



**WSPIERANIE GOSPODARSTW DOMOWYCH
W KRYZYSIE WYWOŁANYM CENAMI ENERGII:
ANALIZA PORÓWNAWCZA PODEJŚĆ
STOSOWANYCH W NIEMCZECH, POLSCE I RUMUNII
POLICY BRIEF**



Supported by:



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

KLUCZOWE USTALENIA:



WŁADZE W NIEMCZECH, POLSCE I RUMUNII ZAREAGOWAŁY NA KRYZYS ENERGETYCZNY SZEROKIMI PAKIETAMI POMOCOWYMI. REAKCJA WŁADZ SKUPIA SIĘ RACZEJ NA ŚRODKACH KRÓTKOTERMINOWYCH, TAKICH JAK ZWOLNIENIA KONSUMENTÓW Z OPŁAT ZA ENERGIĘ I JEDNORAZOWA WYPŁATA DODATKU DO DOCHODÓW.

ZNACZNA CZĘŚĆ ULG MA CHARAKTER WSPARCIA SKIEROWANEGO RÓWNOMIERNIE DO WSZYSTKICH GOSPODARSTW DOMOWYCH, ZAMIAST WSPARCIA DLA TYCH, KTÓRE ZNAJDUJĄ SIĘ W NAJTRUDNIEJSZEJ SYTUACJI.

PAKIETY POMOCOWE SĄ CZĘSTO UKIERUNKOWANE NA CELE SPOŁECZNO-EKONOMICZNE I NIE UWZGLĘDNIAJĄ WYRAŹNIE KRYZYSU KLIMATYCZNEGO. OBNIŻKI CEN ZACHĘCAJĄCE DO KORZYSTANIA Z PALIW KOPALNYCH MOGĄ UTRWAŁAĆ ISTNIEJĄCĄ ZALEŻNOŚĆ I OPÓŹNIAĆ TRANSFORMACJĘ W KIERUNKU GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ.

JAK NA RAZIE ŚRODKI POMOCOWE NA SZCZEBLU KRAJOWYM MIAŁY PIERWSZEŃSTWO PRZED SKOORDYNOWANYM PODEJŚCIEM UNIJNYM.

NASZE ZALECENIA:



NALEŻY ZAPEWNIĆ RÓWNOWAGĘ POMIĘDZY WSPARCIEM BEZPOŚREDNIM A ROZWIĄZANIAM DŁUGOTERMINOWYMI. TRZEBA POWAŻNIE ROZWAŻYĆ WSPARCIE UKIERUNKOWANE W MIEJSCE POWSZECHNEGO.

NALEŻY OPRACOWAĆ ŚRODKI ŁĄCZĄCE OCHRONĘ KLIMATU ZE WSPARCIEM SOCJALNYM.

NALEŻY DĄŻYĆ DO WPROWADZENIA OGÓLNYCH ROZWIĄZAŃ UNIJNYCH.

Autorzy:

Johanna Cludius – [Öko-Institut](#), Andreea Vornicu-Chira – [CSD](#)

Piotr Gutowski – [WiseEuropa](#), Alexander Eden – [adelphi](#)

Niniejszy policy brief opracowano w ramach projektu „Facilitating Socially Just Carbon Pricing in Central and Eastern Europe” finansowanego w ramach [Europejskiej Inicjatywy Ochrony Klimatu \(EUKI\)](#) niemieckiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu (BMWK).

Supported by:



on the basis of a decision
of the German Bundestag



WSPIERANIE GOSPODARSTW DOMOWYCH W KRYZYSIE WYWOŁANYM CENAMI ENERGII: ANALIZA PORÓWNAWCZA PODEJŚĆ STOSOWANYCH W NIEMCZECH, POLSCE I RUMUNII

Od drugiej połowy 2021 roku Unia Europejska obserwuje gwałtowny wzrost cen energii wynikający głównie z bezprecedensowych podwyżek cen gazu ziemnego. W 2021 roku zapotrzebowanie na energię wzrosło, gdy światowa gospodarka ożywiła się po zniesieniu restrykcji spowodowanych pandemią COVID-19, a produkcja nie była w stanie zaspokoić rosnącego popytu. Inwazja Rosji na Ukrainę doprowadziła do eskalacji sytuacji – ceny gazu wzrosły i pojawiły się obawy o niedobory dostaw. Wysokie ceny uprawnień do emisji w ramach unijnego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS) również wywarły pewien wpływ, ale nie był on tak znaczący. Jeszcze przed inwazją Rosji szacowano, że wpływ podwyżki cen gazu na ceny energii elektrycznej był dziewięć razy większy niż wpływ ceny dwutlenku węgla. Mimo to te państwa członkowskie, które w znacznym stopniu uzależnione są od paliw kopalnych, odnotowały stosunkowo większe skutki ^[3].

Znacznie wyższe ceny energii mają istotne implikacje dla konsumentów w Europie, a ich skutki najbardziej odczuwają gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Władze podejmują działania, aby złagodzić efekty dystrybucyjne podwyżki cen, w niektórych przypadkach starając się, aby ich działania były skierowane do grup najbardziej obciążonych kosztami. Podczas gdy UE proaktywnie reagowała na kryzys energetyczny, poszczególne państwa członkowskie do tej pory kładły większy nacisk na wdrażanie środków kompensacyjnych. Państwa członkowskie EU przyjęły przepisy prawne mające na celu ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed skutkami wzrostu cen, uwzględniając szereg różnych środków i angażując istotne środki ^[11].

