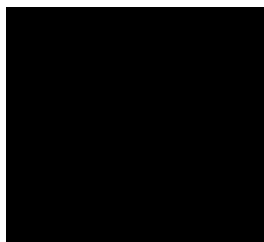
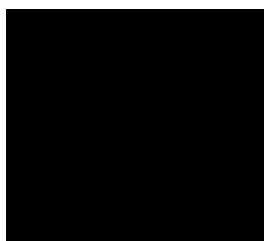


# Sprawiedliwa i ambitna modernizacja Polski

## Jak efektywnie wydać miliardy z ETS2?

Dominik Madej, Aneta Stefańczyk, Aleksander Śniegocki, Michał Wojtyła

Warszawa 2026



© Fundacja Instytut Reform, 2026

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

#### **Autorzy**

Dominik Madej, Aneta Stefańczyk, Aleksander Śniegocki, Michał Wojtyło

#### **Współpraca**

Klaudia Janik

#### **Redakcja**

Aneta Wieczerzak-Krusińska

#### **Opracowanie graficzne**

Sylwia Niedaszkowska

#### **Data publikacji**

Marzec 2026

#### **Rekomendowane cytowanie**

Madej, D., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wojtyło, M. (2026), *Sprawiedliwa i ambitna modernizacja Polski. Jak efektywnie wydać miliardy z ETS2?*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Źródło fotografii na okładce: Ashi Sae Yang/iStock

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

# REFORM

**Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie.**

**Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.**

## Spis treści

<b>Streszczenie .....</b>	<b>4</b>
<b>1. System ETS2 – podstawowe informacje .....</b>	<b>8</b>
1.1 Czym jest system ETS2? .....	8
1.2 Społeczny Fundusz Klimatyczny .....	10
1.3 Reforma ETS2 – stan gry .....	11
<b>2. Koszty ETS2 – jaki będzie podział obciążeń?.....</b>	<b>14</b>
2.1 Łączne koszty ETS2 w Polsce: kluczowa rola transportu i przedsiębiorstw .....	14
2.2 Wpływ ETS2 na ceny paliw .....	16
2.3 Grupy wymagające szczególnego wsparcia.....	18
<b>3. Przychody z ETS2 – miliardy na modernizację i ostony.....</b>	<b>20</b>
3.1 Ile środków z ETS2 trafi bezpośrednio do polskiego rządu? .....	20
3.2 Opcje wydatkowania środków z ETS2 .....	22
<b>4. Możliwe dalsze zmiany w ETS2 .....</b>	<b>27</b>
<b>5 Rekomendacje.....</b>	<b>33</b>
5.1 Rekomendacje dotyczące wykorzystania przychodów z ETS2 w Polsce .....	33
5.2 Rekomendacje na poziomie unijnym .....	35
<b>Załącznik. Uwagi metodologiczne .....</b>	<b>37</b>

# Streszczenie

## Podstawowe zasady funkcjonowania ETS2

- ETS2 to unijny system handlu emisjami CO<sub>2</sub> ze spalania paliw w sektorach transportu drogowego, ogrzewania budynków oraz w małych instalacjach przemysłowych i energetycznych. Obowiązek zakupu uprawnień spoczywa na podmiotach wprowadzających paliwa do obrotu, a więc na koncernach paliwowych czy sprzedawcach węgla. Dodatkowy koszt wynikający z zakupu uprawnień będzie przenoszony w cenach paliw na odbiorców końcowych – obywateli i firmy.
- System tworzy dodatkowe bodźce cenowe do ograniczenia zużycia paliw kopalnych oraz inwestycji w zeroemisyjne technologie w sektorach, gdzie jak dotąd postęp Unii Europejskiej w transformacji energetyczno-klimatycznej był zbyt powolny.
- ETS2 zapewnia rządowi państw członkowskich dodatkowe środki na wsparcie inwestycji oraz osłony dla grup najbardziej narażonych na wzrost cen paliw kopalnych. Środki te obejmują zarówno Społeczny Fundusz Klimatyczny, jak i przychody ze sprzedaży uprawnień bezpośrednio przez rządy poszczególnych państw.

## Opóźnienie startu systemu i działania stabilizujące ceny

- Uruchomienie systemu początkowo zaplanowano na początek 2027 roku, jednak pod koniec 2025 roku Rada UE oraz Parlament Europejski zdecydowały o przesunięciu startu ETS2 na 2028 roku. Równoległe Komisja Europejska w odpowiedzi na oczekiwania państw członkowskich zapowiedziała większe wykorzystanie rezerwy stabilności rynkowej (MSR) w celu wzrostu podaży uprawnień i stabilizacji ich cen.
- Zmiany zapowiedziane pod koniec 2025 roku przełożyły się na istotną zmianę oczekiwań co do pierwszych lat funkcjonowania systemu: o ile wcześniej można było się spodziewać cen sięgających 80 euro/tCO<sub>2</sub> już w 2027 roku oraz ich podwojenia do połowy lat 30., to obecnie prognozy wskazują na ok. 50 euro/tCO<sub>2</sub> w 2028 roku oraz przekroczenie pułapu 80 euro/tCO<sub>2</sub> dopiero w perspektywie bliżej 2035 roku.

## Podział kosztów ETS2 w Polsce

- W skali całej polskiej gospodarki to transport drogowy jest kluczowym źródłem emisji w sektorze ETS2, poniesie zatem największe obciążenia w związku z wprowadzeniem nowego systemu. Dysproporcja ta będzie się pogłębiała w kolejnych kilkunastu latach wraz z systematycznym spadkiem emisji z sek-

tora budynków wskutek wycofywania węgla z ogrzewania polskich domów. Udział transportu drogowego w emisjach ETS2 w Polsce wzrośnie z ok. 2/3 w latach 2028–2030 do ponad 80% w perspektywie 2040 roku.

- Koszty ETS2 wynikające z ogrzewania węglem spadną z 0,8 mld euro w 2028 roku do ok. 0,2 mld euro w 2035 roku, a następnie praktycznie do zera w 2040 roku. Warunkiem jest realizacja planów renowacji budynków wskazanych w polskich dokumentach strategicznych.
- W kolejnych latach spadnie również udział gospodarstw domowych w kosztach ETS2: o ile w latach 2020–2025 paliwa kopalne bezpośrednio kupowane przez gospodarstwa domowe w Polsce odpowiadały za ok. 50% emisji w sektorach objętych ETS2, to w perspektywie 2035 roku udział ten spadnie do ok. 40%, a do 2040 roku – do ok. 1/3.

### **Wpływ ETS2 na ceny paliw**

- W przypadku paliw transportowych oraz gazu ziemnego wprowadzenie ETS2 nie będzie oznaczało rewolucji cenowej dla gospodarstw domowych i firm. Ceny tych nośników energii prawdopodobnie utrzymają się w granicach wyznaczanych przez trendy rynkowe w latach ubiegłych.
- Wyjątkiem jest węgiel, w przypadku którego należy się spodziewać istotnego szoku cenowego (jednorazowy wzrost cen o 25–30%), który będzie jednak najprawdopodobniej mniejszy niż czasie kryzysu paliwowego w 2022 roku.

### **Wpływ ETS2 na grupy wrażliwe**

- Najbardziej narażone na wzrost kosztów ogrzewania są gospodarstwa domowe z dolnej połowy rozkładu dochodów w kraju korzystające z węgla. Użytkownicy gazu ziemnego również zapłacą więcej, jednak skala podwyżek będzie w ich przypadku mniejsza. Do szczególnie wrażliwych grup należą emeryci i renciści mieszkający w zbyt dużych lub nieocieplonych domach, a także mieszkańcy wsi (w tym rolnicy) i małych miejscowości z ograniczonym dostępem do sieci ciepłowniczej.
- Bezpośredni wzrost cen paliw transportowych najbardziej dotknie właścicieli samochodów na olej napędowy o najniższych dochodach. Wyższe koszty transportu najbardziej odczują obywatele, którzy muszą polegać na dojazdach własnym samochodem z powodu braku dostępu do odpowiedniej oferty transportu publicznego, a także przez charakter pracy zarobkowej. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla mieszkańców terenów wiejskich, gdzie brak odpowiedniego dostępu do usług medycznych, szkół czy rynku pracy wymusza dojazdy poza miejsce zamieszkania.

### **Przychody z ETS2 dostępne na modernizację i osłony**

- Wdrożenie ETS2 w obecnym kształcie zapewni wpływy do budżetu Polski na poziomie ok. 124 mld zł do 2032 roku, z czego 48 mld zł będzie pochodziło ze Społecznego Funduszu Klimatycznego oraz nawet 76 mld zł z krajowych aukcji uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Jest to o ok. 20 mld zł mniej niż w wariantcie startu systemu w 2027 roku. 64 mld zł z tej łącznej kwoty będzie objęte Planem

Spółeczno-Klimatycznym uzgodnionym z Komisją Europejską, a 60 mld zł będą stanowiły środki ze sprzedaży uprawnień pozyskane przez polski rząd i pozostające poza PSK.

- W okresie funkcjonowania Społecznego Funduszu Klimatycznego środki pozyskiwane przez Polskę z ETS2 oraz koszty ponoszone przez polskie podmioty w systemie pozostaną na zbliżonym poziomie. Powolna redukcja emisji w transporcie drogowym w latach 30. sprawi, że już w 2033 roku bez dodatkowych działań pojawi się luka między krajowymi przychodami a kosztami.

### **Szeroki wachlarz możliwych kierunków wykorzystania przychodów z ETS2**

- Po wdrożeniu ETS2 polski rząd będzie dysponował szerokim zestawem możliwości w zakresie wsparcia inwestycji oraz osłon dla obywateli i firm. Przychody z ETS2 mogą zostać przeznaczone na sfinansowanie m.in.:
  - ♦ inwestycji w transport publiczny (np. setki pociągów, tysiące elektrycznych autobusów, pojazdów na żądanie, dziesiątki tysięcy przystanków autobusowych);
  - ♦ renowacji budynków jednorodzinnych (dla podstawowego poziomu dofinansowania renowacji, połowa puli przychodów z ETS2 wystarczy na wsparcie pół miliona gospodarstw domowych) oraz budowy nowych, efektywnych energetycznie mieszkań komunalnych;
  - ♦ wielkoskalowego programu doradztwa energetycznego, uzupełniającego wsparcie inwestycyjne dla modernizacji budynków;
  - ♦ wsparcia pilotażowego inwestycji w dekarbonizację zakładów przemysłowych, które jak dotąd pozostawały poza EU ETS;
  - ♦ wsparcie bezpośrednio dla ubogich energetycznie;
  - ♦ obniżenie rachunków gospodarstw domowych – w tym poprzez obniżkę VAT na nośniki energii.
- Rząd będzie musiał dokonać strategicznego wyboru co do priorytetowych kierunków interwencji, gdyż środków z systemu nie wystarczy na realizację wszystkich działań równoległe – nawet pomimo dodatkowego transferu funduszy w ramach Planu Społeczno-Klimatycznego.

### **Rekomendacje dotyczące wykorzystania przychodów z ETS2 w Polsce**

- **Skorzystanie z szerokiego pola wyboru w duchu sprawiedliwej i ambitnej transformacji.**

Przychody z ETS2 zapewniają państwom członkowskim szeroką elastyczność w zakresie kierunków ich wydatkowania. Środki te mogą finansować zarówno inwestycje dekarbonizacyjne np. w sektorze budynków i transportu, jak i działania osłonowe.

- **Transparentne i strategiczne zarządzanie przychodami z ETS2 w dialogu z interesariuszami.**

Rekomendujemy utworzenie Funduszu Transformacji Energetycznej, zasilanego środkami z EU ETS i ETS2. Przejrzyście prowadzony Fundusz pozwoliłby na wzrost zaufania społeczeństwa i biznesu do zarządzania tymi środkami przez państwo. Równoległe należy opracować wieloletni plan wydatkowania środków z ETS2.

- **Dokończenie i przyjęcie Planu Społeczno-Klimatycznego.**

PSK to warunek dostępu Polski do prawie 50 mld zł unijnych środków. Fundusze te są kluczowe dla szybkiego uruchomienia inwestycji i osłon, które ograniczają dodatkowe koszty związane z wdrożeniem ETS2 wśród osób w najtrudniejszej sytuacji.

- **Przyspieszenie odejścia od węgla w gospodarstwach domowych.**

W najbliższych latach przekrojowym celem wsparcia finansowanego z przychodów z ETS2 powinna być realizacja zakładanego w polskich dokumentach strategicznych scenariusza szybkiej dekarbonizacji budynków, co pozwoli na obniżenie kosztów ETS2 dla tego sektora. Priorytetem powinno być jak najszybsze odejście od ogrzewania węglem.

- **Przyspieszenie planów dekarbonizacji transportu do 2040 roku.**

Obecne plany ograniczenia zależności tego sektora od paliw kopalnych są niewystarczające do zapewnienia spójności z tempem zmian w europejskim transporcie drogowym implikowanym przez cele klimatyczne i spadkiem wolumenu uprawnień w systemie ETS2.

### **Rekomendacje na poziomie unijnym**

- **Zwiększenie przewidywalności wdrażania ETS2.**

Zwiększenie przewidywalności będzie służyło mobilizacji kapitału prywatnego na inwestycje w odejście od paliw kopalnych w sektorach objętych systemem. Dlatego uzgodnione na poziomie politycznym reformy w ETS2 należy zapisać w dyrektywie ETS.

- **Wydłużenie i zwiększenie dostępności unijnych środków na transformację, w tym kontynuacja SFK po 2032 roku.**

Wyzwania związane z ubóstwem energetycznym i transportowym nie zakończą się w 2032 roku. Potrzebne są dodatkowe środki krajowe, jak i unijne, na przedłużenie wsparcia inwestycyjnego.

- **Celowane obniżenie obciążenia dla węgla.**

W celu zapewnienia sprawiedliwej i efektywnej transformacji w gospodarstwach domowych korzystających z węgla kamiennego do ogrzewania należy rozważyć stworzenie na poziomie unijnym odpowiednich ram prawnych. Zredukowane obciążenie węgla w ETS2 nie może być jednak niższe niż dla gazu ziemnego i powinno być powiązane z konkretnym krajowym zobowiązaniem inwestycyjnym.

- **Ustanowienie twardego pułapu cenowego.**

Maksymalny poziom cen dla uprawnień zmniejszyłby obawy części państw członkowskich przed gwałtownym wzrostem kosztów funkcjonowania systemu oraz ułatwiłby terminowe wdrożenie ETS2. Rozwiązanie to mogłoby być prostsze do formalnego wdrożenia niż pełny korytarz cenowy.

# 1. System ETS2 – podstawowe informacje

## 1.1. Czym jest system ETS2?

### Zakres sektorowy i sposób działania systemu

ETS2 to unijny system handlu emisjami CO<sub>2</sub> ze spalania paliw w sektorach transportu drogowego, ogrzewania budynków oraz w małych instalacjach przemysłowych i energetycznych (o mocy poniżej 20 MW). Jego nazwa i konstrukcja nawiązują do działającego od 2005 roku systemu EU ETS (*EU Emissions Trading System*), który obejmuje sektory energetyki, dużego przemysłu oraz transportu lotniczego i morskiego.

Oba systemy działają w oparciu o zasadę *cap and trade*. Dla każdego roku na poziomie europejskim ustalane są limity emisji (*cap*) – odrębne dla EU ETS oraz ETS2. Firmy muszą raportować swoje emisje i umorzyć odpowiednią liczbę uprawnień (1 uprawnienie za 1 tonę emisji CO<sub>2</sub>). To tworzy popyt na uprawnienia. Z kolei podaż uprawnień zapewniają aukcje organizowane przez Komisję Europejską oraz państwa członkowskie, a także bezpłatny przydział dla wybranych branż. Cena uprawnień kształtuje się zatem pod wpływem popytu i podaży na aukcjach oraz na rynku wtórnym (element *trade* w systemie).

W przypadku ETS2 obowiązek zakupu uprawnień spoczywa na podmiotach wprowadzających paliwa do obrotu, a więc na koncernach paliwowych czy sprzedawcach węgla (importerzy i producenci). Dodatkowy koszt wynikający z zakupu uprawnień będzie przenoszony w cenach paliw na odbiorców końcowych – konsumentów paliw (obywateli i firmy). Zapewnia to sygnał cenowy do ograniczenia zużycia paliw kopalnych, motywując do oszczędzania energii oraz zmiany technologii na mniej emisyjne, np. zakup pompy ciepła czy samochodu elektrycznego.

### Podział przychodów i mechanizm stabilizacji cen uprawnień w ETS2

Przychody z ETS2 trafiają bezpośrednio do państw członkowskich UE, które sprzedają uprawnienia na aukcjach. Co istotne, liczba uprawnień sprzedawanych przez dane państwo nie jest wprost powiązana z liczbą uprawnień kupowanych w danym roku przez podmioty działające na jego terenie. Przydział puli do sprzedaży jest ustalany w oparciu o udział danego państwa w emisjach z sektorów objętych ETS2 w latach 2016–2018. W rezultacie Polska otrzyma każdego roku ok. 8% uprawnień w systemie do sprzedaży w aukcjach. Część wpływów z ETS2 zasili również Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK).

