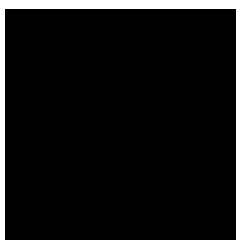
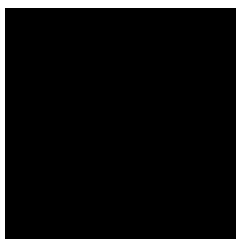
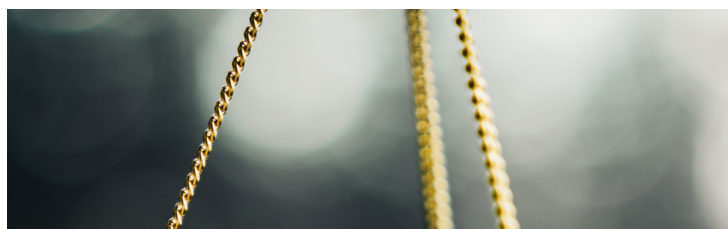


# Jawne koszty, ukryte korzyści

## Finansowy bilans udziału Polski w EU ETS

Dominik Madej, Michał Wojtyła

Warszawa 2026



© Fundacja Instytut Reform, 2026

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

#### **Autorzy**

Dominik Madej, Michał Wojtyło

#### **Współpraca**

Aleksander Śniegocki, Paulina Masternak

#### **Redakcja**

Aneta Wieczerzak-Krusińska

#### **Opracowanie graficzne**

Sylwia Niedaszkowska

#### **Data publikacji**

Czerwiec 2026

#### **Rekomendowane cytowanie**

Madej, D., Wojtyło, M., (2026), *Jawne koszty, ukryte korzyści. Finansowy bilans udziału Polski w EU ETS*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Źródło fotografii na okładce: sommart/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>Główne wnioski .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Czym jest system EU ETS i po co powstał?.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Jakie finansowanie z EU ETS dla Polski? .....</b>	<b>7</b>
2.1 Jakie były przychody z EU ETS? .....	7
2.2 Jakie będą przyszłe przychody z EU ETS? .....	9
2.3 Co 200 mld zł z EU ETS oznacza dla polskich finansów publicznych? .....	11
<b>3. Wyzwania związane z EU ETS .....</b>	<b>14</b>
3.1 Luka pomiędzy kosztami a przychodami z EU ETS dla Polski nie istnieje? .....	14
3.2 Bezpłatne uprawnienia kluczowe dla bilansu korzyści i kosztów dla sektorów .....	16
<b>4. Nadchodzące zmiany mogą zwiększyć korzyści dla Polski.....</b>	<b>18</b>
4.1 Kluczowa merytoryczna aktywność Polski .....	18
4.2 Najważniejsze możliwe obszary zmian .....	18
<b>5. Załącznik. Uwagi metodologiczne .....</b>	<b>21</b>

## Główne wnioski

### EU ETS jest istotnym źródłem finansowania dla Polski

- W latach 2012–2025 polski rząd i polskie podmioty otrzymały z systemu EU ETS ponad 200 mld zł. Środki te pochodziły nie tylko z krajowych aukcji uprawnień, ale także z Funduszu Modernizacyjnego, Funduszu Innowacyjnego i programu RePowerEU w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).
- W 2024 roku finansowanie z systemu EU ETS stanowiło równowartość ok. 45% wydatków na program „Rodzina 800+”. Odpowiadało ono również wielkości 10% wpływów z podatku VAT, 30% z PIT oraz blisko 50% z CIT. Z kolei w latach 2019–2024 środki te stanowiły średnio równowartość ok. 7% całkowitych rocznych nakładów inwestycyjnych w Polsce.
- W ostatnich latach roczne finansowanie z EU ETS przewyższało wydatki państwa na wiele pojedynczych obszarów, w tym m.in.: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo, gospodarkę mieszkaniową i komunalną, a także świadczenia z tytułu bezrobocia oraz zasiłki mieszkaniowe.
- Choć środki z EU ETS w Polsce nie stanowią dużej części całkowitych wydatków państwa, mają zauważalny wpływ na stan finansów publicznych, w tym poziom rocznego deficytu budżetowego. W latach 2019–2024 przychody z krajowych aukcji i unijnych funduszy wyniosły od 11 do 37 mld zł. Dla porównania, w tym samym okresie roczne wydatki z budżetu państwa kształtowały się na poziomie od 414 do 834 mld zł rocznie, natomiast roczny deficyt budżetowy wynosił od 17 do 237 mld zł.

### Niepełny obraz bilansu EU ETS w Polsce

- Popularne w debacie publicznej pojęcie „luki ETS” nie oddaje pełnego obrazu potencjalnych korzyści z systemu dla Polski i tym samym zawyża negatywny bilans.
- Szacunek finansowego bilansu EU ETS dla Polski zależy od zakresu uwzględnianych przepływów:
  - ♦ jeśli uwzględnimy przychody z krajowych aukcji, środki z funduszy unijnych, bezpłatne przydziały uprawnień oraz potencjalny zwrot uprawnień przekazanych do rezerwy (MSR), Polska w latach 2021–2025 otrzymała z EU ETS o około 13 mld zł mniej niż polskie podmioty wydały na zakup uprawnień do emisji;
  - ♦ w przypadku pominięcia zwrotu kontrybucji do MSR, Polska odnotowała w ostatnich pięciu latach deficyt na poziomie około 27 mld zł, z czego ok. 1,5 mld zł przypadało na 2024 rok.

- W obu przypadkach są to relatywnie niewielkie deficyty. Są one znacząco niższe niż pojawiające się w przestrzeni publicznej szacunki, które mówią o kilkunastu miliardach złotych rocznie strat dla Polski.
- Wskazany deficyt nie oznacza automatycznego transferu tych środków do innych państw członkowskich. Wynika to z konstrukcji całego systemu EU ETS i funkcjonowania mechanizmu MSR, w tym unieważniania nadwyżki uprawnień w rezerwie. Rezerwa ma doprowadzić do likwidacji nadpodaży uprawnień w obiegu. W związku z tym polskie i inne europejskie firmy muszą uzupełniać niedobory przez transakcje na rynku wtórnym. Oznacza to zakup uprawnień od tych podmiotów, które zgromadziły ich nadwyżki. Redystrybucja związana z „luką ETS” nie odbywa się więc bezpośrednio między firmami polskimi a innymi państwami europejskimi sprzedającymi uprawnienia.
- Część zgromadzonych w MSR uprawnień może wrócić na polski rynek aukcji w przypadku niedoboru podaży. W rezultacie bilans korzyści EU ETS dla naszego kraju w ostatnich latach będzie bardziej korzystny. Co więcej, propozycja Komisji Europejskiej likwiduje mechanizm unieważniania uprawnień w rezerwie i tym samym zwiększa pulę uprawnień, które mogą wrócić do Polski w przyszłości.

#### **Zwiększenie korzyści wymaga aktywnej polityki państwa**

- Przyszły bilans korzyści i kosztów z EU ETS dla Polski będzie w dużym stopniu zależał od wyników negocjacji trwających na poziomie unijnym. Dlatego kluczowe znaczenie ma aktywne uczestnictwo Polski w pracach nad reformą systemu. Dotyczy to m.in. zasad działania mechanizmu stabilności rynkowej, zasad przydziału bezpłatnych uprawnień oraz mechanizmu zwiększania przewidywalności cenowej.
- W najbliższych latach polski rząd może liczyć na dalsze znaczące wpływy z systemu EU ETS. Do 2032 roku z krajowych aukcji EU ETS i Funduszu Modernizacyjnego polski rząd będzie miał do dyspozycji nawet 200 mld zł. Kwota ta może być jeszcze wyższa, jeśli uda się utrzymać Fundusz Modernizacyjny po 2030 roku oraz wypracować korzystne zasady dostępu do *ETS Investment Booster*.
- Dodatkowe źródło finansowania może zapewnić rozszerzenie systemu EU ETS na sektory budynków i transportu drogowego (ETS2) oraz wdrożenie Społecznego Funduszu Klimatycznego. Po ich uwzględnieniu łączna pula środków dostępnych z EU ETS i ETS2 do dyspozycji polskiego rządu może wynieść ok. 327 mld zł do 2032 roku.
- Pełne wykorzystanie tego potencjału wymaga zwiększenia efektywności i przejrzystości wydatkowania środków z EU ETS. W tym celu należy utworzyć Fundusz Transformacji Energetycznej wraz z uzgodnionym społecznie wieloletnim planem wydatkowania środków.

