



2024/1716

28.6.2024

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2024/1716

z dnia 19 czerwca 2024 r.

ustanawiające wytyczne dotyczące interpretacji art. 5, 6 i 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 w odniesieniu do zużycia energii w sektorze publicznym, renowacji budynków użyteczności publicznej i zamówień publicznych

(notyfikowana jako dokument nr C(2024) 3744)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE ⁽¹⁾ wprowadzono wymóg osiągnięcia głównego celu, jakim jest uzyskanie na poziomie Unii co najmniej 32,5 % oszczędności energii do 2030 r.
- (2) W swoich zaleceniach z 2013 r.: „Art. 5: Wzorcowa rola budynków instytucji publicznych” i „Art. 6: Dokonywanie zakupów przez instytucje publiczne” Komisja przedstawiła państwom członkowskim wytyczne dotyczące transpozycji i wdrożenia najważniejszych przepisów dyrektywy 2012/27/UE dotyczących sektora publicznego, wspierając je we wdrażaniu odpowiednich środków, narzędzi i metod, aby mogły w pełni wykorzystać swój potencjał w zakresie oszczędności energii i osiągnąć główny cel w zakresie efektywności energetycznej.
- (3) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 ⁽²⁾ przyjęto 13 września 2023 r. Za jej pomocą przekształcono dyrektywę 2012/27/UE, pozostawiając niektóre z jej przepisów bez zmian i wprowadzając jednocześnie pewne nowe wymogi. W szczególności znacząco podniesiono poziom ambicji na 2030 r. w zakresie efektywności energetycznej, w tym odnośnie do sektora publicznego.
- (4) W rozdziale II dyrektywy (UE) 2023/1791 o wzorcowej roli sektora publicznego uznano przewodnią rolę sektora publicznego w odniesieniu do efektywności energetycznej. W art. 5 tej dyrektywy określono nowe obowiązki w zakresie zmniejszenia zużycia energii w sektorze publicznym. Jej art. 6 znacznie rozszerza zakres obowiązku renowacji budynków publicznych. W art. 7 o zamówieniach publicznych dostosowano istniejące i określono dalsze obowiązki w zakresie uwzględniania efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych.
- (5) Państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne transponujące art. 5, 6 i 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz załącznik IV do tej dyrektywy do dnia 11 października 2025 r.
- (6) Państwa członkowskie mogą według własnego uznania wybrać sposób transpozycji i wdrożenia wymogów dotyczących wiodącej roli sektora publicznego, jaki najlepiej odpowiada ich sytuacji krajowej. W tym kontekście zaleca się spójną interpretację odpowiednich przepisów dyrektywy (UE) 2023/1791, która przyczyniłaby się do jednakowego rozumienia dyrektywy (UE) 2023/1791 we wszystkich państwach członkowskich podczas przygotowywania środków transpozycji,

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj>).

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (Dz.U. L 231 z 20.9.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

Dokonując transpozycji art. 5, 6 i 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz załącznika IV do tej dyrektywy do prawa krajowego, państwa członkowskie powinny stosować się do wytycznych interpretacyjnych zawartych w załączniku do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 19 czerwca 2024 r.

W imieniu Komisji
Kadri SIMSON
Członek Komisji

ZAŁĄCZNIK

1. WPROWADZENIE

Niniejsze wytyczne zawierają wytyczne dla państw członkowskich dotyczące interpretacji dyrektywy (UE) 2023/1791 przy transpozycji do prawa krajowego. Koncentrują się one na art. 5, 6 i 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz załączniku IV do tej dyrektywy.

Niemniej jednak wiążąca wykładnia przepisów unijnych należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. KONTEKST PRAWNY I POLITYCZNY

Art. 5, 6 i 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ osiągnięcie celów w zakresie renowacji budynków, o których mowa w art. 6, oraz energooszczędne zamówienia publiczne mają wpływ na zmniejszenie zużycia energii końcowej, które instytucje publiczne muszą osiągnąć zgodnie z art. 5.

Te trzy artykuły są również powiązane z następującymi artykułami dyrektywy (UE) 2023/1791:

- art. 2 dotyczącym definicji, w tym definicji „instytucji publicznych”;
- art. 24 dotyczącym łagodzenia ubóstwa energetycznego;
- art. 29 ust. 4 dotyczącym zobowiązania państw członkowskich do zachęcania instytucji publicznych do stosowania umów o poprawę efektywności energetycznej w celu pokonania barier inwestycyjnych;
- art. 30 dotyczącym obowiązku zapewnienia przez państwa członkowskie finansowania publicznego i dostępu do odpowiednich narzędzi finansowania;
- załącznikiem V do dyrektywy (UE) 2023/1791 w odniesieniu do zasady, zgodnie z którą środki propagujące poprawę efektywności energetycznej w sektorze publicznym na podstawie art. 5 i art. 6 mogą być uwzględniane na poczet zrealizowania oszczędności energii wymaganych zgodnie z art. 8 ust. 1, pod warunkiem że są zgodne z wymogami załącznika V do dyrektywy (UE) 2023/1791.

Art. 6 jest również powiązany z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 ⁽¹⁾ w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, w szczególności w odniesieniu do budynków o niemal zerowym zużyciu energii, budynków zeroemisyjnych, świadectw charakterystyki energetycznej, przeglądu zasobów budowlanych wymaganego w ramach krajowych planów renowacji budynków, bazy danych charakterystyki energetycznej budynków i paszportów renowacji. Art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 jest powiązany z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE ⁽²⁾, 2014/24/UE ⁽³⁾, 2014/25/UE ⁽⁴⁾ i 2009/81/WE ⁽⁵⁾, w których określono ramy dotyczące sposobu udzielania zamówień w celu zapewnienia przestrzegania zasad takich jak uczciwa konkurencja i optymalne wykorzystanie pieniędzy podatników, przy czym w art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 określono szczególne wymogi dotyczące zakupu produktów, usług, budynków i robót budowlanych o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>).

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>).

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>).

⁽⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>).

⁽⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U. L 216 z 20.8.2009, s. 76, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj>).

3. DEFINICJA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W DYREKTYWIE (UE) 2023/1791

3.1. Postanowienia ogólne

Art. 5 i 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 mają zastosowanie do instytucji publicznych zdefiniowanych w art. 2 pkt 12 tej dyrektywy: „instytucje publiczne” oznaczają władze krajowe, regionalne lub lokalne oraz podmioty bezpośrednio finansowane i zarządzane przez te władze, lecz niemające charakteru przemysłowego ani handlowego.

Art. 7 ma natomiast zastosowanie do instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających zdefiniowanych w art. 2 pkt 14 i 15 dyrektywy (UE) 2023/1791, które z kolei odnoszą się do odpowiednich definicji zawartych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2014/23/UE, art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2014/24/UE i art. 3 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE oraz w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2014/23/UE i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE.

Jednym z zasadniczych elementów zestawu środków politycznych służących osiągnięciu celów określonych w art. 5 i 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 mogłoby być wdrożenie przez państwa członkowskie „mechanizmu współdzielenia celu” przez instytucje publiczne, które razem jako grupa musiałyby zmniejszyć swoje zużycie energii końcowej, aby wspólnie osiągnąć cel wyznaczony dla danego państwa członkowskiego. Sposób organizacji takiego współdzielenia celu zależy przede wszystkim od struktury prawnej i administracyjnej każdego państwa członkowskiego.

3.2. Władze krajowe, regionalne i lokalne

Władze krajowe

Władze krajowe nie zostały zdefiniowane w dyrektywie (UE) 2023/1791 ani w dyrektywie 2014/23/UE, dyrektywie 2014/24/UE czy dyrektywie 2014/25/UE. W odniesieniu do definicji instytucji publicznych zawartej w dyrektywie (UE) 2023/1791 oraz w świetle motywu 33 dyrektywy (UE) 2023/1791, w którym sformułowania „krajowy”, „regionalny” i „lokalny” odnoszą się do odpowiedniego poziomu władzy w strukturze państwa, władze krajowe można jednak rozumieć jako równoznaczne z „centralnym” poziomem sprawowania rządów lub „państwem”. Rząd centralny – a w państwach federalnych rząd federalny – obejmuje w szczególności ministerstwa lub departamenty administracji rządowej⁽⁶⁾.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) zauważył, że pojęcie „państwo” obejmuje wszystkie organy sprawujące władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską⁽⁷⁾. Przykłady organów wchodzących w skład państwa (a tym samym władz krajowych) obejmują zatem również parlamenty⁽⁸⁾ i wymiar sprawiedliwości⁽⁹⁾.

Wykaz instytucji administracji centralnej w załączniku I do dyrektywy 2014/24/UE można zatem rozumieć jako obejmujący instytucje zamawiające, które wchodzą w zakres pojęcia „władz krajowych”.

TSUE doprecyzował definicję „państwa” w sprawie Beentjes, w której stwierdzono, że „państwo” obejmuje co najmniej organ, „którego skład i funkcje są określone przepisami prawa i w przypadku którego to władze odpowiadają za powoływanie jego członków, wypełnianie obowiązków wynikających z wprowadzonych przez niego środków oraz finansowanie zamówień, których udzielanie należy do jego zadań”⁽¹⁰⁾. Następnie doprecyzowano, że definicja ta obejmuje wyłącznie podmioty nieposiadające odrębnej osobowości prawnej⁽¹¹⁾.

Władze regionalne

Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE „władze regionalne” obejmują władze wymienione w niewyczerpującym wykazie NUTS 1 i 2, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1059/2003⁽¹²⁾ w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Komisja rozumie, że w państwach federalnych definicja ta odnosi się do regionalnego szczebla sprawowania rządów (w tym krajów związkowych lub prowincji), a w szczególności do ministerstw lub departamentów tych rządów regionalnych⁽¹³⁾.

⁽⁶⁾ Arrowsmith, „The Law of Public and Utilities Procurement” [„Prawo zamówień publicznych i zamówień na usługi użyteczności publicznej”], tom 1 (2014), s. 342.

⁽⁷⁾ Sprawa C-323/96 Komisja przeciwko Belgii, ECLI:EU:C:1998:411, pkt 27.

⁽⁸⁾ Sprawa C-323/96, Komisja przeciwko Belgii, ECLI:EU:C:1998:411.

⁽⁹⁾ Sprawa C-222/84, Johnston przeciwko Chief Constable, ECLI:EU:C:1986:206.

⁽¹⁰⁾ Sprawa C-31/87 Gebroeder Beentjes BV/Niderlandy, ECLI:EU:C:1988:422, pkt 12.

⁽¹¹⁾ Sprawa C-306/97, Connemara Machine Turf przeciwko Coillte Teoranta, ECLI:EU:C:1998:623 i sprawa C-353/96, Komisja przeciwko Irlandii (1998), ECLI:EU:C:1998:611.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. L 154 z 21.6.2003, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1059/oj>).

⁽¹³⁾ Arrowsmith, „The Law of Public and Utilities Procurement” [„Prawo zamówień publicznych i zamówień na usługi użyteczności publicznej”], tom 1 (2014), s. 342.

Władze lokalne

Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE „władze lokalne” obejmują wszystkie organy jednostek administracyjnych wchodzących w zakres NUTS 3, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, oraz mniejsze jednostki administracyjne objęte załącznikiem III do tego rozporządzenia. Są one również nazywane „lokalnymi jednostkami administracyjnymi”⁽¹⁴⁾. Komisja rozumie, że definicja ta odnosi się do lokalnego lub gminnego szczebla sprawowania rządów, w tym do ogólnych władz lokalnych odpowiedzialnych za sprawy lokalne.

3.3. Kryteria finansowania i zarządzania

Postanowienia ogólne

Art. 2 pkt 12 dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że „podmioty” można uznać za „instytucje publiczne” tylko wtedy, gdy są (między innymi) „bezpośrednio finansowane i zarządzane”⁽¹⁵⁾ przez władze krajowe, regionalne lub lokalne. Użycie wyrazu „i” oznacza, że oba kryteria, tj. „kryterium finansowania” i „kryterium zarządzania”, muszą być spełnione, aby można było uznać dany podmiot za „instytucję publiczną”⁽¹⁶⁾.

Podmioty

„Podmioty” to wyznaczone organizacje posiadające osobowość prawną. Osobowość prawną należy oceniać na szczeblu państw członkowskich. Można jednak ogólnie założyć, że podmioty prawne prawa publicznego (organy, instytucje, fundusze) oraz prawa prywatnego (np. korporacje, stowarzyszenia, fundacje prywatne, spółdzielnie, spółki europejskie (SE), europejskie ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG)) są podmiotami.

Kryterium zarządzania

W przeciwieństwie do definicji podmiotów prawa publicznego zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE oraz określonych w niej kryteriów zależności definicja instytucji publicznych w art. 2 pkt 12 dyrektywy (UE) 2023/1791 odnosi się wyłącznie do kryteriów zarządzania i finansowania, a nie do kryterium nadzoru. W motywie 35 dyrektywy (UE) 2023/1791 wyjaśniono, że kryterium zarządzania jest spełnione, jeżeli władza krajowa, regionalna lub lokalna ma większość w odniesieniu do podejmowania decyzji o wyborze kierownictwa danego podmiotu. Definicja ta różni się od definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE, ponieważ:

- (i) nie przewiduje przypadku, w którym inna instytucja publiczna ma większość w odniesieniu do podejmowania decyzji o wyborze kierownictwa danego podmiotu; oraz
- (ii) ogranicza się do „kierownictwa” podmiotu. W związku z tym posiadanie przez władze krajowe, regionalne lub lokalne większości w odniesieniu do podejmowania decyzji o wyborze wyłącznie organu administrującego lub nadzorczego danego podmiotu nie prowadzi do uznania danego podmiotu za instytucję publiczną.

W tym kontekście termin „większość” należy interpretować jako „ponad połowę”. W przeciwieństwie jednak do kryterium wyznaczenia określonego w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. c) dyrektywy 2014/24/UE pośrednie uprawnienia do wyznaczania (na przykład przez organ, który sam jest wyznaczany w większości przez władze krajowe, regionalne lub lokalne) nie są wystarczające do spełnienia kryterium zarządzania, ponieważ zarządzanie tymi organami musi być bezpośrednie.

Kryterium finansowania

Finansowanie przez władze krajowe, regionalne lub lokalne jest rozumiane jako wkład środków finansowych, który może obejmować (między innymi) płatności, pożyczki, dotacje, gwarancje, dopłaty lub udostępnianie personelu i aktywów materialnych.

Finansowanie przez władze oznacza, że środki przyznane danym podmiotom muszą pochodzić od organów publicznych. Jeżeli natomiast finansowanie odbywa się głównie poprzez pobieranie opłat (jak ma to miejsce na przykład w przypadku nadawców publicznych lub funduszy ubezpieczeń zdrowotnych) na podstawie odpowiedniego przepisu ustawowego, a zatem nie bezpośrednio od władz krajowych, regionalnych lub lokalnych, nie ma finansowania ze strony organów publicznych, a zatem kryterium finansowania zgodnie z art. 2 pkt 12 dyrektywy (UE) 2023/1791 nie jest spełnione. To samo dotyczy sytuacji, w której władze krajowe, regionalne lub lokalne przyznają odpowiednim podmiotom prawo do samodzielnego pobierania odpowiednich opłat.

⁽¹⁴⁾ Lokalne jednostki administracyjne, zob. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units/>.

⁽¹⁵⁾ Dodano wyróżnienie kursywą.

⁽¹⁶⁾ W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych są to kryteria alternatywne.

W motywie 35 dyrektywy (UE) 2023/1791 określono, że kryterium finansowania zawarte w art. 2 pkt 12, jest spełnione tylko wtedy, gdy dany podmiot jest w większości finansowany ze środków publicznych. Termin „w większości finansowany” można interpretować jako „finansowany w ponad połowie”, tj. ponad 50 %. W związku z tym gdy tylko zostanie przekroczony próg 50 %, kryterium finansowania określone w art. 2 pkt 12 jest spełnione.

Brak charakteru przemysłowego lub handlowego

Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 12 dyrektywy 2023/1791, w odróżnieniu do definicji „podmiotów prawa publicznego” zawartej w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych, w definicji instytucji publicznych nie uwzględniono wymogu, aby podmioty te zostały utworzone w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym. W związku z tym badanie braku charakteru przemysłowego lub handlowego podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 12 dyrektywy (UE) 2023/1791, nie musi być poprzedzone sprawdzeniem, czy podmioty te zostały utworzone w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE przy ocenie, czy działalność jest prowadzona przez podmiot w charakterze przemysłowym lub handlowym, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności prawne i faktyczne towarzyszące powstaniu danego podmiotu oraz warunki, którym podlega jego działalność⁽¹⁷⁾. W ujęciu bardziej ogólnym TSUE orzekł, że jeżeli podmiot działa w normalnych warunkach rynkowych, ma na celu wypracowanie zysku i ponosi na własny koszt straty wynikające z prowadzenia wskazanej działalności, mało prawdopodobne jest, aby prowadzona przez niego działalność nie miała charakteru przemysłowego lub handlowego⁽¹⁸⁾. Z powyższego można wywnioskować, że podmiot, który nie wykonuje zadań o „charakterze przemysłowym lub handlowym” jest – co do zasady – podmiotem, który nie uczestniczy w ogólnym obrocie gospodarczym na danym rynku i nie konkuruje z prywatnymi podmiotami gospodarczymi na tych samych warunkach (tj. przestrzegając tych samych zasad gospodarczych) oraz nie ponosi ryzyka gospodarczego (w tym ryzyka niewypłacalności) związaneego ze swoimi działaniami.

Fakt, czy taki podmiot działa na przykład na warunkach całkowicie zgodnych z zasadami konkurencji, należy oceniać nie tylko pod kątem jego celów (w tym celu przedsiębiorstwa określonego w umowie lub statucie spółki), ale przede wszystkim na podstawie obiektywnej oceny danego rynku. W tym kontekście szczególnie istotne jest, czy podmiot wykonuje swoje zadania w warunkach konkurencji z prywatnymi przedsiębiorstwami lub spółkami ukierunkowanymi na cele sektora prywatnego, czy też przynajmniej w pewnym stopniu nie podlega „warunkom konkurencji” na rynku ze względu na szczególną pozycję prawną lub faktyczną.

Innym aspektem, który świadczy o „charakterze niehandlowym”, jest fakt, że straty finansowe nie są ponoszone przez sam podmiot, lecz przez państwo, który to obowiązek przewidziano na przykład w prawie, umowie spółki lub innych umowach prawa prywatnego, lub że wydaje się wysoce prawdopodobne, iż straty te poniesie państwo – ten kierunek przyjęto na przykład w odniesieniu do więzień państwowych⁽¹⁹⁾. Innymi słowy, nie można zakwalifikować działalności jako handlowej, jeżeli nie istnieje „ryzyko finansowe”.

Inne argumenty przemawiające za „niehandlowym” charakterem prowadzonej działalności to prawdopodobieństwo, że władze krajowe, regionalne lub lokalne podejmą kroki w celu zapobieżenia przymusowej likwidacji podmiotu lub że władze takie podjęłyby kroki w celu „ratowania” podmiotu, zamiast pozwolić na jego upadłość⁽²⁰⁾.

Jeżeli podmiot prowadzi jakąkolwiek działalność niehandlową (obok działalności handlowej), ta działalność niehandlowa ma decydujące znaczenie dla oceny, czy dany podmiot jest instytucją publiczną, nawet jeśli większość jego działalności ma charakter handlowy⁽²¹⁾. Ma to zastosowanie nawet wtedy, gdy działalność handlowa podmiotu jest wyraźnie oddzielona od jego działalności niehandlowej.

Instytucje publiczne w orzecznictwie

Wdrażając definicję instytucji publicznych i wyznaczając możliwy punkt odniesienia przy określaniu władz i podmiotów objętych zakresem definicji zawartej w art. 2 pkt 12 dyrektywy (UE) 2023/1791, państwa członkowskie mogą korzystać z wykazu instytucji administracji centralnej – które są „władzami krajowymi” w rozumieniu art. 2 pkt 12 dyrektywy (UE) 2023/1791 – zawartego w załączniku I do dyrektywy 2014/24/UE.

⁽¹⁷⁾ Zob. np. sprawa C-567/15, LitSpecMet, ECLI:EU:C:2017:736, pkt 43 i sprawa C-393/06, Ing. Aigner (2008), ECLI:EU:C:2008:213.

⁽¹⁸⁾ Zob. np. sprawa C-567/15, LitSpecMet, ECLI:EU:C:2017:736, pkt 44.

⁽¹⁹⁾ Sprawa C-283/00, Komisja przeciwko Hiszpanii, ECLI:EU:C:2003:544.

⁽²⁰⁾ Sprawa C-18/01, Korhonen i inni, ECLI:EU:C:2003:300, pkt 91.

⁽²¹⁾ Sprawa C-360/96, Gemeente Arnhem, ECLI:EU:C:1998:525, pkt 55.

Przykłady podmiotów, które zgodnie z orzecznictwem uznano za niemające charakteru przemysłowego lub handlowego, obejmują ⁽²²⁾:

- hiszpański podmiot prowadzący działalność wspierającą służbę więzienną ⁽²³⁾;
- wiedeński zakład pogrzebowy (Bestattung Wien GmbH) ⁽²⁴⁾;
- Fernwärme Wien Gesellschaft m.b.H. ⁽²⁵⁾;
- Telekom Austria AG ⁽²⁶⁾;
- nienastawiona na zysk spółdzielnia mieszkaniowa ⁽²⁷⁾ ⁽²⁸⁾.

4. OBOWIĄZEK ZWIĄZANY Z ART. 5

4.1. Obowiązek zmniejszenia zużycia energii końcowej

Art. 5 jest nowy w porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE.

W art. 5 ust. 1 zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, aby całkowite zużycie energii końcowej wszystkich instytucji publicznych łącznie zmniejszane było o co najmniej 1,9 % rocznie w porównaniu z rokiem bazowym 2021.

Zmniejszenie zużycia energii końcowej powinno wynikać przede wszystkim z poprawy efektywności energetycznej we wszystkich usługach publicznych ⁽²⁹⁾.

Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zwolnieniu z tego obowiązku sektorów transportu publicznego i sił zbrojnych. W związku z tym zwolnione mogą zostać obydwa sektory lub jeden z nich. Należy jednak podkreślić, że jest to możliwość, a nie obowiązek. Sektor sił zbrojnych jest energochłonny i odpowiada za znaczną część zużycia energii w sektorze publicznym ⁽³⁰⁾. Ponadto dzięki pracom forum konsultacyjnego na rzecz zrównoważonej energii w sektorze obrony i bezpieczeństwa ⁽³¹⁾, które powstało w 2016 r., sektor obrony dysponuje szeroką wiedzą na temat działań w zakresie efektywności energetycznej i zasadniczo jest im przychylny. Również sektor transportu publicznego wykazuje znaczny potencjał zwiększenia efektywności energetycznej w atrakcyjny ekonomicznie sposób, w szczególności dzięki elektryfikacji transportu. Co więcej jest to jedyny sektor gospodarki, w którym zużycie energii od lat stale rośnie. W związku z tym zaleca się, aby państwa członkowskie starannie oceniły potencjalny wkład, jaki siły zbrojne i sektor transportu publicznego mogłyby wnieść w osiągnięcie celów krajowych, oraz rozważyły usunięcie przeszkód regulacyjnych i legislacyjnych utrudniających ich pełne wykorzystanie.

⁽²²⁾ Przykłady te mogą służyć jedynie jako orientacyjny punkt odniesienia. Zawsze konieczna jest analiza poszczególnych przypadków.

⁽²³⁾ Sprawa C-283/00, Komisja przeciwko Hiszpanii, ECLI:EU:C:2003:544.

⁽²⁴⁾ Sprawa C-373/00, Adolf Truley, ECLI:EU:C:2003:110.

⁽²⁵⁾ Sprawa C-393/06, Ing. Aigner, ECLI:EU:C:2008:213.

⁽²⁶⁾ Sprawa C-324/98, Telaustria und Telefonadress, ECLI:EU:C:2000:669.

⁽²⁷⁾ Austriacki Sąd Najwyższy OGH 31. 1. 2002, 6 Ob 236/01a.

⁽²⁸⁾ W celu interpretacji kryterium charakteru przemysłowego lub handlowego można ponadto odnieść się np. do sprawy C-373/00, ECLI:EU:C:2003:110; sprawy C-360/96, Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden v BFI Holding (1998), ECLI:EU:C:1998:525; sprawy C-18/01, Korhonen i inni (2003), ECLI:EU:C:2003:300; oraz sprawy C-283/00, Komisja przeciwko Hiszpanii (2003), ECLI:EU:C:2003:544.

W celu interpretacji kryterium finansowania można odnieść się np. do sprawy C-380/98, R. przeciwko HM Treasury Ex p. University of Cambridge (2000), ECLI:EU:C:2000:529; sprawy C-115/12 P, Francja przeciwko Komisji (2013), ECLI:EU:C:2013:596; a w celu odróżnienia finansowania pośredniego np. do sprawy C-337/06, Bayerischer Rundfunk (2007), ECLI:EU:C:2007:786; lub sprawy C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns przeciwko AOK Rheinland/Hamburg (2009) ECLI:EU:C:2009:358.

W celu interpretacji kryterium zarządzania można odnieść się np. do sprawy C-380/98, R. przeciwko HM Treasury Ex p. University of Cambridge (2000), ECLI:EU:C:2000:529; sprawy C-237/99, Komisja przeciwko Francji (2001), ECLI:EU:C:2001:70; a w celu odróżnienia zarządzania pośredniego np. do sprawy C-44/98, Mannesmann/Strohal (1998), ECLI:EU:C:1998:4.

⁽²⁹⁾ Jako powód obowiązku zmniejszenia zużycia energii końcowej wskazano fakt, że „sektor publiczny stanowi istotny czynnik pobudzający przemiany na rynku w kierunku bardziej energooszczędnych produktów, budynków i usług, a także wpływający na zmianę zachowań w dziedzinie zużycia energii przez obywateli i przedsiębiorstwa. Ponadto zmniejszenie zużycia energii za pomocą środków poprawy efektywności energetycznej może uwolnić środki publiczne, które będzie można przeznaczyć na inne cele. W dziedzinie efektywności energetycznej instytucje publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym powinny stanowić przykład do naśladowania”. Aby osiągnąć cel zmniejszenia zużycia energii końcowej, skupiono się zatem na środkach w zakresie efektywności energetycznej.

⁽³⁰⁾ <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/05-01-24-defence-energy-factsheet.pdf>.

⁽³¹⁾ <https://eda.europa.eu/what-we-do/eu-policies/consultation-forum/>.

Do końca okresu przejściowego, który w przypadku tego przepisu wynosi cztery lata od daty wejścia w życie dyrektywy (tj. do dnia 11 października 2027 r.), cel zmniejszenia zużycia energii końcowej ma charakter orientacyjny i staje się obowiązkowy dopiero po tej dacie.

Ponadto do dnia 31 grudnia 2026 r. obowiązek zmniejszenia całkowitego zużycia energii końcowej o 1,9 % nie ma zastosowania do instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000 mieszkańców, a do dnia 31 grudnia 2029 r. nie ma zastosowania do instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców.

Nie dąży się do zmniejszenia zużycia energii końcowej przez obniżenie poziomu usług publicznych poniżej rzeczywistego zapotrzebowania.

Tabela 1

Przegląd obowiązków związanych z sektorem publicznym

Obowiązek	Rozpoczęcie stosowania obowiązku	Częstotliwość
Zmniejszenie zużycia energii końcowej		
Określenie poziomu bazowego zużycia energii końcowej dla roku kalendarzowego 2021	Do 11 października 2027 r.	Nie dotyczy
Wszystkie instytucje publiczne z wyjątkiem instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000 mieszkańców: zmniejszenie zużycia energii końcowej o co najmniej 1,9 %	data transpozycji	co roku
Instytucje publiczne w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000 mieszkańców: zmniejszenie zużycia energii końcowej o co najmniej 1,9 % co roku	1 stycznia 2027 r.	co roku
Instytucje publiczne w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców: zmniejszenie zużycia energii końcowej o co najmniej 1,9 % co roku	1 stycznia 2030 r.	co roku
Wymogi polityczne związane ze wsparciem dla instytucji publicznych		
Zadbanie o to, by wszystkie władze regionalne i lokalne ustanowiły konkretne środki w zakresie efektywności energetycznej w swoich narzędziach długoterminowego planowania	data transpozycji	W trybie ciągłym
Zapewnienie, aby wszystkie władze, w tym władze regionalne i lokalne, były aktywnie zaangażowane we wdrażanie strategii politycznych związanych z ubóstwem energetycznym	data transpozycji	W trybie ciągłym
Wsparcie instytucji publicznych w celu upowszechniania środków poprawy efektywności energetycznej	data transpozycji	W trybie ciągłym
Zachęcanie instytucji publicznych do brania pod uwagę emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia przy inwestowaniu w budynki użyteczności publicznej	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Zachęcanie instytucji publicznych do poprawy charakterystyki energetycznej budynków, w tym poprzez wymianę nieefektywnych ogrzewaczy	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Wykaz budynków		
Podawanie do wiadomości publicznej oraz udostępnianie wykazu ogrzewanych lub chłodzonych budynków	Data transpozycji	Nie dotyczy
Aktualizacja wykazu	Data transpozycji	Co dwa lata
Obowiązek renowacji		
Oszacowanie celu 3 % na podstawie całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków będących własnością instytucji publicznych w dniu 1 stycznia 2024 r.	Data transpozycji	Nie dotyczy
Renowacja 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków	Data transpozycji	Co roku

Obowiązek	Rozpoczęcie stosowania obowiązku	Częstotliwość
Negocjacje z właścicielami budynków w sprawie przekształcenia budynku w budynek o niemal zerowym zużyciu energii lub budynek zeroemisyjny	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Podejście alternatywne		
Powiadomienie Komisji o prognozowanych oszczędnościach energii, które zostałyby osiągnięte do 31 grudnia 2030 r. przy zastosowaniu podejścia głównego	Do 31 grudnia 2023 r.	Nie dotyczy
Osiągnięcie wielkości oszczędności energii równej wielkości osiągniętej przy zastosowaniu podejścia głównego	Data transpozycji	Co roku
Wydanie paszportu renowacji w odniesieniu do budynków stanowiących 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków	Data transpozycji	Co roku
Renowacja budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych, dla których wydano paszport renowacji	Do 2040 r.	Nie dotyczy
Efektywność energetyczna w zamówieniach publicznych		
Nabywanie jedynie produktów, usług, budynków i robót budowlanych o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Stosowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Uwzględnianie, w stosownych przypadkach, szerszych aspektów związanych ze zrównoważonym rozwojem	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Ocenianie możliwości podpisywania długoterminowych umów o poprawę efektywności energetycznej przy zamawianiu usług o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zużycia energii	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Nabywanie pakietu produktów, który jest zgodny z kryterium najwyższej dostępnej klasy efektywności energetycznej	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Uwzględnianie unijnych kryteriów zielonych zamówień publicznych lub dostępnych równoważnych kryteriów krajowych	Data transpozycji	W trybie ciągłym
Podawanie do wiadomości publicznej informacji na temat wpływu zamówień na efektywność energetyczną	Data transpozycji	W trybie ciągłym

4.1.1. Określenie poziomu bazowego

Zasady podstawowe

Poziom bazowy zużycia energii końcowej zdefiniowano jako całkowite zużycie energii końcowej wszystkich instytucji publicznych w danym państwie członkowskim w roku bazowym, które będzie stanowiło punkt odniesienia na potrzeby monitorowania osiągnięcia celów w kolejnych latach. W art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 jako rok bazowy wskazano rok kalendarzowy 2021.