W niniejszym dokumencie skupiamy się na środkach ukierunkowanych na gospodarstwa domowe zastosowanych na szczeblu krajowym w **Niemczech, Polsce i Rumunii**, które przyjęto w związku ze wzrostem cen energii. Zadane przez nas pytanie brzmi następująco:

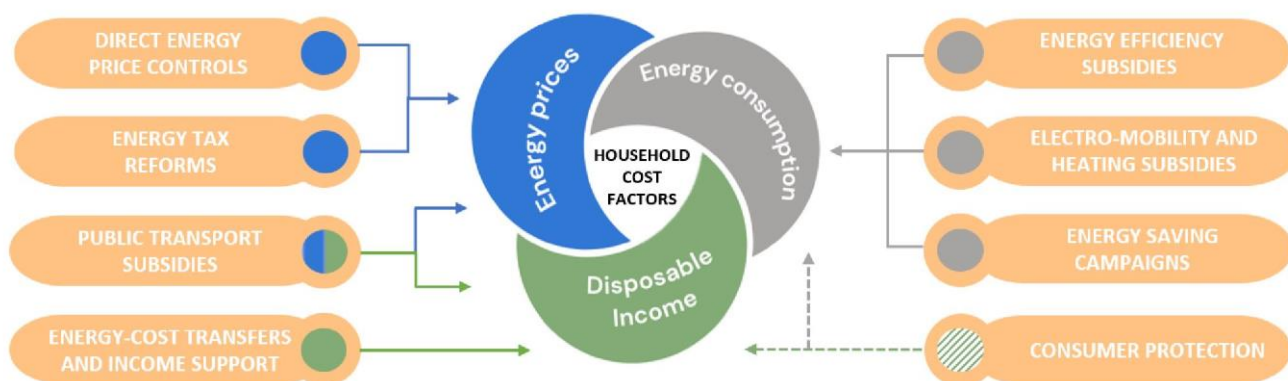
Czy środki te są efektywne, skuteczne i mają długotrwałe działanie? Czy docierają do tych, którzy najbardziej ich potrzebują? Co można zrobić inaczej w przyszłości?

Potencjalny zakres środków pomocowych jest szeroki, ponieważ rządy mogą podejmować interwencje w różnych wymiarach. Polityka może wpływać bezpośrednio na ceny energii poprzez reformy podatkowe lub kontrolę cen. Środki wsparcia mogą być skierowane do gospodarstw domowych poprzez uzupełnienie ich dochodu rozporządzalnego w formie transferów bezpośrednich lub innych środków wspierających dochody. Kontrola cen energii

i dopłaty bezpośrednio mogą również łączyć się w formie dotacji na transport (publiczny). Poza tym polityka może zachęcać konsumentów do ograniczania własnego zużycia energii i tym samym kosztów. Oprócz kampanii informacyjnych zachęcających do oszczędzania energii, zastosować można także dotacje powiązane z efektywnością energetyczną lub promujące mobilność elektryczną i elektryczne instalacje grzewcze.

Możliwe jest także wsparcie niefinansowe – władze podejmują działania w celu ochrony regulacyjnej konsumentów w trudnej sytuacji. Rysunek 1 podsumowuje różnego rodzaju polityki publiczne stosowane przez rządy w UE w celu wspierania gospodarstw domowych w odniesieniu do kosztów energii.

DETERMINANTY KOSZTÓW GOSPODARSTW DOMOWYCH ORAZ ODNOŚNE POLITYKI PUBLICZNE



DZIAŁANIA PODEJMOWANE W NIEMCZECH, POLSCE I RUMUNII

Szczegółowe zestawienie interwencji zastosowanych w poszczególnych krajach przedstawiono w [tabeli podsumowującej na stronie 12](#).

W NIEMCZECH w marcu, kwietniu i maju 2022 roku uchwalono trzy pakiety pomocowe o łącznej wartości ok. 100 mld EUR. Pierwszy pakiet pomocowy (15 mld EUR) został przyjęty w marcu w związku ze wzrostem cen energii w 2021 roku i ożywieniem gospodarki po pandemii COVID-19. Drugi pakiet pomocowy (15 mld EUR) wprowadzono jako bezpośrednią odpowiedź na inwazję Rosji na Ukrainę ^[7]. Trzeci i jednocześnie największy (65 mld EUR) ma na celu ochronę konsumentów przed rosnącymi cenami energii, przeciwdziałanie gwałtownie rosnącej inflacji oraz wdrożenie środków, które planowano w ciągu ostatnich kilku lat.

Obecnie trwa dyskusja na temat ograniczenia cen energii elektrycznej i gazu ziemnego ogłoszonego przez rząd niemiecki w październiku 2022 roku, przy czym koszty tej polityki to kolejne 200 mld EUR^[1]. Interwencje mające na celu ograniczenie kosztów zapewniają gospodarstwom domowym wsparcie we wszystkich trzech wymiarach: otrzymują one wsparcie w zakresie polityki cenowej i dopłat bezpośrednich, a także są zachęcane do ograniczania zużycia energii.

Jeżeli chodzi o mechanizmy kontroli cen, rząd niemiecki wdrożył środki obniżające koszty różnych nośników energii dla konsumentów. Ceny energii elektrycznej obniżono poprzez zniesienie opłaty dodatkowej z tytułu wsparcia energii ze źródeł odnawialnych sześć miesięcy wcześniej niż planowano (6,6 mld EUR). Ceny benzyny i oleju napędowego obniżono dzięki redukcji akcyzy na trzy miesiące (3,4 mld EUR), a ceny gazu ziemnego – poprzez redukcję VAT od tego nośnika energii (11 mld EUR). Ceny transportu publicznego zostały obniżone na trzy miesiące poprzez zaoferowanie dotowanego w dużym stopniu biletu na wszelkie środki transportu regionalnego w całym kraju (3 mld EUR). Poza tym rząd odroczył planowaną podwyżkę krajowej opłaty od emisji CO₂ od paliw transportowych i grzewczych na jeden rok (10 mld EUR). W ramach limitu cen gazu rząd niemiecki planuje opłacić miesięczne rachunki wszystkich odbiorców gazu ziemnego w grudniu 2022 roku, a następnie wprowadzić ogólne mechanizmy ograniczania cen, które będą obowiązywać w 2023 roku.

