

Wdrożenie Przekształcenia Dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (19 maja 2010 r.) – wybrane aspekty wdrożenia w przepisach krajowych

Mgr Marcin Piotrowski, Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości, Warszawa

Rosnące ceny energii, postępująca zmiana klimatu, coraz bardziej niestabilna sytuacja w regionach związanych z wydobyciem surowców energetycznych skupiają uwagę całego świata, a w przypadku Unii Europejskiej również dopingują do jeszcze bardziej aktywnych działań na rzecz ograniczenia strat energii we wszystkich możliwych aspektach naszego życia m.in. w budownictwie. Oprócz działań na rzecz promocji oraz tworzenia narzędzi finansowych wspierających poprawę efektywności energetycznej, Unia Europejska coraz częściej sięga po swój najskuteczniejszy oręż, czyli prawodawstwo. Najbardziej jaskrawym przejawem tej działalności jest pakiet efektywności energetycznej uchwalony w zeszłym roku dotyczący nie tylko kwestii poprawy świadomości społecznej w zakresie możliwych działań energooszczędnych związanych z użytkowaniem naszych domów, mieszkań oraz miejsc pracy. Pakiet ten również objął swoim zakresem kwestię oznakowania opon samochodowych, jak również wyrobów związanych z wykorzystaniem energii, w tym budowlanych (np. okien). Tym samym, członkom UE wskazano

kolejne obszary działań na rzecz efektywności energetycznej, ale również wzmocniono dotychczasowe wymagania prawne.

W przypadku Polski, przedsmak działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej poznaliśmy w roku 2007, gdy podjęto pierwsze prace legislacyjne na rzecz wdrożenia Dyrektywy EPBD. W tym przypadku wdrożenie ww. Dyrektywy nastąpiło w dwóch etapach legislacyjnych tj. w latach 2007 oraz 2009 – dzięki tym działaniom powstał system certyfikacji energetycznej budynków, którego głównym celem jest nadal budowanie świadomości społecznej. Kolejnym krokiem stojącym przez członkami UE jest wdrożenie Przekształcenia Dyrektywy EPBD (uchwalonej 19 maja 2010 r.) będącej podsumowaniem doświadczeń z wdrażania Dyrektyw EPBD, a zarazem będącej swoistego rodzaju pierwszym krokiem na rzecz działań związanych z poprawą efektywności energetycznej budownictwa. Również w przypadku Polski, administracja państwowa (w tej roli Ministerstwo Infrastruktury) jest odpowiedzialne za przygotowanie rozwiązań prawnych implementujących ww. przepisy.

Niemniej jednak, należy jednoznacznie stwierdzić, iż w zakresie implementacji zapisów ww. Dyrektywy powinniśmy wyłonić kilka etapów w zakresie wdrożenia ww. przepisów. Otóż w Dyrektywie nastąpiło rozdzielanie dwóch aspektów związanych z implementacją zapisów, tj. rozdzielanie terminów granicznych w zakresie pojawienia się zapisów prawnych w krajowym systemie prawnym (początek lipca 2012 r.) oraz terminu granicznego w zakresie wejścia w życie ww. przepisów (styczeń 2013 r.). Mając powyższe w pamięci, powinniśmy mieć świadomość występowania dat pośrednich, o których będzie mowa poniżej. Biorąc pod uwagę system legislacyjny naszego kraju (proponując nowego aktu prawnego wdrażającego przepisy Dyrektywy) prace legislacyjne w Sejmie nad ww. Dyrektywą powinny rozpocząć się najpóźniej na przełomie roku 2011/2012.

Mając na uwadze coraz większą ilość przepisów w zakresie implementacji Dyrektywy, wydaje się być słuszną koncepcją wydzielenie przepisów w zakresie efektywności energetycznej budynków do oddzielnego aktu prawnego

w postaci oddzielnej ustawy (wyłączenie przepisów z ustawy Prawo budowlane). Dzięki temu rozwiązaniu zachowamy pełną spójność i czytelność aktu legislacyjnego oraz możliwość swobodnego kształtowania przepisów, bez obowiązku pochylania się nad przepisami ogólnymi, wynikającymi z treści ustawy Prawo budowlane.