Art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 ma zastosowanie do wszystkich instytucji publicznych (zob. sekcja 3).

Obowiązek dotyczy całkowitego zużycia energii końcowej we wszystkich sektorach publicznych i w związku z tym obejmuje budynki użyteczności publicznej, opiekę zdrowotną, planowanie przestrzenne, gospodarkę wodną i oczyszczanie ścieków, uzdatnianie wody, gospodarowanie odpadami, oświetlenie publiczne, edukację i usługi społeczne oraz ICT ⁽³²⁾.

Zużycie energii końcowej instytucji publicznych odnosi się do energii zużywanej w ramach działalności instytucji publicznych, na przykład w budynkach, obiektach, pomieszczeniach, urządzeniach, pojazdach itp. będących własnością instytucji publicznych lub przez nie użytkowanych.

⁽³²⁾ Zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 zużycie energii końcowej oznacza całość energii dostarczonej sektorom przemysłu, transportu (w tym zużycie energii w lotnictwie międzynarodowym), gospodarstwach domowych, usług publicznych i prywatnych, rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa oraz innym sektorom zastosowań końcowych. Nie obejmuje ono jednak zużycia energii w ramach międzynarodowych bunkrów morskich, energii otoczenia i dostaw do sektora przemian energetycznych oraz strat wynikających z przesyłu i dystrybucji, zgodnie z definicjami w załączniku A do rozporządzenia (WE) nr 1099/2008. Obejmuje również energię wytworzoną we własnym zakresie, taką jak energia cieplna lub energia elektryczna z paneli słonecznych, energii wodnej lub wiatrowej.

Gromadzenie wszystkich niezbędnych danych dotyczących zużycia energii końcowej w roku bazowym oraz we wszystkich latach objętych obowiązkiem będzie wymagało kompleksowego oddolnego gromadzenia danych z udziałem wszystkich instytucji publicznych w państwie członkowskim objętych zakresem tego obowiązku. Obejmowałoby to instytucje publiczne w sektorach obrony i transportu, jeśli państwo członkowskie zdecydowałoby się zaliczyć zmniejszenie zużycia energii w tych sektorach na poczet osiągnięć zgodnie z art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791. Istniejące skonsolidowane dane statystyczne dotyczące energii mogą być ograniczone do wybranych segmentów sektora publicznego w rozumieniu art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791⁽³³⁾ i mogą obejmować inne podmioty. Dwuletni okres przejściowy, oprócz dwuletniego okresu transpozycji po wejściu w życie dyrektywy (UE) 2023/1791, zapewni państwom członkowskim dodatkowy czas na ustanowienie procesów gromadzenia danych dotyczących zużycia energii końcowej obejmujących wszystkie instytucje publiczne. W tym okresie przejściowym do obliczenia poziomu bazowego zużycia energii końcowej państwa członkowskie mogą wykorzystywać dane szacunkowe. Po upływie tego czteroletniego okresu, do dnia 11 października 2027 r., kiedy obowiązek wejdzie w życie, państwa członkowskie muszą skorygować poziom bazowy i w pełni dostosować go do rzeczywistego zużycia energii końcowej wszystkich instytucji publicznych. W przypadku stwierdzenia, że pominięto jakieś instytucje publiczne, poziom bazowy należy skorygować. W każdym przypadku zaleca się rozpoczęcie gromadzenia danych dotyczących zużycia energii końcowej od wszystkich instytucji publicznych po wejściu w życie dyrektywy. Rok bazowy pozostaje niezmienny, a po kilku latach mogą pojawić się dodatkowe trudności w gromadzeniu danych dotyczących zużycia energii końcowej od 2021 r.

Zazwyczaj instytucje publiczne będą mogły uzyskać dane dotyczące zużycia energii końcowej ze swoich faktur w oparciu o dane opomiarowane dotyczące rocznego zużycia⁽³⁴⁾. W niektórych przypadkach informacje na temat zużycia energii końcowej są gromadzone w systemach rachunkowości, ewidencji energii lub monitorowania energii, którymi zarządzają organy publiczne.

Jeżeli zużycie energii przez instytucje publiczne jest uwzględnione w zestawieniu kosztów operacyjnych, na przykład gdy instytucja publiczna wynajmuje część budynku, w przypadku którego koszt energii jest początkowo pokrywany przez właściciela, a następnie rozdzielany między najemców, takie zużycie energii końcowej musi również zostać uwzględnione.

Jeżeli energia wykorzystywana w budynku lub obiekcie użyteczności publicznej jest używana przez podmiot inny niż instytucja publiczna, na przykład przez najemcę budynku użyteczności publicznej, takiego jak najemcy mieszkań socjalnych, takie zużycie energii nie jest uwzględniane w zużyciu energii końcowej instytucji publicznej.

W odniesieniu do produkcji energii fotowoltaicznej i słonecznej energii termicznej udział konsumpcji własnej przez organ publiczny stanowi część zużycia energii końcowej⁽³⁵⁾. Część produkcji energii fotowoltaicznej lub słonecznej energii termicznej, która jest wprowadzana do sieci lub dostarczana zewnętrznym prosumentom społeczności energetycznej, nie jest liczona jako zużycie energii końcowej produkującej ją instytucji publicznej.

W przypadku dostaw energii za pośrednictwem pompy ciepła liczy się wyłącznie energię elektryczną niezbędną do działania pompy ciepła⁽³⁶⁾. Ciepło z otoczenia nie jest liczone.

Dezagregacja zużycia energii końcowej

Dane dotyczące zużycia energii końcowej w roku bazowym oraz kolejnych latach należy gromadzić na odpowiednim poziomie dezagregacji zużycia energii końcowej uwzględniającym następujące kwestie:

- wdrożenie rzetelnych i zrozumiałych procedur dostosowawczych zgodnie z aktualnym stanem wiedzy (zob. sekcja 4.1.3);

⁽³³⁾ Z tego powodu Komisja przygotowała wzorcowe rozwiązanie w zakresie oprogramowania do gromadzenia i monitorowania danych dotyczących zużycia energii końcowej od instytucji publicznych i udostępnia je zainteresowanym państwom członkowskim.

⁽³⁴⁾ Ponieważ cel jest ustalany w ujęciu rocznym, nie ma potrzeby gromadzenia danych dotyczących zużycia na wyższym poziomie dezagregacji, na przykład danych dotyczących zużycia w poszczególnych miesiącach.

⁽³⁵⁾ Jeśli chodzi o produkcję energii elektrycznej z fotowoltaiki w większości przypadków wielkość konsumpcji własnej można obliczyć na podstawie danych opomiarowanych. Jeśli chodzi o produkcję słonecznej energii termicznej, gdy w większości przypadków nie są dostępne dane opomiarowane, do określenia konsumpcji własnej można wykorzystać szacunki inżynierskie zgodne z aktualnym stanem wiedzy, jeżeli przygotowanie szacunków nie powoduje nieuzasadnionego obciążenia.

⁽³⁶⁾ W rzadkich przypadkach pompa ciepła może być również zasilana silnikiem gazowym.

- umożliwienie kontroli wiarygodności zużycia bazowego i zużycia w kolejnych latach w ramach wymaganej sprawozdawczości państw członkowskich zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 ⁽³⁷⁾.

Chociaż w dyrektywie (UE) 2023/1791 nie przewidziano formalnej minimalnej dezagregacji, a państwa członkowskie mogą wykorzystać inne sposoby dezagregacji danych, tabela 2 przedstawia przykład odpowiedniego poziomu dezagregacji danych dotyczących zużycia energii końcowej, które mają być gromadzone dla każdej instytucji publicznej w roku bazowym oraz w kolejnych latach. Wskazana dezagregacja opiera się na podejściu stosowanym w audytach energetycznych i jest wystarczająco szczegółowa, aby osiągnąć wyżej wymienione cele. Wszystkie te dane można zazwyczaj pozyskać z rachunków za energię i przechowywać w istniejących systemach ewidencji energii. Ponadto zaleca się, aby wszystkie instytucje publiczne w jednym państwie członkowskim rejestrowały swoje dane dotyczące zużycia energii końcowej w tym samym formacie. Podsektory i rodzaje działalności w pierwszej kolumnie są również wystarczające do wypełnienia obowiązku podziału zużycia przez instytucje publiczne według sektorów zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791.

⁽³⁷⁾ W art. 5 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 jest mowa o przedstawieniu wielkości zmniejszenia zużycia energii, którą należy osiągnąć, w podziale na sektory. Podobnie można założyć, że sprawozdanie roczne powinno zawierać również podział zużycia energii końcowej na poszczególne sektory. Chociaż w art. 5 ust. 5 tej dyrektywy nie opisano szczegółowo, które sektory należy przedstawić, zarówno ewentualne zwolnienie dla transportu publicznego, jak i dopuszczalne dostosowania wymagają wystarczającej dezagregacji danych dotyczących zużycia energii końcowej zgodnie z aktualnym stanem wiedzy.

Tabela 2

Pola na potrzeby gromadzenia danych dotyczących zużycia energii końcowej (sprawozdanie bazowe i sprawozdania roczne) w podziale na instytucje publiczne

Sektory i usługi publiczne	Energia elektryczna (¹)	System ciepłowniczy	System chłodniczy	Gaz ziemny	Olej opałowy	Benzyna	Olej napędowy	Granulat	Zrębki	Stałe paliwo z biomasy	Stałe paliwo kopalne	Biogaz	Pozostałe paliwa	OGÓŁEM
Zużycie energii w budynkach														
Budynki biurowe i administracyjne														
Szpitala i budynki opieki zdrowotnej														
Szkoły i przedszkola														
Szkoły wyższe														
Budynki fabryczne i warsztatowe														
Inne budynki użyteczności publicznej (będące własnością lub wynajmowane)														
Zużycie energii na potrzeby procesów														
Oświetlenie publiczne														
Dostarczanie wody														
Oczyszczanie ścieków														
Gospodarowanie odpadami														
Inne procesy														
Zużycie energii na potrzeby usług w zakresie mobilności														
Transport publiczny (²)														
Flota pojazdów będących własnością instytucji publicznej do celów innych niż transport publiczny														
Siły zbrojne (³)														
OGÓŁEM														

-
- (¹) Nieobowiązkowe rozszerzenie: w przypadku energii elektrycznej wskazane byłoby dalsze rozróżnienie (np. na energię elektryczną do ogrzewania, chłodzenia i innych celów, zużycie własne energii fotowoltaicznej), ale dane te mogą być dostępne tylko w przypadku wykorzystania określonych podliczników.
 - (²) Jeżeli państwo członkowskie chce zaliczyć zmniejszenie zużycia energii końcowej z transportu publicznego na potrzeby spełniania obowiązku zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, dla tego sektora należy ustanowić oddzielny poziom bazowy (zob. sekcja 4.1).
 - (³) Jeżeli państwo członkowskie chce zaliczyć zmniejszenie zużycia energii końcowej z sektora sił zbrojnych na potrzeby spełniania obowiązku zgodnie z art. 5 ust. 1, dla tego sektora należy ustanowić oddzielny poziom bazowy (zob. sekcja 4.1). Ponadto gromadzenie danych dotyczących zużycia energii w sektorze sił zbrojnych może być ograniczone do tych podsegmentów, które nie są objęte tajemnicą ze względów bezpieczeństwa.
-

Poziom bazowy zużycia energii przez instytucje publiczne w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000 i 5 000 mieszkańców

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 do dnia 31 grudnia 2026 r. obowiązek zmniejszenia zużycia energii końcowej nie ma zastosowania do instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000 mieszkańców, a do dnia 31 grudnia 2029 r. nie ma zastosowania do instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców. W przypadku obydwu grup rokiem bazowym jest jednak również rok 2021.

W związku z tym zachęca się państwa członkowskie, aby nie czekały z gromadzeniem danych referencyjnych dotyczących zużycia energii końcowej w odniesieniu do tych dwóch grup instytucji publicznych do momentu rozpoczęcia stosowania obowiązku, lecz by rozpoczęły gromadzenie danych natychmiast po wejściu w życie dyrektywy (UE) 2023/1791. Niemniej jednak obydwie grupy mają więcej czasu na ustanowienie niezbędnych procedur i ukończenie gromadzenia wszystkich wymaganych danych dotyczących zużycia energii końcowej.

Oddzielny poziom bazowy zużycia energii dla sektorów objętych zwolnieniem

Jeżeli państwo członkowskie chce zaliczyć zmniejszenie zużycia energii końcowej osiągnięte w sektorach transportu publicznego lub sił zbrojnych na poczet celu redukcji zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, należy ustanowić oddzielny poziom bazowy zużycia energii końcowej, który będzie służył jedynie do obliczania zmniejszenia zużycia energii końcowej osiągniętego w tych konkretnych sektorach. Rokiem bazowym jest rok 2021, tak jak w przypadku wszystkich innych organów publicznych. Różnica między zużyciem energii końcowej w roku bazowym a rzeczywistym zużyciem energii końcowej w danym roku stanowi zmniejszenie zużycia, które można zaliczyć na poczet celu redukcji w tym roku. Dane dotyczące sił zbrojnych mogą być gromadzone i dostarczane na poziomie zagregowanym.

Państwa członkowskie mogą swobodnie korzystać z tej możliwości i mogą ją stosować przez jeden rok lub kilka lat i w odniesieniu do jednego z sektorów lub obydwu.

4.1.2. Obliczanie celów w zakresie zmniejszenia zużycia energii końcowej dla każdego roku

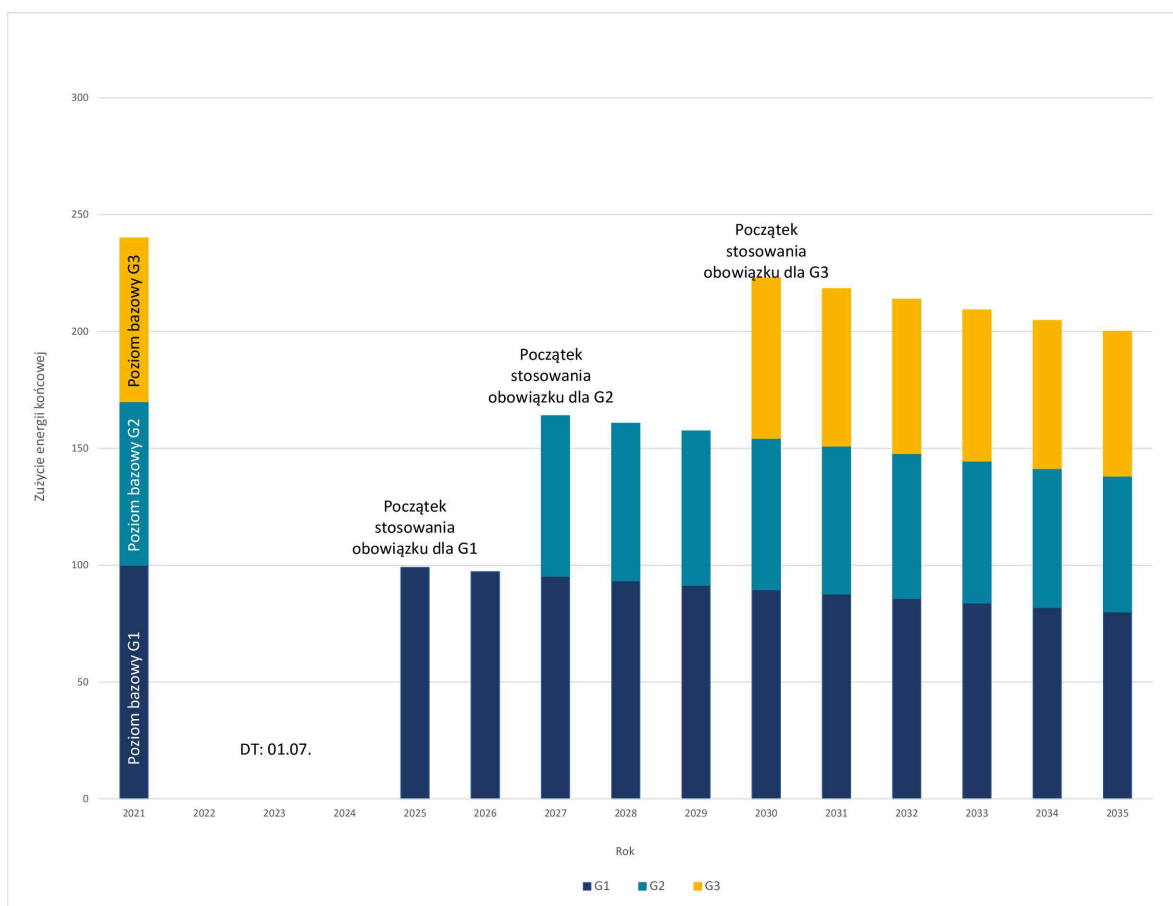
Ze względu na stopniowe obejmowanie obowiązkiem instytucji publicznych w różnej wielkości jednostkach administracyjnych, jak opisano powyżej, obowiązek zmniejszenia zużycia energii końcowej musi być obliczany oddzielnie dla każdej grupy instytucji publicznych.

Po określeniu poziomu bazowego oddzielnie dla każdej grupy, tj. dla instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców oraz dla instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000, ale więcej niż 5 000 mieszkańców, dla każdego roku cel zmniejszenia zużycia energii końcowej można wyrazić jako maksymalne zużycie energii końcowej.

Na podstawie zakładanych wartości bazowych dla trzech grup instytucji publicznych w jednostkach administracyjnych o różnej wielkości rys. 1 poniżej przedstawia, jak zmienia się maksymalne zużycie energii końcowej w czasie, począwszy od 2025 r. W 2025 r. obowiązek ten stosuje się proporcjonalnie począwszy od 11 października roku transpozycji, co oznacza, że państwa członkowskie nie muszą osiągnąć pełnego zmniejszenia zużycia energii końcowej o 1,9 % w porównaniu z poziomem bazowym, lecz jedynie proporcjonalną część całego roku rozpoczynającego się od daty transpozycji, tj. 0,4 %. Ponadto przez cztery lata po wejściu dyrektywy w życie cele mają charakter orientacyjny. Szczegółowe wzory do obliczania celu zmniejszenia zużycia energii końcowej dla każdego roku zawarto w załączniku I do dyrektywy (UE) 2023/1791.

Rys. 1

Przykład stopniowej zmiany wartości docelowych zużycia energii końcowej (przyjęte wartości dla „grupy bazowej 1” (G1) = 100 jednostek energii; „grupy bazowej 2” (G2, instytucje publiczne w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000 i więcej niż 5 000 mieszkańców) = 70; „grupy bazowej 3” (G3, instytucje publiczne w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców) = 70; w odniesieniu do 2025 r. stosuje się cel proporcjonalny).



Jeżeli poziom bazowy zostanie skorygowany, na przykład po okresie przejściowym, kiedy wartości szacunkowe zastępują się wartościami rzeczywistymi, lub z jakiegokolwiek innego powodu w kolejnych latach⁽³⁸⁾, wartości docelowe należy ponownie obliczyć na podstawie nowych wartości bazowych.

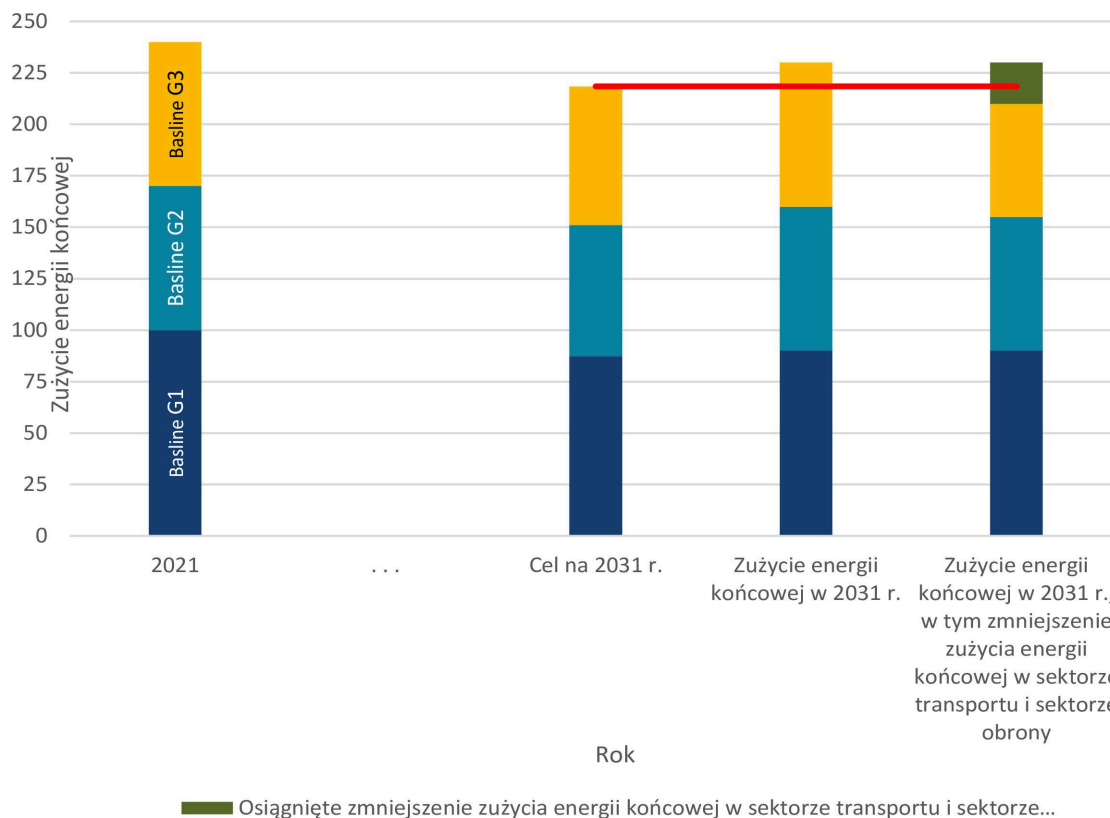
Do celów sprawozdawczości dotyczącej wypełnienia obowiązku zaleca się stosowanie lat kalendarzowych, ponieważ poziom bazowy ma zostać ustalony dla roku kalendarzowego 2021, a sprawozdawczość dotycząca realizacji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu wymaga okresów sprawozdawczych wynoszących dwa lata kalendarzowe.

Cel zmniejszenia zużycia energii końcowej w danym roku zostaje osiągnięty, jeżeli rzeczywiste zużycie energii końcowej, ewentualnie po dostosowaniu niektórych elementów zużycia energii końcowej (zob. sekcja 4.1.3), jest niższe niż maksymalne zużycie energii końcowej w tym roku. Rys. 2 poniżej przedstawia weryfikację osiągnięcia celu na przykładzie roku 2031. Celem, który mają osiągnąć wspólnie wszystkie instytucje publiczne w 2031 r., jest suma wartości bazowych dla każdej z trzech grup instytucji publicznych w różnych jednostkach administracyjnych. Ponadto w przykładzie pokazano, w jaki sposób uwzględnienie zmniejszenia zużycia energii końcowej w sektorach transportu publicznego i sił zbrojnych może przyczynić się do osiągnięcia celu, ponieważ można je odjąć od rzeczywistego zużycia energii końcowej w danym roku.

⁽³⁸⁾ Na przykład w przypadku zlikwidowania instytucji publicznych, na przykład ze względu na prywatyzację, likwidacja ta musi zostać odzwierciedlona zarówno w poziomie bazowym, jak i w rocznym zużyciu energii końcowej (zob. sekcja 4.1.3).

Rys. 2

Weryfikacja osiągnięcia celu na przykładzie roku 2031, bez uwzględnienia i z uwzględnieniem zmniejszenia zużycia energii końcowej w sektorach transportu publicznego i sił zbrojnych



4.1.3. Ewidencjonowanie zmniejszenia zużycia energii końcowej dla każdego roku

Każdego roku, począwszy od 2025 r., państwa członkowskie będą musiały powtarzać proces gromadzenia danych dotyczących zużycia energii końcowej przez instytucje publiczne przy użyciu tej samej metodyki i struktury danych jak w przypadku gromadzenia danych na potrzeby określenia poziomu bazowego. Zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 począwszy od 2027 r. należy gromadzić dane dotyczące instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000 mieszkańców. W przypadku instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców proces ten rozpoczyna się w 2030 r. Państwa członkowskie mogą zechcieć ocenić, czy procedura gromadzenia danych jest skuteczna i czy instytucje te odnotowują zmniejszenie zużycia energii końcowej. W związku z tym wskazane może być rozpoczęcie gromadzenia danych równoległe z innymi instytucjami publicznymi, w przypadku których obowiązek zmniejszenia zużycia energii końcowej zaczyna mieć zastosowanie w 2025 r.

W art. 5 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 wyraźnie zezwolono państwom członkowskim na uwzględnianie różnic klimatycznych występujących na terytorium danego państwa członkowskiego przy obliczaniu zużycia energii końcowej przez instytucje publiczne.

Ponadto, biorąc pod uwagę ogólne cele dyrektywy, przy obliczaniu zużycia energii końcowej przez swoje instytucje publiczne państwa członkowskie mogą stosować dalsze dostosowania. W szczególności obejmuje to dostosowanie do zmieniających się poziomów usług publicznych lub dostosowania w przypadku powołania, likwidacji lub restrukturyzacji instytucji publicznych. Dostosowanie zużycia energii końcowej do tych czynników pomoże również uniknąć wszelkich poważnych niepożądanych zachęt i ucieczek, które mogłyby być spowodowane obowiązkami określonymi w art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, takich jak zmniejszenie zużycia energii końcowej osiągnięte dzięki outsourcingowi lub obniżeniu poziomu usług.

Państwa członkowskie nie są zobowiązane do uwzględniania różnic klimatycznych ani innych czynników. Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się dostosować zużycie energii do różnic klimatycznych lub innych czynników, powinno przedstawić wystarczające informacje wyjaśniające, w jaki sposób obliczono dostosowanie i jaki wpływ dostosowanie to miało na zgłoszone zużycie energii końcowej.

Zgodnie z najnowszymi wytycznymi dotyczącymi dostosowywania zużycia energii końcowej do różnic klimatycznych, jak opisano w szczególności w ISO 17742 lub ISO 50049, metody dostosowania nie można zmieniać z roku na rok. Ponadto stosowane podejście do dostosowań musi być spójne we wszystkich sektorach zużycia energii i nie może być stosowane wybiórczo w odniesieniu do poszczególnych segmentów, na przykład sektorów, usług publicznych lub grup instytucji publicznych.

Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się zmienić wybrane podejście po pewnej liczbie lat sprawozdawczych, musi wyczerpująco wyjaśnić powody wszelkich zmian oraz, ze względu na spójność, ponownie obliczyć wielkości dotyczące zużycia energii końcowej zgłoszone za poprzednie lata z zastosowaniem nowo wybranego podejścia we wszystkich sektorach i dla wszystkich usług publicznych. Powinno to wykazać konsekwentne wykonywanie obowiązków określonych w artykule również przy zastosowaniu nowej metodyki.

W tym kontekście w dodatku B do niniejszego załącznika pokrótce opisano podejścia metodyczne do dostosowania obliczeń dotyczących zużycia energii końcowej, które zgodnie z najnowszymi wytycznymi uznaje się za odpowiednie. Państwa członkowskie mogą odstąpić od proponowanej procedury z racjonalnych powodów, podając odpowiednie uzasadnienie.

4.2. Wymogi dotyczące polityki na podstawie art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791

Państwa członkowskie mogą swobodnie dobierać kombinację środków z różnych dziedzin polityki służącą osiągnięciu celów w zakresie zużycia energii końcowej. Chociaż w art. 5 ust. 3, 4 i 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 przewidziano kilka obowiązkowych narzędzi, państwa członkowskie mają dużą elastyczność przy opracowywaniu konkretnych ścieżek wdrażania.

W kolejnych sekcjach podkreślono główne wymogi związane z wdrażaniem art. 5 ust. 3, 4 i 5 dyrektywy (UE) 2023/1791.

