

Rozpakowujemy REPowerEU: systemowa zmiana odpowiedzią na kryzys energetyczny

Joanna Flisowska
Jakub Jezierski
Aleksander Śniegocki
Zofia Wetmańska

REFORM

Warszawa 2023



© Fundacja Instytut Reform, 2023

© Polska Organizacja Rozwoju Technologii Pomp Ciepła PORT PC, 2023

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Joanna Flisowska

Jakub Jezierski

Aleksander Śniegocki

Zofia Wetmańska

Opracowanie graficzne

Zofia Lasocka

Źródło fotografii na okładce: Petmal/iStock

Współpraca wydawnicza

Polska Organizacja Rozwoju Technologii Pomp Ciepła

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 12/3, 02-566 Warszawa | www.ireform.eu

Polska Organizacja Rozwoju Technologii Pomp Ciepła PORT PC

biuro@portpc.pl | ul. Cechowa 51/48, 30-614 Kraków | www.portpc.pl

Spis treści

1. Wstęp	4
2. Realizacja planu REPowerEU rok po jego ogłoszeniu	5
3. Kluczowe filary transformacji energetycznej w planie REPowerEU	7
3.1. Efektywne energetycznie i zeroemisyjne budynki	7
3.2. Wykorzystanie pełnego potencjału OZE.....	8
3.3. Wiodąca rola rządów krajowych we wdrażaniu niezbędnych reform oraz inwestycji	8
4. Podsumowanie i rekomendacje	9

1. Wstęp

Ostatnie lata upłynęły pod znakiem serii szoków ekonomicznych oraz pełnoskalowej militarnej agresji Rosji na Ukrainę, które zdestabilizowały rynek paliw kopalnych na całym świecie. Znaczne skoki cen surowców, wywołane przez pandemię COVID-19, zostały spotęgowane działaniami Rosji zarówno przed jak i w trakcie inwazji w Ukrainie. Bezprecedensowy skok cen gazu ziemnego oraz węgla kamiennego, a także obawy o fizyczną dostępność surowca w Europie wymusiły pilną reakcję ze strony rządów, przedsiębiorstw oraz obywateli. Polska wraz z innymi państwami europejskimi stanęła przed wyzwaniem szybkiego uniezależnienia się od rosyjskich paliw kopalnych.

W odpowiedzi na oczekiwania państw członkowskich UE, Komisja Europejska w maju 2022 roku przedstawiła plan REPowerEU, którego celem jest całkowite i trwałe uniezależnienie się Unii od rosyjskich źródeł energii do 2030 roku. Plan składa się z krótko- i średnioterminowych rozwiązań skupiających się na różnych elementach systemu paliwowo-energetycznego. Jego fundamentalnym założeniem jest przyspieszenie transformacji energetycznej, której kierunek został wyznaczony w Europejskim Zielonym Ładzie oraz zoperacjonalizowany w propozycjach Komisji Europejskiej w ramach pakietu Fit for 55. W praktyce wdrożenie REPowerEU opiera się na wzmocnieniu już istniejących reform (np. wzrost ambicji w ramach rewizji dyrektyw w zakresie rozwoju OZE oraz poprawy efektywności energetycznej) oraz przesunięcia środków finansowych dostępnych w ramach istniejących narzędzi unijnych w kierunku dodatkowego finansowania transformacji energetycznej. Dotyczy to w szczególności zwiększenia puli środków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności o dodatkowe środki z EU ETS oraz przygotowanie nowych rozdziałów REPowerEU w krajowych planach odbudowy.

W niniejszej publikacji podsumowujemy obecny stan wdrażania planu REPowerEU, jego kluczowe elementy z perspektywy polskiej transformacji energetycznej oraz kluczowe rekomendacje dla działań na poziomie krajowym.

