna za wdrożenie zmian.

### Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:

- Wprowadzenie szeregu zmian parametrów w programie:
  - » podwojenie maksymalnej kwoty dotacji dostępnych w ramach programu.

#### *Dobra praktyka: poziom dotacji w Czechach (rozdział 3.2.1)<sup>25</sup>.*

- » rewizja jednostkowych limitów kosztowych (na mkw) ocieplania przegród, tak żeby uwzględniały one wyższe koszty głębokiej modernizacji,
- » indeksacja wszystkich jednostkowych limitów kosztowych uwzględniająca inflację,
- » wprowadzenie wymogów dot. urządzeń służących automatycznej regulacji temperatury (zob. ramka 1 w rozdziale 3.1),
- » natychmiastowe wycofanie wsparcia dla źródeł gazowych, które nie są połączone z inwestycjami w poprawę efektywności energetycznej (przynajmniej w proporcji 1 zł na źródło : 3 zł na poprawę efektywności energetycznej)<sup>26</sup>,
- » zróżnicowanie dotacji do ocieplania przegród w zależności od głębokości

<sup>25</sup> Obecnie maksymalny poziom dotacji w Polsce w relacji do zarobków w przypadku osoby otrzymującej przeciętne wynagrodzenie jest trzykrotnie niższy niż w Czechach oraz czterokrotnie niższy niż w Niemczech.

<sup>26</sup> Odpowiada to obecnie obserwowanej relacji między nakładami na źródło ciepła (ok. 15 tys. PLN) a termomodernizacją (ok. 50 tys. PLN) we wnioskach, które obejmują oba rodzaje inwestycji.

modernizacji (większe wsparcie dla modernizacji do obecnego standardu budynku niemal zeroenergetycznego), analogicznie do premii dla efektywnych źródeł:

- ◊ 30% i 45% dla dofinansowania podstawowego,
- ◊ 60% i 75% dla dofinansowania podwyższonego,
- ◊ 90% oraz ustalenie wymogu standardu zeroemisyjnego dla budynku (przez połączenie inwestycji w nowe źródło oraz termomodernizację) dla dofinansowania najwyższego.

*Dobra praktyka: zróżnicowany poziom dotacji w Niemczech (rozdział 3.1.1).*

- » zniesienie limitu dochodów dla beneficjentów ubiegających się o wsparcie modernizacji budynku do poziomu niemal zeroenergetycznego z wymianą źródeł energii na zeroemisyjne.

*Dobra praktyka: powszechny dostęp do wsparcia w Niemczech (rozdział 3.1.1).*

- Wprowadzenie strukturalnych zmian w funkcjonowaniu programu:
  - » monitorowanie kosztów realizacji działań wspieranych w ramach Programu wraz z coroczną indeksacją limitów kosztów jednostkowych oraz całkowitej kwoty dotacji,
  - » całkowite wycofanie wsparcia dla źródeł ciepła opartych na paliwach kopalnych oraz wprowadzenie wymogu spójności inwestycji z unijną taksonomią zrównoważonego finansowania,
  - » umożliwienie składania wielu rozłożonych w czasie wniosków w celu realizacji modernizacji w formule etapowej<sup>27</sup>, pod warunkiem przygotowania paszportu energetycznego budynku potwierdzającego efektywność planowanej kolejności realizacji prac z perspektywy celu osiągnięcia standardu zeroemisyjnego przez budynek,
  - » integracja programu ze STOP SMOG (zob. reforma 3),
  - » powiązanie intensywności wsparcia z systemem klas energetycznych (zob. reforma 4),

*Dobra praktyka: powiązanie wsparcia z systemem klas energetycznych we Włoszech (rozdział 4.1.2).*

- » wdrożenie możliwości realizacji projektów w formule One-Stop-Shop (zob. reforma 5).
- Rozważenie dalszej integracji programu z instrumentami wsparcia dla budynków publicznych w długim okresie – stworzenie programu parasolowego.

*Dobra praktyka: parasolowy program BEG w Niemczech (rozdział 3.1.3),*

### **Kiedy – horyzont czasowy reform:**

- W perspektywie 1 roku: wprowadzenie pilnych zmian w parametrach programu,
- W perspektywie 3 lat: wprowadzenie strukturalnych zmian w funkcjonowaniu programu,
- W perspektywie 5 lat: potencjalne wdrożenie programu parasolowego dla budynków mieszkalnych i niemieszkalnych.