Podobnie jak w EU ETS, w systemie ETS2 działa mechanizm rezerwy stabilności rynkowej (*Market Stability Reserve – MSR*). Jego celem jest stabilizowanie cen uprawnień, szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania systemu. Dyrektywa ETS<sup>1</sup> precyzuje sytuacje, w których MSR będzie uruchamiany automatycznie. Przykładowo, jeśli średnia cena uprawnień z ostatnich trzech miesięcy przekroczy dwukrotność średniej ceny uprawnień z sześciu wcześniejszych miesięcy, na rynek trafi dodatkowe 50 milionów uprawnień.

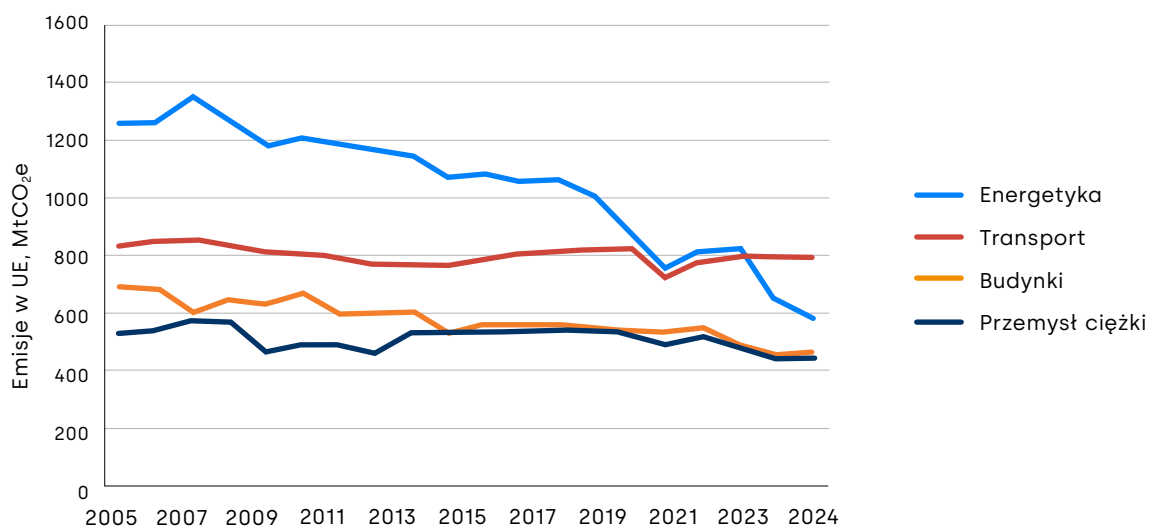
<sup>1</sup> Obowiązujący tekst dyrektywy ETS (2003/87/WE) dostępny [tutaj](#).

### ETS2 jako element szerszego zestawu narzędzi polityki energetyczno-klimatycznej

Mimo dotychczasowych działań Unii Europejskiej, tempo redukcji emisji w sektorach transportu i budynków jest niewystarczające. Emisje związane z zużyciem energii w budynkach pozostawały na podobnym poziomie przez większość ubiegłej dekady. Spadły dopiero po kryzysie paliwowym, który rozpoczął się w 2021 roku. Z kolei emisje w sektorze transportu utrzymują się na podobnym poziomie od dwóch dekad. Takie tempo redukcji nie pozwala na realizację celów sektorowych, które składają się na cel ograniczenia emisji całej unijnej gospodarki o 55% do 2030 roku, ani też osiągnięcie celu neutralności klimatycznej do 2050 roku.

ETS2 zaprojektowano jako element pakietu Fit for 55, który wyznacza ramy regulacyjne dla realizacji celów klimatyczno-energetycznych UE na 2030 rok. Funkcjonowanie nowego systemu uregulowano w nowelizacji dyrektywy ETS z 2023 roku. Nowy system ma domknąć lukę redukcji emisji i wspierać realizację innych polityk sektorowych np. dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD).

**Wykres 1. Powolny postęp redukcji emisji w sektorze budynków oraz brak postępów w sektorze transportu zagraża realizacji europejskich celów klimatycznych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie [EU Climate Action Progress Report 2025](#).

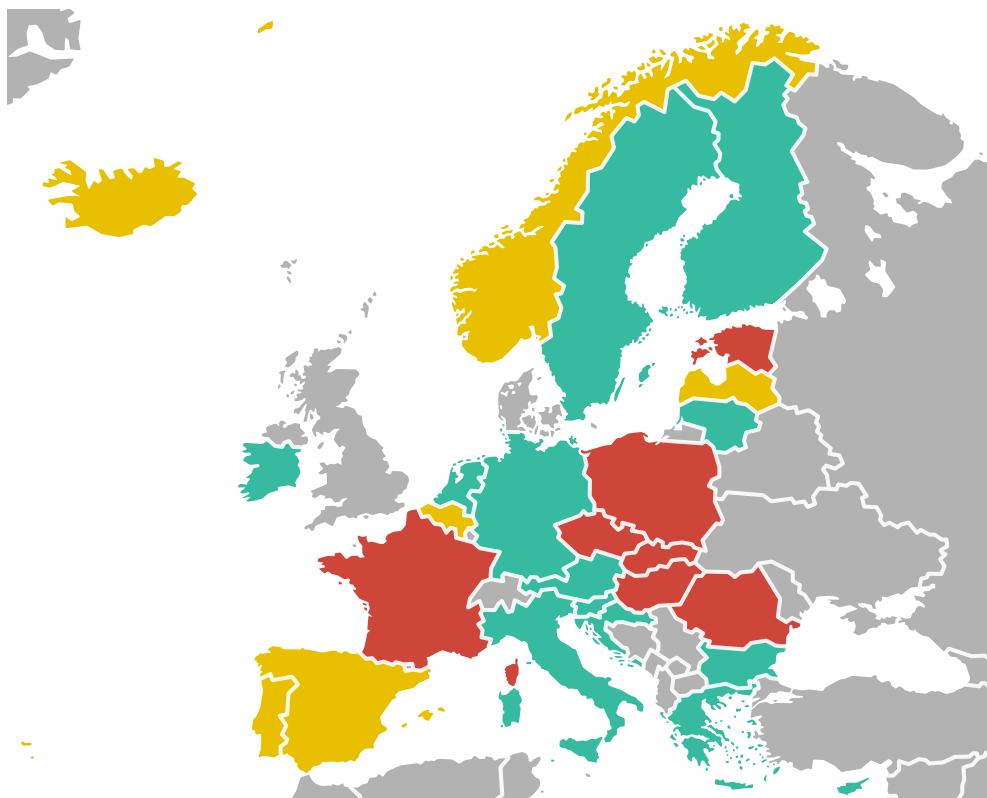
## Wdrożenie ETS2 na poziomie unijnym i w Polsce

Pierwotnie wejście w życie ETS2 zaplanowano na 1 stycznia 2027 roku. Dyrektywa ETS przewidywała jednak możliwość przesunięcia wdrożenia systemu na początek 2028 roku. Warunkiem miały być jednak nadzwyczajnie wysokie ceny surowców energetycznych w 2026 roku. Tymczasem w listopadzie 2025 roku, w trakcie negocjacji dotyczących celu klimatycznego na 2040 rok, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski zdecydowały o przesunięciu daty uruchomienia ETS2 o rok – pomimo braku wystąpienia przesłanek wskazanych w dyrektywie.

Mimo że termin transpozycji przepisów ETS2 do prawa krajowego upłynął 30 czerwca 2024 roku, Polska nadal nie wdrożyła odpowiednich regulacji. W lipcu 2024 roku Komisja Europejska wszczęła wobec Polski i innych państw członkowskich (wówczas łącznie 26 państw) procedurę naruszenia przepisów UE<sup>2</sup>. Od tego czasu większość państw UE wdrożyła lub istotnie zaawansowała proces wdrażania ETS2 na poziomie krajowym.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji Europejskiej jest dostępny [tutaj](#).

### Rysunek 1. Już kilkanaście państw UE wdrożyło system ETS2 do prawa krajowego – i to nie tylko w Europie Zachodniej



Kolor zielony – „zrealizowana”; kolor żółty – „w trakcie”; kolor czerwony – „wolne postępy”.  
Stan na 12.11.2025.

Źródło: IETA Tracker<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> IETA Tracker jest dostępny [tutaj](#).

## 1.2. Społeczny Fundusz Klimatyczny

Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK) powstał jako narzędzie łagodzenia negatywnych skutków społecznych wprowadzenia ETS2. Ma wspierać najbardziej wrażliwe gospodarstwa domowe, użytkowników transportu oraz małych przedsiębiorców.

Propozycję jego utworzenia przedstawiono w 2021 roku wraz z projektem nowego systemu ETS2, w ramach pakietu Fit for 55. Rozporządzenie ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny przyjęto w maju 2023 roku<sup>4</sup>.

SFK ma funkcjonować w latach 2026–2032. Wpłaty z Funduszu mają być pokrywane ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień do emisji, przy czym do czasu uruchomienia systemu ETS2 fundusz będzie zasilany ze specjalnej puli uprawnień w systemie EU ETS.

Maksymalny budżet SFK wynosi 65 mld euro przy starcie systemu w 2027 roku. Zgodnie z pierwotnymi zasadami, w przypadku rocznego opóźnienia kwota ta miała się zmniejszyć do 54,6 mld euro. Podejmując decyzję o odroczeniu wdrożenia ETS2 o rok w ramach negocjacji dot. celu klimatycznego na 2040 roku, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski wskazały jednak, że maksymalny budżet Funduszu pozostanie na poziomie 65 mld euro mimo przesunięcia startu ETS2 na 2028 rok. Według stanu na połowę lutego 2026 roku nie określono jeszcze mechanizmu pokrycia luki w finansowaniu Funduszu w 2027 roku.

Podział środków pomiędzy państwa członkowskie uwzględnia udział emisji z sektorów objętych ETS2 oraz skalę ubóstwa energetycznego i transportowego w poszczególnych krajach. Dlatego Polska będzie największym beneficjentem SFK, uzyskując 17,6% całkowitych środków zgromadzonych w Funduszu. Warunkiem wypłat jest jednak wcześniejsze przedstawienie przez państwo członkowskie i akceptacja przez Komisję Europejską dokumentu przedstawiającego sposób wydatkowania tych środków – Planu Społeczno-Klimatycznego (PSK). KE podkreśla przy tym konieczność wdrożenia ETS2 do krajowego porządku prawnego jako jeden z warunków akceptacji PSK. Państwa członkowskie muszą również zapewnić wkład własny do krajowych PSK na poziomie przynajmniej 25% wartości planu. Środki te mogą pochodzić m.in. ze sprzedaży uprawnień ETS2.

Beneficjentami działań finansowanych w ramach Planu mają być gospodarstwa domowe narażone na ubóstwo energetyczne i transportowe oraz mikroprzedsiębiorstwa w trudnej sytuacji. PSK może obejmować zarówno bezpośrednie wsparcie dochodów (transfery pieniężne – do 37,5% całości środków alokowanych w ramach Planu), jak również wsparcie inwestycji w infrastrukturę oraz technologie zeroemisyjne (np. transport publiczny i renowacje budynków).

Państwa członkowskie miały obowiązek przesłania PSK do Komisji Europejskiej do końca czerwca 2025 roku. Jak dotąd tylko pięć krajów przekazało swoje Plany, a jeden z nich – PSK Szwecji – został zaakceptowany<sup>5</sup>. Polska nadal nie przesłała do Brukseli PSK pomimo zakończenia w czerwcu 2025 roku konsultacji społecznych projektu dokumentu<sup>6</sup>.

### 1.3. Reforma ETS2 – stan gry

#### Zmiany na rzecz zwiększenia przewidywalności

W czerwcu 2025 roku 19 państw członkowskich poparło czeskie stanowisko<sup>7</sup>, w którym zwrócono uwagę na problem niepewności cenowej płynącej z ETS2 i potrzebę zmian w systemie. Dokument nie postulował jednak likwidacji systemu, ani też jego znaczącego przesunięcia w czasie. Zamiast tego kładł nacisk na zwiększenie przewidywalności cen uprawnień do emisji w pierwszych latach działania ETS2.

<sup>4</sup> Rozporządzenie (EU) 2023/955 z 10.05.2023 roku ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny można znaleźć pod tym [linkiem](#).

<sup>5</sup> Zestawienie informacji o PSK państw członkowskich można znaleźć na [stronie Komisji Europejskiej](#).

<sup>6</sup> Ostatnia wersja planu dla Polski z czerwca 2025 roku dostępna jest na [stronie Funduszy Europejskich](#).

<sup>7</sup> Czeski non-paper w wersji z 25.06.2025 dostępny jest na portalu [carbon-pulse.com](#).

Czeska propozycja zakładała techniczne modyfikacje systemu, w tym:

- wzmocnienie mechanizmu ograniczającego nadmierne wzrosty cen uprawnień w ramach MSR (dzięki zwiększeniu liczby uprawnień kierowanych na rynek oraz częstszymi interwencjom przy przekroczeniu ceny 45 euro/tCO<sub>2</sub>);
- wydłużenie mechanizmu MSR po 2031 roku;
- rozpoczęcie sprzedaży uprawnień już od 2026 roku, aby wcześniej uruchomić środki inwestycyjne z ETS2;
- regularne i transparentne publikacje danych o sektorach objętych ETS2, wpływające na zainteresowanie uprawnieniami (np. tempo instalacji pomp ciepła i sprzedaży aut elektrycznych), co miałyby poprawić jakość prognoz rynkowych.

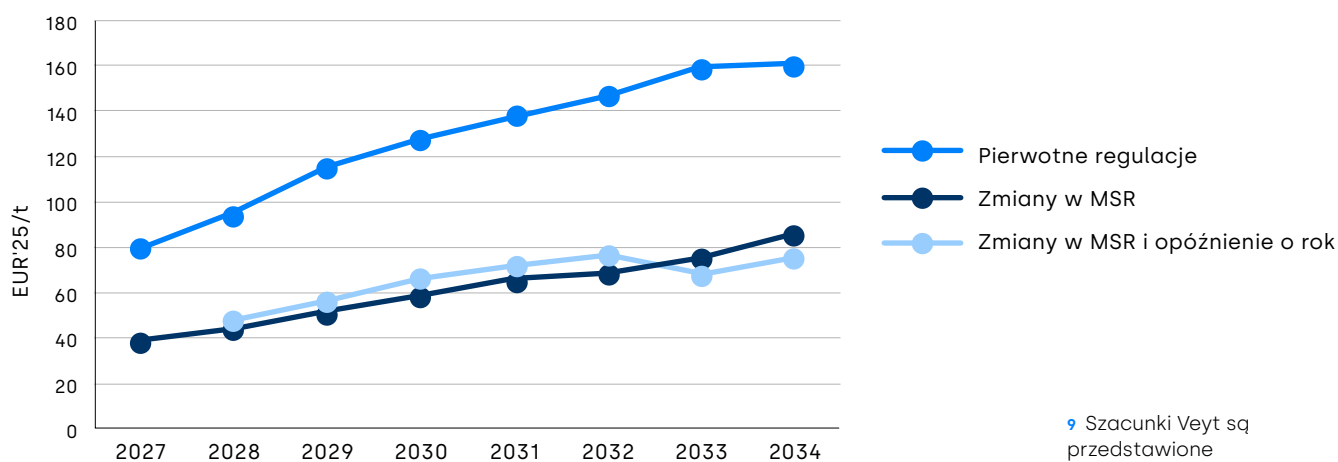
W odpowiedzi w listopadzie 2025 roku, Komisja Europejska zapowiedziała znaczące zmiany w ETS2. Ich konsekwencje mogą być większe niż przeforsowane roczne przesunięcie startu systemu (patrz [wykres 2](#)).

Głównym elementem zapowiedzi KE<sup>8</sup> jest projekt zmian w funkcjonowaniu mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej MSR (opisanego w [Rozdziale 1.1.](#)). Propozycje wpisują się w postulaty czeskiego dokumentu i mają zwiększyć przewidywalność systemu, a także jego akceptację. Proponowane modyfikacje w MSR obejmują m.in.:

- podwojenie liczby uprawnień płynących na rynek (z 20 do 40 milionów) przy wysokich cenach i zwiększenie częstotliwości automatycznych interwencji (do dwóch rocznie);
- wydłużenie działania mechanizmu ograniczającego wzrost cen po 2030 roku, bez unieważniania niewykorzystanej puli uprawnień;
- wcześniejsze i bardziej płynne interwencje na rynku w oparciu o regulowaną minimalną i maksymalną liczbę uprawnień w obiegu (TNAC – *total number of allowances in circulation*).

Powyższe zmiany mogą przełożyć się na realne obniżenie cen uprawnień w systemie poprzez istotne zwiększenie ich podaży na rynku w pierwszych latach funkcjonowania ETS2.

