



Warszawa, 16 kwietnia 2018 r.

## Stanowisko ruchu Więcej Niż Energia

wobec projektu Ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzającej ramy prawne działania **programu pilotażowego StopSmog**, będącego częścią rządowego programu Czyste Powietrze

*„Jako z naręcza drzewa większy jest płomień niż z jednej szczapy  
tak z wielu głów – bezpieczniejsza niżli z jednej rada.”*

*Henryk Sienkiewicz*

Z uznaniem przyjmujemy wszystkie systemowe działania mogące ograniczyć wielki problem zanieczyszczenia powietrza w naszym kraju. Program walki ze smogiem poprzez poprawę efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych jest instrumentem długo oczekiwanym przez ruch Więcej Niż Energia, czego wyrazem był m.in. zorganizowany 5 miesięcy temu **II Kongres Energetyki Obywatelskiej**<sup>1</sup>, poświęcony właśnie temu zagadnieniu.

Omawiany projekt programu ma szansę stać się narzędziem walki ze smogiem poprzez ograniczanie skali ubóstwa energetycznego w wybranych regionach o najbardziej zanieczyszczonym powietrzu, dotyczy jednak wyłącznie osób ubogich **ekonomicznie**. Liczne badania wskazują, że **ubóstwo energetyczne i ekonomiczne pokrywają się jedynie w części**<sup>2</sup>. Problem z pokryciem wysokich kosztów energii nie dotyczy wyłącznie osób o niskich dochodach, zaś wśród osób o niskich dochodach nie wszystkie są ubogie energetycznie.

Jeśli walka o czyste powietrze ma być skuteczna, to musi być prowadzona wielotorowo. Z tego względu niniejszy, pilotażowy program dotacyjny, skierowany do bardzo wąskiej grupy – osób skrajnie ubogich ekonomicznie w wybranych 23 gminach – w żadnej mierze nie powinien opóźniać prac nad równoległymi instrumentami, skierowanymi do znacznie szerszej grupy ubogich energetycznie Polek i Polaków. Ta liczna grupa, będąca w nieco lepszej sytuacji finansowej, potrzebuje do podjęcia działań pomocy na mniejszą skalę, niekoniecznie w formie wysokiej dotacji.

<sup>1</sup> <http://wiecejnizenergia.pl/KEO-2017/>

<sup>2</sup> <http://ibs.org.pl/research/ubostwo-energetyczne/>

Odnosząc się do pilotażu projektu StopSmog, pragniemy przekazać następujące uwagi:

## UWAGI MERYTORYCZNE

1. Biorąc pod uwagę skalę smogu w kraju oraz liczbę gospodarstw domowych, które potrzebują pomocy w podniesieniu swojej efektywności energetycznej, **środki dostępne w projekcie pilotażowym są bardzo ograniczone**. Można szacować, że pozwolą one na modernizację około 3 – 4 tysięcy domów, co daje średnio około 120 – 150 inwestycji w każdej z 23 gmin, które obejmuje pilotaż. Brakuje jednak informacji na temat rozpisania poszczególnych działań w czasie.

Krytycznie odnosimy się do podstawowego założenia Programu, aby bardzo wąskiej grupie obywateli finansować bardzo kosztowną inwestycję (liczoną w dziesiątkach tysięcy złotych) w formie **dotacji o intensywności wynoszącej 100%**. Proponowane w Programie zasady rodzą wysokie ryzyko nadużyć, jeśli chodzi o wybór beneficjentów (nieprecyzyjne kryteria dostępu, kryterium dochodowe wymaga przedstawienia zaświadczenie o dochodach jedynie za 3 ostatnie miesiące) oraz godzą w poczucie sprawiedliwości społecznej. Ponieważ dofinansowanie dotyczyć będzie bardzo ograniczonej liczby beneficjentów na terenie danej gminy (ok. 100 - 150 domów) to osoby, które spełnią kryteria, a nie zostaną zakwalifikowane do Programu, będą miały uzasadnione poczucie krzywdy. Jednocześnie, ze względu na pilotażowy charakter Programu, szanse, że zbliżone kryteria i intensywność dofinansowania będą obowiązywały w późniejszym czasie w programie ogólnopolskim są znikome.

