

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

TYTUŁ INICJATYWY	Pompy ciepła – plan działania na rzecz przyspieszenia ich wprowadzania w całej UE
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	DG ENER.B3
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Inne – nowe
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	IV kw. 2023 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency_en

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Wprowadzenie pomp ciepła ma kluczowe znaczenie dla przejścia na czystą energię i osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla zgodnie z celami określonymi w [Europejskim Zielonym Ładzie](#). Wszystkie scenariusze strategiczne stanowiące podstawę dla wniosków ustawodawczych związanych z pakietem „Gotowi na 55” obejmują znaczne upowszechnienie pomp ciepła we wszystkich sektorach, w szczególności w odniesieniu do budynków. Aby osiągnąć cele na 2030 r. i zapewnić niezbędną szybką dekarbonizację w przypadku energii cieplnej, należy jak najszybciej zaprzestać instalowania kotłów w nowych budynkach, a także zastąpić kotły na paliwa kopalne nowymi kotłami¹.

W [planie REPowerEU](#) wzywa się do priorytetowego traktowania inwestycji w odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną w celu ograniczenia importu paliw kopalnych, a także do podwojenia obecnych wskaźników upowszechnienia pomp ciepła w budynkach. Postuluje się również szybsze tempo wprowadzania dużych pomp ciepła w sieciach ciepłowniczych i chłodniczych.

Zachodzi pilna konieczność przejścia na odnawialne i efektywne technologie ogrzewania i chłodzenia w budynkach, przemyśle i sieciach. Komisja Europejska wskazuje w swoim [sprawozdaniu w sprawie konkurencyjności czystych technologii energetycznych](#), że należy przyspieszyć wprowadzanie wszystkich rodzajów pomp ciepła: począwszy od tych, które są przeznaczone dla domów jednorodzinnych, dużych budynków wielomieszkaniowych, budynków usługowych i sieci ciepłowniczych, aż po wysokotemperaturowe pompy ciepła do zastosowań przemysłowych. W [planie przemysłowym Zielonego Ładu](#) wskazano pompy ciepła jako jedną z kluczowych technologii umożliwiających osiągnięcie unijnych celów neutralności klimatycznej w ramach [aktu w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie](#) mającego wspierać produkcję przemysłową.

Podstawę dla osiągnięcia tych celów stanowią:

- inicjatywa [„Fala renowacji”](#);
- trwające przeglądy rozporządzeń dotyczących poszczególnych produktów służących do ogrzewania i chłodzenia, przyjętych w ramach [ekoprojektu i etykietowania energetycznego](#);

¹ [EU challenges of reducing fossil fuel use in buildings \[Wyzwania, przed którymi stoi UE w związku z ograniczeniem wykorzystania paliw kopalnych w budynkach\], sprawozdanie JRC 127122, grudzień 2021.](#)

oraz

- trwająca nowelizacja przepisów [dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków](#) (EPBD), [dyrektywy w sprawie energii odnawialnej](#) (RED) oraz [dyrektywy o efektywności energetycznej](#) (EED), które wchodzi w skład pakietu „Gotowi na 55”.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Celem inicjatywy jest: (i) rozwiązanie problemu powolnych postępów w dekarbonizacji systemu energetycznego; (ii) zapewnienie ram dla procesu przejścia na efektywne i oparte na odnawialnych źródłach energii procesy ogrzewania i chłodzenia w budynkach, przemyśle i sieciach; oraz (iii) wspieranie konkurencyjności unijnego przemysłu czystej energii.

Okolo 50 % całej energii zużywanej obecnie w UE przeznaczana się na ogrzewanie i chłodzenie. Ponad 70 % ogrzewania i chłodzenia opiera się nadal na paliwach kopalnych, głównie na gazie ziemnym. W sektorze mieszkaniowym okolo 80 % końcowego zużycia energii przypada na ogrzewanie pomieszczeń i wody². Postępy w zwiększaniu efektywności energetycznej spalinowych urządzeń do ogrzewania pomieszczeń i wody zbliżają się do granic możliwości wyznaczanych przez prawa fizyki. W związku z tym dalsze ograniczenie zużycia energii wykorzystywanej do ogrzewania pomieszczeń i wody wymaga wprowadzenia nowych i bardziej efektywnych technologii, tj. pomp ciepła, które są również rodzajem technologii opartej na odnawialnych źródłach energii.