**Wykres 2. Zapowiedziane przez Komisję Europejską zmiany w MSR obniżą ceny uprawnień w pierwszych latach wdrażania systemu**



Uwaga: wartości realne (po uwzględnieniu inflacji) w cenach z 2025 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie szacunków Veyt<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Projekt zmian w MSR z 27.11.2025 (COM(2025)738).

<sup>9</sup> Szacunki Veyt są przedstawione w [prezentacji Changes to the ETS2 framework. An impact assessment](#).

Obok proponowanych zmian w MSR, w celu zapewnienia wcześniejszej dostępności środków na dekarbonizację sektorów objętych ETS2, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Komisja Europejska (KE) stworzyły nowe narzędzie pożyczkowe *ETS2 Frontloading Facility*. Państwa członkowskie będą mogły skorzystać z tego instrumentu jeszcze przed wejściem ETS2 w życie w 2028 roku. Warunkiem dostępu do puli 3 miliardów euro<sup>10</sup> jest wdrożenie do prawa krajowego przepisów związanych z ETS2,<sup>11</sup> gdyż spłata pożyczki ma być możliwa dzięki przychodom z systemu, które uzyskają państwa członkowskie.

Komisja Europejska zapowiedziała także przyspieszenie aukcji uprawnień w ramach ETS2, co ma zwiększyć – już od 2027 roku – dostępność środków na inwestycje w dekarbonizację sektorów budynków i transportu.

### Przesunięcie startu ETS2 o rok

Pod presją części państw członkowskich przesunięto momentu startu ETS2 na 1 stycznia 2028 roku, bez konieczności spełnienia warunku wysokich cen energii (patrz [Rozdział 1.1.](#)). Zmianę tę zaproponowała Rada ds. Środowiska w listopadzie 2025 roku w ramach negocjacji dot. zmian w Europejskim prawie o klimacie, w tym celu redukcji emisji na 2040 rok. Zmianę tę tydzień później poparł Parlament Europejski, a formalne przyjęcie nowych przepisów nastąpiło na początku 2026 roku<sup>12</sup>.

Start ETS2 w 2028 roku nie zmienia jednak ambicji w zakresie redukcji emisji w ramach całego systemu. W praktyce może to oznaczać konieczność przyspieszenia dekarbonizacji w kolejnych latach, o ile przed wejściem w życie systemu nie zostaną podjęte wystarczająco ambitne działania.

Opóźnienie ostatecznie nie zmieni daty wdrożenia SFK (od 2026 roku), ani jego całkowitego budżetu<sup>13</sup>. To zmiana w stosunku do pierwotnych założeń dotyczących funkcjonowania Funduszu. Zgodnie z nimi rok opóźnienia miał się wiązać ze zmniejszeniem puli środków kierowanych ze Społecznego Funduszu Klimatycznego do państw członkowskich – w przypadku Polski o 7,6 mld zł.

Brak finansowania SFK z dochodów ETS2 w 2027 roku ma zostać częściowo zrekomensowany środkami z EU ETS – podobnie jak w przypadku środków na 2026 rok. Na ten cel przewidziano jednak zaledwie 4 mld euro dla całej UE. Środki te nie wystarczą na pokrycie luki powstałej w SFK na skutek opóźnienia wejścia ETS2 o rok. Dostępna w 2027 roku pula będzie mniejsza o 6,9 mld euro. Zasypanie tej dziury w budżecie SFK z dochodów z systemu będzie możliwe dopiero w kolejnych latach, po pełnym wdrożeniu ETS2.

Możliwa jest decyzja polityczna o całkowitym pokryciu luki w SFK, np. przez wcześniejsze uruchomienie aukcji lub zwiększenie dofinansowania narzędzia EBI *ETS2 Frontloading Facility*. Jednak na moment przygotowania raportu (luty 2026 roku) takie decyzje nie zapadły.

Niezależnie od ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących sposobu pokrycia luki finansowania SFK, przy rocznym przesunięciu startu systemu oraz zmianach w mechanizmie MSR, państwa członkowskie muszą liczyć się z mniejszą pulą przychodów z ETS2 które trafią do nich bezpośrednio ze sprzedaży uprawnień (patrz [Rozdział 3.1.](#)).

<sup>10</sup> Ogłoszenie *ETS2 Frontloading Facility* jest dostępne na portalu KE.

<sup>11</sup> List *Joint Civil Society Letter: Social and Green EIB Coalition Recommendations for the EIB's ETS2* dostępny na stronie FEANTSA.

<sup>12</sup> Zob. podsumowanie nowych przepisów na stronie Rady UE.

<sup>13</sup> Zob. więcej szczegółów w artykule *Carbon Market Watch*.

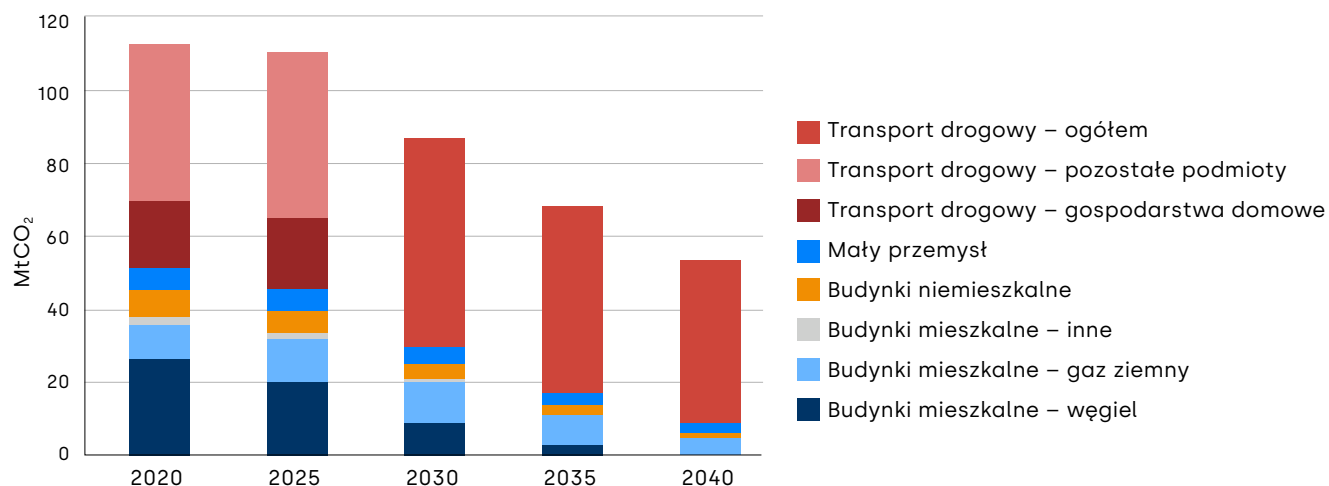
## 2. Koszty ETS2 – jaki będzie podział obciążeń?

### 2.1. Łączne koszty ETS2 w Polsce: kluczowa rola transportu i przedsiębiorstw

Chociaż debata publiczna w Polsce koncentruje się na wpływie ETS2 na sektor budynków oraz na budżety gospodarstw domowych, w skali całej gospodarki to transport drogowy jest większym źródłem emisji – a co za tym idzie, również sektorem ponoszącym największe obciążenia w związku z wprowadzeniem nowego systemu. Dysproporcja ta będzie się pogłębiała w kolejnych kilkunastu latach wraz z systematycznym spadkiem emisji z sektora budynków wskutek wycofywania węgla z ogrzewania polskich domów.

W pierwszych trzech latach funkcjonowania systemu, sektor budynków będzie odpowiadał za ok. 30% emisji całkowitych w systemie ETS2. Natomiast pod koniec lat 30. jego udział spadnie do ok. 13%. Odwrotna dynamika dotyczy transportu drogowego. Jego udział w emisjach objętych ETS2 wzrośnie z 64% w latach 2028–2030 do ponad 80% pod koniec przyszłej dekady. Wpływ na to mają ograniczenia tempa transformacji sektora, m.in. długi cykl wymiany floty pojazdów, wyższe koszty i większe wyzwania organizacyjne stosowania alternatywnych napędów w segmencie pojazdów ciężarowych czy niedostatecznie rozwinięta infrastruktura pozwalająca na zasilanie pojazdów zeroemisyjnych.

Wykres 3. W perspektywie dekady transport drogowy zdominuje emisje ETS2 w Polsce.

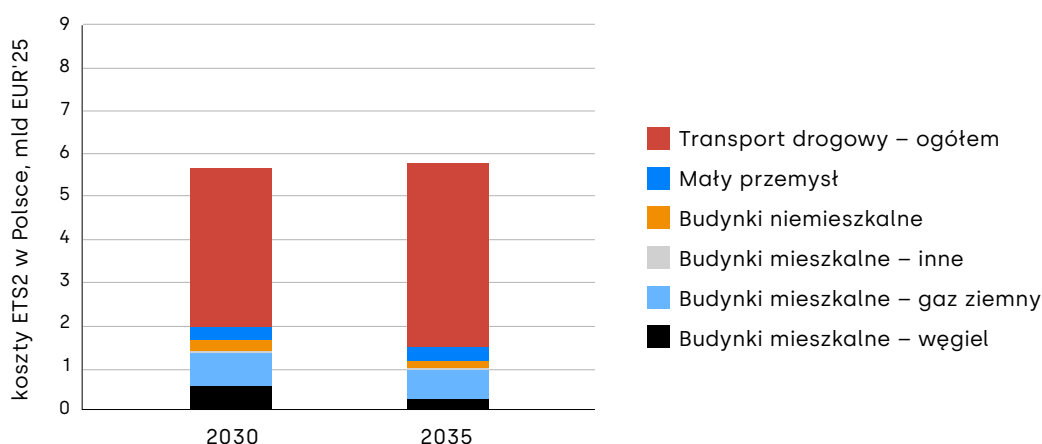


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, scenariusza WAM KPEiK (grudzień 2025) oraz założeń projektu KPRB.

W kolejnych latach będzie też spadał udział gospodarstw domowych w emisjach objętych ETS2, gdyż w przypadku transportu drogowego – odwrotnie niż w przypadku budynków – to przedsiębiorstwa są głównym konsumentem paliw kopalnych. O ile w latach 2020–2025 paliwa kopalne bezpośrednio kupowane przez gospodarstwa domowe w Polsce odpowiadały za ok. 50% emisji w sektorach objętych ETS2, to w perspektywie 2035 roku udział ten spadnie do ok. 40%, a do 2040 roku – do ok. 1/3<sup>14</sup>.

Zestawienie prognozowanych wolumenów krajowych emisji objętych ETS2 z prognozami cen uprawnień (por. wykres 2.) wskazuje, że polskie firmy i gospodarstwa domowe poniosą w 2028 roku dodatkowy wydatek na poziomie ok. 4,5 mld euro w związku z wejściem w życie systemu. Roczne koszty systemu wzrosną do ok. 5,5–6 mld euro do 2030 roku i ustabilizują się na tym poziomie do połowy lat 30.

**Wykres 4. Prognozowany spadek emisji oraz wzrost cen uprawnień będą się równoważyć, stabilizując całkowity koszt ETS2 dla Polski do połowy lat 30.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, scenariusza WAM aKPEiK (grudzień 2025), założeń projektu KPRB oraz prognoz Veyt.

Co istotne, wysokość całkowitego kosztu udziału w ETS2 będzie podążała w odmiennych kierunkach dla budynków i transportu. Zakładane w polskich dokumentach strategicznych tempo dekarbonizacji budynków pozwala na obniżenie całkowitych kosztów ETS2 dla tego sektora pomimo prognozowanego wzrostu cen uprawnień. W szczególności, roczne koszty ETS2 wynikające z wykorzystywania węgla do ogrzewania budynków będą relatywnie szybko spadać, o ile równoległe przeprowadzane będą zapowiadane działania na rzecz dekarbonizacji sektora budynków w Polsce. Przy realizacji scenariusza operacyjnego renowacji budynków przedstawionego w KPRB, koszty wynikające z ogrzewania węglem spadną z 0,8 mld euro w roku wprowadzenia systemu (18% całkowitych kosztów ETS2 w 2028 roku), do ok. 0,2 mld euro w 2035 roku, a następnie praktycznie do zera w 2040 roku, gdy węgiel przestać być wykorzystywany do ogrzewania budynków<sup>15</sup>.

W przypadku transportu drogowego prognozy rządowe na kolejną dekadę zakładają jednak zbyt powolną redukcję emisji, by uniknąć całkowitego wzrostu kosztów ETS2 ponoszonych przez ten sektor w warunkach drożących uprawnień. O ile do 2035 roku efekt ten jest równoważony przez szybszą redukcję emisji w sektorze budynków, w dłuższej perspektywie brak przyspieszenia transformacji sektora transportu drogowego ponad obecne założenia aKPEiK może doprowadzić do istotnego wzrostu całkowitego rachunku za ETS2 ponoszonego przez polską gospodarkę.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Szacunki zakładające utrzymanie udziału gospodarstw domowych w emisjach z transportu drogowego na poziomie z 2025 roku. Prognozy aKPEiK nie przedstawiają szczegółowego rozbitcia emisji z transportu na pojazdy należące do firm i gospodarstw domowych.

<sup>15</sup> Odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w Polsce do 2040 roku jest również jednym z kluczowych celów obowiązującej Polityki Energetycznej Polski przyjętej w 2021 roku.

<sup>16</sup> Przykładowo, przy utrzymaniu trendów z prognoz Veyt do 2040 roku (w tej perspektywie cechują się one wysoką niepewnością) łączny koszt ETS2 dla Polski może wzrosnąć do ok. 8 mld EUR pod koniec przyszłej dekady.

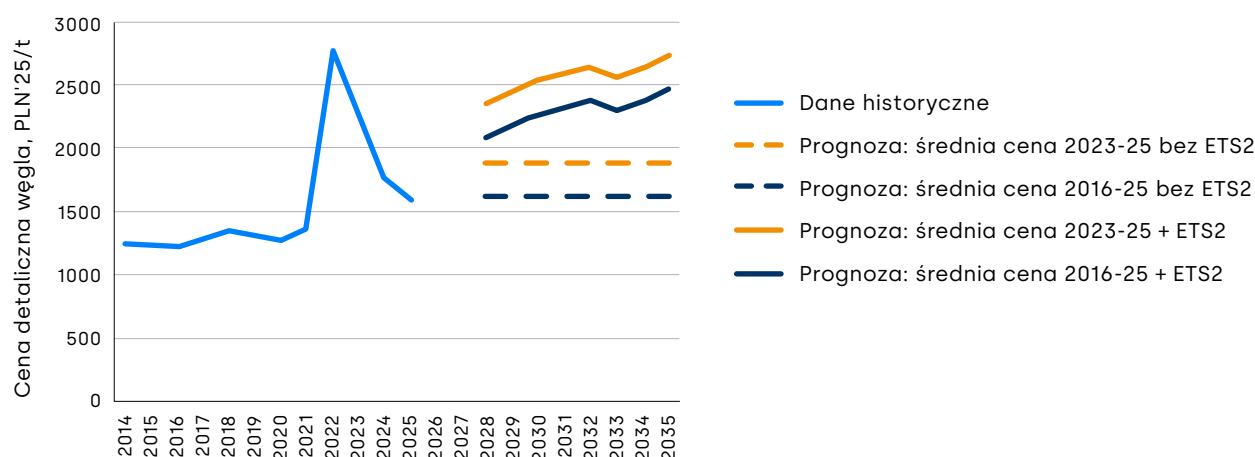
## 2.2. Wpływ ETS2 na ceny paliw

Wprowadzenie ETS2 znacząco wpłynie na koszty ogrzewania gospodarstw domowych wykorzystujących węgiel. To w dużej mierze efekt wysokiej emisyjności tego paliwa w porównaniu do gazu czy oleju opałowego. W 2028 roku cena tony węgla może wzrosnąć o ok. 470 zł,<sup>17</sup> będzie więc wyższa o 25–30% względem scenariusza bez wdrożenia ETS2<sup>18</sup>. Oznacza to największy jednorazowy skok cen tego paliwa od czasów kryzysu w 2022 roku, gdy wzrosła ona blisko dwukrotnie. Przy obecnych prognozach cen w systemie ETS2 (uwzględniających m.in. dodatkową podaż uprawnień w ramach MSR) w perspektywie połowy lat 30. mało prawdopodobne jest trwale przekroczenie poziomów cen detalicznych węgla odnotowanych w trakcie kryzysu paliwowego. Jednocześnie paliwo to będzie konsekwentnie drożało i do 2035 roku ETS2 podniesie koszt ogrzewania węglem o ok. połowę.

<sup>17</sup> Tu i dalej podawane są ceny realne, odzwierciedlające siłę nabywczą pieniądza w 2025 roku.

<sup>18</sup> W zależności od sytuacji na rynku paliw.

