

Zarówno jako wyzwanie, jak i szansę można określić przygotowanie krajowego planu społeczno-klimatycznego, który do 30 czerwca 2025 roku powinien zostać przedstawiony Komisji Europejskiej.

RAPORT KRAJOWY

Badanie wpływu EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce w kontekście ubóstwa energetycznego i transportowego – rekomendacje do planu społeczno-klimatycznego

Piotr Gutowski, Krzysztof Głowacki



Raport krajowy.

Badanie wpływu EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych
w Polsce w kontekście ubóstwa energetycznego i transportowego –
rekomendacje do planu społeczno-klimatycznego

Autorzy:

Piotr Gutowski, Krzysztof Głowacki



Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich
ul. Królewska 2/26
00-065 Warszawa
www.wise-europa.eu

This report was produced under the project "Facilitating Socially Just Carbon Pricing in Central and Eastern Europe", a part of the European Climate Initiative (EUKI) of the German Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK). The opinions put forward in this policy report are the sole responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK).

Supported by:



**on the basis of a decision
by the German Bundestag**

Projekt okładki, skład, łamanie: Maria Bukowska / studio Temperówka

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa, 2023

ISBN 978-83-67829-14-4



RAPORT KRAJOWY

Badanie wpływu EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce w kontekście ubóstwa energetycznego i transportowego – rekomendacje do planu społeczno-klimatycznego

Piotr Gutowski, Krzysztof Głowacki

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Bieżąca sytuacja	8
1.1. Stan obecny legislacji w ramach unijnego pakietu „Gotowi na 55”	8
1.2. Reforma EU ETS w ramach Europejskiego Zielonego Ładu	9
1.3. Postanowienia dotyczące funkcjonowania Społecznego Funduszu Klimatycznego	10
1.4. Kontekst krajowy	11
2. Wyniki badania	16
2.1. Analiza jakościowa	16
2.1.1. EU ETS 2 dla budynków	16
2.1.2. EU ETS 2 dla transportu	17
2.1.3. Wykorzystanie środków z SCF	17
2.2. Analiza ilościowa	19
2.2.1. Identyfikacja gospodarstw domowych narażonych na ubóstwo energetyczne	19
2.2.2. Identyfikacja gospodarstw domowych narażonych na ubóstwo transportowe	22
2.2.3. Badanie wpływu EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych	25
2.2.4. Badanie wpływu wsparcia bezpośredniego z SCF na łagodzenie skutków EU ETS 2	27
2.3. Interpretacja wyników	29
Podsumowanie	32
Aneks	36

Wprowadzenie

Kontekst europejski

- W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego (PE) z listopada 2019 roku dotyczącą „alarmującej sytuacji klimatycznej i środowiskowej”, Komisja Europejska (KE) opracowała plan działania, którego celem jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, a tym samym ograniczenie globalnego ocieplenia, tak aby w 2050 roku Unia Europejska (UE) osiągnęła neutralność klimatyczną¹. Pakiet inicjatyw politycznych, mający umożliwić realizację tego zadania, został nazwany Europejskim Zielonym Ładem. Do jego najistotniejszych elementów należy europejskie prawo klimatyczne, w ramach którego unijni ministrowie środowiska w grudniu 2020 roku zatwierdzili nowy cel redukcyjny, zakładający, że do roku 2030 emisje gazów cieplarnianych netto (tzn. po odliczeniu pochłaniania) w UE *en bloc* spadną o przynajmniej 55% w porównaniu z 1990 rokiem². Aby zrealizować to zadanie, niezbędne jest dostosowanie unijnych przepisów. Zmiany legislacyjne przeprowadzane są w ramach tzw. pakietu „Fit for 55 – Gotowi na 55” i obejmują między innymi utworzenie odrębnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla budynków, transportu drogowego i paliw w dodatkowych sektorach (EU ETS 2) oraz powołanie Społecznego Funduszu Klimatycznego (SCF), który ma przeciwdziałać negatywnym społecznym i dystrybucyjnym skutkom nowego systemu.

Cel badania

- Zwiększone ambicje klimatyczne UE wiążą się z wyższymi kosztami zaspokajania potrzeb energetycznych przez społeczeństwo – co ma znaczenie zwłaszcza w przypadku mniej zamożnych obywateli. EU ETS 2 zwiększy partycypację gospodarstw domowych w kosztach związanych z realizacją polityki klimatycznej UE w porównaniu z obecnym stanem prawnym, w którym partycypacja ta ma charakter dalece pośredni. Celem niniejszego raportu jest oszacowanie wpływu, jaki objęcie budynków i transportu drogowego systemem handlu uprawnieniami do emisji, będzie miało na dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce. W opracowaniu poruszone zostały również zagadnienia ubóstwa energetycznego i transportowego wraz z prezentacją wskaźników umożliwiających pomiar ich poziomów. Ilościowe ujęcie tych zjawisk posłużyło do identyfikacji grup najbardziej narażonych na negatywne skutki EU ETS 2 i wymagających wsparcia w postaci bezpośrednich transferów pieniężnych z SCF. Ponadto badanie zawiera aspekt jakościowy w formie rekomendacji dla decydentów odpowiedzialnych za wdrożenie nowych przepisów unijnych w Polsce. Zostały one oparte na szeregu konsultacji eksperckich (wywiadów, grupy fokusowej oraz wydarzeniu typu *policy lab*), a także wynikach analizy ilościowej.

Metodyka

- Prezentowana w raporcie analiza została przeprowadzona w oparciu zarówno o badania jakościowe, jak i ilościowe. Część pierwsza obejmowała konsultacje dotyczące EU ETS 2 i SCF

1 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 roku w sprawie alarmującej sytuacji klimatycznej i środowiskowej: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0078\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0078(01)&from=PL).

2 Rozporządzenie (UE) 2021/1119 ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2021%3A243%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L._2021.243.01.0001.01.POL.

przeprowadzone w gronie krajowych ekspertów w dziedzinie klimatu i środowiska, reprezentujących różnorodne stanowiska i posiadających uzupełniające się doświadczenie zawodowe i badawcze. Badanie jakościowe przeprowadzone zostało w trzech etapach. Pierwszy z nich miał postać ustrukturyzowanych wywiadów, których tematyka dotyczyła kolejno ogólnego kontekstu EU ETS 2, objęcia nowym systemem budynków i transportu drogowego w Polsce, a także niezbędnych zmian na szczeblu strategicznym. Kolejną część badania jakościowego została zrealizowana w formule grupy fokusowej, polegającej na moderowanej dyskusji w wąskim gronie interesariuszy. Poruszone tematy dotyczyły instrumentów polityki społecznej i klimatycznej, wskaźników ubóstwa energetycznego, priorytetów polityki publicznej w kontekście działań krótkofalowych, związanych z płynnością finansową gospodarstw domowych, i długofalowych, takich jak modernizacja technologiczna i zmiana behawioralna, a także szans i zagrożeń związanych z wydatkowaniem środków z SCF. Ostatni etap badania jakościowego przeprowadzono w formule spotkania stacjonarnego z wybranymi ekspertami, podczas którego uczestnicy współtworzyli rekomendacje do optymalnej implementacji EU ETS 2 w Polsce w podziale na kategorie takie jak mitygacja ubóstwa energetycznego, optymalny podział dostępnych środków na wsparcie bezpośrednie i inwestycje, a także wymiar instytucjonalny wdrażania SCF, w tym transparentność wydatkowania. Wskazane – i omówione w kontekście przyszłej ewaluacji – zostały te działania, których wdrożenie powinno mieć najwyższy priorytet. Kwestionariusze i scenariusze poszczególnych etapów badania jakościowego znajdują się w aneksie do raportu.

- Druga część analizy miała formę badania ilościowego, którego wstępny etap polegał na obliczeniu poziomów ubóstwa energetycznego przy wykorzystaniu wybranych, powszechnie stosowanych wskaźników, takich jak:
 - 2M – udział procentowy gospodarstw domowych, w których stosunek wydatków na cele energetyczne do dochodu rozporządzalnego jest ponad dwukrotnie większy od mediany krajowej³;
 - LIHC (*Low Income High Cost*) – udział procentowy gospodarstw domowych, w których wydatki na cele energetyczne przekraczają medianę krajową i które jednocześnie po ich opłaceniu znajdują się poniżej oficjalnej granicy ubóstwa (dochód rezydualny mniejszy niż 60% mediany dochodu rozporządzalnego)⁴;
 - 10% – udział procentowy gospodarstw domowych, w których wydatki na cele energetyczne stanowią powyżej 10% przychodu netto⁵.
- Te same wskaźniki posłużyły następnie do obliczenia poziomu ubóstwa transportowego poprzez podmienienie wydatków na cele energetyczne wydatkami na cele transportowe, wynikające z kosztów paliw silnikowych. Na podstawie uzyskanych wyników zweryfikowano zasadność stosowanej dotychczas praktyki pomiaru ubóstwa transportowego przy użyciu metod znanych z pomiaru ubóstwa energetycznego. Wyniki obliczeń zostały następnie wykorzystane do identyfikacji tych grup gospodarstw domowych, które mogą najsilniej odczuć wzrost wydatków na cele energetyczne i transportowe, czyli najbardziej narażonych

3 Dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego rozumiany jest jako suma bieżących dochodów z poszczególnych źródeł, pomniejszona o zaliczki na podatek dochodowy, podatki od dochodów z własności, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek oraz o składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

4 Dochód rezydualny określono jako dochód rozporządzalny po odjęciu wydatków na cele energetyczne.

5 Przyjęto się wskaźnik ten obliczać w oparciu o dochód rozporządzalny, który jest jednak również stosowany do wyznaczania wartości dwóch pozostałych miar. W celu zobrazowania poziomu ubóstwa energetycznego z nieco innej perspektywy w tym przypadku wykorzystano do obliczeń przychód netto. Termin ten oznacza wszystkie wartości wpływające do gospodarstwa domowego, bez zaliczek na podatek dochodowy, jak również bez składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

na negatywne skutki wprowadzenia w Polsce EU ETS 2. Podziału gospodarstw domowych dokonano w oparciu o cechy takie jak przynależność do określonej grupy decylowej ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego, województwo, grupa społeczno-ekonomiczną, stopień urbanizacji miejsca zamieszkania czy okres wybudowania zamieszkałego budynku⁶. Obliczenia wykonane zostały przy wykorzystaniu danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w 2020 roku. Próba reprezentatywna wyniosła 33 410 jednostek⁷. Wartości wszystkich wskaźników zostały skorygowane za pomocą wag podawanych przez GUS.

- Drugi etap badania ilościowego polegał na oszacowaniu efektu wdrożenia EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce. Na podstawie wydatków na poszczególne nośniki energii, które obecnie nie są objęte systemem EU ETS, obliczone zostały powiązane z nimi emisje dwutlenku węgla (CO₂). Dla każdego nośnika wydatki zostały podzielone przez jego średnią cenę jednostkową w 2020 roku i przemnożone przez adekwatny wskaźnik emisji. Ceny nośników i paliw przyjęto na podstawie opracowania Szacunki danych o zużyciu energii w gospodarstwach domowych w 2020 roku przygotowanego przez Agencję Rynku Energii (ARE) na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ), a wskaźniki emisji w oparciu o dane Międzypaństwowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). Do obliczenia dodatkowych wydatków wynikających z wdrożenia EU ETS 2 założono, że wszelkie koszty związane z nowymi uprawnieniami do emisji zostaną w całości przeniesione na gospodarstwa domowe. Przyjęto cenę uprawnień na poziomie 70 euro za tonę CO₂, przeliczoną na złotówki po średniorocznym kursie waluty z 2020 roku opublikowanym przez Narodowy Bank Polski (NBP)⁸. Udział dodatkowych kosztów wynikających z EU ETS 2 został przedstawiony w odniesieniu do wydatków, dochodu rozporządzalnego i przychodu netto gospodarstw domowych, a także – podobnie jak w przypadku wskaźników ubóstwa – w podziale na grupę dochodową, grupę społeczno-ekonomiczną i stopień zurbanizowania miejscowości zamieszkania. Obliczenia zostały przeprowadzone w oparciu o ten sam zestaw danych oraz jednakowe założenia jak w etapie pierwszym.
- Ostatni etap badania ilościowego polegał na oszacowaniu wpływu określonych w budżecie SCF środków pomocy bezpośredniej na zmiany w dobrobycie gospodarstw domowych. Przyjęto, że nowy system zacznie funkcjonować w 2027 roku, a co za tym idzie w ramach SCF zostanie Polsce przyznane około 11,4 mld euro. Uwzględniając dodatkowe 25% wkładu własnego, szacunkowy łączny koszt krajowego planu społeczno-klimatycznego na lata 2026-2032 powinien wynieść około 15,2 mld euro. Udział środków zapewniających tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów nie może jednak przekroczyć 37,5 %, tj. 5,7 mld euro, co daje roczny budżet na wsparcie bezpośrednie na poziomie około 800 mln euro. Wyniki zaprezentowano w odniesieniu do wydatków gospodarstw domowych w trzech scenariuszach: 1) bez pomocy bezpośredniej; 2) dzieląc roczny budżet wsparcia na wszystkie gospodarstwa domowe, niezależnie od dochodu; oraz 3) zakładając przyznanie dopłat wyłącznie najuboższym gospodarstwom, należącym do trzech pierwszy grup decylowych w odniesieniu do ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego.

6 W celu określenia przynależności gospodarstwa domowego do danej grupy decylowej jego dochód rozporządzalny został odniesiony do liczby osób w gospodarstwie zgodnie ze zmodyfikowaną skalą ekwiwalentności Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), obliczanej w następujący sposób: 1 – dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie, 0,5 – dla każdego kolejnego członka gospodarstwa w wieku 14 lat i więcej, 0,3 – dla każdego dziecka w wieku poniżej 14 lat.

7 W analizie pominięto gospodarstwa domowe, dla których wartość dochodu rozporządzalnego była ujemna, traktując dochód rozporządzalny równy 0 jako prawidłowy.

8 Przyjęta cena uprawnień przekracza limit na poziomie 45 euro za tonę CO₂ określony w przeglądzie dyrektywy ETS z 20 kwietnia 2023 roku. Utrzymanie tego poziomu będzie jednak zależne od efektywności środków stosowanych w przypadku nadmiernego wzrostu cen. Wykorzystywana w obliczeniach wartość wynika pośrednio z raportu Ōko-Institut, 2022: *The Social Climate Fund – Opportunities and Challenges for the buildings sector*.

1. Bieżąca sytuacja

1.1. Stan obecny legislacji w ramach unijnego pakietu „Gotowi na 55”

Zgodnie z przyjętym w 2021 roku rozporządzeniem w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej unijny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych netto w UE do 2030 roku wynosi co najmniej 55% względem emisji odnotowanych w 1990 roku oraz zakłada osiągnięcie neutralności klimatycznej netto do 2050 roku. Oznacza to, że docelowo UE zobowiązała się do zmniejszenia poziomu emisji do wartości równej ilości CO₂ pochłanianego – zarówno naturalnie przez gleby, lasy czy oceany – jak i sztucznie⁹. Osiągnięcie tego celu ma przyczynić się do ograniczenia wzrostu średniej globalnej temperatury do 1,5 stopnia Celsjusza względem poziomu z czasów przedprzemysłowych, czyli prognozy zapisanego w porozumieniu paryskim i określonego przez IPCC jako bezpieczny pod względem zmian klimatycznych¹⁰.

Do realizacji unijnych zobowiązań przyczynić się ma zaproponowany przez KE pakiet legislacyjny „Gotowi na 55”.

Rozwiązanie to ma stanowić spójne ramy realizacji celów klimatycznych, zapewniając sprawiedliwy społecznie charakter transformacji, podtrzymując lub zwiększając innowacyjność i konkurencyjność unijnego przemysłu oraz umacniając pozycję UE jako lidera walki ze zmianą klimatu.

Projekty wchodzące w zakres zestawu „Gotowi na 55” zostają początkowo zaprezentowane przez KE i przekazane do PE oraz Rady UE zgodnie z unijną procedurą legislacyjną. Podczas kolejnych czytań każdego z nich PE i Rada UE dokonują przeglądu tekstu i wprowadzają zmiany. W celu wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie proponowanych aktów prawnych omawiane są one przez grupy robocze odpowiedzialne za daną politykę oraz ambasadorów państw członkowskich UE. Jeżeli w drugim

czytaniu nie zostanie osiągnięte porozumienie, wniosek kierowany jest do komitetu pojednawczego, w posiedzeniach którego uczestniczą również przedstawiciele KE, aby wypracować porozumienie i ostatecznie przyjąć nowe regulacje¹¹. W skład pakietu „Gotowi na 55” wchodzi takie zagadnienia jak EU ETS, SCF, graniczny podatek węglowy (CBAM), cele redukcyjne państw członkowskich, emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych w sektorze gruntów i leśnictwa (LULUCF), normy emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych, redukcja emisji metanu w sektorze energetycznym, zrównoważone paliwa lotnicze, bardziej ekologiczne paliwa w żegludze, infrastruktura paliw alternatywnych, energia odnawialna, efektywność energetyczna, charakterystyka energetyczna budynków, pakiet gazowo-wodorowy oraz opodatkowanie energii¹².