Bez podjęcia dalszych ukierunkowanych działań UE istnieje ryzyko, że 22 mln starych indywidualnych urządzeń grzewczych i wiele tysięcy starych dużych instalacji grzewczych opartych na paliwach kopalnych zostanie zastąpionych kotłami wykorzystującymi paliwa kopalne. Aby przyczynić się do ograniczenia zużycia gazu ziemnego i ropy naftowej, plan REPowerEU wspiera szybsze upowszechnienie indywidualnych pomp ciepła w budynkach oraz wielkoskalowych pomp ciepła w sieciach ciepłowniczych i chłodniczych. Odpowiada to realizacji celu, jakim jest zainstalowanie **co najmniej 10 mln dodatkowych pomp ciepła do roku 2027**. Ponadto, wraz ze stopniowym wycofywaniem w terminie do 2029 r. autonomicznych kotłów w ramach wymogów ekoprojektu, **można oczekiwać uruchomienia do 2030 r. łącznie co najmniej 30 mln dodatkowych pomp ciepła względem roku 2020**, w większości hydronowych (w tym hybrydowych).

Wprowadzanie pomp ciepła może zostać spowolnione przez czynniki ryzyka występujące zarówno po stronie popytu, jak i podaży, takie jak:

1. **bariery strukturalne** – obecny poziom infrastruktury grzewczej i systemów grzewczych, wysokie koszty początkowe pomp ciepła, niewystarczająca wydajność sieci elektroenergetycznej oraz techniczna (nie)gotowość budynków do ogrzewania przy wykorzystaniu urządzeń o niższej temperaturze roboczej;
2. **bariery informacyjne** – luki informacyjne na temat istniejących rozwiązań w zakresie pomp ciepła i niezbędnych prac oraz niski poziom świadomości i akceptacji wśród klientów i instalatorów;
3. **niedoskonałości rynku** – niedojrzałe lub słabo rozwinięte modele biznesowe efektywności energetycznej w sektorze ogrzewania, podział zachęt, niedopasowanie typowych produktów oferowanych przez instytucje finansowe do potrzeb w zakresie finansowania projektów renowacji, brak atrakcyjnych produktów finansowych, ograniczone wykorzystanie mechanizmów inwestowania kapitału publicznego w celu przyciągnięcia inwestycji prywatnych, a także ograniczone wykorzystanie technologii w zakresie efektywności energetycznej oraz niektórych technologii inteligentnych i w zakresie energii ze źródeł odnawialnych;
4. **ramy regulacyjne i polityczne**, które nie są wystarczająco sprzyjające w odniesieniu do norm i etykiet produktów, procedur wydawania zezwoleń, krajowych przepisów budowlanych, scentralizowanych systemów ciepłowniczych i scentralizowanego planowania przestrzennego, korzystnego opodatkowania energii oraz możliwości reagowania na zapotrzebowanie;
5. **ograniczenia związane z przemysłem i łańcuchem dostaw**, które nie pozwalają jeszcze przedmiotowej unijnej branży na pełne wykorzystanie niezbędnych zasobów przemysłowych i finansowych oraz zwiększenie wytwarzania aż do poziomów produkcji masowej; oraz
6. **luki w umiejętnościach** w całym łańcuchu wartości oraz nasilające się niedobory wyszkolonych doradców i instalatorów.

² Eurostat, 2022, [Energy consumption in households \[Zużycie energii w gospodarstwach domowych\] - Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

Unijny sektor produkcji pomp ciepła jest dobrze przygotowany do zaspokojenia oczekiwanego popytu i musi pozostać konkurencyjny w obliczu dużej ilości tanich produktów z importu. Strategia mająca na celu przyspieszenie wprowadzania pomp ciepła będzie wspierać konkurencyjność przemysłu oraz zapewni lokalną wartość dodaną i zatrudnienie w UE.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Art. 194 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi: „W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi: [...] wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii”.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

W ramach inicjatywy określone zostaną działania następcze na szczeblu lokalnym, krajowym lub unijnym, wszędzie tam, gdzie najlepiej są one podejmowane zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Dekarbonizacja ogrzewania i chłodzenia oraz przyspieszenie wprowadzania pomp ciepła w budynkach, sieciach grzewczych i przemyśle nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez same państwa członkowskie i wymagają działań uzupełniających na szczeblu UE w celu zapewnienia spójności wspólnych celów i zaangażowania politycznego. Przewidziano dostateczną elastyczność, aby umożliwić dostosowanie do warunków krajowych i lokalnych w państwach członkowskich.