**Wykres 5. Wpływ ETS2 na ceny węgla będzie większy niż typowa zmienność rynkowa, jednak początkowy szok cenowy zbliżony do kryzysu z 2022 roku jest mało prawdopodobny**

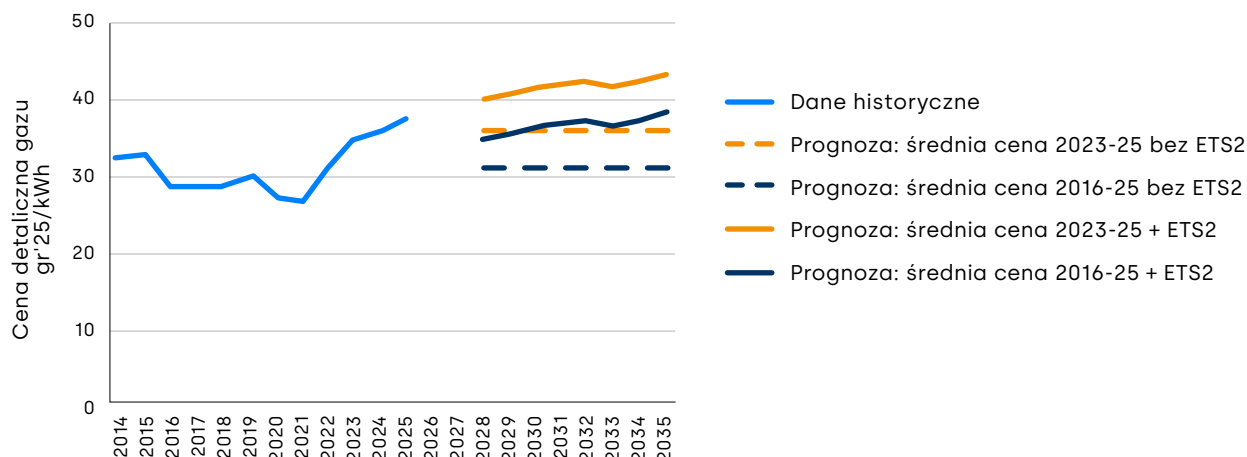


Uwaga: ceny realne z uwzględnieniem wskaźnika inflacji CPI, rok odniesienia – 2025.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz prognoz Veyt.

W przypadku gazu ziemnego wzrost cen detalicznych dla gospodarstw domowych na skutek wdrożenia ETS2 wyniesie ok. 11–13% w 2028 roku oraz ok. 20–23% do połowy lat 30. Będzie on więc znacznie mniejszy niż dla węgla, a o rachunkach konsumentów w dużej mierze będzie decydowała szersza sytuacja na rynku błękitnego paliwa. Przy stabilizacji kosztów importu tego surowca w średnim okresie możliwa jest nawet nieznaczna obniżka cen dla gospodarstw domowych względem obecnych poziomów, nawet pomimo wdrożenia ETS2. Prawdopodobny pozostaje jednak wariant utrzymania trendu wzrostowego w perspektywie 2035 roku i osiągnięcie przez gaz ziemny cen wyższych niż w ostatnich kilku latach, gdy – inaczej niż w przypadku rynku węgla – jednorazowy szok na rynku hurtowym surowca został złagodzony przez rozłożenie dodatkowego kosztu jego zakupu na kilka lat w regulowanych taryfach dla konsumentów.

**Wykres 6. Wpływ ETS2 na ceny gazu będzie mniejszy niż w przypadku węgla, nałoży się jednak na wyższe koszty importu tego paliwa niż przed kryzysem z lat 2021-2022**

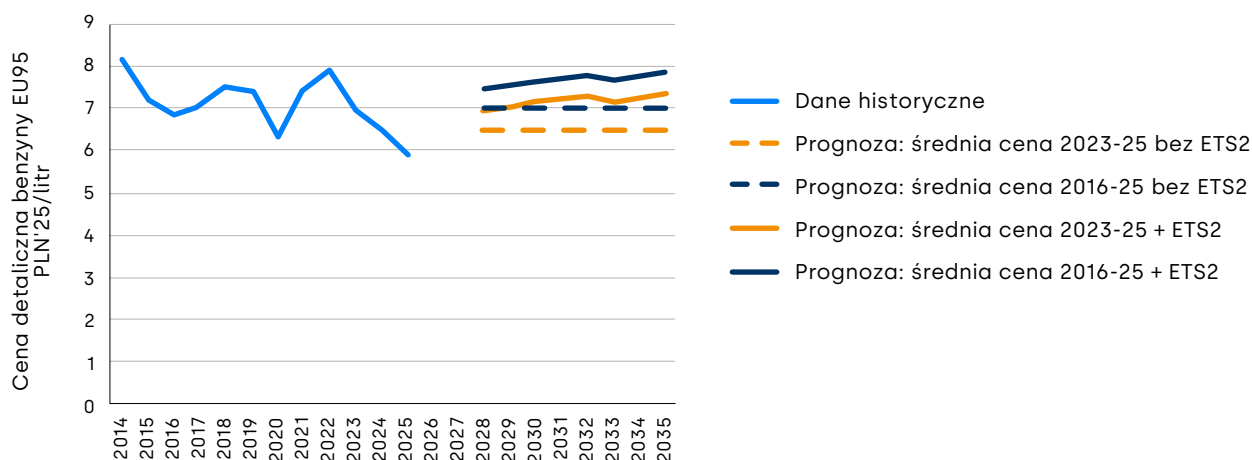


Uwaga: ceny realne z uwzględnieniem wskaźnika inflacji CPI, rok odniesienia – 2025.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, URE oraz prognoz Veyt.

Wpływ ETS2 na ceny paliw transportowych także będzie odczuwalny, jednak w jeszcze mniejszym stopniu niż dla gazu ziemnego: wzrost cen wywołany przez wdrożenie systemu wyniesie ok. 7% w 2028 roku i 12-13% w perspektywie połowy lat 30. W przypadku paliw transportowych wzrost cen detalicznych wywołany przez ETS2 jest znacznie mniejszy niż wahania obserwowane w ubiegłych latach wynikające z sytuacji na globalnym rynku ropy naftowej. Co istotne, w ujęciu realnym ostatnie lata były okresem relatywnie niskich cen na stacjach paliw, co często pomija się w debacie publicznej skupionej na wartościach nominalnych. Dlatego też mało prawdopodobne jest, by obecnie prognozowane koszty zakupu uprawnień w systemie ETS2 doprowadziły do trwałego wzrostu cen paliw transportowych powyżej przedziału cen z ubiegłej dekady.

**Wykres 7. Wpływ ETS2 na ceny paliw transportowych w pierwszych latach działania systemu będzie mniejszy niż zmienność wynikająca z sytuacji na globalnym rynku paliw**



Uwaga: ceny realne z uwzględnieniem wskaźnika inflacji CPI, rok odniesienia – 2025.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych POPIHN oraz prognoz Veyt.

Podsumowując, w przypadku dominującej części wolumenu paliw objętych ETS2, wprowadzenie systemu i jego funkcjonowanie w perspektywie najbliższej dekady nie będzie oznaczało rewolucji cenowej dla gospodarstw domowych i firm na miarę kryzysu energetycznego. Wyjątkiem jest węgiel, w przypadku którego należy się spodziewać istotnego szoku cenowego, który będzie jednak mniejszy niż czasie kryzysowego 2022 roku, a jego oddziaływanie będzie spadało z czasem wraz z wycofywaniem tego paliwa z budynków.

### 2.3. Grupy wymagające szczególnego wsparcia

Zgodnie z zasadami sprawiedliwej transformacji wsparcie powinno być kierowane do grup najbardziej narażonych na wzrost kosztów energii i transportu. Dlatego część przychodów z ETS2 przeznaczono na Społeczny Fundusz Klimatyczny (piszemy o nim w [Rozdziale 1](#)). Pieniądze te będą wydatkowane na działania zaplanowane w ramach krajowego Planie Społeczno-Klimatycznym (PSK). Jego przygotowanie stanowi warunek konieczny przyznania środków państwom członkowskim.

Polska projekt PSK zaczęła przygotowywać w połowie 2024 roku, a w czerwcu 2025 roku został on poddany konsultacjom publicznym<sup>19</sup>. Podjęto w nim próbę zidentyfikowania grup społecznych dotkniętych ubóstwem energetycznym i transportowym. Wskazano też potrzebne osłony i inwestycje.

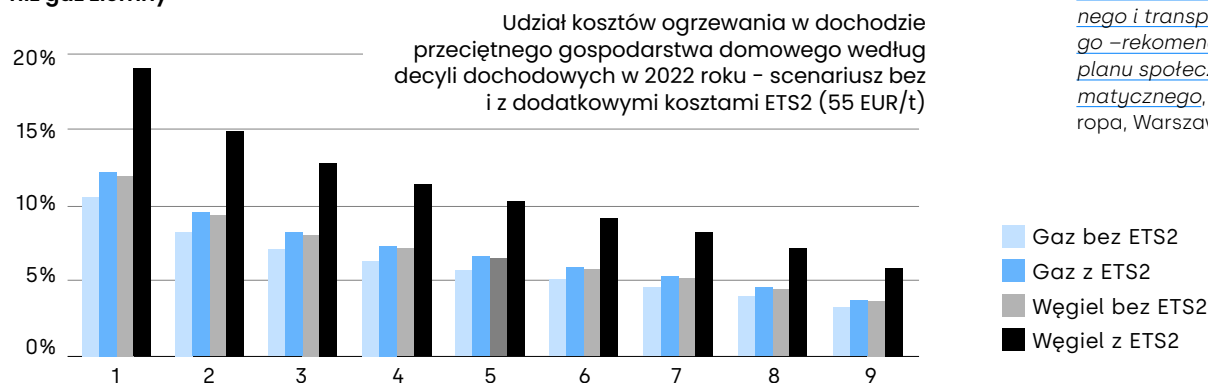
Niezależnie od Planu przedstawiliśmy własną diagnozę w raporcie *Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany*<sup>20</sup>. Poniżej przypominamy główne wnioski dotyczące grup najbardziej narażonych na ubóstwo energetyczne i transportowe.

#### Ubóstwo energetyczne

Najbardziej narażone na wzrost kosztów ogrzewania są gospodarstwa domowe z dolnej połowy rozkładu dochodów w kraju korzystające z węgla (por. [wykres 7](#)). Do szczególnie wrażliwych grup należą emeryci i renciści mieszkający w zbyt dużych lub nieocieplonych domach, a także mieszkańcy wsi (w tym rolnicy) i małych miejscowości z ograniczonym dostępem do sieci ciepłowniczej<sup>21</sup>.

Wzrost rachunków wynikający z ETS2 odczują nie tylko gospodarstwa o niższych dochodach, ale także osoby zamożniejsze ogrzewające domy węglem. Użytkownicy gazu ziemnego również zapłacą więcej, jednak skala podwyżek będzie w ich przypadku mniejsza.

**Wykres 8. ETS2 mocniej obciążą budżety gospodarstw wykorzystujących węgiel kamienny niż gaz ziemny**



Źródło: raport Instytutu Reform „*Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany*”.

<sup>19</sup> Ostatnia wersja planu dla Polski z czerwca 2025 roku dostępna jest na stronie Funduszy Europejskich.

<sup>20</sup> Wojtyła, M., Augustowski, W., Lipiński, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wetmańska, Z. (2025); *Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany*, Instytut Reform, Warszawa.

<sup>21</sup> Gutowski, P., Głowacki, K. (2023); *Raport krajowy. Badanie wpływu EU ETS 2 na dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce w kontekście ubóstwa energetycznego i transportowego – rekomendacje do planu społeczno-klimatycznego*, WiseEuropa, Warszawa.

Zróznicowanie obciążeń odzwierciedla różnice w szkodliwości paliw. Spalanie węgla generuje wyższe emisje dwutlenku węgla oraz dodatkowe zanieczyszczenia powietrza, w tym dwutlenku siarki, tlenków azotu i pyłów zawieszonych. Emisje te powodują nowotwory oraz choroby układu oddechowego i krążenia, co przekłada się na przedwczesne zgony tysięcy osób rocznie w Polsce. Przykładowo, pyły zawieszone PM<sub>2.5</sub> przyczyniły się do śmierci ponad 25 tys. osób w Polsce w 2023 roku.<sup>22</sup>

Dlatego potrzebny jest skuteczny sygnał cenowy, który będzie zniechęcał do korzystania z emisyjnych paliw. Jednocześnie wsparcie powinno łagodzić skutki społeczne transformacji. Z tego powodu w [Rozdziale 4](#), w którym przedstawiamy propozycje działań nakierowanych na tymczasową amortyzację szoku cenowego związanego z wprowadzeniem ETS2, przyjmujemy, że ewentualne działania obniżające wpływ systemu na ceny węgla nie mogą doprowadzić do sytuacji, gdy obciążenie tego paliwa w przeliczeniu na jednostkę energii będzie niższe niż innych, mniej emisyjnych paliw, w tym gazu ziemnego.

### Ubóstwo transportowe

Bezpośredni wzrost cen paliw transportowych najbardziej dotknie właścicieli samochodów na olej napędowy o najniższych dochodach. Szczególnie narażone są osoby zmuszone do regularnych dojazdów na długich dystansach zamieszkujące obszary z ograniczonym dostępem do transportu publicznego.

Samo kryterium dochodowe nie pozwala jednak w pełni zidentyfikować grup wrażliwych. Większy udział wydatków na transport w budżetach występuje u osób zamieszkujących tereny o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie dojazdy są częstsze i na większe odległości. Jednocześnie najbardziej zamożni (piąty kwintyl dochodowy gospodarstw domowych w Polsce) przeznaczają na paliwa ponad dwa razy większą część swojego budżetu niż najubożsi (pierwszy kwintyl)<sup>23</sup>.

Wyższe koszty transportu najbardziej dotyczą więc tych osób, które muszą polegać na dojazdach własnym samochodem z powodu braku dostępu do oferty transportu publicznego, a także przez charakter pracy zarobkowej. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla mieszkańców terenów wiejskich, gdzie brak odpowiedniego dostępu do usług medycznych, szkół czy rynku pracy wymusza dojazdy poza miejsce zamieszkania.

Ograniczenia w dostępie do transportu mogą różnić się nawet wśród członków jednego gospodarstwa domowego. Dzieci i młodzież są zależne od rozkładu jazdy transportu publicznego przy dojazdach do szkół. Z kolei osoby starsze, nawet jeśli są zmotoryzowane, często rezygnują z prowadzenia samochodu ze względu na stan zdrowia. Natomiast pogorszenie zdrowia oznacza właśnie częstsze wizyty w placówkach opieki medycznej poza miejscem zamieszkania.

Dostępność transportu publicznego nie jest jedynym czynnikiem, który wpływa na trudności w zaspokajaniu potrzeb transportowych. Problemy mogą dotyczyć również kierowców, którzy przy długich dojazdach, złym stanie dróg i użytkowanych pojazdów są narażeni na większe ryzyka zdrowotne. Jednocześnie mieszkańcy mniejszych miast, mimo dobrej oferty transportu publicznego, mogą z niej rezygnować z powodu niskich dochodów (np. przy przejazdach do miast wojewódzkich).

<sup>22</sup> Zob. EEA (2025), [Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status](#).

<sup>23</sup> Dane Eurostatu za 2020 rok [hbs\_str\_t223].

## 3. Przychody z ETS2 – miliardy na modernizację i osłony

### 3.1. Ile środków z ETS2 trafi bezpośrednio do polskiego rządu?

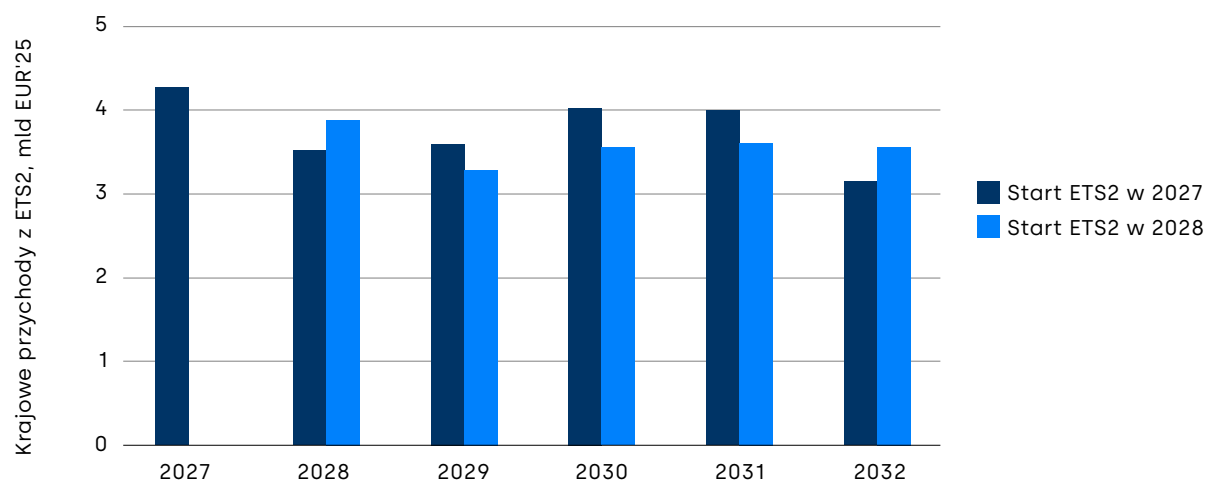
Zgodnie z dyrektywą ETS, większość przychodów ze sprzedaży uprawnień w ramach ETS2 – po pomniejszeniu o środki przeznaczone na zasilenie Społecznego Funduszu Klimatycznego – trafi bezpośrednio do rządów państw uczestniczących w systemie. Polska otrzyma z tej puli ok. 8%, proporcjonalnie do historycznych emisji z sektorów objętych systemem. Oznacza to, że środki płynące do naszego kraju będą zależały od szeregu parametrów, które uległy zmianie na skutek przesunięcia startu systemu o rok oraz planowanych zmian w rezerwie MSR<sup>24</sup>:

- całkowita pula uprawnień do sprzedaży (spadek na skutek opóźnienia systemu o rok, wzrost na skutek planowanych reform MSR),
- cena uprawnień (spadek na skutek planowanych reform MSR),
- liczba uprawnień, która zasili SFK (spadek cen uprawnień prowadzi do wzrostu wymaganej liczby uprawnień do sprzedaży przez Komisję Europejską w celu osiągnięcia nominalnej wartości Funduszu).

