

Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu:

Jak wdrożyć zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące transportu, budownictwa i rolnictwa



Wstęp	2
Transport	3
Budownictwo.....	7
Rolnictwo	11
Przejrzystość i udział społeczny	14

Wstęp

W czerwcu Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim UE swoją ocenę przygotowanych przez nie projektów krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (NECP/KPEIK) oraz zalecenia dotyczące zmian, jakie powinny zostać w nich wprowadzone przed złożeniem ostatecznych wersji planów, co ma nastąpić do końca tego roku. Zalecenia dla Polski dotyczyły, poza sektorem energetyki, także sektorów transportu, budownictwa i rolnictwa.

Komisja zwróciła się do Polski o *“doprecyzowanie środków dotyczących transportu oraz uszczegółowienie informacji na temat dodatkowych środków, zwłaszcza w sektorach budownictwa, rolnictwa i użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa”*. Zaleca również *“określenie dodatkowych polityk i środków, które mogłyby przynieść dalsze oszczędności energii, mając na uwadze potrzebę zwiększenia wysiłków na rzecz osiągnięcia unijnego celu w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r.”*

W niniejszym dokumencie przedstawiamy propozycje konkretnych działań i rozwiązań, które mogłyby zostać wpisane do polskiego planu w celu wypełnienia powyższych zaleceń Komisji w sposób uwzględniający polskie warunki i stojące przed naszym krajem wyzwania.

W projekcie KPEIK główne działania w obszarze **transportu** dotyczą rozwoju efektywnego energetycznie transportu niskoemisyjnego, a także rozwoju elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych. Poniżej przedstawiamy propozycje kilku rozwiązań konkretnych rozwiązań, które ułatwią i przyspieszą redukcję emisji w sektorze transportu. Po pierwsze, konieczne w tym celu będzie przesunięcie znacznej części przewozów pasażerskich i towarowych z dróg na kolej oraz zwiększenie przepustowości kolei. Niezbędne jest także przekierowanie części strumienia inwestycji z infrastruktury drogowej na transport publiczny oraz wprowadzenie wyższych opłat za korzystanie z dróg. Wreszcie, rozwój elektromobilności będzie wymagał bardziej skutecznego systemu zachęt.

W sektorze **budownictwa** kluczowe dla szybszego ograniczenia emisji będzie przyspieszenie tempa termomodernizacji budynków, m.in. poprzez zmiany w programie Czyste Powietrze oraz stworzenie podobnego mechanizmu dla budynków wielorodzinnych. Ważna jest także zmiana regulacji dotyczących norm energetycznych budynków, a także zidentyfikowanie i usunięcie barier blokujących rozwój przedsiębiorstw świadczących usługi energetyczne w formule ESCO.

Ważnym źródłem emisji gazów cieplarnianych w Polsce jest również **rolnictwo**, jednak w projekcie KPEIK sektorowi temu poświęcono niewiele uwagi. Jedynym konkretnym działaniem wymienionym w projekcie planu jest racjonalizacja zużycia nawozów. Działanie to idzie

we właściwym kierunku, jednak należy upewnić się, czy spełnia ono wszystkie wymogi dyrektywy azotanowej, poza tym niezbędne są również inne działania rolno-środowiskowe, takie jak wsparcie dla rolnictwa mieszanego i ekologicznego, a także działania służące utrzymaniu stałej pokrywy roślinnej.

Dotychczasowe prace nad polskim planem nie były prowadzone zgodnie z zapisami Rozporządzenia o zarządzaniu unią energetyczną, które wymaga, by plany były tworzone w drodze wielopoziomowego dialogu, z **szerekim udziałem społecznym**. Dlatego dalsze prace nad planem, które są bardzo pilne z uwagi na zbliżający się termin złożenia ostatecznej wersji dokumentu, powinny być prowadzone w partycypacyjny i w pełni transparentny sposób z udziałem szerokiego grona zainteresowanych stron.

Transport

W obszarze transportu polski projekt KPEIK ustanawia cel 30% redukcji emisji dla samochodów. Zgodnie z unijnym prawem, do roku 2030 Polska jest zobowiązana obniżyć łączną emisję gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS o 7 procent względem roku bazowego 2005. W sektorze transportu emisje CO₂ wzrosły od tego czasu już o 75%. Polski projekt KPEIK ustanawia cel 30% redukcji emisji dla samochodów osobowych i lekkich samochodów dostawczych, ale za punkt odniesienia przyjmuje rok bazowy... 2021. Wydaje się to być bardzo ambitnym celem, aczkolwiek zapis ten jest bardzo niejasny, gdyż dziś nie można przewidzieć, jaki będzie poziom emisji w roku bazowym.