Z uwagi na fakt, iż zawartość Przekształcenia Dyrektywy odnosi się do bardzo szerokiego pola działań, m.in. regulacji dotyczących wyznaczenia nowych i bardziej efektywnych wymagań dla budynków nowych, jak i istniejących, nowelizacji metodologii obliczeniowej, oceny systemów technicznych budynków, zachęt finansowych, roli świadectw energetycznych, przeglądu systemów grzewczych oraz klimatyzacji, niezależności ekspertów, wdrożenia systemów kontroli, kończąc na kwestii obłożenia sankcjami wszystkie aspekty regulowane ww. Dyrektywą – poniżej przedstawiono wybrane kwestie będące newralgicznymi elementami Dyrektywy.

Nowe zapisy Przekształcenia Dyrektywy EPBD – wyzwania czy też szansa ...

W pierwszym rozdziale Dyrektywy spotykamy się z nowymi propozycjami, m.in. kwestią wyznaczenia definicji budynku o niemal zerowym zużyciu energii (rozszerzenie definicji nastąpiło w art. 9) oraz renowacji budynku, która może oznaczać przedsięwzięcie, w którym:

a) całkowity koszt prac renowacyjnych związanych z przegrodami zewnętrznymi lub systemami technicznymi budynku przekracza 25% wartości budynku, nie wliczając wartości gruntu, na którym usytuowany jest budynek; lub
b) renowacji podlega ponad 25% powierzchni przegród zewnętrznych. Mając na uwadze stworzenie przyjaznego dla wszystkich członków procesu inwestycyjnego w zakresie efektywności energetycznej (włącznie z inwestorem), po przeprowa-

dzonych analizach oraz doświadczeniach w zakresie termomodernizacji budynków wydaje się, iż wprowadzenie definicji związanej z kwestią przekroczenia 25% powierzchni przegród zewnętrznych, podlegających renowacji jest najczytelniejszym wyznacznikiem oraz najmniej komplikującym system. Niemniej jednak z uwagi na fakt, iż prace modernizacyjne nie opierają się jedynie na kwestii renowacji powierzchni przegród zewnętrznych, ale również modernizacji czy wymianie całych systemów grzewczych, czy też ich poszczególnych elementów wydaje się zasadne umieszczenie obu alternatywnych definicji w prawodawstwie krajowym.

W przypadku kwestii związanych z wdrożeniem metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynków, należy podjąć wysiłek w celu dokonania weryfikacji obecnie obowiązującego rozporządzenia z równoczesnym przeglądem nowych norm, które pojawiły się w ciągu okresu od implementacji Dyrektywy na poziomie krajowym (2008 rok) do dnia dzisiejszego. Należy również zwrócić uwagę, iż zawarte wymagania w załączniku nr 1 do ww. Dyrektywy stanowią znaczące rozszerzenie obszarów metodologicznych, ale również jest to kolejny krok w stronę budynków inteligentnych, które stanowią jeszcze nadal „pieśń przyszłości” dla Unii Europejskiej. Można mieć nadzieję, iż prace te – z uwagi na fakt regulacji, zarówno ujęcia metodologicznego, jak i wzoru świadectwa w jednym akcie prawnym – pociągną za sobą również próbę ujednoczenia wzrostu świadectwa w aspekcie europejskim, np. wprowadzenie dodatkowego oznaczenia w postaci klas energetycznych (jak to ma miejsce na Słowacji). Dzięki takiemu rozwiązaniu świadectwo energetyczne mogłoby uzyskać znacznie większą czytelność, a w konsekwencji będzie stanowiło jeszcze bardziej skuteczne narzędzie wspierające budowanie świadomości społecz-