# 1. Czym jest system EU ETS i po co powstał?

Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS) jest podstawowym narzędziem polityki klimatycznej Unii Europejskiej, ale także ważnym źródłem finansowania transformacji klimatyczno-energetycznej w państwach członkowskich. Funkcjonuje od 2005 roku i opiera się na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. System obejmuje dużą energetykę, przemysł energochłonny oraz transport lotniczy i morski. Przedsiębiorstwa z tych sektorów mają obowiązek rozliczania się z emisji poprzez umorzenie odpowiedniej liczby uprawnień. Głównym celem EU ETS jest ograniczenie emisji i zwiększenie przewidywalności realizacji celów klimatyczno-energetycznych. System tworzy zachętę ekonomiczną do inwestowania w technologie niskoemisyjne. Z kolei wpływy ze sprzedaży uprawnień powinny w całości służyć do finansowania transformacji. System obejmuje wszystkie kraje członkowskie UE oraz Islandię, Liechtenstein i Norwegię.

EU ETS działa zgodnie z zasadą „cap and trade”. Komisja Europejska określa maksymalną liczbę uprawnień dostępnych na rynku, a limit ten jest co roku zmniejszany. Przedsiębiorstwa mogą kupować i sprzedawać uprawnienia po cenie ustalonej na aukcjach giełdowych. Każda instalacja objęta systemem ma obowiązek raportowania emisji oraz rozliczania ich przez umorzenie odpowiedniej liczby uprawnień.

Rynkowy charakter EU ETS oznacza, że ceny uprawnień podlegają wahaniom. Jest to jedna z najczęściej krytykowanych cech systemu. Alternatywą byłoby administracyjnie ustalenie ceny emisji w formie podatku węglowego. Jednak takie rozwiązanie wymagałoby – zarówno przy jego wprowadzaniu, jak i przy wszelkich jego zmianach – politycznego uzgodnienia jednej stawki dla całej Unii, z bardzo trudnym do uzyskania wymogiem jednomyślności. Mechanizm rynkowy pozwala natomiast szybciej reagować na zmiany otoczenia gospodarczego, np. kryzys energetyczny. Jednocześnie premiuje firmy, które redukują emisje szybciej niż średnia dla całego rynku. Wraz ze spadkiem emisji maleje również zapotrzebowanie na uprawnienia, co ogranicza presję na wzrost ich cen.

Większość wpływów ze sprzedaży uprawnień trafia do budżetów państw członkowskich. Część środków zasila jednak wspólnotowe fundusze finansujące transformację energetyczną, takie jak Fundusz Modernizacyjny, Fundusz Innowacyjny, Społeczny Fundusz Klimatyczny czy program REPowerEU zawarty w Krajowych Planach Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Od połowy 2023 roku państwa członkowskie są zobowiązane do przeznaczania równowartości wszystkich wpływów z aukcji na działania wspierające transformację klimatyczno-energetyczną. Nadal możliwe jest jednak wykorzystanie do 25% przychodów na rekompensatę dla przemysłu energochłonnego za koszty pośrednie związane z zakupem energii elektrycznej z elektrowni objętych EU ETS<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Więcej informacji o systemie EU ETS, w tym możliwościach wykorzystywania wpływów z systemów dostępnych w: 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.

## 2. Jakie finansowanie z EU ETS dla Polski?

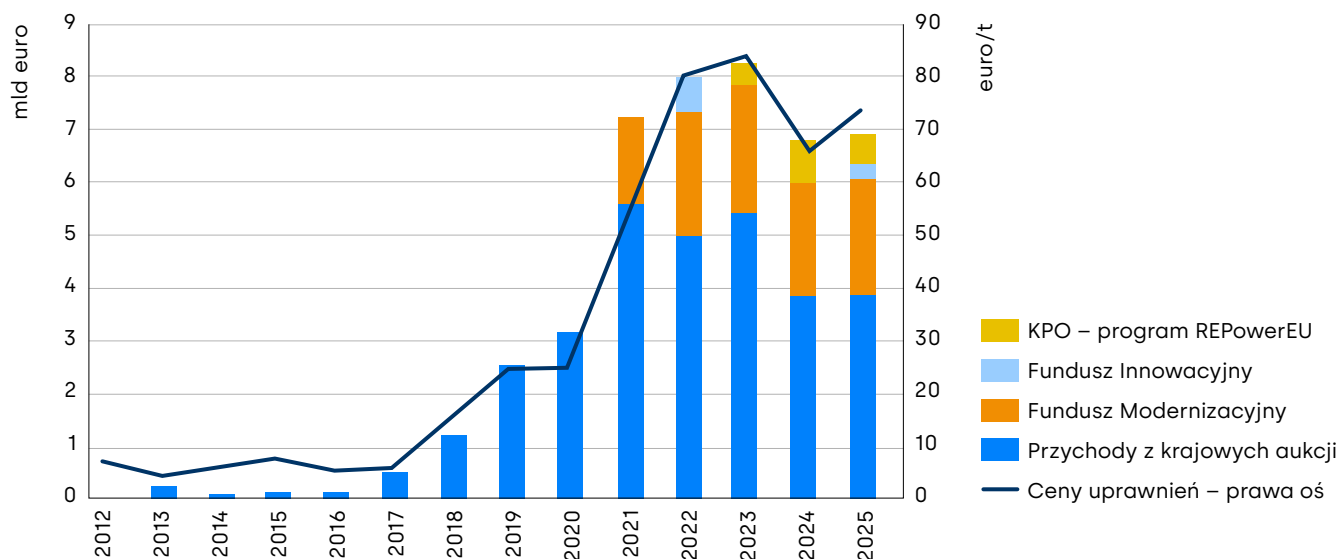
### 2.1. Jakie były przychody z EU ETS?

#### Ponad 200 mld zł z EU ETS dla Polski

Choć w debacie publicznej EU ETS funkcjonuje często jako kosztowna bariera rozwojowa, w rzeczywistości system ten stanowi kluczowe źródło napędzające transformację energetyczną. W latach 2012–2025 polski rząd i firmy uzyskały z systemu EU ETS ponad 200 mld zł. Na ostatnie pięć lat przypadło ponad 165 mld zł. Rekordowy okazał się 2023 rok, kiedy korzyści finansowe z EU ETS mogły sfinansować wydatki w Polsce na kwotę 37,5 mld zł.

Wzrost dostępnych środków wynika głównie z rosnących ambicji klimatycznych, w tym: mniejszej liczby bezpłatnie przyznawanych uprawnień, malejącej na poziomie unijnym liczby uprawnień dostępnych na aukcjach przekładającej się na wzrost ich ceny, ale także z uruchomienia nowych instrumentów finansowych z EU ETS – Funduszu Modernizacyjnego, Funduszu Innowacyjnego i programu REPowerEU w KPO.

Rysunek 1. Ponad 45 mld euro z EU ETS – korzyści finansowe Polski z systemu EU ETS od 2012 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie EEA, KE, EEX. Fundusz Innowacyjny – łączne wartości dotacji przyznanych polskim projektom w danym roku. Szczegóły w Załączniku metodologicznym.