Bardziej dokładne omówienie poszczególnych elementów planu związanych z rozwojem odnawialnych źródeł energii oraz modernizacją energetyczną budynków można znaleźć w serii poradników *Rozpakowujemy REPowerEU* przygotowanych przez Instytut Reform oraz PORT PC¹:

- *Jak Europa oszczędza energię i odchodzi od zużycia paliw kopalnych w budynkach?*,
- *Kierunek na zdrowe i przyjazne energetycznie domy,*
- *Koniec z „wampirami energetycznymi”,*
- *Fotowoltaika – sposób na niezależność energetyczną i tanią energię w budynkach,*
- *Czysta energia receptą na kryzys energetyczny,*
- *Spółeczności energetyczne – brakujący element układanki.*

¹ Poradniki dostępne są na stronach [PORT PC](#) oraz [Instytutu Reform](#).

2. Realizacja planu REPowerEU rok po jego ogłoszeniu

Przedstawiony przez Komisję Europejską w maju 2022 r. plan REPowerEU uwzględnia trzy kluczowe kierunki działania: 1) przyspieszenie transformacji w kierunku czystej energii, 2) osiągnięcie oszczędności energii, 3) dywersyfikacja dostaw źródeł energii. Opierają się one na połączeniu zmian regulacyjnych oraz wsparciu inwestycji zapewniających uniezależnienie się od rosyjskich paliw kopalnych. Co istotne, plan zawiera zarówno działania o charakterze krótkoterminowym, które umożliwiają bieżące zrównoważenie popytu i podaży nośników energii (np. zmiana kierunków importu paliw do Europy, zachęty do zmian behawioralnych pozwalających na oszczędzanie energii), jak i przyspieszenie zmian na rzecz długoterminowej transformacji energetycznej.

Rok po ogłoszeniu planu można stwierdzić, że **Unii Europejskiej udało się zabezpieczyć swoje krótkoterminowe potrzeby energetyczne bez popadnięcia w recesję pomimo znacznie szybszego od zakładanego spadku dostaw paliw kopalnych z Rosji**. Co więcej, kryzys nadał nowy impuls inwestycjom w czystą energię, a jednocześnie nie doprowadził do strukturalnego powrotu do węgla w europejskiej energetyce. W szczególności:

- Udział Rosji w imporcie gazu do Unii Europejskiej spadł z ok. 40% pod koniec 2021 r. do ok. 13% pod koniec 2022 r., a od sierpnia 2022 r. obowiązuje embargo na import węgla kamiennego z Rosji do UE.
- Wzrost PKB pomiędzy pierwszym kwartałem 2022 r. a pierwszym kwartałem 2023 r. w Unii Europejskiej wyniósł 1,3%. Po jednorazowym spadku o 0,1% w szczytowym okresie kryzysu w ostatnim kwartale 2022 r., europejska gospodarka wzrosła ponownie o 0,3% na początku 2023 r. Tym samym nie sprawdziły się obawy o załamanie gospodarcze spowodowane nagłym odcięciem dostępu do rosyjskiego gazu.
- Ceny gazu na rynku europejskim po osiągnięciu szczytowych wartości w sierpniu 2022 r. spadły w 2023 r. poniżej poziomu sprzed lutego 2022 r. W maju 2023 r. kształtują się one na najniższych poziomach od połowy 2021 r. i wróciły do przedziału wartości obserwowanych w ubiegłej dekadzie.
- Unia Europejska osiągnęła z nadwyżką cel zapewnienia magazynów gazu przed sezonem zimowym 2022/23 oraz jest na drodze do osiągnięcia celu na sezon 2023/24 dzięki połączeniu dostaw gazu z nowych kierunków (w tym w ramach uruchomionego z powodzeniem mechanizmu wspólnych zakupów) oraz redukcji zużycia tego paliwa o 18% między sierpniem 2022 r. a marcem 2023 r. (powyżej uzgodnionego celu 15% redukcji).
- Pomimo wyjątkowo niskiej produkcji energii z elektrowni wodnych oraz nieprzewidzianych wyłączeń elektrowni jądrowych, produkcja energii z paliw kopalnych wzrosła w 2022 r. w UE jedynie o 3% i obecnie spada, co może przełożyć się na spadek o nawet 20% w 2023 r. względem ubiegłego roku². Jednocześnie w Europie nastąpił rekordowy wzrost produkcji energii z wiatru i słońca, napędzany szczególnie przez nowe moce w fotowoltaice.