nej. Z pomocą na rzecz podjęcia takiej decyzji, może przyjść zawartość Dyrektywy w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (2010/30/UE), która jednoznacznie określa, iż „produkt związany z energią” (...) oznacza każdy towar, mający wpływ na zużycie energii podczas jego użytkowania, który jest wprowadzany do obrotu lub oddawany do użytku w Unii, łącznie z częściami, które mają zostać wbudowane do produktów związanych z energią objętych niniejszą Dyrektywą, które są wprowadzane do obrotu lub oddawane do użytku jako osobne części dla użytkowników końcowych, a których ekologiczność może być oceniana osobno. Kolejnym, wydaje się kluczowym aspektem dotyczącym wdrożenia Dyrektywy, jest ustalenie wymagań minimalnych efektywności energetycznych, zarówno dla budynków nowych, jak i istnie-

jących (podlegających modernizacji). W tym przypadku Unia Europejska nie pozostawiła swoich członków samym sobie, bowiem wymagania dla poszczególnych elementów budynków powinny być ustanowione w oparciu o efektywność inwestycji zgodną z benchmarkiem wypracowanym przez Komisję Europejską (art. 5), który powinien ujrzeć światło dzienne do 30.06.2011 r. Obecnie trwają prace końcowe nad rozporządzeniem w tej sprawie, które jednoznacznie określi metodologię optymalizacji kosztowej wymagań minimalnych. Będzie ona bazowała na założeniu, iż koszty globalne dla budynków i elementów budynków obliczane są przez zsumowanie różnych typów kosztów i zastosowanie wobec nich stopy dyskontowej, za pomocą współczynnika dyskontowego. W taki sposób, aby wyrazić ich wartość w roku początkowym z dodaniem zdyskontowanej wartości rezydualnej. Kraje członkowskie w oparciu o ww. metodologię wyznaczą własne wymagania i przekażą je, wraz z obliczeniami, do Komisji UE do 30 czerwca 2012 r. oraz co 5 lat będą przekazywać sprawozdania do Komisji (dane wejściowe, założenia, wyniki obliczeń). Prace nad wdrożeniem Dyrektywy, również w innych aspektach prawnych, nie są pozostawione przez Komisję jedynie w jurysdykcji krajowej, bowiem Dyrektywa nakłada na kraje członkowskie obowiązek opracowania i przekazania do Komisji Krajowych Planów Działań na rzecz realizacji zobowiązań, wynikających z treści Dyrektywy – jest to kluczowy dokument dla wdrożenia całej Dyrektywy. Krajowe Plany Działań (proponowana nazwa to Krajowy Plan na rzecz Zwiększenia Efektywności Energetycznej Budynków) powinny zawierać: definicję budynków zużywających energię bliską zeru, odzwierciedlającą wymagania minimalne, wartość w kWh/m²r, cele pośrednie dla roku 2015, ustaloną politykę działań w zakresie

wypełnienia ww. zapisów, środków finansowych, działań promocyjnych. Złożoność zawartości Planu Krajowego wymaga znaczącego wkładu ze strony administracji rządowej przy opracowaniu ww. dokumentu, dlatego też proponuje się, aby nadzorem nad całością, koordynowaniem, opiniowaniem, odbiorami częściowymi i dostarczaniem informacji na potrzeby planu zajął się międzyresortowy zespół sterujący, w skład którego powinni wejść, poza przewodniczącym Ministerstwem Infrastruktury, w którego gestii są budynki i mieszkalnictwo, również przedstawiciele ministerstw odpowiadających za zagadnienia i polityki, na które standard energooszczędności budynków wpływa w sposób znaczący, czyli co najmniej: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów. Analizując obecne prace innych członków UE w tym zakresie, należy sugerować następujący zakres „Planu”:

- Analiza oraz opis stanu energetycznego zasobów budowlanych w Polsce – ilościowy i jakościowy, w tym zapotrzebowanie na energię pierwotną i końcową.
- Oszacowanie potencjału oszczędności energii (pierwotnej i końcowej) – z uwzględnieniem różnych wariantów, dotyczących źródeł energii – zgodnie z polityką energetyczną (energetyka rozproszona, kogeneracja, OZE).
- Ocena opłacalności aktualnego poziomu wymagań energetycznych w stosunku do budynków i ich części: nowo wznoszonych i remontowanych, uwzględniająca cykl istnienia obiektów.
- Oszacowanie potencjału efektywności ekonomicznej oraz energetycznej wartości przyjętej dla budynków zużywających energię bliską ZERU.
- Zestawienie dotychczasowych środków aktualnej polityki państwa na rzecz poprawy efektywności energetycznej i ocena ich skuteczności.

– Rekomendacje dotyczące przepisów będących bezpośrednio w gestii MI, związanych z poprawą efektywności energetycznej budynków, a jednocześnie wdrażających postanowienia RECAST-u Dyrektywy EPBD:

- określenie poziomów wymagań (pkt. 3 jw.) w perspektywie kolejnych 10–15 lat (z harmonogramem zmian);
- definicji „budynku prawie zero-energetycznego” (pkt. 4 jw.)
- plan dojścia do sytuacji, aby w roku 2020 wszystkie nowe budynki spełniały ww. kryteria, (a do 2018 roku w odniesieniu do budynków obejmowanych przez urzędy władzy publicznej);

– rekomendacje dotyczące wszelkich mechanizmów/środków uruchamiających potencjał oszczędności energii, dzięki poprawie standardu energetycznego budynków nowych i istniejących.

Rekomendacje powinny zawierać również propozycje konkretnych zmian lub wprowadzenie zupełnie nowych przepisów, wraz ze wskazaniem resortu właściwego do ich wdrożenia.

Treść artykułów zawartych w Dyrektywie jednoznacznie wskazuje na przyjęcie 5-letniego (2012/2017/2022) lub 3-letniego (2012/2015/2018/2021) czasookresu możliwych nowelizacji rozporządzenia, dotyczącego warunków technicznych w zakresie obniżenia wymagań minimalnych dla budynków. Mając na uwadze terminy pośrednie i końcowe 3-letni czasookres wydaje się spełniać wszystkie kryteria zawarte w treści Dyrektywy. W tym miejscu należałoby wskazać, iż zasadnym byłoby przeprowadzenie jednej nowelizacji warunków technicznych, która zawierałaby już jednoznacznie określenie poziomów wymagań minimalnych w wyżej wspomnianych czasookresach, dzięki czemu wszyscy uczestnicy procesu inwestycyjnego w budownictwie będą mogli posiadać pełną wiedzę w zakresie przyszłych wymagań.

W przypadku definicji określającej „budynek o niemal zerowym zużyciu energii” – zgodnie z materiałami zebranymi przez Komisję Europejską – wartość budynku ZERO szacuje się pomiędzy 60 kWh a 15 kWh/m²a. Na podstawie przeprowadzonej analizy możemy jednoznacznie stwierdzić, iż aktualnie średnia wartość EP dla budynków nowych jedno- oraz wielorodzinnych kształtuje się w wartości EP około 140–150 kWh/m²a (w zależności od przyjętej metodyki). W związku z powyższym istnieje znaczący potencjał w zakresie wyznaczenia wartości EP dla poszczególnych czasookresów np. 3-letnich powiązanych z ww. założeniami dla WT. Zatem proponuje się aby pomyśleć o przygotowanie scenariusza zawartego w Krajowym Planie w oparciu o 3-letnie czasookresy pomiędzy 148 kWh/m²a a 40/60 kWh/m²a. Oczywiście istnieje możliwość i znaczący potencjał w przypadku wytyczenia bardziej ambitnych celów, np. przyjęcie wartości 15 kWh/m²a, a więc kierunku budownictwa pasywnego.