Przychody z krajowych aukcji nie stanowią całości dostępnego finansowania z EU ETS. W tej dekadzie coraz większego znaczenia nabierają fundusze zarządzane na poziomie unijnym – także zasilane środkami ze sprzedaży uprawnień w systemie EU ETS:

- **Fundusz Modernizacyjny** – wspiera modernizację systemów energetycznych i zwiększania efektywności energetycznej w 13 państwach członkowskich o niższych dochodach<sup>2</sup>. Polska jest jego największym beneficjentem. W latach 2024–2030 zgodnie z dyrektywą ETS przypadnie nam 34% całego budżetu Funduszu, powiększone o niewykorzystane środki z wcześniejszych lat.
- **Fundusz Innowacyjny** – finansuje realizację innowacyjnych projektów ograniczających emisyjność procesów technologicznych. Środki trafiają bezpośrednio do przedsiębiorstw z krajów członkowskich UE w drodze konkursów. Dotychczas udział polskich podmiotów był relatywnie niski. Oznacza to znaczący potencjał zwiększania wykorzystania tego źródła w przyszłości.
- **program REPowerEU w ramach KPO** – został uruchomiony w 2023 roku jako odpowiedź na kryzys energetyczny i potrzebę przyspieszenia transformacji energetycznej. Program jest finansowany zarówno ze sprzedaży uprawnień w aukcjach (8 mld euro), jak i środków pochodzących z Funduszu Innowacyjnego (12 mld euro). Polska otrzymała przydział 13,8% całkowitego budżetu programu.

<sup>2</sup> Więcej informacji o Funduszu Modernizacyjnym dostępne na stronie KE.

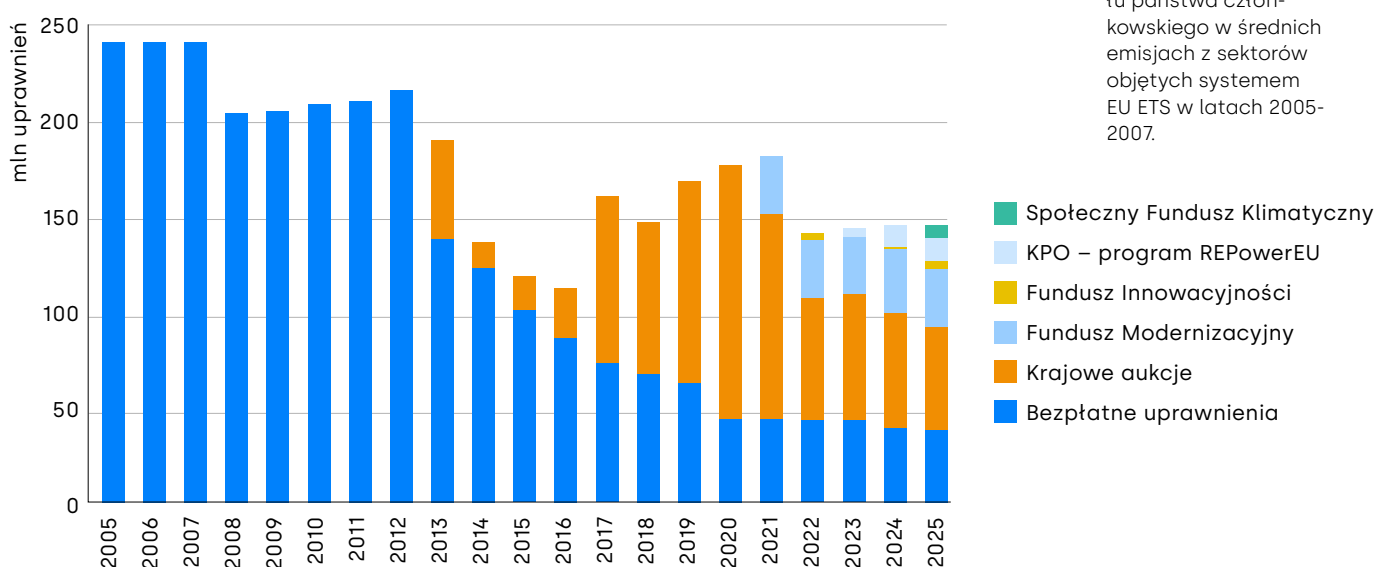
Największym źródłem wpływów z EU ETS do budżetu państwa są krajowe aukcje uprawnień do emisji. W latach 2012–2025 przyniosły one polskiemu rządowi ponad 140 mld zł, a w samym 2021 roku wyniosły ponad 25 mld zł.

Wysokość przychodów z aukcji zależy głównie od:

- liczby uprawnień przeznaczanych na aukcje w Polsce<sup>3</sup>;
- całkowitej liczby uprawnień dostępnych w systemie EU ETS;
- rynkowej ceny uprawnień do emisji.

<sup>3</sup> Liczba uprawnień wynika z ustalanego z góry procentowego udziału dla państw w ogólnym wolumenie uprawnień. Krajowa alokacja jest ustalana na podstawie udziału państwa członkowskiego w średnich emisjach z sektorów objętych systemem EU ETS w latach 2005–2007.

**Rysunek 2. Wraz ze spadkiem liczby bezpłatnych uprawnień rośnie znaczenie krajowych aukcji i unijnych funduszy finansowanych z EU ETS.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie EEA, KE, EEX. Szczegóły w Załączniku metodologicznym.

Przychody z EU ETS zmieniały się wraz z kolejnymi reformami systemu<sup>4</sup>. W pierwszych latach jego funkcjonowania (2005–2012) wpływy były ograniczone, gdyż na aukcje trafiał niewielki wolumen uprawnień<sup>5</sup>. W tym okresie aukcje organizowane były jedynie przez chętne państwa. Polska po raz pierwszy przeprowadziła je dopiero w 2012 roku dla niewielkiej liczby uprawnień.

Także w latach 2013–2018 przychody z polskich aukcji pozostawały stosunkowo niewielkie. Wynikało to głównie z niskich cen uprawnień, dużego udziału bezpłatnych przydziałów oraz niskiej liczby uprawnień trafiających na aukcje. Wpływ na to miały dwa procesy: przesunięcie sprzedaży uprawnień (*backloading*) z okresu 2014–2016 na lata 2019–2020<sup>6</sup> oraz opóźnienia w realizacji bezpłatnych uprawnień dla przemysłu<sup>7</sup>.

Przełomem okazało się uruchomienie w 2018 roku mechanizmu stabilności rynkowej (z ang. *Market Stability Reserve* – MSR). Mechanizm ten reguluje podaż uprawnień przez pochłanianie nadmiarowych uprawnień z rynku do rezerwy bądź uwalnianie na rynek dodatkowych uprawnień z rezerwy w przypadku ich niedoboru<sup>8</sup>. To oznacza, że możliwe jest powtórne przeznaczenie na krajowe aukcje uprawnień, które znalazły się w rezerwie.

MSR powstał w odpowiedzi na niskie ceny uprawnień w systemie EU ETS – w latach 2012–2017 ceny utrzymywały się na niskim poziomie (poniżej 10 euro/t), co podważało skuteczność systemu pod kątem redukcji emisji. Niskie ceny były efektem nadpodaży niewykorzystanych w poprzednich latach uprawnień. Wynikała ona m.in. z zawyżonych przydziałów oraz szybkiego spadku emisji spowodowanego osłabieniem aktywności gospodarczej po kryzysie w 2008 roku. MSR skutecznie przyczynił się do ograniczenia emisji. W ostatnich latach zmniejszył nadpodaż uprawnień na rynku i doprowadził do wzrostu ich cen z historycznych minimów (poniżej 10 euro za tonę CO<sub>2</sub> w 2017 roku) do około 80 euro w 2022 roku (patrz [Rysunek 1.](#)).

Od 2023 roku część uprawnień zgromadzonych w MSR jest dodatkowo unieważniana. W ten sposób usunięto z rynku ponad 3 mld uprawnień<sup>9</sup>. W pierwszym roku funkcjonowania tego mechanizmu unieważniono liczbę uprawnień odpowiadającą wolumenowi przeznaczonemu na aukcje w 2022 roku. Począwszy od 2024 roku każdego roku unieważniane są wszystkie uprawnienia przekraczające próg 400 mln jednostek. Zasady funkcjonowania MSR są przedmiotem kolejnej reformy, którą omawiamy w [Rozdziale 4.](#)

## 2.2. Jakie będą przyszłe przychody z EU ETS?

### Kolejne 200 mld zł do budżetu w perspektywie 2032 roku

W najbliższych latach polski rząd może liczyć na dalsze znaczące wpływy z systemu EU ETS. Do 2032 roku z krajowych aukcji w systemie EU ETS i Funduszu Modernizacyjnego polski rząd będzie miał do dyspozycji nawet 200 mld zł<sup>10</sup>.