² Szacunki Ember (2023), European Electricity Review 2023.

Skuteczne porządanie sobie Europy z kryzysem energetycznym w krótkim okresie nie zmienia znaczenia działań długoterminowych w ramach planu REPowerEU

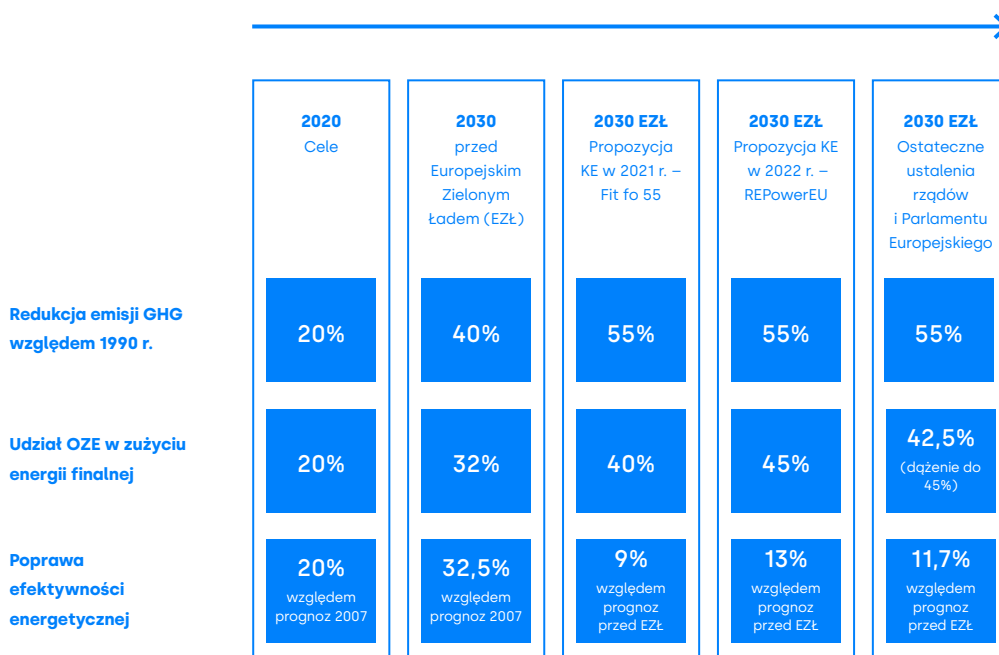
nakierowanych na ograniczenie zużycia paliw kopalnych poprzez inwestycje w OZE oraz trwałą poprawę efektywności energetycznej.

Należy podkreślić, że pomimo uniknięcia głębokiego kryzysu energetycznego, Europa nadal mierzy się z wpływem skokowego wzrostu cen energii na budżety gospodarstw domowych oraz kosztem działań osłonowych z tym związanych, które mają charakter tymczasowy i nie przekładają się na trwałe ograniczenie problemu ubóstwa energetycznego. Jednocześnie utrzymuje się ryzyko niedoboru importowanych paliw w razie zakłóceń w łańcuchu dostaw (takich jak ubiegłoroczny pożar w terminalu eksportowym LNG w USA) oraz wysokie narażenie Europy na dalsze wahania cen gazu na rynku globalnym, a także ryzyka geopolityczne związane z nowymi kierunkami dostaw.

Tym bardziej istotny jest osiągnięty od maja 2022 r. **postęp w ustalaniu długoterminowych celów i narzędzi wsparcia** transformacji energetycznej. Wiosną 2023 r. Parlament Europejski oraz rządy państw członkowskich (działając w ramach Rady UE) porozumiały się w sprawie zwiększenia celów dot. rozwoju OZE oraz poprawy efektywności energetycznej do 2030 r. Ostateczny kompromis kształtuje się pomiędzy wyjściowymi propozycjami Komisji z 2021 r. a podwyższonymi celami zaproponowanymi w planie REPowerEU. Państwa członkowskie zobowiązały się do osiągnięcia co najmniej 42,5% udziału OZE w zużyciu energii finalnej oraz dążenia do osiągnięcia 45% do 2030 r., a także do poprawy efektywności energetycznej o 11,7% ponad prognozy oparte na dotychczas obowiązujących krajowych planach do 2030 r.

