

Dokumenty strategii kształtujące politykę przestrzenną i energetyczną na poziomie gminy

Dr inż. arch. Marta Skiba, Zakład Architektury i Urbanistyki, Uniwersytet Zielonogórski

1. Wprowadzenie

Dostosowywanie istniejącego prawa do podpisanych sukcesywnie przez Polskę dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady narzuca konieczność wprowadzenia zapisów umożliwiających działania na rzecz ochrony klimatu i oszczędności energii. 19 maja 2010 r. dyrektywa (2010/31/EU) została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w celu wzmocnienia wymagań charakterystyki energetycznej oraz wyjaśnienia i uproszczenia niektórych przepisów dyrektywy z 2002 roku. Na jej podstawie od 31 grudnia 2020 r. nowe budynki w UE będą musiały zużywać „prawie zero energii” i w bardzo dużym stopniu zabezpieczać ją ze źródeł odnawialnych, w tym źródeł energii wytwarzanej na miejscu lub w pobliżu. Ustalono również, że przepisy krajowe zostaną wdrożone i będą stosowane od początku 2014 roku.

Obecnie przygotowywane nowelizacje ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa Energetycznego wraz z aktami wykonawczymi, zakładają zwiększenie udziału gminy czyli samorządu lokalnego w kształtowaniu miejscowej polityki przestrzennej i energetycznej. Zatem główny nacisk na kształt polskiej polityki przestrzennej będzie wywierała polityka lokalna. To od niej będzie zależeł czas w jakim uda

się Polsce dostosować substancję mieszkaniową do standardów i prawa europejskiego. W grudniu 2008 roku Unia Europejska przyjęła pakiet energetyczno-klimatyczny, który zakłada:

- 1) zmniejszenie ilości gazów cieplarnianych o 20%;
- 2) zmniejszenie o 20% zużycia energii dzięki lepszej efektywności energetycznej;
- 3) zwiększenie o 20% udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii.

2. Gmina

Lokalną gospodarkę przestrzenną kształtują gminy w ramach zadań własnych (ustawa o samorządzie gminnym). Jest ona zorganizowana w sposób niepowtarzalny, inny dla każdego miasta i wsi, ponieważ wpływ na nią mają warunki życia: gospodarcze i administracyjne oraz świadomość i ambicje mieszkańców. To właśnie samorządy lokalne mają decydujący wpływ na kształt realizowanej przez siebie polityki klimatycznej i energetycznej, gdyż najlepiej się orientują gdzie upatrywać największych szans na sukces. Najlepiej rozumieją jak dopasować działania do miejscowych warunków i potrzeb. Miasto jest złożonym systemem i nie zawsze inwestowanie w energooszczędność oznacza to samo. Czasem polityka podnoszenia efektywności energetycznej w budownictwie może być

realizowana poprzez np.: wzrost sprawności urządzeń energetycznych, a czasem poprzez inwestycje w energetykę wiatrową.

Dokumentem odpowiednim dla zapisów celów strategicznych dotyczących polityki przestrzennej każdej gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pełni ono rolę zbioru informacji niezbędnych w miejscowym planowaniu przestrzennym. Wychodząc z założenia, że zagospodarowanie terenów odbywać się może w oparciu o wiele miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to podstawą koordynacji całego procesu planistycznego w mieście jest właśnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Choć dla obszarów pozbawionych aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wydawane są decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, które wcale nie muszą być zgodne z dokumentem strategicznym jakim jest studium. Dlatego też inwestorzy często wolą uzyskać decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (którą najczęściej wydaje się w oparciu o analizę urbanistyczną sąsiedztwa inwestycji) niż czekać na utworzenie miejscowe-

go planu zagospodarowania terenu, najczęściej o zapisach bardziej restrykcyjnych.

Dokument planistyczny wykonywany dla obszaru administracyjnego całej gminy, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest wiążący dla gospodarki przestrzennej gminy i musi być ustawowo zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, obejmującym teren administracyjny gminy.

Tylko miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią akty prawa lokalnego. Gmina nie ma obowiązku posiadania takich planów, chyba że obowiązek taki wynika z zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub z przepisów odrębnych.