W pierwszej połowie 2023 roku zatwierdzony został szereg wymienionych powyżej aktów prawnych, wchodzących w skład pakietu „Gotowi na 55”, takich jak rewizja EU ETS, przegląd rezerwy stabilności rynkowej (MSR), wdrożenie instrumentu do walki z ucieczką emisji, wspólny wysiłek na rzecz redukcji emisji między krajami UE, wzmocnienie przepisów dla zwiększenia

⁹ European Parliament's News, 2023: *What is carbon neutrality and how can it be achieved by 2050?*

¹⁰ IPCC, 2018: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.*

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

¹² European Parliament's News, 2023: *Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU.*

pochłaniania CO₂ w sektorze LULUCF, projekt gwarantujący zerową emisyjność netto nowych samochodów osobowych i dostawczych w UE od 2035 roku oraz zmiany uprawnień do emisji dla lotnictwa.

Ponadto PE zatwierdził wdrożenie SCF, którego celem będzie wsparcie zagrożonych gospodarstw domowych, małych przedsiębiorstw i użytkowników transportu, którzy są szczególnie dotknięci ubóstwem energetycznym i transportowym.

Pakiet „Gotowi na 55” został przedstawiony przez KE 14 lipca 2021 roku, a 18 kwietnia 2023 roku PE przyjął pięć kluczowych aktów prawnych, mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w głównych sektorach gospodarki UE, takich jak przegląd dyrektywy ETS, nowelizacja rozporządzenia o monitorowaniu, raportowaniu i weryfikacji emisji z transportu morskiego, przegląd dyrektywy ETS w lotnictwie, rozporządzenie ustanawiające SCF oraz rozporządzenie ustanawiające CBAM¹³.

1.2. Reforma EU ETS w ramach Europejskiego Zielonego Ładu

Głównym celem ustanowionego w 2005 roku EU ETS jest redukcja emisji CO₂ pochodzących z sektorów przemysłowych. System zobowiązuje ponad 10 000 elektrowni i fabryk zlokalizowanych na terenie UE do nabycia pozwolenia na emisję każdej tony CO₂, tzw. European Union Allowance (EUA)¹⁴. Przedsiębiorstwa wykupują je na aukcjach w ramach emisji pierwotnej lub wykupu od innych spółek i każdego roku umarzają w liczbie odpowiadającej emisjom z poprzedniego roku¹⁵. System stanowi dla przedsiębiorstw bodziec finansowy do redukcji emisji i/lub inwestycji w technologie mające ograniczyć poziom tych emisji, przy czym rynkowy charakter systemu pozwala na dokonywanie zmian tam, gdzie jest to ekonomicznie najbardziej uzasadnione. W ramach mechanizmu kontroli część EUA znajduje się w rezerwie MSR, z której można je uwolnić w przypadku wzrostu cen, który regulator uzna za zbyt wysoki. W marcu 2023 roku obowiązywanie tego mechanizmu zostało przedłużone do 2030 roku¹⁶.

Aby dostosować EU ETS do nowych celów redukcji emisji CO₂ w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, w grudniu 2022 roku PE zatwierdził jego aktualizację, planując ograniczenie emisji z przemysłu do 2030 roku o 62% w odniesieniu do poziomu z roku 2005. Reforma obejmuje dalsze zmniejszenie liczby rocznych uprawnień dostępnych do 2030 roku, zwiększone finansowanie innowacyjnych technologii i modernizacji systemu energetycznego poprzez Fundusz Innowacji i Fundusz Modernizacyjny, stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień dla przemysłu do 2034 roku przy jednoczesnym wprowadzaniu CBAM, rozszerzenie EU ETS o transport morski, włączenie do systemu emisji z instalacji spalania odpadów komunalnych od 2024 roku, zmiany w ETS dla lotnictwa oraz stworzenie odrębnego EU ETS 2 dla budynków i transportu drogowego¹⁷.

13 Rada UE, komunikat prasowy z 25 kwietnia 2023 roku: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/>

14 European Parliament's News, 2023: *Reducing carbon emissions: EU targets and policies.*

15 Od tej reguły są jednak wyjątki i niektóre przedsiębiorstwa mogą liczyć na otrzymanie uprawnień za darmo. Dotyczy to sektorów narażonych na tzw. ucieczkę emisji. Pula darmowych uprawnień będzie stopniowo zmniejszana w latach 2026-2034.

16 European Parliament's News, 2023: *Climate change: Parliament extends the Market Stability Reserve to 2030.*

17 European Parliament's News, 2023: *The EU Emissions Trading Scheme (ETS) and its reform in brief.*

Nowy system zacznie funkcjonować z początkiem 2027 roku, jednak istnieje możliwość przesunięcia wdrożenia go o rok, jeżeli ceny energii będą wyjątkowo wysokie. Obowiązek umorzenia uprawnień spoczywać będzie na dystrybutorach, dostarczających paliwa do budynków oraz na potrzeby transportu drogowego (i kilku dodatkowych sektorów). W ramach nowego systemu zostanie utworzony mechanizm stabilności cen, mający zagwarantować, że cena uprawnień w EU ETS 2 nie wzrośnie powyżej 45 euro za tonę CO₂ – jeżeli średnia cena w okresie kolejnych dwóch miesięcy przekroczy ten pułap, na rynek zostanie wprowadzonych 20 mln dodatkowych uprawnień. Część dochodów z nowego systemu zostanie przeznaczona na SCF, którego zadaniem będzie wsparcie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotkniętych ubóstwem energetycznym i transportowym.

1.3. Postanowienia dotyczące funkcjonowania Społecznego Funduszu Klimatycznego

Wejście w życie obowiązku zakupu uprawnień do emisji CO₂ w ramach EU ETS 2 spowoduje wzrost kosztów operacyjnych dystrybutorów paliw, który prawdopodobnie zostanie przeniesiony na odbiorcę końcowego w postaci wyższych cen nośników energii. W celu ograniczenia społecznych (w tym dystrybucyjnych) skutków EU ETS 2 związanych ze zwiększeniem wydatków gospodarstw domowych na cele energetyczne i transportowe utworzony został SCF. Wstępne porozumienie polityczne co do niego Rada UE i PE osiągnęły w grudniu 2022 roku, a nowe przepisy zostały oficjalnie przyjęte kilka miesięcy później, w kwietniu 2023 roku. Maksymalna kwota alokacji finansowej przypadającej na każde państwo członkowskie w ramach SCF obliczona została w oparciu o zmienne takie jak: ludność zagrożona ubóstwem zamieszkała na obszarach wiejskich, średnia emisja CO₂ generowana podczas spalania paliw przez gospodarstwa domowe w latach 2016-2018, odsetek gospodarstw domowych, które wykazały zaległości w opłatach za media, całkowita liczba ludności, dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca mierzony według standardu siły nabywczej oraz udział emisji odniesienia dla wybranych kategorii źródeł określonych w wytycznych IPCC (średnia z lat 2016-2018)¹⁸. Krajowa alokacja finansowa w ramach SCF obliczona została w oparciu o dane z 2019 roku. Na potrzeby wdrożenia Funduszu przydzielona została maksymalna kwota 65 miliardów euro na okres od 1 stycznia 2026 roku do 31 grudnia 2032 roku wyrażona w cenach bieżących. W przypadku przesunięcia terminu rozpoczęcia funkcjonowania EU ETS 2 do 2028 roku kwota udostępniona Funduszowi zostanie pomniejszona i wyniesie 54,6 miliardów euro.

Zgodnie z przyjętą w rozporządzeniu metodyką wyznaczania maksymalnej alokacji finansowej przypadającej na państwa członkowskie Polska będzie największym beneficjentem SCF. Jej udział w całkowitym budżecie ma wynieść 17,6%, co daje – w zależności od roku wdrożenia EU ETS 2 – około od 9,6 do 11,4 miliardów euro.

Każde państwo członkowskie jest obowiązane przedłożyć KE do 30 czerwca 2025 roku plan społeczno-klimatyczny, zawierający element inwestycyjny, promujący długoterminowe rozwiązania zmniejszające zależność kraju od paliw kopalnych.

¹⁸ Szczegółowa metodyka obliczania maksymalnej alokacji finansowej przypadającej na każde państwo członkowskie w ramach SCF wraz z opisem wykorzystywanych zmiennych przedstawiona została w Załączniku I do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Ponadto środki z Funduszu można przeznaczyć na rozwiązania tymczasowe, takie jak bezpośrednie wsparcie finansowe w celu złagodzenia negatywnego wpływu EU ETS 2 w perspektywie krótkoterminowej. W ramach planów należy dążyć do zapewnienia gospodarstwom domowym, mikroprzedsiębiorstwom oraz innym użytkownikom transportu w trudnej sytuacji zasobów niezbędnych do finansowania i realizacji inwestycji w efektywność energetyczną, obniżenie emisyjności ogrzewania i chłodzenia oraz niskoemisyjne pojazdy i mobilność, w tym za pomocą bonów, dotacji lub nieoprocentowanych pożyczek. Dodatkowo należy złagodzić wpływ wzrostu kosztów paliw kopalnych wśród osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, a tym samym zapobiegać ubóstwu energetycznemu i transportowemu w okresie przejściowym do czasu zrealizowania wspomnianych inwestycji. Państwa członkowskie wnoszą wkład w wysokości co najmniej 25% szacunkowych łącznych kosztów swoich planów, a udział w nich środków zapewniających tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów nie może stanowić więcej niż 37,5%.

W rozporządzeniu PE i Rady UE w sprawie ustanowienia SCF zawarta została ponadto definicja ubóstwa energetycznego. Zjawisko to opisywane jest jako sytuacja, w której gospodarstwa domowe nie mają dostępu do usług energetycznych, stanowiących podstawę godnego poziomu życia i zdrowia, takich jak ogrzewanie lub chłodzenie do zapewnienia odpowiedniej temperatury oraz oświetlenie i energia do zasilania urządzeń. Określenie ubóstwa energetycznego powinno uwzględniać przy tym kontekst krajowy, obowiązującą politykę społeczną i inne powiązane polityki. Stwierdzono również, że problem ten stanowi obecnie jedno z istotnych wyzwań dla UE. Z przeprowadzonego w 2021 roku Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności (EU-SILC) wynika, że około 34 milionów Europejczyków, czyli blisko 6,9% populacji UE, nie stać na wystarczające ogrzanie swoich domów.

Ponadto w rozporządzeniu znalazła się pierwsza unijna definicja ubóstwa transportowego, które zostało określone jako niezdolność osób i gospodarstw domowych do pokrycia kosztów transportu prywatnego lub publicznego, trudności w tym zakresie, a także brak lub ograniczony dostęp do transportu niezbędnego do korzystania z podstawowych usług i czynności społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem kontekstu krajowego i przestrzennego. Zjawisko to może być spowodowane czynnikami takimi jak niskie dochody, wysokie wydatki na paliwo czy brak przystępnego cenowo dostępu do transportu prywatnego lub publicznego, które skutkują ograniczeniem dostępu do zatrudnienia, edukacji lub opieki zdrowotnej, w szczególności wśród osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w tym mieszkających na obszarach wiejskich, peryferyjnych i słabo skomunikowanych¹⁹.

1.4. Kontekst krajowy

Chociaż zgodnie z publikowanymi przez Eurostat wskaźnikami rzeczywistej konsumpcji indywidualnej na mieszkańca (*AIC per capita*) oraz produktu krajowego brutto na mieszkańca (PKB per capita), stanowiącymi metodę pomiaru dobrobytu materialnego gospodarstw domowych, poziom życia Polaków systematycznie rośnie, to jednak wciąż pozostaje poniżej średniej w UE²⁰. Ostatnie lata były szczególnie wymagające zarówno dla europejskiej, jak i polskiej gospodarki ze względu na następstwa pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie. Pierwszy gwałtowny

19 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2023/955 z dnia 10 maja 2023 roku w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego.

20 Eurostat, 2023: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230620-2>. W nomenklaturze GUS wskaźnik rzeczywistej konsumpcji indywidualnej (*Actual individual consumption*) określany jest spożyciem indywidualnym skorygowanym.

wzrost cen nośników energii miał miejsce w połowie 2021 roku, kiedy to po ożywieniu gospodarczym niska produkcja surowców energetycznych nie nadążała za rosnącym popytem. W lutym 2022 roku, w wyniku wybuchu niesprowokowanej wojny Rosji przeciwko Ukrainie, europejska sytuacja geopolityczna została znacznie zdestabilizowana. Wydarzenia te wpłynęły na rynki energii i żywności, powodując wzrost cen paliw w UE i wywołując obawy o bezpieczeństwo podaży surowców energetycznych. W kolejnych miesiącach nastąpiło prawie całkowite wstrzymanie dostaw gazu ziemnego, a później także ropy naftowej, z Rosji na rynki europejskie. Ceny tych surowców wzrosły do rekordowych poziomów, co przełożyło się także na wzrost cen energii elektrycznej. W celu jak najszybszego uniezależnienia się od rosyjskich paliw zwiększono import droższych surowców alternatywnych, takich jak skroplony gaz ziemny (LNG) ze Stanów Zjednoczonych i Kataru oraz gaz ziemny ze złóż norweskich.

W następstwie trwającego kryzysu energetycznego wydatki na cele energetyczne ponoszone przez gospodarstwa domowe w Polsce wzrosły. Wydarzenia te przyczyniły się do gwałtownego zwiększenia poziomu inflacji rok do roku od wartości 5,1% w 2021, do 14,4% w 2022 roku²¹. W celu zahamowania wzrostu cen energii oraz zminimalizowania skutków kryzysu energetycznego polski rząd wprowadził pod koniec 2021 roku tzw. Tarczę Antyinflacyjną, obniżającą stawkę VAT na wybrane nośniki energii oraz podstawowe artykuły spożywcze. W 2022 roku zakres i czas trwania rozwiązań pomocowych został rozszerzony. Poza wsparciem fiskalnym rząd zastosował również mechanizmy obejmujące wsparcie bezpośrednie, takie jak dodatek osłonowy z kryterium dochodu na osobę, dodatek węglowy oraz dodatek na inne źródła ciepła. Obecnie wciąż obowiązują dwie formy wsparcia w postaci Rządowej Tarczy Solidarnościowej oraz Rządowej Tarczy Energetycznej. Pierwsza z nich zamraża cenę energii elektrycznej dla rocznego zużycia do pułapu 2 tysięcy kilowatogodzin (kWh), a także wprowadza możliwość dodatkowego obniżenia rachunku uwarunkowaną zmniejszonym zużyciem²². Druga ogranicza wzrost cen ciepła z sieci ciepłowniczej, zamraża cenę gazu ziemnego oraz umożliwia zwrot kosztów VAT poniesionych przez wrażliwych odbiorców gazu ziemnego²³.

W związku z kryzysem energetycznym i wzrostem cen nośników energii do debaty publicznej w Polsce powrócił temat ubóstwa energetycznego.

Pojawiła się nawet pierwsza definicja prawna tego zjawiska, wprowadzona w Ustawie z dnia 17 grudnia 2021 roku o dodatku osłonowym²⁴.

W akcie tym ubóstwo energetyczne określono jako sytuację, w której gospodarstwo domowe nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, o ile gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: 1) osiąga niskie dochody, 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne oraz 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej. Chociaż przyjęta definicja jest dość ogólna, to nadaje ramy problematyce ubóstwa energetycznego w Polsce. Warto jednak zaznaczyć, że przed jej wprowadzeniem w legislacji już wcześniej poruszane były zagadnienia istotne dla zwalczania tego zjawiska, ale polityka społeczno-klimatyczna

21 Wartości opublikowane przez GUS w *Komunikatach w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2021 i 2022 roku*. Więcej na temat przyczyn inflacji w Polsce można przeczytać w raporcie WiseEuropa, 2022: *Inflacja w czasach kryzysów*: <https://wise-europa.eu/2022/06/13/inflationomics/>.

22 Wyższym limitem – do 2,6 tysięcy kWh – objęte zostały osoby z niepełnosprawnościami, a do 3 tysięcy kWh – rodziny z Kartą Dużej Rodziny oraz rolnicy.

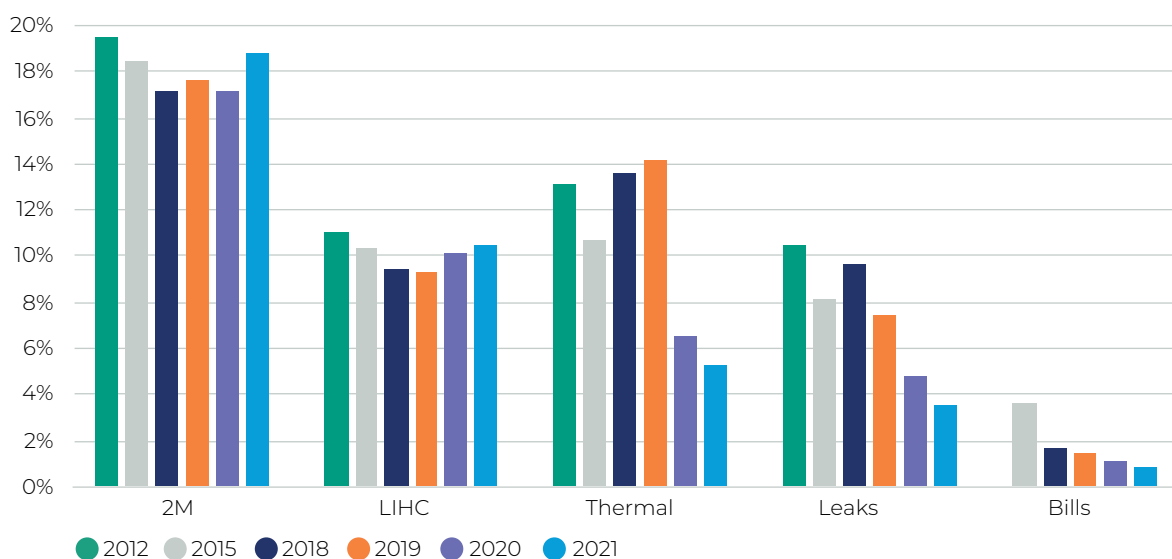
23 Więcej na temat zastosowanych w Polsce mechanizmów wsparcia gospodarstw domowych w radzeniu sobie ze skutkami kryzysu energetycznego można znaleźć w raporcie adelphi, Öko-Institut, Center for the Study of Democracy (CSD), WiseEuropa, 2022: *Supporting households in the energy price crisis: A comparative analyses of approaches in Germany, Poland and Romania*.