4.2.1. Wymogi związane z narzędziami długoterminowego planowania

Zgodnie z art. 5 ust. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie władze lokalne i regionalne ustanowiły konkretne środki w zakresie efektywności energetycznej w swoich długoterminowych narzędziach planowania. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą wdrożyć odpowiednie środki z zakresu polityki, które doprowadzą do stosowania przez wszystkie regiony i gminy z długoterminowych narzędzi planowania obejmujących przynajmniej kwestię efektywności energetycznej. Najlepiej byłoby, gdyby długoterminowe plany na rzecz efektywności energetycznej stanowiły część szerszych planów, takich jak plany obniżenia emisyjności lub plany w zakresie zrównoważonej energii, o ile istnieją lub są tworzone.

Państwa członkowskie mogą wykorzystać jako punkt wyjścia różne rodzaje planów obniżenia emisyjności lub planów w zakresie zrównoważonej energii opracowanych przez władze lokalne w ramach odpowiednich inicjatyw krajowych i europejskich⁽³⁹⁾. Zazwyczaj środki w zakresie efektywności energetycznej stanowią już integralną część procesu planowania w ramach tych inicjatyw. Ponadto w większości inicjatyw przewidziano pewien rodzaj zapewnienia jakości planów długoterminowych oraz procedur wykonawczych. Dodatkowo niektóre państwa członkowskie zaczęły już włączać kwestie zrównoważonej energii, w tym efektywność energetyczną, do planów zagospodarowania przestrzennego lub planów urbanistycznych regularnie przygotowywanych przez regiony i gminy.

4.2.2. Łagodzenie ubóstwa energetycznego

Wymogi, które państwa członkowskie muszą spełnić w związku z łagodzeniem ubóstwa energetycznego i ochroną odbiorców wrażliwych, określono w art. 24 dyrektywy (UE) 2023/1791. W tym kontekście w art. 5 ust. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 dodano jedynie, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby wszystkie organy, w tym władze regionalne i lokalne⁽⁴⁰⁾, były aktywnie zaangażowane we wdrażanie polityki związanej z ubóstwem energetycznym. W szczególności przy opracowywaniu i wdrażaniu środków w zakresie efektywności energetycznej należy zapewnić uwzględnienie interesów grup priorytetowych (osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskich dochodach i grup wrażliwych) oraz ograniczenie znaczących negatywnych bezpośrednich lub pośrednich skutków środków w zakresie efektywności energetycznej. Dotyczy to długoterminowych planów efektywności energetycznej i planów obniżenia emisyjności, a w szczególności mieszkań socjalnych będących własnością władz regionalnych lub lokalnych, planów i strategii politycznych, które można również połączyć ze środkami i inwestycjami kwalifikującymi się do wsparcia ze środków Społecznego Funduszu Klimatycznego.

⁽³⁹⁾ Kilka przykładowych inicjatyw: na szczeblu europejskim Porozumienie Burmistrzów z powodzeniem wprowadziło narzędzie w postaci planu działania na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP); w regionie DACH dobrze znane są inicjatywy takie jak e5 czy Klimabündnis. Niemcy zainicjowały krajowy program opracowywania regionalnych strategii energetycznych.

⁽⁴⁰⁾ Władze lokalne, które są sygnatariuszami Porozumienia Burmistrzów UE, mogą otrzymać wsparcie w zakresie planowania i wdrażania działań w obszarze ubóstwa energetycznego. Porozumienie zapewnia wsparcie we współpracy z JRC i unijnym Centrum Doradztwa ds. Ubóstwa Energetycznego. Więcej informacji można znaleźć w dokumencie: https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/library/energy_poverty/.

4.2.3. Wsparcie dla instytucji publicznych w celu upowszechniania środków poprawy efektywności energetycznej

Art. 5 ust. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązuje państwa członkowskie do udzielania wsparcia instytucjom publicznym, co może obejmować wsparcie finansowe i techniczne, w celu upowszechniania środków poprawy efektywności energetycznej, bez uszczerbku dla zasad pomocy państwa.

Co do zasady państwa członkowskie mają swobodę w opracowywaniu „pakietów wsparcia” dla instytucji publicznych. Biorąc jednak pod uwagę przykłady przedstawione w art. 5 ust. 6 i 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 oraz opierając się na doświadczeniach praktycznych, wsparcie powinno obejmować między innymi następujące istotne elementy ⁽⁴¹⁾:

- wsparcie techniczne i finansowe w celu usprawnienia długoterminowego planowania związanego ze zrównoważoną energią i obniżaniem emisyjności na szczeblu regionalnym i lokalnym;
- wsparcie techniczne w przygotowaniu projektów inwestycyjnych w oparciu o wyniki planowania długoterminowego („sekwencje projektów”);
- wsparcie finansowe na rzecz projektów inwestycyjnych w zakresie efektywności energetycznej, renowacji lub obniżania emisyjności zgodnie z wymogami art. 30 dyrektywy (UE) 2023/1791 ⁽⁴²⁾;
- wsparcie włączenia szerszych korzyści wynikających z efektywności energetycznej i uwzględniania emisji dwutlenku węgla w całym cyklu życia do ocen inwestycji, na przykład w ramach programów budowania zdolności;
- pomoc techniczna w stosowaniu umów o poprawę efektywności energetycznej zgodnie z wymogami art. 29 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Ponadto środki wsparcia powinny być dostępne dla wszystkich instytucji publicznych. Programy pilotażowe i środki o ograniczonym zasięgu nie są wystarczające.

4.2.4. Charakterystyka energetyczna budynków i wymiana nieefektywnych ogrzewaczy

W art. 5 ust. 9 dyrektywy (UE) 2023/1791 położono nacisk na charakterystykę energetyczną budynków, w tym wymianę starych i nieefektywnych ogrzewaczy, która dla instytucji publicznych może być szczególnie atrakcyjnym środkiem w zakresie efektywności energetycznej. Ponieważ obowiązek określony w art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 odnosi się do zmniejszenia zużycia energii końcowej, zastąpienie kotłów grzewczych wykorzystujących paliwa kopalne systemami ciepłowniczymi (opartymi na energii odnawialnej), o ile jest to wykonalne, lub pompami ciepła, prowadziłyby do znacznego zmniejszenia zużycia energii końcowej.

5. OBOWIĄZKI ZWIĄZANE Z ART. 6 DYREKTYWY (UE) 2023/1791

Art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 zastępuje art. 5 dyrektywy 2012/27/UE. Główne zmiany to:

- zakres wymogu renowacji 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków rozszerzono z budynków będących własnością instytucji rządowych i przez nie zajmowanych na wszystkie budynki będące własnością instytucji publicznych zdefiniowanych w art. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791;
- wymagany poziom renowacji wzrósł z minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej (określonych w art. 5 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków) do norm dla budynków o niemal zerowym zużyciu energii (zgodnie z definicją w art. 2 pkt 3 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków) lub normy ZEB (zgodnie z definicją w art. 11 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków);
- w przypadku zastosowania podejścia alternatywnego wymaga się od państw członkowskich nie tylko osiągnięcia równoważnego poziomu oszczędności energii każdego roku, ale również wprowadzenia paszportów renowacji dla budynków stanowiących co najmniej 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków będących własnością instytucji publicznych, a także renowacji tych budynków w celu przekształcenia ich najpóźniej do 2040 r. w budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne.

⁽⁴¹⁾ W przypadku wielu wymienionych elementów istnieją unijne programy i systemy, które można uwzględnić, takie jak ELENA, LIFE, INTERREG itp.

⁽⁴²⁾ Zalecenie Komisji z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie transpozycji art. 30 dyrektywy (UE) 2023/1791 w sprawie efektywności energetycznej (przekształcona dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej) dotyczącego krajowych funduszy efektywności energetycznej, wsparcia finansowego i technicznego (Dz.U. C z 19.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1553/oj>).

W celu zapewnienia zgodności z art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie powinny:

- zapewnić, aby co najmniej 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków, które są własnością instytucji publicznych i których całkowita powierzchnia użytkowa przekracza 250 m², było poddawane co roku renowacji w celu przekształcenia ich co najmniej w budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne (podejście domyślne);
- prowadzić negocjacje z właścicielem, w przypadku budynków zajmowanych przez instytucje publiczne, ale niebędących ich własnością, z myślą o wprowadzeniu klauzul umownych dotyczących przekształcenia budynku co najmniej w budynek o niemal zerowym zużyciu energii lub budynek zeroemisyjny, w szczególności w momencie zwrotnym, takim jak przedłużenie wynajmu, zmiana użytkowania, istotne prace remontowe lub konserwacyjne;
- utworzyć i podać do wiadomości publicznej oraz udostępnić wykaz budynków instytucji publicznych.

Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zastosowaniu podejścia alternatywnego, które polega na osiągnięciu rocznych oszczędności energii co najmniej równych oszczędnościom osiągniętym dzięki podejściu domyślnemu. Do celu stosowania podejścia alternatywnego państwa członkowskie powinny:

- dokonać oszacowania oszczędności energii, które przyniosłoby stosowanie przepisów art. 6 ust. 1–4 dyrektywy (UE) 2023/1791, przy wykorzystaniu odpowiednich standardowych wartości zużycia energii przez referencyjne budynki instytucji publicznych przed renowacją i po renowacji mającej na celu przekształcenie ich w budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne;
- zapewnić wprowadzenie co roku paszportów renowacji w odniesieniu do budynków stanowiących co najmniej 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków będących własnością instytucji publicznych. Renowacja tych budynków, mająca na celu przekształcenie ich w budynki o niemal zerowym zużyciu energii, powinna nastąpić najpóźniej w 2040 r.

Budynki objęte art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 to ogrzewane lub chłodzone budynki będące własnością instytucji publicznych lub przez nie zajmowane, o całkowitej powierzchni użytkowej wynoszącej ponad 250 m² (art. 6 ust. 1 tej dyrektywy). Pojęcie „budynek” należy interpretować zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, gdzie „budynek” oznacza „konstrukcję zadaszoną, posiadającą ściany, w której do utrzymania klimatu wewnętrznego stosowana jest energia”. „Całkowita powierzchnia użytkowa” oznacza „powierzchnię pomieszczeń budynku lub części budynku, gdzie energia jest wykorzystywana do regulowania wewnętrznych warunków klimatycznych” (art. 2 pkt 13 dyrektywy (UE) 2023/1791). Oznacza to, że budynki takie jak np. nieogrzewane garaże lub magazyny są wyłączone z obowiązku. Tabela 3 zawiera przegląd poszczególnych obowiązków dla kategorii budynków wymienionych w art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Tabela 3

Zakres poszczególnych obowiązków określonych w art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791

Kategoria	Uwzględnienie w wykazie	Uwzględnienie w poziomie bazowym (1)	Obowiązek renowacji	Wkład w osiągnięcie celu dotyczącego przekształcenia w budynki o niemal zerowym zużyciu energii
Podstawa prawna	Art. 6 ust. 5	Art. 6 ust. 1–4 i art. 6 ust. 6		
Zajmowane przez instytucje publiczne, ale niebędące ich własnością	TAK	NIE	NIE (2)	NIE
Będące własnością instytucji publicznych	Budynki, które w dniu 1 stycznia 2024 r. są już budynkami o niemal zerowym zużyciu energii	TAK	NIE	NIE
	Mieszkania socjalne, których renowacje NIE są neutralne pod względem kosztów	TAK	NIE	NIE
	Mieszkania socjalne, których renowacje są neutralne pod względem kosztów	TAK	TAK	TAK
	Budynki, których przekształcenie w budynek o niemal zerowym zużyciu energii nie jest wykonalne z technicznego, ekonomicznego lub funkcjonalnego punktu widzenia (art. 6 ust. 2 akapit drugi)	TAK	TAK	NIE

Kategoria	Uwzględnienie w wykazie	Uwzględnienie w poziomie bazowym ⁽¹⁾	Obowiązek renowacji	Wkład w osiągnięcie celu dotyczącego przekształcenia w budynki o niemal zerowym zużyciu energii
Podstawa prawna	Art. 6 ust. 5	Art. 6 ust. 1–4 i art. 6 ust. 6		
Budynki szczególnych kategorii określone w art. 6 ust. 2 lit. a)–c).	TAK	TAK	TAK	TAK ⁽⁴⁾
Wszystkie pozostałe budynki objęte obowiązkiem renowacji > 250 m ²	TAK	TAK	TAK	TAK
Pozostałe budynki ≤ 250 m ²	NIE ⁽²⁾	NIE	NIE	NIE

⁽¹⁾ W poziomie bazowym uwzględnia się jedynie budynki będące własnością instytucji publicznych w dniu 1 stycznia 2024 r. Budynki nabyte przez instytucję publiczną po tej dacie nie są uwzględniane w poziomie bazowym, ale mogą przyczynić się do osiągnięcia celu, jeżeli zostaną następnie poddane renowacji, tak aby spełniać normy dla budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych.

⁽²⁾ Obowiązek negocjowania klauzul umownych (art. 6 ust. 1).

⁽³⁾ Tylko wtedy, gdy mimo to zostaną poddane renowacji w celu ich przekształcenia w budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne.

⁽⁴⁾ W przypadku budynków szczególnych kategorii określonych w art. 6 ust. 2 lit. a)–c) wystarczająca jest renowacja prowadząca do poprawy efektywności energetycznej do odpowiedniego poziomu określonego przez państwa członkowskie, który może być mniej rygorystyczny niż przekształcenie w budynek o niemal zerowym zużyciu energii. Przekształcenie po renowacji w budynek o niemal zerowym zużyciu energii nie jest obowiązkowe.

⁽⁵⁾ Zgodnie z art. 6 ust. 5 nie ma obowiązku umieszczania w wykazie budynków o powierzchni mniejszej niż 250 m², ale państwa członkowskie mogą podjąć taką decyzję, aby stworzyć kompletny wykaz budynków użyteczności publicznej.

Państwa członkowskie mają wypełniać co roku obowiązki w zakresie renowacji i oszczędności energii określone w art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791, począwszy od daty transpozycji, tj. od dnia 11 października 2025 r. Zaleca się, aby do celów gromadzenia danych i sprawozdawczości państwa członkowskie obliczały swoje zobowiązania i składały sprawozdania z ich wykonania w oparciu o rok kalendarzowy. W okresie od daty transpozycji do końca roku wymóg dotyczący m² do renowacji – podobnie jak w przypadku oszczędności energii, które należy osiągnąć – można obliczyć proporcjonalnie, tj. będzie on wynosił 0,7 % powierzchni wszystkich budynków instytucji publicznych w 2025 r., obok 2,3 % budynków instytucji rządowych, które mają zostać poddane renowacji w 2025 r. zgodnie z art. 5 dyrektywy 2012/27/UE.

Koncepcja renowacji energetycznej opisuje poprawę charakterystyki energetycznej co najmniej jednego elementu budynku, na przykład przegród zewnętrznych lub systemów technicznych budynku, co znacznie zmniejsza zużycie energii na ogrzewanie lub chłodzenie pomieszczeń, ciepłą wodę, wentylację, (wbudowane) oświetlenie i zużycie energii pomocniczej ⁽⁴³⁾.

Zalecenie Komisji (UE) 2019/1019 ⁽⁴⁴⁾ zawiera dalsze szczegółowe informacje na temat pojęć możliwości realizacji z technicznego, ekonomicznego i funkcjonalnego punktu widzenia, które są również istotne dla stosowania art. 6 ust. 2. W zaleceniu tym stwierdzono, że odpowiedzialność za szczegółowe wskazanie konkretnych przypadków, w których spełnienie wymogów nie jest możliwe z technicznego, ekonomicznego lub funkcjonalnego punktu widzenia, spoczywa na państwach członkowskich, oraz że powinny one zapewnić, by przypadki te zostały wyraźnie zidentyfikowane, opisane i uzasadnione. Procedury oceny możliwości realizacji mogą również różnić się w zależności od rodzaju budynków, aby uwzględnić ich specyfikę. Możliwości realizacji z technicznego, ekonomicznego i funkcjonalnego punktu widzenia należy interpretować w następujący sposób:

- *Możliwość realizacji z technicznego punktu widzenia* – nie można mówić o takiej możliwości realizacji, jeżeli niemożliwe jest stosowanie wymagań z technicznego punktu widzenia, tj. kiedy zastosowanie wymagań zostaje uniemożliwione ze względu na charakterystykę techniczną systemu.
- *Możliwość realizacji z ekonomicznego punktu widzenia* – odnosi się do kosztów stosowania wymagań oraz tego, czy: (i) koszty te są proporcjonalne względem kosztów planowanej interwencji (np. modernizacji systemu); (ii) oczekiwane korzyści przewyższają koszty, biorąc pod uwagę spodziewany okres eksploatacji systemu.
- *Możliwość realizacji z funkcjonalnego punktu widzenia* – stosowanie wymagań nie jest możliwe z funkcjonalnego punktu widzenia, jeżeli powoduje zmiany, które miałyby negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu lub korzystanie z budynku (lub modułu budynku), biorąc pod uwagę szczególne ograniczenia (np. przepisy), które mogą mieć zastosowanie do tego systemu lub budynku.

⁽⁴³⁾ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Energii, 2019, Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU: final report [Kompleksowe badanie działań w zakresie renowacji energetycznej budynków i rozpowszechnienia budynków o niemal zerowym zużyciu energii w UE: sprawozdanie końcowe], Urząd Publikacji, s. 208, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/14675>.

⁽⁴⁴⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2019/1019 z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie modernizacji budynków (Dz.U. L 165 z 21.6.2019, s. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2019/1019/oj>).

5.1. Obowiązki związane z wykazem budynków instytucji publicznych

Zgodnie z art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 do dnia 11 października 2025 r. państwa członkowskie mają stworzyć i podać do wiadomości publicznej oraz udostępnić wykaz ogrzewanych lub chłodzonych budynków o powierzchni większej niż 250 m², które są własnością instytucji publicznych lub są przez nie zajmowane. W odniesieniu do każdego budynku wykaz ten powinien zawierać co najmniej powierzchnię pomieszczeń w m², świadectwo charakterystyki energetycznej oraz, w miarę dostępności, zmierzone roczne zużycie energii na potrzeby ogrzewania, chłodzenia, energii elektrycznej i ciepłej wody. Wykaz ten ma być aktualizowany co najmniej raz na dwa lata. Wykaz wspiera ocenę obowiązków określonych w art. 6 ust. 1–4 i 6 dyrektywy (UE) 2023/1791, umożliwiając państwom członkowskim obliczanie całkowitej powierzchni objętej celem 3 % oraz liczby m² podlegającej renowacji rocznie zgodnie z podejściem domyślnym lub równoważnych oszczędności energii, które mają zostać osiągnięte w ramach podejścia alternatywnego.

Punktem wyjścia do stworzenia wykazu jest sporządzenie listy wszystkich instytucji publicznych. Może ona opierać się na wykazie instytucji publicznych wymaganym na podstawie art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791. Zaleca się zatem gromadzenie danych wymaganych do spełnienia wymogów art. 6 ust. 5 wraz z danymi wymaganymi do zapewnienia zgodności z art. 5 i za pomocą tych samych narzędzi. W odniesieniu do każdej instytucji publicznej państwa członkowskie określają wszystkie budynki, które objęte są zakresem stosowania artykułu. Chociaż w art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 nie wymaga się od państw członkowskich zgłaszania, które instytucje są właścicielami budynków lub je zajmują, państwa członkowskie będą potrzebowały tych informacji do opracowania odpowiednich środków, które będą różnić się w przypadku budynków będących własnością instytucji publicznych i budynków zajmowanych przez instytucje publiczne. Państwa członkowskie mogą również wykorzystywać te informacje do spełnienia innych wymogów, takich jak konieczność regularnego aktualizowania wykazu i wymogów związanych z dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Przydatne może być również opublikowanie danych dotyczących własności lub użytkowania, tak aby użytkownicy wykazu byli w stanie zidentyfikować budynki, w których instytucje publiczne są bezpośrednio odpowiedzialne za środki w zakresie efektywności energetycznej (w tym renowację).

Wykaz należy sporządzić w taki sposób, aby możliwa była jednoznaczna identyfikacja każdego budynku. Praktycznym podejściem mogłoby być stosowanie tego samego niepowtarzalnego identyfikatora co w świadectwie charakterystyki energetycznej, który to identyfikator może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich. Może być nim na przykład adres lub nazwa budynku. Powinno to ułatwić zarządzanie wykazem i powiązanie z innymi bazami danych wymaganymi na mocy dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

Biorąc pod uwagę kategorie określone w art. 6 ust. 2 lit. a)–c) dyrektywy (UE) 2023/1791 wykaz powinien obejmować wszystkie budynki, które są własnością instytucji publicznej lub są przez nią zajmowane, w tym:

- budynki, które już spełniają normy dla budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych;
- mieszkania socjalne; ponieważ definicja mieszkań socjalnych różni się w poszczególnych państwach członkowskich, do ustalenia, czy dany budynek powinien zostać uwzględniony, należy stosować definicję krajową;
- budynki należące do kategorii specjalnych określonych w art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791.

W art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 wprowadzono wymóg, aby wykaz zawierał świadectwo charakterystyki energetycznej, co oznacza jego wersję elektroniczną, np. widoczną jako strona internetowa, dokument PDF lub obraz.

Świadectwo charakterystyki energetycznej zawiera informację na temat powierzchni pomieszczeń w budynku (rozumianą jako całkowitą powierzchnię użytkową podaną w m²), którą można wpisać w odpowiednim miejscu w wykazie.

W art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano państwa członkowskie do podawania zmierzonego zużycia energii dla każdego budynku ujętego w wykazie, jeżeli dane te są dostępne. Obejmuje to roczne zużycie energii na potrzeby ogrzewania, chłodzenia, energii elektrycznej i ciepłej wody. Dane dotyczące zużycia energii można zazwyczaj łatwo zidentyfikować, ponieważ są one dostarczane przez dostawcę energii. Należy jednak wziąć pod uwagę następujące aspekty:

- Ogrzewanie w budynkach jest zazwyczaj zapewniane przez: systemy elektryczne (pompy ciepła, HVAC, ogrzewacze oporowe), kotły na paliwo (gaz, biomasa itp.), sieci ciepłownicze lub inną produkcję energii na miejscu (na przykład energia słoneczna termiczna). W niektórych przypadkach określenie końcowego zużycia ciepła jest stosunkowo łatwe; na przykład sieci ciepłownicze mogą rejestrować ilość ciepła dostarczonego do budynku do celów rozliczenia. W innych przypadkach (np. kotły na biomasę) użytkownicy są rozliczani na podstawie ilości zakupionego paliwa, którą w związku z tym należy przeliczyć na kWh.

- Zużycie energii elektrycznej obejmuje zwykle energię zużywaną przez urządzenia, które nie są bezpośrednio związane z samym budynkiem. Na przykład budynek może mieścić serwery dla całej organizacji i wykazywać bardzo wysokie zużycie w porównaniu z wartością wskazaną w świadectwie charakterystyki energetycznej.
- Jeżeli zużycie energii w budynku nie jest opomiarowane podlicznikami, oddzielne wskazanie zużycia energii do ogrzewania, chłodzenia i ciepłej wody, jeżeli są one zapewniane przez urządzenia elektryczne, może nie być możliwe. W takim przypadku należy je uwzględnić w ramach zużycia energii elektrycznej.
- W przypadku budynków korzystających z energii odnawialnej wytwarzanej na miejscu zużycie energii wytwarzanej na miejscu należy dodać do ilości netto energii importowanej z sieci. Całkowite zużycie energii oblicza się jako *całkowity import* plus wytwarzanie pomniejszone o *całkowity eksport*.
- W niektórych przypadkach nie będzie możliwe podanie pełnych danych dla jednej z podkategorii zużycia energii, na przykład w przypadku budynku, w którym tylko część zapotrzebowania na ciepłą wodę pokrywa podgrzewacz wody zasilany energią słoneczną. W takim przypadku w ramach podkategorii *ciepłej wody* należy zgłaszać jedynie mierzalną ilość ciepłej wody wytworzonej na miejscu.

Przy określaniu metodyki spełnienia wymogów określonych w art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie powinny przedstawić instytucjom publicznym jasne instrukcje dotyczące sposobu zgłaszania danych dotyczących zużycia.

Podanie do wiadomości publicznej i udostępnienie wykazu oznacza, że państwa członkowskie mają zapewnić ogółowi społeczeństwa i wszystkim zainteresowanym stronom łatwy dostęp do danych i korzystanie z nich. W praktyce państwa członkowskie mogą spełnić ten wymóg, na przykład przez:

- publikowanie wykazu na łatwo i publicznie dostępnej stronie internetowej;
- umożliwienie swobodnego dostępu bez rejestracji lub po prostym procesie rejestracji;
- zapewnianie użytkownikom podstawowych funkcji, na przykład wyszukiwania konkretnego budynku lub budynków będących własnością określonej instytucji publicznej lub wyszukiwania według innych dostępnych cech budynku;
- umożliwienie użytkownikom pobierania całości lub części danych.

Państwa członkowskie mogą zapewnić dalsze funkcje ułatwiające korzystanie z wykazu, na przykład wyszukiwanie według instytucji publicznej, miasta/regionu lub adresu.

Państwa członkowskie muszą sporządzić wykaz przed upływem terminu transpozycji i aktualizować go co najmniej raz na dwa lata ⁽⁴⁵⁾. Aktualizacje te powinny obejmować co najmniej następujące zmiany:

- nowo powstałe budynki, budynki nowo nabyte lub użytkowane przez instytucję publiczną;
- budynki w bazie danych, które zostały sprzedane lub poddane rozbiórce, lub których wynajem uległ zakończeniu;
- budynki poddane modyfikacjom, które zmieniają ich wielkość;
- budynki, w których przeprowadzono zaktualizowaną ocenę charakterystyki energetycznej, co doprowadziło do wydania nowego świadectwa charakterystyki energetycznej;
- budynki, w których przeprowadzono renowację energetyczną, co doprowadziło do znacznego zmniejszenia zużycia energii.

W celu aktualizacji wykazu co dwa lata państwa członkowskie muszą również aktualizować dane dotyczące zużycia energii w budynkach instytucji publicznych. Dążąc do zminimalizowania obciążeń administracyjnych dla państw członkowskich zaleca się jednak, aby dane dotyczące zużycia energii aktualizować wyłącznie przy istotnych zmianach, na przykład w związku z renowacją energetyczną lub zmianą użytkowania. Aby jeszcze bardziej zmniejszyć obciążenie administracyjne i ułatwić gromadzenie danych, zaleca się rozwiązania cyfrowe i zautomatyzowane. Należy je opracować tak, aby ten sam przepływ danych umożliwiał spełnienie wymogów związanych z art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791. Na przykład dane pochodzące ze zautomatyzowanych odczytów inteligentnych liczników można agregować na poziomie budynku i instytucji publicznej, tak aby zarówno wykaz, o którym mowa w art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791, jak i baza danych utworzona w celu zapewnienia zgodności z art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 mogły być regularnie aktualizowane.

⁽⁴⁵⁾ Aktualizacja wykazu nie będzie miała żadnego wpływu na poziom bazowy i cel roczny, który pozostanie taki sam.

W art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano państwa członkowskie do powiązania wykazu z przeglądem zasobów budowlanych przeprowadzonym w ramach krajowych planów renowacji budynków zgodnie z art. 3 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków oraz z bazami danych ustanowionymi na podstawie art. 22 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Można to osiągnąć przez powiązanie wykazu z tymi bazami danych za pomocą nazwy lub numeru identyfikacyjnego budynku. W przypadkach, w których na podstawie dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków państwa członkowskie mają wskazać liczbę budynków i całkowitą powierzchnię (m²) dla budynków publicznych, dane te można pozyskać z wykazu opracowanego na potrzeby art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791. Dane zgromadzone w celu sporządzenia wykazu wymaganego na podstawie art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 można wykorzystać do przeprowadzenia krajowego przeglądu zasobów budowlanych, ale konieczne będą inne źródła danych.

Art. 6 ust. 5 akapit drugi dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że upublicznione i udostępnione dane z wykazu (dotyczące charakterystyki zasobów budowlanych, renowacji budynków i charakterystyki energetycznej) mogą być agregowane przez obserwatorium zasobów budowlanych UE (EU BSO), aby zapewnić lepsze zrozumienie charakterystyki energetycznej sektora budynków za pomocą porównywalnych danych. EU BSO to narzędzie monitorowania charakterystyki energetycznej budynków w całej UE ⁽⁴⁶⁾. Wykaz ustanowiony na potrzeby art. 6 ust. 5 powinien przyczynić się do poprawy danych i informacji w EU BSO dzięki dostarczaniu danych na temat zasobów budowlanych instytucji publicznych, w tym świadectw charakterystyki energetycznej, budynków o niemal zerowym zużyciu energii i zużycia energii. Minimalnym spełnieniem tego wymogu byłoby dzielenie się przez państwa członkowskie z EU BSO danymi z wykazów zgodnie z zasadami, które określi Komisja.

5.2. Obowiązek osiągnięcia rocznego celu w zakresie renowacji

Wskaźnik renowacji wynoszący 3 % należy obliczyć na podstawie całkowitej powierzchni budynków o całkowitej powierzchni użytkowej powyżej 250 m², które to budynki są własnością instytucji publicznych i w dniu 1 stycznia 2024 r. nie są budynkami o niemal zerowym zużyciu energii. Oznacza to, że roczny cel renowacji wynoszący 3 % opiera się na stałej wartości (poziomie bazowym) w całym okresie realizacji.

