

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG W ODNIESIENIU DO STRATEGII W ZAKRESIE OGRZEWANIA I CHŁODZENIA (bez oceny skutków)

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji.

TYTUŁ INICJATYWY	Strategia w zakresie ogrzewania i chłodzenia
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ DG	ENER B2 i C1
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY RODZAJ	Komunikat Komisji
ORIENTACYJNY TERMIN	I kw. 2026 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://energy.ec.europa.eu/topics/eus-energy-system/energy-system-integration_pl https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling_pl .

Dokument przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

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

Kontekst polityczny

Pismo określające zadania komisarza Dana Jørgensena zawiera wezwanie do „przyśpieszenia integracji systemów energetycznych”, a w szczególności do „dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia oraz zwiększenia efektywności energetycznej”.

Aby dostosować się do poziomu priorytetu wskazanego w piśmie określającym zadania w odniesieniu do integracji systemów energetycznych i wykorzystać sukces planu REPowerEU, w Planie działania na rzecz przystępnej cenowo energii zapowiedziano strategię w zakresie ogrzewania i chłodzenia na pierwszy kwartał 2026 r.

Inicjatywa stanowi również odpowiedź na apele Rady do Komisji o opracowanie kompleksowej strategii dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia, której towarzyszyć będzie specjalny plan działania w zakresie energii geotermalnej, a także na apel Parlamentu Europejskiego o przedstawienie unijnej strategii geotermalnej.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Zużycie na potrzeby ogrzewania i chłodzenia stanowi połowę zużycia energii w UE. Około 70 proc. energii pochodzi z paliw kopalnych, głównie gazu, podczas gdy udział odnawialnych źródeł energii rośnie bardzo powoli, a większość z nich pochodzi z biomasy stałej, która jest wykorzystywana we wszystkich sektorach w różnych systemach i na różnych poziomach efektywności. Ponad połowa biomasy stałej jest wykorzystywana w sektorze mieszkaniowym, gdzie nowoczesna biomasa (granulat) stanowi około 14 proc., a pozostała część nadal jest związana z drewnem opałowym, które, jeśli nie jest odpowiednio sezonowane, powoduje emisję cząstek stałych pogarszających jakość powietrza. Wykorzystanie biomasy ma również wpływ na emisje dwutlenku węgla z sektora użytkowania gruntów. Sprzedaż pomp ciepła spadła po latach silnego wzrostu i branża ta może znaleźć się w niekorzystnej sytuacji ze względu na wysokie ceny energii elektrycznej w porównaniu z gazem, a potencjał

odzysku energii geotermalnej, słonecznej termicznej i ciepła odpadowego jest w dużej mierze niewykorzystany. Aby umożliwić wykorzystanie odnawialnych źródeł ciepła o niższej temperaturze i źródeł ciepła odpadowego, należy szybko zdekarbonizować, zmodernizować i rozbudować systemy ciepłownicze, które umożliwiają bardziej efektywne zaopatrzenie w energię ciepłą i chłodniczą na obszarach miejskich. Ogrzewanie i chłodzenie są bezpośrednio odczuwalne dla obywateli: stanowią one ponad 60 proc. energii zużywanej przez gospodarstwa domowe i wpływają zarówno na komfort, jak i zdrowie ludzi. Koszty ogrzewania i chłodzenia mają również bezpośredni wpływ na konkurencyjność: ciepło technologiczne stanowi 60 proc. całej energii zużywanej przez przemysł UE, a koszty paliw kopalnych wykorzystywanych do ogrzewania będą prawdopodobnie rosnąć. Wraz z rosnącymi temperaturami i częstymi falami upałów chłodzenie staje się głównym problemem bezpieczeństwa energetycznego obywateli i całego systemu energetycznego. Kolejnym rosnącym źródłem zapotrzebowania na chłodzenie są centra przetwarzania danych.

Aby UE mogła osiągnąć swoje cele w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, przystępności cenowej, konkurencyjności i dekarbonizacji, należy pilnie rozwiązać problem nieefektywności systemu energetycznego i innych niedociągnięć, eliminując marnotrawioną energię i zwiększając inteligentną integrację między sektorem ogrzewania i chłodzenia a sektorem energii elektrycznej.

Niedawno uzgodnione prawodawstwo UE może zapewnić rozwiązania wielu wyzwań związanych z dekarbonizacją ogrzewania i chłodzenia. Skuteczne i terminowe wdrożenie będzie jednak wymagało znacznego wsparcia na szczeblu krajowym i lokalnym, biorąc pod uwagę złożoność kwestii, wzajemne powiązania między instrumentami politycznymi oraz znaczenie aspektu lokalnego. Prawodawstwo to może wymagać dalszego doprecyzowania, usprawnienia przepisów i wydania wytycznych w celu zapewnienia integracji systemów energetycznych, wzajemnych powiązań, szybkiego śledzenia synergii między różnymi obszarami polityki i szczeblami zarządzania, z myślą o przyspieszeniu przystępnej cenowo dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia.

