

UZASADNIENIE

Celem projektu uchwały jest przyjęcie **Strategii transformacji ciepłownictwa do 2040 r.**

Zamiarem Strategii transformacji ciepłownictwa do 2040 r. jest ustanowienie spójnych, długookresowych ram strategicznych oraz wyznaczenie kierunków sprawiedliwej transformacji sektora ciepłowniczego dla zapewnienia jego zrównoważonego i efektywnego rozwoju opartego na nisko- i zeroemisyjnych źródłach energii, i stabilności dostaw oraz lokalnego potencjału. Transformacja sektora ciepłownictwa systemowego powinna przebiegać w sposób przynoszący mieszkańcom korzyści środowiskowe i ekonomiczne. Oparcie sektora na importowanych paliwach kopalnych prowadzi do niestabilności cen ciepła oraz prowadzi do szkodliwych konsekwencji dotyczących zdrowia Polaków, poprzez zwiększone zanieczyszczenie powietrza. Rosnąca świadomość obywateli odnośnie do zmian klimatu i płynących z nich zagrożeń oraz dążenie do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, poprzez uniezależnienie się od zagranicznych dostaw nośników energii i paliw, są czynnikami, które powinny być uwzględnione w ramach długofalowych działań Państwa. Strategia ma na celu zapewnienie dekarbonizacji, modernizacji technologicznej oraz dostosowanie do wymogów prawa Unii Europejskiej i krajowej polityki klimatyczno-energetycznej, przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony odbiorców końcowych.

Sektor ciepłownictwa systemowego stanowi istotny element krajowego systemu energetycznego oraz infrastruktury krytycznej państwa. Odpowiada on za znaczącą część zużycia energii finalnej w gospodarce oraz pozostaje jednym z kluczowych źródeł emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza. Jednocześnie infrastruktura wytwórcza i sieciowa w znacznej części jest oparta na technologiach wysokoemisyjnych, w szczególności wykorzystujących paliwa kopalne, przy relatywnie wysokim stopniu zużycia technicznego infrastruktury. Uwarunkowania te powodują konieczność przeprowadzenia głębokiej, wieloetapowej transformacji sektora, której skala wykracza poza możliwości działań incydentalnych lub rozproszonych interwencji regulacyjnych.

Transformacja energetyczna stawia przed sektorem ciepłowniczym szereg złożonych wyzwań, związanych z koniecznością zmiany struktury paliwowej, a w konsekwencji pilną potrzebą modernizacji infrastruktury. Cykl życia infrastruktury ciepłowniczej jest wieloletni, wymagane są duże nakłady finansowe na nowe bezemisyjne źródła ciepła, a decyzje inwestycyjne mają charakter długookresowy. W tych warunkach brak stabilnych i przewidywalnych ram strategicznych zwiększa ryzyko regulacyjne, ogranicza dostęp do finansowania oraz utrudnia racjonalne planowanie inwestycji zarówno przez przedsiębiorstwa energetyczne, jak i jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za lokalne planowanie energetyczne, co w dłuższej perspektywie może skutkować kosztami osieroconymi oraz kanibalizacją finansowania sektora ciepłownictwa. Transformacja ciepłownictwa pozostaje w ścisłym związku z problematyką ubóstwa energetycznego, rozwojem odnawialnych źródeł energii, wykorzystaniem ciepła odpadowego, rozwojem kogeneracji oraz elektryfikacją procesów wytwarzania ciepła. Bez dokumentu strategicznego określającego kierunki, tempo i instrumenty wsparcia, działania te mogłyby mieć charakter nieskoordynowany, prowadząc do nieefektywnego wykorzystania środków publicznych.

W ciepłownictwie systemowym emisje zanieczyszczeń zostały znacznie ograniczone przez europejskie normy, jest więc ono preferowaną metodą zaopatrzenia w ciepło pod kątem zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza. Jednocześnie ciepłownie i elektrociepłownie o mocy powyżej 20 MW podlegają pod europejski system handlu uprawnieniami do emisji CO₂ EU ETS. Gwałtowny wzrost cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla w ostatnich latach spowodował podwyższenie kosztów dla przedsiębiorstw ciepłowniczych, co bezpośrednio przekłada się na koszty ciepła systemowego oraz jego konkurencyjność. Wzrost kosztów emisji wpływa również na złą kondycję finansową przedsiębiorstw ciepłowniczych.

Polski sektor ciepłowniczy ulega procesowi przekształcania się z systemu wysokoemisyjnego, opartego na kopalnych nośnikach energii, w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej. Odpowiednie przeprowadzenie transformacji sektora ciepłowniczego przyczyni się do:

- 1) wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego;
- 2) zwiększenia odporności odbiorców na wahania cen nośników energii i paliw;
- 3) ograniczenia kosztów, poprzez zmniejszenie importu paliw kopalnych;
- 4) zapewnienia przewidywalnych i długofalowych ram regulacyjnych.