*Aby Polska osiągnęła siedmioprocentową redukcję emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS w porównaniu do 2005 r., już **dzisiejsze emisje** z polskiego transportu musiałyby spaść o połowę. Tymczasem inny dokument strategiczny – Polska Narodowa Strategia Transportowa do 2030 r. – przewiduje trzydziestoprocentowy **wzrost tego sektora** (tzw. „pracy przewozowej”) w ciągu najbliższej dekady. Strategia nie zawiera niestety jasnych zapisów co do sposobów realizacji wyznaczonych celów i dlatego trudno przewidzieć, w jaki sposób przełoży się to na wielkość emisji CO₂ z tego sektora.*

Projekt KPEIK całkowicie pomija wiele problemów dotyczących sektora transportu i brakuje w nim szczegółowych ilościowych i jakościowych zapisów dotyczących działań, które pozwoliłyby osiągnąć zaplanowane cele redukcyjne.

Niemniej, niektóre z zapisanych w planie działań są krokiem we właściwym kierunku i – o ile zostaną właściwie dopracowane i sfinansowane – mogą przyczynić się do osiągnięcia dużych redukcji emisji w sektorze.

Zalecenie Komisji (1)

W swojej ocenie i zaleceniach Komisja Europejska stwierdza, że z uwagi na oczekiwany wzrost zapotrzebowania sektora transportu na energię, Polska powinna dokładniej wyjaśnić, jak zaplanowane działania w tym obszarze doprowadzą do osiągnięcia celów redukcji emisji nakreślonych dla sektora transportu w projekcie KPEIK.

Jak wdrożyć zalecenie w krajowym kontekście Polski?

Przesunięcie znacznej części przewozów z dróg na kolej

Polska ma duże możliwości zmiany udziału poszczególnych rodzajów transportu. Na początku lat 90tych na koleje i transport zbiorowy przypadła znacznie większa część przewozów pasażerskich i towarowych niż obecnie. Kolej przewoziła trzy razy więcej pasażerów i o 40% więcej towarów. Jednocześnie już wtedy koleje były o wiele mniej emisyjne niż transport drogowy. Osiągnięcie celów założonych w polskim KPEIK wymaga znacznego przesunięcia przewozów z dróg na kolej (co jest możliwe). Ma to szczególnie duże znaczenie wobec faktu, że największy wzrost wielkości przewozów został odnotowany od 2005 r. w przewozach międzynarodowych (prawdopodobnie w większości na dystansach dłuższych niż 300 km), a więc takich, które można przenieść na kolej w sposób ekonomiczny i efektywny. W latach 1990 - 2015, przepustowość polskiej sieci kolejowej obniżyła się o blisko 50%, a jej utrzymanie zaniedbano. Fundusze europejskie pozwoliły na odwrócenie tego trendu, w tym zatrzymanie spadku wielkości przewozów kolejowych. Przywrócenie i poprawa stanu polskiej sieci kolejowej ma zasadnicze znaczenie dla kwestii ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu. Drugim działaniem, które powinno zostać wdrożone równoległe do pierwszego, jest rozwój rynku kolejowego tak, aby stymulował on wzrost liczby pasażerów i wielkości przewozów. Umożliwiłoby to zmniejszenie wielkości przewozów drogowych do poziomu z 2010 r. i pozwoliło na dalsze ograniczenie emisji.