Zarówno rządy jak i europosłowie wypracowali również swoje stanowiska negocjacyjne w sprawie zmian w dyrektywie budynkowej (EPBD), które podtrzymują kierunek zmian zaproponowany przez Komisję. Negocjacje co do szczegółowych parametrów reform mających na celu przyspieszenie modernizacji budynków oraz wycofanie się z paliw kopalnych do ich ogrzewania zakończą się prawdopodobnie w drugiej połowie 2023 r.

Schemat 1. Wzrost ambicji celów klimatyczno-energetycznych Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne

Pod koniec 2022 r. państwa członkowskie porozumiały się również w sprawie dodatkowego finansowania inwestycji i reform na rzecz transformacji energetycznej w ramach nowego rozdziału REPowerEU w Krajowych Planach Odbudowy. Polski rząd zaprezentował propozycję aktualizacji KPO uwzględniającą te zmiany w kwietniu 2023 r., uruchamiając konsultacje publiczne. W kolejnych miesiącach oczekiwane jest przekazanie dokumentu do Komisji Europejskiej.

3. Kluczowe filary transformacji energetycznej w planie REPowerEU

3.1. Efektywne energetycznie i zeroemisyjne budynki

W myśl zasady *efektywność energetyczna przede wszystkim*, wśród filarów planu REPowerEU znalazły się rozwiązania m.in. związane z podnoszeniem efektywności energetycznej budynków. Ponadto budynki zużywają aż 40% energii końcowej w UE. Dlatego też Unia Europejska stawia na połączenie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków (np. ocieplanie domów), a z drugiej strony – na wymianę źródeł ogrzewania tak, by uniezależnić się od paliw kopalnych w tym sektorze. Komisja, potęgując działania, zaproponowała także zakończenie wsparcia publicznego dla inwestycji w ogrzewanie budynków oparte na paliwach kopalnych do 2025 roku, a także wprowadzenie standardu zeroemisyjnych budynków (ZEB), który wyeliminuje bezpośrednie zużycie paliw kopalnych we wszystkich nowych budynkach od 2028 roku. Zgodnie z zapowiedzią KE w drugiej połowie dekady modernizacji miałyby zostać poddane najbardziej nieefektywne budynki (tzw. wampiry energetyczne). Inwestycje w modernizację budynków przyniosą długoterminowe oszczędności w wymiarze finansowym, zdrowotnym oraz środowiskowym, jednocześnie jednak wiążą się z koniecznością zmobilizowania środków na inwestycje początkowe. W ten sposób tworzone są ogólnoeuropejskie ramy do działań na poziomie krajowym, które łączą wymogi dla nowych oraz modernizowanych domów z priorytetowym potraktowaniem najbardziej energochłonnych budynków.

Co istotne, państwa członkowskie będą miały dostęp do szeregu źródeł finansowania pozwalających na wsparcie obywateli przy modernizowaniu budynków. Dotyczy to zarówno środków wydatkowanych w ramach wdrażania Krajowego Planu Odbudowy (w tym nowe fundusze w ramach rozdziału REPowerEU), jak i pozostałych funduszy europejskich, a także środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji w obecnie istniejącym (EU ETS) oraz nowym (ETS2) systemie handlu emisjami.