24 Dz.U. 2022 poz. 1: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000001>.

w tym zakresie była dotychczas doraźna, niestrategiczna i mało skuteczna²⁵. Natomiast pojęcie ubóstwa transportowego nie występuje obecnie w polskich przepisach, a na poziomie unijnym nie zostały jeszcze określone wskaźniki do jego pomiaru.

Krajowy poziom ubóstwa energetycznego raportowany przez GUS mierzony jest za pomocą wskaźników takich jak 2M i LIHC, szerzej opisanych w sekcji metodycznej raportu i obliczanych na podstawie danych z BBGD, jak również miar wyznaczanych w oparciu o badanie EU-SILC, takich jak²⁶:

- *Thermal* (niewystarczający komfort cieplny) – udział procentowy gospodarstw domowych, które nie są w stanie utrzymać temperatury w swoich domach na komfortowym poziomie; wskaźnik subiektywnie wyznaczany na podstawie stanu zadeklarowanego przez gospodarstwo domowe;
- *Leaks* (problemy ze stanem budynku) – udział procentowy gospodarstw domowych mieszkających w domach z przeciekającym dachem, zawilgoconymi ścianami, podłogami lub fundamentami, butwiejącymi oknami lub podłogami;
- *Bills* (zdolność do terminowego opłacania rachunków) – udział procentowy gospodarstw domowych, wykazujących zaległości w opłatach za energię.



Wykres 1. Wartości wybranych wskaźników ubóstwa energetycznego w Polsce w latach 2012-2021

Źródło: GUS, Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 roku

Bazując na wskaźnikach uwzględniających zarówno wysokość dochodu, jak i poziom wydatków na cele energetyczne (LIHC i 2M), udział gospodarstw domowych ubogich energetycznie w 2020 roku w Polsce wyniósł od 10 do 17%.

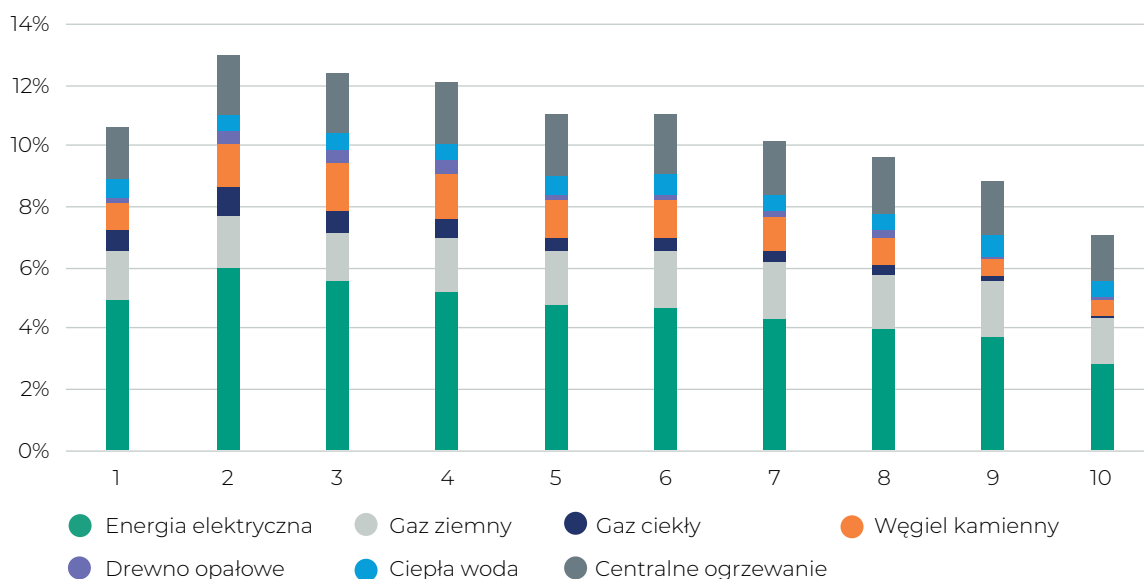
²⁵ Klub Jagielloński, 2023: *Jest drogo, będzie drożej? Gospodarne państwo odpowiedzi na ubóstwo energetyczne.*

²⁶ GUS, 2023: *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 roku.*

Wartości pozostałych miar ubóstwa energetycznego (*Thermal, Leaks oraz Bills*) były w tym samym roku znacznie niższe i kształtowały się na poziomie od 1 do ponad 6%. Istotne różnice wartości wskaźników uwiadcniają jeden z problemów wyznaczania poziomu ubóstwa energetycznego, jakim jest trudność wyboru kryterium identyfikacji, umożliwiającego precyzyjną selekcję gospodarstw domowych dotkniętych tym zjawiskiem, znajdujących się w trudnej sytuacji i wymagających pomocy. Porównując wielkości poszczególnych wskaźników w latach 2012-2020 można stwierdzić, że poziom ubóstwa energetycznego w tym okresie uległ obniżeniu. Poza ogólną poprawą sytuacji materialnej gospodarstw domowych przyczyniła się do tego stabilna sytuacja na rynku energii, skutkująca względnie stałymi cenami nośników energii w latach 2012-2020. W efekcie gwałtownego wzrostu cen surowców poziom ubóstwa energetycznego w Polsce mierzony za pomocą wskaźników LIHC i 2M wzrósł jednak w 2021 roku i wyniósł od niecałych 11 do prawie 19%, pomimo konsekwentnie malejących wartości pozostałych miar. Biorąc pod uwagę zeszłoroczny wzrost cen energii, można spodziewać się, że poziom ubóstwa energetycznego w 2022 roku był jeszcze wyższy.

Nośniki energii wykorzystywane do celów grzewczych przez gospodarstwa domowe bez dostępu do sieci ciepłowniczej w Polsce to głównie węgiel kamienny, gaz ziemny i drewno opałowe.

Wysoki udział gospodarstw ogrzewających domy węglem kamiennym i gazem ziemnym stanowi ryzyko znacznego wzrostu wydatków na cele energetyczne wraz z rozpoczęciem funkcjonowania EU ETS 2 ze względu na ich wysoką emisyjność.

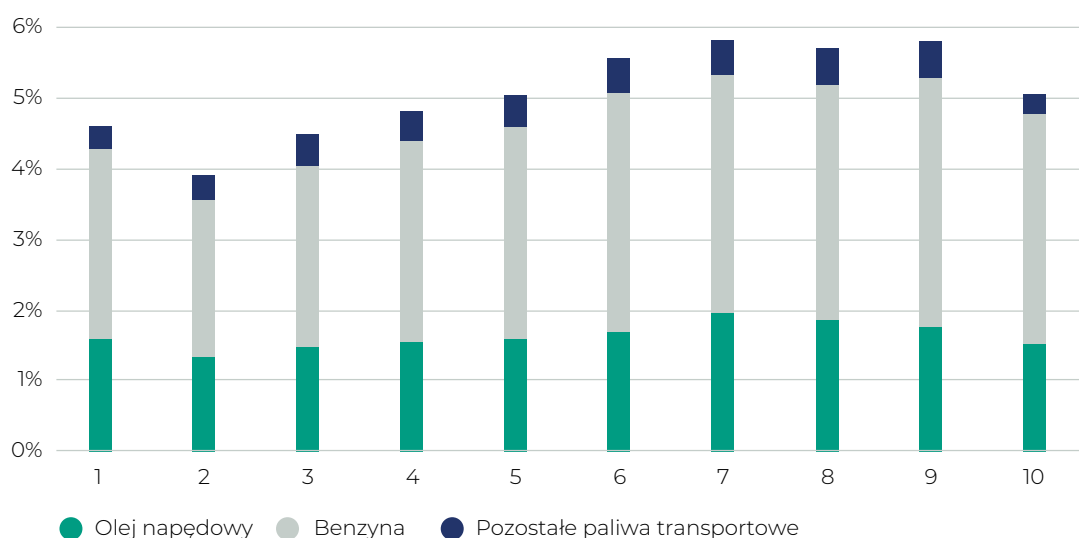


Wykres 2. Udział wybranych kategorii kosztów na cele energetyczne w odniesieniu do całkowitych wydatków gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Koszty ponoszone przez gospodarstwa domowe na zakup energii i paliw do celów grzewczych stanowią w przybliżeniu 10% ich całkowitych wydatków. Wartości te różnią się jednak znacznie w zależności od grupy decylowej.

Najniższy udział kosztów energii, na poziomie 7%, występuje w najzamożniejszych gospodarstwach domowych (10. decyl), a najwyższy, na poziomie 13%, w gospodarstwach prawie najuboższych (2. decyl). Największy udział w wydatkach gospodarstw domowych na cele energetyczne stanowi energia elektryczna – średnio ponad 4%. Znaczne obciążenie finansowe powodują także koszty centralnego ogrzewania, gazu ziemnego i węgla kamiennego. Udział tego ostatniego nośnika jest najwyższy wśród uboższych gospodarstw domowych (decyle 24). Ze względu na wysoką emisyjność węgla kamiennego gospodarstwa te mogą być narażone na wysokie dodatkowe koszty związane z EU ETS 2.



Wykres 3. Udział wybranych kategorii wydatków na cele transportowe w odniesieniu do całkowitych wydatków gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Koszty ponoszone przez gospodarstwa domowe na zakup paliw transportowych stanowią około 5% ich całkowitych wydatków. Wartości te różnią się jednak w zależności od grupy decylowej.

Najniższy udział kosztów paliw silnikowych, poniżej 4%, występuje w gospodarstwach niemal najuboższych (2. decyl), a najwyższy, na poziomie blisko 6%, w gospodarstwach prawie najzamożniejszych (9. decyl). Oznacza to, że – odwrotnie niż w przypadku kosztów na cele energetyczne – udział wydatków związanych z paliwami transportowymi rośnie wraz z dochodem gospodarstwa domowego. Największą składową tego obciążenia stanowi benzyna, której udział w całkowitych wydatkach wynosi około 3%.

2. Wyniki badania

2.1. Analiza jakościowa

Podczas konsultacji przeprowadzonych z ekspertami w dziedzinie energetyki, ochrony środowiska, budownictwa, transportu i dziedzin pokrewnych omówione zostały najistotniejsze kwestie dotyczące wdrożenia i funkcjonowania EU ETS 2 w Polsce. Przeprowadzone rozmowy wykorzystano do sformułowania wniosków na temat kluczowych aspektów nowego mechanizmu i jego implementacji w Polsce.

2.1.1. EU ETS 2 dla budynków

Ponad 80% lokali mieszkalnych w Polsce stanowi własność prywatną, a wiele z nich to obiekty stare i nieefektywne energetycznie²⁷. Wprowadzenie EU ETS 2 pogorszy, przynajmniej przejściowo, zwłaszcza sytuację finansową gospodarstw domowych osiągających niskie i średnie dochody. Rozłożenie tego procesu w czasie, przykładowo poprzez przydział darmowych uprawnień i liniowe zmniejszanie ich liczby, pozwoliłoby takim gospodarstwom na stopniowe przystosowywanie się do podwyższonych norm poprzez inwestycje w efektywność energetyczną i zmianę lub dywersyfikację źródeł ciepła. Takie rozwiązanie nie zostało jednak przewidziane w przyjętej legislacji unijnej. Oznacza to, że gospodarstwa o niskich i średnich dochodach z pewnością będą potrzebowały wsparcia bezpośredniego, w szczególności w pierwszych latach funkcjonowania nowego systemu. Najbardziej dotknięte zostaną grupy najuboższe. Należy zwrócić szczególną uwagę na osoby w podeszłym wieku, mieszkające w domach lub mieszkaniach niedostosowanych powierzchniowo do ich potrzeb, a w dodatku nieefektywnych energetycznie.

Wsparcie bezpośrednio do nośników energii, takie jak dodatki osłonowe, powinno mieć charakter jedynie przejściowy i dotyczyć wyłącznie najuboższych.

Zastosowanie doraźnej pomocy finansowej, choć przejściowo poprawi ogólną sytuację osób ubogich, może zamknąć je w pułapce nadmiernego zużycia energii, jeżeli nie będą towarzyszyć jej działania długoterminowe.

Trudna sytuacja ekonomiczna, często połączona z ubóstwem energetycznym, wynika niekiedy z niezaradności bądź niedostatecznej wiedzy. Adekwatne byłoby zatem powołanie asystentów energetycznych, przykładowo przy Gminnych Ośrodkach Pomocy Społecznej (GOPS), którzy prowadziliby lokalne działania na rzecz obniżenia konsumpcji energii²⁸. Pomoc kierowana poprzez asystentów energetycznych obejmowałaby działania behawioralne i edukacyjne, w tym szkolenia w obszarze oszczędzania energii połączone z zachętami do uczestnictwa, a także diagnozę stanu energetycznego gospodarstwa i wsparcie przy składaniu wniosków

27 *Długoterminowa strategia renowacji budynków*, Warszawa, luty 2022: <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/Dlugoterminowa-strategia-renowacji-budynkow>.

28 Doradztwo energetyczne nie jest zagadnieniem nowym, będąc promowanym i wdrażanym przykładowo przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), jednak oferowana pomoc w większym stopniu powinna dotyczyć gospodarstw domowych ubogich energetycznie.

o dotację czy kredyt²⁹. Dopłaty obejmowałyby m.in. urządzenia o wyższej klasie energetycznej, wymianę oświetlenia, termomodernizację i wymianę źródeł ciepła.

2.1.2. EU ETS 2 dla transportu

Średni wiek samochodu osobowego w Polsce wyniósł w 2020 roku około 14 lat, a zdecydowaną większość nowo rejestrowanych pojazdów stanowiły auta używane. W ostatnim czasie sytuacja nie uległa poprawie i w 2021 roku wartość ta wzrosła do 14,5 lat³⁰. Pomijając tzw. pojazdy archiwalne, na koniec 2022 roku liczba samochodów osobowych zarejestrowanych w Polsce wyniosła niecałe 19,7 milionów, z czego zaledwie około 62 tysiące stanowiły auta z napędem elektrycznym³¹.

Zaawansowany wiek pojazdów oraz przeważający udział samochodów z silnikami spalinowymi przełoży się na znaczący wpływ EU ETS 2 na kierowców.

Najbardziej dotknięte niekorzystnymi skutkami wprowadzenia nowych zasad opodatkowania emisji będą grupy najsłabsze ekonomicznie, jeżdżące najstarszymi samochodami i mające ograniczone możliwości ich wymiany. Będą one potrzebowały dotacji – dopłat lub zachęt finansowych – do zakupu samochodów nisko- i zeroemisyjnych, jednak zmniejszenie średniej emisyjności pojazdów będzie procesem znacznie dłuższym i wymagającym także rozwoju infrastruktury. Władze lokalne powinny przejściowo stwarzać przywileje dla samochodów elektrycznych i wodorowych, a następnie stopniowo wygaszać je wraz z upowszechnianiem się technologii. Wspomaganie zielonej mobilności nie pomoże jednak najuboższym, których pomimo dopłat nie będzie stać na zakup niskoemisyjnych pojazdów. Poza bezpośrednią pomocą finansową środki z SCF i dochodów ze sprzedaży nowych uprawnień do emisji należy wykorzystać, aby umożliwić samorządom rozwój transportu zbiorowego, w tym zwiększenie liczby połączeń autobusowych i kolejowych, a także inwestycje w wymianę floty na pojazdy zasilane energią elektryczną czy wodorem oraz hybrydowe. Ponadto środki z Funduszu powinny być przeznaczone na dopłaty do biletów komunikacji zbiorowej, pokrywając koszt ich zakupu częściowo lub w całości, w zależności od sytuacji materialnej gospodarstwa. Stanowiłyby to bodziec do zmniejszenia użycia samochodów osobowych na rzecz transportu publicznego.

2.1.3. Wykorzystanie środków z SCF

Chociaż kosztów społecznych wynikających z wprowadzenia EU ETS 2 w Polsce w pierwszych latach funkcjonowania systemu prawdopodobnie nie uda się wyeliminować w całości, to SCF powinien być w stanie znacząco złagodzić jego negatywne skutki³². Wsparcie finansowe powinno być kierowane w sposób, który zmaksymalizuje pozytywny wpływ środowiskowy

29 Formą zachęt do uczestnictwa w szkoleniach z oszczędzania energii mogłyby być organizowane równoległe wydarzenia, przykładowo dla rodzin z dziećmi lub seniorów, oferujące dodatkowe aktywności czy konkursy.