Państwa członkowskie mogą zdecydować, które budynki poddać renowacji, aby spełnić 3-procentowy wymóg renowacji, przy czym przy wyborze budynków do renowacji powinny należycie uwzględnić opłacalność i wykonalność techniczną. Jeżeli państwa członkowskie oceniają, że przekształcenie konkretnego budynku w budynek o niemal zerowym zużyciu energii nie jest wykonalne z technicznego, ekonomicznego lub funkcjonalnego punktu widzenia i przeprowadzają renowację tego budynku na niższym poziomie, nie mogą zaliczyć renowacji tego budynku na poczet spełnienia wymogu. Budynki te należy jednak nadal uwzględnić w wykazie budynków wykorzystywanym do obliczania rocznego wymogu renowacji (tj. w poziomie bazowym). Państwa członkowskie powinny również wziąć pod uwagę, że definicja budynków o niemal zerowym zużyciu energii obejmuje pojęcie opłacalności.

W drodze wyjątku państwa członkowskie mogą stosować mniej rygorystyczne wymogi niż renowacja w celu przekształcenia budynku w budynek o niemal zerowym zużyciu energii lub zeroemisyjny w odniesieniu do budynków należących do następujących kategorii (art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791):

- budynki chronione ⁽⁴⁷⁾, o ile zgodność z pewnymi minimalnymi wymogami dotyczącymi charakterystyki energetycznej zmieniłaby w sposób niedopuszczalny ich charakter lub wygląd;
- budynki stanowiące własność sił zbrojnych lub instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz służące celom obrony narodowej. Przepis ten nie obejmuje kwater jednoosobowych i budynków biurowych;
- budynki używane jako miejsca kultu i do działalności religijnej.

Przepis ten oznacza, że budynki te powinny być uwzględniane przy obliczaniu poziomu bazowego i mogą być zaliczane na poczet osiągnięcia celu, nawet jeżeli spełniają normę charakterystyki energetycznej inną niż budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne. Aby renowację tych budynków można było zaliczyć na poczet celu, biorąc pod uwagę szczególne cechy budynku, norma niższa niż dla budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych powinna być jak najbardziej zbliżona do normy dla takich budynków. W tym celu państwa członkowskie powinny określić ten minimalny poziom zgodnie z charakterystyką budynku lub grupy budynków o podobnych cechach.

⁽⁴⁶⁾ Obserwatorium zasobów budowlanych UE, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/eu-building-stock-observatory_en/.

⁽⁴⁷⁾ Art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 odnosi się do budynków urzędowo chronionych jako część wyznaczonego środowiska lub z powodu ich szczególnych wartości architektonicznych lub historycznych, co dotyczy w dużej mierze budynków zabytkowych.

Mieszkalnictwo socjalne

Do celów art. 6 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy (UE) 2023/1791 mieszkania socjalne obejmują wszystkie budynki (w tym budynki wielomieszkaniowe i jednorodzinne) o całkowitej powierzchni użytkowej wynoszącej ponad 250 m², które są własnością instytucji publicznych w związku z zapewnianiem mieszkalnictwa socjalnego i które w dniu 1 stycznia 2024 r. nie spełniają wymogów definicji budynków o niemal zerowym zużyciu energii obowiązującej w danym państwie członkowskim. Państwa członkowskie powinny odnieść się do krajowej definicji mieszkalnictwa socjalnego. Budynki o mieszanej strukturze własności powinny być objęte obowiązkiem renowacji, jeżeli spełnione są kryteria powierzchni użytkowej w odniesieniu do części będących własnością instytucji publicznej.

Państwa członkowskie mogą zdecydować o zwolnieniu mieszkańców socjalnych z obowiązku przeprowadzenia renowacji, jeżeli renowacja doprowadziłaby do podwyższenia czynszu dla osób mieszkających w mieszkaniach socjalnych, którego nie można ograniczyć do równowartości oszczędności ekonomicznych na rachunkach za energię. W tym celu państwa członkowskie mogą oszacować oszczędności na rachunkach za energię wynikające z renowacji mieszkań socjalnych (z uwzględnieniem oszczędności energii i zmian cen energii) oraz ocenić, czy są one wystarczające do pokrycia kosztów renowacji. Jeżeli oszczędności ekonomiczne na rachunku za energię nie pokrywają kosztów renowacji, państwa członkowskie mogą rozważyć alternatywne warianty, aby uniknąć przenoszenia całości kosztów renowacji na mieszkańców, na przykład przez finansowanie części kosztów za pośrednictwem publicznych lub prywatnych instrumentów finansowania, w tym za pośrednictwem środków i inwestycji kwalifikujących się do wsparcia w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego. Przypadek ten należy stosować w sytuacjach, w których czynsz jest naliczany proporcjonalnie do wartości budynku, a koszty modernizacji budynku (w tym renowacji energetycznych) są przenoszone na gospodarstwa domowe w formie podwyższonych czynszów.

Neutralność kosztowa oznacza, że inwestycja wymagana do renowacji budynku stanowi co najwyżej równowartość pieniężną korzyści w całym okresie eksploatacji budynku, których można oczekiwać w następstwie renowacji. Aby ocenić, czy taka sytuacja ma miejsce, państwa członkowskie powinny zdefiniować odpowiednie metody określające sposób ustalania parametrów wymaganych do obliczeń, takich jak koszty renowacji, stopy dyskontowe, przyszłe ceny energii, zużycie energii przed renowacją i po niej itd.

Państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę inne istotne koszty związane z mieszkalnictwem socjalnym, a także inne korzyści, które można zapewnić po renowacji budynków w celu przekształcenia ich w budynki o niemal zerowym zużyciu energii. Na przykład gospodarstwa domowe wynajmujące mieszkania socjalne mogą korzystać z (niższych) taryf mających na celu wsparcie grup priorytetowych (takich jak osoby dotknięte ubóstwem energetycznym, odbiorcy wrażliwi, osoby żyjące w gospodarstwach domowych o niskich dochodach oraz, w stosownych przypadkach, osoby mieszkające w mieszkaniach socjalnych) w opłacaniu kosztów energii lub rachunek za energię takich gospodarstw może być częściowo lub w całości opłacany z systemów wsparcia społecznego, lub mogą one korzystać z innych narzędzi dostępnych w każdym państwie członkowskim, w tym w ramach możliwości oferowanych przez fundusze odnawialne i społecznościowe projekty w zakresie energii odnawialnej, tj. dzielenie się energią słoneczną między najemcami mieszkań socjalnych, które dostarczają zieloną energię elektryczną po niższej cenie. Renowacje energetyczne obniżyłyby rachunki za energię, a tym samym zmniejszyłyby pośrednie koszty energii, które mogą nie być oczywiste, jeśli weźmie się pod uwagę jedynie rachunek za energię. Inne aspekty, które należy uwzględnić w ocenie neutralności kosztowej, to niższe koszty utrzymania i lepsze warunki życia po renowacji.

Państwa członkowskie powinny ocenić neutralność kosztową interwencji na podstawie jej szacunkowych kosztów i wartości zużycia energii, ale mogą rozważyć ograniczenie podwyżki czynszu po renowacji dla najemców mieszkań socjalnych do wielkości oszczędności osiągniętych na rachunkach za energię. Fikcyjny przykład obejmuje renowację mieszkań socjalnych, która kosztuje 30 000 EUR i pozwala zmniejszyć zużycie energii o 12 000 kWh rocznie. Gospodarstwa domowe płacące średnią stawkę w wysokości 0,25 EUR/kWh zaoszczędziłyby 3 000 EUR rocznie, ale w przypadku gospodarstwa domowego korzystającego z obniżonej taryfy, np. 0,10 EUR za kWh, roczne oszczędności wyniosłyby 1 200 EUR. Ponadto jeżeli gospodarstwo domowe wykorzystało mniej energii niż szacowane zużycie dla tego lokalu mieszkalnego, oszczędności osiągnięte w praktyce będą niższe niż 1 200 EUR. W takim przypadku odzyskanie inwestycji nie będzie możliwe nawet przy zastosowaniu bardzo niskich stóp dyskontowych; wynika to jednak z kosztów socjalnych (w tym przykładzie dotowanych stawek za energię elektryczną) oraz z faktu, że nie uwzględnia się odpowiednio niewystarczającego ogrzewania przez najemców. Aby osiągnąć neutralność kosztową, państwa członkowskie powinny uwzględnić dotacje otrzymywane przez dostawców mieszkań socjalnych i pomóc im w pokryciu kosztów renowacji, których nie mogą odzyskać od najemców.

Państwa członkowskie powinny ustanowić odpowiednią metodę oceny, czy spełniony został warunek neutralności kosztowej. Państwa członkowskie powinny określić odpowiednią stopę dyskontową w celu zaktualizowania kosztów utrzymania i rachunków za energię, ale należy ją ustalić na realistycznym poziomie, na przykład kosztu kapitału dla instytucji publicznej lub społecznej stopy dyskontowej⁽⁴⁸⁾. Różni się to od testu wykonalności ekonomicznej, w przypadku którego właściwe może być uwzględnienie marży zysku i wyższej stopy dyskontowej w celu odzwierciedlenia ryzyka.

⁽⁴⁸⁾ W tym kontekście koszt kapitału można zdefiniować jako minimalną stopę zwrotu, którą instytucja publiczna musi osiągnąć przed wygenerowaniem zysków. Na przykład może to być koszt pożyczania pieniędzy od instytucji finansowej. Społeczna stopa dyskontowa jest stopą dyskontową zwykle stosowaną do projektów o użyteczności publicznej lub wartości społecznej.

Można uznać, że zasada neutralności kosztowej jest przestrzegana, jeżeli spełniony jest następujący warunek:

$$RC \leq \sum_{i=0}^{rl} \frac{(E_{br,i} + OC_{br,i} - OB_{br,i}) - (E_{ar,i} + OC_{ar,i} - OB_{ar,i})}{(1+r)^i}$$

Gdzie:

RC: koszty poniesione na renowację energetyczną budynku;

E: całkowity rachunek za energię;

OC: pozostałe koszty;

OB: inne korzyści;

br: przed renowacją;

ar: po renowacji;

r: zastosowana stopa dyskontowa;

i: rok, dla którego szacowane są koszty i korzyści;

rl: pozostały okres eksploatacji istniejącego budynku przed renowacją.

Prawa strona równania przedstawia oszczędności w kosztach bieżących budynków osiągnęte przez cały okres użytkowania, odpowiednio zdyskontowane. Równanie przedstawia się jako sumę, ponieważ państwa członkowskie mogą zechcieć uwzględnić zmiany kosztów energii oraz pozostałych kosztów i korzyści oczekiwanych w przyszłych latach.

Państwa członkowskie mogą określić szczegóły metodyki, jednak ocena powinna być spójna z definicją neutralności kosztowej i najlepszymi praktykami. Przy ocenie państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę następujące aspekty:

- W ocenie nie należy uwzględniać rzeczywistych kosztów energii ponoszonych przez gospodarstwa domowe mieszkające w mieszkaniach socjalnych, jeżeli są one niższe od ceny rynkowej, lecz hipotetyczny rachunek obliczony na podstawie średnich stawek i oparty na szacowanym zużyciu, na przykład zgodnie z metodą obliczania charakterystyki energetycznej budynków na podstawie załącznika I do dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Przy szacowaniu wzrostu czynszu należy jednak brać pod uwagę jedynie oszczędności energii faktycznie uzyskane przez najemców.
- Przy szacowaniu kosztów renowacji energetycznej należy wziąć pod uwagę koszt wymiany elementów budynków, których okres eksploatacji dobiegł końca. Na przykład w przypadku konieczności wymiany kotła gazowego koszt renowacji energetycznej powinien obejmować jedynie różnicę w kosztach między systemem energooszczędnym (np. pompą ciepła) a najbardziej prawdopodobną dostępną na rynku alternatywą wymiany kotła gazowego.
- W ocenie korzyści należy uwzględnić przewidywany okres użytkowania wymienianych elementów, podobnie jak w przypadku metody zastosowanej do oceny optymalnego pod względem kosztów poziomu zgodnie z załącznikiem I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 244/2012⁽⁴⁹⁾. W celu obliczenia wartości rezydualnej budynku państwa członkowskie powinny odnieść się do załącznika I do rozporządzenia delegowanego (UE) nr 244/2012 ustanawiającego ramy porównawcze do celów obliczania optymalnego pod względem kosztów poziomu minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków. Stanowi on, że państwa członkowskie stosują okres obliczeniowy wynoszący 30 lat w odniesieniu do budynków mieszkalnych i publicznych oraz okres obliczeniowy wynoszący 20 lat w odniesieniu do budynków niemieszkalnych o charakterze gospodarczym.
- Inne przychody, na przykład z paneli fotowoltaicznych, należy uznać za część innych korzyści po renowacji.
- Renowacje mogą spowodować dodatkowe roboty budowlane, zarówno w ramach wymogu regulacyjnego, jak i w celu dodatkowego ulepszenia budynku. Na przykład renowacja budynku może wymagać dostosowania go do przepisów dotyczących bezpieczeństwa przeciwpożarowego, dostępności lub okablowania elektrycznego; może też doprowadzić do powstania nowych powierzchni użytkowych (np. na dachu). Państwa członkowskie powinny wyjaśnić w metodyce, w jaki sposób należy usunąć koszty tych robót z kosztów renowacji; jeżeli jednak nie jest to możliwe, dodatkowe korzyści wynikające z tych kosztów należy uwzględnić jako *inne korzyści* po renowacji.

⁽⁴⁹⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 244/2012 z dnia 16 stycznia 2012 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i ustanawiające ramy metodologii porównawczej do celów obliczania optymalnego pod względem kosztów poziomu minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków (Dz.U. L 81 z 21.3.2012, s. 18, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2012/244/oj).

Państwa członkowskie mogą również rozważyć inne aspekty:

- różnicę wartości budynku przed renowacją i po niej (wartość rezydualna budynku na koniec badanego okresu);
- szacowany wzrost komfortu mieszkańców.

Mieszkania socjalne, które nie spełniają kryteriów neutralności kosztowej, mogą zostać wyłączone z poziomu bazowego. Jeżeli państwa członkowskie zdecydują się wyłączyć z poziomu bazowego część lub całość swoich mieszkań socjalnych, przedstawiają uzasadnienie, dlaczego renowacja tych budynków nie byłaby neutralna pod względem kosztów lub prowadziła do wzrostu czynszu wykraczającego poza oszczędności na rachunku za energię.

Ponieważ ocena neutralności kosztowej i ewentualne wyłączenie mieszkań socjalnych ma wpływ na obliczanie rocznego celu w zakresie renowacji, państwa członkowskie powinny przeprowadzić ocenę neutralności kosztowej całego zasobu mieszkań socjalnych przed upływem terminu transpozycji. Państwa członkowskie mogą z wyprzedzeniem stosować różne metody oceny neutralności kosztowej:

- Jeżeli zasoby mieszkań socjalnych są stosunkowo jednorodne, państwa członkowskie mogą określić standardowe wartości na potrzeby szacowania kosztów i korzyści dla głównych rodzajów mieszkań. Wartości te mogą być związane z takimi czynnikami jak rok budowy i rok ostatniej renowacji i umożliwić szybką ocenę neutralności kosztowej w odniesieniu do całego zasobu.
- Jeżeli mieszkania socjalne istotnie różnią się, państwa członkowskie powinny przeprowadzić szereg dostosowanych ocen, aby uzyskać wystarczająco szczegółowy obraz całego zasobu.

Ponieważ ocenę neutralności kosztowej należy przeprowadzić przed pracami renowacyjnymi, w ocenie należy uwzględnić stan budynku (w tym pozostały okres eksploatacji poszczególnych elementów budynku) w momencie przeprowadzania oceny.

Specjalne kategorie budynków zdefiniowane w art. 6 ust. 2 lit. a)–c) dyrektywy (UE) 2023/1791

Art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że państwa członkowskie mogą stosować mniej rygorystyczne wymogi niż wymogi ustanowione w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy w odniesieniu do kategorii budynków określonych w art. 6 ust. 2 lit. a)–c) dyrektywy (UE) 2023/1791. Przepis ten należy interpretować jako obowiązek renowacji, który można spełnić przez renowację tych budynków do poziomu efektywności innego niż budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne, chociaż domyślnie, w miarę możliwości, budynki te należy poddawać renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych. Państwa członkowskie muszą zawsze uwzględnić budynki należące do kategorii specjalnych w poziomie bazowym do obliczania wymogu renowacji wynoszącego 3 %. Państwa członkowskie mogą zaliczyć renowację tych budynków na poczet rocznego celu renowacji, nawet jeśli są one poddawane renowacji do innego poziomu. Chociaż mniej rygorystyczne wymogi dotyczące renowacji mogą być stosowane do budynków będących własnością sił zbrojnych lub instytucji rządowych oraz służących celom obrony narodowej, kwatery jednoosobowe lub budynki biurowe sił zbrojnych i innego personelu zatrudnionego przez organy krajowych sił zbrojnych muszą zostać poddane renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych, aby można je było zaliczyć na poczet celu rocznego.

W celu identyfikacji budynków należących do tych kategorii państwa członkowskie powinny zastosować już istniejące metody. Na przykład w przypadku urzędowo chronionych budynków oraz miejsc kultu i działalności religijnej można zastosować tę samą metodykę, którą stosuje się do celów dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

W art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791 nie nałożono na państwa członkowskie żadnego wyraźnego obowiązku powiadomienia Komisji o ich podejściu do specjalnych kategorii budynków, ale kryteria ustanowione dla budynków chronionych zobowiązują państwa członkowskie do przeprowadzenia oceny. W przypadku budynków należących do sił zbrojnych lub służących celom obrony oraz budynków używanych jako miejsca kultu i do działalności religijnej państwa członkowskie są zobowiązane jedynie do wskazania, że budynki te należą do tych kategorii. Można tego dokonać przy obliczaniu rocznego celu renowacji z uwzględnieniem tych budynków, ponieważ wszystkie budynki należące do kategorii specjalnych muszą zostać uwzględnione w poziomie bazowym służącym do obliczania rocznego wymogu.

Państwa członkowskie powinny jasno określić poziom charakterystyki energetycznej, który budynki należące do tych kategorii będą musiały osiągnąć, aby można je było zaliczyć na poczet rocznego wskaźnika renowacji, oraz uzasadnić te poziomy charakterystyki energetycznej. Poziom charakterystyki energetycznej powinien być zgodny z celem art. 6, tj. należy wdrożyć wszystkie środki mające na celu poprawę efektywności energetycznej i przekształcenie budynku w budynek o niemal zerowym zużyciu energii lub budynek zeroemisyjny, chyba że mają one wpływ na charakter lub użytkowanie budynków lub są nieproporcjonalne.

W przypadku budynków szczególnych kategorii (art. 6 ust. 2 lit. a)–c) dyrektywy (UE) 2023/1791) oraz budynków, w przypadku których państwa członkowskie podejmują decyzję o nieprzeprowadzaniu renowacji ze względów wykonalności (art. 6 ust. 2 akapit drugi dyrektywy (UE) 2023/1791), państwa członkowskie powinny rozważyć ustanowienie odpowiedniej metody umożliwiającej identyfikację budynków, w przypadku których nie można przeprowadzić renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych w oparciu o standardowe kryteria. Metodyka ta musi uwzględniać koszty renowacji, oszczędności energii oraz dodatkowe koszty lub skutki związane z cechami budynku, które przypisują go do kategorii specjalnej. Metodyka i kryteria mogą być stosowane do grup budynków, a nie na poziomie budynku; na przykład do przestrzeni biurowej wybudowanej w określonym czasie z wykorzystaniem tego samego procesu budowlanego. Odpowiednimi wskaźnikami, które państwa członkowskie mogłyby rozważyć w celu oceny porównywalności budynków, są:

a) charakterystyka budynku:

- rodzaj budynku (np. budynek mieszkalny, biurowy, edukacyjny, szpital);
- rok budowy;
- miara wielkości fizycznej (np. powierzchnia pomieszczeń);
- ogrzewana lub chłodzona powierzchnia pomieszczeń;
- powierzchnia ścian zewnętrznych;
- środki efektywności energetycznej (np. szczelność, stosunek powierzchni okien do powierzchni ścian, rodzaje okien, poziomy izolacji, podwójne szyby, efektywne oświetlenie, timery ogrzewaczy, czas od ostatniej regulacji ogrzewania);
- uszkodzone systemy budynku (np. systemy grzewcze, instalacje elektryczne, przegrody zewnętrzne budynku).

b) czynniki klimatyczne:

- strefa klimatyczna;
- zachmurzenie.

c) miejskie planowanie przestrzenne:

- lokalne zagęszczenie populacji;
- środki łagodzące skutki pogody (np. strategiczne rozmieszczenie roślinności).

5.2.1. Renowacja budynków będących własnością instytucji publicznych

Aby wypełnić obowiązek renowacji, państwa członkowskie muszą najpierw ustalić całkowitą powierzchnię użytkową, która od dnia 1 stycznia 2024 r. będzie objęta obowiązkiem (poziom bazowy). Na podstawie tej wartości państwa członkowskie mogą oszacować roczny cel w zakresie renowacji (3 % poziomu bazowego).

Aby uwzględnić budynki w poziomie bazowym, muszą one spełniać następujące kryteria:

- ich całkowita powierzchnia użytkowa musi wynosić ponad 250 m²;
- muszą być własnością instytucji publicznych zdefiniowanych w art. 2 pkt 12 dyrektywy (UE) 2023/1791;
- w dniu 1 stycznia 2024 r. nie mogą być budynkami o niemal zerowym zużyciu energii

państwa członkowskie mogą wyłączyć z poziomu bazowego mieszkania socjalne, w przypadku gdy renowacje nie byłyby neutralne pod względem kosztów lub prowadziłyby do podwyższenia czynszu, która to podwyżka byłaby wyższa od oszczędności ekonomicznych na rachunkach za energię.

Po ustaleniu poziomu bazowego państwa członkowskie obliczają roczny cel w zakresie renowacji, który będą musiały osiągnąć. Do obliczenia minimalnego rocznego celu w zakresie renowacji należy zastosować następujący wzór:

$$\text{Minimum annual renovation target (in m}^2\text{)} = m^2_{\text{total useful floor area}} \times r_r$$

Gdzie:

$m^2_{\text{całkowita powierzchnia użytkowa}}$ jest sumą powierzchni użytkowej wszystkich budynków uwzględnionych w poziomie bazowym;

r_r oznacza wskaźnik renowacji wynoszący 3 % określony w art. 6 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Przykład liczbowy znajduje się w dodatku C do niniejszego załącznika.

Roczny cel w zakresie renowacji wyrażony w m^2 pozostaje bez zmian w całym okresie obowiązywania dyrektywy (UE) 2023/1791. Jest to zmiana w porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE, w której roczny cel w zakresie renowacji musiał być obliczany corocznie na podstawie powierzchni pomieszczeń, która nie spełniała krajowych minimalnych wymogów dotyczących charakterystyki energetycznej. Z dyrektywy (UE) 2023/1791 wynika, że wymagany roczny wskaźnik renowacji będzie znacznie wyższy w porównaniu z metodą zastosowaną w dyrektywie 2012/27/UE. Oznacza to również, że poziom bazowy ustalony na koniec pierwszego okresu sprawozdawczego, a w konsekwencji roczny cel w zakresie renowacji, nie może być aktualizowany w przypadku sprzedaży, rozbiórki, nabycia lub wybudowania budynku. Istnieją szczególne przypadki, które zapewniają państwom członkowskim pewien stopień elastyczności w osiąganiu rocznego celu w zakresie renowacji. Przykłady te wyjaśniono poniżej.

Państwa członkowskie informują Komisję w swoich krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999⁽⁵⁰⁾ (zob. rozdział 7.1) o swoim poziomie bazowym (całkowita powierzchnia budynków objętych zakresem stosowania niniejszego artykułu wyrażona w m^2) oraz o rocznym celu w zakresie renowacji (również wyrażonym w m^2). W ramach tych informacji państwa członkowskie powinny również wskazać liczbę m^2 budynków należących do kategorii specjalnych określonych w art. 6 ust. 2 lit. a–c). Liczbę m^2 poddanych renowacji, którą można zaliczyć na poczet rocznego wymogu, państwa członkowskie powinny podać w dwuletnich sprawozdaniach zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1999, wyodrębniając z niej liczbę m^2 budynków poddanych renowacji, które należą do kategorii specjalnych określonych w art. 6 ust. 2 lit. a)–c) dyrektywy (UE) 2023/1791.

Koncentracja oszczędności na wstępie

Aby stworzyć zachętę do wczesnych działań, w dyrektywie (UE) 2023/1791 zezwolono państwom członkowskim, które dokonują renowacji więcej niż 3 % całkowitej powierzchni swoich budynków w danym roku, na zaliczenie tej tzw. nadwyżki renowacji na poczet rocznego wskaźnika renowacji w następnych latach (art. 6 ust. 3). Do 31 grudnia 2026 r. nadwyżki renowacji osiągnięte w danym roku mogą być zaliczane na poczet rocznego wskaźnika renowacji w trzech następnych latach. Od 1 stycznia 2027 r. nadwyżki renowacji osiągnięte w danym roku można zaliczyć na poczet rocznego wskaźnika renowacji w dwóch następnych latach. W praktyce oznacza to, że jeżeli na przykład dane państwo członkowskie przeprowadza renowację 3,5 % całkowitej powierzchni użytkowej swoich zasobów budowlanych w roku X, w roku X+1 musi przeprowadzić renowację jedynie 2,5 % całkowitej powierzchni użytkowej; jeżeli państwo członkowskie dokonuje renowacji 3 % całkowitej powierzchni użytkowej również w roku X+1, różnica 0,5 % może zostać wykorzystana w roku X+2, aby obniżyć wymóg renowacji do 2,5 %. Możliwe jest również rozłożenie nadwyżek na dwa lata (na przykład 0,25 % w roku X+1 i 0,25 % w roku X+2).

Rozbiórka i zamiana

Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie mogą w pewnych okolicznościach zaliczyć na poczet rocznego wskaźnika renowacji powierzchnię użytkową nowego budynku będącego ich własnością w zamian za budynek poddany rozbiórce w dowolnym z dwóch poprzednich lat. Zaliczanie nowych budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych na poczet osiągnięcia rocznego wskaźnika renowacji jest dozwolone tylko wtedy, gdy spełnione są dwa kryteria:

- **kryterium 1** – nowy budynek musi zastępować budynek instytucji publicznej poddany rozbiórce w dowolnym z dwóch poprzednich lat; oraz

⁽⁵⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj>).

- **kryterium 2** – rozbiórka i zastąpienie istniejącego budynku nowym budynkiem musi być bardziej opłacalne i zrównoważone pod względem zużycia energii i emisji CO₂ w całym cyklu życia w porównaniu z renowacją istniejącego budynku. Emisje CO₂ w całym cyklu życia obejmują emisje wbudowane i operacyjne² oraz emisje CO₂ związane z rozbiórką starego budynku.

Warunki spełnienia drugiego kryterium przedstawia tabela 4.

Tabela 4

Kryteria rozbiórki i zamiany

Parametry	Relacja
Opłacalność	całkowity koszt rozbiórki istniejącego budynku (w euro) + całkowity koszt budowy nowego budynku (w euro) < całkowity koszt renowacji istniejącego budynku (w euro)
Zrównoważony rozwój	całkowite zużycie energii (w kWh) budynku poddanego renowacji w pozostałym szacowanym ekonomicznym cyklu życia + zużycie energii (w kWh) na etapie renowacji > całkowite zużycie energii (w kWh) w nowym budynku przez taką samą liczbę lat + całkowite zużycie energii (w kWh) podczas rozbiórki i budowy ORAZ emisje CO ₂ w całym cyklu życia (w tCO ₂ e) budynku poddanego renowacji w pozostałym szacowanym ekonomicznym cyklu życia + emisje CO ₂ w całym cyklu życia (w tCO ₂ e) na etapie renowacji > emisje CO ₂ w całym cyklu życia (w tCO ₂ e) w nowym budynku przez taką samą liczbę lat + emisje CO ₂ w całym cyklu życia (w tCO ₂ e) podczas rozbiórki i budowy

Państwa członkowskie określają szacowany ekonomiczny cykl życia zgodnie z dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Budynek poddany rozbiórce, który poddano by renowacji, i nowy budynek należy porównać w tym samym okresie (tj. w całym lub pozostałym szacowanym ekonomicznym cyklu życia istniejącego budynku).

Warunek zrównoważonego charakteru można spełnić na przykład, zastępując renowację z wykorzystaniem materiałów o wysokiej intensywności emisji CO₂ (na przykład betonu, stali) rekonstrukcją z wykorzystaniem materiałów o niskiej zawartości CO₂ (np. produktów z drewna i biomasy).

Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie muszą jasno określić i opublikować kryteria ogólne, metody i procedury określenia wyjątkowych przypadków, w których mogą zaliczyć na poczet rocznego wskaźnika renowacji nowe budynki będące ich własnością w zamian za budynki poddane rozbiórce.

Ustanawiając metodykę oceny emisji w całym cyklu życia budynków, państwa członkowskie powinny odnieść się do norm i metod wskazanych przez Komisję, co pozwoli zapewnić dokładne szacunki. Na przykład:

- Komisja Europejska, Europejska platforma oceny cyklu życia. (<https://eplca.jrc.ec.europa.eu/lifecycleassessment.html>);
- EN 15978:2011 Zrównoważone obiekty budowlane. Ocena środowiskowych właściwości użytkowych budynków – Metoda obliczania. (<https://www.en-standard.eu/bs-en-15978-2011-sustainability-of-construction-works-assessment-of-environmental-performance-of-buildings-calculation-method/>);
- ISO 14040:2006 Zarządzanie środowiskowe – Ocena cyklu życia – Zasady i struktura (<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:14040:ed-2:v1:en>);
- ISO 14044:2006 Zarządzanie środowiskowe – Ocena cyklu życia – Wymagania i wytyczne (<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:14044:ed-1:v1:en>).