### **Źródła finansowania wsparcia:**

- Obecne źródła finansowania programu „Czyste Powietrze”,

<sup>27</sup> Propozycja ta wykracza poza obecnie zapowiadane zmiany w programie obejmujące możliwość złożenia drugiego wniosku na poprawę efektywności energetycznej budynku po pierwszym wniosku obejmującym wymianę źródła ciepła.

- Dodatkowe źródła: Społeczny Funduszy Klimatyczny<sup>28</sup> lub (w razie braku decyzji o uruchomieniu Funduszu) krajowa pula dochodów z handlu uprawnieniami do emisji z systemu EU ETS.

## 2. POWIĄZANIE WSPARCIA W RAMACH ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ Z EFEKTAMI ENERGETYCZNYMI INWESTYCJI

### Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska – instytucja odpowiedzialna za przygotowanie założeń reformy,
- Ministerstwo Finansów – instytucja odpowiedzialna za wdrożenie zmian.
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii – rola koordynacyjna

### Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:

- Przejście od odliczania kwoty inwestycji od podstawy opodatkowania do odliczania od kwoty podatku, przy ustanowieniu wsparcia na poziomie 35%.

*Dobra praktyka: rozwiązania podatkowe w Niemczech i we Włoszech (rozdział 3.1.2)*

- Wzrost maksymalnych kosztów kwalifikowanych objętych wsparciem z 53 tys. złotych do 140 tys. złotych<sup>29</sup>.
- Wprowadzenie wymogów dot. efektów energetycznych inwestycji:
  - » obowiązkowa konsultacja energetyczna przed rozpoczęciem inwestycji (koszty konsultacji objęte wsparciem w ramach ulgi),

*Dobra praktyka: wymogi dot. ulgi w Niemczech (rozdział 3.1.2)*

- » wspieranie jedynie źródeł ciepła zgodnych z taksonomią zrównoważonego finansowania,
- » rozważenie powiązania ulgi z systemem klas energetycznych po jego wprowadzeniu – wymagana poprawa o co najmniej 2 klasy lub osiągnięcie najwyższej klasy energetycznej (reforma 4).

*Dobra praktyka: wymogi dot. ulgi we Włoszech (rozdział 3.1.2)*

### Kiedy – horyzont czasowy reform:

- W perspektywie 1 roku: wprowadzenie zmian w parametrach ulgi podatkowej,
- W perspektywie 3 lat: analiza możliwości oraz potencjalnie wprowadzenie powiązania ulgi z systemem klas energetycznych.

### Źródła finansowania wsparcia:

- Utrzymanie obecnego źródła finansowania (budżet państwa).

<sup>28</sup> Polska może zostać największym beneficjentem Społecznego Funduszy Klimatycznego. Proponowana przez Komisję alokacja prawie 18% środków Funduszu dla Polski przełoży się na dostęp do ok. 13 mld EUR w latach 2025-2032, które mogą zostać przeznaczone m.in. na modernizację budynków. Uruchomienie Funduszu jest jednak uzależnione od uruchomienia systemu handlu emisjami obejmującego budynki oraz transport.

<sup>29</sup> Odpowiada to przedziałowi nakładów niezbędnych do realizacji głębokiej oraz kompleksowej modernizacji, por. rozdział 2.1.



### 3. INTEGRACJA STOP SMOG Z „CZYSTYM POWIETRZEM” PRZY ZREDEFINIOWANIU ROLI SAMORZĄDÓW ORAZ WŁĄCZENIU SPÓŁEK ENERGETYCZNYCH DO PROGRAMU

#### **Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:**

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska – instytucja odpowiedzialna za przygotowanie założeń reformy,
- NFOŚiGW oraz fundusze wojewódzkie – instytucje odpowiedzialna za wdrożenie zmian.

#### **Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:**

- Pełna integracja programu z „Czystym Powietrzem” poprzez umożliwienie podmiotom trzecim (gminom, spółkom energetycznym) uzupełnienie dofinansowania najwyższego (90% w „Czystym Powietrzu”) dopłatą do wkładu własnego,
- Zmiany w ustawie o efektywności energetycznej, umożliwienie włączenie się do programu spółkom energetycznym, które będą mogły dofinansować inwestycje modernizacyjne w zamian za wypełnienie części obowiązku w zakresie poprawy efektywności energetycznej.

