

Uwagi Instytutu Ekonomii Środowiska w ramach konsultacji publicznych Planu Społeczno-Klimatycznego

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.6 Szacowane łączne koszty planu

Uwaga ogólna

Treść uwagi: Zakres i cele przewidzianych działań w PSK pokryją jedynie małą część potrzeb związanych z transformacją energetyczną budynków osób narażonych na ubóstwo energetyczne. W związku z tym postulujemy, aby na działania zaplanowane w ramach PSK przeznaczone zostały wszystkie wpływy z systemu ETS2, a nie jedynie obowiązkowe minimum.

Uzasadnienie: PSK przewiduje wsparcie zaledwie około 140 000 gospodarstw domowych w ramach programu „Czyste Powietrze”. Tymczasem program ten ma pomóc 2,5 milionom gospodarstw domowych. Brak jest wsparcia inwestycyjnego dla osób mieszkających w budownictwie wielorodzinnym – około 1 milion mieszkań ogrzewanych jest za pomocą pieców i kotłów na paliwa stałe, głównie węglem. Planowane jest wsparcie do termomodernizacji zaledwie 2344 budynków komunalnych – to mniej niż jeden budynek na gminę. W ramach wsparcia dla przedsiębiorstw przewidziano, że pomoc uzyska jedynie 8% firm potencjalnie kwalifikujących się do tej pomocy. Widać więc, że choć większość działań w zakresie komponentu budynkowego idzie w dobrym kierunku, to niestety ich zakres jest co najmniej kilukrotnie za mały. Dlatego też postulujemy, aby na działania przewidziane Społecznym Planem Klimatycznym przeznaczono znacznie większe środki, czyli przynajmniej wszystkie wpływy z ETS2.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.1 Komponent C1 – Sektor Budynków

Uwaga ogólna

Treść uwagi: Do części inwestycyjnej dotyczącej budynków należy dodać komponent wsparcia wymiany źródeł ciepła wykorzystujących węgiel w budynkach wielorodzinnych. Wsparcie to

powinno przysługiwać na instalację nowego źródła ciepła oraz podstawowe prace modernizacyjne w obrębie mieszkania, np. wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, instalację wentylacji mechanicznej, itp. Może to być zrealizowane poprzez zasilenie budżetu programu „Ciepłe Mieszkanie”, zarządzanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Sam program należy poddać ocenie i wprowadzić ewentualne reformy, zaprojektowane we współpracy z samorządami, w których występuje znaczne nagromadzenie tego typu zasobu mieszkaniowego.

Uzasadnienie: Szacunki Instytutu Ekonomii Środowiska [Ewaluacja funkcjonowania programu „Ciepłe Mieszkanie”, wrzesień 2020⁴] wskazują, że w 2021 roku około 1 060 000 mieszkań w budownictwie wielorodzinnym było ogrzewanych za pomocą urządzeń spalających paliwa stałe, głównie węgiel. Z tego około 410 000 było ogrzewanych piecami kaflowymi, a pozostałe 650 000 kotłami na paliwa stałe. Ze względu na to, że budynki te znajdują się w tkance miejskiej, można założyć, że większość osób w nich mieszkających nie ma dostępu do własnej biomasy i raczej korzysta z węgla do zasilania tych źródeł. To z kolei oznacza, że koszt ogrzewania po wprowadzeniu opłat związanych z systemem ETS2 znacznie wzrośnie wraz z rosnącą ceną węgla. Mieszkania te zamieszkiwane są w większości przez osoby ubogie. Niezrozumiałym jest wykluczenie tej grupy odbiorców ze wsparcia inwestycyjnego – jedynie niewielka ich część zostanie objęta wsparciem w zakresie komponentu I6: Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – wspieranie renowacji budynków. W ramach programu „Ciepłe Mieszkanie”, który oferował tego typu dofinansowanie nie są prowadzone nowe nabory. Oznacza to, że osoby z tej grupy nie mają obecnie żadnego źródła wsparcia inwestycyjnego. W obecnym kształcie Społeczny Plan Klimatyczny również nie wypełnia tej luki. Jest to znacząca grupa osób, która doświadczy zwiększonych kosztów ogrzewania oraz będzie znacznie mocniej dotknięta zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Dlatego też komponent inwestycyjny w ramach PSK musi objąć również te osoby.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.1.2.6. Inwestycja: (I6) Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – wspieranie renowacji budynków

Str. 110 i dalej

Treść uwagi: Należy doprecyzować, że wsparcie inwestycyjne będzie kierowane nie tylko do budynków, które w 100% stanowią własność komunalną, ale również do budynków, w których część mieszkań to mieszkania komunalne, a część to mieszkania prywatne. Należy również

zapewnić priorytet tym budynkom, gdzie przynajmniej część lokali ogrzewana jest za pomocą węgla (na podstawie deklaracji CEEB).