Trend wzrostowy utrzyma się pomimo tego, że pula uprawnień trafiających na aukcje będzie stopniowo malała – proporcjonalnie do redukcji ich całkowitej liczby w systemie. Efekt kurczących się wolumenów zostanie bowiem zrekompensowany przez prognozowany wzrost cen uprawnień.

<sup>4</sup> Więcej informacji dotyczących EU ETS można znaleźć w raporcie: 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>5</sup> Bezpłatne uprawnienia, przyznawane są instalacjom z sektorów zagrożonych przenoszeniem produkcji do krajów, w których wysoko-emisyjna produkcja nie jest objęta opłatami za emisje, lub gdzie te opłaty są niższe (*carbon leakage*).

<sup>6</sup> *Backloading* uprawnień miał pomóc w regulacji cen uprawnień, które przez nadmierną podaż we wcześniejszym okresie, utrzymywały się na bardzo niskim poziomie (poniżej 10 euro za tonę ekwiwalentu CO<sub>2</sub>). Ostatecznie uprawnienia z okresu 2014–2016 trafiły do utworzonej w roku 2018 Market Stability Reserve i nie trafiły na aukcje w 2019 i 2020 roku.

<sup>7</sup> Opóźnienie było możliwe zgodnie z artykułem 10c Dyrektywy EU ETS, który umożliwił państwom z grupy o niskich przychodach kontynuację przydzielenia bezpłatnych uprawnień dla sektora elektroenergetycznego. Niewykorzystane alokacje uprawnień w Polsce zostały przeznaczone do sprzedaży w okresie 2019–2021 i dzięki wyższym cenom przyniosły większe przychody.

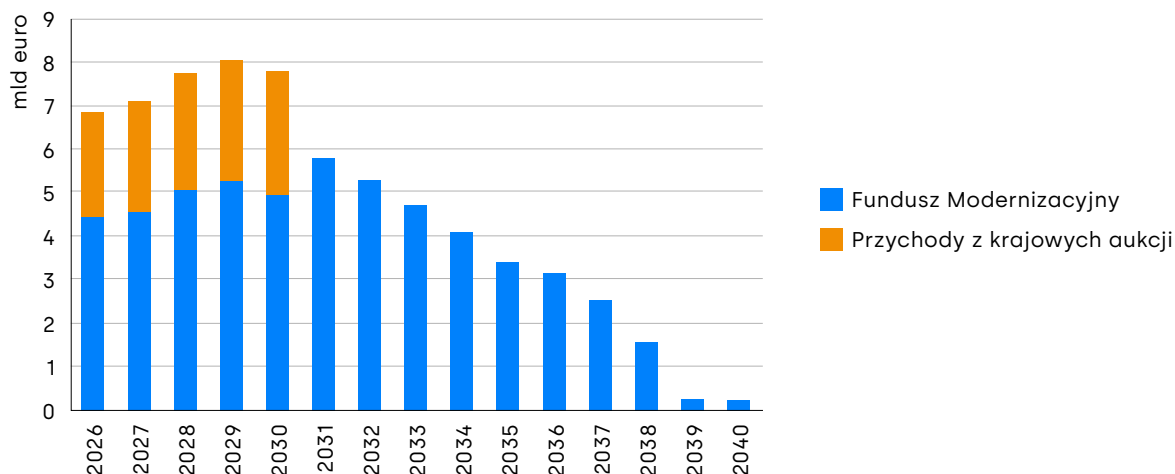
<sup>8</sup> Nadmiar lub niedobór na rynku są określane na podstawie ustalanego co roku wskaźnika TNAC (total number of allowances in circulation). Nadmiarowe uprawnienia są przekierowywane do rezerwy proporcjonalnie do procentu udziału państwa w ogólnym wolumenie aukcji.

<sup>9</sup> Szacunek własny na podstawie sprawozdań KE dostępnych na [stronie KE](#).

<sup>10</sup> Prognozy wielkość alokacji na krajowe aukcje w systemie EU ETS oraz na rzecz Funduszu Modernizacyjnego pochodzą z modeli opracowanych przez Climact.

Kwota ta może okazać się jeszcze wyższa, jeżeli – w wyniku obecnie negocjowanych zmian w systemie – funkcjonowanie Funduszu Modernizacyjnego zostanie przedłużone poza 2030 rok. Dodatkowe wpływy mają pochodzić z nowo utworzonego instrumentu inwestycyjnego – *ETS Investment Booster*, o którym piszemy w [Rozdziale 4](#).

**Rysunek 3. Zgodnie z obecnymi regulacjami EU ETS przyniesie Polsce ponad 48 mld euro z krajowych aukcji oraz Funduszu Modernizacyjnego do 2032 roku.**



Potencjalne źródła dodatkowego wsparcia dla polskich przedsiębiorstw obejmują Fundusz Innowacyjny, przedłużenie Funduszu Modernizacyjnego po 2030 roku i nowe instrumenty, w tym w ramach nowego unijnego budżetu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: polskiego aKPEiK, narzędzia „EU ETS Revenue Simulator” Carbon Market Watch i Climact oraz narzędzia „ETS Simulator” autorstwa Climact.

### Dodatkowe 124 mld zł z ETS2 i Społecznego Funduszu Klimatycznego

Rozszerzenie systemu EU ETS na sektory budynków i transportu drogowego oraz wdrożenie Społecznego Funduszu Klimatycznego znacząco zwiększy pulę środków na transformację. Po ich uwzględnieniu polski rząd będzie miał do dyspozycji łącznie ok. 327 mld zł do 2032 roku.

Na tę kwotę składa się:

- ok. 203 mld zł z krajowych aukcji EU ETS i Funduszu Modernizacyjnego;
- 124 mld zł z krajowych aukcji w systemie ETS2 oraz Społecznego Funduszu Klimatycznego<sup>11</sup>.

Nowy system ETS2 ma ruszyć w 2028 roku. Towarzyszyć mu będzie Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK), finansujący w latach 2026–2032 działania łagodzące wpływ nowego systemu na najbardziej wrażliwe grupy. Jednak środki ze SFK mogą być dostępne już od 2026 roku dzięki zasileniu funduszu przychodami z systemu EU ETS<sup>12</sup>. Dzięki temu państwa członkowskie mogą wcześniej rozpocząć finansowanie działań osłonowych oraz inwestycji wspierających transformację energetyczną gospodarstw domowych i transportu.

Polska będzie największym beneficjentem SFK, absorbując aż 17,60% całego budżetu funduszu. Warunkiem uruchomienia prawie 50 mld zł z SFK dla Polski jest jednak przygotowanie i zatwierdzenie Planu Społeczno-Klimatycznego, czyli krajowej strategii wydatkowania tych środków<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Na ten cel będzie przekierowane 50 mln uprawnień w każdym roku aż do uzyskania 4 mld euro przychodu.

<sup>13</sup> Więcej o założeniach Planu Społeczno-Klimatycznego w publikacjach Instytutu Reform.

### 2.3. Co 200 mld zł z EU ETS oznacza dla polskich finansów publicznych?

Znaczenie przychodów z EU ETS w Polsce wykracza poza sferę energii i klimatu. Wpływy generowane w systemie stanowią również istotne źródło finansowania polskiej gospodarki. Poprawiają kondycję finansów publicznych i ograniczają presję na budżet państwa. Oznacza to, że te środki – jako istotna pozycja w budżecie Polski – mogą wspierać realizację inwestycji publicznych, a tym samym ograniczać potrzebę finansowania części wydatków z długu publicznego.

Tymczasem w debacie eksperckiej i politycznej o gospodarce i finansach publicznych rola tego strumienia przychodów jest wciąż niedoceniana.

Skalę wpływów z EU ETS można zilustrować porównaniem do popularnych rządowych programów. W 2024 roku finansowanie z EU ETS odpowiadało ok. 45% wydatków na program „Rodzina 800+”<sup>14</sup>. Była to kwota porównywalna z 1,5-krotnością rocznego kosztu programu „Ceny Paliwa Niżej”<sup>15</sup>.