Oszacowanie wartości środków ze sprzedaży uprawnień, które trafią bezpośrednio do polskiego rządu do 2032 roku z uwzględnieniem powyższych zmian przedstawia [wykres 9](#). Dodatkowo prezentujemy oszacowanie przychodów dla Polski w wariantcie startu systemu zgodnie z pierwotnym planem, w 2027 roku. Pomimo corocznych wahań liczby oraz prognozowanej ceny sprzedawanych uprawnień, ich wartość pozostaje względnie stabilna, w przedziale 3–4 mld euro rocznie. Wyższa wartość w pierwszym roku funkcjonowania systemu wynika z *frontloadingu*, jednocześnie w kolejnych latach stopniowy spadek wolumenu uprawnień dostępnych do sprzedaży jest równoważony przez wzrost ich cen. Całkowite przychody bezpośrednio trafiające do polskiego rządu do roku 2032 wyniosą ok. 17,8 mld euro przy starcie systemu w 2028 roku, o 4,6 mld euro mniej niż w wariantcie uruchomienia ETS2 w 2027 roku.

<sup>24</sup> Szczegółowe omówienie wskazanych mechanizmów znajduje się w załączniku.

**Wykres 9. Roczne przychody Polski ze sprzedaży uprawnień w pierwszych latach działania systemu ETS2 wyniosq 3-4 mld EUR**

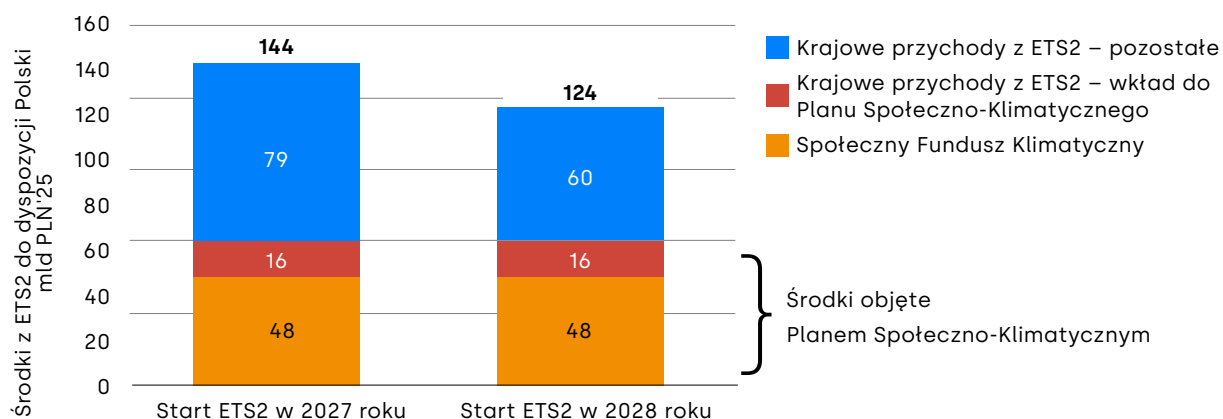


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z prognozy Veyt, danych Komisji Europejskich oraz własnych założeń (zob. załącznik).

Obok bezpośrednich przychodów ze sprzedaży uprawnień, Polska otrzyma również 17,6% środków zgromadzonych w Społecznym Funduszu Klimatycznym (11,44 mld euro do 2032 roku). Środki te będą wydatkowane na podstawie Planów Społeczno-Klimatycznych. Państwa członkowskie muszą zapewnić 25% wkładu własnego dla działań realizowanych w ramach PSK – w przypadku Polski wyniesie on więc ponad 3,8 mld euro. Chociaż państwa członkowskie nie są formalnie zobowiązane do finansowania wkładu własnego bezpośrednio z przychodów ze sprzedaży uprawnień, w praktyce jednak wkład ten zmniejsza pulę środków netto pochodzących z ETS2, które rząd może alokować poza PSK.

Ogółem, po wdrożeniu systemu w obecnym kształcie polski rząd będzie miał do dyspozycji w sumie ok. 124 mld zł do 2032 roku, z czego 64 mld zł będzie objęte Planem uzgodnionym z Komisją Europejską, a 60 mld zł będą stanowiły środki pozostające poza PSK. Jest to o ok. 20 mld zł mniej niż w wariancie startu systemu w 2027 roku.

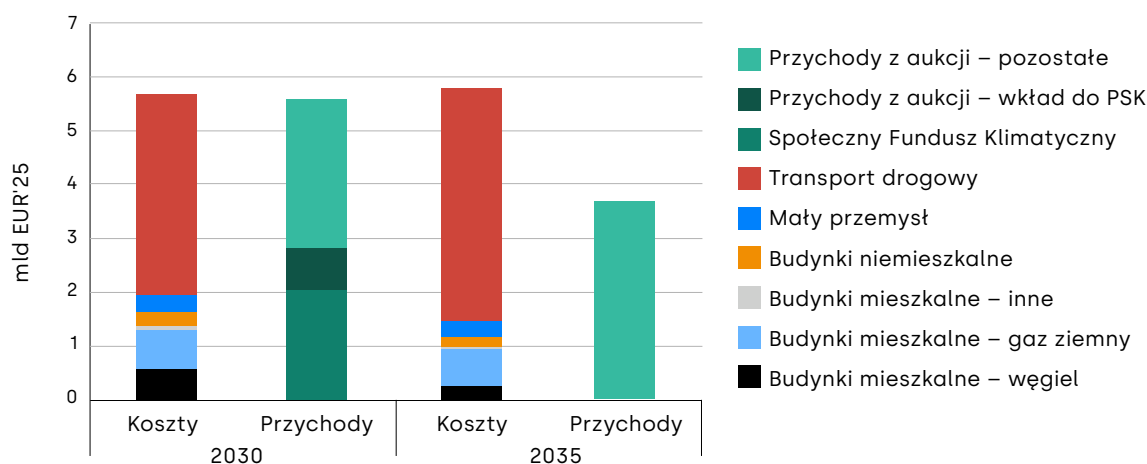
**Wykres 10. Na skutek opóźnienia ETS2 do 2028 roku Polska będzie miała do dyspozycji ok. 20 mld zł mniej przychodów z systemu do 2032 roku.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z prognozy Veyt, danych Komisji Europejskiej oraz założeń własnych.

Porównanie szacunkowych wolumenów środków pozyskiwanych przez Polskę z ETS2 z kosztami ponoszonymi przez polskie podmioty w ramach systemu (zob. Rozdział 2.1) wskazuje, że w okresie funkcjonowania SFK wartości te będą porównywalne (patrz wykres 11). Dodatkowy transfer środków do Polski w ramach Funduszu zrekompensuje lukę pojawiającą się między krajowym popytem i podażą uprawnień na skutek tego, że Polska planuje zredukować emisje w sektorach ETS2 w tempie niższym niż spadek całkowitej puli uprawnień w systemie. Ta sytuacja odwróci się po 2032 roku: w razie zakończenia redystrybucji środków z ETS2 między państwami członkowskimi przychody rządu z systemu będą o ok. 1/3 niższe niż koszty ponoszone przez polskie przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe już w 2035 roku. Co istotne, nawet w tym wariancie przychody do dyspozycji rządu będą nadal wyższe niż koszty ponoszone w sektorze budynków oraz przez gospodarstwa domowe. W ramach ETS2 nadal będzie więc możliwy transfer netto do sektora budynków oraz gospodarstw domowych (wsparcie inwestycyjne oraz osłony przekraczające koszty uprawnień) finansowane z obciążenia sektora transportu i firm.

**Wykres 11. Bez kontynuacji SFK po 2032 roku istnieje ryzyko pojawienia się strukturalnej luki między kosztami i przychodami z ETS2 dla Polski**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z prognozy Veyt, danych Komisji Europejskiej oraz założeń własnych.

### 3.2. Opcje wydatkowania środków z ETS2

Jak wskazujemy w Rozdziale 3.1, szacunkowa pula środków z ETS2 do dyspozycji polskiego rządu poza Planem Społeczno-Klimatycznym w latach 2028–2030 wynosi 60 mld zł. Polska ma dużą elastyczność w dysponowaniu tymi środkami. Może przeznaczyć je zarówno na działania już przewidziane w PSK (np. zwiększyć środki przeznaczone na renowację budynków należących do osób zmagających się z ubóstwem energetycznym lub zaoferować dodatkowe osłony), jak również sfinansować działania skierowane do grup, które nie są objęte Planem. Co istotne, rodzaj interwencji nie jest ograniczony do katalogu działań możliwych do wdrożenia w ramach PSK. Obok dofinansowania inwestycji oraz bezpośredniego wsparcia dochodów możliwe są również inne formy interwencji, np. obniżka opodatkowania energii elektrycznej w celu wsparcia elektryfikacji transportu i ogrzewania.

W niniejszej części raportu przedstawiamy ilustracyjny przegląd możliwych działań dla poszczególnych sektorów i grup oraz zestawiamy je z pulą środków do bezpośredniej dyspozycji polskiego rządu z przychodów z ETS2 (60 mld zł). Należy przy tym podkreślić, że interwencje te stanowią uzupełnienie działań przewidzianych w PSK i nie wymagają zaangażowania puli środków zarezerwowanych na realizację Planu (64 mld zł).

W przypadku sektora transportu krajowe przychody z ETS2 wystarczają na sfinansowanie wielkoskalowych inwestycji w transport publiczny (setki pociągów, tysiące elektrycznych autobusów, pojazdów na żądanie i przystanków kolejowych, dziesiątki tysięcy przystanków autobusowych), tworzą też przestrzeń fiskalną dla uporządkowania ulg w tym obszarze. Środki te mogą również zostać wykorzystane w celu wsparcia masowej – sięgającej setek tysięcy pojazdów – elektryfikacji samochodów osobowych, zarówno w modelu subsydiowania ich zakupów, jak i leasingu społecznego. Zestawienie szacunkowych kosztów interwencji oraz ich skali względem dostępnej puli przychodów z ETS2 przedstawia poniższa tabela (w celach ilustracyjnych przyjmujemy alokację 50% całkowitej puli środków na potrzeby sektora transportu).

**Tabela 1. Porównanie kosztów interwencji w sektorze transportu z połową puli środków dostępnych z ETS2 do 2032 roku (bez środków objętych PSK)**

Interwencja	Koszt jednostkowy	Efekt przy wykorzystaniu 50% prognozowanych przychodów z ETS2 do 2032 roku – sztuki / krotności budżetu
Autobus elektryczny	3,4 mln zł <sup>25</sup>	8,7 tys. autobusów
Przystanek autobusowy	337-672 tys. zł	59 tys. przystanków
Pojazd zeroemisyjny – transport na żądanie	0,45-3,9 mln zł	13,7 tys. pojazdów
Szybkie ładowarki	4,5 mln zł	6,5 tys. ładowarek
Regionalny tabor kolejowy – EZT	23-33 mln zł	1 tys. sztuk taboru
Przystanek kolejowy	5,6 mln zł	5,2 tys. przystanków
Ujednoczenie poziomu ulg w transporcie publicznym do 50% i 100%	144 mln zł <sup>26</sup>	200-krotność potrzebnego budżetu
Maksymalne wsparcie dla osób fizycznych w programie NaszEauto (maksymalna cena netto pojazdu 225 tys. zł)	40 tys. zł <sup>27</sup>	740 tys. pojazdów
Budżet naboru z 2025 roku francuskiego programu leasingu społecznego (dofinansowanie do 50 tys. elektryków)	1,6 mld zł <sup>28</sup>	19-krotność budżetu
6-letni społeczny leasing w kwocie EUR 130-160 miesięcznie na samochód elektryczny o wartości EUR 25 tys.	34 tys. zł <sup>29</sup>	880 tys. pojazdów

Źródło: opracowanie własne.

<sup>25</sup> Jeżeli nie zaznaczono inaczej – koszt jednostkowy na podstawie projektu Planu Społeczno-Klimatycznego z czerwca 2025 roku.

<sup>26</sup> Wolański M., Czerliński M., Pinkosz M., (2025), *Koncepcja zintegrowanego systemu ulg w środkach publicznego transportu zbiorowego*, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

<sup>27</sup> Więcej na temat programu NaszEauto na stronie NFOŚiGW.

<sup>28</sup> Więcej o francuskim programie na portalu Electrive.

<sup>29</sup> T&E (2025), *Social leasing: how low-price EVs can help transport vulnerable drivers Assessment of the potential of social leasing schemes in the EU's five main markets*.

W sektorze budynków zaangażowanie krajowych przychodów z ETS2 może wymiernie przyczynić się do renowacji budynków jednorodzinnych, przy czym występuje wyraźna wymiennność między intensywnością wsparcia a liczbą gospodarstw domowych, które mogą je uzyskać. W przypadku skupienia się na oferowaniu podstawowego poziomu dofinansowania renowacji dla budynków jednorodzinnych, połowa puli przychodów z ETS2 wystarczy na wsparcie pół miliona gospodarstw domowych w 5 lat. Dla porównania, ta sama kwota skierowana na budowę nowych, efektywnych energetycznie mieszkań komunalnych pozwoli na zwiększenie podaży tego rodzaju lokali o niespełna 60 tys. Przychody z ETS2 mogą też sfinansować wielkoskalowy program doradztwa energetycznego uzupełniający wsparcie inwestycyjne dla modernizacji budynków.

**Tabela 2. Porównanie kosztów interwencji w sektorze budynków z połową puli środków dostępnych z ETS2 do 2032 roku (bez środków objętych PSK)**

Interwencja		Koszt jednostkowy <sup>30</sup>	Efekt przy wykorzystaniu 50% prognozowanych przychodów z ETS2 do 2032 roku – sztuki
Wsparcie renowacji budynku jednorodzinny (scenariusz <i>głęboka I</i> z projektu KPRB)	Dotacja 40%	60 tys. zł	475 tys. budynków
	Dotacja 70%	110 tys. zł	270 tys. budynków
	Dotacja 100%	160 tys. zł	190 tys. budynków
Koszt mieszkania efektywnego energetycznie w programie Budownictwa Społecznego i Komunalnego		516 tys. zł	58 tys. mieszkań komunalnych i socjalnych
Zatrudnienie jednego doradcy energetycznego przez okres 7 lat		1,5 mln zł	20 tys. zatrudnionych doradców na 7 lat

Źródło: opracowanie własne.

Krajowe przychody z ETS2 mogą również zostać skierowane na wsparcie pilotażowych inwestycji w dekarbonizację zakładów przemysłowych, które jak dotąd pozostawały poza EU ETS<sup>31</sup> lub posłużyć zapewnieniu (dodatkowego wobec PSK) wsparcia dla ubogich energetycznie – w obu przypadkach koszt interwencji będzie stanowił ułamek całkowitej kwoty do dyspozycji polskiego rządu.

**Tabela 3. Porównanie kosztów pozostałych typów interwencji z pulą środków dostępnych z ETS2 do 2032 roku (bez środków objętych PSK)**

Interwencja	Koszt jednostkowy	Relacja do prognozowanych przychodów z ETS2 do 2032 roku
Czyste ciepło w przemyśle – budżet aukcji Funduszu na rzecz Innowacji w 2025 roku <sup>32</sup>	4,2 mld zł	14-krotność budżetu
Wsparcie 1 tys. PLN/rok dla ubogich energetycznie gospodarstw domowych – przez 5 lat	9,4 mld zł <sup>33</sup>	6-krotność budżetu
Redukcja VAT z 23% do 5% – energia elektryczna – przez 5 lat	25 mld zł <sup>34</sup>	2,4-krotność budżetu
Redukcja VAT z 23% do 8% – węgiel i gaz wykorzystywane do ogrzewania – przez 5 lat	22 mld zł	2,7-krotność budżetu
Redukcja VAT z 23% do 8% – wszystkie paliwa kopalne – przez 5 lat	49 mld zł	1,2-krotność budżetu

Źródło: opracowanie własne.