*Dobra praktyka: włączanie spółek energetycznych do procesu walki z ubóstwem energetycznym w Wielkiej Brytanii (rozdział 3.1.3).*

- Rezygnacja z podpisywania umów o współpracy na poziomie gminnym – objęcie programem całej Polski.
- Uzupełnienie programu przez dobrowolne umowy o współpracy na poziomie wojewódzkim, z uwzględnieniem zróżnicowanych interesariuszy (w tym gminy, powiaty, spółki energetyczne), skupiające się na koordynowaniu działań służących dotarciu do beneficjentów i włączeniu ich do programu „Czyste Powietrze”.

*Dobra praktyka: umowy z samorządami zawierane we Francji (rozdział 3.1.3).*

#### **Kiedy – horyzont czasowy reform:**

- W perspektywie 1 roku: wprowadzenie modyfikacji w zasadach programu „Czyste Powietrze” oraz zmian w ustawie o efektywności energetycznej,
- W perspektywie 3 lat: zawarcie umów o współpracy na poziomie regionalnym.

#### **Źródła finansowania wsparcia:**

- Analogiczne jak dla całego programu „Czyste Powietrze”.

## 4. WPROWADZENIE SYSTEMU KLAS ENERGETYCZNYCH

### **Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:**

- Ministerstwo Rozwoju i Technologii – instytucja odpowiedzialna za wdrożenie reformy, we współpracy z Ministerstwem Klimatu i Środowiska.

### **Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:**

- Przygotowanie oraz uzgodnienie z interesariuszami projektu systemu klas energetycznych opartych na propozycje Komisji Europejskiej z pakietu „Fit for 55”, z uwzględnieniem doświadczeń innych państw europejskich w zakresie wdrażania analogicznych systemów.
- Wdrożenie finalnej wersji systemu klas energetycznych po uwzględnieniu ostatecznego kształtu zmienionej dyrektyw EPBD oraz uwag interesariuszy krajowych.

### **Kiedy – horyzont czasowy reform:**

- W perspektywie 1 roku: uruchomienie prac nad krajowym systemem klas energetycznych,
- W perspektywie 3 lat: wdrożenie systemu klas energetycznych.

### **Źródła finansowania inicjatywy:**

- Środki własne jednostek administracji publicznej.

## 5. WDROŻENIE KOMPLEKSOWEGO SYSTEMU INFORMOWANIA ORAZ OBSŁUGI BENEFICJENTÓW

### **Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:**

- NFOŚiGW – instytucja odpowiedzialne za zaprojektowanie zmian oraz wdrożenie pilotaży,
- Fundusze wojewódzkie – instytucje odpowiedzialne za uruchomienie sieci doradczej oraz wdrożenie nowej formuły wsparcia w „Czystym Powietrzu”.

### **Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:**

- Przyjęcie podejścia kompleksowego: rozwój istniejących projektów w zakresie doradztwa energetycznego<sup>30</sup> w kierunku sieci punktów doradczych przy jednoczesnym poszerzeniu oferty wsparcia w ramach „Czystego Powietrza” poprzez zakontraktowanie zatwierdzonych przez NFOŚiGW firm do wdrażania projektów w formule One-Stop-Shop.
- W zakresie uruchomienia sieci punktów doradczych:
  - » Ewaluacja dotychczasowych efektów wdrażania krajowych programów doradztwa energetycznego oraz przegląd doświadczeń europejskich.

*Dobra praktyka: sieci doradców w Czechach i we Francji (rozdział 3.1.4).*

- » Wybór pilotażowych lokalizacji dla uruchomienia pierwszych punktów.
- » Wdrożenie ogólnokrajowej sieci punktów doradczych.

<sup>30</sup> Projekt Doradztwa Energetycznego (<https://doradztwo-energetyczne.gov.pl/>), Platforma Ekspertów Efektywności Energetycznej (<https://www.peee.gov.pl/>).

- W zakresie wdrożenia możliwości realizacji projektów w „Czystym Powietrzu” za pośrednictwem firm oferujących kompleksową obsługę beneficjenta (formuła One-Stop-Shop):
  - » Uruchomienie pilotażu rozwiązania w wybranym województwie.

*Dobra praktyka: program wsparcia w formule One-Stop-Shop w Irlandii (rozdział 4.1.3),*

- » Dostosowanie oferty wsparcia w „Czystym Powietrzu” w całym kraju.