Ponadto, jeżeli nie zostaną podjęte dodatkowe wysiłki, szereg barier będzie nadal utrudniał dekarbonizację. Bariery te dotyczą finansowania (np. wysokie koszty początkowe lub wysokie koszty operacyjne wynikające z niekorzystnego stosunku cen gazu do ceny energii elektrycznej, potrzeba zmniejszenia ryzyka); infrastruktury (integracja ogrzewania i chłodzenia z infrastrukturą elektroenergetyczną i gazową, wdrażanie kluczowych technologii takich jak magazynowanie energii cieplnej, złożoność techniczna i administracyjna efektywnych systemów ciepłowniczych, wpływ chłodzenia na system elektroenergetyczny); łańcuchów wartości (wspieranie europejskiej produkcji, umiejętności, zachęty dla producentów i instalatorów, trudne doświadczenia konsumentów) oraz zachowań (świadomość, nowe modele biznesowe, innowacyjne rozwiązania zbiorowe takie jak społeczności ciepłownicze działające w zakresie energii odnawialnej). Należy zwrócić szczególną uwagę na bariery utrudniające ponowne wykorzystanie ciepła odpadowego, ponieważ stanowi ono prawie 30 proc. całkowitego zapotrzebowania na energię w UE. Podobnie mogą istnieć bariery we wdrażaniu efektywnych urządzeń chłodniczych ze względu na bezpieczeństwo lub inne ograniczenia związane z budynkami na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, nieuwzględniające postępu technologicznego urządzeń chłodniczych.

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

Art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi podstawę działań UE mających na celu między innymi „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii” oraz „wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii”. Art. 192 TFUE stanowi również podstawę prawną do podejmowania decyzji w sprawie działań zgodnych z polityką UE w dziedzinie środowiska.

Podstawa prawna

Art. 194 TFUE

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Same państwa członkowskie nie mogą w wystarczającym stopniu osiągnąć opłacalnej i energooszczędnej przyspieszonej dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia w ramach bardziej zintegrowanego systemu energetycznego. Ponieważ klimat na terytorium UE ociepla się dwukrotnie szybciej, niż wynosi średnia globalna, stworzenie infrastruktury chłodzącej również w miastach będzie miało zasadnicze znaczenie dla zdrowia obywateli i ograniczenia skutków gospodarczych fal upałów. Potrzebne jest podejście na szczeblu UE, aby wesprzeć wdrażanie istniejących przepisów, zapewnić odpowiednie narzędzia i wytyczne państwom członkowskim o zróżnicowanej sytuacji krajowej, tak aby w skoordynowany sposób przyspieszyć transformację energetyczną w kierunku czystszej, bardziej zintegrowanej i energooszczędnego systemu energetycznego. Strategia w zakresie ogrzewania i chłodzenia na szczeblu UE przyczyni się do sprostania temu wyzwaniu.

Korzyści skali w zakresie technologii energetycznych można również osiągnąć jedynie dzięki wspólnemu podejściu na szczeblu UE, które prowadzi do ujednolicenia przepisów.

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Strategia w zakresie ogrzewania i chłodzenia ma na celu osiągnięcie racjonalnego pod względem kosztów przejścia na czyste ogrzewanie i chłodzenie poprzez zwiększenie efektywności energetycznej, w tym poprzez lepszą integrację systemów, przy jednoczesnym zapewnieniu przystępności cenowej dostaw energii cieplnej i chłodniczej – w dużej mierze zdominowanych przez importowane paliwa kopalne. Inicjatywa będzie wspierać wdrażanie przyjętych w ostatnim czasie szerokich ram polityki. Jest to konieczne na szczeblu krajowym i lokalnym, biorąc pod uwagę złożoność zagadnień, wzajemne powiązania między instrumentami politycznymi oraz powszechność wymiaru lokalnego. Przyspieszenie przystępnej cenowo dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia oraz inteligentna integracja sektorowa rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej i cyfryzacji mogą wymagać dalszego doprecyzowania, usprawnienia przepisów i wydania wytycznych w celu zapewnienia wzajemnych powiązań, szybkiego śledzenia i lepszej synergii między obszarami polityki i szczeblami sprawowania rządów.

Strategia ma również na celu usunięcie barier, które pozostają poza bezpośrednim zakresem obowiązywania nowych przepisów i wymagają podjęcia dodatkowych wysiłków. Bariery te obejmują bariery finansowe, przeszkody wynikające z planowania i rozwoju infrastruktury oraz wyzwania związane z pobudzaniem popytu i uproszczeniem dostępu konsumentów do efektywnych i przystępnych cenowo rozwiązań, przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu w okresie letnim i zimowym oraz zapewnieniem dostępności wyszkolonych specjalistów poprzez zwiększenie atrakcyjności tego sektora.

