



Wykorzystanie wpływów z ETS2 w Polsce

Dodatek krajowy do "Creating Positive Impact with ETS2".

Contact

Beata Borowiec, Koordynatorka projektu
Polska Zielona Sieć
beataborowiec@zielonasiec.pl

Opinie wyrażone w niniejszym briefingu politycznym są
wyłącznie opiniami autorów tego badania.

Publikacja: czerwiec 2025



Sfinansowano ze środków Unii Europejskiej. Wyrażone poglądy i opinie należą wyłącznie do autora(ów) i niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko Unii Europejskiej ani CINEA. Ani Unia Europejska, ani organ przyznający dotację nie ponoszą odpowiedzialności za ich treść.



Cel

Niniejszy dokument stanowi kompleksową analizę możliwości wykorzystania przez polski rząd przychodów pochodzących z systemu ETS2 oraz ocenę ich potencjalnego wpływu społeczno-ekonomicznego. Analiza ma istotne znaczenie dla krajowych planów realizacji Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK).

Wpływ finansowy na gospodarstwa domowe

Wprowadzenie krajowej ceny emisji dwutlenku węgla w wysokości 255 PLN (60 EUR) będzie miało zróżnicowany wpływ na polskie gospodarstwa domowe. Gospodarstwa o najniższych dochodach odczują średni wzrost kosztów o około 1700 PLN (400 EUR) rocznie, podczas gdy gospodarstwa o najwyższych dochodach mogą liczyć się z podwyżką rzędu 3800 PLN (900 EUR) rocznie. Dla gospodarstw o niskich i średnich dochodach oznacza to średni wzrost wydatków o 6-7%, przy czym część z nich może doświadczyć wzrostu nawet o 10-20%. Dla porównania, 20% gospodarstw domowych o najwyższych dochodach odnotowałoby wzrost kosztów średnio o 5%. W przypadku wzrostu ceny do 100 lub 200 euro za jednostkę uprawnień, dysproporcje te byłyby jeszcze bardziej znaczące.

Uwarunkowania krajowe

Polska charakteryzuje się najwyższym wskaźnikiem emisji gazów cieplarnianych na mieszkańca wśród głównych gospodarek Unii Europejskiej, jednocześnie posiadając znaczący potencjał do ich redukcji w sposób ekonomicznie opłacalny.

W Polsce funkcjonuje 15,7 mln lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych, przy wyjątkowo wysokim wskaźniku własności sięgającym 87%. Struktura źródeł ciepła w polskich gospodarstwach domowych przedstawia się następująco:

- Okolo 40% domów wykorzystuje paliwa stałe jako główne źródło ogrzewania
- Ponad 80% ciepła systemowego pochodzi z paliw kopalnych, przede wszystkim z węgla
- Ponad 60% gospodarstw domowych o niskich dochodach korzysta z węgla i drewna do ogrzewania

Rynek pomp ciepła w Polsce przechodzi znaczące wahania. Sprzedaż tych urządzeń osiągnęła szczytowy poziom ponad 200 000 sztuk w 2022 r., jednak w kolejnych latach nastąpił wyraźny spadek – do 123 000 w 2023 r. i zaledwie 80 000 w 2024 r. Ten regres wynika z kilku kluczowych czynników:

- Niekorzystny stosunek ceny energii elektrycznej do ceny gazu wynoszący 4:1
- Nieprzewidywalność kosztów energii elektrycznej w porównaniu do kontrolowanych, subsydiowanych cen gazu
- Drastyczne zmniejszenie programów dotacyjnych na pompy ciepła z 63% do 23%
- Równoczesny wzrost dotacji na kotły na pellet z 15% do 53%
- Niedobór wykwalifikowanych instalatorów
- Dodatkowe obciążenia regulacyjne utrudniające proces inwestycyjny