#### **Kiedy – horyzont czasowy reform:**

- W perspektywie 1 roku: uruchomienie prac koncepcyjnych nad siecią oraz wsparciem w formule One-Stop-Shop, wybór pilotażowych lokalizacji,
- W perspektywie 3 lat: wdrożenie sieci doradców oraz wsparcia w formule One-Stop-Shop w całym kraju.

#### **Źródła finansowania inicjatywy:**

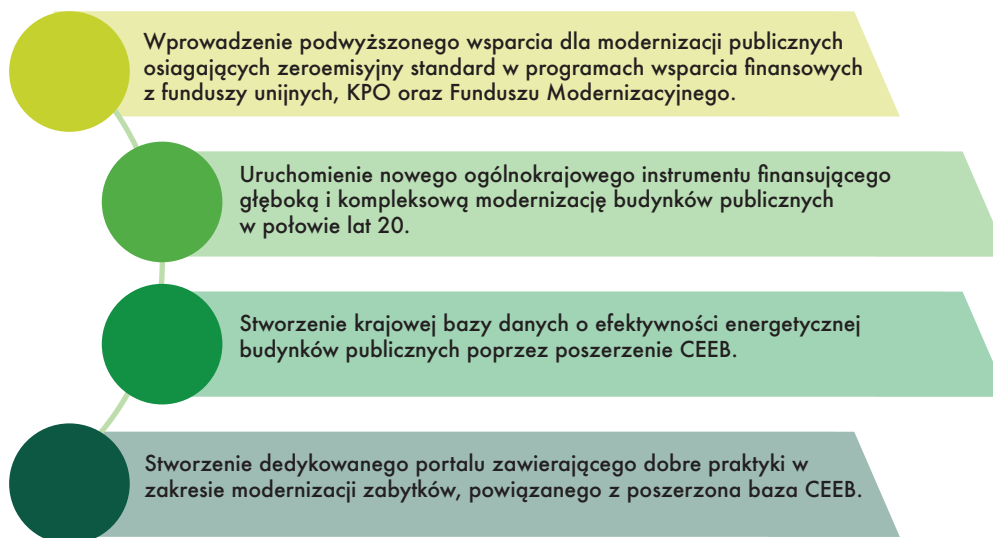
- Pula środków przeznaczona na finansowanie „Czystego Powietrza”.

## **4.2 Budynki publiczne**

Przeanalizowane dobrych praktyk w zakresie modernizacji budynków publicznych w poszczególnych krajach UE pozwala na określenie szeregu kluczowych wniosków dla krajowego systemu wsparcia inwestycji w tym obszarze:

- różnicowanie wsparcia dla modernizacji w zależności od jej efektów nie musi być ograniczone do sektora prywatnego – zastosowanie analogicznych zasad w programach dla sektora publicznego pozwala na premiowanie ambitnych projektów publicznych,
- wskazane jest uwzględnianie zróżnicowania poszczególnych rodzajów budynków publicznych (np. szkoły, szpitale, obiekty kultury) przy ustalaniu standardów modernizacji. Dobrym rozwiązaniem jest wdrażanie ambitnych pilotaży oraz podwyższonego wsparcia dla modernizacji wykraczających poza dotychczasowy standard rynkowy, co pozwala na skalowanie i upowszechnianie dobrych praktyk w kolejnych latach,
- coraz większa liczba państw europejskich wprowadziła lub jest w trakcie wprowadzania scentralizowanych narzędzi informatycznych służących zarządzaniu informacjami na temat wykorzystania energii w budynkach publicznych, co pozwala na zintegrowane planowanie działań w tym obszarze oraz usprawnia działania pozostałych miękkich narzędzi wsparcia zachęcających do głębokiej modernizacji,
- możliwe jest kompleksowe uwzględnienie wyzwań modernizacji budynków zabytkowych przez zaproponowanie specjalnych zasad wsparcia w programach przekrojowych, alokację dedykowanych środków służących modernizacji tej grupy budynków, a także stworzenie powszechnie dostępnej bazy wiedzy o dobrych praktykach oraz odpowiednich technikach modernizacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, rekomendujemy następujące reformy w systemie instrumentów wsparcia modernizacji budynków publicznych w Polsce:



## 1. WPROWADZENIE PODWYŻSZONEGO WSPARCIA DLA MODERNIZACJI BUDYNKÓW PUBLICZNYCH OSIĄGAJĄCYCH ZEROEMISYJNY STANDARD W PROGRAMACH WSPARCIA FINANSOWANYCH Z FUNDUSZY UNIJNYCH, KPO ORAZ FUNDUSZU MODERNIZACYJNEGO.

### Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska – instytucja odpowiedzialna za przygotowanie ogólnokrajowych wytycznych dla instytucji zarządzających programami wsparcia, we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej,
- NFOŚiGW – instytucja odpowiedzialna za przeprowadzenie pilotaży rozwiązań dla poszczególnych budynków oraz wsparcie w przygotowaniu wytycznych,
- Zarządy województw – odpowiedzialne za modyfikację zasad wsparcia w ramach programów regionalnych zgodnie z wytycznymi.

### Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:

- Uruchomienie pilotażowych programów sektorowych, skupionych na wsparciu modernizacji poszczególnych rodzajów budynków publicznych (np. szkoły, szpitale, obiekty kultury) oraz budynków zabytkowych do standardu zeroemisyjnego.

*Dobra praktyka: pilotaże w Irlandii (rozdział 3.2.1).*

- Dostosowanie ogólnokrajowych programów wsparcia finansowanych z funduszy unijnych, KPO oraz Funduszu Modernizacyjnego na podstawie wniosków z programu pilotażowego, tak, by premiować modernizację do standardu zeroemisyjnego:
  - » dostosowanie parametrów dot. kosztów kwalifikowalnych inwestycji,
  - » dostosowanie intensywności wsparcia.

*Dobra praktyka: włoski program Conto Termico (rozdział 3.2.1).*

- Dostosowanie programów regionalnych, z zachowaniem elastyczności dla samorządów, które będą chciały oferować wyższą intensywność wsparcia dla budynków osiągających standard zeroemisyjnych.

#### **Kiedy – horyzont czasowy reform:**

- W perspektywie 1 roku: uruchomienie naborów w ramach pilotażu,
- W perspektywie 3 lat: dostosowanie programów wsparcia, przy priorytecie dla programów finansowanych w ramach KPO.

#### **Źródła finansowania wsparcia:**

- Fundusze unijne na lata 2021-2027, KPO i Fundusz Modernizacyjny (reforma dotyczy modyfikacji zasad wydatkowania środków z już istniejących programów),
- Fundusz Modernizacyjny – finansowanie inicjatyw pilotażowych wdrażanych przez NFOŚiGW.

## **2. URUCHOMIENIE NOWEGO OGÓLNOKRAJOWEGO INSTRUMENTU FINANSUJĄCEGO GŁĘBOKĄ I KOMPLEKSOWĄ MODERNIZACJĘ BUDYNKÓW PUBLICZNYCH W POŁOWIE LAT. 20.**

#### **Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:**

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska – instytucja odpowiedzialna za przygotowanie założeń programu,
- NFOŚiGW we współpracy z funduszami wojewódzkimi – instytucje wdrażające.

#### **Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:**

- Ewaluacja wyników wdrażania ogólnokrajowych i regionalnych programów wsparcia (por. opis pierwszej reformy) lub dedykowanych pilotaży (w razie braku możliwości wdrożenia pierwszej reformy).

*Dobra praktyka: pilotaże w Irlandii (rozdział 3.2.1).*

- Wdrożenie krajowego instrumentu premiującego osiągnięcie standardu zeroemisyjnego przez budynki publiczne w formule samodzielnego programu.

*Dobra praktyka: włoski program Conto Termico (rozdział 3.2.1).*

- Ocena zasadności integracji programów wspierających modernizację budynków mieszkalnych i publicznych.

*Dobra praktyka: niemiecki program BEG (rozdział 3.2.1).*

#### **Kiedy – horyzont czasowy reform:**

- W perspektywie 1 roku: uruchomienie prac koncepcyjnych nad wdrożeniem wielkoskalowego krajowego instrumentu finansowego dla budynków publicznych.
- W perspektywie 3 lat: uruchomienie nowego instrumentu finansowego.
- W perspektywie 5 lat: potencjalna integracja nowego programu ze zreformowanym „Czystym Powietrzem” w ramach jednego programu parasolowego dla budynków mieszkalnych i publicznych.

### **Źródła finansowania instrumentów wsparcia:**

- Społeczny Funduszy Klimatyczny lub (w razie braku decyzji o uruchomieniu Funduszu lub niemożności wykorzystania środków na rzecz budynków publicznych) krajowa pula dochodów z handlu uprawnieniami do emisji z systemu EU ETS.