<sup>30</sup> Koszty jednostkowe głównie na podstawie projektu Planu Społeczno-Klimatycznego z czerwca 2025 roku.

<sup>31</sup> Por. Janik, K., Swoczyna, B. (2025); *Produkcja pod napięciem #2. Aspekty finansowe elektryfikacji przetwórstwa przemysłowego w Polsce*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

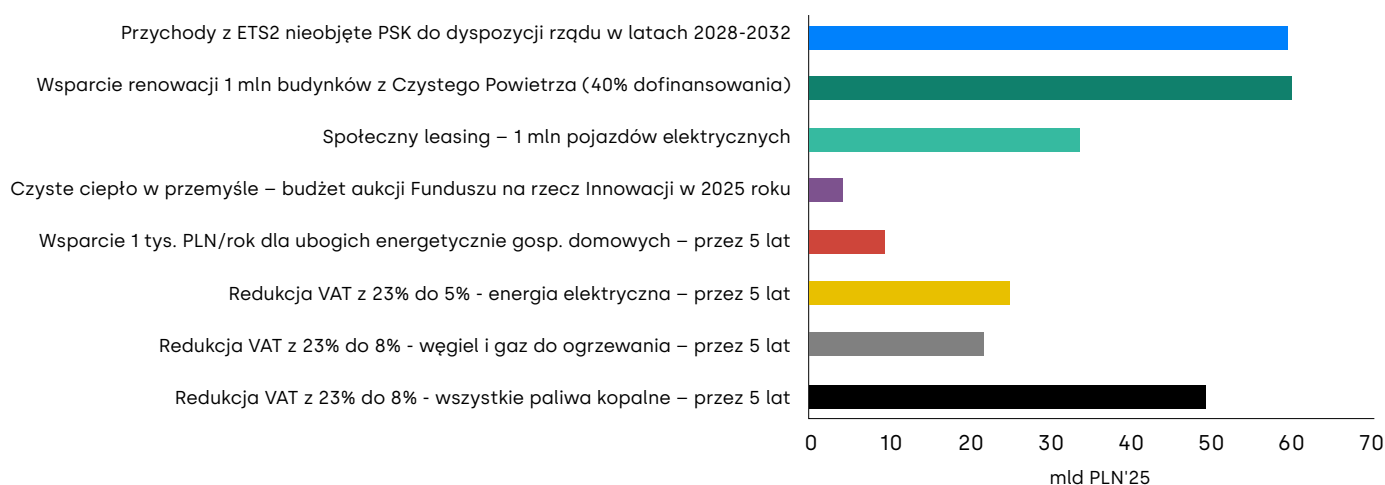
<sup>32</sup> Zob. więcej informacji na stronie Komisji Europejskiej.

<sup>33</sup> Liczba gospodarstw domowych, których dochody kształtują się na poziomie poniżej minimum socjalnego po opłaceniu rachunków za energię wg aKPEiK.

<sup>34</sup> Szacunki własne kosztów redukcji VAT na podstawie danych z Badania budżetów gospodarstw domowych.

Większa elastyczność wykorzystania środków z krajowych przychodów ETS2 pozwala również na zrównoważenie kosztów instrumentów o charakterze fiskalnym, które mogą służyć obniżeniu rachunków gospodarstw domowych. Przykładowo, po sfinansowaniu obniżki VAT na energię elektryczną z tego źródła, polski rząd nadal będzie miał do dyspozycji niemal 60% puli środków z ETS2 na inne cele. Nawet w wariantcie szerokiej obniżki VAT na wszystkie paliwa kopalne rząd nadal będzie w stanie sfinansować wkład własny do PSK oraz inne działania na poziomie ok. 10 mld zł. Wynika to z celowanego charakteru obniżki VAT: nie wpływa ona na koszty firm, a jej głównymi beneficjentami są gospodarstwa domowe.

**Wykres 12. Przychody z ETS2 nieobjęte Planem Społeczno-Klimatycznym w latach 2028-2032 pozwalają na finansowanie inwestycji oraz działań osłonowych na dużą skalę**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z prognozy Veyt, danych Komisji Europejskiej oraz założeń własnych.

Jak wskazuje powyższy przegląd, po wdrożeniu ETS2 polski rząd będzie dysponował szerokim zestawem możliwości w zakresie wsparcia inwestycji oraz osłon dla obywateli i firm. Jednocześnie jednak będzie musiał dokonać strategicznego wyboru co do priorytetowych kierunków interwencji, gdyż środków z systemu nie wystarczy na realizację wszystkich działań równoległe – nawet pomimo dodatkowego transferu funduszy w ramach Planu Społeczno-Klimatycznego.

Przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu krajowej puli przychodów z ETS2 należy uwzględniać komplementarność interwencji z działaniami w ramach PSK, a także zadbać o wewnętrzną spójność całego zestawu podejmowanych działań. Ilustrują to trzy przykładowe warianty wydatkowania środków pokazane na wykresie 13.:

- nadając priorytet **wsparciu inwestycyjnemu**, rząd obok działań przewidzianych w PSK może też wesprzeć pół miliona gospodarstw domowych w przejściu na zeroemisyjne ogrzewanie i mobilność, oferując dodatkowo wsparcie dla pilotażowych inwestycji w przemyśle. Brak wolnych środków na duże interwencje fiskalne obniżające rachunki za energię dla gospodarstw domowych może zostać częściowo zrekomensowany przez dodatkową pulę wsparcia dla gospodarstw domowych zmagających się z ubóstwem energetycznym,
- decydując się na **maksymalną osłonę gospodarstw domowych** przed wzrostem rachunków za paliwa kopalne poprzez obniżkę VAT i zredukowane

ETS2 od węgla (por. [Rozdział 4](#)), rząd może jednocześnie zrezygnować z bezpośredniego wsparcia dochodów w ramach PSK, co zwiększy pulę środków na wsparcie inwestycyjne dla najbardziej wrażliwych gospodarstw domowych,

- stawiając na obniżenie VAT za energię elektryczną, rząd nadal może utrzymać zarówno część inwestycyjną jak i wsparcie dochodów w ramach PSK, jednocześnie zapewniając celowane osłony dla gospodarstw domowych korzystających z węgla oraz dodatkowe wsparcie dla kilkuset tysięcy gospodarstw domowych w przejściu na zeroemisyjne ogrzewanie i mobilność.

**Wykres 13. Przykładowe warianty wydatkowania środków z ETS2 wskazują szerokie pole wyboru dla polityki publicznej**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z prognozy Veyt, danych Komisji Europejskiej oraz założeń własnych.

## 4. Możliwe dalsze zmiany w ETS2

W niniejszym rozdziale przedstawiamy kierunki możliwych dalszych zmian w ETS2 na poziomie unijnym. Obejmują one zarówno scenariusze pojawiające się w debacie publicznej, jak i propozycje autorskie Instytutu Reform. Kolejne zmiany nie są jednak przesądzone, a regulujące system przepisy mogą być utrzymane w obecnym kształcie. Przesunięcie wejścia w życie systemu o rok i zmiany w mechanizmie stabilności rynkowej są znaczącym krokiem w kierunku zmniejszenia obaw wśród części państw członkowskich.

**Tabela 4. Propozycje zmian w ETS2 pojawiające się w debacie publicznej**

Zmiana	Opis	Komentarz
<b>Wczesne aukcje (frontloading)</b>	<p>Komisja Europejska zapowiedziała już wcześniejsze uruchomienie aukcji. Celem jest zwiększenie przychodów z ETS2 w początkowej fazie działania systemu.</p> <p>Państwa członkowskie mają przeznaczyć wpływy na inwestycje w dekarbonizację budynków i transportu<sup>35</sup>. Wcześniejsze aukcje oznaczają mniejszą liczbę uprawnień na rynku w późniejszych latach<sup>36</sup>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Należy wspierać mechanizmy umożliwiające przyspieszenie inwestycji w państwach członkowskich od wczesnego etapu działania ETS2. Szybsza modernizacja budynków i transportu ograniczą przyszłe koszty ETS2 i przyspieszą poprawę jakości życia obywateli<sup>37</sup>.</li> </ul>
<b>Przesunięcie startu ETS2 do 2030 roku</b>	<p>Roczne przesunięcie wdrożenia ETS2 zwiększyło oczekiwania kilku stolic europejskich na dalsze opóźnienia. Według doniesień medialnych<sup>38</sup> Węgry, Czechy i Słowacja wystąpiły z wnioskiem do KE o przesunięcie wejścia w życie ETS2 do „co najmniej 2030 roku”. Postulat ten publicznie popierają też przedstawiciele polskiego rządu<sup>39</sup>.</p> <p>Podobne stanowisko przedstawił w październikowej publikacji Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE). Propozycja zakłada utrzymanie 2026 roku jako daty uruchomienia SFK<sup>40</sup>, który miałyby być finansowany z instrumentu pożyczkowego.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Roczne przesunięcie było przewidziane w pierwotnej legislacji. Dalsze opóźnienie zwiększa niepewność regulacyjną.</li> <li>Propozycja może być trudna do przyjęcia, zwłaszcza przez państwa zainteresowane stabilnymi dochodami budżetowymi z opodatkowania sektorów transportu i budynków.</li> </ul>

<sup>35</sup> Ogłoszenie propozycji zmian w ETS2 jest dostępne na [stronie KE](#).

<sup>36</sup> Idea wczesnych aukcji i ich skutków (a także innych interwencji) została opisana w publikacji BloombergNEF [EU ETS II Pricing Scenarios. Balancing Cuts and Costs](#).

<sup>37</sup> Argumenty za narzędziem pożyczkowym na wczesne inwestycje przywołuje raport T&E (2025). [How to turn ETS2 implementation into a success](#).

<sup>38</sup> Grudniowe przecieki dostępne na [portalu Contexte](#).

<sup>39</sup> Na przykład w wywiadzie dla [portalu Termomodernizacja.pl](#).

<sup>40</sup> Marek Antosiewicz, Robert Jeszke, Maciej Pyrka, Sebastian Lizak (2025), [A Fairer ETS2: Policy options ensuring climate ambition with social balance](#), KOBiZE, Warszawa.

<b>Korytarz cenowy</b>	Narzędzie zapewnia przewidywalność cenową systemu, określając cenę minimalną i maksymalną w kolejnych latach funkcjonowania systemu. Cena maksymalna ogranicza ryzyko gwałtownych wzrostów kosztów dla konsumentów. Z kolei cena minimalna zapewnia przewidywalność wpływów budżetowych na odpowiednim poziomie <sup>41</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wprowadzenie korytarza cenowego wymaga jednomyślności w Radzie UE, gdyż w części mechanizmu dot. ceny minimalnej oznacza on konstrukcję charakterystyczną dla podatku.</li> <li>Jednomyślne ustalenie poziomu ceny maksymalnej i minimalnej przez wszystkie państwa członkowskie może być trudne.</li> </ul>
<b>„Miękki korytarz cenowy”</b>	Propozycja przedstawiona przez KOBiZE. Mechanizm zakłada brak sztywno określonego pułapu cenowego. Zamiast tego przewiduje ciągłą i nieograniczoną sprzedaż uprawnień powyżej ustalonego progu. Wśród opcji zapewnienia nieograniczonej podaży uprawnień znajduje się wykorzystanie uprawnień z rezerwy MSR w ramach EU ETS (w tym unieważnionych wcześniej uprawnień).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efekt byłby zbliżony do działania zwykłego korytarza cenowego.</li> <li>Uruchomienie nieograniczonej podaży dodatkowych uprawnień z rezerwy MSR w systemie EU ETS powoduje ryzyko utraty zaufania do całego rynku.</li> </ul>
<b>„Ukryty” krajowy korytarz cenowy (shadow price)</b>	Państwa członkowskie mogą wykorzystywać krajowe opłaty i podatki do kształtowania poziomu obciążeń wynikających z wdrożenia ETS2. Oznacza to np. możliwość tagodzenia nadmiernych wzrostów cen uznawanych przez decydentów za zbyt wysokie <sup>42</sup> . Dostosowanie podatkowe może również ograniczać zbyt duże spadki cen, a tym samym ograniczać zmniejszenie dochodów budżetowych z ETS2 w państwach, które uznają wpływy z tego źródła za kluczowe.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przestrzeń do dostosowania zależy od poziomu krajowych opłat. Jeżeli są niskie albo w ogóle ich nie ma (np. akcyza dla węgla sprzedawanego odbiorcom indywidualnym), narzędzie to nie jest skuteczne.</li> </ul>
<b>Społeczne współczynniki umarzania uprawnień</b>	KOBiZE proponuje <sup>43</sup> dostosowanie obowiązków dotyczących umorzenia uprawnień do emisji. Rozwiązanie byłoby podobne do funkcjonowania celów ESR i uwzględniałoby zróżnicowany poziom zamożności państw. Jednocześnie emitenci w państwach o najniższych dochodach umarzaliby 0,8 uprawnień za tonę CO <sub>2</sub> . W państwach o najwyższych dochodach emitenci umarzaliby 1,4 uprawnień za tonę CO <sub>2</sub> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wprowadzenie tego rozwiązania w całej UE oznaczałoby odejście od jednolitej ceny emisji dwutlenku węgla. Mogłoby to prowadzić do zakłóceń systemowych i wymaga pogłębionej oceny skutków.</li> <li>Zastosowanie w ograniczonym zakresie, np. w wybranych państwach członkowskich, redukuje powyższe ryzyko.</li> </ul>
<b>Regularna publikacja prognoz dotyczących ETS2</b>	Narzędzie to wskazano w czeskim nieoficjalnym stanowisku (omawianym w Rozdziale 1.3 <sup>44</sup> ). Ma ono zwiększyć przewidywalność rynku. Oficjalne prognozy kształtowałyby oczekiwania cenowe w ramach nowego systemu. Prognozy powinny obejmować szeroki zakres danych z sektorów objętych ETS2. Dzięki temu uczestnicy rynku lepiej rozumieliby skalę popytu na uprawnienia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skuteczność tego narzędzia jest mocno uzależniona od jakości danych w państwach członkowskich. Wymaga też współpracy między krajowymi ośrodkami analitycznymi.</li> <li>Tanie i mało kontrowersyjne rozwiązanie, jego wpływ na ceny może być jednak ograniczony.</li> </ul>
<b>Zwiększenie budżetu SFK i/lub jego wydłużenie po 2032</b>	Budżet Społecznego Funduszu Klimatycznego wynosi maksymalnie 65 miliardów euro na lata 2026-2032 (więcej na temat SFK w Rozdziale 1.2.). Potrzeby inwestycyjne są duże. Państwa członkowskie mogą mieć też problemy z absorpcją środków. To może przemawiać za wydłużeniem działania SFK lub zwiększeniem jego puli w przyszłości, np. w ramach następcy SFK po 2032 roku.  Większe fundusze na inwestycje w sektorach objętych ETS2 mogą zmniejszyć opór wobec systemu i przyspieszyć dekarbonizację w mniej zamożnych państwach UE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zakończenie Krajowych Planów Odbudowy i bardziej restrykcyjna perspektywa budżetowa UE (Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2028-2034) mogą ograniczyć dostępność środków na cele redystrybucyjne. W tym kontekście warto rozważyć kontynuację SFK po 2032 roku.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>41</sup> Nguyen, P.-V. (2025) *Delivering the ETS2: Do or die time for the European Green Deal?*, Institut Jacques Delors.

<sup>42</sup> T&E (2025). *How to turn ETS2 implementation into a success*.

<sup>43</sup> Marek Antosiewicz, Robert Jeszke, Maciej Pyrka, Sebastian Lizak (2025) *A Fairer ETS2: Policy options ensuring climate ambition with social balance*, KOBiZE, Warszawa;

<sup>44</sup> Czeski non-paper dostępny [tutaj](#).

Przeгляд rozwiązań przedstawiony w tabeli 4 wskazuje, że kluczowym obszarem wywołującym obawy licznych państw członkowskich jest kwestia niekontrolowanego, szybkiego wzrostu cen uprawnień w systemie. Wdrożone jak dotąd rozwiązania ograniczają ten problem pośrednio przez zwiększenie podaży z rezerwy MSR, jednak nie dają pełnej gwarancji stabilizacji cen. Przy tym propozycje wprowadzenia korytarza cenowego napotykać na bariery formalne wynikające z potrzeby uzyskania jednomyślnej decyzji przy ustaleniu minimalnego poziomu cen uprawnień. Jednocześnie na poziomie europejskim brakuje propozycji odnoszących się do specyficznej sytuacji węgla w systemie ETS2 (wysoka wrażliwość cen paliwa na wzrost cen uprawnień, korelacja jego wykorzystania z ubóstwem energetycznym, niski udział w całkowitych emisjach w systemie). Biorąc powyższe pod uwagę, poniżej przedstawiamy dwa rozwiązania odpowiadające na te luki: 1) twardy pułap cenowy dla całego systemu oraz 2) celowana redukcja kosztów ETS2 dla węgla.