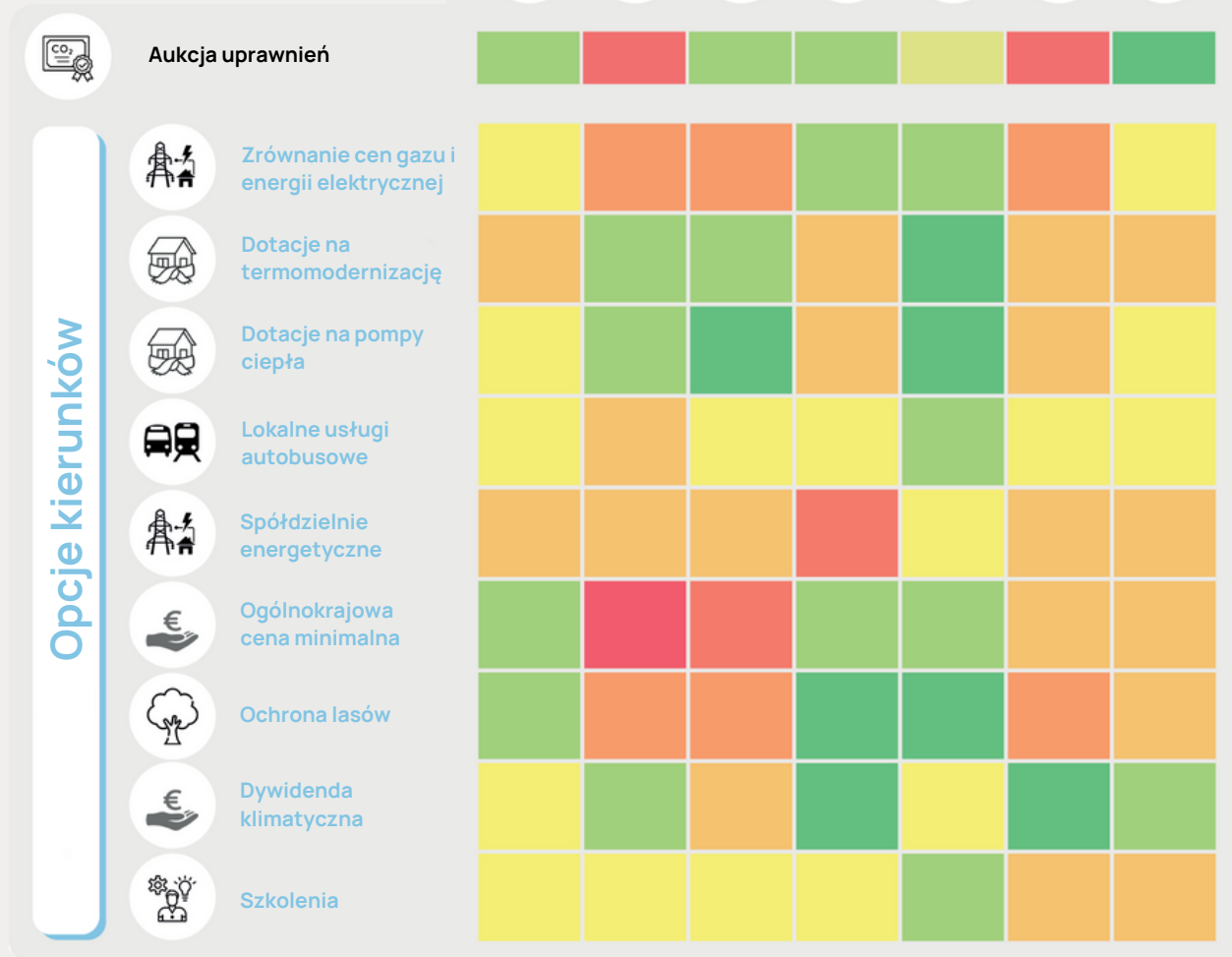
W przypadku transportu obserwujemy wyraźną korelację między poziomem dochodów a zużyciem paliw. Gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach wydają na paliwa transportowe pięciokrotnie więcej niż gospodarstwa o niskich dochodach. Co więcej, przy dochodzie rozporządzalnym wyższym o 50% zużycie paliwa jest 7-8 razy wyższe. Istnieją jednak wyjątki od tej reguły – 12% najwyższego zużycia paliwa przypada na 30% gospodarstw o najniższych dochodach, co wskazuje na specyficzne uwarunkowania związane z transportem w tej grupie społecznej. Korzystanie z usług transportowych również wzrasta wraz z dochodem, choć dysproporcja nie jest tak znacząca.

W Polsce odnotowuje się najniższy poziom dobrobytu materialnego gospodarstw domowych oraz zaufania politycznego spośród pięciu największych państw członkowskich UE. Sugeruje to, że opieranie się wyłącznie na obecnych programach wsparcia czy deklaracjach politycznych może być mniej skuteczne niż wprowadzenie wyraźnych i konkretnych działań politycznych, które bezpośrednio odpowiadają na potrzeby obywateli.

Zalecane kierunki polityki publicznej

Poniższa tabela przedstawia propozycje polityk i sposób, w jaki odnoszą się one do celów ETS2, oraz przegląd zaproponowanych zasad.

Wpływ przychodów z ETS2:



Aby efektywnie wspierać przejście z systemów ogrzewania opartych na węglu na rozwiązania z wykorzystaniem pomp ciepła, rekomenduje się wdrożenie następujących działań:

- Dążenie do **zrównania cen gazu i energii elektrycznej** – umożliwia gospodarstwom domowym bardziej racjonalne planowanie wydatków na ogrzewanie w perspektywie długoterminowej (kontekst unijny).
- **Wsparcie renowacji budynków** – zwiększenie pomocy dla gospodarstw znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej na poprawę efektywności energetycznej budynków poprzez termomodernizację oraz instalację nowoczesnych systemów grzewczych, takich jak pompy ciepła (dotacje na pompy ciepła).
- **Ochrona lasów** – stopniowe ograniczanie lub całkowite wycofanie wsparcia finansowego dla systemów ogrzewania wykorzystujących paliwa wysokoemisyjne, w tym węgiel, gaz czy pelety drzewne. Równoczesne wzmocnienie egzekwowania wojewódzkich uchwał antysmogowych oraz jednoznaczne ukierunkowanie wsparcia na wymianę około 3 milionów kotłów najniższej klasy.
- Inwestycje w **programy szkoleniowe** – przygotowanie wykwalifikowanych specjalistów w zakresie instalacji, serwisowania i konserwacji pomp ciepła oraz realizacji projektów termomodernizacyjnych.