30 Na podstawie danych z raportów Europejskiego Stowarzyszenia Producentów Pojazdów (ACEA) na temat stanu samochodów użytkowanych w Europie: *Vehicles in use, Europe 2022* oraz *Vehicles in use, Europe 2023*. Instytut Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR szacuje średni wiek auta w Polsce w 2022 roku na blisko 16 lat.

31 Na podstawie danych Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) oraz Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego (PZPM). Pojęcie pojazdu archiwalnego oznacza auta istniejące w bazach CEPiK, jednak realnie niewykorzystywane, niewyrejestrowane, nieanulowane, w przypadku których upłynęło ponad 10 lat od daty pierwszej rejestracji w Polsce, ale w okresie 6 lub więcej lat nie wpłynął żaden komunikat aktualizujący z organów rejestrujących.

32 Stwierdzenie to zostało zweryfikowane w dalszej części opracowania dotyczącej analizy ilościowej w podpunkcie *Badanie wpływu wsparcia bezpośredniego z SCF na łagodzenie skutków EU ETS 2*.

w odniesieniu do jak największej liczby kwalifikowanych interesariuszy. Istotne jest jednak zaplanować redystrybucję dochodów tak, aby bezpośrednia pomoc skierowana była do najbardziej jej potrzebujących.

Wspieranie dotacjami wszystkich gospodarstw domowych nie rozwiąże przyczyny problemu, jaką jest wysoka emisja CO₂ wynikająca ze struktury wykorzystywanych nośników energii.

Wspomaganie innych kategorii społecznych powinno być oparte na dofinansowaniu działań na rzecz obniżenia emisyjności gospodarstw domowych poprzez poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie zużycia paliw kopalnych, takich jak węgiel kamienny, ropa naftowa i gaz ziemny. Oznacza to potrzebę wzmocnienia inicjatyw promujących i wspierających termomodernizację budynków oraz wymianę źródeł ogrzewania i samochodów osobowych na nisko- lub zeroemisyjne. Pomoc skierowana do szerszego grona odbiorców mogłaby również uwzględniać różne formy obniżek podatkowych, takich jak ulgi, odliczenia czy zwolnienia z podatku. W przypadku pozostałych rodzajów wsparcia osłonowego kluczowe jest stosowanie kryterium dochodowego.

W efektywnym wydatkowaniu środków z Funduszu ważną rolę będzie odgrywać zaangażowanie zarówno władz centralnych, jak i lokalnych. Rolą władz centralnych będzie w tym zakresie wypracowanie odpowiednich uwarunkowań prawnych, kontrola zasadności finansowanych inicjatyw oraz postępów w ich realizacji. Władze lokalne powinny natomiast w całości przejąć zadania osłonowe, mające na celu ograniczanie regresywnych skutków EU ETS 2 wśród najbardziej potrzebujących gospodarstw domowych, ponieważ są w stanie skuteczniej je zidentyfikować.

Do 30 czerwca 2025 roku Polska powinna przedłożyć KE plan społeczno-klimatyczny zawierający spójny zestaw istniejących lub nowych krajowych środków i inwestycji na rzecz złagodzenie skutków nowych opłat za emisję gazów cieplarnianych wśród gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu w trudnej sytuacji. Plan będzie uwzględniał krajowe oraz, w stosownych przypadkach, lokalne i regionalne środki i inwestycje nakierowane na renowację budynków oraz obniżenie emisyjności ich ogrzewania i chłodzenia, w tym integrację wytwarzania energii odnawialnej i jej magazynowania oraz zwiększenie wykorzystania bezemisyjnych i niskoemisyjnych środków transportu. Określone zostaną planowane kamienie milowe, szacunkowe koszty oraz harmonogram realizacji działań, które mają zostać zakończone do 31 lipca 2032 roku³³.

Plan społeczno-klimatyczny będzie wymagał konsultacji publicznych z władzami lokalnymi i regionalnymi, przedstawicielami zrzeszeń gospodarczych i społecznych, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz innymi zainteresowanymi stronami. Aby przyszłe konsultacje były rzeczowe i konstruktywne, kluczowe jest to, aby temat EU ETS 2 oraz SCF jak najwcześniej pojawił się w debacie publicznej. Podnosząc świadomość obywateli, zwiększa się bowiem szansę na lepsze przygotowanie do nadchodzących zmian. Kieruje się także opinie publiczną na transparentność wydatkowania środków – kluczowy aspekt przyszłego funkcjonowania SCF, także w kontekście niedostatecznej przejrzystości wydatkowania środków z obecnego systemu ETS w Polsce.

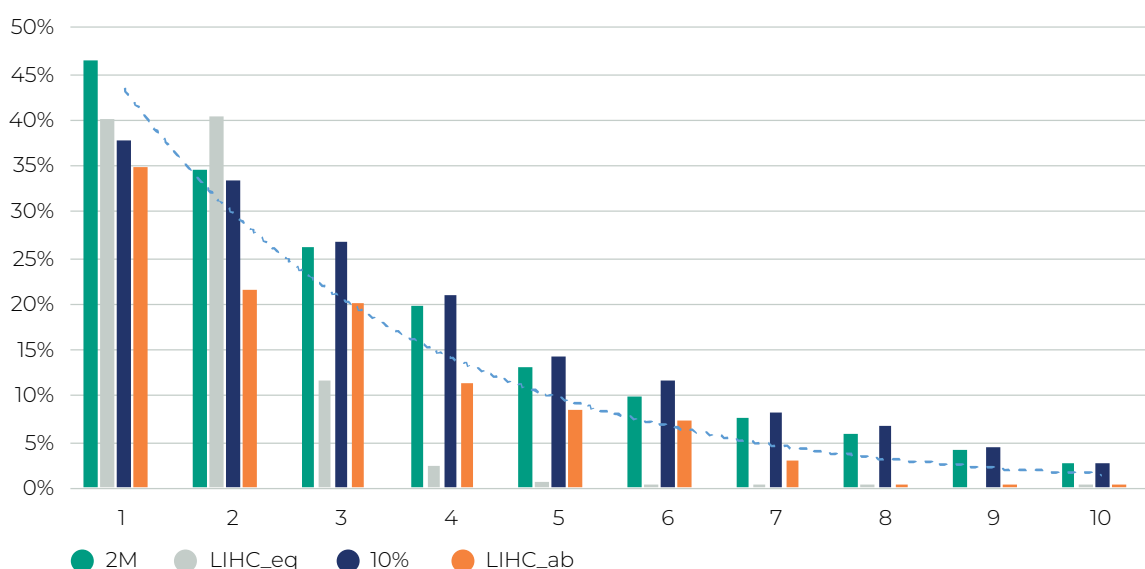
³³ Więcej na temat możliwych działań i inwestycji do sfinansowania w ramach budżetu SCF dowiedzieć się można z raportu adelphi, Öko-Institut, CSD, WiseEuropa, 2023: *Putting the ETS 2 and Social Climate Fund to Work*.

2.2. Analiza ilościowa

W celu weryfikacji założeń analizy jakościowej odnośnie grup odbiorców (najbardziej) narażonych na negatywne skutki wprowadzenia EU ETS 2 i wymagających (największego) wsparcia, zostały ze sobą porównane wartości wybranych wskaźników ubóstwa energetycznego i transportowego wśród gospodarstw domowych o określonych cechach. Dodatkowo oszacowane zostały przybliżone efekty nowego systemu na dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce oraz wpływ wsparcia bezpośredniego na ich łagodzenie.

2.2.1. Identyfikacja gospodarstw domowych narażonych na ubóstwo energetyczne

Aby lepiej zobrazować zjawisko ubóstwa energetycznego, poniżej zaprezentowane zostały wartości wybranych wskaźników dla grup decylowych wyznaczonych w oparciu o ekwiwalentne dochody rozporządalne gospodarstw domowych. Miara LIHC przedstawiona została w dwóch wariantach, obliczonych na podstawie ekwiwalentnych (LIHC_eq) i bezwzględnych (LIHC_ab) wielkości wydatków oraz dochodów.

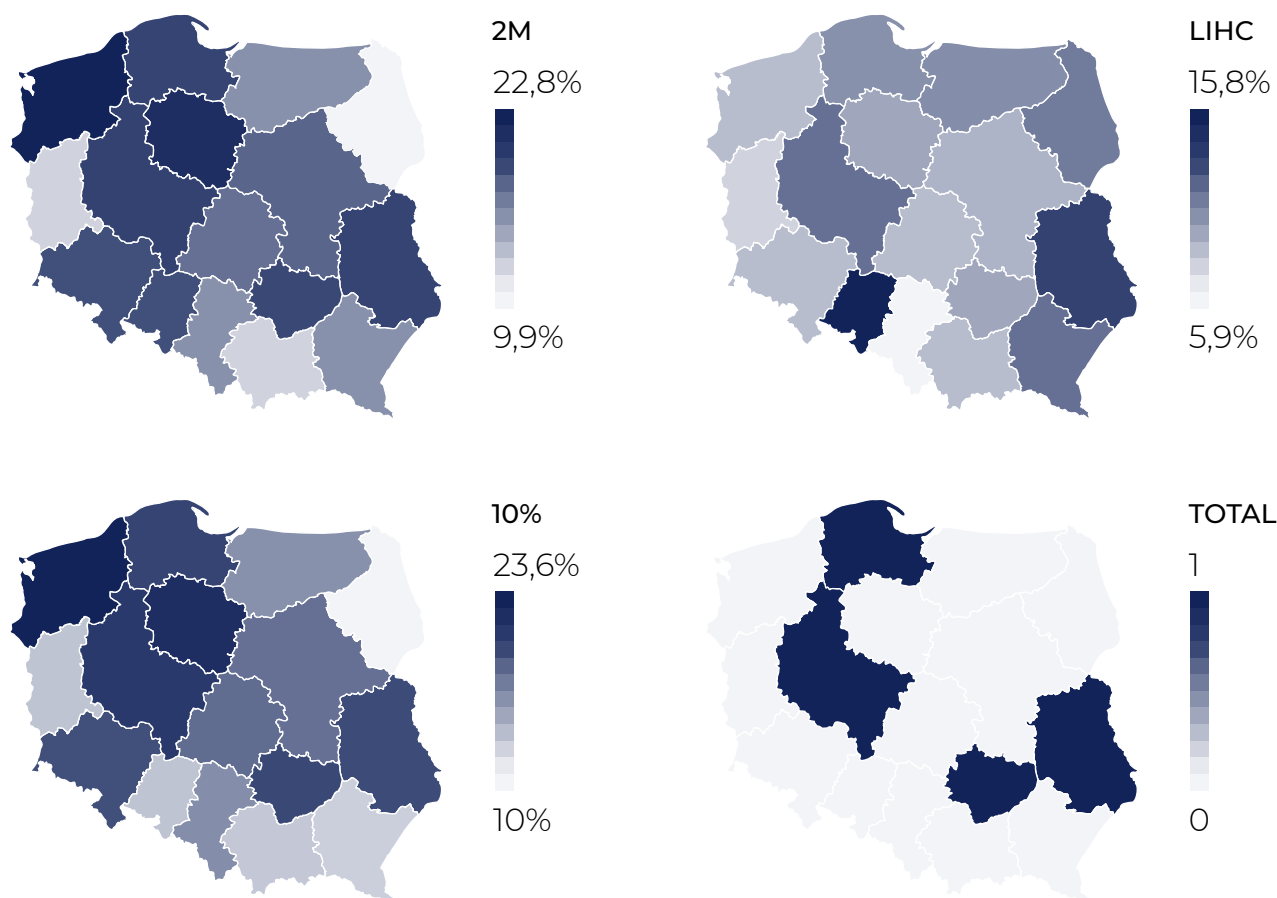


Wykres 4. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządального

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że niezależnie od zastosowanej metody pomiaru, najwyższy poziom ubóstwa energetycznego występuje w gospodarstwach domowych należących do najniższych grup decylowych, w szczególności 1. i 2., w których odsetek ubogich energetycznie dla większości miar wynosi od 30 do ponad 40%. Wraz ze wzrostem dochodu poziom ubóstwa energetycznego spada, w szczególności w przypadku wskaźnika LIHC.

Poza aspektem dochodowym na poziom ubóstwa energetycznego mogą mieć również wpływ inne czynniki, w tym miejsce zamieszkania. Poniżej przedstawiono wartości wskaźników dla gospodarstw domowych w poszczególnych województwach. Oprócz zastosowania wcześniej omawianych miar, wyznaczone zostały także województwa, dla których wartości wszystkich trzech wskaźników ubóstwa energetycznego przekraczają średnią krajową (TOTAL).



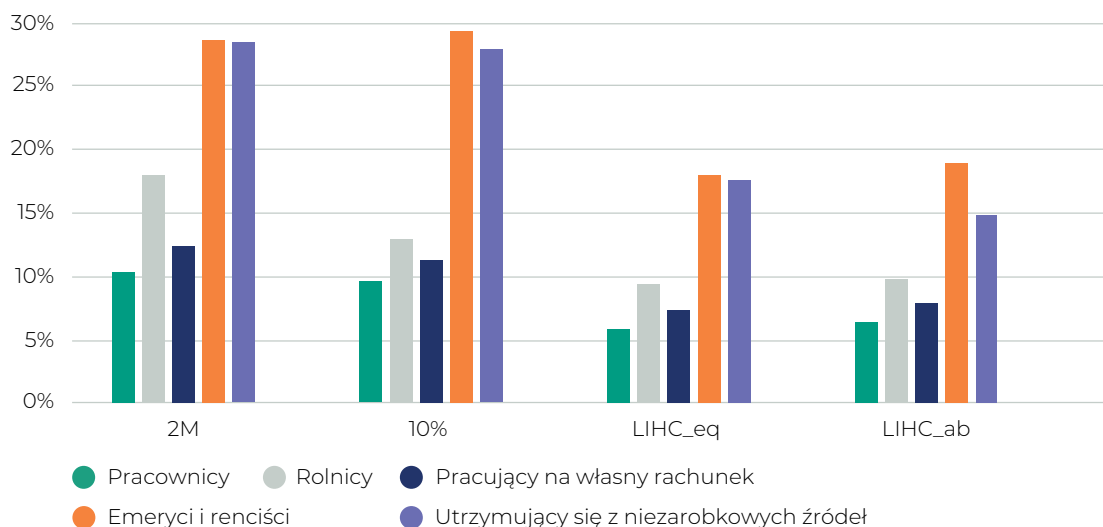
Wykres 5. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na województwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Najwyższy odsetek gospodarstw domowych ubogich energetycznie wyznaczony w oparciu o wskaźniki 2M i 10% znajduje się w województwach wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim (od 21 do ponad 23%), natomiast w oparciu o wskaźnik LIHC – w województwach wielkopolskim, lubelskim i opolskim (od 13 do niemal 16%). Tylko w czterech województwach (lubelskim, pomorskim, świętokrzyskim i wielkopolskim) wartości wszystkich wskaźników są wyższe od ich średnich krajowych.

Kolejnym kryterium podziału gospodarstw domowych jest klasa społeczno-ekonomiczna. Kategorie obejmują tu pracowników, rolników, prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, emerytów i rencistów oraz utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych, dla których wyłącznym lub przeważającym źródłem utrzymania są zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia pieniężne i niepieniężne udzielone na podstawie ustawy o pomocy społecznej, pieniężne dodatki mieszkaniowe, zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, alimenty, darowizny, dochody z tytułu własności i z wynajmu nieruchomości³⁴.

³⁴ Kategorie klas społeczno-ekonomicznych zostały przyjęte zgodnie z terminologią GUS stosowaną w BBGD w 2020 roku.

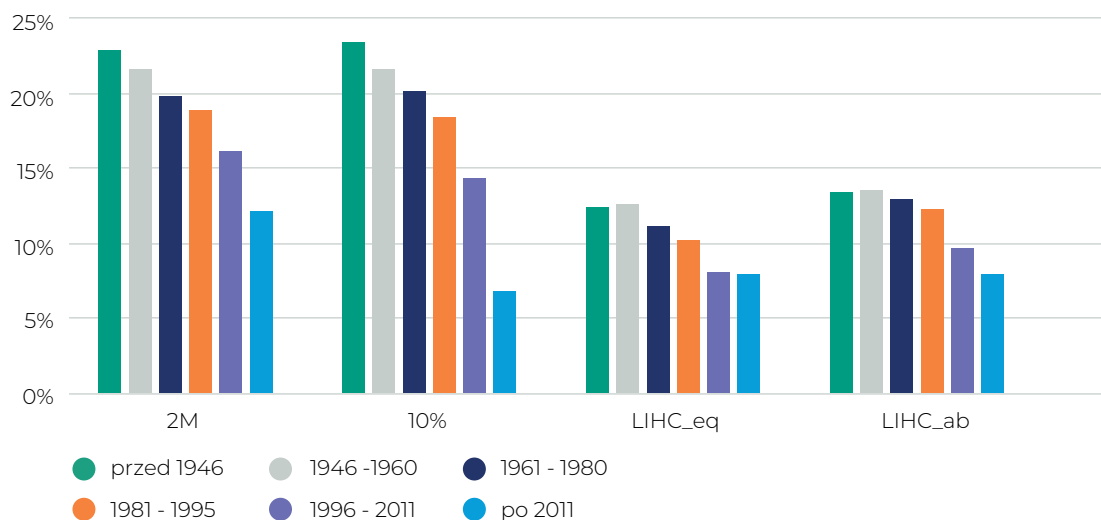


Wykres 6. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy społeczno-ekonomiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Najwyższe wartości wskaźników ubóstwa energetycznego odnotowano w grupie emerytów i rencistów (od 18 do około 30%), utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (od 15 do 28%) oraz rolników (od 10 do 18%).