W związku z wprowadzeniem tego ostatniego rozwiązania – tj. ETS 2, które obejmie m.in. emisje z ogrzewnictwa – powstanie Społeczny Fundusz Klimatyczny dostępny od 2026 roku, a Polska ma być jego największym beneficjentem. Społeczny Fundusz Klimatyczny ma na celu wsparcie grup społecznych, które są najbardziej wrażliwe na wzrost poziomu ambicji polityki klimatycznej i redystrybucje jej kosztów. Przydział środków z Funduszu wraz z wkładem krajowym (finansowanym ze sprzedaży krajowej puli uprawnień ETS) wyniesie ponad 70 miliardów złotych, które mogą posłużyć wsparciu Polek i Polaków, szczególnie tych, narażonych na ubóstwo energetyczne np. w ocieplaniu ich domów. Jednak to, czy uda się efektywnie i w całości wykorzystać ogromne środki unijne, będzie zależało od działań polskiego rządu. Konieczne jest

więc rzetelne przygotowanie planu efektywnego użycia Funduszu oraz innych dostępnych źródeł finansowania do wsparcia inwestycji w falę renowacji polskich budynków.

3.2. Wykorzystanie pełnego potencjału OZE

Drugim strategicznym obszarem działań w ramach planu REPowerEU jest przyspieszenie rozwoju OZE, co ma pozwolić na szybkie odchodzenie od paliw kopalnych w całej gospodarce. Wśród kluczowych propozycji Komisji w tym obszarze są działania mające na celu rozwiązanie problemu powolnych i skomplikowanych procedur udzielania zezwoleń dla dużych projektów w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł i uznanie rozwoju OZE za nadrzędny interes publiczny. W rejonach, gdzie występują niższe ryzyka dla środowiska, państwa członkowskie powinny zidentyfikować obszary docelowe OZE (z ang. *go-to areas*) zarówno na lądzie, jak i morzu, w których będą obowiązywać skrócone i uproszczone procedury wydawania zezwoleń.

Energetyka słoneczna zajmuje szczególne miejsce w planie REPowerEU. W przyjętej w maju 2022 r. *Strategii na rzecz energii słonecznej* Komisja Europejska wskazała cel osiągnięcia 320 GW mocy zainstalowanej w energetyce słonecznej w 2025 r. oraz 600 GW w 2030 r. Będzie to możliwe przez równoczesne przyspieszenie inwestycji w panele dachowe, instalacje wielkoskalowe oraz rozbudowę europejskiego przemysłu fotowoltaicznego.

Co istotne, kluczowe inicjatywy dotyczące energii odnawialnej w ramach planu REPowerEU opierają się na wzmocnieniu już istniejących oraz wcześniej planowanych inicjatyw na rzecz rozwoju OZE. Dlatego realizacja założeń planu REPowerEU na poziomie krajowym będzie wymagała nie tylko wdrożenia nowych unijnych regulacji, ale też nadrobienia zaległości przy implementacji obecnie obowiązujących dyrektyw takich jak stworzenie spójnych ram dla rozwoju społeczności energetycznych w Polsce.

3.3. Wiodąca rola rządów krajowych we wdrażaniu niezbędnych reform oraz inwestycji

Pomimo tego, że zapisy dyrektyw są ustalane na poziomie unijnym wspólnie przez rządy państw członkowskich oraz przedstawicieli obywateli w Parlamencie Europejskim, ostateczna odpowiedzialność za sposób ich wdrożenia spoczywa na krajowych decydentach. To od polskiego rządu zależy kształt reform pozwalających na zniesienie barier administracyjnych dla inwestycji w OZE, wskazanie obszarów docelowych dla energetyki odnawialnej czy też podjęcie decyzji o tym, w jakim stopniu modernizacja budynków będzie realizowana za pośrednictwem zachęt, a w jakim – nakazów i zakazów. Podobnie, to polski rząd odpowiada za przygotowanie aktualizacji KPO pozwalającej na uzyskanie dodatkowych środków na realizację celów planu REPowerEU, a następnie za jej sprawne wdrażanie. Wywiązanie się z tego zobowiązania będzie jednak znacznie trudniejsze bez rzetelnej debaty publicznej oraz odpowiednio wczesnego rozpoczęcia prac merytorycznych nad niezbędnymi reformami oraz inwestycjami.