W latach 2019–2024 roczne finansowanie z EU ETS stanowiło średnio równowartość ok. 7% łącznych nakładów inwestycyjnych w polskiej gospodarce i przewyższało nakłady inwestycyjne na budownictwo.

**Tabela 1. Roczne finansowanie z EU ETS jest znaczącą pozycją w porównaniu do sektorowych nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej (mld zł).**

Kategorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Finansowanie z ETS (aukcje i fundusze)</b>	10,95	14,04	33,01	35,85	37,46	29,23
<b>Łączne nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej</b>	320,94	309,46	341,62	400,08	461,95	442,69
<b>Transport i gospodarka magazynowa</b>	55,40	56,86	63,94	72,97	89,58	85,54
<b>Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę</b>	10,77	9,78	10,71	12,73	16,28	14,78
<b>Budownictwo</b>	10,84	12,09	10,12	12,33	12,58	13,64
<b>Górnictwo i wydobywanie</b>	7,59	6,70	6,27	7,70	11,08	11,23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS, Inwestycje i środki trwałe w gospodarce narodowej w latach 2021-2024](#).

Z perspektywy całkowitych wydatków państwa<sup>16</sup> finansowanie z EU ETS w ostatnich latach przewyższało wydatki na wybrane obszary polityki publicznej. Dotyczyło to m.in.:

- rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa,
- gospodarki mieszkaniowej i komunalnej,
- świadczeń z tytułu bezrobocia,
- zasiłków mieszkaniowych.

<sup>14</sup> GUS, [Świadczenia na rzecz rodziny w 2024 r.](#)

<sup>15</sup> Przy założeniu miesięcznych kosztów CPN na poziomie 1.6 mld zł zgodnie z [przekazami medialnymi](#).

<sup>16</sup> Według klasyfikacji funkcji rządów (CO-FOG) w ramach „general government” publikowanych przez Eurostat.

**Tabela 2. Finansowanie z EU ETS było wyższe niż wydatki państwa na wiele obszarów polityki publicznej (mld zł).**

Kategorie w ramach COFOG	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Finansowanie z ETS (aukcje i fundusze)</b>	<b>10,95</b>	<b>14,04</b>	<b>33,01</b>	<b>35,85</b>	<b>37,46</b>	<b>29,23</b>
Edukacja przedszkolna i w zakresie szkoły podstawowej	51,14	56,13	60,40	65,92	79,00	98,35
Szkolnictwo wyższe	28,39	28,56	31,64	33,08	42,07	45,68
Transakcje długu publicznego	32,84	31,95	30,42	52,02	76,32	87,83
Sprawy ogólnogospodarcze, związane z handlem i rynkiem pracy	9,00	98,50	34,22	25,65	27,79	19,49
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	10,81	13,06	11,02	18,64	22,63	23,95
Gospodarka paliwowo-energetyczna	9,17	5,11	10,99	33,82	62,03	37,60
Górnictwo, działalność produkcyjna i budownictwo	1,29	1,55	1,69	2,77	3,31	8,99
Transport	76,60	85,13	93,62	107,01	127,88	125,86
Prace badawczo-rozwojowe w zakresie działalności gospodarczej	2,62	2,82	2,93	3,13	4,62	4,49
Gospodarka odpadami	2,77	3,11	3,14	3,46	3,96	3,94
Gospodarka ściekami	4,66	4,48	4,52	5,73	7,69	10,73
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	12,43	11,32	12,23	15,35	23,56	21,99
Usługi szpitalne	71,44	79,96	93,01	99,31	119,86	138,40
Świadczenia związane z chorobą i niepełnosprawnością	46,60	54,26	54,55	57,08	62,13	72,07
Świadczenia na rzecz rodzin i dzieci	63,97	76,47	77,15	81,39	82,43	111,82
Świadczenia z tytułu bezrobocia	6,30	6,98	6,92	7,02	7,49	8,36
Zasiłki mieszkaniowe	0,62	0,61	0,65	0,82	1,14	1,79

Wypełnieniem niebieskim zaznaczono wartość wydatków, które były w danym roku niższe od finansowania z EU ETS.

Źródło: Dane o wydatkach państwa na podstawie Eurostat (obszar „general government”, klasyfikacja funkcji rządu – COFOG).

Jednocześnie nie należy przeceniać znaczenia środków z EU ETS dla całej gospodarki. W latach 2019–2024 przychody z krajowych aukcji i unijnych funduszy wyniosły od 11 do 37 mld zł. Dla porównania, w tym samym okresie roczne wydatki z budżetu państwa kształtowały się na poziomie od 414 do 834 mld zł rocznie, natomiast roczny deficyt budżetowy wynosił od 17 do 237 mld zł<sup>17</sup>.

**Tabela 3. Finansowanie z EU ETS w Polsce nie pokrywa dużej części wydatków państwa, ale wpływa na wysokość rocznego deficytu budżetowego (mld zł).**

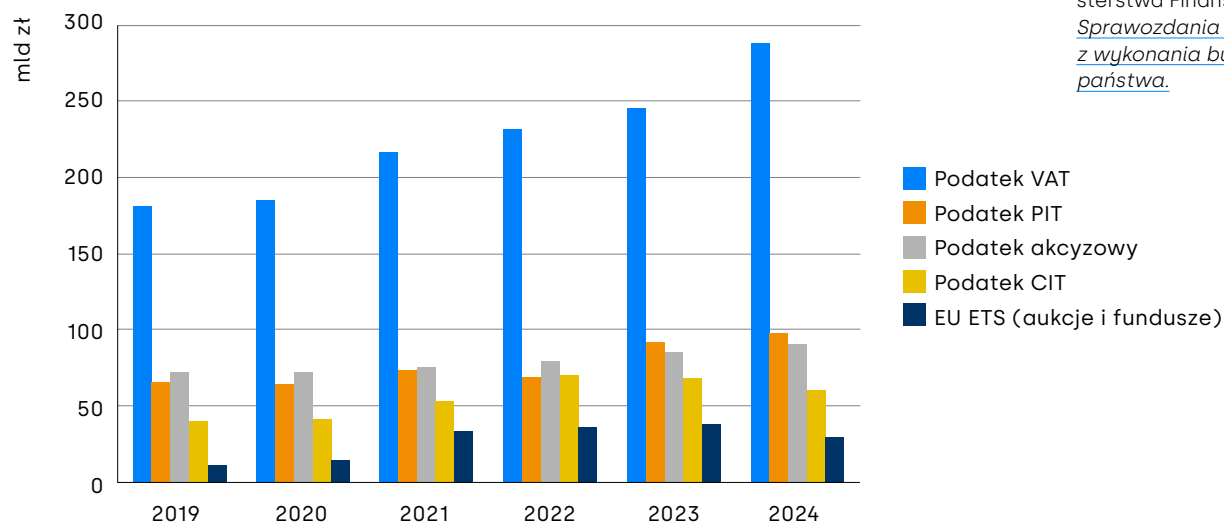
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Finansowanie z ETS (aukcje i fundusze)</b>	<b>10,95</b>	<b>14,04</b>	<b>33,01</b>	<b>35,85</b>	<b>37,46</b>	<b>29,23</b>
<b>Wydatki budżetu państwa ogółem</b>	<b>414,27</b>	<b>504,78</b>	<b>521,22</b>	<b>517,40</b>	<b>659,59</b>	<b>834,24</b>
<b>Roczny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	<b>16,98</b>	<b>161,93</b>	<b>44,60</b>	<b>104,48</b>	<b>177,44</b>	<b>236,62</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Wskaźniki makroekonomiczne.

<sup>17</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Wskaźniki makroekonomiczne*.

Finansowanie z EU ETS było mniejsze niż te z głównych podatków, ale nadal stanowiło istotną pozycję budżetową. W 2024 roku odpowiadało równowartości ok. 10% wpływów z VAT, 30% podatku PIT i akcyzy oraz 50% wpływów z CIT<sup>18</sup>.

**Rysunek 4. Finansowanie z EU ETS w Polsce było niższe od najważniejszych dochodów podatkowych (mld zł).**



Źródło: Ministerstwo Finansów, [Sprawozdania roczne z wykonania budżetu państwa](#).