Poza obszarem zamieszkania oraz cechami społeczno-ekonomicznymi poziom ubóstwa energetycznego zależy również od warunków mieszkaniowych, takich jak stan techniczny budynku. Do przybliżenia tego parametru wykorzystany jest okres wybudowania mieszkania.



Wykres 7. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na okres wybudowania budynku

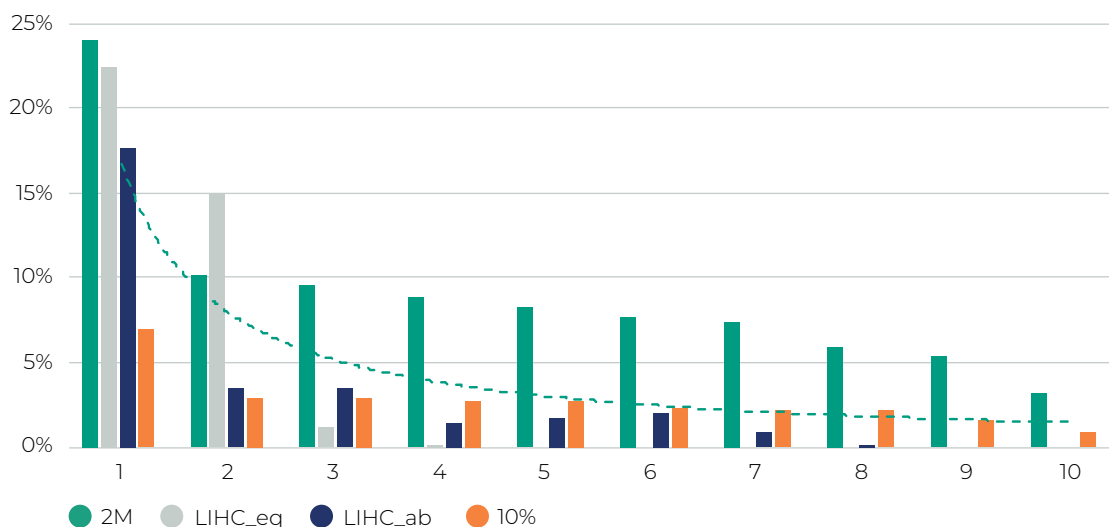
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Dla wszystkich stosowanych w badaniu miar poziom ubóstwa energetycznego wzrasta wraz z wiekiem budynku.

Jest to szczególnie widoczne w przypadku wskaźnika 10%, dla którego wartości znajdują się w przedziale od około 6% w przypadku mieszkań powstałych po 2011 roku do ponad 20% dla mieszkań sprzed 1946 roku.

2.2.2. Identyfikacja gospodarstw domowych narażonych na ubóstwo transportowe

Ze względu na brak oficjalnej definicji ubóstwa transportowego oraz wskaźników umożliwiających wyznaczenie jego poziomu do identyfikacji gospodarstw domowych narażonych na to zjawisko zastosowano miary analogiczne do tych dla ubóstwa energetycznego, zgodnie z opisaną we wstępie metodyką.

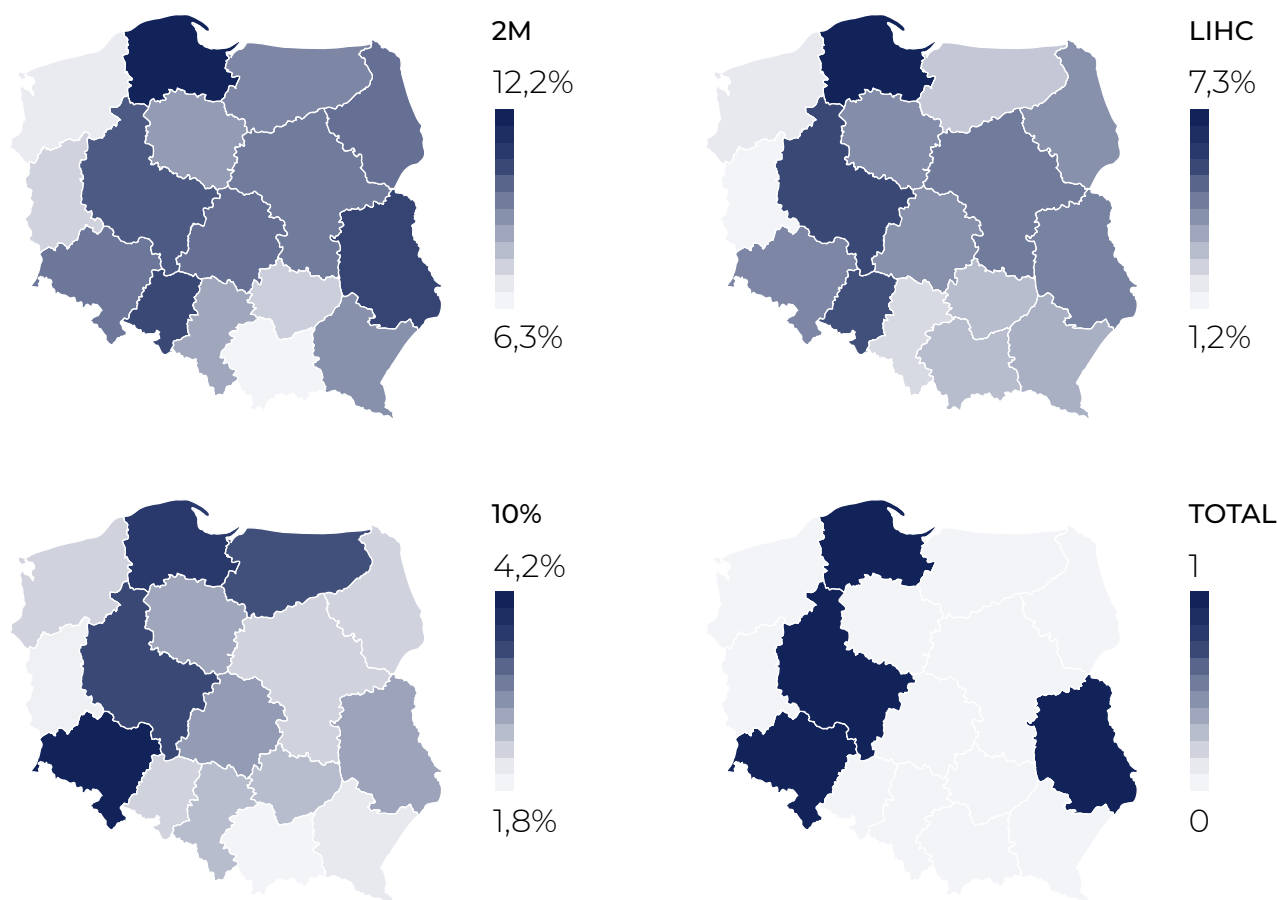


Wykres 8. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Największy odsetek gospodarstw domowych objętych ubóstwem transportowym występuje w najniższych grupach decylowych, w szczególności 1. i 2. W zależności od przyjętego wskaźnika wielkość ta wynosi od kilku do ponad 20% dla 1. i około 15% dla 2. grupy decylowej. Choć są to wartości mniejsze niż w przypadku ubóstwa energetycznego, to jednak wciąż wysokie, szczególnie biorąc pod uwagę mniejszą całkowitą liczbę gospodarstw domowych, których dotyczy wydatki na cele transportowe.

Podobnie jak w przypadku ubóstwa energetycznego, poza aspektem dochodowym na poziom ubóstwa transportowego może mieć wpływ lokalizacja gospodarstwa domowego. Poniżej przedstawiono wartości wskaźników w poszczególnych województwach oraz zidentyfikowano tereny, dla których poziom wszystkich trzech wskaźników ubóstwa energetycznego przekracza średnią krajową.

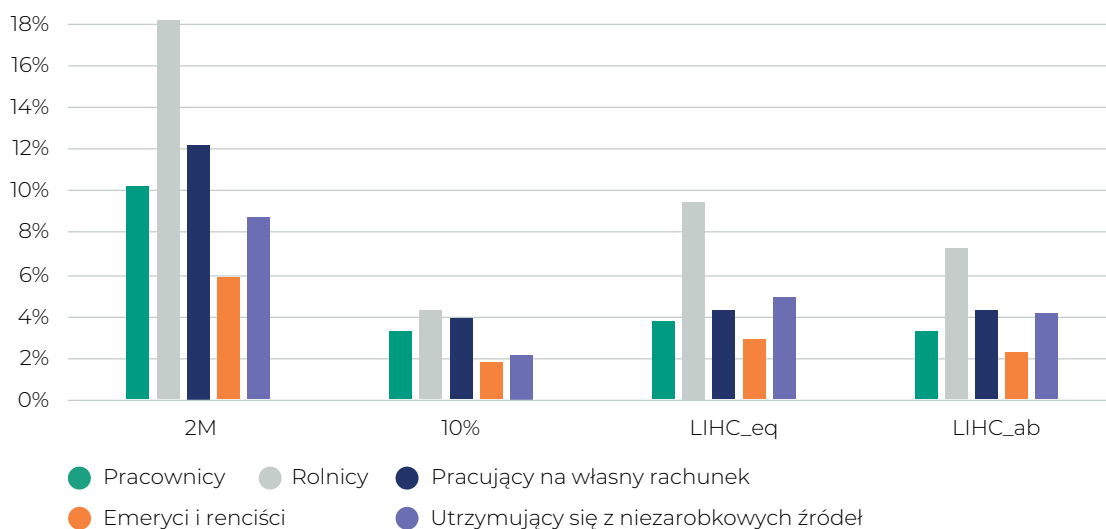


Wykres 9. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na województwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Najwyższy odsetek gospodarstw domowych ubogich transportowo wyznaczony w oparciu o wskaźnik 2M znajduje się w województwach opolskim, lubelskim i pomorskim (od 11 do 12%), LIHC w województwach opolskim, wielkopolskim i pomorskim (od 6 do 7%), a 10% w województwach wielkopolskim, pomorskim i dolnośląskim (od 3 do 4%). Tylko w czterech województwach (dolnośląskim, lubelskim, pomorskim i wielkopolskim) wartości wszystkich wskaźników są wyższe od ich średnich krajowych. Ponadto trzy województwa (lubelskie, pomorskie i wielkopolskie) znalazły się równocześnie w analogicznych zestawieniach dla ubóstwa transportowego i energetycznego.

Kolejne kryteria podziału gospodarstw domowych obejmują klasę społeczno-ekonomiczną, analogicznie jak w przypadku wyznaczania wartości wskaźników ubóstwa energetycznego, a także stopień urbanizacji miejsca zamieszkania, który może decydować o dostępie do komunikacji zbiorowej lub konieczności posiadania samochodu osobowego.

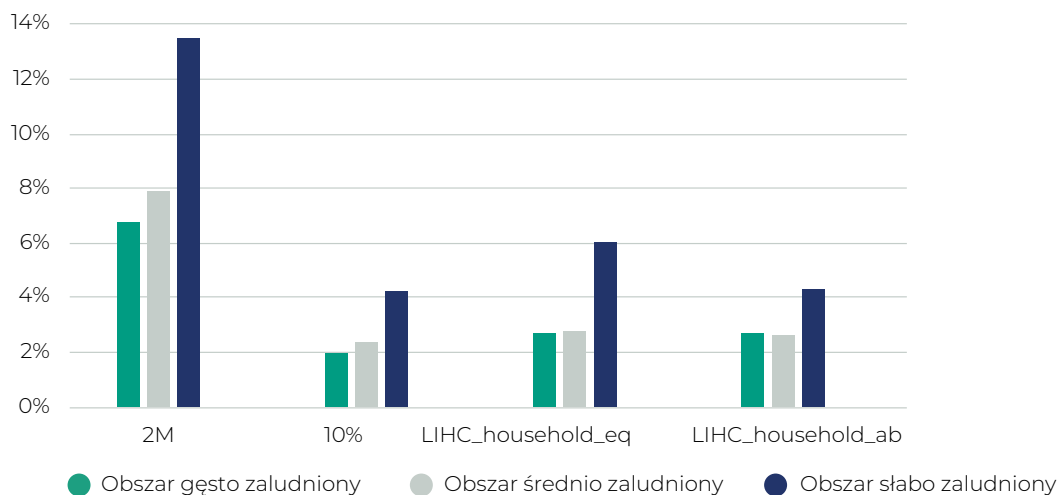


Wykres 10. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy społeczno-ekonomiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Najwyższy udział gospodarstw domowych objętych ubóstwem transportowym dotyczy rolników, pracujących na własny rachunek oraz utrzymujących się z niezarobkowych źródeł.

W zależności od przyjętego wskaźnika poziom ubóstwa transportowego wśród rolników wynosi od 4 do ponad 18%. Najniższy udział gospodarstw domowych objętych ubóstwem transportowym przypada na emerytów i rencistów.



Wykres 11. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na gęstość zaludnienia obszaru zamieszkania³⁵

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

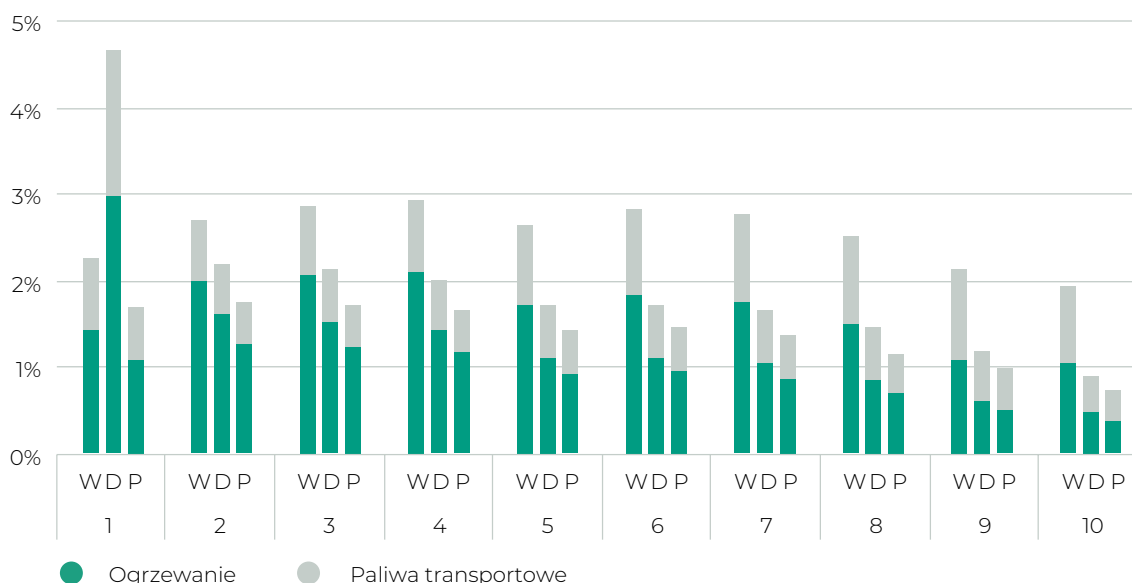
³⁵ Obszary słabo zaludnione odpowiadają terenom wiejskim, średnio zaludnione małym miastom i przedmieściami, a gęsto zaludnione miastom.

Na podstawie wskaźników wyznaczonych w podziale na gęstość zaludnienia zamieszkanego przez gospodarstwo domowe obszaru można stwierdzić, że zdecydowanie najbardziej narażeni na ubóstwo transportowe są mieszkańcy wsi.

Odpowiada to wykazanemu wcześniej wysokiemu poziomowi ubóstwa transportowego wśród rolników.

2.2.3. Badanie wpływu EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych

Aby ocenić wpływ EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych, oszacowano wielkość emisji przypadającą na zużycie poszczególnych nośników energii³⁶. Dodatkowy koszt wynikający z EU ETS 2 obliczony został przyjmując cenę nowych uprawnień do emisji na poziomie 70 euro za tonę, a następnie odniesiony do całkowitych wydatków, dochodu rozporządzalnego oraz przychodu netto gospodarstw.



