

Marek RAMCZYK, Krzysztof PAWŁOWSKI
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy
Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska

INSTRUMENTY PRAWNE I EKONOMICZNE WSPIERAJĄCE BUDOWNICTWO ENERGOOSZCZĘDNE W POLSCE

W artykule dokonano szczegółowego przeglądu instrumentów prawnych dotyczących sektora budownictwa energooszczędnego w Unii Europejskiej i stanu ich wdrożenia w prawie polskim. Omówiono też konsekwencje wprowadzonych przepisów prawa w zakresie budownictwa energooszczędnego dla inwestorów, projektantów i firm związanych z sektorem budowlanym. Unia Europejska, a w tym i Polska, dotychczas nie wprowadziła jednak pełnych i kompleksowych uregulowań prawnych odnoszących się wyłącznie do budownictwa energooszczędnego. Wskazano również instrumenty ekonomiczne wspierające budownictwo energooszczędne w Polsce.

Słowa kluczowe: budownictwo energooszczędne, instrumenty prawne, instrumenty ekonomiczne

WPROWADZENIE

Budownictwo jest jednym z kluczowych obszarów, w których można dokonać znaczących oszczędności energii i minimalizować emisję gazów cieplarnianych. Stąd budynki energooszczędne i pasywne mają istotne znaczenie w kształtowaniu gospodarki niskoemisyjnej.

Budownictwo energooszczędne obejmuje budowę budynków energooszczędnych i budynków pasywnych. Podstawowym kryterium energooszczędności jest uzyskanie odpowiedniego wskaźnika rocznego jednostkowego zapotrzebowania na energię użytkową do celów ogrzewania i wentylacji (EUco), obliczonego zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej z dnia 27 lutego 2015 roku (DzU z 2015 r., poz. 376) [1]. Zgodnie ze standardami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyjmuje się, że „*budynek (dom) energooszczędny*” to budynek (dom), dla którego wskaźnik rocznego jednostkowego zapotrzebowania na energię użytkową do celów ogrzewania i wentylacji $EUco \leq 40 \text{ kWh/m}^2$, natomiast „*budynek (dom) pasywny*” charakteryzuje się wskaźnikiem rocznego jednostkowego zapotrzebowania na energię użytkową do celów ogrzewania i wentylacji $EUco \leq 15 \text{ kWh/m}^2$, przy czym w obowiązujących aktach prawnych nie ma precyzyjnych definicji tych pojęć. Dla porównania budynki standardowe (realizo-

wane w tradycyjnej technologii i spełniające aktualne przepisy) mają przedmiotowy wskaźnik energooszczędności na poziomie $EU_{co} = 90 \div 120 \text{ kWh/m}^2$ [2].

W 2010 roku w prawie unijnym wprowadzono definicję budynku o niemal zerowym zużyciu energii. Zgodnie z art. 2 pkt 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 153 z dnia 18 czerwca 2010 roku) - wdrożonej w prawie polskim ustawą o charakterystyce energetycznej budynków z dnia 29 sierpnia 2014 roku (DzU z 2014 r., poz. 1200 z późniejszymi zmianami) - przez „*budynek o niemal zerowym zużyciu energii*” należy rozumieć budynek o bardzo wysokiej charakterystyce energetycznej określonej zgodnie z wytycznymi zawartymi w załączniku I dyrektywy, przy czym niemal zerowa lub bardzo niska ilość wymaganej energii powinna pochodzić w bardzo wysokim stopniu z energii ze źródeł odnawialnych, w tym z energii ze źródeł odnawialnych wytwarzanej na miejscu lub w pobliżu. W Polsce standard ten będzie obowiązywać od 1 stycznia 2021 roku dla wszystkich budynków, a dla budynków zajmowanych przez władze publiczne i będących ich własnością od 1 stycznia 2019 roku.