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Inicjatywa ta skoncentruje się na przyspieszeniu wprowadzania pomp ciepła. Przyjmie ona formę strategicznego komunikatu, z zastosowaniem zintegrowanego podejścia obejmującego wszystkie obszary polityki. Oznacza to dążenie do opracowania planu działania zawierającego konkretne środki mające na celu usunięcie głównych barier i wzmocnienie czynników sprzyjających w celu szybszego wprowadzania pomp ciepła. Plan działania będzie uwzględniać: (i) instrumenty regulacyjne i pozaregulacyjne oraz narzędzia wspomagające; (ii) aspekty związane z finansowaniem, komunikacją i wykorzystaniem umiejętności; oraz (iii) szereg poziomów działania (szczeble unijny, krajowy oraz lokalny lub regionalny).

Poniższe aspekty będą stanowić podstawę planu działania na rzecz przyspieszenia procesu wprowadzania pomp ciepła w całej UE.

- 1) **Platforma/akcelerator/partnerstwo** z udziałem Komisji, państw członkowskich, samego sektora, instytucji finansowych i organizatorów szkoleń w całym łańcuchu wartości pomp ciepła, w tym w zakresie badań naukowych i innowacji, zwiększenia skali produkcji, stworzenia właściwych warunków krajowych, w tym korzystnego stosunku cen energii elektrycznej do cen gazu, oraz przekrojowych aspektów dotyczących normalizacji i interoperacyjności w celu zapewnienia szerokiego wprowadzenia pomp ciepła bez podważania stabilności sieci elektroenergetycznej.
- 2) Skupienie się na **komunikacji** i specjalnym **partnerstwie na rzecz umiejętności** w zakresie pomp ciepła. Istnieje potrzeba podnoszenia świadomości na temat pomp ciepła, aby wspierać ich upowszechnienie. Konsumenci, firmy i małe przedsiębiorstwa powinny mieć łatwy dostęp do informacji na temat istniejących rozwiązań w zakresie pomp ciepła oraz na temat gotowości ich budynków, zakładów przemysłowych i sieci itp. do wprowadzenia pomp ciepła.
- 3) Zaktualizowane **przepisy prawne** będą miały na celu zapewnienie wystarczająco silnego sygnału politycznego dla rynku pomp ciepła, w tym poprzez stopniowe wycofywanie do 2029 r. autonomicznych kotłów. Przepisy te obejmują: przekształcenie dyrektyw EPBD i EED, środek nadzwyczajny oparty na art. 122 dotyczący wydawania pozwoleń w związku z odnawialnymi źródłami energii, znowelizowaną dyrektywę RED, nowelizację przepisów dotyczących struktury rynku energii elektrycznej, akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie oraz akt w sprawie surowców krytycznych, a także wnioski Komisji dotyczące przekształcenia [dyrektywy w sprawie opodatkowania energii](#) oraz [rozporządzenia w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych](#).
- 4) Ułatwienia w dostępie do **finansowania**. Aby ułatwić dostęp do wszystkich odpowiednich unijnych

programów finansowania, w planie działania wskazane zostaną możliwości finansowania wprowadzania pomp ciepła na poziomie indywidualnych podmiotów oraz w przypadku sieci ciepłowniczych zasilanych przez duże pompy ciepła, w ramach strategii dotyczących systemów ogrzewania i chłodzenia na szczeblu lokalnym i regionalnym, zwłaszcza dla osób mniej zamożnych, takich jak osoby dotknięte ubóstwem energetycznym. W tym względzie w planie działania zostanie również szczegółowo rozważona potrzeba wzmocnienia całościowych koncepcji systemu energetycznego przy renowacji budynków, aby nadać priorytet inwestycjom w zintegrowane projekty modernizacji energetycznej w budynkach.

Prawdopodobne skutki

Oczekuje się, że inicjatywa zapewni szybkie wprowadzenie efektywnych rozwiązań grzewczych, takich jak indywidualne pompy ciepła lub sieci grzewcze zasilane w szczególności przez duże pompy ciepła. Jej celem jest wykorzystanie możliwości, jaką daje zbliżająca się wymiana 22 mln starych indywidualnych urządzeń grzewczych i wielu tysięcy starych dużych instalacji grzewczych wykorzystujących paliwa kopalne. Dzięki podwojeniu obecnego tempa wprowadzania pomp ciepła w budynkach i osiągnięciu do 2030 r. liczby 40 mln nowych pomp ciepła inicjatywa ta zwiększy bezpieczeństwo energetyczne UE poprzez ograniczenie wykorzystania importowanych paliw kopalnych do celów grzewczych oraz zwiększy konkurencyjność unijnej branży przemysłowej. Pomoże to osiągnąć cele na 2030 r. w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej w ramach dyrektyw RED i EED oraz ułatwi wdrożenie przepisów dyrektywy EPBD dotyczących minimalnych norm charakterystyki energetycznej budynków i przygotowanie rynku pod kątem budynków bezemisyjnych.