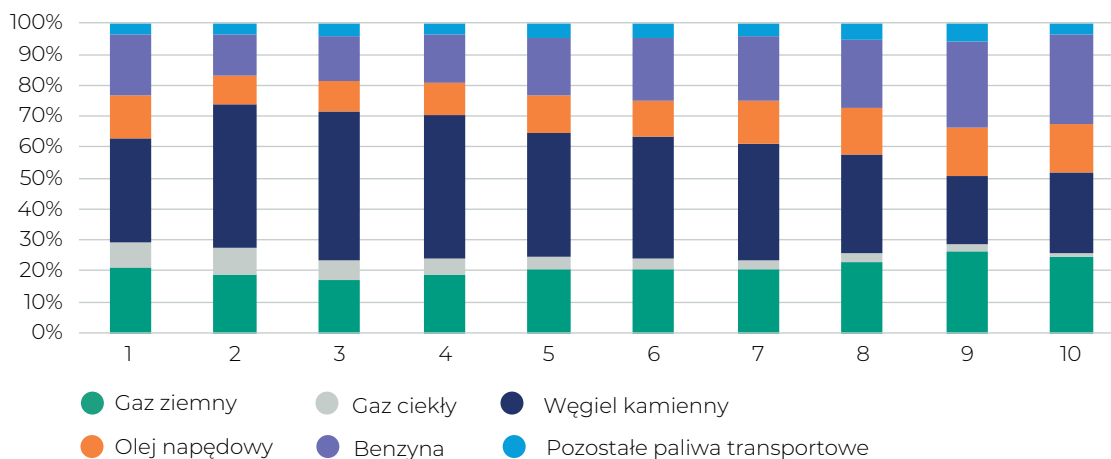
Wykres 12. Udział dodatkowych kosztów na ogrzewanie i paliwa transportowe wynikających z EU ETS 2 w wydatkach (W), dochodzie rozporządzalnym (D) oraz przychodzie netto (P) gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

W zależności od przyjętego poziomu odniesienia i bez uwzględnienia programów pomocowych wprowadzenie EU ETS 2 będzie się wiązać ze spadkiem dobrobytu gospodarstw domowych o około 1,2–2,5%. W przypadku gospodarstw domowych w niższych grupach decylowych efekt ten będzie wynikał głównie z większych wydatków na ogrzewanie. Wysoki poziom udziału kosztów EU ETS 2 w dochodzie rozporządzalnym w pierwszej grupie decylowej spowodowany jest potraktowaniem wartości dochodu równych 0 jako prawidłowe i uwzględnieniem ich w analizie.

³⁶ Spadek dobrobytu gospodarstwa domowego rozumiany jest jako utrata środków finansowych w odniesieniu do całkowitych wydatków lub dochodu.

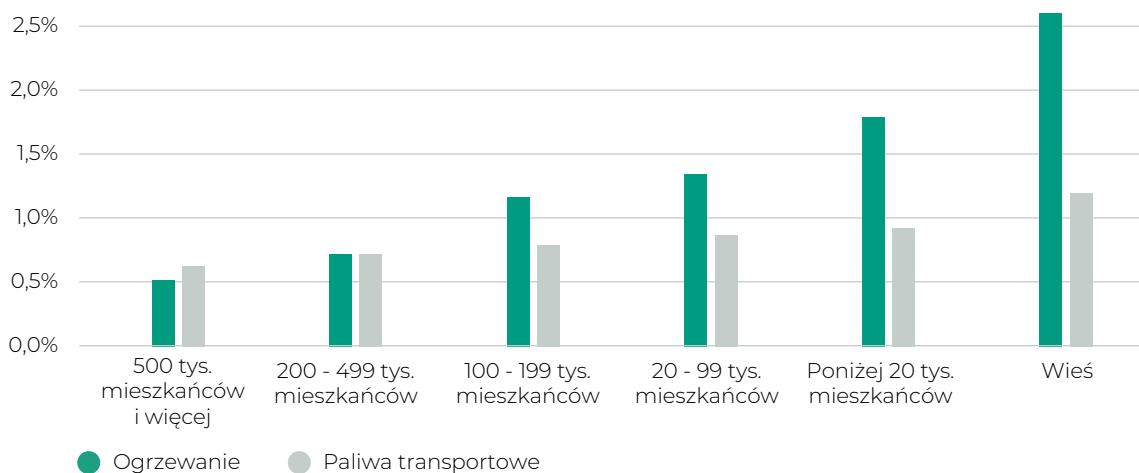
Aby poznać przyczynę spadku dobrobytu w poszczególnych grupach decylowych gospodarstw domowych, poniżej zaprezentowano strukturę dodatkowych kosztów wynikających z wdrożenia EU ETS 2 w podziale na paliwa.



Wykres 13. Struktura dodatkowych kosztów wynikających z wdrożenia EU ETS 2 w Polsce w podziale na wybrane paliwa w poszczególnych grupach decylowych ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

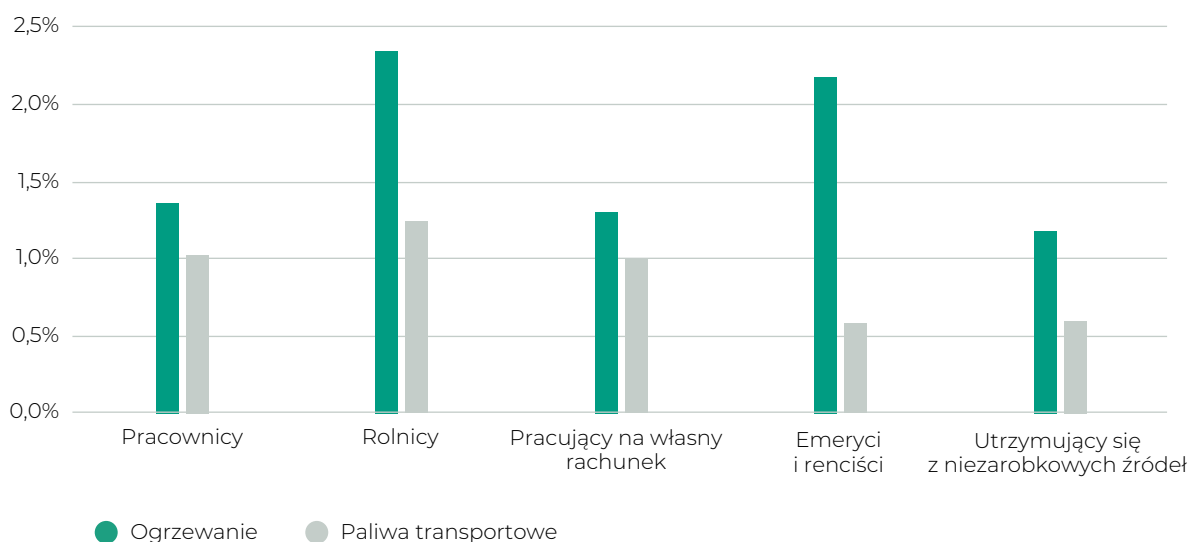
Wśród uboższych gospodarstw domowych dodatkowe koszty związane z EU ETS 2 wynikają przede wszystkim z emisji CO₂ ze spalania węgla kamiennego – blisko 50% w decylach 2-4. W przypadku zamożniejszych gospodarstw, w szczególności 9-10. decylu, dodatkowe koszty pochodzą głównie ze spalania paliw silnikowych, takich jak benzyna i olej napędowy. Wydatków na cele grzewcze nie da się znacząco ograniczyć bez termomodernizacji lub zmiany źródła ogrzewania, a na wykonanie tych inwestycji potrzeba czasu oraz środków finansowych. Oznacza to, że gospodarstwa ubogie, szczególnie narażone na negatywne skutki EU ETS 2, mogą początkowo wymagać wsparcia bezpośredniego, które złagodzi gwałtowny wzrost cen nośników energii.



Wykres 14. Udział dodatkowych kosztów na ogrzewanie i paliwa transportowe wynikających z EU ETS 2 w wydatkach gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na klasę miejscowości zamieszkania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

Dodatkowe wydatki związane z EU ETS 2 najbardziej odczują mieszkańcy wsi i mniejszych miejscowości, dla których spadek dobrobytu może wynieść od około 3 do ponad 3,5%. Efekt ten w dużej mierze spowodowany jest brakiem sieci ciepłowniczej na terenach wiejskich oraz w mniejszym stopniu przez większe zużycie paliw transportowych.



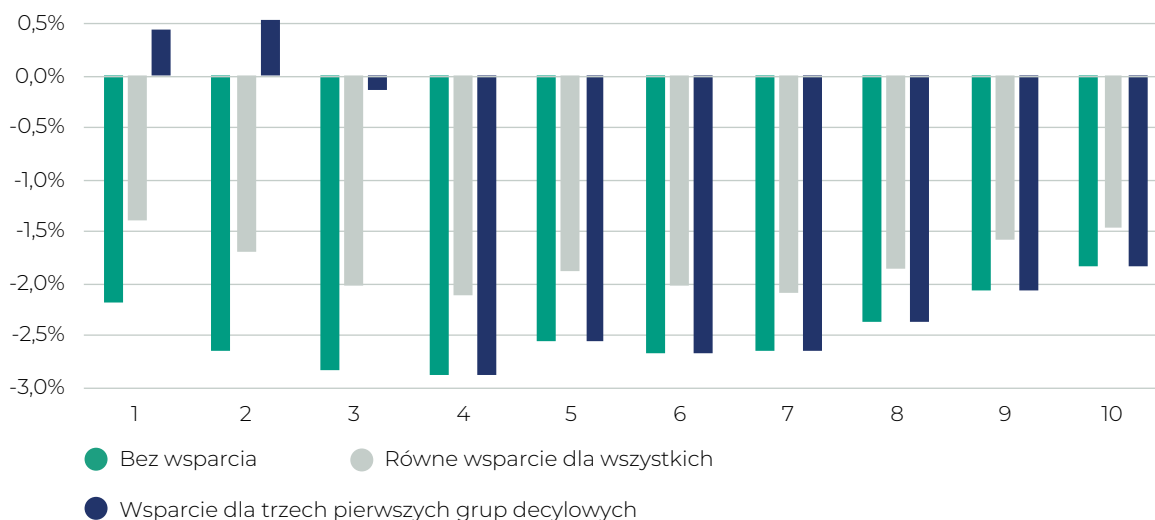
Wykres 15. Udział dodatkowych kosztów na ogrzewanie i paliwa transportowe wynikających z EU ETS 2 w wydatkach gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy społeczno-ekonomiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku

W odniesieniu do grup społeczno-ekonomicznych EU ETS 2 będzie miał największy wpływ na rolników oraz emerytów i rencistów. W przypadku pierwszej kategorii związane jest to zarówno z wydatkami na cele grzewcze, jak i stosunkowo dużym wzrostem kosztów transportowych. Znaczny spadek dobrobytu wśród emerytów i rencistów to przede wszystkim efekt dodatkowych kosztów ogrzewania.

2.2.4. Badanie wpływu wsparcia bezpośredniego z SCF na łagodzenie skutków EU ETS 2

Zakładając, że EU ETS 2 zacznie obowiązywać z początkiem 2027 roku, w ramach SCF zostanie Polsce przyznane około 11,4 mld euro. Uwzględniając dodatkowe 25% wkładu własnego szacunkowy łączny koszt krajowego planu społeczno-klimatycznego na lata 2026-2032 powinien wynieść około 15,2 mld euro. Udział kosztów środków zapewniających tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów nie może jednak stanowić w nich więcej niż 37,5%, tj. 5,7 mld euro. Oznacza to roczny budżet na wsparcie bezpośrednie na poziomie około 800 mln euro. Poniżej zaprezentowano wpływ przeznaczenia tych środków na złagodzenie spadku dobrobytu, wynikającego ze wzrostu cen nośników energii po wdrożeniu w Polsce EU ETS 2, w trzech scenariuszach – bez wsparcia, równe wsparcie dla wszystkich, wsparcie tylko dla gospodarstw domowych należących do trzech pierwszych grup decylowych.



Wykres 16. Szacowane zmiany dobrobytu gospodarstw domowych w Polsce na skutek wejścia w życie EU ETS 2 w trzech scenariuszach – bez wsparcia, równe wsparcie dla wszystkich, wsparcie dla trzech pierwszych grup decylowych w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BBGD w 2020 roku oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2023/955 z dnia 10 maja 2023 roku w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że alokacja środków na wsparcie bezpośrednie jest zbyt mała, aby całkowicie zniwelować wpływ EU ETS 2 na spadek dobrobytu gospodarstw domowych w Polsce. Jednak w nawiązaniu do wcześniej przeprowadzonej analizy gospodarstwa najbardziej potrzebujące takiej pomocy należą do trzech pierwszych grup decylowych.

Gdyby środki z krajowego planu społeczno-klimatycznego przeznaczone na wsparcie bezpośrednie zostały wydane jedynie na pomoc skierowaną do najuboższych, ich sytuacja pomimo wprowadzenia nowego systemu poprawi się.

Należy również pamiętać, że poza pomocą doraźną SCF przewiduje przede wszystkim finansowanie inwestycji mających na celu redukcję emisji, która to odpowiada za przedstawiany spadek dobrobytu. Oznacza to, że zaplanowane środki w ramach SCF będą w stanie uchronić najuboższe gospodarstwa domowe przed wyższymi kosztami energii i paliw, jednocześnie finansując inne projekty, takie jak termomodernizacja budynków, wymiana źródeł ogrzewania czy rozwój infrastruktury komunikacji zbiorowej. Ponadto prezentowane wartości zostały obliczone dla ekstremalnej ceny CO₂ na poziomie 70 euro za tonę. Nowy system zakłada wprowadzenie mechanizmu stabilności cen, mającego za zadanie utrzymanie cen uprawnień w EU ETS 2 na poziomie do 45 euro za tonę. W takim przypadku obecna alokacja środków na wsparcie bezpośrednie byłaby wystarczająca do zniwelowania spadku dobrobytu wśród pierwszych pięciu grup decylowych gospodarstw domowych.

2.3. Interpretacja wyników

Przeprowadzone badania jakościowe i ilościowe umożliwiły realizację opisanych we wprowadzeniu do raportu celów, takich jak scharakteryzowanie zjawiska ubóstwa energetycznego i transportowego w Polsce, identyfikacja grup gospodarstw domowych najbardziej narażonych na negatywne skutki EU ETS 2 oraz określenie rekomendacji, dotyczących właściwego wykorzystania środków z SCF.

Na podstawie obliczonych wskaźników ubóstwa energetycznego można stwierdzić, że najbardziej narażonymi na to zjawisko są gospodarstwa domowe w trudnej sytuacji materialnej, należące do trzech pierwszych grup decylowych.

Nie oznacza to jednak, że ubóstwo energetyczne pokrywa się z ubóstwem ekonomicznym. Zagadnienia te są ze sobą powiązane, a im uboższe gospodarstwo domowe tym większe ryzyko, że będzie ono ubogie energetycznie, jednak problem dotyczy także gospodarstwa średniozamożne, a w przypadku wskaźników 2M i 10% w niewielkim stopniu nawet te należące do najwyższych grup decylowych.

Stwierdzono również, że ubóstwo energetyczne powszechniej występuje w takich województwach jak lubelskie, pomorskie, świętokrzyskie i wielkopolskie. Dodatkowo wartość wskaźnika przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego przypadającego na jedną osobę w gospodarstwie domowym we wszystkich z nich był niższy od średniej krajowej. Przyglądając się gospodarstwom domowym w kontekście przynależności do określonej grupy społeczno-ekonomicznej, zjawisko ubóstwa energetycznego jest najpowszechniejsze wśród emerytów i rencistów, utrzymujących się z niezarobkowych źródeł oraz rolników. W przypadku dwóch pierwszych kategorii wynika to przede wszystkim z niskich dochodów. Oznacza to, że chociaż wydatki na energię w tych grupach nie są wysokie, to jednak ich udział w dochodzie przewyższa średnią krajową. Na występowanie zjawiska ubóstwa energetycznego wpływa również stan zamieszkiwanego przez gospodarstwo domowe budynku, w badaniu w przybliżeniu odzwierciedlony okresem, w którym został wybudowany. Na podstawie wyników można stwierdzić, że im starszy budynek, tym większe ryzyko wystąpienia zjawiska ubóstwa energetycznego. Wskazuje to jeden z kluczowych kierunków przyszłego wydatkowania środków z SCF w Polsce, jakim jest termomodernizacja i renowacja nieefektywnych budynków.

W ramach badania ilościowego obliczone zostały wartości wskaźników ubóstwa transportowego, analogicznie do tych stosowanych w przypadku ubóstwa energetycznego. Na ich podstawie można stwierdzić, że ubóstwo transportowe w Polsce dotyczy przede wszystkim najuboższe gospodarstwa domowe należące do dwóch pierwszych grup decylowych. Ponadto największy odsetek ubogich transportowo występuje w województwach dolnośląskim, lubelskim, pomorskim i wielkopolskim. Trzy z nich powtarzają się w zestawieniu dla ubóstwa energetycznego. Dodatkowo najbardziej narażeni na wystąpienie tego zjawiska są rolnicy i osoby zamieszkujące obszary słabo zaludnione.

Chociaż otrzymane wyniki ilościowe, a tym samym identyfikacja grup gospodarstw ubogich transportowo na podstawie metod stosowanych do badania ubóstwa energetycznego pokrywa się z opiniami ekspertów, uzyskanymi podczas badań jakościowych, to jednak stosowanie wyłącznie tych wskaźników w analizie ubóstwa transportowego wydaje się niewystarczające.

Nie uwzględniają one jednego z kluczowych aspektów definicji tego zjawiska jakim jest brak lub ograniczony dostęp do transportu niezbędnego do korzystania z podstawowych usług i czynności społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem kontekstu krajowego i przestrzennego. Oznacza to, że zastosowanie metod identyfikacji ubóstwa energetycznego do identyfikacji ubóstwa transportowego wskazuje jedynie czynniki, które mogą się przyczyniać do występowania tego zjawiska, nie obrazując rzeczywistej skali problemu.