Rząd powinien ponadto przemyśleć swoje inwestycje w infrastrukturę drogową. Drogi ekspresowe i autostrady wygenerowały ogromny wzrost przewozów drogowych. Plany rządu dotyczące rozbudowy infrastruktury drogowej z przyszłych funduszy polityki spójności są przeskalowane w stosunku do faktycznych potrzeb i spowodują znaczny wzrost wielkości przewozów drogowych oraz będą zniechęcać do korzystania z niskoemisyjnych rodzajów transportu. Obecnie Polska doświadcza całkowitej zapaści lokalnych przewozów autobusowych oraz stagnacji (lub bardzo powolnego wzrostu) liczby pasażerów kolei. Poza ograniczeniem poziomu inwestycji w drogi konieczne jest obciążenie użytkowników drogowych w większym stopniu kosztami zewnętrznymi tego rodzaju transportu. Opłaty za korzystanie z dróg spowodowałyby ograniczenie wolumenu najbardziej zbędnych przejazdów i w ten sposób ograniczyły ruch drogowy, jednocześnie wspierając przejście na inne środki transportu. Jak dotąd jedynie duże pojazdy ciężarowe są obciążone opłatami drogowymi na drogach krajowych. Opłaty te są jednak o wiele za niskie, by doprowadzić do ograniczenia ruchu drogowego czy choćby zmniejszyć tempo jego wzrostu. Opłaty od samochodów osobowych są pobierane jedynie na wybranych i ograniczonych odcinkach dróg. Ich stosowanie należałoby rozszerzyć. Polskie prawo nie zezwala samorządom na pobieranie opłat w godzinach szczytu, poza opłatami nakładanymi na pojazdy silnikowe na tradycyjne paliwa. Niemniej, ten rodzaj opłat za korzystanie z dróg nie przyczynia się do ograniczenia ruchu drogowego.

Zalecenie Komisji (2)

Zdaniem Komisji Europejskiej polski KPEIK powinien bardziej precyzyjnie opisywać przewidywane polityki i działania oraz precyzować, ile i jakiej infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych będzie potrzebne do wypełnienia celu miliona samochodów elektrycznych do 2025 r. Plan powinien również wskazywać, jakie zostaną dzięki temu osiągnięte redukcje emisji gazów cieplarnianych.

Jak wdrożyć zalecenie w krajowym kontekście Polski?

Opłaty od pojazdów spalinowych i ograniczanie ruchu samochodowego

Aby wdrożyć zalecenie w ostatecznej wersji KPEIK i prawidłowo obliczyć oczekiwane redukcje emisji gazów cieplarnianych, cel dotyczący miliona samochodów elektrycznych powinien brać pod uwagę założenie obniżenia emisyjności sektora wytwarzania energii elektrycznej oraz przewidywaną wielkość ruchu w 2030 r.

Przejsie na paliwa alternatywne przyniosloby w Polsce bardzo ograniczone redukcje emisji do 2030 r., ale nalezy pojść ta sciezka, aby uniknac koniecznosci radykalnego ograniczenia ruchu drogowego. Niemniej, polski rzad powinien prowadzic te dzialania bardziej ambitnie. Przyjeta niedawno strategia w/s zrównoważonego transportu mowi, że do 2030 r. na drogach powinno znalezc sie co najmniej 600 tys. pojazdów elektrycznych i hybrydowych. Taka liczba nie bedzie miała duzego znaczenia wobec faktu, że łącznie w Polsce jest 20 mln prywatnych samochodów, a łączna liczba pojazdów to 28 mln. Nie wpłynie ona znacząco na poziom emisji, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że liczba samochodów może wzrosnąć o kolejny milion między rokiem 2020 a 2025, co oznaczałoby, że wprowadzenie na drogi 600 tys. pojazdów elektrycznych i hybrydowych byłoby z punktu widzenia poziomu emisji w najlepszym razie neutralne. Dlatego wysiłki służące zwiększeniu udziału pojazdów elektrycznych w Polsce muszą być bardziej ambitne.

W tym celu należy rozważyć następujące działania:

- Nałożenie wyższych i bardziej inteligentnych **podatków na pojazdy spalinowe**, płaconych przy rejestracji i w każdym roku użytkowania.
- Wprowadzenie **programów ograniczających ruch**, takich jak strefy niskoemisyjne, strefy bez samochodu, opłaty drogowe dla starych samochodów. Odpowiednie przepisy zostały już przygotowane przez rząd, teraz ich wdrożeniem muszą zająć się samorzady lokalne.
- Wykorzystanie pieniędzy z podatków uiszczanych od starych i wysokoemisyjnych samochodów do **obniżenia cen pojazdów na paliwa alternatywne**, ze skutecznym systemem ograniczania zachęt w miarę zmiany warunków rynkowych (podobnym do systemu kontroli taryf gwarantowanych, który funkcjonował w Niemczech w latach 2001 – 2015).
- Ułatwienie i wsparcie rozwoju **punktów ładowania pojazdów elektrycznych** z wykorzystaniem niskoemisyjnych źródeł energii elektrycznej zamiast wysokoemisyjnej energii z krajowego systemu elektroenergetycznego.
- Przyjęcie działań w celu **zatrzymania napływu używanych samochodów spalinowych** z Europy Zachodniej. Tylko w okresie od stycznia do sierpnia 2019 r. do Polski sprowadzono 682 300 używanych samochodów. Średni wiek sprowadzonego pojazdu wynosił 11 lat i 8 miesięcy. Sprowadzane samochody pochodziły w 58% z Niemiec, innymi ważnymi krajami pochodzenia były Francja, Belgia i Holandia. Udział pojazdów z silnikiem diesla wśród sprowadzanych samochodów wzrósł z 43,8% w 2018 r. do 44,4% w roku bieżącym, podczas gdy udział samochodów benzynowych spadł odpowiednio z 53% do 52%. Udział pojazdów starszych niż 10 lat również wzrósł z 54,7% do 55,5%.