5.2.2. Negocjowanie klauzul umownych dotyczących zajmowanych budynków

W art. 6 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy (UE) 2023/1791 ustanowiono również obowiązek, który ma zastosowanie konkretnie do budynków zajmowanych przez instytucje publiczne, ale niebędących ich własnością. Podobnie jak w przypadku obowiązku renowacji budynków będących własnością instytucji publicznych zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, obowiązek ten obejmuje wyłącznie budynki, których całkowita powierzchnia użytkowa wynosi ponad 250 m². W odniesieniu do tych budynków państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje publiczne prowadziły negocjacje z właścicielami budynków z myślą o wprowadzeniu klauzul umownych dotyczących przekształcenia wynajmowanych budynków w budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne. W art. 6 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy (UE) 2023/1791 podkreślono potrzebę, aby do rozpoczęcia negocjacji wykorzystywać momenty zwrotne dotyczące umowy, takie jak przedłużenie wynajmu, zmiana użytkowania oraz istotne prace remontowe lub konserwacyjne. Instytucje publiczne zajmujące budynek mogą zwrócić uwagę jego właścicieli na to, w jaki sposób mogliby odnieść korzyści z renowacji: renowacja zwiększyłaby wartość ich budynku, co może uzasadniać podwyższenie czynszu; wydłużyłaby okres użytkowania budynku dzięki poprawie efektywności i jakości elementów budynku; zmniejszyłaby bieżące koszty utrzymania; zapewniłaby zgodność z krajowymi kodeksami i wymogami budowlanymi (takimi jak ewentualne minimalne normy charakterystyki energetycznej); przyciągnęłaby najemców i zminimalizowała okresy przestojów.

W szczególności, aby pomóc w rozwiązaniu problemu rozdziału zachęt, w przypadku gdy instytucje publiczne są głównym użytkownikiem budynku i zamierzają wynajmować budynek długoterminowo, mogłyby na przykład zaoferować pokrycie pewnej części kosztów renowacji (w ramach jednorazowej płatności lub poprzez uzgodnienie podwyższenia czynszu) lub rozważyć znalezienie nowego budynku, jeżeli właściciel budynku nie jest skłonny do przeprowadzenia renowacji. Inną możliwością jest zwrócenie się do przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) ⁽⁵¹⁾, które mogłyby finansować renowację w zamian za bieżące płatności ze strony instytucji publicznej lub właściciela budynku.

Inne przydatne podejścia są następujące:

- Państwa członkowskie mogłyby zaktualizować procedury udzielania zamówień publicznych, których powinny przestrzegać wszystkie instytucje publiczne, jeżeli chodzi o wynajem nowych budynków i zarządzanie umowami dotyczącymi budynków, których obecnie są właścicielami.
- Państwa członkowskie mogłyby zapewnić instytucjom publicznym wytyczne i wzory dotyczące sposobu formułowania umów najmu, tak aby umowy te zawierały odpowiednie klauzule.
- Państwa członkowskie mogłyby wymagać od wszystkich instytucji publicznych wprowadzenia odpowiednich klauzul obowiązkowych do umów najmu, tak aby obowiązek renowacji stał się standardem. Państwa członkowskie powinny zapewnić konkretne możliwości wspierania instytucji publicznych, w przypadku gdy prywatny właściciel nie zgadza się na standardowe warunki.
- Ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane do renowacji znacznej części swoich zasobów budowlanych oraz biorąc pod uwagę, że przekształcenie budynków co najmniej w budynki o niemal zerowym zużyciu energii lub budynki zeroemisyjne może wymagać znacznych prac, instytucje publiczne mogą zidentyfikować budynki będące własnością instytucji publicznych, które są obecnie niewykorzystywane lub w niewystarczającym stopniu wykorzystywane, a które mogą służyć jako siedziba instytucji wynajmujących obecnie budynki z sektora prywatnego. Wykaz omówiony w poprzedniej sekcji, zwłaszcza jeśli zostanie rozszerzony w celu gromadzenia dodatkowych danych na temat zasobów budowlanych instytucji publicznych, będzie skutecznym narzędziem wspierania tej strategii.

5.3. Podejście alternatywne – równoważne oszczędności energii

Podejście alternatywne przewidziane w art. 6 ust. 6 akapit pierwszy dyrektywy (UE) 2023/1791 powinno doprowadzić do wielkości oszczędności energii w budynkach instytucji publicznych co najmniej równoważnej wielkości wymaganej w art. 6 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 (podejście domyślne). Zgodnie z tym podejściem państwa członkowskie nie są zobowiązane do renowacji budynków instytucji publicznych w celu natychmiastowego osiągnięcia poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych. Zamiast tego państwa członkowskie mogą stosować w budynkach instytucji publicznych inne środki, które prowadzą do równoważnych oszczędności energii, w tym środki takie jak obniżenie zapotrzebowania, oraz środki, które ewentualnie mogą bezpośrednio wpływać na przegrody zewnętrzne lub systemy techniczne budynku.

W art. 6 ust. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 wskazano dwa odrębne obowiązki (akapit pierwszy i akapit drugi lit. a)), które państwa członkowskie muszą wypełnić, gdy decydują się na stosowanie podejścia alternatywnego.

⁽⁵¹⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133984>.

W celu wypełnienia pierwszego obowiązku państwa członkowskie:

- dokonują oszacowania oszczędności energii, które zostałyby osiągnięte co roku, gdyby państwo członkowskie wybrało podejście przewidziane w art. 6 ust. 1–4 (równoważne oszczędności energii) (art. 6 ust. 6 akapit drugi lit. b));
- osiągają co roku wielkość oszczędności energii w budynkach instytucji publicznych, która jest co najmniej równa wielkości wymaganej w art. 6 ust. 1 (art. 6 ust. 6 akapit pierwszy).

W ramach drugiego obowiązku określonego w art. 6 ust. 6 akapit drugi dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia co roku paszportów renowacji dla budynków stanowiących łącznie co najmniej 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków będących własnością instytucji publicznych. Ponadto państwa członkowskie zapewniają, aby budynki, dla których wprowadzono paszport renowacji, zostały poddane renowacji mającej na celu przekształcenie ich w budynki o niemal zerowym zużyciu energii najpóźniej do 2040 r.

Alternatywne podejście dotyczy wyłącznie budynków będących własnością instytucji publicznych, z tymi samymi wyjątkami, które określono dla podejścia przewidzianego w art. 6 ust. 1–4 dyrektywy (UE) 2023/1791. Przepisy określone w podejściu domyślnym mają również zastosowanie do podejścia alternatywnego, ponieważ równoważne oszczędności energii szacuje się zgodnie z tym samym poziomem bazowym stosowanym do obliczania rocznego wymogu renowacji (w m²).

5.3.1. Osiągnięcie równoważnych oszczędności energii

Oszacowanie docelowej wielkości oszczędności energii

Aby wypełnić ten obowiązek, państwa członkowskie szacują oszczędności energii, które muszą osiągnąć każdego roku. Na początek państwa członkowskie powinny oszacować 3-procentowy wymóg renowacji, stosując te same kroki jak w podejściu przewidzianym w art. 6 ust. 1–4 dyrektywy (UE) 2023/1791. Wynikiem będzie określona liczba m², którą państwa członkowskie muszą co roku poddawać renowacji.

Następnie państwa członkowskie co roku szacują oszczędności energii, które mają zostać osiągnięte za pomocą środków alternatywnych. W celu odpowiedniego zaplanowania i wdrożenia środków alternatywnych państwa członkowskie powinny oszacować docelowe oszczędności energii przed rokiem, w którym oszczędności muszą zostać osiągnięte. Aby oszacować oszczędności energii w danym roku, państwa członkowskie powinny:

- wskazać wśród zasobów budowlanych instytucji publicznych budynki, które zostałyby poddane renowacji, gdyby wybrane zostało podejście domyślne. Budynki te muszą w sumie obejmować co najmniej tę samą liczbę m² jak liczba określona w uprzednio obliczonym wymogu renowacji. Państwa członkowskie mogą oszacować oszczędności dla tych budynków, które zostały wybrane do objęcia paszportem renowacji w danym roku, ponieważ odpowiadają one 3 % zasobów budowlanych instytucji publicznych;
- ustalić referencyjne zużycie energii w budynkach, w których państwa członkowskie przeprowadziłyby renowację. Muszą do tego stosować odpowiednie standardowe wartości zużycia energii przez referencyjne budynki instytucji publicznych przed renowacją. Standardowe wartości należy określić dla każdej kategorii lub podkategorii budynków;
- oszacować zużycie energii pierwotnej przez te budynki po renowacji, stosując odpowiednie standardowe wartości zużycia energii przez referencyjne budynki instytucji publicznych po renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii;
- odjąć szacowane zużycie po renowacji od zużycia referencyjnego. Uzyskana wartość to potencjalne oszczędności uzyskane dzięki renowacji 3 % powierzchni użytkowej budynków objętych obowiązkiem.

Wzór, który należy zastosować do oszacowania rocznej docelowej wielkości oszczędności energii, jest następujący:

$$\text{Annual targeted amount of energy savings (kWh)} = \sum(a - b) \times c$$

Gdzie:

Suma odpowiada sumie wszystkich budynków, które państwo członkowskie planowałoby poddać renowacji, gdyby wybrało podejście określone w art. 6 ust. 1–4 dyrektywy (UE) 2023/1791, w podziale na kategorie referencyjnych budynków instytucji publicznych.

- a oznacza szacowane zużycie energii w budynkach referencyjnych niespełniających normy dla budynków o niemal zerowym zużyciu energii/przed renowacją (w kWh/m²);
- b oznacza szacowane zużycie energii w tych samych budynkach referencyjnych po ich przekształceniu w budynki o niemal zerowym zużyciu energii (w kWh/m²);
- c oznacza całkowitą powierzchnię ogrzewanych lub chłodzonych budynków dla każdej kategorii budynków referencyjnych, które państwo członkowskie poddałoby renowacji, gdyby wybrało podejście domyślne.

Do celów oszacowania rocznej wielkości oszczędności energii państwa członkowskie mogą wykorzystać dane zgromadzone w wykazie ustanowionym zgodnie z wymogami art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791. Orientacyjny przykład tego oszacowania podano w dodatku C do niniejszego załącznika.

Aby ustalić referencyjne zużycie energii i oszacować zużycie energii w swoich budynkach po renowacji, państwa członkowskie muszą określić standardowe wartości zużycia energii przez referencyjne budynki instytucji publicznych przed renowacją do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii i po takiej renowacji. Jeżeli standardowe wartości zużycia energii są dostępne dla różnych rodzajów budynków, państwa członkowskie powinny ustanowić różne kategorie referencyjnych budynków instytucji publicznych, aby poprawić dokładność i reprezentatywność oszczędności energii. Budynki można podzielić na kategorie odzwierciedlające zastosowanie końcowe (na przykład biura, budynki edukacyjne, szpitale), strefy klimatyczne (na przykład północne, południowe, górskie, przybrzeżne) lub wszelkie inne czynniki wpływające na ich zużycie energii.

Osiągnięcie rocznego celu w zakresie oszczędności energii

W celu zapewnienia zgodności z art. 6 ust. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie mogą wybrać środki, które uznają za odpowiednie w celu zmniejszenia zużycia energii w budynkach publicznych. Środki te mogą obejmować na przykład:

- renowację budynków w celu spełnienia norm dla budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych oraz renowację w celu osiągnięcia wyższych lub niższych poziomów charakterystyki energetycznej;
- kontraktowanie energii (na przykład w ramach umów o poprawę efektywności energetycznej) i zarządzanie energią;
- wymiany i modernizacje systemów technicznych budynku;
- przejście na urządzenia energooszczędne;
- zmniejszenie powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych pomieszczeń w budynkach;
- obniżenie zapotrzebowania;
- środki, które zmniejszają zużycie energii poprzez zmianę zachowań;
- wszelkie inne środki nierenowacyjne związane z efektywnością energetyczną budynków publicznych.

Sprzedaż budynków nie jest środkiem w zakresie efektywności energetycznej. Nie jest ona równoważna renowacji budynków.

Stopniowe renowacje i modernizacja systemów technicznych budynku podejmowane w celu osiągnięcia równoważnych oszczędności energii prawdopodobnie zostaną uwzględnione w paszportach renowacji, zgodnie z harmonogramem określonym dla każdego budynku z paszportem. W przypadku tych środków paszporty renowacji mogą służyć jako źródło informacji na potrzeby oszacowania uzyskanych oszczędności energii.

Wybierając środki niestrukturalne (takie jak zmiana zachowań), państwa członkowskie powinny oszacować, w jakim stopniu wpływ środka może zostać utrzymany w kolejnych latach. W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie powinny uwzględnić łączną wielkość oszczędności energii uzyskanych dzięki temu środkowi w pozostałym cyklu życia budynku. Na przykład należałoby oszacować, przez jaki czas kampania promująca wyłączenie świateł będzie wywierała pozytywny wpływ.

Powiadomienie o środkach alternatywnych

Państwa członkowskie, które zdecydowały się zastosować podejście alternatywne, miały do 31 grudnia 2023 r. powiadomić Komisję o prognozowanych oszczędnościach energii, które zostałyby osiągnięte do dnia 31 grudnia 2030 r., gdyby państwo członkowskie wybrało podejście przewidziane w art. 6 ust. 1–4 (równoważne oszczędności energii). Prognozowane oszczędności energii należy oszacować na podstawie informacji, którymi państwa członkowskie dysponują w momencie powiadomienia; szacunki te mogą zostać zaktualizowane i wyliczone bardziej dokładnie w pierwszym sprawozdaniu obejmującym pierwszy rok wdrażania.

Państwa członkowskie mogą stosować połączenie podejścia „domyślnego” określonego w art. 6 ust. 1 i podejścia „alternatywnego” określonego w art. 6 ust. 6. W praktyce oznaczałoby to, że oszczędności energii wynikające z renowacji budynków instytucji publicznych do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych można zaliczyć na poczet rocznej docelowej wielkości oszczędności energii. W takim przypadku państwa członkowskie nadal musiałyby przestrzegać przepisów art. 6 ust. 6 akapit trzeci.

5.3.2. Paszport renowacji

Oprócz osiągnięcia wielkości oszczędności energii, która jest co najmniej równa wielkości wymaganej w art. 6 ust. 1, państwa członkowskie co roku wprowadzają paszporty renowacji zgodne z art. 12 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków dla budynków stanowiących łącznie co najmniej 3 % całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków, które są własnością instytucji publicznych.

Paszport renowacji pomoże instytucjom publicznym w podejmowaniu decyzji, które działania lub środki należy traktować priorytetowo i w jakiej kolejności należy je wdrożyć, aby umożliwić danemu budynkowi osiągnięcie normy dla budynku o niemal zerowym zużyciu energii lub budynku zeroemisyjnego najpóźniej do 2040 r. Państwa członkowskie mogą również zaliczyć środki zaproponowane w paszporcie renowacji na poczet osiągnięcia rocznego celu w zakresie oszczędności energii. W praktyce oznacza to, że do 2040 r. taka sama liczba m² będzie musiała zostać poddana renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych (około 45 % poziomu bazowego), ale państwa członkowskie, które wybrały podejście alternatywne, musiałyby wdrożyć dodatkowe działania w celu zapewnienia równoważnego poziomu oszczędności w całym tym okresie.

6. OBOWIĄZKI ZWIĄZANE Z ART. 7 DYREKTYWY (UE) 2023/1791

Art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 zastępuje art. 6 dyrektywy 2012/27/UE. Celem art. 7 pozostaje ustanowienie w zamówieniach publicznych wymogu bardzo dobrej charakterystyki energetycznej. W porównaniu z art. 6 dyrektywy 2012/27/UE zakres stosowania został jednak rozszerzony.

W art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, aby zawierając umowy w sprawie zamówień publicznych i koncesji, które osiągają lub przekraczają progi określone w dyrektywach 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE (klasyczne dyrektywy w sprawie zamówień publicznych), instytucje zamawiające i podmioty zamawiające nabywały jedynie produkty, usługi, budynki i (obecnie także) roboty budowlane o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej. „Instytucje zamawiające” i „podmioty zamawiające” zdefiniowano w art. 2 pkt 14 i 15 dyrektywy (UE) 2023/1791, a definicje te odnoszą się z kolei do odpowiednich definicji zawartych w klasycznych dyrektywach w sprawie zamówień publicznych. Ponadto zakres tego obowiązku został rozszerzony w porównaniu z dyrektywą 2012/27/UE na wszystkie publiczne instytucje zamawiające i wszystkie podmioty zamawiające oraz na wszystkie szczeble administracji publicznej.

Co więcej, w artykule tym nie uzależniono już określonego w nim obowiązku od opłacalności, wykonalności ekonomicznej, większego zrównoważenia i odpowiedniego poziomu konkurencji, lecz „wyłącznie” od wykonalności pod kątem technicznym.

Ponadto obowiązek ten rozszerzono przez (i) zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia, aby przy zawieraniu umów w sprawie zamówień publicznych i koncesji instytucje zamawiające i podmioty zamawiające stosowały zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” oraz (ii) określenie, że zasada „efektywność energetyczna przede wszystkim” ma również zastosowanie do zamówień publicznych i koncesji, w odniesieniu do których w załączniku IV do dyrektywy (UE) 2023/1791 nie przewidziano szczególnych wymogów.

Art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 obecnie:

- 1) przewiduje również możliwości udzielania zamówień publicznych z myślą o osiągnięciu unijnych celów w zakresie obniżenia emisyjności i zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń poprzez włączenie szerszych aspektów związanych ze zrównoważonym rozwojem, społeczeństwem, środowiskiem i gospodarką o obiegu zamkniętym, a także unijnych kryteriów zielonych zamówień publicznych lub dostępnych równoważnych kryteriów krajowych do praktyk udzielania zamówień przy zawieraniu umów, o których mowa w ust. 1 tego artykułu;
- 2) wymaga publikowania informacji na temat wpływu niektórych zamówień na efektywność energetyczną;

- 3) umożliwia instytucjom zamawiającym zobowiązanie oferentów do ujawnienia informacji na temat współczynnika globalnego ocieplenia w całym cyklu życia, zastosowania materiałów niskoemisyjnych i wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w odniesieniu do nowych budynków i budynków, które mają zostać poddane renowacji, w szczególności powyżej 2 000 metrów kwadratowych;
- 4) zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia wsparcia instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym w przyjmowaniu wymogów w zakresie efektywności energetycznej;
- 5) umożliwia Komisji zapewnienie organom krajowym i urzędnikom odpowiedzialnym za zamówienia publiczne dalszych wytycznych w odniesieniu do stosowania wymogów w zakresie efektywności energetycznej w procedurze udzielania zamówień;
- 6) wymaga od państw członkowskich wdrożenia środków zapobiegających zniechęcaniu instytucji zamawiających do dokonywania inwestycji na rzecz poprawy efektywności energetycznej; oraz
- 7) wymaga od państw członkowskich usunięcia barier mających wpływ na efektywność energetyczną i składania sprawozdań na temat przyjętych w tym celu środków

Oprócz wyłączenia umów na dostawy wyposażenia wojskowego z zakresu stosowania obowiązków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, art. 7 ust. 2 tej dyrektywy stanowi obecnie również, że obowiązki te nie mają zastosowania, jeżeli wpływają na bezpieczeństwo publiczne lub utrudniają reagowanie w stanie zagrożenia zdrowia publicznego.

6.1. Zakres obowiązków określonych w art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791

Definicja „zamówień publicznych” znajduje się w art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy 2014/24/UE, a definicja „koncesji” – w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2014/23/UE. W odniesieniu do progów, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, zob. klasyczne dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, o których tam mowa.

Chociaż klasyczne dyrektywy w sprawie zamówień publicznych nie obejmują budynków, z uwagi na ich wyraźne wyłączenie w formie ujęcia w wykazie wyłączonych zamówień na usługi, mają do nich zastosowanie progi określone w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych w odniesieniu do zamówień na usługi. W związku z tym zakup lub wynajem budynków podlega art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791, ale pozostaje wyłączony z przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Bardzo dobra charakterystyka energetyczna

Usługi, produkty, budynki i roboty budowlane zakupione przez instytucje zamawiające i podmioty zamawiające oraz objęte art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 muszą posiadać bardzo dobrą charakterystykę energetyczną. Wymogi w zakresie efektywności energetycznej, których należy przestrzegać w tym kontekście, określono bardziej szczegółowo w załączniku IV do dyrektywy (UE) 2023/1791 i dotyczą one:

- produktów objętych aktami delegowanymi dotyczącymi etykietowania energetycznego;
- produktów nieobjętych aktem delegowanym dotyczącym etykietowania energetycznego, ale wchodzących w zakres środka wykonawczego przyjętego na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE⁽³²⁾;
- produktów i usług objętych unijnymi kryteriami zielonych zamówień publicznych⁽³³⁾ lub dostępnymi równoważnymi kryteriami krajowymi;
- opon o najwyższej klasie efektywności paliwowej zgodnie z definicją podaną w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/740⁽³⁴⁾;
- budynków.

⁽³²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz.U. L 285 z 31.10.2009, s. 10, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/125/oj>).

⁽³³⁾ Aby zapoznać się z kryteriami i wymogami dotyczącymi zielonych zamówień publicznych, zob. https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en.

⁽³⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/740 z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie etykietowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych parametrów, zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1369 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1222/2009 (Dz.U. L 177 z 5.6.2020, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/740/oj>).

Jeżeli produkty są objęte aktem delegowanym dotyczącym etykietowania energetycznego lub środkiem wykonawczym przyjętym na podstawie dyrektywy 2009/125/WE i unijnymi kryteriami zielonych zamówień publicznych, należy wziąć pod uwagę najbardziej ambitny wymóg w zakresie efektywności energetycznej. Jeżeli unijne kryteria zielonych zamówień publicznych są bardziej ambitne, państwa członkowskie uwzględniają je i dokładają wszelkich starań, jak przewidziano w art. 7 ust. 5 i lit. c) załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791, aby wykorzystać te unijne zielone zamówienia publiczne.

Akty delegowane dotyczące etykietowania energetycznego

Aby ocenić, zgodnie z lit. a) załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791 i art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) Parlamentu Europejskiego i Rady 2017/1369⁽⁵⁵⁾, jakie są najwyższe dwie (istotnie) liczne klasy produktów objętych aktem delegowanym dotyczącym etykietowania energetycznego⁽⁵⁶⁾, można odnieść się do europejskiego rejestru produktów do celów etykietowania energetycznego (EPREL)⁽⁵⁷⁾, w którym od dnia 1 stycznia 2019 r. dostawcy⁽⁵⁸⁾ mają rejestrować swoje produkty⁽⁵⁹⁾ przed wprowadzeniem ich do obrotu⁽⁶⁰⁾. EPREL umożliwia klientom – a w konsekwencji instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym znalezienie szczegółowych informacji na temat produktów i modeli opatrzonych etykietą energetyczną⁽⁶¹⁾ (62).

Tytułem przykładu na poniższym rysunku przedstawiono dystrybucję modeli telewizorów o określonej wielkości ekranu zarejestrowanych w EPREL w połowie 2023 r. Celem określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/1369 byłoby w tym przypadku zapewnienie zachęty dla klas E i F (lub wyższych), które są **istotnie** liczne, a nie dla również licznej niższej klasy G, nawet jeśli ta ostatnia jest najbardziej liczna.

Rys. 3

Dystrybucja wybranych modeli telewizorów o określonej wielkości ekranu zarejestrowanych w EPREL w połowie 2023 r. (167 z łącznej liczby 17 976 modeli)

Klasa	Pozycje	%
A	0	0,0
B	1	0,6
C	0	0,0
D	0	0,0
E	21	12,6
F	37	22,2
G	108	64,7

⁽⁵⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1369/oj>).

⁽⁵⁶⁾ https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/energy-efficient-products_en/.

⁽⁵⁷⁾ Więcej informacji: https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/product-database_en/.

⁽⁵⁸⁾ „Dostawca” oznacza producenta z siedzibą w Unii, upoważnionego przedstawiciela producenta, który nie ma siedziby w Unii, lub importera, który wprowadza produkt do obrotu w Unii (zob. art. 2 pkt 14 rozporządzenia (UE) 2017/1369).

⁽⁵⁹⁾ Obowiązek ten ma zastosowanie do egzemplarzy nowego modelu objętego aktem delegowanym (zob. art. 4 rozporządzenia (UE) 2017/1369).

⁽⁶⁰⁾ Zob. art. 4 rozporządzenia (UE) 2017/1369.

⁽⁶¹⁾ EPREL dostarcza również informacji na temat aspektów innych niż zużycie energii przez produkt, takich jak możliwe zużycie wody, emisja hałasu, rozszerzona gwarancja, dostępność części zamiennych, czas trwania lub wsparcie produktu. Wszystkie kryteria wymienione w EPREL mogą być również wykorzystywane jako źródło referencyjne przez instytucje zamawiające i podmioty zamawiające w celu ustanowienia specyfikacji technicznych, kryteriów kwalifikacji lub kryteriów udzielenia zamówienia w odniesieniu do konkretnych kategorii produktów. Funkcja ta umożliwia również instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym uzyskanie obrazu rynku i dostępności produktów o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej w podziale na kategorie produktów. To z kolei umożliwia instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym oszacowanie, ilu ofert można oczekiwać w ramach danej procedury przetargowej.

⁽⁶²⁾ Art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/1369 stanowi, że w przypadku gdy państwa członkowskie przewidują zachęty dotyczące produktu określonego w akcie delegowanym, zachęty te mają na celu osiągnięcie najwyższych dwu istotnie licznych klas efektywności energetycznej lub klas wyższych określonych w tym akcie delegowanym, co oznacza dwie najwyższe klasy efektywności energetycznej, które również są istotnie liczne (pod względem liczby zarejestrowanych produktów).

Zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 przy zakupie pakietu produktów objętego w całości aktem delegowanym przyjętym na mocy rozporządzenia (UE) 2017/1369 państwa członkowskie mogą wymagać, aby charakterystyka energetyczna pakietu była uznawana za ważniejszą niż charakterystyka energetyczna poszczególnych produktów pakietu, poprzez zakup pakietu produktów należącego do najwyższej dostępnej klasy efektywności energetycznej. Na przykład nabywcy kupujący pakiet zawierający kocioł na paliwo stałe w połączeniu z ogrzewaczem dodatkowym, regulatorem temperatury i urządzeniem słonecznym mogą wymagać, aby urządzenie słoneczne było zgodne tylko z kategorią „B”, pod warunkiem że cały pakiet osiągnie najwyższą dostępną kategorię (w najlepszym przypadku „A+++”). Takie samo podejście może zostać przyjęte indywidualnie przez nabywców publicznych, nawet jeśli nie zobowiązują ich do tego ich państwa członkowskie.

Środki wykonawcze dotyczące ekoprojektu określone w dyrektywie 2009/125/WE

W przypadku produktów objętych aktami delegowanymi przyjętymi na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE⁽⁶³⁾ ⁽⁶⁴⁾ wymóg zakupu wyłącznie produktów spełniających wskaźniki efektywności energetycznej określone w tym środku wykonawczym ma zastosowanie wyłącznie do produktów nieobjętych aktem delegowanym przyjętym na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/1369.

Unijne kryteria zielonych zamówień publicznych lub równoważne kryteria krajowe

Koncepcja zielonych zamówień publicznych opiera się na jasnych, weryfikowalnych, uzasadnionych oraz ambitnych kryteriach środowiskowych dla produktów i usług, wyznaczonych w oparciu o myślenie w kategoriach cyklu życia produktu oraz na bazie dowodów naukowych. Od 2008 r. Komisja opracowała unijne kryteria zielonych zamówień publicznych dla szeregu kategorii produktów⁽⁶⁵⁾.

W przypadku gdy istnieją unijne kryteria zielonych zamówień publicznych lub dostępne są równoważne dobrowolne kryteria krajowe dotyczące produktu lub usługi, instytucje zamawiające i podmioty zamawiające dokładają wszelkich starań, aby nabywać wyłącznie te produkty i usługi, które co najmniej spełniają kryteria (np. specyfikacje techniczne, kryteria udzielenia zamówienia, klauzule umowy dotyczącej wykonania) w odniesieniu do energii na poziomie „podstawowym”. Kryteria podstawowe to kryteria odpowiednie do stosowania przez każdą instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający w państwach członkowskich. Są one przeznaczone do stosowania przy ograniczonej do minimum konieczności dodatkowej weryfikacji lub przy minimalnym wzroście kosztów⁽⁶⁶⁾.

Opony

Zgodnie z art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 instytucje zamawiające i podmioty zamawiające będą mogły nabywać jedynie opony o najwyższej klasie efektywności paliwowej zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (UE) 2020/740. W lit. d) załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791 wskazano, że wymóg ten nie zabrania instytucjom publicznym nabywania opon o najwyższej klasie przyczepności na mokrej nawierzchni lub zewnętrznego hałasu toczenia, w przypadku gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego.

Produkty stosowane przez dostawców usług

Instytucje zamawiające i podmioty zamawiające mają zamieszczać w swoich przetargach na umowy o świadczenie usług obowiązek stosowania przez dostawców wyłącznie produktów spełniających wymogi określone w lit. a), b) i d) załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791, jeżeli nowe produkty, o których mowa w lit. a), b) i d) załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791, są nabywane przez dostawców usług w całości lub częściowo na potrzeby świadczenia danej usługi. Przykładowo zamawiający nabywający usługi serwisowania pojazdów nie jest zobowiązany do zażądania od danego usługodawcy modernizacji wszystkich opon do najwyższej klasy efektywności paliwowej, lecz jedynie nowych opon, jeżeli nabywa je na potrzeby świadczenia danej usługi.

⁽⁶³⁾ Art. 15 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2009/125/WE.

⁽⁶⁴⁾ https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/energy-efficient-products_en/.

⁽⁶⁵⁾ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en/.

⁽⁶⁶⁾ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en/.