Rząd niemiecki przyjął również zarówno ukierunkowane, jak i powszechne **dopłaty bezpośrednie**. Zryczałtowaną dopłatę na pokrycie kosztów energii w kwocie 300 EUR zapewniono wszystkim pracownikom i osobom samozatrudnionym (10 mld EUR), jak również studentom i emerytom. Rodziny, beneficjenci pomocy społecznej i bezrobotni otrzymali również jednorazową dopłatę w wysokości 100-200 EUR. Osobom korzystającym z pożyczek studenckich oraz wybranym beneficjentom transferów społecznych wypłacono dodatkowo do 700 EUR na osobę w celu pokrycia kosztów ogrzewania (4 mld EUR). W ramach interwencji średnioterminowej przyspieszono reformę systemu świadczeń mieszkalnictwa socjalnego, zwiększając transfery i zapewniając je dodatkowym gospodarstwom domowym – ta polityka ma obowiązywać od początku 2023 roku (10 mld EUR). Przyspieszono również reformę systemu podatkowego, w ramach której przyznano dodatkową ulgę podatkową osobom dojeżdżającym do pracy (5 mld EUR), jak również emerytom i pracownikom (15 mld EUR).

Oprócz wsparcia cenowego i dopłat bezpośrednich odpowiedź rządu niemieckiego obejmuje także **programy zachęcające do oszczędzania energii**, w tym ogólnokrajową kampanię zachęcającą do oszczędzania energii i ustanowienie nowego planu na rzecz efektywności energetycznej^[5]. Właściciele domów z ogrzewaniem gazowym są zobowiązani do przeprowadzenia kontroli instalacji grzewczej. Pakiety rządowe uzupełniają trwające reformy

obowiązujących przepisów i programy dotacji na rzecz budynków energooszczędnych, w tym wyższych standardów efektywności energetycznej (MEP) oraz wymiany instalacji grzewczych zasilanych paliwami kopalnymi. Nie wiadomo jednak, ile z tych środków uzupełnia istniejące plany i jakie będą ich dokładne skutki.

W POLSCE rząd przyjął do tej pory dwa pakiety. Pierwszy z nich – tzw. Tarcza Antyinflacyjna 1.0 (2 mld EUR) – przedstawiono pod koniec listopada 2021 roku w celu spowolnienia wzrostów cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i paliw silnikowych. Gdy zaproponowane rozwiązania okazały się niewystarczające, w styczniu i lutym 2022 roku rząd polski wprowadził znowelizowaną Tarczę Antyinflacyjną 2.0 (6,2 mld EUR)^[11]. W ramach tych pakietów gospodarstwa domowe w Polsce otrzymały wsparcie cenowe i dopłaty bezpośrednie, ale w zakresie mniejszym w porównaniu z równoważnymi niemieckimi programami wsparcia. Rząd polski realizował również programy na rzecz efektywności energetycznej, co obejmowało nowe środki przeznaczone na izolację budynków wielorodzinnych.

W zakresie kontroli cen rząd polski obniżył stawki VAT na energię elektryczną, paliwa silnikowe, gaz ziemny, ciepło, nawozy i podstawowe produkty spożywcze. Stawka akcyzy na energię elektryczną i paliwa silnikowe została zredukowana, a paliwa silnikowe zostały zwolnione z podatku od sprzedaży detalicznej. Dodatkowo wprowadzono specjalne taryfy na gaz ziemny, aby obniżyć rachunki w gospodarstwach domowych w budynkach wielorodzinnych, szpitalach, szkołach, przedszkolach, żłobkach i instytucjach kultury. Te czasowe obniżki podatków kosztowały około 6,2 mld EUR. Jeżeli chodzi o koszty energii ponoszone przez gospodarstwa domowe, na 2023 rok wprowadzono limit ceny energii elektrycznej na pierwsze 2000 kWh, a w przypadku osób niepełnosprawnych i rodzin wielodzietnych ograniczenie cen ma obowiązywać również po przekroczeniu tego limitu (4,8 mld EUR). Poza tym tymczasowy limit cen ciepła będzie wymagać wyrównania dla producentów z tytułu regulowanych cen ciepła podczas nadchodzącej zimy – szacuje się, że koszt wyniesie około 1,4 mld EUR.

Rząd polski zapewni **dopłaty bezpośrednie dla gospodarstw domowych** w formie trzech dodatków. Pierwszy z nich to nowy roczny dodatek dla gospodarstw domowych uzależniony od poziomu dochodów, liczby osób w gospodarstwie i rodzaju instalacji grzewczej. Ma on szeroki zakres i obejmuje ponad 7 milionów gospodarstw domowych, ale jest na razie potwierdzony wyłącznie na 2022 rok (0,9 mld EUR). Drugi dodatek to jednorazowa wypłata skierowana do gospodarstw domowych wykorzystujących węgiel jako główne źródło ciepła (2,4 mld EUR)^[8]. Trzeci dodatek rozszerza takie płatności jednorazowe na gospodarstwa domowe korzystające z innych źródeł ciepła (0,6 mld euro)^[11].