Brak kompleksowej strategii w pełni uwzględniającej nowe cele europejskie oraz zmiany technologiczne i rynkowe, które wymuszają przyspieszenie transformacji energetycznej w zasadzie uniemożliwia sprawne ustalanie priorytetów legislacyjnych oraz w zakresie wykorzystania dostępnych środków finansowych. Z tego powodu niezwykle ważne jest odejście od reaktywnego modelu zarządzania transformacją energetyczną w Polsce skupiającego się na zapewnieniu możliwie długich okresów przejściowych

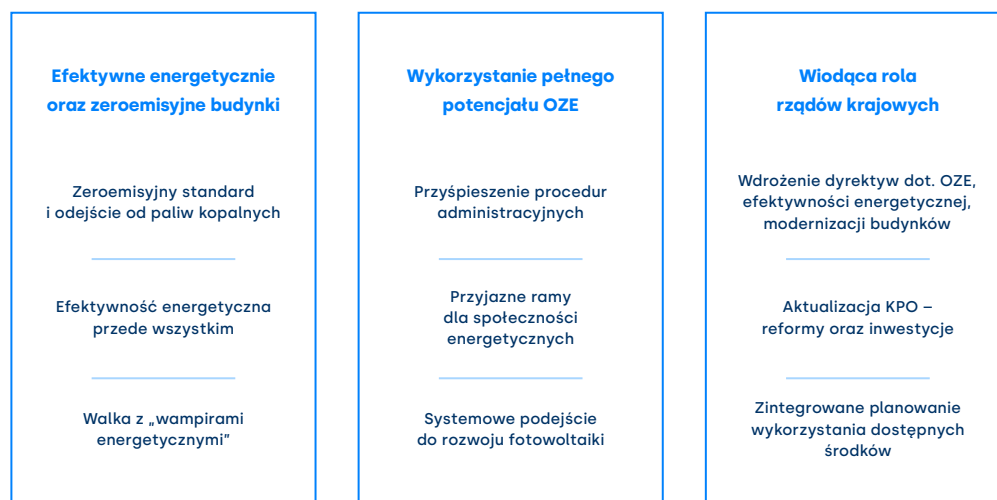
i odwlekaniu zmian systemowych w energetyce na rzecz projektowania polityki publicznej z wyprzedzeniem, w oparciu o długoterminową wizję osiągnięcia neutralności klimatycznej i z uwzględnieniem korzyści społeczno-gospodarczych które wiążą się z inwestycjami w nowe technologie energetyczne.

Inicjatywy z planu REPowerEU wdrażane na poziomie europejskim zapewniają ramy i narzędzia niezbędne do przyspieszenia transformacji energetycznej na poziomie poszczególnych państw. To, czy w efektywny sposób zostaną one wdrożone na poziomie krajowym oraz w jaki sposób zostaną rozłożone korzyści i nakłady z tym związane zależy od decyzji podejmowanych przez polski rząd i jakości wdrażanych procesów.

4. Podsumowanie i rekomendacje

Rok po przedstawieniu planu REPowerEU Polska oraz pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej stoją przed kluczowym wyzwaniem: przejściem od bieżącego zarządzania reakcją na kryzys energetyczny do wdrażania strategicznych działań na rzecz przyspieszenia odchodzenia od paliw kopalnych w najbliższych latach. Powodzenie planu i pełne wykorzystanie potencjalnych korzyści dla obywateli, które niesie ze sobą transformacja energetyczna, zależy od decyzji podejmowanych na szczeblu krajowym w dwóch obszarach: modernizacji energetycznej budynków oraz przyspieszenia rozwoju OZE. Poniżej prezentujemy zestaw rekomendacji, które pozwolą na sprawne wdrożenie planu REPowerEU w Polsce.