Pozytywne skutki rozkładałyby się na konsumentów, przedsiębiorstwa, branżę przemysłową oraz operatorów dużych systemów ciepłowniczych i chłodniczych. Szczególna uwaga zostanie poświęcona kwestii zapewnienia rozwiązań dla gospodarstw domowych, zwłaszcza znajdujących się w trudnej sytuacji oraz zagrożonych ubóstwem energetycznym, aby zagwarantować im łatwy dostęp do zrównoważonych wariantów grzewczych dla ich domów, niezawodnych instalatorów i wsparcia finansowego.

Efekt przyciągania na rynku będzie miał pozytywny wpływ na dynamikę i konkurencyjność łańcucha wartości pomp ciepła w UE, wspierając tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy w sektorach produkcji i instalacji pomp ciepła.

Monitorowanie w przyszłości

Utworzony zostanie system monitorowania wyników, rezultatów i oddziaływania, obejmujący:

- monitorowanie rynku w celu określenia rezultatów i tendencji rynkowych oraz gromadzenia informacji kontekstowych;
- monitorowanie finansowania;
- monitorowanie wyników operacyjnych inicjatyw na rzecz umiejętności; oraz
- monitorowanie konkurencyjności łańcucha wartości pomp ciepła w UE.

Opracowana zostanie szczegółowa platforma danych i monitorowania, uwzględniająca i integrująca wszelkie istniejące dane oraz uzgodnienia dotyczące danych w celu monitorowania realizacji planu.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków

W odniesieniu do przedmiotowego komunikatu nie zostanie przeprowadzona ocena skutków. Ze względu na szeroki zakres i zróżnicowany charakter środków zapowiedzianych w tym komunikacie nie jest możliwe przeprowadzenie odrębnej dogłębnej analizy już na tym etapie formułowania polityki. Komunikat będzie opierał się na ocenach skutków przeprowadzonych na potrzeby nowelizacji rozporządzeń dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego dla poszczególnych urządzeń grzewczych i chłodniczych, a także dyrektyw EPBD, EED i REDII.

Strategia konsultacji

Podstawą komunikatu będzie ocena stanu faktycznego i analiza luk w całej UE, w tym aktualnej sytuacji na szczeblu krajowym. Aby wesprzeć przygotowanie i wdrożenie inicjatywy, przeanalizowane zostaną synergie z pokrewnymi obszarami i inicjatywami, takimi jak: [Przemysłowe Forum Czystej Energii](#), dialog inwestorów na temat energii, [partnerstwo „Built4People”](#), [pakt na rzecz umiejętności](#) z istniejącymi wielkoskalowymi partnerstwami w sektorze budownictwa, a także nowe partnerstwo w zakresie odnawialnych źródeł energii na łądzie, które łączy wiele zainteresowanych stron na

<p>poziomie lokalnym, reprezentujących bogactwo wiedzy, potencjału i najlepszych praktyk.</p> <ul style="list-style-type: none">• Konsultacje publiczne odbędą się za pośrednictwem prowadzonej przez Komisję centralnej strony internetowej poświęconej konsultacjom publicznym i potrwać 12 tygodni; odpowiedzi można przysyłać w jednym z 24 języków urzędowych UE.• Sesje podczas <u>Europejskiego Tygodnia Zrównoważonej Energii</u> (20–22 czerwca 2023 r.).• Specjalne półdniowe konsultacje wirtualne w II kw. i III kw. 2023 r. (terminy zostaną wkrótce ogłoszone).
Powody prowadzenia konsultacji
<p>Komisja podsumuje, przeanalizuje i wykorzysta poglądy, stanowiska i pomysły zainteresowanych stron na temat barier w procesie wprowadzania pomp ciepła w celu osiągnięcia wspólnego rozumienia odpowiedniej odpowiedzi politycznej.</p>
Grupa docelowa
<p>Grupa docelowa obejmuje przedsiębiorstwa i stowarzyszenia przedsiębiorców, grupy konsumentów oraz organy krajowe, regionalne i lokalne, a także związki zawodowe i organizacje pracodawców, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, instytucje edukacyjne, organizacje działające w obszarze badań i innowacji oraz osoby fizyczne.</p>