Minimalne wymogi dotyczące charakterystyki energetycznej budynków

Przy nabywaniu lub zawieraniu nowych umów najmu budynków lub części budynków, które pełnią funkcję budynku, instytucje zamawiające i podmioty zamawiające co do zasady (zob. wyjątki poniżej) mają wybierać jedynie budynki co najmniej o niemal zerowym zużyciu energii. Ustalając te wymagania, państwa członkowskie mogą dokonać różnicowania pomiędzy budynkami nowymi i istniejącymi oraz pomiędzy różnymi kategoriami budynków.

Aby spełniać wymóg niemal zerowego zużycia energii, budynki muszą posiadać bardzo wysoką charakterystykę energetyczną określoną zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Niemal zerowa lub bardzo niska ilość wymaganej energii ma pochodzić w bardzo znaczącym stopniu z energii ze źródeł odnawialnych. W ramach transpozycji dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków państwa członkowskie określiły poziomy charakterystyki energetycznej i minimalny udział odnawialnych źródeł energii, które mają zastosowanie do budynków o niemal zerowym zużyciu energii na ich terytorium.

W załączniku IV do dyrektywy (UE) 2023/1791 wskazano, że zgodność z art. 7 i lit. f) załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791 należy zweryfikować przy pomocy świadectw charakterystyki energetycznej, o których mowa w dyrektywie w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Art. 19 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków stanowi, że świadectwa charakterystyki energetycznej zawierają charakterystykę energetyczną budynku oraz wartości referencyjne, takie jak minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej, w celu porównania i oceny charakterystyki energetycznej.

W lit. f) załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791 zezwala się również, w drodze wyjątku, na nabywanie budynków, które nie spełniają wymogu niemal zerowego zużycia energii, a mianowicie w przypadku, gdy instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające nabywają lub wynajmują budynek w celu przeprowadzenia gruntownej renowacji lub rozbioru. Termin „gruntowna renowacja” należy rozumieć w znaczeniu określonym w art. 2 pkt 20 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. W przypadku gdy budynek jest prawie budynkiem o „niemal zerowym zużyciu energii”, „gruntowna renowacja” może oznaczać stosunkowo niewielkie prace.

Wykonalność pod kątem technicznym

Jak wskazano powyżej, ogólny obowiązek określony w art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 nie ma zastosowania w przypadku braku wykonalności pod kątem technicznym. Warunek wykonalności ma zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych niezależnie od tego, w zakres której z dyrektyw w sprawie zamówień publicznych wchodzi zamówienie. Do instytucji zamawiających lub podmiotów zamawiających należy ocena każdego przypadku przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia i wykazanie, że wymóg bardzo dobrej charakterystyki energetycznej w umowie lub koncepcji nie jest technicznie wykonalny. Jeżeli nie można tego udowodnić, instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające muszą zakupić dostępne energooszczędne produkty, usługi, budynki i roboty budowlane zgodnie z wymogami, o których mowa w załączniku IV do dyrektywy (UE) 2023/1791.

O wykonalności pod kątem technicznym mówimy wówczas, gdy charakterystyka techniczna systemu, na przykład budynku lub modułu budynku, umożliwia zastosowanie wymagań. Nie można mówić o wykonalności technicznej, jeżeli niemożliwe jest stosowanie wymagań z technicznego punktu widzenia, tj. kiedy zastosowanie wymagań zostaje uniemożliwione ze względu na charakterystykę techniczną systemu.

Przykładowo zamówienie energooszczędnych pomp ciepła może nie być wykonalne pod kątem technicznym, w przypadku gdy system dystrybucji ciepła w budynku nie nadaje się do pracy w temperaturach wymaganych do efektywnego wykorzystania pompy ciepła, a dany budynek został już nabyty lub wynajęty.

W celu wykazania braku wykonalności pod kątem technicznym konieczna jest dobrze udokumentowana ocena, która obejmuje takie uzasadnienia jak ograniczenia technologiczne, ograniczenia specyficzne dla danego miejsca lub brak kompatybilności technicznej z istniejącą infrastrukturą czy systemami. Ocenę tę należy przeprowadzić na etapie przygotowawczym przed zakupem i dołączyć do dokumentacji instytucji lub podmiotów, a wnioski z oceny zaleca się także umieścić w ogłoszeniu o zamówieniu ze względów przejrzystości i równego traktowania. Do wykazania i udokumentowania braku wykonalności pod kątem technicznym potrzebna jest dobrze udokumentowana ocena poparta na przykład analizą porównawczą opartą na wstępnych konsultacjach rynkowych.

W związku z tym jeżeli zamawiający ustalą, że wszystkie elementy należące do kategorii efektywności energetycznej, które mają zostać zakupione na podstawie art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791, nie są wykonalne pod kątem technicznym, ale że inne, mniej energooszczędne produkty są wykonalne pod tym kątem, będą oni w stanie nabyć te mniej energooszczędne produkty.

6.2. Obowiązki w ujęciu szczegółowym

6.2.1. Stosowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”

Art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 zawiera obecnie również nowy przepis, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby przy zawieraniu umów w sprawie zamówień publicznych i koncesji, których szacunkowa wartość ⁽⁶⁷⁾ jest równa progom, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, lub przekracza te progi, instytucje zamawiające i podmioty zamawiające stosowały zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” zgodnie z art. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791, niezależnie od tego, czy w odniesieniu do tych zamówień publicznych i koncesji przewidziano szczególne wymogi na mocy załącznika IV do dyrektywy (UE) 2023/1791. Art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 ma również zastosowanie do zakupów objętych zakresem dyrektywy 2009/81/WE o szacunkowej wartości powyżej progów określonych w klasycznych dyrektywach w sprawie zamówień publicznych.

Wymóg ten ma zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych i koncesji, o których mowa w poprzednim ustępie, ponieważ dyrektywa (UE) 2023/1791 nie przewiduje odstępstw w tym zakresie ⁽⁶⁸⁾.

Dalsze szczegóły dotyczące zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” i jej stosowania zawarte są w zaleceniu Komisji (UE) 2021/1749 ⁽⁶⁹⁾.

Stosowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” oznacza szczegółową analizę dostępnych alternatyw i opcji zamówień publicznych oraz ocenę tych opcji także, ale nie wyłącznie, w odniesieniu do efektywności energetycznej. Zanim organ lub podmiot postanowi dokonać zamówienia, powinien przeanalizować wszystkie rozwiązania i alternatywy, **w razie potrzeby** łącznie z analizami kosztów i korzyści z perspektywy społecznej, z uwzględnieniem szerszych korzyści płynących z efektywności energetycznej. Nabywca może oprzeć się na odpowiedniej analizie (w przypadku porównywalnych zakupów, niezdezaktualizowanych itp.) przeprowadzonej wcześniej w podobnych sytuacjach, na przykład przez regionalny lub krajowy podmiot odpowiedzialny za politykę w danej dziedzinie lub centralną jednostkę zakupującą.

Zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” należy traktować jako podstawową zasadę przy podejmowaniu decyzji o sposobie opracowywania projektu, a następnie o produktach, robotach budowlanych, usługach i budynkach, które będą przedmiotem przetargu. W postępowaniu o udzielenie zamówienia zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” można uwzględnić w kryteriach udzielenia zamówienia lub w specyfikacji technicznej. Dokumentację dotyczącą stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” można uwzględnić na przykład w aktach nabywców.

6.2.2. Bezpieczeństwo publiczne, stany zagrożenia zdrowia publicznego i zamówienia sił zbrojnych / umowy na dostawy wyposażenia wojskowego

W art. 7 ust. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791 utrzymano zwolnienie z obowiązku określonego w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy w odniesieniu do zamówień sił zbrojnych lub umów na dostawy określonego wyposażenia wojskowego. Zamówienia te są wyłączone ze stosowania art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791, niezależnie od tego, która z dyrektyw w sprawie zamówień publicznych (łącznie z dyrektywą 2009/81/WE) ⁽⁷⁰⁾ obejmuje zamówienie swoim zakresem. Wprowadzono również inne zwolnienie z tego obowiązku w przypadkach, w których jego spełnienie zagrażałoby bezpieczeństwu publicznemu lub utrudniłoby reagowanie w stanie zagrożenia zdrowia publicznego.

Bezpieczeństwo publiczne i stany zagrożenia zdrowia publicznego

Bezpieczeństwo publiczne jest powszechnie rozumiane jako sfera działalności, w której państwo ponosi główną odpowiedzialność za ochronę swojego terytorium i obywateli. „Pojęcie »bezpieczeństwa publicznego« w rozumieniu art. 52 TFUE i zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne danego państwa członkowskiego, a także kwestie ochrony publicznej, w szczególności w celu ułatwienia prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania przestępstw. Zakłada ono istnienie rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych, takiego jak zagrożenie dla funkcjonowania instytucji i podstawowych usług publicznych oraz życia ludności, a także ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów, lub zagrożenie dla interesów wojskowych” ⁽⁷¹⁾.

⁽⁶⁷⁾ W rozumieniu art. 5 dyrektywy 2014/24/UE, art. 16 dyrektywy 2014/25/UE i art. 8 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽⁶⁸⁾ Art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” należy stosować (bez żadnych ograniczeń) do „umów w sprawie zamówień publicznych i koncesji, których wartość jest równa progom, o których mowa w akapicie pierwszym, [...] w tym w przypadku tych zamówień publicznych i koncesji, w odniesieniu do których w załączniku IV nie przewidziano szczególnych wymogów”.

⁽⁶⁹⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2021/1749 z dnia 28 września 2021 r. w sprawie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”: od zasad do praktyki – Wytoczne i przykłady dotyczące jej wdrażania w procesie podejmowania decyzji w sektorze energetycznym i w innych sektorach (Dz.U. L 350 z 4.10.2021, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1749/oj>).

⁽⁷⁰⁾ Należy uznać, że wartości wymienione w art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 odnoszą się do klasycznych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, a nie do wartości wymienionych w dyrektywie 2009/81/WE.

⁽⁷¹⁾ Motyw 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1807 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 59, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1807/oj>).

Chociaż w prawodawstwie Unii nie ma formalnej definicji „stanu zagrożenia zdrowia publicznego”, można go ogólnie zdefiniować jako wystąpienie choroby lub schorzenia spowodowanego bioterroryzmem, epidemią (np. chorób zoonozami – np. choroby wywołanej wirusem zika) lub pandemią (np. grypy ptaków, COVID-19) lub nowym i wysoce śmiertelnym czynnikiem zakaźnym lub toksyną biologiczną, które stwarzają istotne ryzyko znacznej liczby ofiar śmiertelnych u ludzi lub trwałej lub długotrwałej niepełnosprawności, bądź bezpośrednio zagrożenie takimi chorobami lub schorzeniami.

Ostatecznie, jeżeli państwo członkowskie chce powołać się na wyjątek dotyczący „bezpieczeństwa publicznego” lub „stanu zagrożenia zdrowia publicznego”, musi przedstawić konkretne dowody na poparcie argumentów merytorycznych przemawiających za odstępstwem od odpowiednich przepisów tego artykułu. Środków krajowych nie można wyłączyć ze stosowania prawa Unii tylko dlatego, że mają na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego lub obronę narodową.

Umowy sił zbrojnych i dostawy sprzętu wojskowego

Art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 ma zastosowanie do zamówień sił zbrojnych tylko w zakresie, w jakim stosowanie go nie powoduje konfliktu z charakterem i pierwotnym celem działalności sił zbrojnych. Zastosowanie tego wyłączenia wymaga indywidualnej analizy danego zamówienia w celu ustalenia, czy istnieje konflikt między obowiązkami określonymi w art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 a charakterem i pierwotnym celem działalności sił zbrojnych. Wyłączenie to ma zastosowanie do wszystkich rodzajów zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi.

Przy definiowaniu terminu „siły zbrojne” należy dokonać rozróżnienia między siłami **zbrojnymi** a siłami **bezpieczeństwa** (zob. art. 28 pkt 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE). Podczas gdy „siły zbrojne” oznaczają zasadniczo siły wojskowe państwa członkowskiego, zazwyczaj wojsko, marynarkę wojenną i siły powietrzne, „siły bezpieczeństwa” odnoszą się do sił paramilitarnych, policji lub innych organów ścigania (w tym policji lub innych organów ścigania na szczeblu regionalnym lub lokalnym) oraz agencji wywiadowczych (zob. również w tym rozdziale punkt „Bezpieczeństwo publiczne i stany zagrożenia zdrowia publicznego” w odniesieniu do wyjątku dotyczącego bezpieczeństwa publicznego). Termin „zamówienia sił zbrojnych” należy rozumieć szeroko, jako umowę zawartą w szczególności na rzecz sił zbrojnych, a nie tylko umowy zawarte przez same siły zbrojne. Takie zamówienia mogłyby być również zawierane przez ministerstwa obrony, agencje zaopatrzenia wojska oraz wszelkie inne właściwe podmioty z państw członkowskich. Można zatem uznać, że wszystkie zamówienia objęte zakresem stosowania art. 2 lit. c) dyrektywy 2009/81/WE, jak również zamówienia na roboty budowlane i usługi do szczególnych celów wojskowych (pierwsza połowa art. 2 lit. d) dyrektywy 2009/81/WE) mogą korzystać z wyłączenia, jeżeli z indywidualnej oceny każdego przypadku wynika, że przestrzeganie obowiązków określonych w art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 skutkowałoby naruszeniem pierwotnego charakteru lub celu działalności.

Umowy na dostawy wyposażenia wojskowego są wyłączone ze stosowania obowiązków określonych w art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791, niezależnie od tego, kto zawiera umowy lub która dyrektywa w sprawie zamówień publicznych obejmuje swoim zakresem te umowy.

Sprzęt wojskowy zdefiniowano w art. 1 pkt 6 dyrektywy 2009/81/WE.

6.2.3. Umowa o poprawę efektywności energetycznej

„Umowa o poprawę efektywności energetycznej” została zdefiniowana w art. 2 pkt 33 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Instytucje publiczne odnoszą wiele korzyści z zawierania umów na projekty w zakresie efektywności energetycznej w formie umowy o poprawę efektywności energetycznej, a nie w formie konwencjonalnej umowy na usługi lub roboty budowlane. To drugie podejście wymaga wystarczających zasobów finansowych i wewnętrznych zasobów kadrowych na potrzeby zawierania umów i monitorowania, podczas gdy kompleksowa wiedza fachowa i gwarantowana efektywność wynikająca z umowy o poprawę efektywności energetycznej zapewniają skuteczność inwestycji.

Art. 7 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, że instytucje zamawiające i podmioty zamawiające mają oceniać możliwości podpisywania długoterminowych umów o poprawę efektywności energetycznej⁽⁷²⁾ zapewniających długoterminową oszczędność energii przy zamawianiu usług o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zużycia energii. Ponieważ w art. 7 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791 nie określono, jakiego rodzaju zamówienia na usługi powinny być objęte tą oceną, ocenę tę należy przeprowadzić indywidualnie lub w ramach szerszej oceny w odniesieniu do każdej umowy w sprawie takiego zamówienia o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zużycia energii.

⁽⁷²⁾ Umowy o poprawę efektywności energetycznej oznaczają umowę pomiędzy beneficjentem a dostawcą realizującym środek poprawy efektywności energetycznej, weryfikowaną i monitorowaną w trakcie całego okresu jej obowiązywania, zgodnie z którą inwestycje (roboty, dostawa lub usługi) w ten środek są spłacane w relacji do uzgodnionego w umowie poziomu poprawy efektywności energetycznej lub innego uzgodnionego kryterium charakterystyki energetycznej, na przykład oszczędności finansowych, zob. także art. 2 pkt 11 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Zamówienia na usługi o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zużycia energii to na przykład zamówienia na usługi w zakresie ogrzewania lub transportu, zamówienia na usługi w zakresie utrzymania budynków lub oświetlenia ulicznego lub zamówienia na usługi w zakresie zarządzania obiektami o wysokim zużyciu energii.

Korzystanie ze specjalistycznych usług energetycznych za pośrednictwem umów o poprawę efektywności energetycznej może (i) umożliwić sektorowi publicznemu uzyskanie większych oszczędności energii, (ii) zapobiec blokadom technologicznym oraz (iii) obniżyć koszty w porównaniu z rozwiązaniami wewnętrznymi ⁽⁷³⁾ ⁽⁷⁴⁾.

6.2.4. Szersze aspekty związane ze zrównoważonym rozwojem, społeczeństwem, środowiskiem i gospodarką o obiegu zamkniętym, a także unijne kryteria zielonych zamówień publicznych i dostępne równoważne kryteria krajowe

Art. 7 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 stanowi, po pierwsze, że państwa członkowskie „mogą” wymagać, aby instytucje zamawiające i podmioty zamawiające podczas zawierania umów, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, uwzględniły w praktykach w zakresie zamówień publicznych, w stosownych przypadkach, szersze aspekty związane ze zrównoważonym rozwojem, społeczeństwem, środowiskiem i gospodarką o obiegu zamkniętym ⁽⁷⁵⁾.

6.2.5. Informacje na temat wpływu zamówień na efektywność energetyczną oraz informacje na temat współczynnika globalnego ocieplenia w całym cyklu życia nowego budynku

Zgodnie z zasadami przejrzystości nabywcy publiczni mają obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji na temat wpływu na efektywność energetyczną zamówień o wartości równej progom, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791 lub wyższej.

Art. 7 ust. 5 akapit drugi dyrektywy (UE) 2023/1791 zawiera wymóg, aby informacje te były udostępniane za pośrednictwem ogłoszeń o zamówieniach publicznych publikowanych na portalu TED w specjalnych polach przewidzianych na podstawie rozporządzenia wykonawczego (UE) 2019/1780 ⁽⁷⁶⁾. Informacje te należy podać w odpowiednich ogłoszeniach, które należy publikować na podstawie dyrektyw w sprawie zamówień publicznych i rozporządzenia wykonawczego (UE) 2019/1780 dotyczących publikacji ogłoszeń w TED, która jest internetową wersją „Suplementu do Dziennika Urzędowego UE” ⁽⁷⁷⁾. Komisja wprowadzi niezbędne zmiany w TED na potrzeby tego powiadamiania.

Co więcej, instytucje zamawiające mogą zobowiązać oferentów do ujawnienia informacji na temat współczynnika globalnego ocieplenia w całym cyklu życia, zastosowania materiałów niskoemisyjnych i wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w odniesieniu do nowego budynku i budynku, który ma zostać poddany renowacji. Jeżeli zdecydują się na to, wymóg ten można określić w dokumentacji przetargowej oraz w umowie zawartej z zwycięskim oferentem. Należy zadbać o to, by brak spełnienia tego wymogu (przekazania wyżej wymienionych informacji) skutkowało odrzuceniem oferty z odpowiedniego postępowania o udzielenie zamówienia lub konsekwencjami umownymi w przypadku, gdy deklarowane wartości nie zostaną utrzymane w trakcie realizacji umowy. Zgodnie z art. 7 ust. 5 publikacja tych informacji jest szczególnie istotna w przypadku nowych budynków o powierzchni pomieszczeń ⁽⁷⁸⁾ większej niż 2 000 metrów kwadratowych.

⁽⁷³⁾ Moles-Grueso/Bertoldi/Boza-Kiss EUR 30614 EN.

⁽⁷⁴⁾ Więcej informacji na temat oceny wykonalności umów o poprawę efektywności energetycznej instytucje zamawiające i podmioty zamawiające mogą znaleźć na przykład w Moles-Grueso/Bertoldi/Boza-Kiss, „Energy Performance Contracting in the Public Sector of the EU – 2020” [„Umowy o poprawę efektywności energetycznej w sektorze publicznym w UE w 2020 r.”] (2021) oraz Boza-Kiss/Zangheri/Bertoldi/Economidou, „Practices and opportunities for Energy Performance Contracting in the public sector in the EU Member States” [„Praktyki i możliwości dotyczące umów o poprawę efektywności energetycznej w sektorze publicznym w państwach członkowskich UE”] (2017).

⁽⁷⁵⁾ Wskazówki dotyczące sposobu uwzględniania szerszych aspektów w zamówieniach publicznych można znaleźć tutaj: zielone zamówienia publiczne: https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement_en; platforma społecznościowa nabywców publicznych: <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about>; informacja Komisji „Kwestie społeczne w zakupach – przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych (wydanie drugie)”, C(2021) 3573 final, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1/language-pl>. „Wdrażanie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych – 71 przykładów dobrych praktyk”, maj 2020 r.; narzędzia przydatne dla nabywców publicznych: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement_pl;

Komisja Europejska/ICLEI, Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych (2016).

⁽⁷⁶⁾ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2019/1780 z dnia 23 września 2019 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1986 (e-formularze) (Dz.U. L 272 z 25.10.2019, s. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/1780/oj) zostanie dostosowane w taki sposób, aby uwzględnić pola wymagane do zapewnienia przejrzystości wpływu na efektywność energetyczną zgodnie z art. 7 ust. 5 akapit drugi, zapewniając przejrzystość stosowania wymogów w zakresie efektywności energetycznej przez upublicznianie wpływu umów na efektywność energetyczną przez publikowanie tych informacji w odpowiednich ogłoszeniach na stronie Tenders Electronic Daily (TED).

⁽⁷⁷⁾ <https://ted.europa.eu/pl>.

⁽⁷⁸⁾ Aby ocenić tę powierzchnię, państwa członkowskie mogą zastosować rodzaj powierzchni, który wykorzystują jako punkt odniesienia w świadectwie energetycznym (co do zasady będzie to powierzchnia użytkowa brutto).

6.2.6. Wsparcie dla instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających

Zgodnie z art. 7 ust. 5 akapit trzeci dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie mają wspierać instytucje zamawiające i podmioty zamawiające w przyjmowaniu wymogów w zakresie efektywności energetycznej.

Ocena kosztów cyklu życia

Dobrze znanym środkiem wspierania instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających jest zapewnienie im metod oceny kosztów cyklu życia ⁽⁷⁹⁾. Dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE wyraźnie przewidują możliwość wykorzystania kosztów cyklu życia w zamówieniach publicznych. Metodę obliczeniową i dane, które należy podać w ofertach, muszą być określone w dokumentacji przetargowej.

Zastosowanie rachunku kosztów cyklu życia to coś więcej niż uwzględnienie ceny zakupu towaru lub usługi, budynku lub robót budowlanych, gdyż cena zakupu zazwyczaj nie odzwierciedla pełnego wpływu finansowego zakupu na budżet nabywcy. Typowa ocena kosztów cyklu życia uwzględnia zatem:

- koszty zakupu i wszystkie powiązane koszty, takie jak dostawa (transport), instalacja i oddanie do eksploatacji;
- koszty operacyjne, w tym koszty mediów, takich jak energia, woda i inne materiały zużywalne, podatki, koszty ubezpieczenia, koszty szkoleń, naprawy i konserwacji;
- koszty zakończenia eksploatacji, takie jak koszty usunięcia, recyklingu lub modernizacji i likwidacji;
- odliczoną wartość rezydualną, czyli przychody ze sprzedaży składnika aktywów po zakończeniu jego użytkowania;
- długą żywotność i ramy czasowe gwarancji składnika aktywów ⁽⁸⁰⁾.

W tym kontekście opracowano szereg sektorowych narzędzi do obliczania kosztów cyklu życia, które mają na celu ułatwienie stosowania rachunku kosztów cyklu życia przez nabywców publicznych (na przykład w odniesieniu do automatów sprzedających, oświetlenia wewnętrznego i zewnętrznego, a także komputerów i monitorów). ⁽⁸¹⁾ Ponadto w ramach sieci „Samorządy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju” (ICLEI) opracowano inne narzędzia dotyczące kosztów cyklu życia ⁽⁸²⁾.

Centra wsparcia kompetencji

W ramach wspierania instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających w przyjmowaniu wymogów w zakresie efektywności energetycznej w art. 7 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 nałożono ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia centrów wsparcia kompetencji.

Zaletą centrów wsparcia kompetencji jest fakt, że mogą one centralizować działania i narzędzia związane z zamówieniami publicznymi, takie jak (i) organizacja i prowadzenie szkoleń i warsztatów tematycznych na wszystkich terytoriach regionalnych lub lokalnych (samodzielnych lub zintegrowanych z bardziej ogólnym szkoleniem w zakresie zamówień publicznych) oraz (ii) dostarczanie podręczników. Przykładowo KEINO jest opartym na sieci Centrum Kompetencji na rzecz Zrównoważonych i Innowacyjnych Zamówień Publicznych w Finlandii. KEINO zapewnia nabywcom wiedzę fachową i oferuje usługi doradcze w zakresie zrównoważonych i innowacyjnych zamówień publicznych.

Aby uzyskać dalsze wytyczne instytucje zamawiające i podmioty zamawiające mogą również zwrócić się do europejskiego punktu informacyjnego ds. zielonych zamówień publicznych ⁽⁸³⁾.

Współpraca między instytucjami zamawiającymi, w tym w wymiarze transgranicznym

Wiele problemów napotykanym przy wdrażaniu wymogów w zakresie efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych dotyczy jednocześnie wielu instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających, a zaangażowanie się w tworzenie sieci kontaktów i współpracę z innymi podmiotami może przynieść wiele korzyści. Państwa członkowskie powinny zatem do takiej współpracy zachęcać (zgodnie z wymogami art. 7 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791).

⁽⁷⁹⁾ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing_en/.

⁽⁸⁰⁾ Perera/Morton/Perfremont, „Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value” [„Rachunek kosztów cyklu życia: kwestia wartości”] (2009) 1 oraz Estevan/Schaefer/Adell, „Life Cycle Costing State of the Art Report” [„Sprawozdanie o stanie wiedzy na temat rachunku kosztów cyklu życia”] (2018).

⁽⁸¹⁾ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/life-cycle-costing_en/.

⁽⁸²⁾ Np. w przypadku zamówień na pojazdy w formie narzędzia „Clean Fleets LCC”, <https://iclei-europe.org/publications-tools/?c=search&uid=0IKEKnVb/>.

⁽⁸³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/gpp/helpdesk.htm/>.

Na szczeblu krajowym lub regionalnym utworzono już różne sieci skupiające się na zrównoważonych zamówieniach publicznych. Udział w takich sieciach – lub w którejkolwiek z wielu innych inicjatyw i projektów realizowanych w całej Europie – może w znacznym stopniu przyczynić się do zapewnienia stałego zaangażowania politycznego i widoczności zielonych zamówień publicznych. Może również pomóc w dotarciu do odpowiednich źródeł finansowania ⁽⁸⁴⁾.

Zamówienia zagregowane

Zamówienia zagregowane oznaczają łączenie działań w zakresie udzielania zamówień prowadzonych przez grupę instytucji zamawiających lub podmiotów zamawiających, aby uzyskać oszczędności dzięki zakupom hurtowym, obniżonym kosztom administracyjnym oraz wiedzy technicznej i rynkowej ⁽⁸⁵⁾. Może to być szczególnie cenne przy wprowadzaniu wymogów w zakresie efektywności energetycznej, ponieważ umożliwia dzielenie się wiedzą fachową w zakresie efektywności energetycznej oraz wiedzą na temat rynku energooszczędnych produktów, robót budowlanych i usług. W mniejszym stopniu może to odnosić się do budynków, których co do zasady nie dotyczą przepisy dotyczące zamówień publicznych, a zatem również działania związane z agregacją zamówień. Zamówienia zagregowane mogą być realizowane na przykład przez centralne jednostki zakupujące oferujące centralne usługi zakupowe instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym.

6.2.7. Ustanowienie przepisów i praktyk mających na celu poprawę efektywności energetycznej oraz usunięcie mających na nią wpływ barier

Art. 7 ust. 7 i 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 zasadniczo odnoszą się do tej samej kwestii, a mianowicie barier zniechęcających nabywców publicznych do dokonywania inwestycji na rzecz poprawy efektywności energetycznej i korzystania z długoterminowych umów o poprawę efektywności energetycznej. Takie bariery są często przepisami ustawowymi lub wykonawczymi lub praktykami administracyjnymi o sprzecznych podejściach. Podczas gdy w art. 7 ust. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791 przewidziano ustanowienie przepisów ustawowych i wykonawczych oraz praktyk administracyjnych dotyczących dokonywania zakupów przez instytucje publiczne oraz sporządzania budżetu i rachunkowości w ujęciu rocznym w celu zmniejszenia wpływu tych barier na instytucje zamawiające i podmioty zamawiające, w art. 7 ust. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 przewidziano usunięcie barier regulacyjnych i pozaregulacyjnych.

Ponadto w art. 7 ust. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 zobowiązano państwa członkowskie do składania Komisji sprawozdań na temat środków przyjętych w celu usunięcia barier utrudniających wprowadzanie usprawnień mających na celu poprawę efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych w ramach sprawozdań z postępów w realizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu.

W przeciwieństwie do art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2023/1791, który ma zastosowanie wyłącznie do zamówień publicznych i koncesji, których wartość jest równa progom ustanowionym w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych lub przekracza te progi, art. 7 ust. 7 i 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 mają zastosowanie do wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Przykłady barier regulacyjnych ⁽⁸⁶⁾ i pozaregulacyjnych ⁽⁸⁷⁾, o których mowa w art. 7 ust. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791, obejmują: ⁽⁸⁸⁾

- brak budżetu;
- bariery prawne i instytucjonalne;
- ograniczenia czasowe;
- brak zainteresowania ze strony docelowych nabywców publicznych;

⁽⁸⁴⁾ W tym kontekście warto zauważyć, że Komisja uruchomiła niedawno platformę społecznościową nabywców publicznych, która jest innowacyjną platformą służącą ułatwieniu współpracy i wymiany wiedzy między instytucjami zamawiającymi i podmiotami zamawiającymi w całej Europie. Platforma ta jest przestrzenią cyfrową, w której zainteresowane strony w dziedzinie zamówień publicznych mogą wymieniać się najlepszymi praktykami, dzielić doświadczeniami i omawiać wyzwania. <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/>. Dania ułatwia wymianę wiedzy fachowej, podobnie jak francuska sieć regionów zachodnich (www.reseaugrandouest.fr). Na poziomie europejskim jednym z przykładów jest kampania Procura+, której celem jest transgraniczna wymiana doświadczeń w zakresie zielonych zamówień publicznych i wspieranie poszczególnych uczestników w realizacji takich zamówień na szczeblu lokalnym (www.procuraplus.org). Informacje można również znaleźć w publikacji autorstwa Komisji Europejskiej/ICLEI pt. „Buying green! A handbook on green public procurement” [„Ekologiczne zakupy: podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych”] (2016).