Podsumowując, środki z EU ETS mają ograniczone znaczenie w skali całego budżetu państwa i gospodarki. Pozostają jednak znaczącym źródłem finansowania modernizacji państwa związanej z transformacją klimatyczno-energetyczną i ograniczania presji na budżet. Ich brak oznaczałby konieczność finansowania tych samych krajowych działań i zadań z innych źródeł dochodów. Dlatego kluczowe jest ich przejrzyste i efektywne jego wydatkowanie. Analizę ich dotychczasowego wykorzystania przedstawiliśmy w publikacji z 2025 roku<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Na podstawie szacunków własnych opisanych w Załączniku metodologicznym oraz danych Ministerstwa Finansów, [Sprawozdania roczne z wykonania budżetu państwa](#).

<sup>19</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.

## 3. Wyzwania związane z EU ETS

### 3.1. Luka pomiędzy kosztami a przychodami z EU ETS dla Polski nie istnieje?

W debacie publicznej często pojawia się teza, że Polska traci na EU ETS. Taki obraz jest jednak niepełny i niekoniecznie prawdziwy.

W tym kontekście funkcjonuje pojęcie tzw. luki ETS<sup>20</sup>. Bilans EU ETS dla Polski zależy jednak od zakresu uwzględnianych przepływów oraz przyjętej metodologii:

- jeśli uwzględnimy przychody z krajowych aukcji, środki z funduszy unijnych, bezpłatne przydziały uprawnień oraz potencjalny zwrot uprawnień przekazanych do MSR<sup>21</sup>, **Polska w latach 2021–2025 otrzymała z EU ETS o około 13 mld zł mniej niż polskie podmioty wydały na zakup uprawnień do emisji<sup>22</sup>,**
- w przypadku pominięcia zwrotu kontrybucji do MSR **Polska odnotowała w ostatnich pięciu latach deficyt na poziomie około 27 mld zł, z czego ok. 1,5 mld zł przypadało na 2024 rok.**

W obu przypadkach to relatywnie niewielkie deficyty. Są one znacząco niższe niż pojawiające się w przestrzeni publicznej szacunki, które mówią o kilkunastu miliardach złotych rocznie strat dla Polski.<sup>23</sup>

Nawet jeśli uprawnienia przeniesione do MSR nie wrócą w przyszłości do Polski do sprzedaży na krajowych aukcjach, nie oznacza to automatycznie transferu do innych państw członkowskich. Zgodnie z obecnymi zasadami zostaną one unieważnione, lecz Komisja Europejska proponuje to zmienić, o czym piszemy w [Rozdziale 4](#).

Luka między roczną alokacją nowych uprawnień a faktycznym zapotrzebowaniem firm działających w systemie istnieje zarówno na poziomie krajowym, jak i ogólnoeuropejskim. Jest ona bezpośrednim skutkiem funkcjonowania MSR. Rezerwa ma doprowadzić do likwidacji nadpodaży uprawnień w obiegu. W związku z tym polskie i inne europejskie firmy muszą uzupełniać niedobory przez transakcje na rynku wtórnym. Oznacza to zakup uprawnień od tych podmiotów, które zgromadziły ich zapasy. Redystrybucja związana z „luką ETS” nie odbywa się więc między firmami polskimi a innymi państwami europejskimi sprzedającymi uprawnienia. Te transakcje zachodzą między podmiotami działającymi w systemie. Na działaniu MSR korzystają te firmy, które w latach ubiegłych zdecydowały się na zgromadzenie zapasu uprawnień w celu zabezpieczenia się przed wzrostem ich cen.

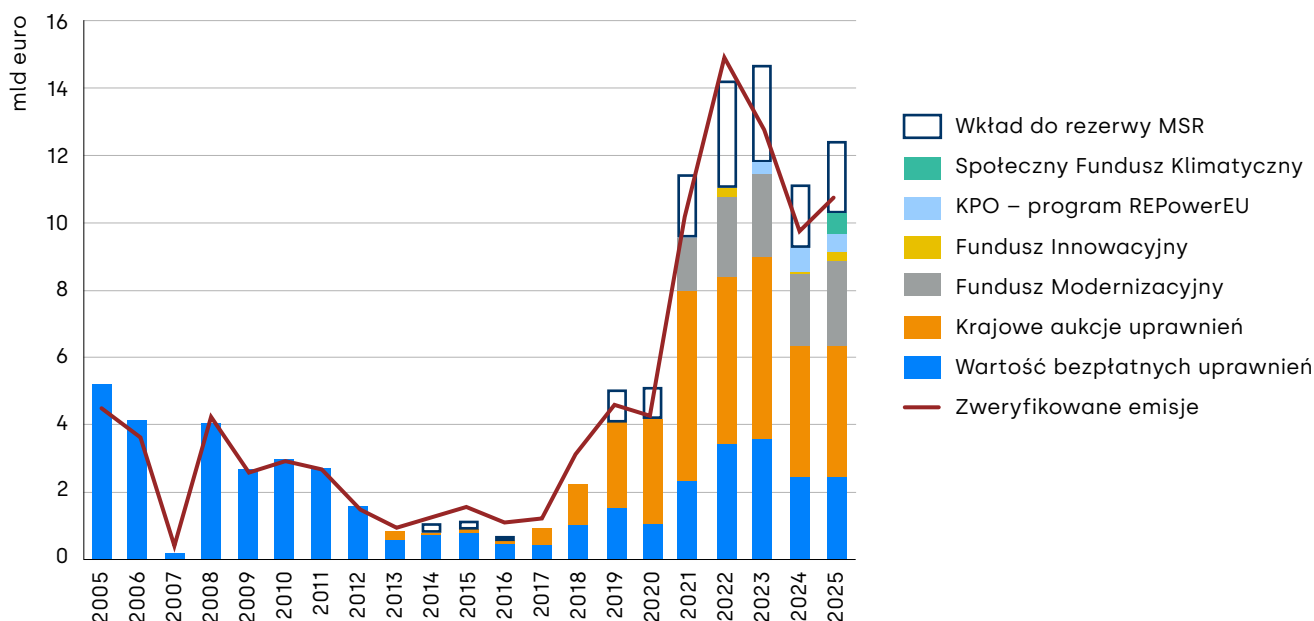
<sup>20</sup> Luka ETS oznacza sytuację, w której pula uprawnień przypadających Polsce – zarówno z bezpłatnego przydziału, jak i sprzedaży na aukcjach – jest mniejsza niż zapotrzebowanie wynikające z emisji polskich podmiotów. W efekcie polskie przedsiębiorstwa muszą dokupić dodatkowe uprawnienia na aukcjach zagranicznych państw lub na rynku wtórnym. W wielu przekazach medialnych ta sytuacja jest podstawą do wysuwania wniosków o znaczącym bogaceniu się innych krajów uczestniczących w systemie EU ETS kosztem Polski.

<sup>21</sup> Przy założeniu braku unieważniania nadwyżek uprawnień obecnie w rezerwie. Szacujemy aktualną wartość uprawnień (przyjmując cenę 77 euro/t), znajdujących się obecnie w rezerwie, które mogą wrócić do naszego kraju (przy założeniu udziału Polski na poziomie 10,7%) na ok. 14 mld zł.

<sup>22</sup> Łączna kwota przychodów ze sprzedaży uprawnień przeniesionych do MSR może być jeszcze większa, ponieważ w najbliższych latach oczekiwana jest wyższa cena uprawnień na rynku.

<sup>23</sup> Przykładowo szacunki zamieszczone [tutaj](#).

**Rysunek 5. „Luka ETS” jest znacząco mniejsza, jeżeli weźmiemy pod uwagę ogólnoeuropejski mechanizm rezerwy stabilności rynkowej (MSR) oraz środki z unijnych funduszy.**



Środki ze Społecznego Funduszu Klimatycznego będą dostępne dla Polski po wdrożeniu ETS2.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EEA, KE, EEX. Szczegóły w Załączniku metodologicznym.