Efektywność energetyczną w Polsce promuje się za pośrednictwem istniejących już programów, takich jak „Czyste powietrze”, „Moje ciepło” i „Mój prąd”. Poza tym uruchomiono nowy program „Ciepłe mieszkanie”, którego celem jest zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach wielorodzinnych.

W RUMUNII najważniejsze środki przyjęto jesienią 2021 roku oraz w marcu i wrześniu 2022 roku. Głównym wyzwaniem w kontekście rumuńskim było nałożenie się w czasie kryzysu energetycznego z liberalizacją lokalnego rynku energii. W rezultacie zwiększyła się wrażliwość konsumentów, a jednocześnie złagodzone zasady obowiązujące dostawców energii. Rząd rumuński wciąż podejmuje działania, aby reagować na kryzys energetyczny w każdym z trzech obszarów interwencji.

W zakresie kontroli cen rząd rumuński przyjął „mechanizm rekompensat”, który zapewnia rabaty od rachunków za gaz i energię elektryczną w zimie 2021-2022. Opracowano politykę w celu ograniczenia płatności do 25% rachunku konsumenta. Teoretycznie promuje on efektywność energetyczną, stanowiąc że wyłącznie gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa ze zużyciem energii poniżej ustalonych z góry progów są uprawnione do otrzymania rekompensat, ale skomplikowany proces wdrożenia pozostawiono dostawcom i konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji. Ponadto w odpowiedzi na trwający kryzys energetyczny rząd rumuński ograniczył ceny energii elektrycznej i gazu ziemnego dla gospodarstw domowych, MŚP i niektórych podmiotów sektora publicznego. Koszty energii elektrycznej dla gospodarstw domowych są ograniczone do 14-16 ct/kWh, a koszty gazu – do 7 ct/kWh. Poza tym w październiku 2022 roku rząd rozpoczął obniżkę cen benzyny na stacjach benzynowych i ustanowił pułap cenowy na paliwo drzewne^[12]. Wprowadzono również podatek od zysków nadzwyczajnych obejmujący wytwórców energii elektrycznej z paliw innych niż kopalne, który – jako „podatek solidarnościowy” – obejmuje również dostawców, handlowców i innych uczestników rynku. Wpływy z podatku od zysków nadzwyczajnych są przeznaczone na częściowe sfinansowanie zarówno obniżek cen, jak i systemu rekompensat.

Rząd rumuński przyjął również ukierunkowane **dopłaty bezpośrednie**. W szczególności *Ustawa o konsumentach w trudnej sytuacji* używa progu dochodowego do identyfikacji konsumentów, którym przysługują płatności na pokrycie kosztów energii w związku z korzystaniem z energii elektrycznej, gazu, energii cieplnej i drewna (paliw stałych)^[10]. Ten środek jest przeznaczony dla gospodarstw domowych z bardzo niskim dochodem. W 2021 roku kryteria kwalifikowalności spełniło mniej niż 200 000 gospodarstw domowych, podczas gdy dane wskazują, że około 700 000 gospodarstw domowych (10% wszystkich) po zapłaceniu rachunków za energię nie przekracza progu ubóstwa^[10]. Kolejnym

ukierunkowanym środkiem wsparcia jest dystrybucja bonów żywnościowych i innych bezpośrednich świadczeń finansowych dla grup w trudnej sytuacji.

W Rumunii funkcjonują już długoterminowe **programy na rzecz efektywności energetycznej**, w tym programy termomodernizacji budynków i dotacje na wymianę środków transportu, chociaż nie są one pełni dostosowane do realiów kryzysu energetycznego. Rumunia korzysta również z szeregu środków prawnych, których celem jest w szczególności ochrona konsumentów wrażliwych, na przykład poprzez zakaz odłączania dostaw energii czy zapewnienie dostępu do minimalnego poziomu dostaw. Podczas gdy te ściśle ukierunkowane środki są w teorii słuszne, możliwości ich egzekwowania są ograniczone.

NASZE USTALENIA

Wszystkie trzy kraje podjęły działania w celu zredukowania cen energii elektrycznej i paliw kopalnych dla konsumentów, co było jedną z głównych reakcji na kryzys wywołany cenami energii. W zależności od struktury energii w danym kraju, mechanizmy kontroli cen są ukierunkowane na różne źródła energii wykorzystywanej do celów grzewczych (gaz w Niemczech i Rumunii; węgiel kamienny w Polsce), jak również na energię elektryczną. Wszystkie kraje zapewniają również dopłaty bezpośrednie, głównie w formie jednorazowych płatności powiązanych z rosnącymi kosztami energii. Podczas gdy niektóre środki są ukierunkowane na gospodarstwa domowe o niskim dochodzie lub posiadające określone instalacje grzewcze, większość środków zapewnia ogólne wsparcie dla wszystkich gospodarstw domowych. Poza tym wszystkie trzy kraje podkreślają znaczenie środków mających na celu ograniczenie zużycia energii. Środki w tym obszarze są jednak najmniej konkretne i nie zawsze wiadomo, w jakim zakresie uzupełniają one już istniejące środki.

Większa część dodatków finansowana jest z budżetu centralnego danego kraju. Rządy rozważają również specjalne „podatki od zysków nadzwyczajnych” dla dostawców energii, z których mogłyby sfinansować inne polityki obniżające koszty. Rumunia już wprowadziła podatek od zysków nadzwyczajnych w sektorze energii elektrycznej. Niemcy również rozważają wdrożenie podatków od zysków nadzwyczajnych, podczas gdy w Polsce podatek ten stanowi przedmiot sporu.