Konsekwentna realizacja powyższych działań mogłaby doprowadzić do zwiększenia sprzedaży pomp ciepła do poziomu 400 000 – 500 000 sztuk rocznie, co umożliwiłoby Polsce całkowitą eliminację węgla w ogrzewnictwie indywidualnym do około 2040 roku, analogicznie do tendencji obserwowanych we Włoszech, Niemczech i Francji.

Transformacja sektora transportu

W kontekście transportu pasażerskiego, dla skutecznego przeciwdziałania ubóstwu transportowemu, rekomenduje się przekierowanie uwagi na rozwój [lokalnych usług autobusowych](#) zamiast dalszego intensyfikowania inwestycji w infrastrukturę kolejową. Takie podejście zapewni większą elastyczność i dostępność transportu publicznego dla społeczności, które nie posiadają bezpośredniego dostępu do sieci kolejowej, [uniknięcie nieefektywnych inwestycji w tabor kolejowy napędzane silnikami wysokoemisyjnymi](#), a także komplementarność wobec istniejących projektów kolejowych realizowanych w ramach innych programów unijnych.

Rozwój spółdzielni energetycznych

Konieczne jest [zintensyfikowanie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków](#), które mogą [wykorzystywać źródła energii odnawialnej](#), ze szczególnym uwzględnieniem mieszkańców budynków komunalnych (np. popegeerowskich, pozakładowych) na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich. Istotne jest zapewnienie kompleksowego wsparcia dla spółdzielni energetycznych, obejmującego wsparcie finansowe pokrywające średnie koszty termomodernizacji, wymiany źródeł ciepła, produkcji i dystrybucji energii elektrycznej, a także działań doradczych i eksperckich oraz centralne wsparcie eksperckie w trzech kluczowych obszarach: technicznym (doradztwo w zakresie projektowania i budowy instalacji OZE), doradczym (pomoc w aspektach formalno-prawnych, opracowanie modeli biznesowych), edukacyjnym (programy szkoleniowe dla pracowników gmin i ośrodków pomocy społecznej, mentoring). Powyższe działania związane ze spółdzielniami energetycznymi są wyraźnie określone w regulacjach unijnych dotyczących Społecznego Funduszu Klimatycznego i stanowią istotny element transformacji energetycznej.

Dywidenda klimatyczna

Biorąc pod uwagę obecny stan zasobów mieszkaniowych oraz skalę wyzwań związanych z transformacją energetyczną, wiele gospodarstw domowych będzie narażonych na wyższe koszty paliw przez dłuższy czas. W związku z tym istnieje potrzeba:

- Zapewnienia skutecznej ochrony finansowej dla najbardziej wrażliwych gospodarstw domowych
- [Stworzenia](#) systemu zachęt i nagradzania podmiotów, które decydują się na wcześniejszą wymianę źródeł ciepła lub realizację projektów termomodernizacyjnych

Uwzględniając niski poziom dobrobytu materialnego i ograniczone zaufanie polityczne w społeczeństwie, rekomenduje się wdrożenie systemu [dywidendy klimatycznej](#) jako skutecznego mechanizmu ochronnego.

Warto rozważyć [ustanowienie ogólnokrajowej ceny minimalnej](#) za emisję, co zwiększyłoby efektywność sygnału cenowego, stabilność systemu oraz przychody programu.

Przykład

Wpływ finansowy krajowej ceny emisji na poziomie 60 EUR na gospodarstwa domowe, przy założeniu redystrybucji 70% dochodów w równych częściach na mieszkańca, skutkowałby wypłatą około 600 EUR rocznie na gospodarstwo domowe. Dla porównania, przy wykorzystaniu wyłącznie środków z Społecznego Funduszu Klimatycznego kwota ta wyniosłaby zaledwie 53 EUR na gospodarstwo domowe według analiz Instytutu Badań Strukturalnych.

Następne kroki

Celem ETS2 jest wykorzystanie wpływów w celu całościowego zaspokojenia potrzeb społecznych i osiągnięcia celów klimatycznych. Polski rząd zobowiązany jest do wdrożenia tego systemu, natomiast zadaniem polityków i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest dążenie do zapewnienia sprawiedliwych regulacji klimatycznych. Niniejszy dokument wraz z towarzyszącym mu narzędziem analitycznym stanowi istotny bodziec do opracowania kompleksowej strategii wykorzystania wpływów ETS2, która będzie skutecznie równoważyć cele klimatyczne z potrzebą ochrony najbardziej wrażliwych grup społecznych.