Zatrzymanie tego zjawiska będzie wymagało zmiany prawa na poziomie krajowym i unijnym. Na poziomie krajowym stare samochody spalinowe powinny zostać wyeliminowane za pomocą reformy opodatkowania, tak by starsze, bardziej zanieczyszczające pojazdy były obłożone wyższym podatkiem.

Budownictwo

Budynki mieszkalne odpowiadają za ponad 30% łącznego zużycia energii w Polsce, czyli więcej niż którykolwiek z pozostałych sektorów gospodarki. Ich udział jest większy niż unijna średnia, wynosząca nieco powyżej 25 proc., co w dużej mierze wynika z tego, że budynki w Polsce w ogromnej większości są bardzo nieefektywne energetycznie (7 z 10 domów ma niewystarczającą izolację cieplną lub nie ma jej wcale).

Zapisy polskiego projektu KPEIK dotyczące działań na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej budynków są niekonkretne. Plan odwołuje się do Narodowego Planu Mieszkaniowego i przytacza określony tam cel zwiększenia odsetka ocieplonych budynków, nie precyzując jednak, do jakiego standardu energetycznego mają one zostać doprowadzone. Działania, za pomocą których cel ten miałby zostać osiągnięty, nie są opisane wystarczająco szczegółowo, by dało się obliczyć wielkość oszczędności energii, które zostaną dzięki temu osiągnięte.

W KPEIK i przywoływanych w nim dokumentach nie określono również żadnych ogólnych obowiązkowych norm dotyczących minimalnego poziomu oszczędności energii, jakie powinny być uzyskiwane w wyniku termomodernizacji, wymogów takich, ani środków ich egzekwowania, nie przewidziano również w programach wsparcia finansowego dla takich projektów.

Zalecenie Komisji (1)

Zdaniem Komisji informacje nt. planowanych polityk i działań są zbyt ogólne, a plan nie precyzuje, jakie oszczędności energii zostaną dzięki nim osiągnięte. W przypadku wielu działań nie jest jasne, czy zapisy KPEIK odnoszą się do programów istniejących, czy dopiero planowanych ani czym zaplanowane działania różnią się od kontynuacji obecnej polityki. Z tych powodów nie jest możliwe dokonanie oceny, czy zaplanowane działania umożliwią Polsce wniesienie odpowiedniego wkładu w realizację unijnego celu dotyczącego efektywności energetycznej

na 2030 r. Komisja uważa ponadto, że choć termomodernizacja budynków pełni fundamentalną rolę w realizacji unijnego celu dotyczącego efektywności energetycznej, zapisy dotyczące polskiej długoterminowej strategii renowacji budynków są niejasne. (Dokument roboczy służb Komisji, s.9) Komisja zauważa również, że w projekcie planu nie podano optymalnych kosztowo poziomów minimalnych wymaganych poziomów charakterystyki energetycznej budynków, nie podano tam również wielkości oczekiwanych oszczędności energii zgodnie z Art. 5 dyrektywy w/s efektywności energetycznej.

Jak wdrożyć zalecenie w krajowym kontekście Polski?

1. Sprawniejsze wdrażanie programu Czyste Powietrze i wyższe wymogi dotyczące charakterystyki energetycznej dla modernizowanych i nowych budynków

Aby wdrożyć zalecenie Komisji Polska powinna przede wszystkim **wpisać program Czyste Powietrze do KPEIK** jako już istniejący mechanizm, który będzie realizowany w okresie obowiązywania planu, i zarazem najważniejsze narzędzie poprawy efektywności energetycznej budynków. Jednocześnie jednak rząd musi pilnie naprawić niedociągnięcia programu. Jego wdrożenie jak dotąd przebiega bardzo powoli ze względu na nieodpowiednio zaprojektowany system dystrybucji wsparcia, który należy zmodyfikować. Obecnie instytucje zajmujące się rozpatrywaniem wniosków nie radzą sobie z ogromnym zainteresowaniem programem, dlatego – poza uproszczeniem procedury aplikowania o środki – **należy stworzyć dodatkowe kanały dystrybucji wsparcia**.