### **Twardy pułap cenowy**

Twardy pułap cenowy (mechanizm narzucający cenę maksymalną uprawnień na rynku) stanowi prostszą alternatywę wobec korytarza cenowego w ETS2. W przeciwieństwie do korytarza, nie obejmuje on ceny minimalnej uprawnień i jako taki stanowi jednostronne zabezpieczenie przed niekontrolowanym wzrostem cen uprawnień. Rezygnacja z dolnej granicy korytarza cenowego prawdopodobnie rozwiązuje problem formalny: mechanizm traci wówczas jedną z cech podatku i nie wymaga już jednomyślności przy podejmowaniu decyzji o jego kształcie w ramach unijnych negocjacji. Jednocześnie odejście od ceny minimalnej nie wpływa na kluczowy cel reformy: w przeciwieństwie do EU ETS, państwa członkowskie nie zgłaszały obaw o zbyt niski poziom cen w ETS2.

Warto zauważyć, że pułap nie musi przybrać formy jednej, odgórnie ustalonej ceny. Można go określić poprzez inne wskaźniki, np. maksymalną relację udziału przychodów z ETS2 do PKB Unii Europejskiej.

Nawet przy ustawieniu pułapu cenowego znacznie powyżej obecnych prognoz (patrz [wykres 2](#) w [Rozdziale 1.3](#)), pełniłby on funkcję zabezpieczenia przed gwałtownymi wzrostami cen (np. do 250 euro/tCO<sub>2</sub>). Zwiększyłyby to przewidywalność systemu i odpowiadałyby na obawy państw członkowskich, uzupełniając reformę MSR (patrz [Rozdział 1.3](#)).

Pułap mógłby zostać wdrożony poprzez:

- uruchomienie dodatkowej, nieograniczonej podaży uprawnień po jego przekroczeniu (zgodnie z propozycją KOBiZE dla „miękkiego korytarza cenowego”); lub
- reformę systemu kar za brak umorzenia uprawnień w systemie. Obecnie podmiot, który nie umorzy uprawnień na czas musi zapłacić karę finansową z tego tytułu, a jednocześnie nadal ciąży na nim obowiązek umorzenia zaległych uprawnień. Rezygnacja z tego drugiego obowiązku oznacza, że kara za brak umorzenia uprawnień zaczęłaby pełnić rolę analogiczną do opłat zastępczych w polskich systemach kolorowych certyfikatów: wyznaczałaby faktyczny twardy pułap dla cen uprawnień, powyżej którego podmioty uczestniczące w ETS2 preferowałyby zapłacenie kary zamiast zakupu brakujących uprawnień na rynku.

Niezależnie od sposobu wdrożenia twardego pułapu cenowego dla całego systemu ETS2, oznacza on przekroczenie limitu emisji w skali UE oraz ryzyko niewykonania

celu klimatycznego. Z tego powodu pożądanym jest przeznaczenie przychodów generowanych przez dodatkowe uprawnienia lub kary finansowe na inwestycje redukujące emisje z sektorów ETS2, na przykład poprzez przekazanie ich do krajowej puli SFK.

### **Celowana redukcja kosztów ETS2 dla węgla**

Największe obciążenie wynikające z ETS2 dotyczy osób o niskich dochodach, mieszkających w nieocieplonych budynkach i ogrzewających się węglem. Dlatego należy rozważyć tymczasowe, celowane wsparcie dla tej grupy. Co ważne, węgiel odpowiada jedynie za ok. 2% emisji w sektorach ETS2 w UE, dlatego też jego preferencyjne traktowanie na początku wdrażania systemu będzie miało ograniczony wpływ na cały system.

Jednocześnie ze względów środowiskowych opłaty za emisje dla węgla nie powinny być niższe w przeliczeniu na jednostkę energii niż dla gazu ziemnego. W praktyce oznacza to maksymalną redukcję obciążeń dla węgla w systemie na poziomie 41% poziomu ceny rynkowej uprawnień<sup>45</sup>.

Poniżej przedstawiamy dwa możliwe rozwiązania służące ograniczeniu szoku cenowego dla gospodarstw domowych korzystających z węgla:

- wprowadzenie opłaty zastępczej za brak umorzenia uprawnień dla sprzedawców węgla na poziomie co najmniej 60% rynkowej ceny uprawnień w ETS2 (mechanizm analogiczny do opisanego wyżej dla twardego paliwa cenowego),
- tymczasowe wyłączenie sprzedawców węgla z obowiązku umarzania uprawnień w systemie ETS2 w zamian za wprowadzenie akcyzy o równowartości 60% rynkowej ceny uprawnień w ETS2.

W obu przypadkach Polska umarzałaby uprawnienia ze swojej puli proporcjonalnie do krajowej emisji z węgla wyłączonego z ETS2. Zapewniłoby to utrzymanie limitu emisji w całym systemie, a dla rządu stanowiłoby fiskalną zachętę do ograniczania emisji ze względu na utracone dochody z niesprzedanych uprawnień.

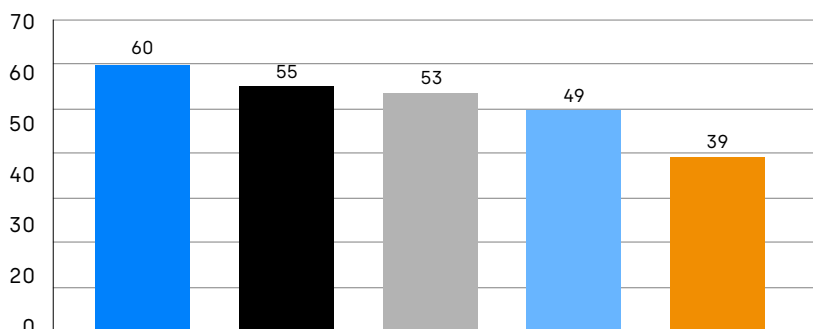
W celu poprawy transparentności wykorzystania środków, przychody z opłaty zastępczej lub akcyzy mogłyby być kierowane do Funduszu Modernizacyjnego, Społecznego Funduszu Klimatycznego lub podobnego mechanizmu nadzorowanego przez Komisję Europejską, która zatwierdzałaby plany ich wykorzystania na rzecz przyspieszenia odejścia od ogrzewania węglem w polskich gospodarstwach domowych.

Ograniczenie kosztów ETS2 dla gospodarstw domowych korzystających z węgla o 40% zmniejsza pulę przychodów do dyspozycji polskiego rządu w latach 2028–2032 o mniej niż 10%, nie wpływając przy tym na środki alokowane do PSK. Dla porównania, zastosowanie powszechnego krajowego przelicznika ETS2 dla Polski redukującego obciążenia dla wszystkich paliw kopalnych o 18% (zgodnie z propozycją KOBiZE) ograniczy środki do dyspozycji polskiego rządu poza PSK o ok. 1/3.

<sup>45</sup> Gaz ziemny jest o ok. 41% mniej emisyjny od węgla w przeliczeniu na jednostkę energii zawartej w paliwie.

### Wykres 14. Redukcja obciążeń w ETS2 dla wybranych paliw oraz konsumentów jest możliwa bez utraty większości przychodów z systemu

Przychody z ETS2 nieobjęte PSK do dyspozycji rządu w latach 2028–2032



- Scenariusz bazowy
- Obniżony ETS2 dla węgla do poziomu gazu (60% ceny rynkowej uprawnienia) – dla gospodarstwach domowych
- Obniżony ETS2 dla węgla do poziomu gazu (60% ceny rynkowej uprawnienia) – dla wszystkich konsumentów paliw
- Krajowy przelicznik ETS2 dla Polski (82% ceny rynkowej) – tylko dla ogrzewania w gospodarstwach domowych
- Krajowy przelicznik ETS2 dla Polski (82% ceny rynkowej) – dla wszystkich paliw

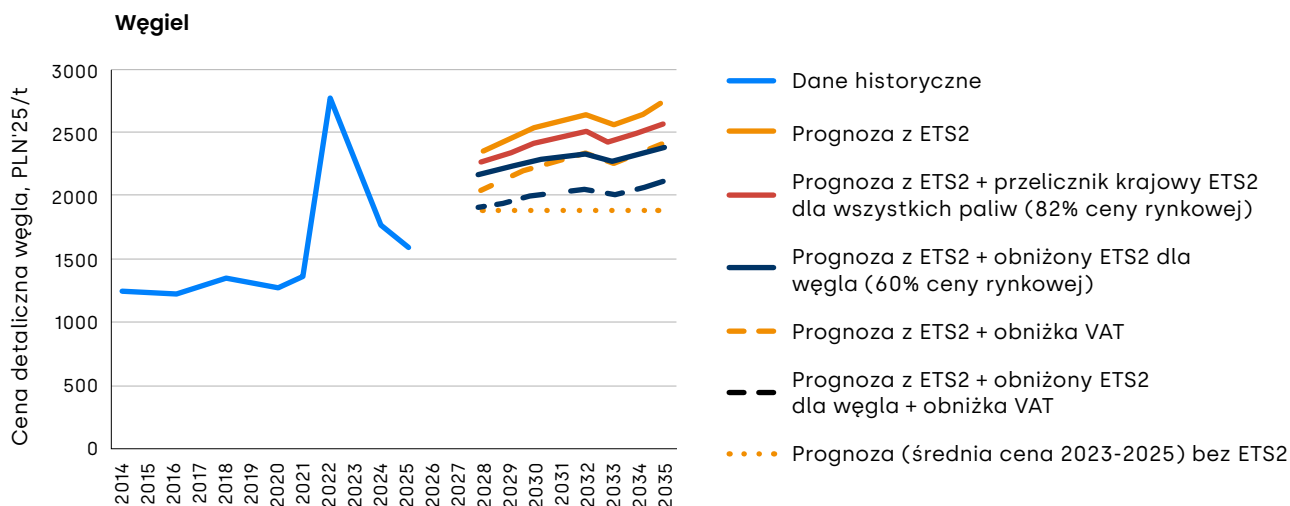
Preferencyjna cena dla Polski dla wszystkich paliw na podstawie współczynnika KOBIZE w oparciu o PKB per capita oraz krajowe cele redukcyjne w ramach ESR wynoszącego 82%<sup>46</sup>.

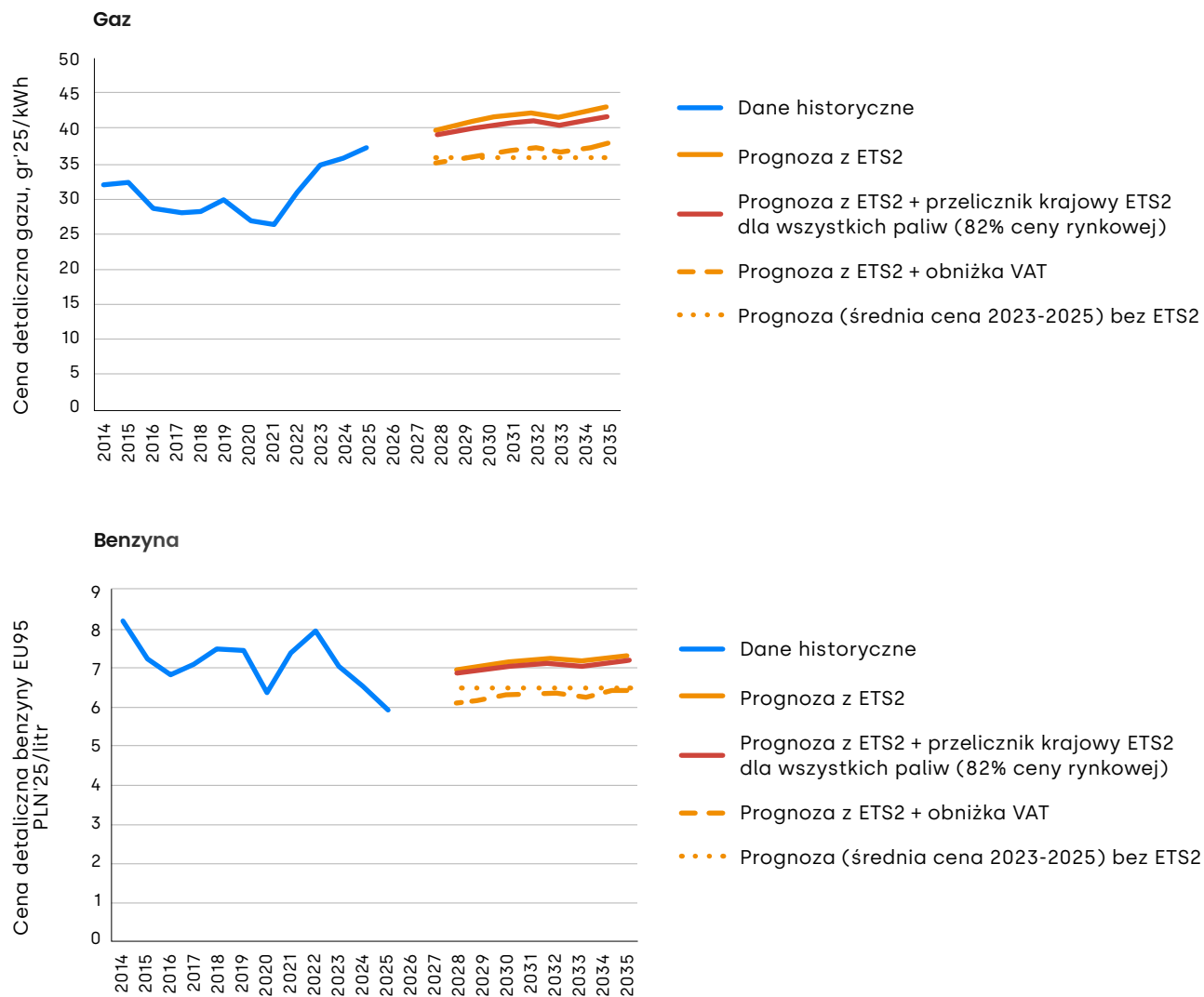
Źródło: opracowanie własne.

<sup>46</sup> Marek Antosiewicz, Robert Jeszke, Maciej Pyrka, Sebastian Lizak (2025) *A Fairer ETS2: Policy options ensuring climate ambition with social balance*, KOBIZE, Warszawa.

Warto przy tym zauważyć, że zmiany w systemie ETS2 prowadzące do przekrojowej redukcji obciążeń dla wszystkich paliw przekładają się na relatywnie małe zmiany obciążeń dla najbardziej wrażliwych grup względem kosztów interwencji. Przykładowo, o ile redukcja VAT dla wszystkich paliw kopalnych z 23% do 8% będzie się wiązała z ok. 2,5-krotnie wyższym kosztem fiskalnym (por. wykres 12 w Rozdziale 3.2) niż utracone przychody z tytułu wdrożenia przywołanej wyżej propozycji KOBIZE, rozwiązanie to niemal całkowicie niweluje skutki wdrożenia ETS2 dla gazu ziemnego i benzyny kupowanych przez gospodarstwa domowe w pierwszych latach funkcjonowania systemu.

### Wykres 15. Przekrojowa obniżka cen uprawnień ETS2 przynosi mniejsze efekty niż celowana redukcja obciążeń dla węgla lub obniżka VAT





źródło: opracowanie własne.

## 5. Rekomendacje

### 5.1. Rekomendacje dotyczące wykorzystania przychodów z ETS2 w Polsce

#### **Skorzystanie z szerokiego pola wyboru w duchu sprawiedliwej i ambitnej transformacji**

Przychody z ETS2 zapewniają państwom członkowskim szeroką elastyczność w zakresie kierunków ich wydatkowania. Środki te mogą finansować zarówno inwestycje dekarbonizacyjne np. w sektorze budynków i transportu, jak i działania społeczne. Mogą również stanowić wkład własny do krajowego Planu Społeczno-Klimatycznego.

Do 2032 roku łączne środki pochodzące z ETS2 w Polsce najprawdopodobniej przekroczą 124 mld zł, z czego 60 mld zł będą stanowiły przychody ze sprzedaży uprawnień bezpośrednio trafiające do rządu i pozostające poza zakresem PSK. Tak duża skala uzasadnia szczególną potrzebę uporządkowanego podejścia do ich wydatkowania. Jednocześnie, przedstawiony w [Rozdziale 3.2.](#) wachlarz możliwości wykorzystania tych środków pokazuje, że mogą one odegrać istotną rolę w przekrojowej transformacji gospodarczej kraju. Przychody z ETS2 mogą zostać przeznaczone na sfinansowanie m.in.:

- inwestycji w transport publiczny (np. setki pociągów, tysiące elektrycznych autobusów, pojazdów na żądanie, dziesiątki tysięcy przystanków autobusowych);
- renowacji budynków jednorodzinnych (dla podstawowego poziomu dofinansowania renowacji, połowa puli przychodów z ETS2 wystarczy na wsparcie pół miliona gospodarstw domowych) oraz budowy nowych, efektywnych energetycznie mieszkań komunalnych;
- wielkoskalowego programu doradztwa energetycznego, uzupełniającego wsparcie inwestycyjne dla modernizacji budynków;
- wsparcia pilotażowego inwestycji w dekarbonizację zakładów przemysłowych, które jak dotąd pozostawały poza EU ETS;
- wsparcia bezpośredniego dla ubogich energetycznie;
- obniżenia rachunków gospodarstw domowych.