ŚRODKI KRÓTKOTERMINOWE A ŚRODKI DŁUGOTERMINOWE (WSPARCIE NATYCHMIASTOWE A POMOC DŁUGOTERMINOWA)

Pakiety pomocowe we wszystkich trzech krajach opierają się na bezpośrednim wsparciu krótkoterminowym w formie płatności jednorazowych lub mechanizmów kontroli cen dla konsumentów. Szybkie wsparcie jest niezbędne dla gospodarstw domowych nieposiadających zasobów na pokrycie kosztów energii, które wzrosły dwu- lub trzykrotnie. Rządy muszą jednak stosować także podejście długoterminowe. Nie można wykluczyć, że okres kryzysu wywołanego cenami energii obejmie nie tylko tę i potencjalnie następną zimę, ale potrwa dłużej. Ponadto trwa kryzys klimatyczny, który wymaga pilnych działań. W związku z tym istotne jest, aby wprowadzić środki, które ograniczą zależność od paliw kopalnych w średnim i długim terminie. Podczas gdy wszystkie trzy kraje rozumieją znaczenie ograniczenia wykorzystania paliw (kopalnych) i wspierania efektywności energetycznej, takie środki długoterminowe są znacznie mniej eksponowane w przyjętych przez nie do tej pory pakietach pomocowych. Czas pokaże również, czy starania te będą mieć charakter uzupełniający w stosunku do tych już zaplanowanych przed kryzysem.



NASZ WNIOSEK: WSPARCIE NATYCHMIASTOWE JEST NIEZBĘDNE I KONIECZNE DLA GRUP NAJBARDZIEJ DOTKNIĘTYCH WZROSTEM CEN ENERGII, ALE NALEŻY ZWRÓCIĆ WIĘKSZĄ UWAGĘ NA ŚRODKI ZAPEWNIAJĄCE POMOC DŁUGOTERMINOWĄ.

WSPARCIE UKIERUNKOWANE A WSPARCIE OGÓLNE

Podczas gdy wybrane wsparcie dochodów jest przeznaczone dla gospodarstw w trudnej sytuacji, znacznie większa część środków wykorzystywana jest na wsparcie ogólne, na przykład w formie powszechnych obniżek cen paliw kopalnych używanych do celów grzewczych lub w transporcie albo na wypłaty wspierające dochody dla szerokiej grupy konsumentów. Rosnące ceny energii nie dotyczą jednak wszystkich gospodarstw domowych w takim samym stopniu. Wpływ jest nieproporcjonalny w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach, które wydają na energię znacznie większą część swojego dochodu rozporządzalnego niż gospodarstwa domowe o wysokich dochodach.

**Środki ogólne wspierają wszystkie gospodarstwa domowe,
w tym te, które prawdopodobnie samodzielnie poradziłyby sobie
z rosnącymi kosztami.**

**W związku z tym duża część środków pomocowych wydawana
jest tam, gdzie nie skorzystają z nich gospodarstwa domowe
doświadczające największych obciążeń kosztowych.**

W pewnych przypadkach zrezygnowano również z przewidywanego początkowo wsparcia ukierunkowanego: Polska planowała wstępnie dopłaty bezpośrednio wyłącznie dla gospodarstw domowych używających węgla jako głównego paliwa do celów grzewczych. Ponieważ z węgla korzystają głównie gospodarstwa o niskich dochodach, wsparcie to byłoby w pewnym stopniu skierowane do gospodarstw domowych w trudnej sytuacji. Później podjęto jednak decyzję o rozszerzeniu tego wsparcia na wszystkich konsumentów, bez względu na rodzaj ogrzewania.

Niektóre środki mają być skierowane do gospodarstw o niskich dochodach. Na przykład Niemcy i Polska planują wprowadzenie limitu cen energii elektrycznej obowiązującego dla podstawowego poziomu zużycia, co byłoby korzystne dla gospodarstw domowych zużywających mniej energii elektrycznej. Taki pomysł jest zasadniczo słuszny, ponieważ zawiera zachętę do ograniczenia zużycia. W Rumunii, gdzie wprowadzono limit ceny dla podstawowego poziomu zużycia energii elektrycznej, okazało się jednak, że środek ten nie stanowi odpowiedniego wsparcia dla gospodarstw domowych używających energii elektrycznej jako swojego podstawowego źródła ogrzewania. Takie gospodarstwa domowe często należą do grupy z najniższymi dochodami i wykazują zużycie energii elektrycznej przewyższające próg podstawowy, ponieważ używają energii elektrycznej nie tylko do zasilania urządzeń, ale również do ogrzewania.

Z drugiej strony w niektórych przypadkach środki ukierunkowane nie obejmowały wszystkich gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, które pilnie potrzebują wsparcia. Tak jest w przypadku rumuńskiej ustawy o konsumentach znajdujących się w trudnej sytuacji, która uwzględnia zaledwie jedną trzecią tych, którzy są najbardziej w potrzebie. Również w Niemczech studenci i emeryci nie zostali objęci pierwszymi dwoma pakietami pomocowymi, ale w związku z powszechną krytyką włączono ich do trzeciego pakietu.

Ponadto gospodarstwa domowe o niskich dochodach, które są szczególnie dotknięte wzrostem cen, często nie mają środków na inwestycje w technologie oszczędzające energię, takie jak podwójne szyby, pompy ciepła lub pojazdy elektryczne. Wiele z nich wynajmuje nieruchomości i – jeżeli chodzi o efektywność energetyczną domów – jest zdana na ich

właścicieli. Podobnie jak mechanizmy kontroli cen i dopłaty bezpośrednie, programy efektywności energetycznej wchodzące w skład pakietów pomocowych nie uwzględniają również elementów ukierunkowanych dla właścicieli domów o niskich dochodach ani środków specjalnych dla najemców i wynajmujących.