Ponadto program Czyste Powietrze dotyczy obecnie tylko domów jednorodzinnych, dlatego powinien powstać **podobny program dla budynków wielorodzinnych**. W tej chwili wsparcie publiczne dla tej kategorii budynków jest świadczone za pośrednictwem ogłaszanych co pewien czas naborów wniosków, podczas gdy potrzebny jest stabilny, przewidywalny, długoterminowy system wsparcia dla budynków wielorodzinnych, do którego wspólnoty, spółdzielnie i samorządy mogłyby składać wnioski o wsparcie w trybie ciągłym.

Wielkość oszczędności energii uzyskanych podczas renowacji budynku zależy od standardu energetycznego, do jakiego zostaje doprowadzony budynek. Osiągnąć niezbędny poziom oszczędności energii w sektorze budownictwa należy przyjąć ogólną zasadę, zgodnie z którą **wsparcie z funduszy publicznych (unijnych i krajowych) może być przyznawane wyłącznie na projekty termomodernizacyjne prowadzące do osiągnięcia określonego minimalnego poziomu oszczędności energii**. W ten sposób wsparcie ze środków publicznych będzie premiować kompleksowe, głębokie termomodernizacje. Program Czyste Powietrze

ma przez najbliższe dziesięć lat objąć wsparciem cztery z pięciu milionów domów jednorodzinnych w Polsce. Ze względu na tak wielką skalę, powinien być głównym instrumentem służącym ograniczeniu zużycia energii w tej kategorii budynków. Jednak do pełnego wykorzystania jego ogromnego potencjału konieczne jest zobowiązanie beneficjentów do wykazania, w weryfikowalny sposób, że osiągają określony minimalny poziom oszczędności energii. **Termomodernizacje realizowane ze wsparciem ze środków publicznych powinny obowiązkowo prowadzić do osiągnięcia przez budynek standardu budynku niemal zeroenergetycznego (nZEB).** W przypadku termomodernizacji częściowych, prace muszą wpisywać się w ścieżkę dojścia do standardu nZEB w późniejszym terminie. Jeśli osiągnięcie standardu niemal zeroenergetycznego jest niemożliwe lub nieuzasadnione ze względów technicznych bądź ekonomicznych, termomodernizacja powinna prowadzić do zrealizowania co najmniej 70% potencjału oszczędności energii wskazanego w audycie energetycznym. Te same zasady powinny mieć zastosowanie do wsparcia w ramach postulowanego programu dla budynków wielorodzinnych.

Rząd powinien ponadto rozważyć **zmianę samej definicji standardu niemal zeroenergetycznego.** W porównaniu do innych krajów jest ona bardzo łagodna: w Polsce nZEB oznacza budynek zużywający do **70 kWh** energii na m² rocznie. Definicja ta wynika z wyliczeń optymalnej relacji kosztów do uzyskiwanych oszczędności, jednak biorąc pod uwagę zwykły trend cen energii, obliczenia te należy zaktualizować, bo obecnie opłacalne stają się inwestycje w bardziej energooszczędne budynki.

Przyjęcie wymogu minimalnego poziomu oszczędności energii umożliwi jednocześnie wyliczenie spodziewanych oszczędności energii wynikających z termomodernizacji przeprowadzanych ze wsparciem publicznym, zgodnie z zaleceniem Komisji domagającej się dokładniejszego wskazania oczekiwanych rezultatów zaplanowanych działań.

Jednocześnie należy **uświadamiać właścicielom domów korzyści wynikające z głębokiej termomodernizacji za pomocą kampanii informacyjnych i powszechnie dostępnego doradztwa energetycznego.** Niski poziom świadomości nt. korzyści z głębokiej termomodernizacji został wskazany jako jedna z barier spowalniających tempo renowacji budynków w Polsce. Niezbędne są kampanie informacyjno-edukacyjne, które zachęcą właścicieli budynków do przeprowadzania głębokich termomodernizacji. Równolegle powinny być szeroko dostępne usługi wiarygodnych, niezależnych doradców energetycznych, którzy pomagaliby właścicielom budynków w obliczaniu kosztów i korzyści, wyborze optymalnych rozwiązań technicznych i przygotowaniu projektów termomodernizacyjnych.