Uzasadnienie: Wiele mieszkań komunalnych znajduje się w budynkach o mieszanej strukturze własnościowej – część mieszkań jest własnością gminy, a część własnością prywatną. Przykładowo, zebrane w 2020 roku dane z województwa dolnośląskiego wskazują, że większość komunalnych lokali mieszkalnych (50-80%) znajduje się właśnie w budynkach o własności mieszanej. Wiele mieszkań prywatnych w tego typu budynkach było uprzednio mieszkaniem komunalnymi i zostało wykupionych przez najemców, którzy skorzystali z bonifikaty. Mieszkania, które nie zostały wykupione często zamieszkiwane są przez osoby z najniższych grup dochodowych, a więc często szczególnie zagrożone ubóstwem energetycznym. Należy więc zapewnić, że wsparcie w ramach tego komponentu PSK będzie przysługiwać również tym budynkom. Wsparcie powinno być kierowane w pierwszej kolejności do budynków, w których przynajmniej część lokali ogrzewana jest węglem, ze względu na fakt, że system ETS2 najmocniej przełoży się na wzrost cen węgla.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.1.2.6. Inwestycja: (I6) Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – wspieranie renowacji budynków

Str. 111

Treść uwagi: Z zakresu wsparcia należy usunąć wymianę wind na energooszczędne.

Uzasadnienie: Biorąc pod uwagę bardzo ograniczony budżet działania (wsparcie mniej niż 2 500 budynków) należy skupić się na ograniczaniu kosztów związanych z wprowadzaniem ETS2. Windy nie należą do takich urządzeń – wykorzystują energię elektryczną, której cena nie będzie zależna od ETS2. Wydatkowanie funduszy z ETS2 na tego typu inwestycje jest niezrozumiałe i niecelowe.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.3.2.1. Działanie: (M1) Bezpośrednie wsparcie dochodów

Str. 272

Treść uwagi: Należy usunąć kryterium wiekowe

Uzasadnienie: Osoby zagrożone ubóstwem energetycznym lub jego doświadczające znajdują się w różnych grupach wiekowych. Zastosowanie tego kryterium jest niesprawiedliwe i wyklucza takie grupy jak choćby rodziny wielodzietne czy osoby niepełnosprawne. Analizy przeprowadzone przez Instytut Badań Strukturalnych wskazują, że nawet przy zastosowaniu jedynie kryterium dochodowego całościowe wsparcie w tym komponencie zamknie się w budżecie 12 mld zł. Biorąc pod uwagę, że maksymalny budżet, który może zostać przeznaczony na transfery to 15 mld zł, nie ma powodu do tak dużego zawężania kryteriów dostępu do tego wsparcia.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.3.2.1. Działanie: (M1) Bezpośrednie wsparcie dochodów

Str. 272

Treść uwagi: Należy doprecyzować kryterium zamieszkiwania w budynku posiadającym indywidualne lub lokalne źródło ciepła zasilane paliwami kopalnymi, tak aby wsparcie było udzielane zarówno osobom zamieszkującym budynki jednorodzinne jak i wielorodzinne (mieszkania ogrzewane paliwami kopalnymi).

Uzasadnienie: Szacunki Instytutu Ekonomii Środowiska [Ewaluacja funkcjonowania programu „Ciepłe Mieszkanie”, wrzesień 2020⁴] wskazują, że w 2021 roku około 1 060 000 mieszkań w budownictwie wielorodzinnym było ogrzewanych za pomocą urządzeń spalających paliwa stałe, głównie węgiel. Z tego około 410 000 było ogrzewanych piecami kaflowymi, a pozostałe 650 000 kotłami na paliwa stałe. Ze względu na to, że budynki te znajdują się w tkance miejskiej, można założyć, że większość osób w nich mieszkających nie ma dostępu do własnej biomasy i korzysta raczej z węgla do zasilania tych źródeł. To z kolei oznacza, że koszt ogrzewania po wprowadzeniu opłat związanych z systemem ETS2 znacznie wzrośnie wraz z rosnącą ceną węgla. Mieszkania te zamieszkiwane są w większości przez osoby ubogie. Należy zapewnić, że wsparcie w postaci transferów będzie kierowane również do tej grupy odbiorców. W obecnym brzmieniu tego kryterium nie jest to jasne.

