STANOWISKO ZWIĄZKU RZEMIOSŁA POLSKIEGO
w ramach konsultacji realizowanych przez Komisję Europejską
< Wsparcie finansowe na rzecz efektywności energetycznej budynków >

WSTĘP

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) jest ogólnopolską, społeczno-zawodową organizacją samorządu gospodarczego, działającą od 1933 roku. Od 2001 r. posiada status reprezentatywnej organizacji pracodawców. Reprezentuje sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Związek, jako członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, opiniuje założenia i projekty aktów prawnych i programów dot. polityki publicznej. Zrzesza 26 izb rzemiosła i przedsiębiorczości działających na szczeblu województw, a poprzez izby lokalne cechy rzemiosł, wśród nich cechy branży budowlanej. Ponadto, kwestie branżowe omawiane są na forum Rady Branżowej Rzemiosła Polskiego, która jest ciałem opiniodawczo-doradczym Zarządu ZRP.
ZRP jest członkiem Europejskiej Unii Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME), dzięki czemu jest aktywny również na polu europejskiego dialogu społecznego.

W przygotowaniu stanowiska udział wzięli przedstawiciele ZRP branży budowlanej, w tym członkowie Ogólnopolskiej Komisji Rzemiosł Budowlanych i Producentów Materiałów Budowlanych oraz eksperci niezależni.

Kontekst

Do głównych celów polityki gospodarczej UE należy ograniczenie emisji dwutlenku węgla i innych zanieczyszczeń, zmniejszenie wydobycia surowców energetycznych oraz działania zmierzające do ograniczenia importu surowców i energii z państw trzecich. Cele te są przedmiotem licznych inicjatyw i polityk Komisji Europejskiej, w tym pakietu klimatyczno-energetycznego[1], a także strategii Europa 2020 i Energia 2020.

Ocenia się, że jednym ze sposobów osiągnięcia oszczędności energii bez negatywnych skutków społecznych, przy utrzymaniu bądź poprawie jakości życia ludzi, a także kontynuacji wzrostu gospodarczego i rozwoju technologicznego, jest efektywność energetyczna. Jednak, wg Komisji Europejskiej dotychczas stosowane środki okazują się niewystarczające, aby cel 20% redukcji zużywanej energii w 2020 roku został osiągnięty.

Szczególne zainteresowanie Komisji Europejskiej kwestią efektywności energetycznej budynków spowodowane jest przede wszystkim tym, że budownictwo charakteryzuje się drugim pod względem wartości procentowej potencjałem oszczędności energii (po sektorze energetyki),inwestycje w obszarze budownictwa mają charakter długofalowy, z uwagi na długi czas „życia" budynków, mogą być również pożyteczne w kontekście rynku pracy. Ponadto, zakłada się, że zwiększenie efektywności energetycznej budynków może ograniczyć skalę inwestycji w obszarze energetyki, a w konsekwencji związane z tym koszty (budowy wszelkiego typu elektrowni, zarówno tradycyjnych, jak i korzystających z odnawialnych źródeł energii).

[1] Do 2020 r: 20 % redukcji gazów cieplarnianych; 20 % udziału energii odnawialnych w całkowitym zużyciu energii końcowej (Polska: 15%); 20 % oszczędności energii pierwotnej; 10 % udział bio-paliw w transporcie

W celu wykorzystania potencjału oszczędności energii związanego z budynkami, Komisja Europejska zamierza wzmocnić instrumenty wsparcia finansowego, mające stymulować i ułatwiać inwestycje w efektywność energetyczną. Aby uzyskać informacje nt. doświadczeń i poglądów wszystkich podmiotów zainteresowanych kwestią efektywności energetycznej budynków uruchomiła szerokie konsultacje, w tym ukierunkowane na przedsiębiorców i ich organizacje.

UEAPME – Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw również wypowie się w tej kwestii i oczekuje od swoich członków opinii wynikających z ich doświadczeń.