Konieczna jest również poprawa wykonalności głębokich termomodernizacji poprzez **podniesienie wiedzy i kwalifikacji wśród właścicieli budynków, architektów, projektantów**

i audytorów energetycznych dzięki specjalnym szkoleniom i poprawie systemu certyfikacji. Jedną z przyczyn, dla których postęp w obszarze renowacji budynków w Polsce jest tak powolny jest tendencja inwestorów (właścicieli budynków) do wybierania najtańszych rozwiązań oraz przyzwyczajenie branży budowlanej do przestarzałych standardów oraz brak wiedzy nt. najnowocześniejszych rozwiązań i korzyści z ich stosowania wśród architektów, projektantów i kierowników budowy. Odpowiedzią na ten problem powinny być zakrojone na dużą skalę, pogłębione kampanie edukacyjno-informacyjne skierowane do przedstawicieli branży projektowo-budowlanej na wszystkich szczeblach.

Kolejnym niezbędnym elementem jest **poprawa jakości audytów energetycznych i certyfikacji**. Częścią problemu jest niedostateczna jakość audytów energetycznych i certyfikacji. W budynkach przechodzących termomodernizację nie zawsze udaje się osiągnąć oczekiwane oszczędności energii, co podważa wiarę właścicieli, że w inwestycja w głęboką termomodernizację na pewno się zwróci. Ponadto właścicieli i nabywców budynków należy edukować nt. ich praw dotyczących świadectw charakterystyki energetycznej budynku. Istniejące przepisy nadają pewne prawa osobom kupującym i wynajmującym mieszkania, jednak prawa te są słabo egzekwowane i nie wszyscy o nich wiedzą, wskutek czego świadectwa nie odgrywają roli w kształtowaniu rynku mieszkań. Niezbędne są kampanie edukacyjno-informacyjne skierowane do deweloperów i właścicieli mieszkań na wynajem, oraz nabywców i najemców budynków i lokali.

Wreszcie, niezbędna jest **aktualizacja krajowej strategii renowacji budynków uwzględniająca powyższe zalecenia**.

2. Upowszechnienie modelu usług energetycznych (ESCO)

Aby uwzględnić cały przekrój sektora budynków, KPEiK powinien obejmować, oprócz mechanizmów wsparcia dla budynków mieszkalnych, również rozwiązania dla budynków biurowych i usługowych. W szczególności powinien promować formułę ESCO, która jest najodpowiedniejsza dla tej kategorii budynków, ponieważ usuwa jedną z najważniejszych barier utrudniających szybszą renowację zasobu budynków, jaką jest konieczność wyłożenia przez inwestora kwoty pokrywającej pełnego kosztu prac na samym początku.

Projekt KPEiK odnotowuje, że model ESCO nie upowszechnia się w Polsce tak szybko jak oczekiwano, ale nie wskazuje przyczyn tej sytuacji ani propozycji rozwiązań.

W ostatecznej wersji KPEiK powinna znaleźć się analiza powodów powolnego rozwoju rynku ESCO w Polsce. Na podstawie opinii ekspertów można przypuszczać, że formuła ESCO wydaje

się zbyt ryzykowna, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw ESCO, jak i ich potencjalnych klientów, ze względu na małą wiarygodność audytów energetycznych i brak możliwości dokładnego wyliczenia przez firmy i klientów przyszłych oszczędności energii i spodziewanych oszczędności finansowych.

Zachęcenie odbiorców do korzystania z modelu ESCO i umożliwienie rozwoju tego rynku będzie wymagało ograniczenia poziomu ryzyka biznesowego wiążącego się z termomodernizacją w formule ESCO. W tym celu KPEIK powinien **zawierać propozycje działań służących poprawie jakości audytów energetycznych**. Szczegółowe rozwiązania w tym obszarze powinny opierać się na bardziej dogłębnej analizie przyczyn, dla których audyty energetycznie nie są wiarygodnym źródłem informacji i przyszłych oszczędności energii. Problem może dotyczyć jakości audytów jako takich, które mogą być niedokładne bądź nie uwzględniać niektórych czynników, takich jak niewłaściwy sposób użytkowania mieszkań po renowacji. Istotna może też być jakość prac renowacyjnych i stosowanych materiałów - jeśli w toku analizy okaże się, że istotnie jest to część problemu, należy podjąć działania w celu podniesienia świadomości i edukowania pracowników branży budowlanej na temat unikania błędów w pracach termomodernizacyjnych.