W Polsce od 2012 roku liczba bezpłatnych uprawnień oraz tych sprzedawanych na krajowych aukcjach była każdego roku niższa niż poziom zweryfikowanych emisji objętych EU ETS (patrz Rysunek 5.). Wynikało to z wysokiej emisyjności polskiej gospodarki. Znaczenie miało również przekazywanie części uprawnień do MSR od 2018 roku. Dodatkowym czynnikiem były opóźnienia w sprzedaży części uprawnień przeznaczonych na wsparcie modernizacji sektora elektroenergetycznego<sup>24</sup>.

Porównanie krajowej alokacji bezpłatnych uprawnień z emisjami nie oddaje jednak pełnego obrazu rzeczywistości. Bilans EU ETS obejmuje także transfery z unijnych funduszy, których Polska jest jednym z głównych beneficjentów (pisaliśmy o tym w Rozdziale 2).

W kontekście liczenia bilansu duże znaczenie ma również sposób funkcjonowania MSR. Ograniczenie liczby uprawnień na krajowych aukcjach w latach 2014–16 oraz po 2019 roku wynikało z przekierowania ich do rezerwy. Dotyczyło to nie tylko Polski, ale wszystkich państw uczestniczących w systemie. Część zgromadzonych w MSR uprawnień może wrócić na polski rynek aukcji w przypadku niedoboru podaży. Obecnie nadwyżka uprawnień w rezerwie przekraczająca poziom 400 mln jednostek jest co roku unieważniana<sup>25</sup>. Oznacza to, że według obecnych zasad dalsze przekazywanie przez Polskę uprawnień do rezerwy nie powiększa wartości uprawnień, które mogą wrócić w przyszłości do puli przeznaczonej do sprzedaży. Ich obecna wartość dla Polski wynosi ok. 14 mld zł. Środki te mogą wrócić do Polski, sprawiając, że bilans korzyści EU ETS dla naszego kraju w ostatnich latach ulegnie poprawie.

Co istotne, zaproponowana przez Komisję Europejską w 2026 roku reforma zmienia zasady działania MSR, likwidując mechanizm unieważniania uprawnień w rezerwie.

<sup>24</sup> Również z powodu procesu *backloading* w latach 2014–2016. Więcej w Rozdziale 2.1.

<sup>25</sup> W 2023 roku unieważniono liczbę uprawnień równą wolumenowi przeznaczonemu na aukcje rok wcześniej.

Po wdrożeniu reformy przekazywane do MSR uprawnienia pozostaną w rezerwie na stałe, do momentu ich powrotu na rynek przy wzroście cen (więcej o reformie piszemy w [Rozdziale 4.](#)).

### 3.2. Bezpłatne uprawnienia kluczowe dla bilansu korzyści i kosztów dla sektorów

Największym źródłem emisji w systemie EU ETS w Polsce pozostaje sektor spalania paliw, obejmujący przede wszystkim elektrownie i ciepłownie. W 2024 roku odpowiadał on za ok. 70% emisji w systemie. Jest to jednocześnie jedyny sektor, w którym bezpłatne uprawnienia do emisji nie są stosowane jako standardowe rozwiązanie. Pozostałe gałęzie przemysłu mają znacznie mniejszy udział w generowanych emisjach. Sektory cementowy i hutniczy odpowiadały za kilka procent emisji każdy.

**Rysunek 6. Bezpłatny przydział pokrywa większość zapotrzebowania na uprawnienia wśród dziewięciu najbardziej emisyjnych sektorów w EU ETS w Polsce poza spalaniem paliw i emisjami z rafinerii.**



Źródło: EEA, EU ETS data viewer.

EU ETS obejmuje kilkadziesiąt energochłonnych i emisyjnych sektorów przemysłu. Poszczególne branże znacząco się od siebie różnią, dlatego skala wyzwań związanych z redukcją emisji dla każdej z nich jest inna.

Na tę różnorodność wpływ mają:

- **dojrzałość technologiczna:** poszczególne branże mają zróżnicowany dostęp do komercyjnie opłacalnych rozwiązań obniżających emisyjność;
- **dynamika rynkowa:** zmienny poziom produkcji w poszczególnych sektorach bezpośrednio przekłada się na wielkość ich emisji;
- **zmiennosc regulacyjna:** kolejne reformy systemu modyfikują warunki funkcjonowania poszczególnych branż.

Kluczowym czynnikiem, różnicującym sytuację poszczególnych gałęzi przemysłu, jest relacja między rzeczywistymi emisjami a wielkością bezpłatnej alokacji. Im niższe pokrycie emisji bezpłatnymi uprawnieniami, tym większa konieczność ich zakupu na rynku.

Dlatego polityka wsparcia publicznego powinna być projektowana w odniesieniu do skali wyzwań dekarbonizacyjnych, stojących przed daną branżą. Priorytet powinny otrzymać sektory narażone na wysokie koszty zakupu uprawnień do emisji. Należy przy tym uwzględnić aktualne oraz prognozowane przydziały bezpłatnych uprawnień. Równoległe niezbędne jest systemowe wsparcie polskich firm przemysłowych w procesie aplikowania o środki z Funduszu Innowacyjnego. Pozwoliłoby to zwiększyć skuteczność polskich projektów i podnieść pulę środków trafiających dla Polski w ramach EU ETS.

Polska powinna również aktywnie uczestniczyć w trwających pracach nad zmianą sektorowych *benchmarków*<sup>26</sup>, które określają poziom bezpłatnej alokacji uprawnień (piszemy o tym w Rozdziale 4). Będą one kluczowe dla sektorów, w których dekarbonizacja jest technologicznie najbardziej wymagająca.

<sup>26</sup> To wskaźnik referencyjny, który określa wielkość emisji odpowiadającej instalacji mieszczących się wśród 10% najefektywniejszych w sektorze.

## 4. Nadchodzące zmiany mogą zwiększyć korzyści dla Polski

### 4.1. Kluczowa merytoryczna aktywność Polski

Przyszły bilans korzyści i kosztów z EU ETS dla Polski będzie w dużej mierze zależał od zmian uzgadnianych na poziomie unijnym. Dlatego duże znaczenie ma aktywny udział Polski w negocjacjach dotyczących reform systemu.

Szczególnie istotne dla Polski będą dyskusje o mniej medialnych wskaźnikach i zasadach działania systemu<sup>27</sup>. Chodzi o to, aby lepiej odzwierciedlały interesy naszego kraju.

Kluczowe pozostaje także utrzymanie po 2030 roku Funduszu Modernizacyjnego, którego Polska jest jednym z głównych beneficjentów. Niezwykle ważne będzie wypracowanie korzystnych zasad dostępu do nowego instrumentu finansowego – *ETS Investment Booster*.

Takie działania mogą przynieść Polsce wymierne korzyści finansowe. Są też bardziej realistycznie niż – obecne w polskiej debacie publicznej – postulaty wyjścia z EU ETS lub zawieszenia systemu. Część dyskutowanych w Polsce scenariuszy nie ma politycznych szans realizacji, patrząc na zapowiadane przez Komisję Europejską kierunki zmian.

### 4.2. Najważniejsze możliwe obszary zmian

Planowany na lipiec 2026 roku przegląd systemu EU ETS zbiega się w czasie z szerszą debatą o konkurencyjności europejskiej gospodarki. W efekcie dyskusja dotycząca przyszłości systemu i jego wpływu na gospodarki i finanse publiczne państw członkowskich UE wyraźnie przyspieszyła.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2026 roku przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zapowiedziała pakiet zmian ukierunkowanych na zwiększenie elastyczności systemu<sup>28</sup>. Podkreśliła przy tym, że EU ETS pozostaje jednym z najważniejszych narzędzi ograniczania zużycia oraz importu paliw kopalnych, a także wspierania opłacalności niskoemisyjnych technologii.

Wskazała cztery główne kierunki zmian w EU ETS:

- aktualizację *benchmarków* wykorzystywanych do przydziału bezpłatnych uprawnień dla przemysłu;

<sup>27</sup> Wśród nich warto podkreślić zasady unieważniania uprawnień w MSR, zasady przydziału bezpłatnych uprawnień czy mechanizmy zwiększania przewidywalności cenowej uprawnień.

<sup>28</sup> Przemówienie Ursuli von der Leyen dostępne na [stronie KE](#).