ODPOWIEDZI NA PYTANIA DOTYCZĄCE ZAGADNIEŃ BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM KONSULTACJI

(1) Naprawa niedoskonałości rynku:

(a) Czy bariery wymienione w dokumencie konsultacyjnym należą do najbardziej istotnych? Jeżeli nie, jakich barier nie wymieniono i dlaczego są one istotne?

Jedną z najistotniejszych grup barier, zwłaszcza w odniesieniu do osób fizycznych, są bariery behawioralne. Nie zostały one wystarczająco wyartykułowane. Należy do nich zaliczyć:

- niechęć do podejmowania działań administracyjnych niezbędnych do uzyskania środków pomocowych, na cele związane z poprawą efektywności energetycznej obiektów, posiadanych przez osoby fizyczne,
- brak informacji w zakresie możliwości aplikowania o środki pomocowe na te cele.

(b) Którymi niedoskonałościami rynku należałoby zająć się w pierwszej kolejności. Na jakim szczeblu (unijnym, krajowym, regionalnym, lokalnym) można byłoby w najlepszy sposób zająć się tymi problemami?

Z uwagi na różnorodność zagadnień związanych z uwarunkowaniami geopolitycznymi, niedoskonałości rynku należy eliminować na szczeblu ich występowania, to jest na szczeblu regionalnym lub co najwyżej krajowym. Niedoskonałości rynku są związane z uwarunkowaniami regionalnymi takimi jak np. klimat (inny w południowej Francji niż w północnej Polsce), czy ceny i dostępność paliw, które są różne w poszczególnych krajach. Wymienione czynniki determinują powstanie zróżnicowanych niedoskonałości rynku.

(c) Jaki jest najlepszy sposób zaradzenia tym niedoskonałościom? Na przykład: w jaki sposób można na poziomie krajowym pobudzić zmiany behawioralne niezbędne do szybszego przyswojenia przez społeczeństwo środków w zakresie efektywności energetycznej? Jak można dalej stymulować rozwój rynku usług energetycznych dla gospodarstw domowych? co można zrobić, żeby podnieść świadomość w zakresie efektywności energetycznej budynków oraz ją promować? W jaki sposób ulepszyć wsparcie dla środowiska biznesowego (np. sektora budowlanego, przedsiębiorstw usług energetycznych, lokalnych banków) w ich działaniach w zakresie efektywności energetycznej budynków? jaki jest najlepszy sposób rozwiązania problemu rozbieżności interesów stron umów cywilnoprawnych?

Wszystkie postawione pytania znajdą różne odpowiedzi, w zależności od uwarunkowań zaistnienia danej niedoskonałości rynkowej (zgodnie z poprzednim punktem). Poniżej przedstawiamy propozycję mechanizmu przeprowadzania procesu inwestycyjnego, skierowanego do osób fizycznych, który wiąże znaczącą część, pozornie rozbieżnych grup interesów.

Propozycja mechanizmu finansowania inwestycji w efektywność energetyczną, ukierunkowana na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa z sektora MŚP:

Proponujemy wprowadzenie programów, w ramach których wsparcie finansowe będzie udzielane na inwestycje w efektywność energetyczną u osób fizycznych, przy czym jako wnioskodawców o dofinansowanie nie będą dopuszczać tychże zainteresowanych osób fizycznych, lecz przedsiębiorstwa z sektora MŚP zrzeszone w klastry (lub inne ugrupowania kooperacyjne), będące wykonawcami danej inwestycji u klienta końcowego.

Dzięki takiemu podejściu, to w interesie klastrów czy innych ugrupowań kooperacyjnych tworzonych przez mikro-przedsiębiorstwa, będzie leżało znalezienie klientów na oferowane przez siebie usługi, takie jak np. częściowo dofinansowana termomodernizacja domu lub częściowo dofinansowana wymiana źródła ciepła. Znacznie lepiej niż osoby fizyczne poradzą sobie one z opracowaniem niezbędnej dokumentacji i prawidłowym przeprowadzeniem procesu inwestycji.