Wydaje się również, że dla szybszego upowszechniania się formuły ESCO niezbędne jest **wprowadzenie nowych regulacji, dzięki którym model ESCO stanie się mniej ryzykowny dla odbiorców usług energetycznych**. Przyjęte powinny zostać regulacje dotyczące zobowiązań przedsiębiorstw ESCO, zabezpieczeń dla odbiorców i trybu rozliczeń, dzięki którym zminimalizowane zostanie ryzyko związane z korzystaniem z takich usług.

Potrzebne są również **mechanizmy finansowe ograniczające ryzyko świadczenia usług ESCO przez dostawców**. Ograniczeniu nadmiernego ryzyka po stronie dostawców usług ESCO powinny służyć gwarancje bankowe lub inne instrumenty finansowe. Wreszcie, należy stworzyć **ułatwienia w dostępie do kapitału dla przedsiębiorstw ESCO, np. w formie instrumentów finansowych finansowanych z funduszy UE**.

Rolnictwo

Rolnictwo w Polsce jest źródłem znacznych emisji gazów cieplarnianych. W 2017 r. emisje z sektora rolnictwa wyniosły 31,8 mln ton CO₂eq i stanowiły ok. 8% łącznych emisji kraju. Najważniejsze gazy cieplarniane pochodzące z rolnictwa to tlenek azotu (N₂O) pochodzący

przede wszystkim z nawożenia gleb, oraz metan (CH₄) pochodzący głównie z produkcji zwierzęcej. Rolnictwo podlega przepisom unijnego rozporządzenia ESR, zgodnie z którym Polska powinna do 2030 r. ograniczyć emisje z objętych rozporządzeniem sektorów o 7% w stosunku do 2005 r. Zgodnie z projektem KPEIK rolnictwo nie wniesie żadnego wkładu w realizację tego celu, ponieważ emisje z tego sektora mają w wzrosnąć w latach 2020-2040 o 3,6%, na co składa się wzrost emisji CO₂ o 5,3%, CH₄ o 4,2% i N₂O o 3,0%.

W odniesieniu do użytkowania gruntów, zmian użytkowania gruntów oraz leśnictwa (LULUCF), spodziewany jest spadek pochłaniania gazów cieplarnianych w tym obszarze ze względu na przekształcenia terenów rolnych i leśnych spowodowane postępującą urbanizacją. Ilość dwutlenku węgla pochłanianego w sektorze LULUCF w ma spaść aż o 56% w latach 2020-2040.

W porównaniu do zapisów dotyczących energetyki i transportu, przewidziane w projekcie KPEIK działania dotyczące emisji z rolnictwa są bardzo ograniczone, sprowadzają się zasadniczo do działań wynikających z "Programu działań prowadzących do zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami".

Inne działania są zakreślone bardzo mgliście lub wcale. W ostatecznym KPEIK niezbędne jest uwzględnienie kompleksowego programu dotyczącego zmian klimatu i obszarów wiejskich. Powinien on odnosić się do kwestii ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z sektora rolnictwa oraz roli tego sektora i branży rolno-spożywczej w rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz potrzeby wzmocnienia zdolności obszarów rolnych i leśnych do pochłaniania dwutlenku węgla, a także kwestii adaptacji terenów wiejskich do zmian klimatu.

Zalecenie Komisji Europejskiej

Komisja odnotowuje, że projekt KPEIK mówi o bardziej racjonalnym korzystaniu z nawozów azotowych, jednak nie określa, jakie redukcje emisji gazów cieplarnianych miałyby zostać dzięki temu osiągnięte. Nie przedstawia również żadnych innych działań służących ograniczeniu emisji z rolnictwa. Projekt planu wskazuje na wspólną politykę rolną jako instrument ograniczania emisji gazów cieplarnianych w sektorze rolnictwa, nie podając jednak żadnych szczegółów.

Jak wdrożyć zalecenie w krajowym kontekście Polski?

Przewidziane w projekcie KPEIK działania dotyczące ograniczenia emisji tlenu azotu powinny być bardziej sprecyzowane. Płatności unijne powinny być bezpośrednio powiązane z przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska i skutecznym zapobieganiem nadużywaniu nawozów azotowych. Przestrzeganie wymogów dyrektywy azotanowej jest prawnym obowiązkiem państwa członkowskiego.