Nie mniej ważną kwestią, wynikającą z zapisów Dyrektywy, jest kwestia zachęt finansowych, które powinny być elementem wspierającym przepisy prawne. I tak, zgodnie z art. 10, do 30 czerwca 2011 r. państwa członkowskie sporządzają wykaz aktualnych i, w razie potrzeby, proponowanych środków i instrumentów zawierających także środki i instrumenty o charakterze finansowym. Mają to być środki inne niż wymagane przepisami niniejszej Dyrektywy i promujące cele niniejszej dyrektywy. W przypadku prawodawstwa krajowego, mamy obecnie do czynienia m.in. z następującymi narzędziami będącymi zachętami finansowymi:

1. Fundusz Termomodernizacji i Remontów.
2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
3. Ustawa o efektywności energetycznej – „białe certyfikaty”.

4. Fundusze unijne (w zakresie rewitalizacji/modernizacji zasobów budowlanych oraz odnawialnych źródeł energii) w ramach.

- a. Programu „Infrastruktura i Środowisko”,
- b. Regionalnych Programów Operacyjnych.

Niemniej jednak, należy rozważyć w najbliższej przyszłości wprowadzenie kolejnych narzędzi łączących kwestie świadectw energetycznych z obecnie stosowanymi narzędziami wspierającymi budownictwo, np. wprowadzenie w art. 5 pkt. 5 ustawy o zwrocie VAT na materiały budowlane – obowiązku przedłożenia świadectwa energetycznego z wytycznymi w zakresie remontu. Dzięki takiemu rozwiązaniu nastąpiłoby powiązanie zwrotu VAT z racjonalizacją remontów.

Niezwykle delikatną kwestią w obliczu doświadczeń związanych z wdrożeniem poprzedniej (obecnie jeszcze obowiązującej Dyrektywy), pozostawała kwestia wprowadzenia obowiązku czy też sankcji prawnej w zakresie postępowania się świadectwami energetycznymi. W przypadku budynków nowych bez świadectwa nie otrzymamy pozwolenia na użytkowanie – zatem brak pozwolenia jest pewną dolegliwością, która wypełnia zapisy art. 27 Dyrektywy. Pozostaje kwestia wypełniania zapisów zawartych ww. artykule w zakresie obrotu nieruchomością na rynku wtórnym oraz najmu. Mając świadomość „czułości społecznej” dotyczącej sankcji prawnych w różnych aspektach życia społecznego, należy rozważyć propozycję wprowadzenia zapisów prawnych uszczelniających administracyjnie system certyfikacji, a nie wprowadzania systemu kar. Jednym z takich rozwiązań może być wprowadzenie obowiązku załączania do deklaracji PCC1 (deklaracji podatkowej od czynności cywilnoprawnych) świadectwa energetycznego. Stworzenie tego rozwiązania nie pociąga za sobą obowiązku nowelizacji przepisów

zawartych w ustawie a jedynie nowelizacji właściwego rozporządzenia finansów z 10 marca 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad poboru podatku od czynności cywilnoprawnych. W przypadku każdej transakcji na rynku wtórnym w zakresie obrotu nieruchomości, deklaracja PCC1 jest nieodłącznym elementem tego procesu, zatem wprowadzenie wymogu posiadania załącznika w postaci świadectwa wypełnia zobowiązania wynikające z art. 27. Kolejnym narzędziem mogącym wesprzeć wdrożenie systemu certyfikacji z jednoznacznym wypełnieniem zobowiązań wynikających z zapisów Dyrektywy, może być wprowadzenie zapisu zobowiązującego do załączenia świadectwa do PIT-u zgłoszeniowego jako formę opodatkowania wynajmu lokalu (nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Innym aspektem regulowanym w Dyrektywie, mającym na celu budowanie świadomości społecznej, jest zobowiązanie państw członkowskich, aby przy okazji wystawienia na sprzedaż lub pod wynajem, podawano w reklamach w komercyjnych mediach liczbowy wskaźnik charakterystyki energetycznej zawarty w świadectwie charakterystyki energetycznej budynku lub modułu budynku. W tym przypadku – zamiast wprowadzania jednoznacznej kary za brak wskaźnika – w ogłoszeniach należy rozważyć, nałożenie obowiązku na wydawców w zakresie zamieszczania ww. wskaźnika, tj. wpisanie do ustawy jednoznacznego stwierdzenia ww. zakresie oraz nowelę ustawy Prawo prasowe w art. 36 – poprzez dopisanie pkt. 6, nakładającego obowiązek umieszczenia w ogłoszeniach ww. wskaźnika. W tym przypadku należy również rozważyć zamieszczenie jednego z dwóch wskaźników EP (Energia Pierwotna – informacyjny wskaźnik liczbowy oraz graficzny) lub EK (Energia Końcowa – wskaźnik licz-