**Za kontrowersyjną uważamy decyzję, aby walkę ze smogiem rozpoczynać od przedsięwzięć wymagających dotacji na poziomie 100%**. Działanie takie jest nie tylko niespotykane nawet w znacznie zamożniejszych krajach europejskich, ale też nieefektywne zarówno ze względu na ograniczanie skali i zasięgu efektu ekologicznego (ograniczanie smogu), który jest podstawą całego przedsięwzięcia oraz ze względu na wysoki koszt w przeliczeniu na jednostkę ograniczonej emisji.

Postulujemy, aby **uelastyczyć kryterium dochodowe** dla beneficjentów w ten sposób, by gospodarstwa domowe nieznacznie przekraczające określone w projekcie poziomy dochodu, mogły otrzymać pomoc dotacyjną, ale w mniejszej wysokości. Zgodnie z zapisami projektu to gminy wskazują nieruchomości do programu i to gminy powinny wskazać optymalne rozwiązania, które pozwolą zmaksymalizować efekt ekologiczny (ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza) przy jak najniższych nakładach. W opisanym powyżej przypadku gminy mogą nie mieć możliwości by w całości wyeliminować lokalne „zagłębia smogowe” jeżeli pojedyncze gospodarstwa, które bardzo zanieczyszczają okolicę, nie spełnią kryterium dochodowego.

2. **Precyzyjna ocena poziomu ubóstwa energetycznego oraz rzeczywiste potrzeby mieszkańców powinny być dokonywane indywidualnie przez ekspertów na poziomie lokalnym**. Dopiero na takiej podstawie w wyjątkowych sytuacjach można rozważać pokrycie w 100% kosztów przedsięwzięcia. Jednocześnie dobrym rozwiązaniem

proponowanym w Programie jest możliwość częściowego wkładu własnego beneficjenta w postaci pracy na rzecz gminy.

W naszej ocenie zasadne jest również wprowadzenie **wymogu choćby niewielkiej finansowej partycypacji beneficjentów w kosztach przedsięwzięcia**. Pozwoliłoby to na zrealizowanie znacznie większej liczby inwestycji niskoemisyjnych, zwiększając skalę przedsięwzięcia i dodatkowo propagując ideę walki z ubóstwem energetycznym.

Mechanizm partycypacji finansowej beneficjentów mógłby polegać np. na nieoprocentowanym wkładzie własnym, ew. rozłożonym na wieloletnie raty, z wpisem do hipoteki (wsparcie przypisane do budynku). Umożliwiłoby to bardziej sprawiedliwy, szerszy dostęp do wsparcia i zwiększyło zarówno ilość zmodernizowanych domów jak i efekt ekologiczny.

W naszej ocenie **niezbędne jest stworzenie mechanizmu lokalnego doradztwa energetycznego**. Tego typu rozwiązania stosowane są od wielu lat we Francji przez Krajową Agencję ds. Mieszkalnictwa (ANAH) w ramach realizowanego przez nią programu Habiter Mieux (Mieszkać Lepiej), skierowanego właśnie do osób ubogich energetycznie. W warunkach polskich przykładem tego typu jednostki może być Biuro Zarządzania Energią w Lublinie, ale możliwe są również inne rozwiązania np. doradcy funkcjonującego przy ośrodku pomocy społecznej.

3. Projekt obliguje gminy do zabezpieczenia w budżecie co najmniej 30% szacowanych całkowitych kosztów realizacji przedsięwzięć, co oznacza średnio około 2,3 mln złotych na każdą gminę. **Są to znaczące środki i z pewnością gminy nie będą mogły ich zabezpieczyć w bieżącym roku budżetowym (uchwała budżetowa) w związku z czym program nie zostanie uruchomiony w tym roku**. Rodzi się pytanie, czy w przyszłym roku wszystkie gminy będą w stanie wyłożyć takie kwoty (z definicji są to niewielkie gminy do 100 tys. mieszkańców).
4. **Skala ambicji programu, nawet ograniczonego wielkością dostępnego budżetu, jest dalece niewystarczająca**, biorąc pod uwagę stan technologii budowlanych i wiedzy eksperckiej z zakresu efektywności energetycznej. W artykule 11b ust. 1 pkt 2, zakłada się, że: *„zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczone łącznie dla wszystkich budynków mieszkalnych objętych tym programem wynosi nie mniej niż 50% energii finalnej”*. Tymczasem nawet podstawowe inwestycje w termoizolacje mogą zapewnić znacznie większy wzrost efektywnego wykorzystania energii cieplnej. **Dlatego też postulujemy podniesienie tego wskaźnika z poziomu 50% do 70%**.
5. **Finansowanie Programu powinno pochodzić z systemu handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub> (EU ETS), które są dedykowane m.in. na inwestycje w OZE oraz poprawę efektywności energetycznej**. Zgodnie z Dyrektywą EU ETS, co najmniej połowa środków pozyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji powinna zostać przeznaczona na cele związane z ochroną klimatu i zrównoważoną energetyką. W ten sposób finansowana jest od 2000 roku wspomniana wcześniej francuska Krajowa Agencja ds. Mieszkalnictwa (ANAH).