Nie tylko zasadność wsparcia powszechnego jest wątpliwa, ale i jego koszty są wyższe niż jest to konieczne. Jego utrzymanie w dłuższym terminie byłoby w istocie niemożliwe ze względów finansowych. W związku z tym rządy powinny rozważyć bardziej ukierunkowane podejścia. W szczególności należy promować ukierunkowane środki dotyczące efektywności energetycznej, ponieważ mogą one zapewnić zrównoważoną ochronę przed wzrostem cen w długim terminie dla konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji i uzyskujących niskie dochody.

NASZ WNIOSEK: WSPARCIE SKIEROWANE RÓWNOMIERNIE DO WSZYSTKICH OZNACZA, ŻE DUŻA CZĘŚĆ ŚRODKÓW TRAFIA DO GOSPODARSTW DOMOWYCH O RELATYWNIE NISKICH OBCIĄŻENIACH KOSZTOWYCH, CHOCIAŻ ŚRODKI TE MOGŁYBY BYĆ WYKORZYSTANE BARDZIEJ EFEKTYWNIE.



ODDZIAŁYWANIE NA KLIMAT

Podczas gdy UE i rządy poszczególnych krajów podkreślają znaczenie transformacji energetycznej w kontekście realizacji dwóch celów – bezpieczeństwa energetycznego i ochrony klimatu – wiele środków zastosowanych w Niemczech, Polsce i Rumunii działa bezpośrednio wbrew celom klimatycznym. Kontrola cen paliw kopalnych dla konsumentów, w szczególności poprzez środki ogólne, takie jak obniżki podatków i limity cenowe, może stanowić rodzaj dotacji finansującej paliwa kopalne i zachętę do ich dalszego używania, szczególnie w przypadku gospodarstw domowych w lepszej sytuacji, które w innym przypadku byłyby w stanie ograniczyć zużycie. Takie polityki sugerują również, że rządy będą interweniować zawsze, gdy ceny staną się zbyt wysokie, tym samym podważając pilność transformacji do gospodarki niskoemisyjnej i blokując inwestycje w czystsze technologie. Również w tym przypadku większa koncentracja na ukierunkowanych rozwiązaniach długoterminowych wspierających efektywność energetyczną i większe wykorzystanie energii odnawialnej na potrzeby elektromobilności i instalacji grzewczych pomogłaby w jednoczesnej realizacji dwóch celów – bezpieczeństwa energetycznego i ochrony klimatu.



NASZ WNIOSEK: PAKIETY POMOCOWE POWINNY BARDZIEJ WYRAŹNIE UWZGLĘDNIĄĆ KRYZYS KLIMATYCZNY, PODCZAS GDY OBNIŻKI CEN ZACHĘCAJĄCE DO KORZYSTANIA Z PALIW KOPALNYCH UTRWALAJĄ ZALEŻNOŚĆ OD TYCH PALIW.

PODEJŚCIE KRAJOWE A PODEJŚCIE UNIJNE

UE początkowo zareagowała na kryzys wywołany cenami energii, zajmując się zagadnieniami ogólnymi dotyczącymi bezpieczeństwa dostaw energii, jednocześnie przedstawiając państwom członkowskim wytyczne dla krajowych mechanizmów kontroli cen i środków pomocowych. Od tego czasu wspólne podejście unijne jest przedmiotem debaty.

W październiku 2021 roku Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim zestaw odpowiednich środków reagowania na rosnące ceny energii^[3]. Następnie na szczelbu UE podjęto inne inicjatywy, takie jak zaproponowany przez Komisję plan REPowerEU, którego celem jest zwiększenie inwestycji w odnawialne źródła energii i uniezależnienie UE od rosyjskich paliw kopalnych^[4]. W dalszej kolejności Rada UE przyjęła dwa rozporządzenia, mające na celu ograniczenie zapotrzebowania na energię elektryczną i redystrybucję zysków nadzwyczajnych z sektora energetycznego. Rada uzgodniła również dobrowolny cel ograniczenia zużycia gazu ziemnego o 15% w następnym roku^[2], który stanie się obowiązkowy w razie poważnych niedoborów gazu. Poza tym istnieją plany dotyczące inicjatywy „wspólnych zakupów gazu ziemnego”, która mogłaby pomóc w zabezpieczeniu przyszłych dostaw.

Dyskutowane jest także unijne podejście do kontrolowania cen poprzez „limit cen gazu”, ale na razie istnieją tu duże rozbieżności. Niektóre państwa członkowskie są przeciwne koncepcji limitów na ceny gazu, podczas gdy inne spierają się o szczegóły techniczne. W międzyczasie państwa członkowskie wprowadzają krajowe mechanizmy kontroli cen energii, takie jak ogłoszony w Niemczech krajowy plan ograniczenia cen energii elektrycznej i gazu ziemnego o wartości 200 mld EUR.

Podczas gdy UE wydaje się przejmować inicjatywę w zakresie dostaw energii i bezpieczeństwa energetycznego, państwa członkowskie dotychczas priorytetowo traktowały środki krajowe ukierunkowane na ograniczenie popytu i ochronę konsumentów. Ponieważ każdy kraj cechuje inny kontekst społeczno-gospodarczy, podejścia krajowe są oczywiście istotne. Na przykład w niektórych krajach możliwe byłoby określenie maksymalnej temperatury

w pomieszczeniach, podczas gdy w innych jest to kwestia wrażliwa (szczególnie w krajach postkomunistycznych, takich jak Rumunia i Polska). Poza tym państwa członkowskie mogą być w stanie przyjmować przepisy szybciej niż w ramach biurokratycznego procesu europejskiego, co jest istotne w razie konieczności zapewnienie szybkiej pomocy. Na krótką metę „samodzielne działanie” może być łatwiejsze, ale jest to strategia niezrównoważona, biorąc pod uwagę wzajemnie połączone sieci elektroenergetyczne i gazowe w UE. Poza tym takie podejście może osłabiać solidarność i zaufanie w UE, które mają ogromne znaczenie w czasie obecnego kryzysu.