W celu kompleksowego podejścia do tych wyzwań, powstała Strategia transformacji ciepłownictwa do 2040 r. (dalej: „Strategia”), która jest zgodna z aktualizowanym Krajowym Planem w dziedzinie Energii i Klimatu. Strategia wyznacza prognozę rozwoju technologii, które będą zastępowały wygaszane moce elektrociepłowni i ciepłowni opartych o kopalne źródła energii. Do technologii umożliwiających przeprowadzenie tego procesu należą przede wszystkim rozwiązania takie jak:

- 1) źródła gazowe;
- 2) pompy ciepła;
- 3) kotły elektryczne;
- 4) magazyny ciepła;
- 5) źródła biomasowe;
- 6) technologie wykorzystujące ciepło odpadowe;
- 7) kolektory słoneczne;
- 8) źródła geotermalne;
- 9) instalacje termicznego przekształcania odpadów.

Rozwiązania techniczne, do których zaliczyć należy pompy ciepła, kotły elektryczne, magazyny ciepła czy elektrociepłownie pracujące dyspozycyjnie, czyli w okresach niedoboru energii elektrycznej i jej wysokiej ceny, tworzą dla ciepłownictwa nowe możliwości zwiększenia efektywności oraz współpracy z sektorem elektroenergetycznym, umożliwiając uzyskiwanie korzyści finansowych płynących ze stabilizacji systemu.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. Urz. UE L 2023/2413 z 31.10.2023, tzw. „dyrektywa RED III”) wprowadziła cel wzrostu udziału OZE w ciepłownictwie o 1,1 punktu procentowego rocznie w okresie 2025–2030, co w przypadku Polski oznacza osiągnięcie poziomu 31,6 % OZE w całym ciepłownictwie w 2030 r.

Definicja efektywnego systemu ciepłowniczego lub chłodniczego zawarta w dyrektywie 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 uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1, z późn. zm.) została transponowana do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U.

z 2026 r. poz. 43, 516 i 607) i zgodnie z art. 7b ust. 4 tej ustawy przez efektywny energetycznie system ciepłowniczy lub chłodniczy rozumie się system ciepłowniczy lub chłodniczy, w którym do wytwarzania ciepła lub chłodu wykorzystuje się co najmniej w 50 % energię ze źródeł odnawialnych lub w 50 % ciepło odpadowe, lub w 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w 50 % połączenie tej energii i ciepła.

Wyzwaniem dla rozwoju ciepłownictwa systemowego jest uzyskanie i utrzymanie statusu efektywnego systemu ciepłowniczego, który niesie za sobą wiele korzyści, takich jak możliwość korzystania z pomocy ze środków publicznych. Warunki te, konieczne do uzyskania statusu „efektywnego systemu ciepłowniczego”, zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniającą rozporządzenie (UE) 2023/955 (Dz. Urz. UE L 231 z 20.09.2023, str. 1), będą ulegać stopniowemu zaostrzeniu, począwszy od roku 2028 aż do roku 2050. Udział systemów efektywnych w skali kraju wynosi niespełna 22 %. Niewielka liczba efektywnych systemów ciepłowniczych w Polsce jest związana z faktem, że w większości systemów ciepło jest wytwarzane w kotłach wodnych opalanych paliwem węglowym. Efektywne systemy ciepłownicze w Polsce są zwykle zasilane przez źródła oparte na wytwarzaniu ciepła w kogeneracji, aktualnie również w większości opartej na paliwach węglowych.

Celem projektu jest zatem stworzenie ram umożliwiających stopniową, ekonomicznie racjonalną i społecznie akceptowalną transformację sektora, przez określenie modelu docelowego, mechanizmów regulacyjnych i finansowych, zasad monitorowania postępów oraz instrumentów minimalizujących ryzyka systemowe. Strategia ma pełnić funkcję dokumentu integrującego działania legislacyjne, inwestycyjne i organizacyjne, zapewniając przewidywalność otoczenia prawnego oraz spójność z krajowymi i unijnymi zobowiązaniami w zakresie neutralności klimatycznej.

W konsekwencji przyjęcie Strategii transformacji ciepłownictwa do 2040 r. stanowi warunek zapewnienia długookresowej stabilności sektora, ograniczenia ryzyk regulacyjnych i ekonomicznych oraz realizacji prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne i ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Strategia transformacji ciepłownictwa do 2040 r. zalicza się do tzw. „programów”, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198 i 1846, dalej: „uzppr”), i jest spójna z projektowaną „Strategią Rozwoju Polski do 2035 r.” (emanacją średniookresowej strategii rozwoju kraju zdefiniowanej w art. 9 pkt 2 uzppr).

Strategia transformacji ciepłownictwa do 2040 r. będzie stanowić załącznik do projektowanej uchwały Rady Ministrów.

Projekt uchwały jest zgodny z przepisami Unii Europejskiej.

Projekt uchwały nie podlega obowiązkowi, o którym mowa w § 39 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404), obejmującemu przedstawienie go organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt uchwały nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji, o której mowa w tych przepisach.