Istnieje szereg wartości dodanych towarzyszących takiemu rozwiązaniu:

Pierwszą z nich jest przełamanie dwóch istotnych barier, mianowicie: bariery behawioralnej dotyczącej niechęci jaką przejawiają osoby fizyczne do podejmowania działań administracyjnych i bariery dotyczącej informacji czy wiedzy w zakresie możliwości aplikowania o środki pomocowe. Obydwie z wyartykułowanych barier zostaną zlikwidowane dzięki zaangażowaniu klastrów, zrzeszających firmy z sektora MŚP, które w ramach poszukiwania klientów będą pełnić rolę informacyjną i promocyjną, a jednocześnie przejmą na siebie obowiązki administracyjne, związane z prowadzeniem projektu.

Drugą wartością dodaną takiego rozwiązania, jest poszerzenie legalnego rynku zbytu dla firm, głównie z szeroko rozumianego sektora budowlanego (termomodernizacje, wymiany źródeł ciepła, modernizacje systemów ogrzewania i klimatyzacji), co skłoni szereg z nich do wyjścia z szarej strefy. Jest to istotne, ponieważ w obecnej sytuacji rynkowej, duża liczba małych firm budowlanych prowadzi swoją działalność w szarej strefie. Dokładne wartości liczbowe nie są znane, ale firmy te zazwyczaj świadczą swoje usługi na budowach prowadzonych tak zwanym „systemem gospodarczym", których liczba w skali kraju jest znaczna. Pojawienie się dodatkowego rynku zbytu, w postaci możliwości świadczenia usług modernizacyjnych, obwarowanych jednak rygorem legalności, powinno poprawić tę sytuację i jednocześnie zwiększyć wpływy do budżetu państwa.

Reasumując, proponowana jest rekonstrukcja sposobu finansowania inwestycji w efektywność energetyczną budynków, będących w posiadaniu osób fizycznych. Proponuje się wprowadzenie Beneficjenta Pośredniczącego, w postaci klastrów czy innych ugrupowań kooperacyjnych zrzeszających firmy z sektora MŚP, który przejmie na siebie obowiązki informacyjne i administracyjne, oraz Beneficjenta Końcowego w postaci osoby fizycznej, która będzie współinwestorem przedsięwzięcia mającego na celu poprawę efektywności energetycznej posiadanego przez siebie obiektu (np. termomodernizację). Proponowany poziom dofinansowania to 85%.

(2) Lepszy dostęp do finansowania

(a) Jaka jest skuteczność obecnych narzędzi finansowych na poziomie UE w zakresie efektywności energetycznej budynków? Jak można poprawić wykorzystanie środków UE na efektywność energetyczną (w tym środków w ramach polityki spójności)? Jaką rolę w tym kontekście mogłyby w przyszłości odgrywać centralnie zarządzane instrumenty

finansowe na poziomie UE, uzupełniające dostosowane do potrzeb krajowe lub regionalne instrumenty finansowe (np. ustanowione przy wkładzie z funduszy polityki spójności)?

Odpowiedzi na to pytanie udzielono w ramach zaprezentowanej „Propozycji mechanizmu finansowania" zawartej w punkcie 1 C. Należy jednak nadmienić, że z uwagi na zróżnicowane oblicza inwestycji w efektywność energetyczną, co zostało zasygnalizowane w punkcie 1B, centralnie zarządzane instrumenty finansowe, mogą okazać się niewystarczająco elastyczne. Celowe jest więc doskonalenie krajowych i regionalnych instrumentów finansowych, co przyczyni się do bardziej efektywnego wykorzystania środków finansowych, w zakresie efektywności energetycznej budynków.