Ponadto powinno zostać wprowadzone na szeroką skalę działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (AECM), jako uzupełnienie zintegrowanego systemu zarządzania ilością nawozów trafiających do środowiska. Przykłady takich działań to:

- wsparcie dla gospodarstw **łąączących uprawę roślin i hodowlę zwierząt**, co umożliwia wprowadzenie zamkniętego obiegu substancji odżywczych.
- zachowanie **stałej pokrywy roślinnej, uprawa roślin o głębokich systemach korzeniowych oraz stosowanie obornika i kompostu**. Niestety związane z tym metody uprawy (wprowadzanie międzyplonów, roślin wiążących azot jako zielonego nawozu czy uprawy bez orki) nie są obecnie wspierane w Polsce i dlatego niewielu rolników je stosuje. Do ich upowszechnienia może przyczynić się wprowadzenie norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) w ramach proponowanej wzmocnionej warunkowości w przyszłej wspólnej polityki rolnej.
- wsparcie dla **rolnictwa ekologicznego**, przy czym wsparcie na przekształcanie i utrzymanie gospodarstw ekologicznych powinno być uzależnione od nieprzekraczania określonego zagęszczenia zwierząt w gospodarstwie i określonego ładunku nawozów azotowych na jednostkę powierzchni upraw.

Ostateczna wersja KPEIK powinna również uwzględniać działania dotyczące odtwarzania i ochrony zdolności terenów rolnych do pochłaniania i magazynowania dwutlenku węgla. Dotyczy to w szczególności ochrony mokradł, torfowisk, naturalnych dolin rzecznych z bagiennymi strefami buforowymi, śródpolnych oczek wodnych, zadrzewień i innych naturalnych elementów krajobrazu, będących ważnymi magazynami węgla. Działanie to niesłoby ze sobą liczne dodatkowe korzyści w postaci zwiększenia retencji krajobrazowej i ochrony zasobów wodnych w warunkach coraz częściej występujących susz. Ułatwiłoby również ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami, a także przyczyniłoby się do ochrony bioróżnorodności.

Przejrzystość i udział społeczny

Stanowisko Komisji

Komisja przekazała Polsce zalecenia w sprawie poprawy przejrzystości procesu tworzenia KPEiK i zwiększenia udziału społecznego w tym procesie stwierdzając, że *“społeczeństwo oraz zainteresowane strony powinny zostać włączone w przygotowanie ostatecznej wersji zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu”*. Polska zorganizowała jedynie fragmentaryczne konsultacje społeczne pierwszego projektu planu, które trwały od 15 stycznia do 18 lutego 2019 r. **Ich wyniki nie zostały jednak zaprezentowane publicznie, nie jest również jasne, czy i w jaki sposób zostaną one odzwierciedlone w ostatecznej wersji planu.** Nie odbyła się również żadna publiczna dyskusja nt. sposobu uwzględnienia przedstawionych w czerwcu zaleceń Komisji do ostatecznej wersji planu.

Jak zwiększyć przejrzystość prac nad ostateczną wersją KPEiK

W prace nad ostateczną wersją planu powinni zostać zaangażowani przedstawiciele samorządów lokalnych, w tym także związków samorządowych, organizacje społeczne i przedstawiciele lokalnych społeczności, w tym zwłaszcza w regionach transformacyjnych. Powinno zostać to poprzedzone publikacją wszystkich złożonych przez partnerów społecznych uwag wraz z merytorycznym odniesieniem się do nich. Jest to zadanie niezwykle pilne z uwagi na zbliżający się termin przekazania do Komisji ostatecznej wersji KPEiK.

Europejskie organizacje partnerskie działające w ramach projektu [PlanUp](#) (LIFE) opracowały wspólny raport zawierający **przeгляд najlepszych praktyk w kształtowaniu polityk energetyczno-klimatycznych w krajach członkowskich UE w oparciu o rzeczywisty dialog społeczny**. Dokument ten zawiera zestaw gotowych rozwiązań, mogących być doskonałą podstawą do naprawy dialogu polskiego rządu ze stroną społeczną, samorządową i akademicką w obszarze transformacji energetycznej i ochrony klimatu.

Raport dostępny jest pod adresem: bit.do/energy-climate-govern