1. INSTRUMENTY PRAWNE DOTYCZĄCE BUDOWNICTWA ENERGOOSZCZĘDNEGO

W Polsce zgodnie z obowiązującym prawem najwyższym aktem prawnym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (DzU z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami). Nie zawiera ona jednak regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do zagadnienia budownictwa energooszczędnego. Uregulowania prawne w tym zakresie pośrednio wprowadza natomiast Unia Europejska. Każda uchwalona dyrektywa Unii Europejskiej musi zostać wdrożona w prawie polskim. Unia Europejska dotychczas nie wprowadziła jednak pełnych i kompleksowych uregulowań prawnych odnoszących się wyłącznie do budownictwa energooszczędnego. Uchwalone dyrektywy unijne regulują szersze zagadnienia (zwłaszcza efektywność energetyczną) i tylko częściowo dotyczą budowy obiektów energooszczędnych i pasywnych. Stąd w tym zakresie prawodawstwo w Unii Europejskiej, a w tym i w Polsce, nie jest skodyfikowane w jednym wiodącym akcie prawnym (przepisy prawne są rozproszone w różnych aktach prawnych).

1.1. Regulacje prawne w prawodawstwie Unii Europejskiej

Obszaru budownictwa energooszczędnego w Unii Europejskiej dotyczą - przedstawione w porządku chronologicznym - następujące akty prawne [3, 4]:

- Dyrektywa 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 1 z dnia 4 stycznia 2003 roku),

- Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 roku w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 114 z dnia 27 kwietnia 2006 roku),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 140 z dnia 5 czerwca 2009 roku),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 153 z dnia 18 czerwca 2010 roku),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 roku w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 315 z dnia 14 listopada 2012 roku).

Zgodnie z zapisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 153 z dnia 18 czerwca 2010 roku), stanowiącej nowelizację dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 1 z dnia 4 stycznia 2003 roku), za kilka lat wszystkie nowo powstające budynki będą musiały spełniać wyższe standardy energetyczne. Unia Europejska nakłada na państwa członkowskie obowiązek, aby: 1) do dnia 31 grudnia 2020 roku wszystkie nowe budynki były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii i 2) po 31 grudnia 2018 roku nowe budynki zajmowane przez władze publiczne i będące ich własnością były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii. Poza tym państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowania krajowych planów mających na celu zwiększenie liczby budynków o niemal zerowym zużyciu energii.

1.2. Regulacje prawne w prawodawstwie polskim

Polska, przystępując od 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej, ma obowiązek zaimplementowania w prawie polskim każdej uchwalonej przez nią dyrektywy. Na dzień 30 września 2016 roku stan wdrażania unijnych aktów prawnych dotyczących budownictwa energooszczędnego do prawodawstwa polskiego nie jest pełny. Aktualnie w Polsce w obszarze budownictwa energooszczędnego obowiązują następujące akty prawne [5]:

- Ustawa o charakterystyce energetycznej budynków z dnia 29 sierpnia 2014 roku (DzU z 2014 r., poz. 1200 z późniejszymi zmianami),
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej z dnia 27 lutego 2015 roku (DzU z 2015 r., poz. 376),

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie sposobu dokonywania i szczegółowego zakresu weryfikacji świadectw charakterystyki energetycznej oraz protokołów z kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji z dnia 17 lutego 2015 roku (DzU z 2015 r., poz. 246),
- Ustawa o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 roku (DzU z 2011 r., Nr 94, poz. 551 z późniejszymi zmianami),
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, wzoru karty audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii z dnia 10 sierpnia 2012 roku (DzU z 2012 r., poz. 962),
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej z dnia 21 grudnia 2012 roku (MP z 2013 r., poz. 15),
- Ustawa „Prawo ochrony środowiska” z dnia 27 kwietnia 2001 roku (DzU z 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami),
- Ustawa „Prawo energetyczne” z dnia 10 kwietnia 1997 roku (DzU z 1997 r., Nr 54, poz. 348 z późniejszymi zmianami),
- Ustawa „Prawo budowlane” z dnia 7 lipca 1994 roku (DzU z 1994 r., Nr 89, poz. 414 z późniejszymi zmianami),
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego z dnia 25 kwietnia 2012 roku (DzU z 2012 r., poz. 462),
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego z dnia 21 czerwca 2013 roku (DzU z 2013 r., poz. 762),
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 roku (DzU z 2002 r., Nr 75, poz. 690 z późniejszymi zmianami),
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 5 lipca 2013 roku (DzU z 2013 r., poz. 926),
- Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów z dnia 21 listopada 2008 roku (DzU z 2008 r., Nr 223, poz. 1459 z późniejszymi zmianami),
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów z dnia 2 kwietnia 2014 roku (DzU z 2014 r., poz. 712),
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego z dnia 17 marca 2009 roku (DzU z 2009 r., Nr 43, poz. 346),
- Ustawa o odnawialnych źródłach energii z dnia 20 lutego 2015 roku (DzU z 2015 r., poz. 478).