3. Prowadzenie polityki ochrony klimatu i oszczędności energii

Planowanie przestrzenne na szczeblu gminnym powinno dążyć do:

- 1) podnoszenia jakości warunków życia swoich mieszkańców, w odniesieniu do przestrzeni miasta, wsi i krajobrazu naturalnego;
- 2) skorelowania działań w kierunku oszczędności terenów, efektywnego wykorzystania gruntów, przeciwdziałaniu niekontrolowanemu rozrostowi miast i stratom spowodowanym kosztami komunikacji;
- 3) powiązania działań oszczędzających energię ze stosowaniem energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych i podnoszeniem efektywności energetycznej na przykład prywatnych budynków mieszkalnych;
- 4) kompleksowego i ścisłego zintegrowania z inwestycjami w infrastrukturę miejską.

Uchwalona 15 kwietnia 2011 roku ustawa o efektywności energetycznej przewiduje, że jednostki sektora publicznego będą miały obowiązek zaoszczędzenia 9% średniego krajowego zużycia energii do roku 2016, przy czym uśred-

nienie obejmuje lata 2001–2005. W tej sytuacji stanie się koniecznością planowanie energetyczne gminy prowadzące do zidentyfikowania możliwości dokonywania oszczędności, a następnie do ich wykonania.

Istotnym elementem promującym efektywność energetyczną w budownictwie oraz ograniczenia w zużyciu energii, a także wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych są lokalne inwestycje. Należałoby założyć, że narzucanie celów innym nie będzie skuteczne, gdy lokalne samorządy nie podporządkują do nich własnych inwestycji.

4. Siła dobrych przykładów

W przyjętej ustawie o efektywności energetycznej, która przewiduje wzorcową rolę sektora publicznego w poprawie efektywności energetycznej jest miejsce dla przykładowych lokalnych inwestycji. Według ustawy poprawa efektywności energetycznej osiągnana będzie poprzez termomodernizację budynków publicznych (np. administracji rządowej i samorządowej, szkół, szpitali itp.), zielone zamówienia publiczne – wyposażenie urzędów i biur w urządzenia i sprzęt najbardziej efektywny energetycznie oraz szkolenia dla pracowników administracji publicznej w zakresie zachowań prooszczędnościowych.

Komisja Europejska określa takie działania jako politykę, w ramach której podmioty publiczne włączają kryteria lub wymagania ekologiczne do procedur udzielania zamówień publicznych i poszukują rozwiązań ograniczających negatywny wpływ produktów i usług na środowisko, uwzględniając koszt całego cyklu życia produktu oraz wpływając na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych. Ponadto uzasadniają nabywanie produktów zaawansowanych technologicznie poprzez rozłożenie kosztów ich nabycia na cały okres użytkowania).

Zielone zamówienia publiczne powinny obejmować 50% zamówień udzielanych przez administrację szczebla centralnego do 2015 roku. oraz administracji szczebla lokalnego do 2020 roku. Do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych są zobowiązane w szczególności podmioty sektora finansów publicznych, a także m.in. inne podmioty o podobnym charakterze lub kontrolowane w określony sposób przez jednostki sektora finansów publicznych, jeśli nabywają dostawy, roboty budowlane lub usługi.

30 stycznia 2007 r. przyjęty został „Krajowy plan działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007–2009”, uwzględniający konkretne narzędzia oraz wskaźniki monitorowania zmian w zakresie „zazieleniania” zamówień publicznych.

Wśród głównych celów realizowanych działań wskazano:

- zwiększenie poziomu uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych,
- rozwój rynku produktów przyjaznych środowisku oraz poszerzenie rynku technologii dla przemysłu ochrony środowiska i sektora usług około środowiskowych,
- promowanie zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji.

Ze względu na zakończenie okresu realizacji ww. „Krajowego planu działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007–2009”, 14 czerwca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła nowy 3-letni dokument planistyczny, którego celem jest dalsza popularyzacja zielonych zamówień publicznych w Polsce. Opracowany przez Urząd Zamówień Publicznych „Krajowy plan działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012” obejmuje analizę unijnych i krajowych regulacji prawnych zarówno bezpośrednio odnoszących się do kwestii zielonych zamówień publicznych, jak i pośrednio z nimi powiązanych. Zawiera również informacje dotyczące dotychczas zrealizowanych

działań, a także harmonogram działań zaplanowanych na kolejne lata.

Jednocześnie realizowanych jest szereg inicjatyw ukierunkowanych na stworzenie w Polsce nowoczesnego systemu gwarantującego wydatkowanie środków publicznych w sposób przyczyniający się do stymulowania rozwoju innowacyjnej gospodarki ukierunkowanej na promowanie przedsiębiorczości, co jest zgodne z opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych dokumentem „Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój”.