Ponadto przy obecnym brzmieniu kryterium, wsparcie mogłoby być kierowane również do mieszkań ogrzewanych np. z sieci ciepłowniczej, które znajdują się w budynkach gdzie inne mieszkania ogrzewane są np. gazem lub węglem. To nie powinno mieć miejsca, gdyż ogrzewanie z sieci czy też prądem nie jest objęte ETS2. Wsparcie nie powinno trafiać ani do gospodarstw domowych ogrzewających się źródłami zasilanymi podpadającymi pod ETS1 (prąd, ogrzewanie

miejskie), ani do gospodarstw ogrzewających biomasą, która nie jest włączona ani do ETS1 ani do ETS2.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.3.2.1. Działanie: (M1) Bezpośrednie wsparcie dochodów

Str. 272

Treść uwagi: Należy zmienić zapisy dotyczące potwierdzenia źródła ciepła na paliwa kopalne w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków wprowadzając wymóg, aby posiadanie źródła ciepła na paliwo kopalne było potwierdzone kontrolą przeprowadzoną przez jeden z następujących podmiotów: kominiarz, urzędnik gminny, pracownik ośrodka pomocy społecznej, strażnik gminny lub osoba uprawniona do sporządzania wymaganych prawem okresowych przeglądów instalacji dymowych i kominowych i wpisywania tych informacji do CEEB. Kontrola powinna stwierdzać nie tylko czy zadeklarowane źródło ciepła rzeczywiście istnieje, ale również czy jest wykorzystywane (faktury za gaz, węgiel, olej), zgromadzony węgiel, itp.) Wynik kontroli powinien być wprowadzony do bazy CEEB. Do osób otrzymujących dodatek powinni udać się z wizytą pracownicy OPS w celu przedstawienia oferty inwestycyjnej na wymianę źródła ciepła i termomodernizację oraz jasnego poinformowania, że dodatek jest regresywny i ograniczony w czasie, a bez zmiany źródła ciepła mieszkańiec będzie musiał płacić znacznie więcej za ogrzewanie po ustaniu dopłat. Takie wizyty powinny być składane regularnie, do momentu podjęcia przez mieszkańca decyzji o inwestycji w nowe źródło ciepła.

Uzasadnienie: Doświadczenia z wprowadzania dodatku węglowego w 2022 roku pokazują, że decyzje o przyznaniu wsparcia nie mogą być oparte jedynie o niezweryfikowaną deklarację mieszkańca. Perspektywa zdobycia 3000 zł doprowadziła w 2022 roku do sytuacji, w której wiele złożonych do CEEB deklaracji było fałszywych lub dotyczyło niewykorzystywanego źródła ciepła. Dlatego postulujemy, aby przy ubieganiu się o transfer pieniężny w ramach PSK dane złożone w deklaracji były potwierdzone podczas wizyty kontrolnej i zapisane w CEEB. Takie wizyty mogłyby być wykonywane przez: kominiarzy, urzędników gminnych, pracowników ośrodków pomocy społecznej, strażników gminnych lub osoba uprawniona do sporządzania wymaganych prawem okresowych przeglądów instalacji dymowych i kominowych i wpisywania tych informacji do CEEB. W przeciwnym razie wsparcie finansowe będzie mogło być bezpodstawnie pozyskiwane, a dane zbierane w CEEB będą jeszcze mniej wiarygodne.

Ważnym jest, aby w trakcie wizyty kontrolnej sprawdzane było nie tylko czy dane źródło ciepła jest zainstalowane, ale również czy jest ono w rzeczywistości wykorzystywane. Można to zrobić na podstawie faktur lub sprawdzenia czy zgromadzony jest opał (węgiel, olej). Równie istotne jest,

aby do osób pobierających zasiłek udali się z wizytą pracownicy OPS i przedstawili ofertę wsparcia w zakresie wymiany źródła ciepła i termomodernizacji, a także aby udzielili oni niezbędnego wsparcia w zakresie tych inwestycji. Powinni oni jasno informować, że wsparcie ma charakter czasowy i degresywny. Jest to ważne, gdyż w przeciwnym razie istnieje ryzyko, że osoby otrzymujące zasiłek nie podejmą działań inwestycyjnych, nie będąc świadomym, że zasiłek jest ograniczony w czasie, a jego wartość będzie maleć, przy rosnącej cenie paliw kopalnych.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.3.2.1.4 Finansowanie i koszty

Str. 282

Treść uwagi: W sekcji „Uzasadnienie wiarygodności i zasadności szacunkowych kosztów, w razie potrzeby, z uwzględnieniem specyfiki krajowej” należy odnieść się do kosztów związanych z ogrzewaniem domów i mieszkań za pomocą paliw kopalnych, a nie kosztów energii elektrycznej.

Uzasadnienie: ETS2 nie przełoży się na koszt energii elektrycznej. Elektrownie i elektrociepłownie objęte są już systemem ETS1. Wysokość zasiłku należy odnieść do średnich kosztów ogrzewania węglem, gazem i olejem opałowym.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.1.2.5. Inwestycja: (I5) Program „Szkolenia dla pracowników OPS w zakresie oferty dla ubogich energetycznie”

Uwaga ogólna

Treść uwagi: Oprócz szkoleń należy zapewnić ciągłe wsparcie dla przeszkolonych już pracowników OPSów. Część budżetu przeznaczonego na szkolenia powinno zostać przesunięte na zapewnienie tego wsparcia. W tym celu można powołać specjalny zespół w ramach Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej. Bieżące wsparcie w postaci: opracowywania materiałów dla beneficjentów końcowych, wyjaśniania wątpliwości, projektowania dodatkowych szkoleń (np. w postaci webinarów), itp.