## **3. STWORZENIE KRAJOWEJ BAZY DANYCH O EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ BUDYNKÓW PUBLICZNYCH POPRZEC POSZERZENIE CEEB.**

### **Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:**

- Ministerstwo Rozwoju i Technologii – instytucja odpowiedzialna za koordynację procesu tworzenia bazy, we współpracy z Ministerstwem Klimatu i Środowiska,
- Główny Urząd Nadzoru Budowlanego – zarządzanie bazą,
- Jednostki sektora publicznego – obowiązek dostarczenia danych do bazy.

### **Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:**

- Ewaluacja doświadczeń z wdrażania obecnej wersji CEEB.
- Pilotaż poszerzonej wersji bazy z udziałem przedstawicieli administracji centralnej oraz samorządów (np. ze wsparciem programu GOSPOSTRATEG).

*Dobra praktyka: baza we Włoszech, przygotowania do uruchomienia bazy w Chorwacji (rozdział 3.2.2).*

- Wdrożenie ogólnokrajowej bazy danych wraz z wymogiem zbierania danych.

*Dobra praktyka: wymogi we Włoszech, Hiszpanii, na Węgrzech (rozdział 3.2.2).*

### **Kiedy – horyzont czasowy reform:**

- W perspektywie 1 roku: stworzenie konsorcjum projektowego oraz uruchomienie prac nad przygotowaniem bazy.
- W perspektywie 3 lat: przeprowadzenie pilotażu bazy oraz uruchomienie jej wersji finalnej, wraz z wprowadzeniem obowiązku jej uzupełniania.
- W perspektywie 5 lat: skompletowanie danych w bazie.

### **Źródła finansowania instrumentu:**

- Środki własne podmiotów administracji publicznej.
- Dla pilotażu – dotacje na działania badawczo-rozwojowe oraz innowacyjne (np. GOSPOSTRATEG, fundusze unijne na innowacje oraz cyfryzację).

## 4. STWORZENIE DEDYKOWANEGO PORTALU ZAWIERAJĄCEGO DOBRE PRAKTYKI W ZAKRESIE MODERNIZACJI ZABYTKÓW, POWIĄZANEGO Z POSZERZONĄ BAZĄ CEEB.

### Kto – instytucje zaangażowane we wdrożenie zmian:

- Ministerstwo Rozwoju i Technologii – instytucja odpowiedzialna za koordynację procesu tworzenia portalu, we współpracy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwem Klimatu i Środowiska,
- Narodowy Instytut Dziedzictwa – zarządzanie portalem,
- Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, NFOŚiGW – współpraca merytoryczna przy tworzeniu portalu.

### Jak – kolejne kroki wdrażania zmian:

- Uruchomienie procesu przygotowania portalu przez NID we współpracy z GUNB oraz NFOŚiGW<sup>31</sup> oraz kluczowymi interesariuszami oraz organizacjami eksperckimi w ramach 1) projektu poszerzenia CEEB o informacje dot. efektywności energetycznej (por. reforma 3) – jako oddzielny pakiet prac, lub 2) oddzielnego, dedykowanego projektu.

*Dobra praktyka: portale we Francji i Holandii (rozdział 3.2.3).*

- Uruchomienie portalu oraz zapewnienie jego powiązania z bazą CEEB oraz portalem NID wspierającego ochronę zabytków przez samorzędy<sup>32</sup>.
- Wykorzystanie informacji zbieranych przez portal jako wsparcia dla ewaluacji i przygotowania warunków wsparcia dla budynków zabytkowych (por. reforma 1 i 2).

*Dobra praktyka: rozwiązania holenderskie, słowackie, niemieckie (rozdział 3.2.3).*

### Kiedy – horyzont czasowy reform:

- W perspektywie 1 roku: stworzenie konsorcjum projektowego oraz uruchomienie prac nad przygotowaniem portalu.
- W perspektywie 3 lat: wdrożenie portalu z pełnym zestawem funkcjonalności.
- Źródła finansowania instrumentu:
- Uruchomienie portalu – dotacje na działania badawczo-rozwojowe oraz innowacyjne (np. GOSPOSTRATEG, fundusze unijne na innowacje oraz cyfryzację)
- Utrzymanie portalu – środki własne podmiotów administracji publicznej.

<sup>31</sup> Punktem wyjścia mogą być materiały zebrane przez NID w zakresie standardów termomodernizacji obiektów zabytkowych, dostępne [tutaj](#).

<sup>32</sup> <https://samorzad.nid.pl/>.



[www.falarenowacji.pl](http://www.falarenowacji.pl)