O ile zjawisko ubóstwa energetycznego jest w Polsce zagadnieniem znanym i zdefiniowanym, pośrednio obecnym w przepisach i uwzględnionym w wybranych formach wsparcia skierowanego do gospodarstw domowych, o tyle ubóstwo transportowe stanowi nowy, wciąż jeszcze niezbadany problem. Częściej stosowanymi pojęciami, mającymi jednak nieco inne znaczenie, są wykluczenie społeczne związane z transportem czy wykluczenie komunikacyjne. Unijna definicja ubóstwa transportowego związana jest nie tylko z brakiem lub ograniczonym dostępem do transportu niezbędnego do korzystania z podstawowych usług i czynności społeczno-gospodarczych, ale także niezdolnością osób i gospodarstw domowych do pokrycia kosztów transportu lub trudnościami w tym zakresie.

Do badania oraz pomiaru poziomu tego zjawiska niezbędne jest opracowanie właściwych metod i wskaźników.

Jednym z głównych wskazywanych sposobów zmniejszenia ubóstwa transportowego w Polsce jest rozwój transportu zbiorowego, mający na celu zwiększenie liczby oraz częstotliwości dostępnych połączeń autobusowych i kolejowych. Ponadto środki z SCF mogłyby zostać częściowo wykorzystane na dopłaty do biletów takiej komunikacji, w szczególności wśród uboższych gospodarstw domowych. Redukcja emisyjności samochodów osobowych będzie natomiast procesem znacznie dłuższym i wymagającym zainwestowania środków nie tylko w dopłaty czy zachęty finansowe do zakupu samochodów nisko- i zeroemisyjnych, ale również rozwój odpowiedniej infrastruktury. Nie pomoże to jednak najuboższym gospodarstwom domowym, których pomimo dopłat nie będzie stać na zakup takich pojazdów. Oznacza to, że po wprowadzeniu w Polsce EU ETS 2 mogą one wymagać wsparcia bezpośredniego, w szczególności mieszkańcy wsi i małych miast, dla których samochód osobowy często stanowi jedyny dostępny środek transportu, umożliwiający korzystanie z podstawowych usług i czynności społeczno-gospodarczych.

W zależności od przyjętego kryterium dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce bez uwzględnienia wsparcia bezpośredniego z SCF spadnie w wyniku wprowadzenia EU ETS 2 średnio o około 1,2-2,5%.

Najbardziej narażone na negatywne skutki nowego systemu są gospodarstwa ubogie i średniozamożne, mieszkańcy wsi i mniejszych miejscowości, rolnicy oraz emeryci i renciści.

Grupy te pokrywają się ze zidentyfikowanymi wcześniej czynnikami wpływającymi na występowanie ubóstwa energetycznego i transportowego. Wynika to zarówno z niższego poziomu dochodów w tych gospodarstwach domowych, jak i struktury oraz ilości wykorzystywanych nośników energii i paliw silnikowych. Wśród ubogich gospodarstw domowych dodatkowe koszty związane z EU ETS 2 wynikają przede wszystkim ze zużycia węgla kamiennego, a wśród zamożniejszych gospodarstw ze spalania paliw transportowych.

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że alokacja środków na wsparcie bezpośrednie powinna być wystarczająca, aby zniwelować wpływ EU ETS 2 na spadek dobrobytu gospodarstw domowych w Polsce należących do pierwszych trzech lub pięciu grup decylowych, w zależności od przyjętej maksymalnej ceny uprawnień do emisji, kolejno 70 lub 45 euro za tonę CO₂.

Oznacza to, że bezpośrednie wsparcie finansowe powinno być kierowane jedynie do wybranej grupy gospodarstw, przede wszystkim o niskich dochodach. Większość środków z SCF musi być przeznaczona na działania redukujące emisję CO₂, przyczyniając się w kolejnych latach funkcjonowania EU ETS 2 do zmniejszenia wynikających z niego dodatkowych kosztów średnio we wszystkich grupach decylowych gospodarstw domowych. Niezbędne są działania dążące nie tylko do obniżenia zużycia energii, ale także do zmniejszenia ilości wykorzystywanych paliw kopalnych, przede wszystkim węgla kamiennego, którego cena ze względu na wysoką emisyjność wzrośnie najbardziej. Do efektywnego zagospodarowania środków z SCF niezbędne są jednak nie tylko plany inwestycyjne i programy oferujące dofinansowanie, ale również świadomość obywateli oraz odpowiednie rozwiązania administracyjne, mające na celu właściwe rozdystrybuowanie tych funduszy pomiędzy gospodarstwami domowymi. Informacje na temat możliwości uzyskania wsparcia z inicjatyw finansowanych z budżetu SCF powinny być powszechnie dostępne, a sama procedura ubiegania się o pomoc niezbyt skomplikowana. W tym celu niezbędna jest wzajemna współpraca pomiędzy przedstawicielami władz centralnych i lokalnych. Rolą tych pierwszych powinno być wypracowanie odpowiednich uwarunkowań prawnych w zakresie pozyskania środków z nowych lub istniejących programów, drudzy odpowiedzialiby za identyfikację gospodarstw pasujących do określonego rodzaju oferowanego wsparcia, pomagając im je pozyskać.

Podsumowanie

Wyzwania i szanse związane z EU ETS 2

- Wejście w życie nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, obejmującego budynki i transport drogowy, stanowi wcale nie tak odległą wizję przyszłości. Ustanawiający go pakiet legislacyjny został już przyjęty, co oznacza, że najbliższe lata należy poświęcić na przygotowanie się do nadchodzących zmian. W tym celu powinno się dostrzegać zarówno wyzwania, jak i szanse z nimi związane.

Jednym z głównych wyzwań wdrożenia EU ETS 2 w Polsce wskazywanym przez ekspertów są kwestie społeczno-ekonomiczne.

- Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że są to obawy uzasadnione. Nowy system będzie stanowił niemałe obciążenie finansowe, w szczególności dla mniej zamożnych gospodarstw domowych. Związane jest to przede wszystkim ze strukturą wykorzystywanych paliw, w której znaczny udział wciąż stanowi węgiel kamienny, a także z występującymi w Polsce ubóstwem energetycznym i transportowym. Biorąc pod uwagę, że tylko część środków z SCF może zostać przeznaczona na pomoc bezpośrednią, należy skierować ją do osób najbardziej jej potrzebujących. Identyfikacja takich gospodarstw, w szczególności objętych ubóstwem transportowym, może okazać się trudna, ponieważ brakuje metod i wskaźników pomiaru tego zjawiska. Kwestie społeczne wyzwań związanych z wdrożeniem EU ETS 2 w Polsce obejmują również niechęć do zmian i nadmiar regulacji prawnych. Wynika to z jednej strony ze świadomości, że nowe przepisy mogą spowodować wzrost kosztów życia, z drugiej z niezrozumienia lub obaw co do przyszłych korzyści z implementowanych rozwiązań, potęgowanych krytyką i pesymizmem obecnymi w debacie publicznej.
- Aby nowy system działał zgodnie z założeniami i efektywnie spełniał określone cele, jego wdrożenie i obsługa wymagać będą znacznych nakładów administracyjno-personalnych. Pozyskane przez państwo środki z SCF oraz handlu nowymi uprawnieniami do emisji wymagają właściwego zagospodarowania. Oznacza to dofinansowanie już istniejących i stworzenie nowych programów, które z jednej strony wesprą gospodarstwa domowe najbardziej narażone na negatywne skutki EU ETS 2, z drugiej zredukują zużycie paliw kopalnych, które za te skutki są odpowiedzialne.

W tym celu niezbędne są: kapitał ludzki, przygotowanie organizacyjne oraz techniczne, a także współpraca przedstawicieli władz centralnych i lokalnych.

- Chociaż przepisy dotyczące EU ETS 2 zostały już przyjęte, to wciąż jednak pewne kwestie implementacyjne mogą być uznane za problematyczne. Do takich zagadnień należą precyzyjne zdefiniowanie, kto dokładnie powinien zostać objęty nowym systemem, a także usunięcie potencjalnych luk prawnych, spowodowanych wyłączeniem z EU ETS 2 paliw rolniczych. Ponadto, istnieje ryzyko niezadziałania mechanizmów zaradczych w postaci stabilizacji ceny nowych uprawnień, co przekładałoby się na wysoki wzrost cen nośników energii, któremu trzeba będzie zaradzić na poziomie krajowym.

- Zarówno jako wyzwanie, jak i szansę, można określić przygotowanie krajowego planu społeczno-klimatycznego, który do dnia 30 czerwca 2025 roku powinien zostać przedstawiony KE. Polska będzie największym beneficjentem SCF o udziale w całkowitym budżecie na poziomie 17,6%, co daje w zależności od roku wdrożenia EU ETS 2 około 11,4 lub 9,6 miliardów euro. Fundusze te mogą zostać wykorzystane na przeprowadzenie renowacji budynków, inwestycje obniżające emisyjność ogrzewania, takie jak wymiana wysokoemisyjnych kotłów, rozwój wytwarzania energii odnawialnej oraz jej magazynowania, a także zwiększenie wykorzystania bezemisyjnych i niskoemisyjnych środków transportu. W szczególności w dłuższej perspektywie stanowi to szansę na poprawę jakości życia w Polsce, z jednej strony ze względu na czyste powietrze, z drugiej na docelowo niższe wydatki na energię.

Plan społeczno-klimatyczny będzie wymagał konsultacji publicznych z władzami lokalnymi i regionalnymi, przedstawicielami partnerów gospodarczych i społecznych, odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz innymi zainteresowanymi stronami.

- Oznacza to, że temat EU ETS 2 i SCF stanie się niedługo bardziej widoczny w debacie publicznej. Powinno to przełożyć się na wzrost świadomości oraz zaangażowania obywateli w działania mające na celu przygotowanie się do nadchodzących zmian.
- Poza środkami z SCF do budżetu państwa trafi również dochód ze sprzedaży nowych uprawnień do emisji. Częściowo zostanie on wykorzystany do sfinansowania Funduszu oraz wkładu własnego całkowitych kosztów planu społeczno-klimatycznego. Pozostałe środki mogą zostać przeznaczone na kolejne inwestycje, mające na celu obniżenie zużycia paliwa kopalnych w gospodarstwach domowych, wzrost efektywności energetycznej budynków czy rozwijanie infrastruktury transportu zbiorowego, poprawiając jakość powietrza i obniżając poziom wykluczenia komunikacyjnego.

Kluczowe obserwacje i wynikające z nich rekomendacje

- Przeprowadzone badania jakościowe i ilościowe umożliwiły opracowanie ogólnych rekomendacji do planu społeczno-klimatycznego, którego przygotowanie powinno być obecnie jednym z priorytetów polskiej polityki klimatyczno-energetycznej.
1. **Niezbędna jest identyfikacja gospodarstw domowych najbardziej narażonych na negatywne skutki EU ETS 2.**
- Choć do wdrożenia nowego systemu zostało jeszcze kilka lat, to już teraz powinny być prowadzone prace nad sposobami identyfikacji gospodarstw domowych najbardziej narażonych na wzrost kosztów nośników energii i paliw silnikowych wywołany wdrożeniem w Polsce EU ETS 2. Wskaźniki ubóstwa energetycznego są do tego bardzo dobrym punktem wyjścia, jednak po pierwsze brakuje metod wyznaczania ubóstwa transportowego, po drugie wsparcia mogą wymagać także gospodarstwa domowe, których obecnie to zjawisko nie dotyczy. W przyszłości niezbędne jest określenie jasnych kryteriów, które pomogą wyselekcjonować osoby, do których pomoc musi być skierowana w pierwszej kolejności.

2. Pomocą bezpośrednią z SCF powinna być objęta wąska grupa gospodarstw domowych.

- Jak wykazała analiza ilościowa, środki z SCF do wydania na wsparcie bezpośrednio mogą okazać się niewystarczające, aby znacząco zniwelować skutki EU ETS 2 we wszystkich gospodarstwach domowych. Ponadto nie to powinno być celem Funduszu. Aby nowy system spełniał swoje zadanie, musi przede wszystkim motywować do inwestowania w wymianę źródeł ogrzewania, efektywność energetyczną i niskoemisyjny transport, zmniejszając uzależnienie gospodarstw domowych od paliw kopalnych. W zależności od przyjętej maksymalnej ceny nowych uprawnień do emisji alokacja środków z SCF przeznaczona na wsparcie bezpośrednio powinna być wystarczająca, aby w początkowym okresie funkcjonowania EU ETS 2 uchronić przed wzrostem wydatków na cele związane z ogrzewaniem i transportem najuboższe gospodarstwa domowe, należące do pierwszych trzech lub pierwszych pięciu grup decylowych w odniesieniu do ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego.

3. Wydatkowanie środków z SCF musi być ukierunkowane i transparentne.

- Rozpatrując zasady funkcjonowania obecnie istniejących w Polsce programów wsparcia gospodarstw domowych w transformacji energetycznej i ucząc się na ich błędach, nowe mechanizmy powinny skupiać się nie na samej realizacji inwestycji, ale osiągnięciu zakładanych przez nią efektów. Dofinansowanie powinno być kierowane do właściwych grup odbiorców i przeznaczone na inwestycje prowadzące do zmniejszenia zużycia paliw kopalnych w gospodarstwach domowych. Przyznawane środki muszą podlegać kontroli, w szczególności na poziomie samorządów, a projekty z nich finansowane powinny jasno wskazywać na ich pochodzenie.

4. Należy dążyć do uproszczenia procedur ubiegania się o środki z nowych i istniejących programów dopłat.

- Jedną z głównych trudności wśród uboższych gospodarstw domowych wskazywaną przez ekspertów jest prawidłowe przejście procedury przystąpienia do programów wsparcia. Wynika to z niezrozumienia skomplikowanych wniosków i problemów organizacyjnych. Pomocni w tym zakresie mogliby okazać się wspomniani wcześniej asystenci energetyczni. Powinno również rozważyć się możliwość przeniesienia tego obowiązku na inwestora zewnętrznego. Kluczowe jest jednak, aby mimo takich rozwiązań proces ubiegania się o dofinansowanie był możliwie jak najmniej skomplikowany.

5. Konsultacje planu społeczno-klimatycznego należy przeprowadzić jak najszybciej oraz w jak najszerszym gronie interesariuszy.

- Aby optymalnie zaplanować wykorzystanie środków z SCF, proces ustalania kluczowych kierunków i rozwiązań wymagających finansowania powinien zostać przeprowadzony skrupulatnie oraz uwzględniać udział różnorodnego i kompetentnego grona ekspertów, przedstawicieli władz lokalnych, partnerów gospodarczych i społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich innych zainteresowanych stron. Dobrych praktyk w tym zakresie należy upatrywać w przeprowadzonych w 2021 roku konsultacjach społecznych Krajowego Planu Odbudowy (KPO).

6. Najsilniej promowane powinny być rozwiązania długofalowe.

- Chociaż świadczenia socjalne i tymczasowe finansowe wsparcie bezpośrednio są w stanie doraźnie pomóc gospodarstwom domowym narażonym na ubóstwo energetyczne

i transportowe, to jednak nie rozwiązują przyczyn tych problemów. Konieczne są ukierunkowane działania systemowe promujące renowację budynków, dostęp do energii ze źródeł odnawialnych oraz obniżanie emisji w transporcie, a także programy edukacyjne i informacyjne, zwiększające wiedzę obywateli na temat zagadnień dotyczących transformacji energetycznej.

7. Należy zwiększać świadomość i zaangażowanie społeczne, mając na celu jak najlepsze przygotowanie obywateli do nadchodzących zmian.

- Przyjęcie przepisów ustanawiających nowy system handlu uprawnieniami do emisji, obejmujący budynki i transport drogowy, stało się faktem. Chociaż na przygotowanie się do nowych regulacji zostało jeszcze trochę czasu, należy go odpowiednio wykorzystać. Istotną kwestię stanowi zwiększanie poziomu wiedzy wśród Polek i Polaków na temat wyzwań wynikających z EU ETS 2 oraz szans związanych z SCF. Powinno to być jednak wykonywane rzetelnie i merytorycznie, z pominięciem emocji oraz zagrywek politycznych.

Aneks

Kwestionariusz konsultacji w sprawie systemu EU ETS 2 oraz mechanizmów opodatkowania emisji dwutlenku węgla

Podatki i koszty uprawnień nałożone na emisje CO₂ mogą być przydatnymi instrumentami finansowania „zielonych” projektów, wspierania programów dekarbonizacji i wdrażania polityk środowiskowych. W kontekście unijnego pakietu „Fit for 55”, który zakłada zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 roku, toczy się ważna dyskusja dotycząca mechanizmów wyceny emisji CO₂ w celu dekarbonizacji sektorów transportu drogowego i budynków, a także właściwego wykorzystania unijnego Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Konsultacje, do których zostali Państwo zaproszeni, odbywają się w zarysowanym powyżej szerokim kontekście. Poniższy zestaw pytań dotyczy przyszłych strategii wyceny emisji CO₂ dla budynków i transportu, wykonalności ich wdrożenia oraz możliwych wyzwań społeczno-gospodarczych, jakie się z nimi wiążą.