Uzasadnienie: Biorąc pod uwagę, że kontekst działania przeszkolonych pracowników OPS jest dynamiczny – zmieniające się przepisy, zmieniające się zasady programów finansowych, itp. – należy zadbać o to, aby pracownicy mieli dostęp do bieżących informacji i aktualnych materiałów

informacyjnych i edukacyjnych. Niezbędne jest też bieżące wyjaśnianie ewentualnych wątpliwości, które mogą mieć pracownicy. Dlatego też powinna powstać komórka, która będzie udzielać tego typu wsparcia na bieżąco i dbać o aktualizację niezbędnej wiedzy. Podobne doświadczenia płyną z wdrażania choćby sieci ekodoradców w takich województwach jak małopolskie, śląskie czy mazowieckie. Koszt powstania i funkcjonowania takiej komórki można wydzielić z przewidzianego na inwestycję I5 budżetu, ponieważ 4000 zł na osobę za dwudniowe szkolenie wydaje się być kwotą bardzo wysoką.

Uwaga do rozdziału: FAZA I - 2. Opis środków i inwestycji, kamieni milowych i wartości docelowych

2.1.2.7. Inwestycja: (I7) Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – działania edukacyjne oraz doradztwa energetycznego/klimatycznego w ramach wsparcia sieci doradców klimatycznych zatrudnionych w jst

Uwaga ogólna

Treść uwagi: Należy skoordynować przewidzianą pomoc w tym obszarze z istniejącymi już sieciami doradców energetycznych (WFOŚiGW) oraz gminnych ekodoradców czy operatorów programu „Czyste Powietrze”, a nie tworzyć kolejną sieć doradców, której kompetencje będą się pokrywać z wymienionymi już podmiotami. Finansowana z PSK sieć doradców powinna skupiać się na zapewnieniu specjalistycznej pomocy istniejącym już doradcom gminnym (ekodoradcy, operatorzy, inni pracownicy gminni, np. pracujący w gminnych punktach konsultacyjno-informacyjnych programu „Czyste Powietrze”). Sieć tą powinni tworzyć audytorzy energetyczni, którzy będą wspierać kompetencjami technicznymi pracowników gminnych przy konkretnych inwestycjach w termomodernizację budynków, wymianę źródeł ciepła czy instalację źródeł OZE (np. w konkretnych inwestycjach wspieranych przez gminę w ramach programu „Czyste Powietrze” czy innych działań inwestycyjnych przewidzianych w PSK).

Uzasadnienie: W Polsce funkcjonuje już wiele sieci różnego rodzaju doradców finansowanych ze środków krajowych i unijnych. W kilku województwach funkcjonują ekodoradcy (lub pod inną nazwą): np. małopolskie, śląskie, mazowieckie, podkarpackie, wielkopolskie. Wiele gmin przystąpiło do pełnienia roli operatorów w programie „Czyste Powietrze”. Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej również prowadzą projekt doradztwa energetycznego. Należy więc skoordynować przewidzianą pomoc w tym obszarze z istniejącymi już sieciami doradców. Naszym zdaniem fundusze z PSK mogłyby wypełnić istotną lukę – gminni ekodoradcy czy też urzędnicy gminni pracujący jako operatorzy często potrzebują wsparcia technicznego przy konkretnych inwestycjach, przy których doradzają (problem ten mocno wybrzmiał w badaniach pilotażu systemu operatorów: <https://iee.org.pl/index.php/2024/12/13/ocena-pilotazowej-fazy-modelu-operatorow-programu-priorytetowegoczyste-powietrze/>). Dlatego uważamy, że sieć doradców wspierana w ramach PSK powinna być siecią budowaną na poziomie ponad gminnym i powinna składać się ze specjalistów w zakresie inwestycji w termomodernizację, efektywne źródła ciepła czy OZE. Powinny to być osoby posiadające uprawnienia audytorów energetycznych i być zaangażowane w pomoc pracownikom gminnym przy konkretnych projektach i inwestycjach. W ramach PSK planowane jest sfinansowanie 162 etatów takich doradców, co pozwoli zatrudnić takich specjalistów w mniej niż 7% gmin. Zatem przy przekierowaniu tych środków na doradztwo osadzone w gminach wpływ PSK będzie znikomy. Dlatego postulujemy, aby była to raczej sieć

wyspecjalizowanych, technicznych doradców, udzielających pomocy urzędnikom gminnym przy konkretnych inwestycjach.