⁽⁸⁵⁾ Zob. np. Komisja Europejska/ICLEI, Buying green! A handbook on green public procurement [Ekologiczne zakupy: podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych] (2016), s. 31, oraz Risvig Hamer w Steinicke/Vesterdorf, „EU Public Procurement Law” [„Unijne prawo zamówień publicznych”] (2018), s. 444.

⁽⁸⁶⁾ Tj. bariery wynikające z regulacji.

⁽⁸⁷⁾ Tj. bariery niewynikające z regulacji.

⁽⁸⁸⁾ Luyckx/Pál-Hegeđüs Ortega, „Public procurement of energy-efficient works, supplies and services - Support provided to projects under the Intelligent Energy Europe II programme and Horizon 2020 Energy Efficiency” [„Zamówienia publiczne na energooszczędne roboty budowlane, dostawy i usługi – wsparcie projektów w ramach programu »Intelligentna Energia dla Europy II« i »Horyzont 2020« – efektywność energetyczna”] (2020).

— brak dostępu do dostawców.

W związku z tym środki, które państwa członkowskie mogą wdrożyć w tym zakresie, mogą obejmować:

- przyjmowanie wytycznych (przetargowych), wzorów umów i komunikatów wyjaśniających lub uproszczenie procedur administracyjnych;
- opracowanie aktualnych przykładów umów o poprawę efektywności energetycznej (na przykład dostosowanych do nowych możliwości zawierania umów);
- dalsze działania na rzecz zapewnienia jakości (pod względem jakości usług oraz pomiaru i weryfikacji, tak aby stały się one normą w interwencjach sektora publicznego dzięki ścisłemu określeniu ich w umowach) prowadzone przy ocenie kosztów z wykorzystaniem umów o poprawę efektywności energetycznej;
- wyeliminowanie czynników zniechęcających, takich jak brak strategii politycznych i celów w zakresie oszczędności energii, powszechność rozdziału zachęt oraz ograniczone wdrażanie wzorcowej roli budynków publicznych ⁽⁸⁹⁾;
- tworzenie zachęt, takich jak konkursy dla instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających, w ramach których instytucja zamawiająca/podmiot zamawiający, który zamówił najbardziej energooszczędne produkty, usługi, roboty budowlane lub budynki, otrzymuje nagrody lub inne korzyści wynikające z wygrania konkursu ⁽⁹⁰⁾.

W tym kontekście warto zauważyć, że w ramach podprogramu dotyczącego przejścia na czystą energię, objętego unijnym programem LIFE ustanowionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/783 ⁽⁹¹⁾, zostaną zapewnione środki na wspieranie rozwoju najlepszych praktyk Unii w zakresie wdrażania polityk dotyczących efektywności energetycznej, barier behawioralnych, rynkowych i regulacyjnych, mających negatywny wpływ na efektywność energetyczną. Może to pomóc państwom członkowskim w usuwaniu powyższych barier.

7. WYMOGI DOTYCZĄCE SPRAWOZDAWCZOŚCI

7.1. Aktualizacja zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu

Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2018/1999 państwa członkowskie są zobowiązane do przedłożenia do dnia 30 czerwca 2024 r. aktualizacji ostatnio zgłoszonych zintegrowanych **krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu** (NECP). W art. 14 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1999 zobowiązano państwa członkowskie do przedłożenia projektu aktualizacji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu zawsze na rok przed terminem przedłożenia określonym w art. 14 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2018/1999.

Oprócz rozporządzenia (UE) 2018/1999 w aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu należy uwzględnić art. 5 ust. 5 zdanie pierwsze dyrektywy (UE) 2023/1791. Nakłada on na państwa członkowskie obowiązek składania Komisji sprawozdań na temat osiągniętego co roku zmniejszenia zużycia energii przez wszystkie instytucje publiczne, w podziale na sektory. Podziału tego można dokonać, posługując się wierszami danych zawartymi w tabeli 2.

W zaktualizowanym planie należy uwzględnić wielkość zmniejszenia zużycia energii, którą mają osiągnąć wszystkie instytucje publiczne w poszczególnych sektorach. Cel zmniejszenia zużycia energii końcowej należy obliczać zgodnie z zasadami określonymi w pkt 4.1.2, a jego podział na sektory powinien obejmować co najmniej następujące elementy:

Zdezagregowane dane dotyczące trzech obowiązkowych grup przewidzianych zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791: instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000, ale ponad 5 000 mieszkańców; instytucji publicznych w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców; wszystkich innych instytucji publicznych.

Zdezagregowane dane dotyczące sektorów usług publicznych określonych w tabeli 2.

Zdezagregowane dane dotyczące transportu publicznego i sił zbrojnych tylko wtedy, gdy państwo członkowskie zamierza zaliczyć zmniejszenia zużycia energii końcowej osiągnięte w co najmniej jednym z tych sektorów na poczet celu zmniejszenia zużycia energii końcowej.

⁽⁸⁹⁾ Moles-Grueso/Bertoldi/Boza-KissEUR 30614 EN.

⁽⁹⁰⁾ Przykładem mogą być nagrody Procura+, <https://procuraplus.org/awards/>.

⁽⁹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/783 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1293/2013 (Dz.U. L 172 z 17.5.2021, s. 53, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/783/oj>).

Aktualizacja zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu ma zawierać opis środków już wdrożonych lub planowanych, aby osiągnąć cele w zakresie zmniejszenia zużycia energii końcowej określone w art. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791, a także cel w zakresie renowacji określony w art. 6 tej dyrektywy. Ponadto należy uwzględnić wdrożone lub planowane środki z dziedziny polityki, które zapewniają zgodność z obowiązkami określonymi w art. 7 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Opis polityk i środków w zakresie efektywności energetycznej, o których mowa w pkt 3.2 załącznika I do rozporządzenia (UE) 2018/1999, należy zatem rozszerzyć o sekcję dotyczącą środków przeznaczonych dla sektora publicznego. Oprócz uwzględnienia środków z dziedziny polityki, które są wyraźnie wymienione w art. 5 ust. 6, 7, 8 i 9 dyrektywy (UE) 2023/1791, zaleca się, aby w sekcji tej zawarto również opis sposobu zapewnienia wspólnego wysiłku redukcyjnego, na przykład przez władze centralne, regionalne i lokalne, gdy państwo członkowskie wykonuje obowiązki określone w art. 5 i 6 dyrektywy (UE) 2023/1791.

7.2. Sprawozdanie z postępów

W art. 17 rozporządzenia (UE) 2018/1999 zobowiązano państwa członkowskie do składania krajowych **sprawozdań z postępów** w dziedzinie energii i klimatu obejmujących wszystkie pięć wymiarów unii energetycznej, z których jednym jest efektywność energetyczna.

W art. 21 rozporządzenia (UE) 2018/1999 określono informacje, które należy zgłaszać na temat efektywności energetycznej, obejmujące sprawozdawczość związaną z obowiązkami określonymi w art. 5, 6 i 7 dyrektywy (UE) 2023/1791. Państwa członkowskie są zobowiązane do uwzględnienia informacji na temat krajowych trajektorii, założeń i celów, realizacji niektórych polityk i środków, a także informacji bardziej szczegółowo opisanych w części 2 załącznika IX do rozporządzenia (UE) 2018/1999.

Oprócz rozporządzenia (UE) 2018/1999 w krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu należy uwzględnić art. 5 ust. 5 zdanie drugie i art. 7 ust. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791. W art. 5 ust. 5 zdanie drugie dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie zobowiązano do składania Komisji sprawozdań na temat zmniejszenia zużycia energii osiągniętego co roku przez wszystkie instytucje publiczne, w podziale na sektory. W art. 7 ust. 8 dyrektywy (UE) 2023/1791 państwa członkowskie zobowiązano do składania Komisji sprawozdań na temat środków przyjętych w celu usunięcia barier utrudniających wprowadzanie usprawnień mających na celu poprawę efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych w ramach sprawozdań z postępów w realizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu.

Aby Komisja mogła wywiązać się ze spoczywającego na niej na mocy art. 29 rozporządzenia (UE) 2018/1999 obowiązku oceny postępów w przypadku zmiany poziomu bazowego lub dostosowania klimatycznego, lub dostosowania do poziomu usług, zaleca się, aby informacje na temat osiągnięcia celów w zakresie zmniejszenia zużycia energii końcowej obejmowały, w stosownych przypadkach, co najmniej następujące elementy dla każdego roku:

- zmiana poziomu bazowego i powiązanego obliczenia celu w porównaniu z najnowszym sprawozdaniem z postępów, w tym możliwe do sprawdzenia uzasadnienie, dlaczego konieczna była zmiana poziomu bazowego;
- wpływ dostosowań klimatycznych, w podziale na sektory usług i strefy klimatyczne, na zgłoszone zużycie energii końcowej;
- wpływ dostosowań poziomu usług na zgłoszone zużycie energii końcowej.

Jeżeli państwo członkowskie zamierza uwzględnić zmniejszenie zużycia energii w transporcie publicznym lub siłach zbrojnych, informacje powinny obejmować zmniejszenie zużycia energii końcowej osiągnięte w transporcie publicznym lub siłach zbrojnych.

Pierwsze krajowe sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu miały zostać złożone do 15 marca 2023 r., po której to dacie państwa członkowskie muszą składać sprawozdania z postępów co dwa lata, z wyjątkiem postępów w spełnianiu wymogu określonego w art. 5 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791, w którym to przepisie zobowiązano państwa członkowskie do składania sprawozdań dotyczących osiągniętego co roku zmniejszenia zużycia przez wszystkie instytucje publiczne.

DODATEK A

Obliczanie celów i weryfikacja osiągnięcia celów

Obliczanie celu: wzory do obliczania maksymalnego zużycia energii końcowej w sektorze publicznym w danym państwie członkowskim zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 5 ust. 1, 2 i 3 dyrektywy (UE) 2023/1791

2025, 2026,

$$FEC_{max,2025} = FEC_{G1,2025}$$

$$FEC_{G1,2025} = FEC_{G1,BL} \times R_{G1,BL_{2025}}$$

$$FEC_{G1,BL}$$

Zużycie energii końcowej, poziom bazowy dla grupy 1

$$R_{G1,BL_{2025}} = \left(1 - \left(\frac{82}{365} \right) \times 0,019 \right) = 0,996$$

82 oznacza liczbę dni od terminu transpozycji, czyli 11 października 2025 r. (włącznie), do końca 2025 r.

$$FEC_{max,2026} = FEC_{G1,2025} - (1 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL})$$

2027, 2028, 2029

$$FEC_{max,2027} = FEC_{G1,2025} - (2 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left(FEC_{G2,BL} - (1 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right)$$

$$FEC_{max,2028} = FEC_{G1,2025} - (3 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left(FEC_{G2,BL} - (2 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right)$$

$$FEC_{max,2029} = FEC_{G1,2025} - (4 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left(FEC_{G2,BL} - (3 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right)$$

2030, 2031

$$FEC_{max,2030} = FEC_{G1,2025} - (5 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left(FEC_{G2,BL} - (4 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right) \\ + \left(FEC_{G3,BL} - (1 \times 0,019 \times FEC_{G3,BL}) \right)$$

$$FEC_{max,2031} = FEC_{G1,2025} - (6 \times 0,019 \times FEC_{G1,BL}) + \left(FEC_{G2,BL} - (5 \times 0,019 \times FEC_{G2,BL}) \right) \\ + \left(FEC_{G3,BL} - (2 \times 0,019 \times FEC_{G3,BL}) \right)$$

Kolejne lata (od 2032 r.)

$$FEC_{max,20n} = FEC_{G1,2025} - \left((n-25) \times 0,019 \times FEC_{G1,BL} \right) + \left(FEC_{G2,BL} - \left((n-26) \times 0,019 \times FEC_{G2,BL} \right) \right) \\ + \left(FEC_{G3,BL} - \left((n-29) \times 0,019 \times FEC_{G3,BL} \right) \right)$$

gdzie: $n \in \mathbb{N} : n \geq 32$.

Skrót	Wyjaśnienie
$FEC_{G1,2025} = FEC_{G1,BL} \times R_{G1,BL_{2025}}$	Maksymalne zużycie energii końcowej w grupie 1 w 2025 r. (pro rata) (Grupa 1 obejmuje wszystkie instytucje publiczne, z wyjątkiem instytucji należących do grup 2 i 3; zob. poniżej)

Skrót	Wyjaśnienie
$R_{G1,BL_{2025}}$	$\left(1 - \left(\frac{82}{365}\right) \times 0,019\right) 996$ Mnożnik redukcji dla roku 2025. $FEC_{G1,BL}$ nie został zmniejszony w 2025 r. o 1,9 %, lecz proporcjonalnie (pro rata), co odpowiada pozostałym 82 dniom w 2025 r. od dnia transpozycji.
$FEC_{G1,BL}$	Zużycie energii końcowej, poziom bazowy dla grupy 1; grupa 1 obejmuje wszystkie instytucje publiczne, z wyjątkiem instytucji należących do grup 2 i 3.
$FEC_{G2,BL}$	Zużycie energii końcowej, poziom bazowy dla grupy 2; grupa 2 obejmuje wszystkie instytucje publiczne w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 50 000, ale ponad 5 000 mieszkańców.
$FEC_{G3,BL}$	Zużycie energii końcowej, poziom bazowy dla grupy 3; grupa 3 obejmuje wszystkie instytucje publiczne w lokalnych jednostkach administracyjnych liczących mniej niż 5 000 mieszkańców.
n	Rok jako 2 cyfry, na przykład 30 w przypadku roku 2030.

Weryfikacja osiągnięcia celu: wzory na porównanie docelowego i rzeczywistego zużycia energii końcowej (lata 2025–2031)

$$FEC_{real,G1,adj,2025} - RED_{T_OR_D,adj,2025} \times R_{T_OR_D_{2025}} \leq FEC_{max,2025}$$

$$FEC_{real,G1,adj,2026} - RED_{T_OR_D,adj,2026} \leq FEC_{max,2026}$$

$$FEC_{real,G1\&2adj,2027} - RED_{T_OR_D,adj,2027} \leq FEC_{max,2027}$$

$$FEC_{real,G1\&2adj,2028} - RED_{T_OR_D,adj,2028} \leq FEC_{max,2028}$$

$$FEC_{real,G1\&2adj,2029} - RED_{T_OR_D,adj,2029} \leq FEC_{max,2029}$$

$$FEC_{real,G1\&2\&3,adj,2030} - RED_{T_OR_D,adj,2030} \leq FEC_{max,2030}$$

$$FEC_{real,G1\&2\&3,adj,2031} - RED_{T_OR_D,adj,2031} \leq FEC_{max,2031}$$

Skrót	Wyjaśnienie
$FEC_{real,G,adj,20n}$	Zużycie energii końcowej przez instytucje publiczne (z wyjątkiem sektora transportu i sektora obrony); skorygowane (w stosownych przypadkach); G odpowiada G1, G1+G2 albo G1+G2+G3, w zależności od mającego zastosowanie roku. s.t. ($n \in \mathbb{N} : n \geq 21$) – dla każdej liczby naturalnej między 21 a 99
$RED_{T_OR_D,adj,20n}$	Zmniejszenie zużycia energii końcowej w sektorze obrony lub sektorze transportu („OR” oznacza albo zmniejszenie w sektorze obrony, albo zmniejszenie w sektorze transportu, albo zmniejszenie w obydwu sektorach) w roku 20n; skorygowane (w stosownych przypadkach); w porównaniu ze zużyciem energii końcowej w sektorze obrony lub transportu w roku bazowym (2021) s.t. ($n \in \mathbb{N} : n \geq 25$)

Skrót	Wyjaśnienie
	$\text{maks.} \left\{ \begin{array}{ll} 0 & \text{if } FEC_{T\&D,20n} \geq FEC_{T\&D,2021} \\ (FEC_{T\&D,2021} - FEC_{T\&D,20n}) & \text{if } FEC_{T\&D,2021} > FEC_{T\&D,20n} \\ \\ 0 & \text{if } FEC_{D,20n} \geq FEC_{D,2021} \\ (FEC_{D,2021} - FEC_{D,20n}) & \text{if } FEC_{D,2021} > FEC_{D,20n} \\ \\ 0 & \text{if } FEC_{T,20n} \geq FEC_{T,2021} \\ (FEC_{T,2021} - FEC_{T,20n}) & \text{if } FEC_{T,2021} > FEC_{T,20n} \end{array} \right.$
	<p>Zużycie energii końcowej, sektor transportu</p> <p>s.t. ($n \in \mathbb{N} : n \geq 21$)</p> <p>— dla każdej liczby naturalnej między 21 a 99</p>
$FEC_{D,20n}$	<p>Zużycie energii końcowej, sektor obrony</p> <p>s.t. ($n \in \mathbb{N} : n \geq 21$)</p> <p>— dla każdej liczby naturalnej między 21 a 99</p>
$FEC_{T\&D,20n}$	<p>Zużycie energii końcowej, sektor transportu i obrony</p> <p>s.t. ($n \in \mathbb{N} : n \geq 21$)</p> <p>— dla każdej liczby naturalnej między 21 a 99</p>
$R_{T_OR_D}_{2025}$	$\left(\frac{82}{365} \right)$ <p>Mnożnik redukcji oszczędności w sektorze transportu i sektorze obrony w 2025 r. Uzyskane oszczędności zużycia energii końcowej w sektorach obrony i transportu są liczone proporcjonalnie (pro rata) w odniesieniu do 2025 r. Odpowiada to 82 pozostałym dniom w 2025 r. od dnia transpozycji.</p>

DODATEK B

Dostosowanie do klimatu, zmian w poziomie usług publicznych oraz zlikwidowania lub powołania nowych instytucji publicznych*Dostosowanie klimatyczne*

Podstawowe zasady dostosowania klimatycznego zużycia energii końcowej zgodnie z art. 5 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791 są następujące:

- Różnice klimatyczne uwzględnia się jedynie dla tej części zużycia energii, która jest zależna od klimatu. Zazwyczaj odnosi się to wyłącznie do zużycia energii końcowej wykorzystywanej do ogrzewania i chłodzenia w budynkach.
- Państwo członkowskie może podjąć decyzję o uznaniu swojego terytorium za część jednej lub kilku stref klimatycznych.
- Dostosowanie klimatyczne oblicza się dla całkowitego zużycia energii końcowej w danym państwie członkowskim w każdym sektorze usług publicznych dla każdej określonej strefy klimatycznej ⁽¹⁾.
- Różnice klimatyczne muszą być wyrażone za pomocą najnowocześniejszych parametrów: najczęściej stosowanymi parametrami są stopniodni grzania w przypadku zużycia energii na potrzeby ogrzewania oraz stopniodni chłodzenia w przypadku chłodzenia.
- Państwo członkowskie może określić strefy klimatyczne w sposób odpowiedni dla danego kraju i pod warunkiem, że dla określonych stref klimatycznych dostępne są wymagane parametry klimatyczne (stopniodni grzania i chłodzenia) ⁽²⁾. Wszystkie dane dotyczące zużycia energii końcowej do ogrzewania i chłodzenia muszą być przypisane do określonej strefy klimatycznej.
- Aby uniknąć obliczania mniejszych różnic klimatycznych, które zazwyczaj mają bardzo ograniczony wpływ na zużycie energii, w odniesieniu do parametrów klimatycznych (zwykle stopniodni grzania lub chłodzenia) w porównaniu z rokiem bazowym należy stosować próg *de minimis* wynoszący plus/minus 5 %. Oznacza to, że dostosowanie klimatyczne przeprowadza się tylko wtedy, gdy parametr klimatyczny jest o 5 % wyższy lub niższy niż w roku bazowym ⁽³⁾.
- Udział zależny od klimatu – tj. zużycie energii końcowej wykorzystywanej do ogrzewania i chłodzenia – należy przedstawić w podziale na rodzaje usługi publicznej, średnią konfigurację techniczną i warunki klimatyczne. Ponadto przy określaniu zużycia energii końcowej należy brać pod uwagę wyłącznie te nośniki energii, które są powszechnie stosowane do celów ogrzewania lub chłodzenia. W przypadku ogrzewania zazwyczaj będą to: systemy ciepłownicze, gaz ziemny, olej opałowy, granulaty, zrębki drzewne, stałe paliwa z biomasy, stałe paliwa kopalne i energia elektryczna (tylko udział wykorzystywany do ogrzewania). W przypadku chłodzenia zazwyczaj będą to: energia elektryczna (wyłącznie udział wykorzystywany do chłodzenia) i systemy chłodnicze.
- Jeżeli państwo członkowskie postanowi zastosować dostosowanie klimatyczne w odniesieniu do ogrzewania, wówczas należy również zastosować dostosowanie klimatyczne w odniesieniu do chłodzenia, pod warunkiem że spełnione są wyżej wspomniane progi *de minimis*.
- Dokładne oszacowanie zależnego od klimatu udziału w zużyciu energii końcowej powinno opierać się na dowodach empirycznych lub powiązanych badaniach. Jeżeli państwo członkowskie nie jest w stanie przedstawić miarodajnych szacunków dotyczących zależnego od klimatu udziału w zużyciu energii końcowej przez usługę publiczną w oparciu o dowody empiryczne, wówczas wartości domyślne przedstawione w tabelach 5 i 6 uznaje się za odpowiednie wartości średnie.

⁽¹⁾ Ponieważ obowiązki ten odnosi się do państw członkowskich jako całości, nie jest konieczne przeprowadzanie obliczeń dostosowania klimatycznego na niższych poziomach dezagregacji, np. w odniesieniu do każdej instytucji publicznej. Wyliczenie dostosowania klimatycznego na najwyższym możliwym poziomie dezagregacji – tj. tylko w podziale na strefy klimatyczne i usługi publiczne – jest wystarczające i mniej podatne na błędy.

⁽²⁾ Stopniodni grzania i chłodzenia w EOG są publikowane przez JRC pod adresem <https://agri4cast.jrc.ec.europa.eu/dataportal/>.

⁽³⁾ Progi *de minimis* wynoszący plus/minus 5 % stosuje się oddzielnie do każdego parametru klimatycznego. Oznacza to, że jeżeli w danym roku różnica stopniodni grzania w porównaniu z rokiem bazowym utrzymuje się poniżej 5 %, a różnica stopniodni chłodzenia przekracza wartość progową, w roku tym stosuje się wyłącznie dostosowanie klimatyczne w odniesieniu do chłodzenia.

Ogólny wzór na dostosowanie klimatyczne zużycia energii końcowej na potrzeby ogrzewania i chłodzenia

$$FEC_{HC, adj} = FEC_{HC} \times (1 - f_{adj}) + FEC_{HC} \times f_{adj} \times \left(\frac{par_{base}}{par_{rep}} \right)$$

$FEC_{HC,adj}$	Zużycie energii końcowej na ogrzewanie lub chłodzenie po dostosowaniu klimatycznym
FEC_{HC}	Zużycie energii końcowej zgłoszone z nośników energii wykorzystywanych do ogrzewania lub chłodzenia (*)
f_{adj}	Współczynnik dostosowania odpowiadający zależnemu od klimatu udziałowi w zużyciu energii końcowej zgłoszonemu z nośników energii wykorzystywanych do ogrzewania lub chłodzenia
par_{rep}	Wartość parametru klimatycznego (stopniodni grzania lub chłodzenia) w roku sprawozdawczym
par_{base}	Wartość parametru klimatycznego (stopniodni grzania lub chłodzenia) w roku bazowym 2021

(*) Co do zasady zużycie energii na potrzeby ogrzewania obejmuje zużycie zgłoszone w odniesieniu do systemów ciepłowniczych, gazu ziemnego, oleju opałowego, granulatu, zrębków drzewnych, stałych paliw z biomasy, stałych paliw kopalnych oraz udziału energii elektrycznej do celów grzewczych, podczas gdy zużycie energii na potrzeby chłodzenia obejmuje zużycie zgłoszone w odniesieniu do systemów chłodniczych oraz udział energii elektrycznej do celów chłodniczych (zob. tabele 5 i 6).

Tabele z wartościami domyślnymi związanymi z dostosowaniem klimatycznym:

Tabela 5 przedstawia wartości domyślne zależnego od klimatu udziału w zużyciu energii końcowej wykorzystywanej do ogrzewania lub chłodzenia w podziale na usługi publiczne i średnie warunki klimatyczne, w oparciu o szacunki ekspertów. Wartości domyślne nie powinny być stosowane do dostosowania klimatycznego na poziomie budynku, lecz mają być stosowane przy dokonywaniu dostosowań klimatycznych w odniesieniu do całkowitego zużycia energii na ogrzewanie lub chłodzenie w sektorze usług publicznych w danej strefie klimatycznej, przy czym strefy klimatyczne muszą zostać określone przez państwo członkowskie. Udziały zależne od klimatu, które przedstawiono w tabeli 5, odnoszą się wyłącznie do zużycia energii wykorzystywanej z jednej strony do ogrzewania, a z drugiej strony do chłodzenia. Zużycie energii na potrzeby ogrzewania obejmuje zużycie zgłoszone w odniesieniu do systemów ciepłowniczych, gazu ziemnego, oleju opałowego, granulatu, zrębków drzewnych, stałych paliw z biomasy, stałych paliw kopalnych, a także udziału energii elektrycznej wykorzystywanej do celów grzewczych, jak pokazano w tabeli 6. Zużycie energii na potrzeby chłodzenia obejmuje zużycie zgłoszone w odniesieniu do systemów chłodniczych, a także udział energii elektrycznej wykorzystywanej do celów chłodzenia, jak pokazano w tabeli 6.

Tabela 5

Wartości domyślne zależnego od klimatu udziału w zużyciu energii końcowej wykorzystywanej do ogrzewania lub chłodzenia w podziale na usługi publiczne i średnie warunki klimatyczne

(w %)

Usługi/służby publiczne	Dla średnich warunków klimatycznych w Europie Środkowej i Północno-Zachodniej		Dla średnich warunków klimatycznych w Europie Południowej		Dla średnich warunków klimatycznych w Europie Północnej	
	Zużycie energii wykorzystywanej do ogrzewania	Zużycie energii wykorzystywanej do chłodzenia	Zużycie energii wykorzystywanej do ogrzewania	Zużycie energii wykorzystywanej do chłodzenia	Zużycie energii wykorzystywanej do ogrzewania	Zużycie energii wykorzystywanej do chłodzenia
Budynki biurowe i administracyjne	80	90	65	90	85	90
Szpitala i budynki opieki zdrowotnej	55	80	40	80	60	80
Szkoły i przedszkola	75	90	60	90	80	90
Szkoły wyższe	80	80	50	80	85	80
Budynki fabryczne i warsztatowe	85	90	80	90	90	90
Budynki mieszkalne będące własnością publiczną (na przykład akademiki)	65	90	50	90	75	90
Inne budynki użyteczności publicznej (będące własnością lub wynajmowane)	65	90	50	90	70	90

Tabela 6

Udział zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do celów ogrzewania i chłodzenia w podziale na usługi publiczne i średnie warunki klimatyczne ⁽¹⁾

(w %)

Usługi/służby publiczne	W średnich warunkach klimatycznych w Europie Środkowej i Północno-Zachodniej		W średnich warunkach klimatycznych w Europie Południowej		W średnich warunkach klimatycznych w Europie Północnej	
	Udział zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do ogrzewania	Udział zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do chłodzenia	Udział zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do ogrzewania	Udział zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do chłodzenia	Udział zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do ogrzewania	Udział zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do chłodzenia
Budynki biurowe i administracyjne	4	7	7	18	8	2
Szpitala i budynki opieki zdrowotnej	7	18	7	30	6	7
Szkoły i przedszkola	3	5	4	12	4	2
Szkoły wyższe	4	8	7	15	4	3
Budynki fabryczne i warsztatowe	3	7	3	15	5	4
Budynki mieszkalne będące własnością publiczną (na przykład akademiki)	2	3	3	20	3	1
Inne budynki użyteczności publicznej (będące własnością lub wynajmowane)	5	3	7	15	6	2

⁽¹⁾ Wartości w tabeli stanowią domyślne szacunki. Udział zależy jednak w dużej mierze od określonych cech systemu energetycznego w danym państwie członkowskim, np. od typowego udziału ogrzewania elektrycznego w zaopatrzeniu w ciepło lub od typowej technologii budowlanej wykorzystywanej w różnych usługach publicznych. W związku z tym państwa członkowskie mogą stosować bardziej odpowiednie wartości oparte na danych statystycznych.