Państwa wkład zostanie wykorzystany jedynie w formie zbiorczej, bez podawania nazwiska i nazwy organizacji (chyba że wyrażą Państwo takie życzenie). Zebrane odpowiedzi posłużą do opracowania rekomendacji co do sprawiedliwych społecznie sposobów wdrożenia systemu ETS 2 w Polsce. Odnosne scenariusze zostaną następnie poddane konsultacjom w gronie eksperckim i przedstawione w formie raportu. Konsultacje, na które niniejszym serdecznie Państwa zapraszamy, odbędą się jesienią br. (o dokładnym terminie i formule powiadomimy z odpowiednim wyprzedzeniem).

A. Ogólny kontekst systemu ETS 2

- Spoglądając z szerszej perspektywy na mechanizmy opodatkowania emisji CO₂ takie jak system ETS, jakie widzi Pani/Pan ich najważniejsze pozytywne efekty? Czy pociągają za sobą niekorzystne skutki, a jeśli tak, to jakie?
- Jakie najważniejsze rozwiązania pomogą UE osiągnąć cel klimatyczny zapisany w pakiecie „Fit for 55”: zmniejszenie emisji CO₂ o przynajmniej 55% do 2030 roku?
- Jednym z założeń pakietu „Fit for 55” jest rozszerzenie systemów certyfikacji emisji CO₂ na sektory transportu drogowego i budynków. Jakie najważniejsze związane z tym kwestie są obecnie omawiane w Polsce?
- Jednym z założeń Europejskiego Zielonego Ładu jest sprawiedliwa transformacja gospodarki wysokoemisyjnej w gospodarkę zieloną. W jaki sposób należy wprowadzać systemy certyfikacji CO₂ dla transportu i budynków z uwzględnieniem tego założenia?
- Mechanizmy opodatkowania emisji w powyższych sektorach mogą prowadzić do pogłębienia nierówności społecznych i wzrostu wskaźników ubóstwa. Jakie rozwiązania socjalne powinny wprowadzić kraje członkowskie UE, aby uniknąć wzrostu wskaźników ubóstwa energetycznego?
- UE planuje powołać Społeczny Fundusz Klimatyczny, by przeciwdziałać negatywnym skutkom społecznym ETS 2. Polska ma być największym beneficjentem Funduszu.

W jaki sposób wykorzystać go, aby uniknąć wzrostu wskaźników ubóstwa energetycznego i wspierać strategię środowiskową?

- Czy spodziewa się Pani/Pan, że środki dostępne w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego będą wydatkowane celowo i transparentnie? Jakie mechanizmy instytucjonalne mogą być wskazane? Czego uczy nas doświadczenie wydatkowania dochodów z aukcji w ramach ETS?

B. ETS 2 dla budynków w Polsce

- W Polsce ponad 80% lokali mieszkalnych stanowi własność prywatną, a wiele z nich to obiekty stare i nieefektywne energetycznie. Wielu właścicieli i właścicielek osiąga niskie i średnie dochody. Jaki wpływ na tę sytuację może mieć system ETS 2?
- Które grupy społeczne w Polsce mogą zostać najbardziej dotknięte niekorzystnymi skutkami wprowadzenia systemu ETS 2?
- Ponad 10% Polaków i Polek należy do osób ubogich energetycznie (na podstawie wskaźnika LIHC, niskie dochody - wysokie wydatki na cele energetyczne). Jakie mechanizmy ochrony tych osób należy wdrożyć wraz z systemem ETS 2?
- Badania pokazują, że duża część gospodarstw domowych najbardziej narażonych na ubóstwo energetyczne wykazuje wysokie zużycie energii na skutek niskiej efektywności energetycznej budynków lub z powodów finansowych zużywa zbyt mało energii w stosunku do swoich potrzeb. System ETS 2 oznacza dodatkowe koszty dla tych gospodarstw. Jakie mechanizmy i środki wprowadzić, aby je chronić?
- W jaki sposób wykorzystać Społeczny Fundusz Klimatyczny do ograniczenia niekorzystnych skutków systemu ETS 2 w obszarze budynków?
- Polska była największym beneficjentem środków unijnych w ramach Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020, otrzymując w tym czasie prawie 80 mld euro z budżetu polityki spójności. Tylko 2,8% pozyskanych funduszy (około 2,2 mld EUR) zaplanowano przeznaczyć na efektywność energetyczną w budynkach, w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 3,9%. Z dodatkowych 27 mld EUR otrzymanych od Międzynarodowych Instytucji Finansowych (IFI) takich jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny i Bank Światowy jedynie 1,3% przeznaczono na renowacje budynków. Czy powinniśmy na ten cel alokować wyższe środki i co należy zmienić, aby lepiej je wykorzystywać w ramach funduszy europejskich, w szczególności ze Społecznego Funduszu Klimatycznego?

C. Możliwości wdrożenia systemu ETS 2 dla transportu w Polsce

- Na podstawie Centralnej Ewidencji Pojazdów średnia wieku samochodu osobowego w Polsce w 2020 roku wyniosła ponad 14 lat, a zdecydowana większość nowo rejestrowanych pojazdów to auta używane. Jaki może być wpływ systemu ETS 2 na sektor transportu w Polsce?
- Które grupy społeczne mogą być Pani/Pana zdaniem najbardziej dotknięte niekorzystnymi skutkami wprowadzenia nowych zasad opodatkowania emisji?
- Jakie środki można zastosować, aby ograniczyć te skutki?
- Zakładając, że niekorzystne skutki najbardziej dotkną posiadaczy starych samochodów emitujących najwięcej zanieczyszczeń, jak powinny zareagować władze centralne i lokalne?

- Czy wspieranie zielonej mobilności na poziomie lokalnym może być sposobem na ograniczenie tych skutków? Z jakim przekazem władze lokalne powinny wychodzić do mieszkańców i mieszkanek?
- Jakie źródła finansowania wykorzystywać do ulepszenia i promowania zrównoważonej mobilności, np. kolei i transportu publicznego?

D. Zmiany na szczeblu strategicznym

- W jaki sposób wdrażać nowe systemy handlu uprawnieniami do emisji w obszarze budynków i transportu, aby doprowadzić do faktycznego zmniejszenia emisji bez negatywnych skutków społecznych?
- W kontekście ETS 2 wiele mówi się o redystrybucji dochodów. Polega ona na tym, aby środki uzyskane ze sprzedaży uprawnień przeznaczać na wsparcie gospodarstw domowych dotkniętych wzrostem cen energii. Jak czynić to skutecznie i w zrównoważony sposób? Jakie rozwiązania podatkowe można zastosować?
- Jakie alternatywy można zaproponować konsumentom narażonym na ubóstwo energetyczne, aby mogli uniezależnić się od paliw wysokoemisyjnych?
- Czy Pani/Pana zdaniem obecnie istniejące mechanizmy wsparcia finansowego wystarczająco przeciwdziałają ubóstwu energetycznemu? Jeśli nie, to czy Społeczny Fundusz Klimatyczny może rozwiązać ten problem?
- Jaką rolę mogą odegrać władze lokalne/centralne w ograniczaniu regresywnych skutków poszerzonego systemu handlu emisjami?
- Obowiązująca w Polsce od 2022 roku ustawa o dodatku osłonowym definiuje ubóstwo energetyczne jako sytuację, w której gospodarstwo domowe nie jest w stanie zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu, oświetlenia i energii elektrycznej do zasilania urządzeń, w wyniku połączenia niskich dochodów, wysokich wydatków na cele energetyczne i niskiej efektywności energetycznej. W jaki sposób system ETS2 może wpłynąć na tę grupę? Jak przeciwdziałać jego negatywnym skutkom?
- Europa doświadcza bezprecedensowego kryzysu energetycznego, który nasiliła wojna w Ukrainie. Jaki wpływ sytuacja ta wywiera na możliwość realizacji pakietu „Fit for 55”? Czy wciąż jest możliwe wdrożenie systemu ETS 2, a jeśli tak, w jaki sposób?

Lista pytań zadanych podczas Grupy Fokusowej

- Które wskaźniki ubóstwa energetycznego (np. 2M – podwójna mediana, LIHC – niskie dochody, wysokie koszty) powinny być bezwzględnie wzięte pod uwagę przy kształtowaniu kryteriów interwencji, a które mają charakter pomocniczy?
- Jakie instrumenty polityki społecznej są odpowiednie, by uchronić gospodarstwa domowe przed ryzykiem ubóstwa energetycznego w krótkim terminie (np. dopłaty bezpośrednie, ulgi podatkowe, inne)? Jak powinny być kryteria wsparcia?
- Jakie instrumenty polityki klimatycznej są odpowiednie, by uchronić gospodarstwa domowe przed ryzykiem ubóstwa energetycznego w długim terminie – poprzez wsparcie wykorzystania technologii niskoemisyjnych (np. dopłaty bezpośrednie, ulgi podatkowe, inne) oraz poprzez promocję postaw energooszczędnych? Jak powinny być kryteria wsparcia?

- W jaki sposób polityka publiczna powinna równoważyć działania krótkofalowe, związane z płynnością finansową gospodarstw domowych, i długofalowe, związane z modernizacją technologiczną i zmianą behawioralną?
- Które obszary i działania powinny stanowić priorytet dla polityki publicznej? Czy któryś z dwóch sektorów poddanych analizie (budownictwo lub transport) lub któreś z nośników energii używanych przez gospodarstwa można określić jako priorytetowe?
- Czy i w jakim zakresie interwencja powinna mieć charakter powszechny, a w jakim selektywny, ukierunkowany na określone grupy odbiorców energii?
- W zakresie wsparcia ukierunkowanego – jakie grupy demograficzne (np. ze względu na dochód, miejsce zamieszkania, wiek, płeć, inne) powinny być uwzględnione w działaniach interwencyjnych priorytetowo? Jakie grupy mogą być uwzględnione warunkowo?
- Biorąc pod uwagę unijny projekt Społecznego Funduszu Klimatycznego i dotychczasowe doświadczenie z dysponowania wpływami z aukcji ETS przez państwo – jakie powinny być ramy instytucjonalne interwencji, w tym jej monitorowania oraz ewaluacji ex post, aby zapewnić przejrzystość i gospodarność wydatkowanych środków?

Plan wydarzenia Policy Lab

Pytanie rozpoczynające dyskusję (metoda sortowania kart)

Każdy z uczestników zapisuje na karteczkach po trzy przykłady odpowiedzi na pytania: Co dobrego/złego niesie za sobą wdrożenie systemu ETS 2 w Polsce? Następnie siedzący obok siebie uczestnicy łączą się w pary i spośród wszystkich swoich odpowiedzi wspólnie decydują, które dwie (dla każdego z pytań) są o największym znaczeniu. Na podstawie zebranych odpowiedzi określamy problematykę do dalszej rozmowy, tj. szanse i zagrożenia związane z nowym systemem.

Przedstawienie rekomendacji uzyskanych na podstawie wywiadów i grupy fokusowej w podziale na:

- mitygacja ubóstwa energetycznego;
- optymalne wykorzystanie pozyskanych środków;
- kwestie administracyjno-regulacyjne, w tym transparentność wydatkowania środków.

Dyskusja w formule World Café

Uczestnicy zostają podzieleni na cztery grupy. Każda z nich dostaje za zadanie stworzenie własnych rekomendacji dla jednej z czterech wyżej wymienionych kategorii – mogą to być zupełnie nowe pomysły lub modyfikacje rekomendacji wcześniej przedstawionych przez nas. Po określonym czasie (15-20 minut) następuje zamiana kategorii cyklicznie aż do momentu, w którym każda grupa miała możliwość przedyskutować każdą z nich. Grupy otrzymując nową kategorię nie zaczynają od zera, a od tego, na czym skończyła poprzednia grupa (przy każdym stoliku powinna być osoba do spisywania rekomendacji danej grupy).

Po tym jak do każdej z grup wróci kategoria początkowa, uczestnicy będą mieć chwilę na zapoznanie się z aktualną treścią rekomendacji, aby następnie przedstawić wyniki na forum wszystkich zgromadzonych. Po prezentacji rekomendacji dla każdej z kategorii uczestnicy zostaną poproszeni o indywidualne przypisanie do każdej z rekomendacji wag od 1 (najniższy priorytet) do 5 (najwyższy priorytet), tak aby określić, jakie działania powinny zostać wdrożone w perspektywie krótko- lub długoterminowej.

Zakończenie dyskusji pytaniem do uczestników o przemyślenia i wnioski, które pojawiły się w trakcie dyskusji każdej z grup. W tym czasie na podstawie przypisanych przez uczestników wag moderatorzy grup posortują rekomendacje w podziale na kategorie zależnie od sumy przypisanych wag.

Dyskusja na temat implementacji i ewaluacji priorytetowych rekomendacji

Pytania skierowane do wszystkich uczestników:

- Jak rozpocząć proces wdrażania wybranych działań i co jest wymagane (jakie dane, obliczenia, ankietyzacja), aby uzasadnić celowość rekomendacji?
- Jak powinna wyglądać procedura tworzenia nowych przepisów i kto powinien brać w niej udział (identyfikacja interesariuszy)?
- Jak powinna przebiegać implementacja regulacji (identyfikacja ryzyka)?
- Jak weryfikować skuteczność wdrożonych działań (identyfikacja miar ewaluacji)?

Spis tabel i wykresów

Wykres 1. Wartości wybranych wskaźników ubóstwa energetycznego w Polsce w latach 2012-2021	13
Wykres 2. Udział wybranych kategorii kosztów na cele energetyczne w odniesieniu do całkowitych wydatków gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego	14
Wykres 3. Udział wybranych kategorii wydatków na cele transportowe w odniesieniu do całkowitych wydatków gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego	15
Wykres 4. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego	19
Wykres 5. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na województwa	20
Wykres 6. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy społeczno-ekonomiczne	21
Wykres 7. Wartości wskaźników ubóstwa energetycznego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na okres wybudowania budynku	21
Wykres 8. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego	22
Wykres 9. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na województwa	23
Wykres 10. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy społeczno-ekonomiczne	24
Wykres 11. Wartości wskaźników ubóstwa transportowego 2M, LIHC i 10% w gospodarstwach domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na gęstość zaludnienia obszaru zamieszkania	24
Wykres 12. Udział dodatkowych kosztów na ogrzewanie i paliwa transportowe wynikających z EU ETS 2 w wydatkach (W), dochodzie rozporządzalnym (D) oraz przychodzie netto (P) gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego	25
Wykres 13. Struktura dodatkowych kosztów wynikających z wdrożenia EU ETS 2 w Polsce w podziale na wybrane paliwa w poszczególnych grupach decylowych ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego	26
Wykres 14. Udział dodatkowych kosztów na ogrzewanie i paliwa transportowe wynikających z EU ETS 2 w wydatkach gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na klasę miejscowości zamieszkania	26
Wykres 15. Udział dodatkowych kosztów na ogrzewanie i paliwa transportowe wynikających z EU ETS 2 w wydatkach gospodarstw domowych w Polsce w 2020 roku w podziale na grupy społeczno-ekonomiczne	27
Wykres 16. Szacowane zmiany dobrobytu gospodarstw domowych w Polsce na skutek wejścia w życie EU ETS 2 w trzech scenariuszach – bez wsparcia, równe wsparcie dla wszystkich, wsparcie dla trzech pierwszych grup decylowych w podziale na grupy decylowe ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego	28



Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiskagospodarczegoprzezoparcieichnarzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu



16 marca 2023 roku, podczas Polskiego Kongresu Klimatycznego, Fundacja WiseEuropa otrzymała tytuł Lidera Transformacji Energetycznej 2023. W składzie kapituły konkursowej, przyznającej tę nagrodę, zasiadali przedstawiciele Polskiego Kongresu Klimatycznego, Krajowej Agencji Poszanowania Energii oraz Agencji Rozwoju Przemysłu.



Programem **Energia i Klimat**, WiseEuropa analizuje procesy głębokich zmian gospodarczych, niezbędnych by przeciwdziałać zmianom klimatu oraz zapewnić długofalowe bezpieczeństwo energetyczne Polski i Europy. Wykorzystując szeroką wiedzę i doświadczenie ekspertów badamy, a także staramy się rekomendować, m.in. decydom, działania i środki wspomagające transformację w sektorze energetycznym, tak by minimalizować jej negatywne skutki, chroniąc zarówno obywateli, jak i konkurencyjność polskiej gospodarki.

Polecamy publikacje:

KRZTAŁTUJĄC ZRÓWNOWAŻONĄ PRZYSZŁOŚĆ. Przegląd działań 2022, M. Olczyk, Warszawa 2023

WPŁYW KRYZYSU ENERGETYCZNEGO NA DOBROBYT GOSPODARSTW DOMOWYCH W POLSCE, K. Głowacki, P. Gutowski, Warszawa 2023

EUROPEJSKA MOZAIKA RYNKÓW MOCY. Czy potrzebna jest większa harmonizacja na poziomie UE?, R. Rożek, Warszawa 2023

ISBN 978-83-67829-14-4

This report was produced under the project "Facilitating Socially Just Carbon Pricing in Central and Eastern Europe", a part of the European Climate Initiative (EUKI) of the German Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK).

The opinions put forward in this policy report are the sole responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK).

Supported by:



on the basis of a decision
by the German Bundestag