Strategia będzie obejmować nielegislacyjne, konkretne działania na poziomie systemowym mające na celu oddziaływanie na czynniki wpływające na efektywność, takie jak planowanie oraz systemy ciepłownicze: po stronie podaży – przyspieszenie wdrażania czystego ciepła i chłodu oraz ponownego wykorzystania ciepła odpadowego, a po stronie popytu – zachęty i wyzwania związane z konkretnymi przypadkami zastosowań, od budynków po ciepło przemysłowe.

Prawdopodobne skutki

Osiągnięcie kluczowego celu, jakim jest zapewnienie przystępnej cenowo, odpornej i czystej dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia, miałyby następujące pozytywne skutki:

- zmniejszenie przywozu paliw kopalnych, większe bezpieczeństwo energetyczne i mniejsza zależność od czynników geopolitycznych;
- bardziej przystępna cenowo energia dla konsumentów – gospodarstw domowych i przedsiębiorstw;
- poprawa jakości powietrza dla obywateli UE dzięki ograniczonemu zużyciu paliwa stałego i poprawie jakości stałych paliw z biomasy wraz z lepszymi piecami do spalania;
- większa efektywność systemu energetycznego, wymagająca mniejszej ilości nakładów w celu wytworzenia takiej samej ilości energii, w szczególności poprzez ponowne wykorzystanie ciepła odpadowego, aby osiągnąć cel, zgodnie z którym 11 proc. zapotrzebowania na ciepło w UE jest pokrywane z ciepła odpadowego;
- bardziej elastyczny system elektroenergetyczny, który pozwala utrzymać niskie koszty systemu i rachunki konsumentów;
- możliwości ustanowienia rozszerzonych łańcuchów wartości w UE w odniesieniu do wymaganych technologii elektryfikacji;
- innowacje w procesach przemysłowych prowadzące do większej wydajności i konkurencyjności;
- dalsze inwestycje w produkcję i wdrażanie czystej energii.

Monitorowanie w przyszłości

Istnieją dwa istotne aspekty monitorowania realizacji inicjatywy:

- monitorowanie realizacji różnych działań, które mają być przeprowadzone przez różne zainteresowane strony, w szczególności Komisję Europejską i państwa członkowskie UE;
- monitorowanie zmian w zakresie poszczególnych kluczowych wskaźników, zwłaszcza udziału wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w ogrzewaniu i chłodzeniu, udziału odzysku ciepła odpadowego i innych wskaźników efektywności energetycznej.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków
Omawiana inicjatywa określa ogólne podejście polityczne bez angażowania się w działania wykraczające poza przyspieszone wdrażanie obowiązujących przepisów. W związku z tym nie przeprowadza się oceny skutków w celu wsparcia jej przygotowania.
Strategia konsultacji
Głównym działaniem konsultacyjnym będą otwarte internetowe konsultacje publiczne trwające 12 tygodni, które rozpoczną się równocześnie z opublikowaniem tego zaproszenia do zgłaszania uwag, z udziałem wszystkich obywateli i organizacji. Otwarte konsultacje publiczne będą dostępne na stronie internetowej Komisji „Wyraź swoją opinię”. Po zakończeniu konsultacji zostanie tam opublikowane sprawozdanie podsumowujące.
Powody prowadzenia konsultacji
Celem otwartych internetowych konsultacji publicznych jest zebranie opinii państw członkowskich, zainteresowanych stron i obywateli na temat proponowanego zakresu i treści strategii oraz dodatkowych elementów, które strategia powinna obejmować.
Grupa docelowa
Czyste ogrzewanie i chłodzenie ma znaczenie dla bardzo wielu zainteresowanych stron w UE. Obejmują one wszystkich odbiorców energii wykorzystywanej do ogrzewania i chłodzenia pomieszczeń oraz do procesów przemysłowych – od gospodarstw domowych i właścicieli budynków zbiorowego użytkowania, w tym organów publicznych i przedsiębiorstw, po przemysłowych użytkowników ciepła lub chłodu procesowego w różnych sektorach; dostawców ciepła i operatorów systemów ciepłowniczych i chłodniczych, producentów urządzeń i sprzętu lub materiałów budowlanych, podmioty opracowujące projekty lub przedsiębiorstwa związane z planowaniem, wdrażaniem lub integracją instalacji grzewczych i chłodniczych; architektów i przedsiębiorstwa z sektora budowlanego; przedsiębiorstwa usług energetycznych; organizacje konsumenckie; organizacje pozarządowe; organizacje badawcze i innowacyjne oraz osoby fizyczne, które wytwarzają lub zużywają ciepło i chłód lub są po prostu tym zainteresowane; obywatele UE, biorąc pod uwagę silny wpływ ogrzewania budynków mieszkalnych na jakość powietrza.