Dostosowanie z tytułu znaczących zmian w poziomie usług publicznych

Podstawowe zasady odpowiedniego dostosowania zużycia energii końcowej do poziomu usług do celów art. 5 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1999 są następujące:

- Dostosowania zużycia energii końcowej zgłoszonego dla różnych sektorów usług publicznych wymienionych w tabeli 2 dokonuje się na poziomie państwa członkowskiego ⁽⁵⁾ oddzielnie dla każdego sektora, ponieważ pomiar poziomu usług wymaga różnych parametrów.
- Parametry odniesienia stosowane do pomiaru poziomu usług muszą być starannie dobrane i muszą wykazywać jak najbardziej bezpośrednią korelację ze zużyciem energii ⁽⁶⁾. Tabela 6 przedstawia wykaz przykładowych parametrów odniesienia odpowiednich w danym kontekście.
- Dzięki zastosowaniu progu *de minimis* wynoszącego plus/minus 5 % uwzględnia się jedynie zauważalne zmiany w poziomach usług. Oznacza to, że dostosowanie do poziomu usług przeprowadza się tylko wtedy, gdy parametr służący do pomiaru poziomów usług jest o 5 % wyższy lub niższy w danym roku w porównaniu z rokiem bazowym.
- Jeżeli określony sektor usług publicznych wymaga dostosowania do poziomu usług oraz dostosowania klimatycznego, kolejno przeprowadza się dwa etapy dostosowania. Ponieważ dostosowanie klimatyczne jest różne dla różnych stref klimatycznych w danym państwie członkowskim, należy je przeprowadzić najpierw, a dopiero następnie dostosowanie do poziomu usług, które ma być przeprowadzane wyłącznie na poziomie państwa członkowskiego.

Tabela 7

Wykaz odpowiednich parametrów odniesienia do pomiaru poziomu usług, w podziale na usługi publiczne

Zużycie energii w budynkach	Parametry odniesienia
Budynki biurowe i administracyjne	m ² (powierzchnia ogrzewana lub chłodzona)
Szpitala i budynki opieki zdrowotnej	m ² (powierzchnia ogrzewana lub chłodzona)
Szkoły i przedszkola	m ² (powierzchnia ogrzewana lub chłodzona)
Szkoły wyższe	m ² (powierzchnia ogrzewana lub chłodzona)
Budynki fabryczne i warsztatowe	m ² (powierzchnia ogrzewana lub chłodzona)
Budynki mieszkalne będące własnością publiczną	m ² (powierzchnia ogrzewana lub chłodzona)
Inne budynki użyteczności publicznej (będące własnością lub wynajmowane)	m ² (powierzchnia ogrzewana lub chłodzona)
Zużycie energii na potrzeby procesów	
Oświetlenie publiczne	km oświetlonych ulic lub liczba punktów świetlnych
Dostarczanie wody	Roczne zużycie wody
Oczyszczanie ścieków	Ścieki oczyszczane rocznie
Gospodarowanie odpadami	Wytwarzanie odpadów rocznie
Inne procesy	Brak parametru odniesienia (nie przewiduje się dostosowania)

⁽⁵⁾ Ponieważ obowiązek ten dotyczy państw członkowskich jako całości, nie jest konieczne przeprowadzanie obliczeń dostosowania związanego ze zmianami poziomu usług na niższych poziomach dezagregacji, np. w odniesieniu do każdej instytucji publicznej. Wystarczające i mniej podatne na błędy jest przeprowadzenie obliczeń na poziomie państwa członkowskiego, z podziałem jedynie na sektory usług publicznych.

⁽⁶⁾ Na przykład liczba uczniów lub dzieci uczęszczających do szkół lub przedszkoli ma raczej pośredni związek ze zużyciem energii w tym sektorze. Wynika to z faktu, że jedynie znaczny wzrost liczby spowodowałby pewne opóźnienia w udostępnianiu nowych obiektów – i odwrotnie w przypadku malejącej liczby. To samo dotyczy parametru pasażerokilometrów związanego ze zużyciem energii w transporcie publicznym, ponieważ do pewnego progu wzrost lub zmniejszenie wykorzystania środków transportu będzie miało znikomy wpływ na zużycie energii.

Zużycie energii na potrzeby usług w zakresie mobilności	
Transport publiczny	Kilometry przebyte rocznie
Flota pojazdów będących własnością instytucji publicznej do celów innych niż transport publiczny	Brak parametru odniesienia (nie przewiduje się dostosowania)

Ogólny wzór na dostosowanie zużycia energii końcowej do zmian poziomu usług

$$FEC_{adj} = FEC \times \left(\frac{par_{base}}{par_{rep}} \right)$$

FEC_{adj}	Dostosowane zużycie energii końcowej
FEC	Zużycie energii końcowej (zgromadzone dane)
par_{rep}	Wartość parametru poziomu usług w roku sprawozdawczym
par_{base}	Wartość parametru usług w roku bazowym

Ten ogólny wzór można zastosować tylko wtedy, gdy wybrany parametr pomiaru poziomu usług uzasadnia takie założenie bezpośredniej korelacji między poziomem usług a zużyciem energii.

Dostosowania w związku ze zlikwidowaniem i powołaniem nowych instytucji publicznych

Jeżeli instytucje publiczne przestały istnieć, zostały nowo utworzone lub zostały pominięte przez pomyłkę w poziomie bazowym, przy porównywaniu zużycia referencyjnego z rocznym zużyciem energii końcowej należy stosować zasadę „porównywania podobnych do siebie elementów”. W konkretnych przypadkach oznacza to, że:

- Jeśli instytucja publiczna – z jakiegokolwiek powodu – przestaje istnieć, jej zużycie energii końcowej powinno być wyłączone z poziomu bazowego, jak również ze zużycia energii końcowej we wszystkich kolejnych latach sprawozdawczych. W odniesieniu do poprzednich lat, które zostały już zgłoszone, ponowne obliczenie dostosowanych wyników nie jest konieczne.
- W przypadku dodania instytucji publicznej – z jakiegokolwiek powodu – jej zużycie energii końcowej należy dodać do poziomu bazowego, jak również do zużycia energii końcowej we wszystkich kolejnych latach sprawozdawczych. W takim przypadku może się okazać, że dane dotyczące zużycia energii końcowej za rok bazowy 2021 nie będą dostępne, w związku z czym zużycie energii końcowej w pierwszym roku pełnej działalności instytucji publicznej, która została dodana, może być wykorzystywane jako zużycie referencyjne, z którym porównywane będzie zużycie energii końcowej w kolejnych latach.
- W przypadku restrukturyzacji instytucji publicznych należy w miarę możliwości osiągnąć porównywalność z warunkami roku bazowego, zgodnie z ogólną zasadą porównywania podobnych do siebie elementów.

We wszystkich wyżej wymienionych przypadkach należy całkowicie na nowo obliczyć zużycie energii końcowej dla objętego poprzednim celem okresu rozpoczynającego się w się w 2025 r. (7).

(7) Jeżeli państwo członkowskie korzysta z odpowiedniego oprogramowania do gromadzenia danych dotyczących zużycia energii końcowej, jak również do sprawozdawczości dotyczącej osiągnięcia celu, wówczas ponowne obliczenie powinno zostać dokonane automatycznie przez aplikację.

DODATEK C

Praktyczne przykłady związane z art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791

1. Spełnienie wymogu renowacji (podejście domyślne)

W niniejszej sekcji przedstawiono szereg przykładów ilustrujących, w jaki sposób należy ustalić poziom bazowy dla obliczania rocznego celu. Trzy szczególne przypadki pokazują, w jaki sposób w szczególnych okolicznościach zmienia się poziom bazowy i docelowy.

Roczny cel w zakresie renowacji

W tabeli 8 przedstawiono, w jaki sposób można obliczyć roczny cel na podstawie danych dotyczących wielkości budynków i ich bieżącej oceny efektywności.

Tabela 8

Przykład obliczenia powierzchni bazowej zasobów budowlanych w dniu 1 stycznia 2024 r.

Identyfikator budynku	Całkowita powierzchnia użytkowa (w m ²)	Budynki o niemal zerowym zużyciu energii	Budynki uwzględnione w powierzchni bazowej ⁽¹⁾	Całkowita powierzchnia użytkowa budynków wchodząca w zakres wymogu renowacji (w m ²)
1	2 000	X		-
2	10 000		X	10 000
3	7 000		X	7 000
4	1 500		X	1 500
5	30 000		X	30 000
6	3 000	X		-
7	300	X		-
8	900	X		-
9	800		X	800
10	700		X	700
11	200 ⁽¹⁾			-
Całkowita bazowa powierzchnia użytkowa (m²)				50 000
Roczny cel w zakresie renowacji (m²)				1 500

⁽¹⁾ Budynki, o całkowitej powierzchni użytkowej wynoszącej ponad 250 m², które są własnością instytucji publicznych w dniu 1 stycznia 2024 r., i nie zostaną poddane renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii.

Przyjmując, że w tabeli przedstawiono sytuację w dniu 1 stycznia 2024 r., roczny cel w zakresie renowacji (w m²) wynosi: 50 000 m² × 3 % = 1 500 m². Można go osiągnąć poprzez renowację budynku 4 (w przykładzie) lub renowację wielu budynków w celu uzyskania co najmniej tej samej liczby m² (np. budynków 9 i 10).

Roczny cel w zakresie renowacji pozostaje bez zmian w okresie, w którym obowiązuje dyrektywa (UE) 2023/1791, nawet w przypadku dodania nowych budynków do zasobów budowlanych lub rozbiórki lub sprzedaży budynków. Od dnia 1 stycznia 2028 r. wszystkie nowe budynki będące własnością instytucji publicznych i muszą być zeroemisyjne, jak określono w art. 7 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Określono w niej również, że nowe budynki użyteczności publicznej, muszą być co najmniej budynkami o niemal zerowym zużyciu energii do czasu zastosowania normy ZEB.

Przykład rozbiórki i zamiany

Państwa członkowskie mogą dodać do rocznego wskaźnika renowacji powierzchnię pomieszczeń nowych budynków będących własnością instytucji publicznych, które zastępują określone budynki poddane rozbiórce w dowolnym z dwóch poprzednich lat. Przykład tego wyjątku przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9

Przykład rozbiórki i zamiany

Identyfikator budynku	Całkowita powierzchnia użytkowa (w m ²)	Budynki o niemal zerowym zużyciu energii	Budynki uwzględnione w powierzchni bazowej ⁽¹⁾	Stan	Całkowita powierzchnia użytkowa budynków poniżej wymogu renowacji (w m ²)
1	2 000	X			-
2	10 000		X		10 000
3	7 000		X		7 000
4	1 500		X		1 500
5	30 000		X		30 000
6	3 000	X			-
7	300	X			-
8	900	X			-
9	800		X	Poddany rozbiórce	800
10	700		X		700
11	1 200	X		Nowy budynek	1 200
Całkowita bazowa powierzchnia użytkowa (m²)					50 000
Roczny cel w zakresie renowacji					1 500

⁽¹⁾ Budynki o całkowitej powierzchni użytkowej wynoszącej ponad 250 m², które są własnością instytucji publicznych w dniu 1 stycznia 2024 r., nie zostaną poddane renowacji do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii.

Przy założeniu, że budynek 11 został wybudowany w zamian za konkretny budynek (tj. budynek 9), który został poddany rozbiórce w ciągu ostatnich dwóch lat, powierzchnia budynku 11 może zostać zaliczona na poczet celu aż do wielkości starego budynku, który został poddany rozbiórce. Zaliczenie tego budynku oznacza, że pozostały cel na ten rok wynosi $1\,500\text{ m}^2 - 800\text{ m}^2 = 700\text{ m}^2$.

Zaliczenie 800 m² budynku 11 na poczet celu jest możliwe tylko wtedy, gdy państwo członkowskie może wykazać zgodność z dwoma warunkami określonymi w art. 6 ust. 4 dyrektywy (UE) 2023/1791, którymi są:

- **Opłatność:** (całkowity koszt rozbiórki budynku 9 + całkowity koszt budowy budynku 11) < całkowity koszt renowacji budynku 9 do poziomu budynku o niemal zerowym zużyciu energii lub budynku zeroemisyjnego.
- **Zrównoważony rozwój:**
 - Całkowite zużycie energii budynku 9 w jego szacowanym ekonomicznym okresie użytkowania > (całkowite zużycie energii budynku 11 w jego szacowanym ekonomicznym okresie użytkowania + całkowita energia na etapie budowy budynku 11),

ORAZ

- całkowite emisje CO₂ z budynku 9 w jego szacowanym ekonomicznym okresie użytkowania > (całkowite emisje budynku 11 w jego szacowanym ekonomicznym okresie użytkowania + całkowite emisje na etapie budowy budynku 11).

2. Spełnienie wymogu renowacji (podejście alternatywne) – przykłady praktyczne

Ustalenie rocznej docelowej wielkości równoważnych oszczędności energii

Aby określić roczną docelową wielkość oszczędności energii, państwa członkowskie mogą wybrać preferowaną przez siebie metodykę, jeśli tylko spełnione są wymogi ustanowione w art. 6. Jednym ze sposobów, aby to osiągnąć, jest określenie w każdym roku budynków, które zostaną poddane renowacji, w podziale na kategorie, i oczekiwanych oszczędności energii w oparciu o standardowe wartości zużycia energii w budynkach referencyjnych przed renowacją i po renowacji. W przykładzie, jaki przedstawiono w tabeli 10 i tabeli 11, państwo członkowskie jest zobowiązane do renowacji 230 000 m² rocznie, ale skutkuje to dwoma różnymi wymogami w zakresie oszczędności energii na rok X i rok X+1. Wynika to z faktu, że rozkład budynków w poszczególnych kategoriach różni się w tych dwóch latach. Podane tu liczby mają charakter wyłącznie ilustracyjny.

Tabela 10

Szacowanie równoważnych oszczędności energii w roku X

Rodzaje budynków referencyjnych do renowacji w roku X	Całkowita powierzchnia budynków do renowacji w roku X (w m ²)	Zużycie energii przed renowacją (kWh/m ²)	Zużycie energii po renowacji (kWh/m ²)	Oszczędności energii (kWh/m ²)	Całkowite oszczędności energii (kWh)
Urzędy	100 000	380	70	310	31 000 000
Budynki edukacyjne	50 000	400	70	330	16 500 000
Szpitala	30 000	300	70	230	6 900 000
Obiekty sportowe	30 000	200	70	130	3 900 000
inne	20 000	350	70	280	5 600 000
Całkowite oszczędności energii, które należy osiągnąć w roku X					63 900 000

Tabela 11

Szacowanie równoważnych oszczędności energii w roku X+1

Rodzaje budynków referencyjnych do renowacji w roku X+1	Całkowita powierzchnia budynków do renowacji w roku X+1 (w m ²)	Zużycie energii przed renowacją (kWh/m ²)	Zużycie energii po renowacji (kWh/m ²)	Oszczędności energii (kWh/m ²)	Całkowite oszczędności energii (kWh)
Urzędy	0	380	70	310	0
Budynki edukacyjne	100 000	400	70	330	33 000 000
Szpitala	30 000	300	70	230	6 900 000
Obiekty sportowe	50 000	200	70	130	6 500 000
inne	50 000	350	70	280	14 000 000
Całkowite oszczędności energii, które należy osiągnąć w roku X+1					60 400 000

Innym sposobem osiągnięcia tego celu byłoby zaplanowanie, w podobny sposób jak w powyższych tabelach, która część zasobów budowlanych zostanie poddana renowacji w określonym czasie (na przykład do końca 2030 r.), oraz oszacowanie średnich rocznych oszczędności w tym okresie.

DODATEK D

Inne wytyczne związane z art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791*Wykaz budynków instytucji publicznych*

W art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 określono rodzaj informacji, które państwa członkowskie muszą zawrzeć w swoich wykazach. Państwa członkowskie mogą jednak również skorzystać z tej okazji, by zgromadzić dodatkowe informacje wspierające krajowe cele polityki w zakresie budynków i efektywności energetycznej. Do obliczenia poziomu bazowego dla celu określonego w art. 6 ust. 1 lub 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 można wykorzystać bardziej szczegółowy wykaz. Może on też posłużyć do opracowania skuteczniejszej strategii renowacji na szczeblu krajowym na przykład przez:

- określenie mniej efektywnych budynków do renowacji;
- grupowanie budynków według kategorii i rodzaju, tak aby można było opracować wspólne podejścia do renowacji;
- nadanie priorytetu bardziej opłacalnym renowacjom, na przykład na podstawie charakterystyki energetycznej budynków lub niektórych innych właściwości budynków;
- nadanie priorytetu budynkom niezajętym, tak aby można je było wykorzystać do zapewnienia pomieszczeń dla organizacji podczas remontu ich budynków.

Poniżej przedstawiono przykłady dodatkowych informacji, które państwa członkowskie mogą gromadzić, w tym w nawiasach sugestie dotyczące rodzaju danych lub różnych opcji:

Informacje przydatne do obliczenia poziomu bazowego i celu określonego w art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791:

- Budynek wyłączony z poziomu bazowego renowacji (TAK/NIE)
- Powód wyłączenia z poziomu bazowego renowacji (nie jest własnością/mieszkanie socjalne nieopłacalne do renowacji/ w dniu 1 stycznia 2024 r. już jest budynkiem o niemal zerowym zużyciu energii)
- Poziom efektywności/status renowacji (budynek o niemal zerowym zużyciu energii/budynek zeroemisyjny/odpowiednik budynku o niemal zerowym zużyciu energii ⁽¹⁾ zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. a–c)/inne)
- Data renowacji (data, jeżeli w poprzednim punkcie wybrano opcję budynek o niemal zerowym zużyciu energii/budynek zeroemisyjny/odpowiednik budynku o niemal zerowym zużyciu energii zgodnie z art. 6)
- Data rozbiórki (data)
- Data budowy budynku (data)
- Zastępowanie budynku poddanego rozbiórce (TAK/NIE. Pole dostępne tylko w przypadku, gdy data budowy > 2026 r.)

Dalsze informacje dotyczące budynku:

- Adres (ciąg)
- Właściciel (z wykazu instytucji publicznych lub podmiot niepubliczny)
- Status zajmowania (zajmowany na potrzeby własne/wynajmowany innej instytucji publicznej/wynajmowany organizacji innym niż instytucje publiczne lub prywatne/niezajmowany)
- Instytucja publiczna, która korzysta z budynku (jeżeli jest wynajmowany innej instytucji publicznej)
- Charakterystyka budynku:
- Rodzaj budynku (np. jedna kategoria dla sektorów objętych art. 5 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791 lub kategorie świadectwa charakterystyki energetycznej)
- Bieżąca charakterystyka energetyczna według świadectwa charakterystyki energetycznej (kWh/m²/rok)

⁽¹⁾ Status renowacji „odpowiednik budynku o niemal zerowym zużyciu energii” odnosi się do budynków należących do kategorii specjalnej, które, mimo że nie osiągnęły poziomu budynku o niemal zerowym zużyciu energii lub budynku zeroemisyjnego, mogą być zaliczane na poczet celu rocznego.

- Rzeczywiste zużycie energii na m² (kWh/m²/rok)
- Charakterystyka energetyczna (budynek zeroemisyjny, budynek o niemal zerowym zużyciu energii, A, B, C itp.)
- Główne paliwa
- Ograniczenia (budynek chroniony; budynek będący własnością sił zbrojnych; budynek będący własnością instytucji rządowych oraz służący celom obrony narodowej; budynek używany jako miejsca kultu i do działalności religijnej)

Status renowacji

- Budynek z paszportem renowacji (TAK/NIE)
- Rok wydania paszportu (data)
- Rok, w którym przewiduje się renowację do poziomu budynku o niemal zerowym zużyciu energii/budynku zeroemisyjnego

Państwa członkowskie mogą – ale nie mają obowiązku – ujawniać te dodatkowe informacje, jeżeli zdecydują się je gromadzić. Publikacja dodatkowych danych zapewnia sektorowi budowlanemu i przedsiębiorstwom usług energetycznych, a także ogółowi społeczeństwa informacje na temat potrzeb w zakresie renowacji w sektorze publicznym.

Tabela 12

Podsumowanie danych wymaganych i zalecanych w wykazie

Rodzaj	Dane
Obowiązkowo gromadzone i podawane do wiadomości publicznej	Powierzchnia Świadectwo charakterystyki energetycznej
Obowiązkowo gromadzone i podawane do wiadomości publicznej, jeżeli informacje te są dostępne	Opomiarowane zużycie ciepła, chłodzenia, energii elektrycznej i ciepłej wody
Dane, których gromadzenie jest zalecane w celu ułatwienia korzystania z wykazu	Instytucja publiczna, która korzysta z budynku Miasto/region Adres Czy budynek stanowi własność czy jest wynajmowany
Dane, które mogą umożliwić państwom członkowskim obliczenie poziomu bazowego i rocznego celu	Czy budynek jest wliczony w poziom bazowy dla renowacji czy też jest z niego wyłączony Status renowacji Data renowacji Data rozbiórki Data budowy budynku Czy budynek zastępuje budynek poddany rozbiórce
Inne dane przydatne do wykorzystania wykazu jako narzędzia planowania renowacji zasobów budowlanych instytucji publicznych	Właściciel Status zajmowania Instytucja, która korzysta z budynku Charakterystyka budynku: Typ budynku Obecny poziom charakterystyki energetycznej ...

Niektóre z tych informacji można znaleźć w świadectwie charakterystyki energetycznej i przydatna byłaby ich transkrypcja w formie danych, jeżeli świadectwo charakterystyki energetycznej jest zamieszczane wyłącznie w formie PDF. Może zaistnieć konieczność gromadzenia innych danych w inny sposób. Państwa członkowskie mogą pobierać je z innych baz danych lub przeprowadzać ankietę wśród właścicieli i użytkowników budynków, regularnie powtarzając te działania, aby zapewnić aktualność informacji. Inną możliwością jest stworzenie bazy danych, dostępnej zdalnie, do której dostęp powinny mieć same instytucje publiczne i które powinny ją aktualizować. Aby ograniczyć obciążenie administracyjne i poprawić jakość gromadzonych danych, państwa członkowskie mogą również opracować rozwiązania, które zautomatyzują proces gromadzenia danych, na przykład przez inteligentne systemy pomiarowe, rozwiązania w zakresie systemów zarządzania budynkami, internet rzeczy, cyfrowe systemy energetyczne.

Aby zapewnić spójność i rozliczalność, państwa członkowskie mogą rozważyć wyznaczenie jednej instytucji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie wykazem i jego aktualizowanie, a także ustanowienie procesów i narzędzi do wykonywania tych zadań. Taka instytucja mogłaby być również zaangażowana w inne zadania w zakresie sprawozdawczości i planowania związane z działaniami mającymi na celu poprawę efektywności zasobów budowlanych z myślą o określeniu synergii i uniknięciu powielania działań.

Łącze do gromadzenia danych związanych z dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej budynków daje państwom członkowskim możliwość bezpośredniego importu danych z innych repozytoriów danych i wykorzystania wykazu jako narzędzia wsparcia polityki. Na przykład, jako że wszystkie budynki publiczne muszą posiadać świadectwo charakterystyki energetycznej, a wszystkie świadectwa charakterystyki energetycznej muszą zostać wprowadzone do wspólnej bazy danych, państwa członkowskie mogą mieć możliwość pobierania danych dotyczących instytucji publicznych i automatycznego zestawiania większej części wykazu bez powielania prac.

Państwa członkowskie mogą rozważyć następujące działania wspierające szybkie i skuteczne gromadzenie danych:

- przeprowadzenie kampanii informacyjnej służącej dotarciu do wszystkich instytucji publicznych (i skierowanej głównie do lokalnych instytucji publicznych) w celu poinformowania ich o wymogach dotyczących sprawozdawczości w zakresie budynków, których są właścicielami lub które zajmują;
- tworzenie standardowych szablonów lub punktów bezpośredniego dostępu do krajowej bazy danych, w miarę możliwości wstępnie wypełnionych, z których instytucje publiczne będą mogły korzystać do zgłaszania danych dotyczących budynków, których są właścicielami lub które zajmują;
- umożliwienie instytucjom publicznym wykorzystywania wykazu na potrzeby własnego planowania i sprawozdawczości, na przykład przez umożliwienie im wglądu do zagregowanych danych dotyczących zasobów budowlanych, wartości średnich i tendencji.

W art. 6 położono nacisk na sektor publiczny ze względu na jego wzorcową rolę – oznacza to, że działania sektora publicznego powinny zmniejszać bariery dla innych podmiotów utrudniające wprowadzanie usprawnień w zakresie efektywności energetycznej i renowacji budynków, głównie przez wykazanie ich wykonalności, opłacalności i szerszych korzyści. Renowacja budynków instytucji publicznych pomoże łańcuchowi dostaw rozwijać wiedzę fachową i doświadczenie, tak aby mógł on lepiej doradzać klientom prywatnym. Rozpowszechnianie odpowiednich danych dotyczących renowacji budynków jest zatem ważne dla budowania zdolności w budownictwie, ale również w innych sektorach (np. finansowym), a w celu pełnego wykorzystania wpływu wzorcowej roli budynków instytucji publicznych można wziąć pod uwagę następujące kwestie:

- wykorzystanie wykazu do gromadzenia danych przydatnych na etapie rozpowszechniania;
- gromadzenie i przedstawianie zainteresowanym stronom istotnych informacji, na przykład kosztów instalacji, kosztów operacyjnych, wyników (szacunków *ex ante* i *ex post*) lub innych kwestii praktycznych;
- planowanie strategii rozpowszechniania, która umożliwi przekazanie zainteresowanym stronom z sektora przemysłu, przedsiębiorstw i mieszkańców odpowiednich i skutecznych komunikatów;
- określenie studiów przypadku i najlepszych praktyk, które można wymieniać, w tym zapewnienie fizycznej widoczności interwencji w budynkach poddawanych renowacji.

Zgodność z rocznym wymogiem renowacji

Aby stymulować renowację budynków będących własnością instytucji publicznych, państwa członkowskie powinny rozważyć kilka podejść:

- określenie jasnej, długoterminowej strategii renowacji budynków publicznych, takiej jak krajowe plany renowacji budynków. Oprócz zasobów finansowych dla wielu instytucji objętych art. 6 dyrektywy (UE) 2023/1791 (instytucje publiczne będące właścicielami lub wynajmującymi budynki) przydatne byłoby wsparcie w efektywnym i skutecznym zamawianiu i organizowaniu renowacji;
- wyznaczenie organu centralnego odpowiedzialnego za ustalanie priorytetów i planowanie renowacji. Organ centralny mógłby być odpowiedzialny za określenie, które budynki powinny zostać poddane renowacji w pierwszej kolejności, biorąc pod uwagę zużycie energii, bieżące wykorzystanie i aktualne plany instytucji zajmującej budynek. Organ centralny mógłby przy tym wykorzystać dane z wykazu ustanowionego zgodnie z art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2023/1791. Organ mógłby następnie współpracować z podmiotami odpowiedzialnymi w celu zaplanowania renowacji, tak aby nowy budynek wpisywał się również długoterminową strategią zajmującej go instytucji. Można mu również powierzyć zadanie wspierania instytucji w określaniu możliwości finansowania prac;

- kolejność renowacji budynków instytucji publicznych mogłaby być również ustalana w sposób zdecentralizowany, w oparciu o poziom motywacji instytucji publicznych będących właścicielami danych budynków. Organ centralny byłby odpowiedzialny za ustanowienie programu finansowania, do którego instytucje publiczne mogłyby składać wnioski, gdyby chciały dokonać renowacji swoich budynków. Wariantowi temu powinny towarzyszyć kampanie informacyjne mające na celu podniesienie świadomości instytucji publicznych na temat dostępności programu finansowania. Wariant ten może nie pozwolić państwom członkowskim na osiągnięcie ich rocznych celów, jeżeli niewystarczająca liczba instytucji publicznych będzie ubiegać się o finansowanie na wsparcie renowacji ich budynków. Takie podejście oznaczałoby również utratę szansy na priorytetowe traktowanie renowacji budynków zapewniającej największe oszczędności przy najniższych kosztach (lub niektórych innych kryteriach strategicznych);
- rozważenie alternatywnych mechanizmów finansowania, takich jak umowy z przedsiębiorstwami usług energetycznych (ESCO), oraz wspieranie na szczeblu centralnym instytucji publicznych, które są otwarte na takie podejście.

Państwa członkowskie powinny również rozważyć opracowanie i opublikowanie jasnych metod służących:

- konsekwentnemu określaniu, które budynki należy poddać renowacji, pomagając instytucjom publicznym w odpowiednim rozważeniu opłacalności oraz możliwości realizacji z technicznego, ekonomicznego i funkcjonalnego punktu widzenia;
- wspieraniu instytucji publicznych, które posiadają mieszkania socjalne, w ocenie, czy renowacja do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii może zostać przeprowadzona zgodnie z kryteriami neutralności kosztowej. Warto wziąć pod uwagę, że państwa członkowskie mogą nadal zdecydować się na renowację mieszkań socjalnych do poziomu budynków o niemal zerowym zużyciu energii lub budynków zeroemisyjnych, które nie spełniają kryteriów neutralności kosztowej;
- wspieraniu instytucji publicznych w obsłudze budynków należących do kategorii specjalnych (budynki chronione, budynki stanowiące własność sił zbrojnych lub służące celom obrony narodowej oraz budynki używane jako miejsca kultu i do działalności religijnej). Metoda ta może pomóc instytucjom publicznym:
 - prawidłowo zaklasyfikować te budynki;
 - określić poziom charakterystyki energetycznej budynków należących do kategorii specjalnych zdefiniowanych w art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2023/1791 lub zestaw kryteriów, które te budynki muszą spełnić, aby można je było zaliczyć na poczet wymogu renowacji. Na przykład taka metoda może określać, które elementy budynku mogą zostać zmienione w zależności od kategorii budynku;
 - określić metodę ustalania, kiedy zgodność z określonymi minimalnymi wymogami dotyczącymi charakterystyki energetycznej może w sposób niedopuszczalny zmienić charakter lub wygląd budynków chronionych. Metoda ta mogłaby być powiązana ze sposobem, w jaki ustawodawcy krajowi traktują budynki chronione (np. różne poziomy ochrony) oraz zapewniają architektom i inżynierom jasne wytyczne dotyczące tego, co można uznać za dopuszczalny poziom modyfikacji;
 - zająć się przypadkami, w których budynek może być wykorzystywany do różnych celów (np. do działalności religijnej, ale także na potrzeby imprez towarzyskich).