bowy pozwalający na określenie wysokości kosztów ponoszonych z tytułu użytkowania nieruchomości pod względem efektywności energetycznej). Wprowadzenie obowiązku publikacji wskaźnika EP przy jednoczesnym wprowadzeniu klas energetycznych lub też wskaźnika EK z informacją o możliwości wyliczenia ww. kosztów wydają się być rozwiązaniami sprzyjającymi budowie świadomości społecznej a zarazem wypełnieniem zapisów wynikających z Dyrektywy.

Niezwykle ważną kwestią, dotyczącą zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu certyfikacji, a którą jednoznacznie Przekształcenie Dyrektywy próbuje uregulować, jest system nadzoru zarówno nad świadectwami jak i sprawozdaniami z przeprowadzonych kontroli systemów grzewczych oraz klimatyzacyjnych. Również w tym przypadku zawartość Dyrektywy daje możliwość

delegowania odpowiedzialności za wdrożenie niezależnych systemów kontroli innym podmiotom, co może jednak budzić pewne wątpliwości, w związku z brakiem możliwości dowolnego kształtowania systemów przez administrację rządową. Powierzenie nadzoru nad systemami administracji państwowej wiąże się z potencjalnymi kosztami, związanymi ze zbudowaniem systemu ewidencyjnego świadectw oraz sprawozdań, a także jego stałego funkcjonowania – włącznie z kosztami, jakie będą kreowane przez kontrole przeprowadzane zgodnie z zawartością Dyrektywy. W tym przypadku z uwagi na obecną sytuację finansów publicznych wydaje się najbardziej właściwym podjęcie próby zapewnienia finansowania ze strony uczestników procesu certyfikacji, co często ma miejsce w przypadku zawodów korporacyjnych w postaci obowiązko-

wych składek na rzecz korporacji (w naszym przypadku budowy), a później funkcjonowania samego systemu.

Oczywiście, kwestii prawnych w zakresie podejścia merytorycznego i systemowego jest bardzo dużo, jednak celem niniejszego opracowania było przybliżenie jedynie kilku systemowych kwestii, które mogą być kluczowymi dla funkcjonowania systemu certyfikacji, a co za tym idzie – również implementacji Dyrektywy.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Krajowy Plan na rzecz Efektywności Energetycznej – Niemcy oraz Irlandia Raport BUILD UP – z dnia 15.12.2009
- [2] Raporty ECOfys – VI, VII
- [3] Raport Ecofys – Zmniejszenie emisji CO₂ Tekstu RECAST EPBD
- [5] Raport BuildDesk – Świadectwa energetyczne 2009
- [6] Materiały EuroACE w zakresie Efektywności Energetycznej Budynków – Sbi 2008:0
- [7] Raport EcoFYS – Promoting EE In Europe – www.energy-efficiency-watch.org

Targi Budowlane.pl

BUDOWA • REMONT • DOM

i WNĘTRZE

15-16 października

**Torwar
Warszawa**



zarejestruj się na:
www.targibudowlane.pl
i odbierz BILET RABATOWY