2. INSTRUMENTY EKONOMICZNE WSPOMAGAJĄCE BUDOWNICTWO ENERGOOSZCZĘDNE W POLSCE

Środki prawno-administracyjne regulujące zagadnienia energooszczędności w sektorze budowlanym w Polsce są wzmacniane instrumentami finansowymi. Do wiodących programów wspierających rozwój budynków o niskim zużyciu energii zaliczamy [6]:

- Program Priorytetowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) „Poprawa efektywności energetycznej”. Część 2) Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych”,
- Program Priorytetowy NFOŚiGW „LEMUR - Energooszczędne budynki użyteczności publicznej”,
- Program Priorytetowy NFOŚiGW „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii. Część 2) PROSUMENT - linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii”,
- Program Priorytetowy NFOŚiGW „BOCIAN - Rozproszone, odnawialne źródła energii”,
- Program Priorytetowy NFOŚiGW „KAWKA - Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”,
- Program Priorytetowy NFOŚiGW „Inwestycje energooszczędne w małych i średnich przedsiębiorstwach”,
- Program Priorytetowy NFOŚiGW „System zielonych inwestycji. Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”,
- Programy Priorytetowe Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Program Priorytetowy Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego „PL04 Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii”,
- Szwajcarsko-Polski Program Współpracy. Cel 2: „Zwiększenie efektywności energetycznej i redukcja emisji, w szczególności gazów cieplarnianych i niebezpiecznych substancji”,
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Oś Priorytetowa I. Priorytet inwestycyjny 4.III. „Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym”,
- Regionalne Programy Operacyjne (RPO),
- Fundusz Termomodernizacji i Remontów,
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP),
- programy finansowania banków komercyjnych.

PODSUMOWANIE

Unia Europejska dotychczas nie wprowadziła pełnych i kompleksowych uregulowań prawnych dotyczących wyłącznie budownictwa energooszczędnego. W tym zakresie przepisy prawne w Unii Europejskiej, a w tym i w Polsce, są rozproszone w różnych aktach prawnych. Dla rynku nieruchomości w Polsce najistotniejszą konsekwencją istniejących uregulowań prawnych jest to, że do dnia 31 grudnia 2020 roku wszystkie nowe budynki muszą być budynkami o niemal zerowym zużyciu energii oraz po 31 grudnia 2018 roku nowe budynki zajmowane przez władze publiczne i będące ich własnością muszą być budynkami o niemal zerowym zużyciu energii. Takie wymogi prawne spowodowały w Polsce uchwalenie przez Radę Ministrów krajowego planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii [7], uwzględniającego m.in. instrumenty finansowe wspierające rozwój budownictwa efektywnego energetycznie.

LITERATURA

- [1] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej z dnia 27 lutego 2015 roku, DzU z 2015 r., poz. 376.
- [2] Kaniszewska A., Wprowadzenie do budownictwa energooszczędnego i pasywnego, <http://www.chronmyklimat.pl/projekty/energooszczedne>, 2013.
- [3] Informacje o aktach prawnych Unii Europejskiej, <http://www.europa.eu>, dostęp: 30.09.2016 r.
- [4] Informacje o aktach prawnych Unii Europejskiej, <http://buildingsplatform.org>, dostęp: 30.09.2016 r.
- [5] Dane dotyczące polskich aktów prawnych, <http://www.sejm.gov.pl>, dostęp: 30.09.2016 r.
- [6] Informacje Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), <http://www.nfosigw.gov.pl>, dostęp: 30.09.2016 r.
- [7] Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2015 roku w sprawie przyjęcia „Krajowego Planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii”.

LEGAL AND ECONOMIC INSTRUMENTS SUPPORTING IN THE ENERGY-EFFICIENT BUILDING INDUSTRY IN POLAND

In this paper you can find a detailed analysis of legal regulations concerning energy-efficient building industry sector in the European Union and their implementation into the Polish legal system. We have also discussed the consequences of the legal regulations introduced in the energy-efficient building industry area, which might be useful for investors, designers and companies from construction industry. However, the European Union, including Poland, has not introduced any legal regulations exclusively regarding energy-efficient building industry. The article presents other ways of supporting the energy-efficient building industry in Poland.

Keywords: energy-efficient building industry, legal instruments, economic instruments