Pominięcie tego źródła finansowania dziwi tym bardziej, że opracowany w Ministerstwie Środowiska Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030) wprost wskazuje Fundusz Modernizacyjny EU ETS jako potencjalne źródło finansowania działań środowiskowych w ramach Polityki Klimatycznej 2020 – 2030.

Według projektu środki na sfinansowanie programu pilotażowego mają pochodzić z opłaty recyklingowej (torebki jednorazowe). Wpływy z tego tytułu są jednak **trudne do oszacowania i niepewne**, szczególnie, że branża handlowa w większości wycofała się ze sprzedaży „opodatkowanych” foliówek. Społeczne niezrozumienie może budzić również przeznaczanie środków z gospodarki odpadami na ochronę powietrza, co jest **niezgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”**.

6. W zakresie wymiany źródeł ogrzewania na niskoemisyjne – **należy wykluczyć instalacje spalania węgla**. W Programie finansowanym ze środków publicznych powinny być instalowane źródła odnawialne, a tam gdzie to możliwe - ciepło sieciowe lub gaz. Wykluczenie węgla pozwoli przy tych samych nakładach uzyskać większy efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji gazów cieplarnianych – spalanie węgla nawet w najnowocześniejszych urządzeniach pozostaje bowiem źródłem emisji CO<sub>2</sub> i jako takie nie powinno być wspierane ze środków publicznych. Za odnawialnymi źródłami energii przemawiają również korzyści społeczne, takie jak większa wygoda użytkowników wynikająca z bezobsługowego charakteru tych instalacji oraz braku konieczności zakupu paliwa.
7. **Efektywność programu jest uwarunkowana niezbędnym wsparciem eksperckim w zakresie wyboru i weryfikacji beneficjentów, inżynierii finansowej środków, a także analizy zrealizowanych przedsięwzięć**. Dlatego też postulujemy powołanie specjalnego zespołu ds. Termomodernizacji i Remontów Domów Jednorodzinnych i Ubóstwa Energetycznego, który odpowiadałby za wsparcie eksperckie wszystkich instytucji zaangażowanych w programowanie i dystrybucję środków na poziomie centralnym.

Niezależnie od powyższego uważamy za celowe zobowiązanie gmin do zabezpieczenia udziału **lokalnych doradców energetycznych** na wszystkich etapach realizacji pilotażu jako warunku koniecznego do otrzymania środków. Szkolenia dla doradców energetycznych są realizowane m.in. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

## UWAGI TECHNICZNE:

8. brak uzasadnienia dla **ograniczenia ilości budynków w gminie do 13% łącznej liczby budynków** mieszkalnych jednorodzinnych oraz budynków mieszkalnych wielorodzinnych o liczbie lokali mieszkalnych nie większej niż 4 zlokalizowanych na terenie gminy
9. brak wytycznych odnośnie zakresu przedstawianej przez gminę ministrowi właściwemu ds. gospodarki **informacji dotyczącej emisji do powietrza** substancji mających szkodliwy

wpływ na zdrowie ludzi na obszarze gminy przez urządzenia grzewcze na paliwo stałe. Doprecyzowanie zakresu i wymaganej precyzji tej informacji jest istotne ze względu na wysokie koszty badań jakości powietrza oraz konieczność zabezpieczenia przez gminy środków w budżecie.

Warto wskazać, że generalnie zasadność tego wymogu jest dyskusyjna. Wybór regionów objętych programem pilotażowym została oparta na kryterium najgorszej w Polsce jakości powietrza. Dane dostępne w systemie monitoringu powietrza pochodzą z pojedynczych stacji pomiarowych. Przestrzenne zróżnicowanie zanieczyszczeń na terenie miasta, możliwe byłoby dopiero po przeprowadzeniu przez gminę dodatkowych badań w sezonie grzewczym, co nie tylko podniosłoby koszty dla gminy, ale też znacznie opóźniło realizację programu.