NASZ WNIOSEK: WARUNKIEM ZNALEZIENIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWIĄZANIA DLA WSZYSTKICH JEST – POZA WSPARCIEM NA SZCZEBLU KRAJOWYM – ZWRÓCENIE SZCZEGÓLNEJ UWAGI NA SKOORDYNOWANE PODEJŚCIE UNIJNE.



Tabela 1: Środki pomocowe dla gospodarstw domowych w Niemczech, Polsce i Rumunii

| | MECHANIZMY KONTROLI CEN | DOPLATY BEZPOŚREDNIE | EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA |
|---------------|---|--|--|
| NIEMCY | <p>Zniesienie opłaty dodatkowej z tytułu wsparcia energii ze źródeł odnawialnych z wyprzedzeniem sześciu miesięcy – 6,6 mld EUR.</p> <p>Redukcja akcyzy od benzyny i oleju napędowego na trzy miesiące – 3,4 mld EUR.</p> <p>Dotowany bilet na transport publiczny na 3 miesiące – 3 mld EUR (dalsze działania – 1,5 mld EUR i finansowanie państwowe).</p> <p>Moratorium na wzrost opłat za emisję CO2 na jeden rok – 10 mld EUR.</p> <p>Obniżka VAT od gazu ziemnego wykorzystywanego do celów grzewczych – 11 mld EUR.</p> <p>Limit cen gazu obowiązujący od 2023 roku – (opodatkowany) zwrot z tytułu miesięcznych rachunków za gaz w ramach pierwszego etapu w grudniu 2022 roku – 200 mld EUR – ogłoszono^[1]. Limit cen energii elektrycznej – na razie brak decyzji; prawdopodobnie podejście będzie oparte na zużyciu podstawowym^[1].</p> | <p>Jednorazowy dodatek dla wszystkich pracowników płacących podatek dochodowy – 10 mld EUR.</p> <p>Jednorazowy dodatek dla studentów i emerytów – 7 mld EUR.</p> <p>Jednorazowy dodatek dla rodzin, beneficjentów pomocy społecznej i bezrobotnych – 4 mld EUR.</p> <p>Jednorazowy dodatek dla studentów korzystających z pożyczek studenckich i wybranych beneficjentów pomocy społecznej – 2 mld EUR.</p> <p>Wzrost transferów rocznych dla rodzin i beneficjentów pomocy społecznej – 10 mld EUR.</p> <p>Środki w formie ulg podatkowych dla płatników podatku, emerytów i osób dojeżdżających do pracy – 20 mld EUR.</p> | <p>Obowiązkowa kontrola instalacji grzewczej w przypadku ogrzewania gazowego^[5].</p> <p>Istniejące i planowane instrumenty na rzecz efektywności energetycznej, w tym dotacje na wymianę starych instalacji grzewczych zasilanych paliwami kopalnymi (olej i gaz) w budynkach i przemyśle oraz obowiązkowy udział odnawialnych źródeł energii na poziomie 65% dla nowo instalowanych instalacji grzewczych od 2024 roku.</p> <p>Wyższe obowiązujące normy efektywności energetycznej dla nowych budynków od 2023 roku.</p> <p>Podkreślanie konieczności oszczędzania energii poprzez kampanie i plan prac nad „efektywnością energetyczną”^[6].</p> |

| | | | |
|---------|---|--|--|
| POLSKA | <p>Tarcza Antyinflacyjna 1.0 – obniżenie stawek VAT na energię elektryczną, paliwa silnikowe, gaz ziemny, ciepło, nawozy i podstawowe produkty spożywcze – 2 mld EUR.</p> <p>Tarcza Antyinflacyjna 2.0 obowiązująca do końca 2022 roku, obejmująca rozszerzone środki z pierwszego pakietu, takie jak obniżenie VAT od żywności, gazu ziemnego i nawozów – do 0%, benzyny i oleju napędowego – do 8% oraz ciepła – do 8%; obniżenie stawki akcyzy od energii elektrycznej i paliw silnikowych; zwolnienia z podatku od sprzedaży detalicznej; oraz specjalne taryfy na gaz ziemnych dla wybranych odbiorców – 6,2 mld EUR.</p> <p>Limit cen energii elektrycznej w 2023 roku – 4,8 mld EUR.</p> <p>Limit cen ciepła w zimie 2022/ 2023 – 1,4 mld EUR.</p> | <p>Dodatkowy roczny transfer (dodatek) dla gospodarstw domowych (obecnie potwierdzony wyłącznie na 2022 rok). Dodatek zależy od dochodu gospodarstwa domowego, jego wielkości i rodzaju instalacji grzewczej – 0,9 mld EUR.</p> <p>Jednorazowy dodatek dla gospodarstw domowych używających węgla kamiennego jako głównego źródła ciepła – 2,4 mld EUR.</p> <p>Jednorazowy dodatek dla gospodarstw domowych i wybranych odbiorców korzystających z innych źródeł ciepła – 0,6 mld EUR^[8].</p> | <p>Nowy program „Ciepłe mieszkanie”, którego celem jest ograniczenie emisji poprzez wspieranie zwiększenia efektywności energetycznej w budynkach wielorodzinnych – 0,3 mld EUR.</p> <p>Uwzględnienie istniejących instrumentów, takich jak programy „Czyste powietrze”, „Moje ciepło” i „Mój prąd”.</p> |
| RUMUNIA | <p>Mechanizm rekompensat zapewniający rabaty od rachunków za media (gaz i energię elektryczną) – środek ogólny – 0,18 mld EUR w sezonie zimowym 2021-2022.</p> <p>Mechanizm limitów cen za energię elektryczną (14-16 centów/kWh w zależności od poziomu zużycia) i gaz (7 centów/kWh) – 2,9 mld EUR (z wyłączeniem sezonu zimowego 2022-2023).</p> <p>Mechanizm limitu cen benzyny^[12].</p> <p>Mechanizm limitu cen paliwa drzewnego^[12].</p> | <p>Ustawa o konsumentach w trudnej sytuacji zapewnia dodatki na pokrycie kosztów ogrzewania – 0,3 mld EUR w sezonie zimowym 2021-2022, plus roczny dodatek do dochodu dla gospodarstw w trudnej sytuacji – 6,5 mln EUR za pierwszy kwartał 2022 roku^[10]. Bony żywnościowe i jednorazowa płatność dla rodzin o niskich dochodach i emerytów.</p> | <p>Uwzględnienie istniejących instrumentów na rzecz efektywności energetycznej budynków, takich jak Krajowy Program Termomodernizacji (43 mln EUR w 2021 roku), Fala Renowacji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności dla bloków mieszkalnych (1,3 mld EUR na lata 2021-2026), Program Dachów Solarnych i Program Domów Efektywnych Energetycznie.</p> <p>Krajowy Program modernizacji floty pojazdów „Rabla” zapewnia rabaty w razie wymiany na pojazdy niskoemisyjne. Wyższe obowiązujące normy efektywności energetycznej dla nowych budynków od 2021 roku.</p> |