(*b) W jaki sposób można uruchomić więcej prywatnych środków finansowych (pochodzących zarówno od inwestorów instytucjonalnych, jak i od właścicieli budynków) na projekty związane z efektywnością energetyczną? Jaka byłaby rola środków publicznych (zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym) w tym kontekście? Czy dostęp do pomocy technicznej (w zakresie opracowywania projektów) przysparza problemów i jaki jest najlepszy sposób najbardziej efektywnego udzielania takiej pomocy na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym? Jak można ulepszyć systemy finansowania, zarówno na poziomie krajowym, jak na poziomie UE, tak by obejmowały one w najszerszy sposób wszystkie segmenty rynku (budynki mieszkaniowe, komercyjne, publiczne itd.)?*

Odpowiedzi na to pytanie udzielono w punkcie 1C. Dodatkowo należy nadmienić, że trafnie przeprowadzona kampania informacyjna w mediach o zasięgu krajowym, przyczyniłaby się do znaczącej poprawy świadomości społecznej w tym zakresie. Jeżeli dodatkowo stworzono by mechanizm dofinansowanego kredytowania inwestycji w efektywność energetyczną, gdzie kredyty preferencyjne (ułatwiające pozyskanie dofinansowanie) byłyby oferowane przez banki na zasadach dystrybuowania kredytów komercyjnych, stworzono by w ten sposób nową drogę informowania potencjalnych inwestorów. Powinno to się przyczynić do zaangażowania większych środków finansowych, pochodzących zarówno od inwestorów instytucjonalnych, jak i od właścicieli budynków, ponieważ banki poszukują klientów na proponowane przez siebie produkty kredytowe. Ponadto należy zaznaczyć, że banki które udzielałyby kredytów w ramach zaproponowanej struktury, muszą należeć do klastrów firm realizujących inwestycje.

(c) Czy potrzebne są systemy gwarancji powiązane z inwestycjami w efektywność budynków? Jeżeli tak, jakie systemy gwarancji dla inwestycji w efektywność byłyby potrzebne i na jakich zasadach powinny być oparte? Czy potrzebne są inne systemy wspomagające (np. podział ryzyka, instrumenty inwestycyjne)?

Z uwagi na to, że zasadnicza część potencjalnych inwestorów, to osoby fizyczne lub inwestorzy indywidualni, co determinuje skale podejmowanych przedsięwzięć, nie widzimy potrzeby budowania systemów gwarancji dla inwestycji w efektywność energetyczną.

(d) W jaki sposób można ulepszyć potencjał, wiedzę i postrzeganie ryzyka w odniesieniu do inwestycji w efektywność energetyczną, zarówno w instytucjach finansowych, jak w przypadku inwestorów prywatnych i organów administracji na wszystkich szczeblach?

Konieczne jest wykreowanie na nowo wizerunku inwestycji ukierunkowanych na efektywność energetyczną. W świadomości społecznej istnieje szereg niepoprawnych i bezzasadnych skojarzeń, które wiążą inwestycje w efektywność energetyczną, z wysokimi kosztami i przesadnie długim okresem zwrotu poniesionych nakładów. Do celu zmian wizerunkowych, można wykorzystać mechanizmy zaproponowane w punktach 1 C i 2 B. Reasumując, potrzebne jest stworzenie „mody" na efektywność energetyczną, która będzie rozumiana jako

rozsądne gospodarowanie zasobami, a nie oszczędzanie ich za wszelką cenę - co jest uciążliwe w dłuższej perspektywie czasowej, przez co trudno akceptowalne.

(e) Czy istnieją przykłady dobrych praktyk na poziomie krajowym lub regionalnym (wraz z danymi dotyczącymi kosztów i korzyści), które można być zastosować w szerszym zakresie?

Nie dysponujemy informacjami w tym zakresie.

(3) Poprawa otoczenia regulacyjnego

(a) Czy potrzebne są kolejne regulacje na poziomie UE, które pobudzałyby inwestycje w efektywność energetyczną budynków, poza wnioskiem Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej? Jeżeli tak, na czym powinny polegać takie środki?

Tak. Istniejący system certyfikacji energetycznej dla budynków mieszkalnych jest niewystarczający. Istotną kwestią, która nie została należycie ujęta są źródła ciepła. W przypadku kotłów elektrycznych lub opalanych gazem, ich sprawność w trakcie ich eksploatowania zmienia się nieznacznie. Są one również dobrze skalowalne, to znaczy redukcja zapotrzebowanej mocy, nie wpływa w znacząco ujemny sposób na ich sprawność.