10. niejasność zapisu o konieczności zwrotu na rzecz gminy części kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego **w przypadku przeniesienia własności lub udziału we współwłasności budynku lub jego części**. Zapis w obecnej formie penalizuje m.in. sytuację w której dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości na drodze dziedziczenia po śmierci dotychczasowego właściciela.
11. **solidarna odpowiedzialność współwłaścicieli lub współposiadaczy samoistnych** w przypadku, gdy w budynku mieszkalnym wielorodzinnym o liczbie lokali mieszkalnych od 2 do 4, przed upływem 10 lat od zakończenia przedsięwzięcia niskoemisyjnego w budynku stosowane będzie jakiegokolwiek urządzenie grzewcze na paliwo stałe, niespełniające standardów niskoemisyjnych lub bez zgody gminy naruszona zostanie integralność urządzeń, instalacji lub innych elementów, będących przedmiotem przedsięwzięcia niskoemisyjnego. W obecnej sytuacji w przypadku złamania przedmiotowych warunków przez jednego z kilku, niezależnych współwłaścicieli nieruchomości wszyscy współwłaściciele narażeni są na poniesienie kosztów **co jest przykładem stosowania zasady odpowiedzialności zbiorowej i w naszej ocenie nie powinno mieć miejsca**.

## DOBRE PRAKTYKI DO WYKORZYSTANIA

Przykładem rozwiązania uwzględniającego partycypację beneficjenta jest mechanizm stosowany w amerykańskim programie PACE (Property Assessed Clean Energy) - długoterminowego, prywatnego finansowania energii odnawialnej i poprawy efektywności energetycznej domów i przedsiębiorstw. W ramach Programu właściciele budynków mogą skorzystać z finansowania do 100% inwestycji na działania proefektywnościowe, które jest zwracane w formie dodatkowego, często nieopodatkowanego, zobowiązania podatkowego. Mechanizm PACE umożliwia zwrot zadłużenia w ratach przez okres do 20 lat, a **uzyskanie dofinansowania związane jest w hipoteką budynku, dzięki czemu nawet osoby o niskich dochodach mają szansę je uzyskać**. Jednocześnie zobowiązanie powiązane jest z nieruchomością, a nie jej właścicielem więc nie ogranicza to możliwości zbycia domu.

Również wspomniany już **program Mieszkać Lepiej (Habiter Mieux) francuskiej Krajowej Agencji ds. Mieszkalnictwa** przewiduje obligatoryjną partycypację beneficjentów w realizowanym przedsięwzięciu. ANAH finansuje **od 45 do 60% kosztu prac** (w zależności od zdiagnozowanego poziomu ubóstwa gospodarstwa domowego), **10%** finansowania pochodzi od samorządu, a pozostałe **30 - 45%** stanowi wkład własny beneficjenta. Obowiązującą regułą jest, że **wkład państwa nie powinien wynosić więcej niż 80%, a finansowanie 100% inwestycji termomodernizacyjnej dopuszczalne jest tylko w skrajnych i bardzo nielicznych przypadkach**. Sposób pokrycia wkładu własnego beneficjenta jest indywidualnie dyskutowany i ustalany z beneficjentem przez doradcę energetycznego z uwzględnieniem różnych dostępnych na rynku narzędzi finansowych.

Ostatnią dobrą praktyką, jaką – nawiązując do przytoczonego na wstępie motto – pragniemy wskazać, jest prowadzenie szeroko komunikowanych, otwartych i organizowanych z wyprzedzeniem konsultacji eksperckich wszelkich programów o tak szerokim znaczeniu jak przedmiotowy projekt pilotażowego programu StopSmog. Jesteśmy przekonani, że gdyby zaproszenie do niniejszych konsultacji zaadresowane zostało do szerszego grona interesariuszy, niż tylko jednostek samorządowych mogących przystąpić do programu, jego ostateczny kształt mógłby tylko zyskać.

Jako ruch Więcej Niż Energia deklarujemy gotowość współpracy i zaangażowania na dalszych etapach prac nad wszelkimi instrumentami walki ze smogiem.