Do przygotowania krajowych Planów Działań w zakresie zielonych zamówień publicznych obligują Państwa Członkowskie UE – Komunikaty Komisji COM(2003) 302 dot. Zintegrowanej Polityki Produktowej (ZPP) oraz COM(2004) 38 dot. Planu Działań w dziedzinie Technologii Środowiskowych (ETAP).

Samorządy lokalne miast i gmin mają zatem możliwość wpływania na kształt polityki prowadzonej przez siebie poprzez wzorcowe miejskie lub gminne inwestycje. Wzorcowe inwestycje samorządowe będą zatem jednym ze środków zachęcania konsumentów do ograniczania zużycia energii i korzystania ze źródeł energii odnawialnej. Powinny stanowić jeden z elementów budowy nowej postawy konsumenckiej w odniesieniu do poszanowania środowiska i energii. Ważne jest, aby promowały najkorzystniejsze modele prowadzonej polityki przestrzennej i uświadamiały potrzebę oszczędności. Powinny także przyczynić się do ukształtowania nowego, akceptowanego społecznie modelu konsumpcyjnego zbieżnego z założeniami lokalnej polityki przestrzennej.

Tworzenie programów, w których mieszkańcy wykorzystują do budowy budynków lokalne

materiały, a zaprojektowane ogrody służą do produkcji własnej żywności oraz produkcji bioenergii zyskują realny wymiar i sens. Inną ideą może być zbiorowe podłączanie budynków lub osiedli do wspólnej infrastruktury lub obiektu usługowego, który pozyskuje energię ciepłą lub elektryczną ze źródeł odnawialnych. Pozyskanie wiedzy na temat akceptowalnych sposobów życia i wzorów zachowań w stosunku do przestrzeni należy traktować, jako czynnik mogący odgrywać duże znaczenie, a co za tym idzie, przy odpowiedniej interpretacji, wpływający na sposób realizacji przekształceń przestrzeni, w tym również za pomocą lokalnych dokumentów planistycznych. Przy tworzeniu obowiązujących dokumentów planistycznych rzadko mierzy się preferencje społeczne i mieszkaniowe, które powinny być podstawą polityki przestrzennej. Warto zatem obecnie praktykowaną bierną partycypację społeczną zamienić w aktywny sposób wyrażania preferencji przez mieszkańców dla których tworzone są miasta.

5. Ustawa o efektywności energetycznej

Promocja efektywności energetycznej instrumentami regulacyjnymi w dużej mierze wywodzi się z prawa europejskiego. Polskim odpowiednikiem jest ustawa o efektywności energetycznej, która wprowadza dokładną wartość energii, jaką należy zaoszczędzić w 2016 roku. Ustawa zapewni także pełne wdrożenie dyrektyw europejskich w zakresie efektywności energetycznej, w tym zwłaszcza zapisów Dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Przepisy ustawy wchodzi w życie z dniem 11 sierpnia 2011 r. Obowiązek uzyskania oszczędności nałożono na dwie grupy: przedsiębiorstwa energetyczne

produkujące, sprzedające lub dystrybuujące energię, ciepło lub gaz oraz na jednostki samorządów terytorialnych. Niestety zobowiązania te zostały rozłożone nierównomiernie.

Budownictwo jest dziś głównym konsumentem i odbiorcą końcowym energii. Zużywa jej ponad 40% i to w przeważającej części na ogrzewanie (ponad 80% dla budynków mieszkalnych). Zgodnie z treścią uchwalonej ustawy, działania zmierzające do poprawy efektywności energetycznej mają być realizowane u odbiorców końcowych, czyli m.in. w budynkach. Można to osiągnąć poprzez modernizację obiektów, ich przebudowę lub remont, czy też lokalne wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł.

Jednostki samorządów terytorialnych zarządzają szeregiem obiektów publicznych takich jak szkoły, szpitale, domy kultury etc. Budynki te w większości są starymi obiektami o słabych parametrach energetycznych, ale odpowiednia modernizacja takich obiektów pozwoli obniżyć zużycie energii nawet o połowę. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ogłosił w marcu br. nowy program kierowany do jednostek samorządów terytorialnych (JST), którego celem jest poprawa efektywności energetycznej budynków.

W ramach programu System Zielonych Inwestycji, administracja publiczna może ubiegać się o dotacje lub pożyczki na termomodernizację budynków, posiadając jedynie 10% wkładu własnego.