LITERATURA I ŹRÓDŁA

^[1] Basso, D., Pascale, F., & Noyan, O. (4 października 2022 roku). *Germany under fire for „cannibalistic” €200 billion investment*. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/shortnews/germany-under-fire-for-cannibalistic-e200-billion-investment/>.

^[2] Rada Unii Europejskiej. (26 lipca 2022 roku). Państwa członkowskie zobowiązują się zmniejszyć zapotrzebowanie na gaz o 15% podczas najbliższej zimy. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/26/member-states-commit-to-reducing-gas-demand-by-15-next-winter/>.

[3] Komisja Europejska. (13 października 2021 roku). *Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia*. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX252021DCO660&from=EN>.

[4] Komisja Europejska. (8 marca 2022 roku). *REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie*. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

[5] Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu. (15 września 2022 roku). *80 Millionen gemeinsam für Energiewechsel*. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie <https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Navigation/DE/Home/home.html>.

[6] Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu. (17 maja 2022 roku). *Energiesparen für mehr Unabhängigkeit*. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie https://www.energiewechsel.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20220517-arbeitsplan-energieeffizienz-energiesparen-fuer-mehr-unabhaengigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

[7] Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu. (23 marca 2022 roku). *Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten*. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/massnahmenpaket-des-bundes-zum-umgang-mit-den-hohen-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

[8] Infor. (23 sierpnia 2022 roku). *Dodatki do ogrzewania – ile, od kiedy – rząd przyjął projekt ustawy*. Dostęp do publikacji 21 października 2022 roku na stronie <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5563441,Dodatki-do-ogrzewania-ile-od-kiedy.html>.

[9] Krzysztozek, A. (14 września 2022 roku). *Poland to promote saving energy with new price scheme*. Dostęp do publikacji 21 października 2022 roku na stronie <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/poland-to-promote-saving-energy-with-new-price-scheme/>.

[10] Rumuńskie Ministerstwo Pracy. (4 października 2022 roku). *Evoluții în domeniul asistentei sociale în trimestrul I 2022*. Dostęp do publikacji 24 października 2022 roku na stronie https://mmuncii.ro/j33/images/buletin_statistic/Asist_sem_I_2022.pdf.

[11] Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G. (21 września 2022 roku). *National fiscal policy responses to the energy crisis*. Dostęp do publikacji 20 października 2022 roku na stronie <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

[12] Vasilache, A. (29 września 2022 roku). *Guvernul prelungeste compensarea cu 50 de bani la carburanti. Ciucă: Am reusit să stabilizăm si chiar să scadă preturile*. Dostęp do publikacji 24 października 2022 roku na stronie <https://economie.hotnews.ro/stiri-energie-25817951-guvernul-prelungeste-compensarea-50-bani-carburanti-ciuca-reusit-stabilizam-chiar-scada-preturile.htm>.

Zdjęcia i symbole użyte w niniejszym dokumencie zostały opracowane i nabyte od www.canva.com.

KONTAKT

Johanna Cludius (Öko-Institut) – J.Cludius@oeko.de

Andreea Vornicu-Chira (CSD) – vornicu@fspac.ro

Piotr Gutowski (WiseEuropa) – piotr.gutowski@wise-europa.eu

Alexander Eden (adelphi) – eden@adelphi.de

Supported by:



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

Niniejszy projekt stanowi część Europejskiej Inicjatywy Ochrony Klimatu (EUKI), która jest instrumentem niemieckiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu (BMWK). Organizowany przez EUKI konkurs pomysłów realizowany jest przez Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Głównym celem EUKI jest usprawnienie współpracy w zakresie ochrony klimatu wewnątrz Unii Europejskiej (UE), tak aby ograniczyć emisję gazów cieplarnianych.

Opinie przedstawione w tym dokumencie programowym odzwierciedlają własne poglądy autorów i niekoniecznie uwzględniają poglądy niemieckiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu (BMWK).