Przychody z ETS2 powinny być wydatkowane w sposób wielosektorowy, aby odpowiadać na złożone wyzwania i szanse, które staną przed Polską w najbliższych latach. Środki nie powinny trafić wyłącznie do jednego sektora lub jednej grupy

społecznej, aby odzwierciedlały wielowymiarowe skutki wdrożenia ETS2. Powinny wspierać transformację zarówno w sektorze transportu, jak i budynków. Nie powinny wspierać jedynie osób najuboższych, ale także obywateli o niższych od średniej dochodach oraz mikroprzedsiębiorców, którzy są wyjątkowo wrażliwi na nadchodzące zmiany.

### Transparentne i strategiczne zarządzanie przychodami z ETS2 w dialogu z interesariuszami

Niezależnie od kierunków wsparcia finansowanego z przychodów krajowych ETS2 bardzo ważne jest efektywne i transparentne zarządzanie nimi. Dotychczasowe doświadczenia<sup>47</sup> pokazują, że brak przypisania tych środków do konkretnych działań ogranicza przejrzystość systemu. Wpływy trafiają do budżetu państwa. Natomiast przesyłane do Komisji Europejskiej raporty sprawozdawcze są często niespójne z faktycznym wydatkowaniem, na co wskazywała Najwyższa Izba Kontroli<sup>48</sup>. Problemem jest także brak strategii określającej priorytety wydatkowania.

Dlatego rekomendujemy utworzenie Funduszu Transformacji Energetycznej, zasilonego środkami z EU ETS i ETS2. Fundusz powinien opierać się na dobrych praktykach zagranicznych (np. niemiecki KTF) i krajowych rozwiązaniach instytucjonalnych (m.in. NFOŚiGW)<sup>49</sup>. Przejrzyście prowadzony Fundusz pozwoliłby na wzrost zaufania społeczeństwa i biznesu do zarządzania tymi środkami przez państwo.

Równolegle należy opracować wieloletni plan wydatkowania środków z ETS2. Powinien on definiować priorytety inwestycyjne w sektorze budynków i transportu oraz zasady wsparcia dla grup wrażliwych. Każdy zaprojektowany instrument wsparcia powinien mieć jasno określony cel – zgodny ze sprawiedliwą i ambitną transformacją – oraz przypisaną odpowiedzialność instytucjonalną za jego realizację.

Dokument taki należy przygotować w konsultacjach z szerokim gronem interesariuszy – od samorządów przez społeczeństwo obywatelskie i think tanki po sektor prywatny.

### Dokończenie i przyjęcie Planu Społeczno-Klimatycznego

Polski rząd powinien pilnie przyjąć ostateczną wersję Planu Społeczno-Klimatycznego. Jest to warunek dostępu Polski do prawie 50 mld zł unijnych środków<sup>50</sup>. Fundusze te są kluczowe dla uruchomienia inwestycji i osłon, które ograniczają dodatkowe koszty związane z wdrożeniem ETS2 wśród osób w najtrudniejszej sytuacji<sup>51</sup>. Finansowanie to może zostać wykorzystane jeszcze przed wejściem w życie systemu i już teraz mogłoby służyć uniezależnianiu się polskich budynków i transportu od paliw kopalnych.

### Przyspieszenie odejścia od węgla w gospodarstwach domowych

Priorytetem dla interwencji publicznej w sektorze budynków powinno być jak najszybsze odejście od ogrzewania węglem. Jak podkreślamy w [Rozdziale 2.3](#), najbardziej narażone na skokowy wzrost kosztów związanych z ETS2 są gospodarstwa domowe wykorzystujące węgiel do ogrzewania z dolnej połowy rozkładu dochodów. To właśnie ta grupa powinna być traktowana priorytetowo przy projektowaniu wsparcia inwestycyjnego transformacji w sektorze budynków.

<sup>47</sup> Helak, M., Madej, D., Niewiata-Rej, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A., and Wojtyło, M. (2025), [The study on the EU ETS revenue use for social justice and climate neutrality in the context of Social Climate Fund and ETS2](#), Warsaw, Poland: Reform Institute.

<sup>48</sup> Raport z kontroli NIK o gospodarowaniu środkami pochodzącymi ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dostępny [tutaj](#).

<sup>49</sup> Więcej dobrych praktyk w raporcie Instytutu Reform.

<sup>50</sup> Nasze uwagi do PSK: Wojtyło, M., (2025), [Plan Społeczno-Klimatyczny instrumentem systemowej zmiany? Uwagi do projektu Planu](#), Warszawa, Polska: Instytut Reform.

<sup>51</sup> Więcej o PSK i SFK: Wojtyło, M., Augustowski, W., Lipiński, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wetmańska, Z. (2025); [Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany](#), Instytut Reform, Warszawa.

W najbliższych latach przekrojowym celem wsparcia finansowanego z przychodów z ETS2 powinna być realizacja zakładanego w polskich dokumentach strategicznych scenariusza szybkiej dekarbonizacji budynków, co pozwoli na obniżenie kosztów ETS2 dla tego sektora. Przy realizacji założeń przedstawionych w KPRB, koszty ETS2 dla polskich gospodarstw domowych wynikające z ogrzewania węglem powinny spaść czterokrotnie w latach 2028–2035. Kluczowym celem powinno być zmarginalizowanie tego paliwa w miksie paliwowym budynków do połowy lat 30. oraz zaprzestanie jego wykorzystywania do ogrzewania budynków najpóźniej do 2040 roku.

### **Przyspieszenie planów dekarbonizacji transportu do 2040 roku**

Pomimo priorytetowego celu szybkiego wycofania węgla z ogrzewania budynków w najbliższych latach, krajowa polityka wobec sektorów objętych ETS2 nie może pomijać długookresowych wyzwań związanych z transformacją transportu. Obecne plany ograniczenia zależności tego sektora od paliw kopalnych są niewystarczające do zapewnienia spójności z tempem zmian w europejskim transporcie drogowym implikowanych przez cele klimatyczne i tempo spadku wolumenu uprawnień w systemie ETS2. Szczególnie istotne jest przygotowanie Polski do szybkiej transformacji mobilności w drugiej połowie lat 30. Wymaga to m.in. systemowych zachęt do rozwoju transportu publicznego, inwestycji w infrastrukturę zasilania zeroemisyjnych samochodów i pojazdów ciężarowych, a także rozwoju ram prawnych dla efektywnej integracji zelektryfikowanych pojazdów z systemem energetycznym.

## **5.2. Rekomendacje na poziomie unijnym**

### **Zwiększenie przewidywalności wdrażania ETS2**

Potrzebne jest zwiększenie przewidywalności wdrażania ETS2. Bedzie to służyło mobilizacji kapitału prywatnego na inwestycje w odejście od paliw kopalnych w sektorach objętych systemem. Dlatego uzgodnione na poziomie politycznym reformy w ETS2 należy zapisać w dyrektywie ETS. Ostrożnie trzeba też podchodzić do kolejnych opóźnień we wdrażaniu systemu: o ile przeniesienie momentu startu ETS2 o rok było elementem pierwotnej legislacji, to kolejne przesunięcia będą nieproporcjonalnie zwiększać niepewność wokół instrumentu.

Konstruktywnym i realistycznym podejściem jest wdrożenie systemu w 2028 roku z mocniejszymi mechanizmami ochrony przed zbyt wysokimi cenami uprawnień.

### **Wydłużenie i zwiększenie dostępności unijnych środków na transformację, w tym kontynuacja SFK po 2032 roku**

Wyzwania związane z ubóstwem energetycznym i transportowym nie zakończą się w 2032 roku. Jak pokazuje projekt polskiego PSK<sup>52</sup> skala potrzeb jest znacznie większa. Do 2032 roku w ramach realizacji Planu zostanie sfinansowana termomodernizacja ok. 140 tys. budynków jednorodzinnych. Nawet wykorzystanie połowy puli z przychodów z ETS2 do 2032 roku na pełne sfinansowanie kompleksowej modernizacji energetycznej ok. 200 tysięcy budynków jednorodzinnych zamieszkałych przez osoby ubogie energetycznie (patrz [Rozdział 3.2.](#)), nie będzie wystarczające dla trwałej zmiany sytuacji całej tej grupy oraz pełnego odejścia od ogrzewania węglem w gospodarstwach domowych. Potrzebne są dodatkowe środki krajowe, jak i unijne, na przedłużenie wsparcia inwestycyjnego.

<sup>52</sup> Ostatnia wersja PSK dla Polski z czerwca 2025 roku dostępna jest [na stronie Funduszy Europejskich](#).

Dlatego obok mobilizacji kapitału publicznego i prywatnego trzeba zabiegać w UE o przedłużenie i zwiększenie wsparcia na cele społeczne. Środki na to powinny zostać uwzględnione w nowych Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2028–2034.

Konieczna jest także kontynuacja Społecznego Funduszu Klimatycznego po 2032 roku. Jest to istotne w kontekście potrzeby zwiększenia akceptacji społecznej dla ETS2 w społeczeństwie oraz kończących się źródeł finansowania w ramach Krajowego Planu Odbudowy czy Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. Mniejsza będzie też pula środków dostępnych w ramach ETS2 po jego przełożeniu o rok i w scenariuszu realizacji postulatów wczesnych aukcji (patrz [Rozdział 3.1](#)).

### **Celowane obniżenie obciążenia dla węgla**

W celu zapewnienia sprawiedliwej i efektywnej transformacji w gospodarstwach domowych korzystających z węgla kamiennego do ogrzewania należy rozważyć stworzenie na poziomie unijnym ram prawnych, które pozwolą na tymczasowe obniżenie obciążeń dla tego paliwa. Nie mogą one być jednak niższe niż dla gazu ziemnego (piszemy o tym w [Rozdziale 4](#)). Preferencje powinny mieć przy tym charakter przejściowy i być powiązane z konkretnym krajowym zobowiązaniem inwestycyjnym dotyczącym wymiany źródeł ciepła i ogólnej termomodernizacji.

### **Ustanowienie twardego pułapu cenowego**

Kolejnym sposobem na zwiększenie akceptacji dla wdrażania ETS2 wśród państw członkowskich jest ustalenie na poziomie unijnym twardego pułapu cenowego (maksymalnego poziomu cen) dla uprawnień. Taki limit zmniejszyłby obawy części państw członkowskich przed gwałtownym wzrostem kosztów funkcjonowania systemu dla obywateli i firm oraz ułatwiłby terminowe wdrożenie ETS2. Jednocześnie rozwiązanie to mogłoby być prostsze do formalnego wdrożenia niż pełny korytarz cenowy, który wymaga jednomyślnego ustanowienia ceny minimalnej w systemie. Więcej na temat tego postulatu piszemy w [Rozdziale 4](#). ■

## Załącznik. Uwagi metodologiczne

### Założenia dot. poziomu emisji gazów cieplarnianych na potrzeby szacowania kosztów ETS2 dla Polski

Oszacowanie całkowitych kosztów ETS2 dla polskiej gospodarki oparte zostało o rządowe projekcje dot. emisji gazów cieplarnianych przygotowane w ramach aktualizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (aKPEiK) z grudnia 2025 roku oraz o dostępne dane z Krajowego Planu Renowacji Budynków (KPRB), którego wstępna wersja została przedstawiona na początku 2025 roku w ramach pre-konsultacji. W przypadku aKPEiK wykorzystana została ścieżka WAM (scenariusz przyspieszonej transformacji), natomiast w przypadku KPRB – scenariusz operacyjny przebiegu transformacji w sektorze budynków.

### Określenie podaży uprawnień w ETS2

Na roczny poziom podaży uprawnień wpływa nie tylko limit emisji (cap), ale także mechanizm frontloadingu (przyspieszonej podaży uprawnień względem limitu emisji) oraz działanie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej MSR (por. [rozdział 1.1](#)).

Już w pierwszym roku funkcjonowania ETS2 zostanie zastosowany mechanizm frontloadingu, który ma zwiększyć płynność systemu. Oznacza to, że do sprzedaży trafi 130% rocznego limitu emisji. Pula dodatkowych uprawnień ponad 100% limitu zostanie odjęta w kolejnych latach działania systemu ETS2.

- przy starcie w 2027 roku byłyby to lata 2029–2031;
- przy starcie w 2028 roku będą to lata 2030–2032.

Na podaż wpływa także działanie MSR, które pozwala zmniejszyć lub zwiększyć liczbę uprawnień w zależności od sytuacji cenowej.

Do obliczenia przychodów Polski z systemu ETS2 przyjęto scenariusz działania mechanizmów MSR zgodnie z prognozą Veyt<sup>53</sup>:

- 33 333 333 uprawnień w 2029 roku.
- 100 000 000 uprawnień rocznie w latach 2029–2032.

### Wyliczanie przychodów z ETS2 do dyspozycji państwa członkowskiego

Roczne przychody państwa członkowskiego ustala się na poziomie całego systemu ETS2. Najpierw na podstawie wartości pułapu (cap) uprawnień w systemie, mechanizmu frontloadingu oraz działania MSR w danym roku ustala się łączną liczbę uprawnień do sprzedaży na aukcji. W kolejnym kroku pula ta jest pomniejszana o uprawnienia sprzedawane przez Komisję Europejską do zasilenia Społecznego Funduszu Klimatycznego na kwotę z góry ustaloną w dyrektywie ETS (zgodnie z art.

<sup>53</sup> Szacunki Veyt są przedstawione w [prezentacji Changes to the ETS2 framework. An impact assessment](#).

30d)<sup>54</sup>. Następnie pozostałe uprawnienia dzieli się między państwa członkowskie według odgórnie ustalonego udziału, zależnego od historycznych emisji w sektorach. Dla Polski udział ten wynosi 8,1%<sup>55</sup>.

Roczne przychody państwa członkowskiego z ETS2 można więc wyliczyć według wzoru:

$$REV_{MS} = (\text{SUPPLY}_{\text{year}} \cdot \text{PRICE}_{\text{year}} - \text{SCF}_{\text{year alloc.}}) \cdot \text{SHARE}_{MS}$$

gdzie:

$REV_{MS}$  to przychody państwa członkowskiego,

$\text{SUPPLY}_{\text{year}}$  to całkowita podaż uprawnień w systemie w danym roku,

$\text{PRICE}_{\text{year}}$  to roczna średnia cena uprawnień,

$\text{SCF}_{\text{year alloc.}}$  to alokacja środków zasilających SFK,

$\text{SHARE}_{MS}$  to udział państwa członkowskiego w przychodach.

Ceny uprawnień  $\text{PRICE}_{\text{year}}$  przyjęto zgodnie z prognozą Veyt (zob. wykres 2 w Rozdziale 1.3). Przy przeliczaniu wartości z EUR na PLN przyjęto kurs 4,23.

### Alokacja do Społecznego Funduszu Klimatycznego

Dyrektywa ETS przewiduje dwa scenariusze alokacji środków do SFK w zależności od daty startu systemu:

- uruchomienie ETS2 w 2027 roku – SFK z budżetem 65 mld euro,
- uruchomienie ETS2 w 2028 roku – SFK z budżetem 54,6 mld euro.

Pod koniec 2025 roku Rada UE i Parlament Europejski zdecydowały o przesunięciu startu ETS2 na 2028 rok. Jednocześnie utrzymano budżet SFK na niezmiennym poziomie 65 mld euro, dokładny scenariusz rocznych wpłat do SFK nie jest przesądzony.

Dlatego na potrzeby niniejszej analizy przyjęliśmy, że:

- w 2026 i 2027 roku SFK zasili 4 mld euro pochodzące z przychodów EU ETS (zgodnie z obowiązującym prawem),
- brakująca do pełnej wysokości budżetu SFK (65 mld euro) kwota 6,9 mld euro zostanie rozłożona równomiernie w latach 2028–2032 i dodana do bazowych alokacji przewidzianych dla tych lat w pierwotnym scenariuszu uruchomienia systemu w 2027 roku (założenie własne).

**Tabela Z1. Scenariusze rocznych alokacji środków zasilających SFK z przychodów systemu ETS2 [mld euro]**

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	łącznie
Start w 2027 (stare zasady)	4,0	10,9	10,5	10,3	10,1	9,8	9,4	65,0
Start w 2028 (stare zasady)		4,0	11,4	10,3	10,1	9,8	9,0	54,6
Start w 2028 (nowe zasady)	4,0	4,0	11,88	11,68	11,48	11,18	10,78	65,0

Źródło: opracowanie własne.

<sup>54</sup> Obowiązujący tekst dyrektywy ETS (2003/87/WE) dostępny tutaj.

<sup>55</sup> Zob. Graichen, J., Ludig, S. (2024), *Supply and demand in the ETS 2 Assessment of the new EU ETS for road transport, buildings and other sectors*, Oeko-Institut.