Finansowanie przez NFOŚiGW działań poprawiających efektywność energetyczną budynków jest argumentem przemawiającym za nałożeniem konkretnych celów w zakresie oszczędności na jednostki samorządów terytorialnych. Dodatkowo NFOŚiGW będzie dofinansowywany z opłat zastępczych i kar nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne

ne. Te środki również mogą wspierać działania w ramach Systemu Zielonych Inwestycji.

Ustawa o efektywności energetycznej w stosunku do projektu została jednak zmieniona. Usunięto zapis określający poziom oszczędności energii, jaki mają uzyskać jednostki samorządu terytorialnego (wcześniejszy zapis mówił o konieczności zaoszczędzenia 1 proc. rocznie) oraz wymagany dla wszystkich budynków o powierzchni ponad 250 m², będących własnością lub zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego audyt energetyczny (w aktualnym zapisie ustawy jedynie dla budynków powyżej 500 m²). Nie wiadomo tylko czy brak ustawowych wymuszeń regularnego oszczędzania energii spowoduje korzystanie z aktualnie funkcjonujących systemów dofinansowań i czy niezobligowane do tego samorządy administracji publicznej skorzystają z dofinansowań i w rezultacie przyczynią się do znacznego zwiększenia efektywności energetycznej naszego kraju.

6. Wnioski

Gminy nie są (jeszcze) upoważnione do ustalania obowiązku korzystania z energii ze źródeł odnawialnych w budynkach nowych lub istniejących ale mogą wyśtosować pewne ograniczenia na swoim terenie, np.: ograniczenie z korzystania z konwencjonalnych źródeł energii. Mogą także promować przyłączenia do miejskich sieci ciepłowniczych. Zrównoważony rozwój gmin wymaga zintegrowanych dokumentów i strategicznego wsparcia finansowego. Gminy realizują cele strategiczne i planistyczne określone ustawowo. Brak zapisu celów ustawowych (które określają i kształtują politykę przestrzenną gminy), a także koniecznych działań na rzecz ochrony klimatu i oszczędności energetycznej prowadzi do pomijania tego tematu

w dokumentach strategicznych i planistycznych.

Ustawodawca ani w obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w projekcie nowelizacji tej ustawy nie przewidział miejsca na wprowadzenie w dokumentach planistycznych zapisów umożliwiających czy też wymuszających zmianę modelu konsumpcyjnego zużycia energii i tym samym dostosowującego Polskę w tym zakresie do wymagań Unii Europejskiej.

Komisja Europejska podjęła działania mające na celu wykorzystanie potencjału w zakresie efektywności energetycznej, który znajduje się w obszarze końcowego wykorzystania energii, w szczególności w zakresie potrzeby zwiększenia świadomości użytkowników energii poprzez system etykietowania energetycznego. Celem etykietowania energetycznego jest oddziaływanie na świadomość konsumentów dotyczącą rzeczywistego zużycia energii przez produkty i wynikających z tego skutków. Etykietowanie wpływa na podejmowane przez konsumentów decyzje dotyczące energooszczędnych i przyjaznych środowisku zakupów.

Zapis o obowiązkowej oszczędności energii i wzroście efektywności energetycznej powinien znaleźć się w dokumentach strategicznych gminy jako jeden z celów nowego zagospodarowania przestrzennego gmin z obowiązkową implementacją do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobnie jak obowiązek podawania zasobów energetycznych dla danego terenu. Takie informacje umożliwiłyby bilansowanie energetyczne (kwartałów miasta, osiedli, dzielnic, terenów zabudowanych) i planowanie nowych inwestycji, które zapewniłyby wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych. Brakuje również dialogu z mieszkańcami na poziomie planowania lokalnego, jak również wymiernych

zachęt ekonomicznych wspierających oszczędzanie energii i zmniejszanie jej zużycia.

Ponadto brakuje opracowanych instrumentów umożliwiających sprawne prowadzenie polityki promującej działania zwiększające efektywność energetyczną w budynkach, osiedlach mieszkaniowych, obiektach biurowych i użyteczności publicznej w kierunkach oszczędzania energii.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Kopietz-Unger J., „Założenia planowania przestrzennego na rzecz ochrony klimatu i oszczędności energii”, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2010
- [2] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- [3] Ustawa o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001.142.1591
- [4] Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r., Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
- [5] Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2008 r. nr 199, poz. 1227
- [6] Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz. U. z 2011 r., nr 94, poz. 551
- [7] Dyrektywa 2010/31/EU z 19 maja 2010 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej
- [8] Dyrektywa 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania zużycia energii oraz innych zasobów poprzez etykietowanie produktów związanych z energią oraz standardowe informacje o produkcie