Schemat 2. Kluczowe filary transformacji energetycznej w ramach REPowerEU



Źródło: Opracowanie własne

Rekomendacje w zakresie efektywnych energetycznie oraz zeroemisyjnych budynków:

- rewizja programów wsparcia pod kątem celu odejścia od paliw kopalnych w budynkach, w tym **wycofanie dotacji dla kotłów na paliwa kopalne najpóźniej od 2024 r.**,

- **wprowadzenie zakazu stosowania kotłów na paliwa kopalne w nowych budynkach,**
- zwiększenie krajowych wymogów dot. efektywności energetycznej nowych budynków oraz systemów ogrzewania w istniejących budynkach,
- szybkie wprowadzanie **nowej klasyfikacji energetycznej** budynków, która pozwoli na zidentyfikowanie najmniej efektywnych z nich (tzw. „wampiry energetyczne”) oraz zaplanowanie stopniowej i efektywnej kosztowo modernizacji całego zasobu budynków do standardu zeroemisyjnego.
- uwzględnienie **walki z wampirami energetycznymi** w szerszym procesie usprawniania i cyfryzacji narzędzi zarządzania modernizacją budynków w Polsce w połączeniu ze zwiększeniem skali wsparcia dla najmniej zamożnych obywateli w zakresie programów termomodernizacji.

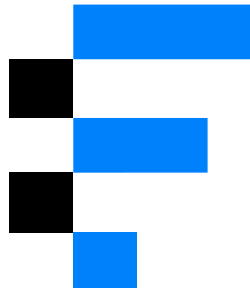
Rekomendacje w zakresie wykorzystania pełnego potencjału rozwoju OZE:

- **uproszczenie i przyspieszenie postępowań** związanych wydawaniem pozwoleń dla OZE (w tym dla repoweringu), korzystając z dobrych praktyk z innych państw europejskich,
- wskazanie **obszarów docelowych dla OZE** cechujących się niskimi ryzykami środowiskowymi oraz społecznymi związanymi z inwestycjami w energię odnawialną, przy jednoczesnym wprowadzeniu **systemu zachęt** dla samorządów i społeczności lokalnych, na terenie których funkcjonowałyby obszary docelowe,
- uznanie inwestycji w OZE i powiązanych inwestycji sieciowych za **inwestycje celu publicznego,**
- stworzenie warunków dla szybkiego rozwoju **społeczności energetycznych** w Polsce, w tym opracowanie klarownych i niedyskryminacyjnych ram prawnych umożliwiających wszystkim obywatelom zaangażowanie w społeczności oraz wsparcie finansowane dla pionierskich inicjatyw,
- wdrożenie kompleksowych działań na rzecz **rozwoju fotowoltaiki**, obejmujących zarówno rozproszone instalacje na budynkach jak i wielkoskalowe farmy fotowoltaiczne oraz rozbudowę łańcucha dostaw.

Rekomendacje w zakresie zapewnienia wiodącej roli decyzji krajowych we wdrażaniu planu REPowerEU:

- Niezwłoczne uruchomienie prac nad **krajowymi rozwiązaniami pozwalającymi na wdrożenie zaktualizowanych zapisów dyrektyw** dot. OZE (RED), efektywności energetycznej (EED) oraz charakterystyki energetycznej budynków (EPBD), w tym przeprowadzenie rzetelnych i szeroko zakrojonych konsultacji publicznych oraz wykonanie niezbędnych analiz dot. modyfikacji istniejących oraz wdrożenia nowych instrumentów wsparcia oraz rozwiązań regulacyjnych.
- Uwzględnienie wyników konsultacji publicznych przy **aktualizacji KPO** i przygotowaniu ostatecznego kształtu nowego rozdziału REPowerEU, bieżące monitorowanie postępów w jego wdrażaniu, w szczególności realizacji kamieni milowych w zakresie niezbędnych reform oraz inwestycji pozwalających na przyspieszenie transformacji energetycznej.

- Wypracowanie **zintegrowanego podejścia do wykorzystania dostępnych źródeł finansowania** transformacji (w tym środków z funduszy unijnych, dochodów ze sprzedaży uprawnień z EU ETS, nowego Społecznego Funduszu Klimatycznego) w oparciu o zaktualizowane dokumenty strategiczne przedstawiające ścieżkę osiągnięcia przez Polskę celów na 2030 r. oraz wizję osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.
- Przeprowadzenie **szerokiej kampanii informacyjnej** na temat planowanych zmian oraz programów pomocy, zarówno jeżeli chodzi o modernizację budynków, jak i przyspieszenie rozwoju OZE.



IREFORM.EU



PORTPC.PL