Niestety w przypadku stałopalnych kotłów opalanych paliwami stałymi, sytuacja wygląda dokładnie odwrotnie. To znaczy sprawność tych pieców spada nawet o połowę jeżeli nie pracują one przy obciążeniu bliskim znamionowemu, które jest zazwyczaj dobierane jako obciążenie maksymalne dla danego obiektu i występuje niezmiernie rzadko. Ponadto wkrótce po rozpaleniu, następuje zabrudzenie wymienników ciepła, zlokalizowanych w piecu, stałymi produktami spalania, co dodatkowo obniża pierwotną sprawność.

Producenci pieców zatajają informację o występowaniu tych zjawisk, przed swoimi klientami, podając na tabliczce znamionowej sprawność urządzenia, która jest absurdalnie wysoka, ponieważ prawo pozwala im na oszacowywanie sprawności produkowanych przez siebie urządzeń w warunkach idealnych, a te mają się nijak do warunków rzeczywistych. Ta patologia sprawia, że klient pozbawiony rzetelnej informacji zakupuje kocioł, na którym widnieje tabliczka znamionowa informująca go, iż kupowany produkt posiada sprawność na poziomie np. 85 %. Podczas gdy rzeczywista uśredniona sprawność, którą rozważany kocioł osiągnie u klient, nie przekroczy 40 %.

W celu zapobiegania tym praktykom, konieczne jest wprowadzenie ustandaryzowanego sposobu certyfikowania i notyfikowania źródeł ciepła, który będzie uwzględniał warunki, w których one pracują. W szczególności należy uwzględnić zmianę sprawności źródła w funkcji zmiany obciążenia źródła i stabilność sprawności źródła w funkcji czasu trwania procesu wytwarzania ciepła. Dodatkowo korzystne byłoby wyznaczenie średniorocznych obciążeń dla źródła ciepła, na podstawie regionalnych danych temperaturowych i certyfikatów energetycznych budynków. Pozwoliło by to na oszacowanie rzeczywistej sprawności kotła w miejscu jego zainstalowania.
Tak obrazowe przedstawienie sytuacji, klientowi indywidualnemu, który ma zamiar zakupić nowe źródło ciepła, znacząco wpłynęłoby na jego decyzję zakupową. Zwłaszcza w sytuacji, w której osoba dokonująca zakupu, zdałaby sobie sprawę z faktu, że oto nowo nabywane urządzenie, zmarnuje 60 % drogiego paliwa, które zostanie w nim spalone.

(b) Jakie konkretne środki należy wprowadzić na poziomie krajowym, by jak najbardziej efektywnie wdrożyć i uzupełnić unijne ramy regulacyjne dotyczące efektywności energetycznej?

Wprowadzić system certyfikacji opisany w punkcie 3A.

(c) Jakie są specyficzne potrzeby poszczególnych grup zainteresowanych stron w zakresie wytycznych dotyczących polityki oraz w zakresie podnoszenia świadomości?

W celu podnoszenia świadomości konieczna jest rzetelna ocena obecnego stanu techniki i jej jasne wyartykułowanie, co powinno być rozumiane jako wskazanie wad istniejących rozwiązań. Inwestycje w efektywność energetyczną zaczną być doceniane, w momencie, gdy zostaną uznane za skuteczną metodę oszczędzania lub zarabiania pieniędzy. Reasumując, jeżeli przedsiębiorstwa z sektora MŚP i banki komercyjne, znajdą metodę zarabiania na inwestycjach w efektywność ekologiczną (punkty 1 C i 2 B), to skutecznie przyczynią się do zmiany świadomości społecznej w tym zakresie. Ponadto zaproponowany w punkcie 3 A system certyfikacji, może okazać się bardzo skutecznym narzędziem, zwłaszcza w polskich warunkach.