- zwiększenie skuteczności mechanizmu stabilności rynkowej (MSR) w ograniczaniu nadmiernych wahań cen uprawnień;
- szerszą reformę systemu, obejmującą m.in. bardziej „realistyczne” zasady przydziału bezpłatnych uprawnień po 2034 roku;
- utworzenie nowego instrumentu finansowego ETS Investment Booster o wartości 30 mld euro na projekty dekarbonizacyjne premiujące mniej zamożne państwa członkowskie (w modelu konkursowym „kto pierwszy, ten lepszy”).

Dwie pierwsze zapowiedzi szybko przełożyły się na konkretne propozycje legislacyjne. Komisja Europejska zaproponowała rezygnację z automatycznego unieważniania części uprawnień trafiających do MSR<sup>29</sup>. Umożliwia to ich wykorzystanie w przyszłych interwencjach rynkowych, np. w przypadku braku wystarczającej liczby dostępnych uprawnień i bardzo wysokich cen. Jest to istotna zmiana w perspektywie kolejnej dekady, gdy liczba dostępnych uprawnień będzie zdecydowanie niższa.

Przedstawiono również propozycję nowych *benchmarków* dla instalacji przemysłowych do 2030 roku<sup>30</sup>. Ma to znaczenie m.in. dla sektorów energochłonnych, w których procesy technologiczne są wyjątkowo trudne do elektryfikacji. W tych branżach poziom bezpłatnych uprawnień będzie określany na podstawie nowych wskaźników. Z tego względu propozycja spotkała się z krytyką części państw członkowskich (w tym Polski), które opowiadają się za utrzymaniem obecnych poziomów wsparcia dla przemysłu<sup>31</sup>.

Największą niewiadomą pozostaje jednak zapowiedziana na lipiec 2026 roku kompleksowa reforma EU ETS. Wśród rozważanych kierunków zmian znajdują się m.in.:

- objęcie systemem instalacji pochłaniających emisje (z ang. *carbon dioxide removal* – CDR), a także spalarni odpadów i części mniejszych instalacji (o mocy poniżej 20 MW);
- wolniejsze wycofywanie bezpłatnych uprawnień dla przemysłu<sup>32</sup>, w tym powiązanie tego procesu z wymogiem inwestycji<sup>33</sup>;
- wzmocnienie roli MSR jako mechanizmu stabilizującego rynek, przy jednoczesnym ograniczeniu automatycznych transferów uprawnień do rezerwy.

Polski rząd przedstawił własne propozycje<sup>34</sup> zmian w systemie. Obejmują one:

- wydłużenie okresu przydziału bezpłatnych uprawnień na emisje dla przemysłu, w tym sektorów objętych CBAM;
- utrzymanie szczególnego wsparcia dla ciepłownictwa;
- przedłużenie działania Funduszu Modernizacyjnego po 2030 roku<sup>35</sup>;
- wzmocnienie mechanizmów ograniczających spekulacje na rynku uprawnień;
- zmniejszenie obciążeń dla przemysłu obronnego.

Obecne kierunki dyskusji wskazują, że reforma EU ETS koncentruje się przede wszystkim na korektach i dostosowaniu mechanizmów stabilizacji, a nie całkowitej rezygnacji z systemu. EU ETS jest niezmiennie uznawany przez Brukselę oraz większość państw członkowskich za kluczowe narzędzie osiągnięcia celów redukcyjnych. Obecny priorytetem, który kształtuje kierunek nadchodzących zmian legislacyjnych, jest jednak zwiększenie przewidywalności systemu i urealnienie jego mechanizmu.

W tym kontekście istotne znaczenie mają propozycje eksperckie, w tym złożone w Brukseli stanowisko KOBiZE<sup>36</sup>. Zarekomendowano w nim m.in. powołanie

<sup>29</sup> Propozycja dostępna na [stronie KE](#).

<sup>30</sup> Propozycja dostępna na [stronie KE](#).

<sup>31</sup> Bułgaria, Czechy, Grecja, Polska, Rumunia i Słowacja podpisały wspólny list do KE w tej sprawie (na podstawie [artykułu Reuters](#)).

<sup>32</sup> Według aktualnych zasad przestałyby wspierać przemysł od 2039 r., a dla sektorów objętych mechanizmem CBAM już od 2034 r.

<sup>33</sup> Według doniesień medialnych, m.in. [Reuters](#).

<sup>34</sup> Propozycje Polski zmian w EU ETS zostały opublikowane na [stronie rządu](#).

<sup>35</sup> Przedłużenie działania Funduszu Modernizacyjnego jest też [mocno popierane](#) przez Polski Komitet Energii Elektrycznej. Pozostałe postulaty PKEE dotyczące reformy EU ETS dostępne są [tutaj](#).

<sup>36</sup> Stanowisko KOBiZE w ramach konsultacji dotyczących systemu EU ETS na [stronie instytucji](#).

Europejskiego Centralnego Banku Węglowego. Jego rolą byłoby zarządzanie podażą uprawnień do emisji (EUAs), jednostkami pochłaniania dwutlenku węgla (CDRs) i offsetami międzynarodowymi w ramach EU ETS<sup>37</sup>. Ta nowa instytucja miałaby zwiększać elastyczność, skuteczność i przewidywalność systemu.

Potencjalna stabilizacja cen na poziomie unijnym mogłaby ułatwić państwom członkowskim planowanie długoterminowych inwestycji modernizacyjnych i działań osłonowych. Zwiększyłaby też przewidywalność wpływów budżetowych z systemu EU ETS.

Aby jednak w pełni wykorzystać ten potencjał, a także zwiększyć efektywność i transparentność wydatkowania setek miliardów złotych z EU ETS w Polsce, należy utworzyć od lat zapowiadany Fundusz Transformacji Energetycznej. Jego powołaniu powinien towarzyszyć wieloletni plan wydatkowania środków, który należy szeroko skonsultować ze społeczeństwem. Za punkt odniesienia może tu posłużyć m.in. inicjatywa rządu na Chorwacji<sup>38</sup>.

Skonsolidowanie wpływów z EU ETS w ramach jednego, celowego funduszu pozwoliłoby budować zaufanie obywateli i biznesu do polityki klimatycznej oraz jej kluczowego instrumentu – systemu EU ETS. Jednocześnie zapewniłoby długoterminową stabilność finansowania inwestycji modernizacyjnych w procesie polskiej transformacji energetycznej. ■

<sup>37</sup> Jeszke, R., Lizak, S., Rostaniec, M., Pyrka, M. (2025), *European Central Carbon Bank (ECCB): Introducing the ECCB as the new institution to manage the future EU carbon market*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa.

<sup>38</sup> W kwietniu chorwackie Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zielonej Transformacji przedstawiło do konsultacji publicznych plan wydatkowania środków z EU ETS (łącznie 650 mln euro) na lata 2026-2030. Więcej w Balkan Green Energy News [tutaj](#).

## 5. Załącznik. Uwagi metodologiczne

### Alokacje uprawnień i emisje zweryfikowane

Dane nt. historycznych alokacji bezpłatnych uprawnień, wolumenów do sprzedaży na aukcjach krajowych oraz zasilających ogólnoeuropejskie fundusze pochodzą z repozytorium „EU Emission Trading System (ETS) viewer” autorstwa European Environmental Agency (EEA). Z tego samego źródła pochodzą też dane nt. historycznych (zweryfikowanych) emisji w systemie.

### Przychody z aukcji, funduszy i ceny uprawnień

Dane nt. przychodów z systemu EU ETS (krajowe aukcje oraz ogólnoeuropejskie fundusze) w latach 2012–2025 pochodzą z raportu „History Emission Spot Primary Market Auction Report 2012–2025” opublikowanego przez giełdę European Energy Exchange (EEX), wybranej jako operatora krajowych aukcji. Z tego samego źródła pochodzą też dane o cenach uprawnień z rynku pierwotnego (aukcji krajowych i ogólnoeuropejskich) w latach 2021–2025. Dane o cenach uprawnień na rynku pierwotnym w latach 2005–2020 pochodzą z publikacji EEA „Emissions, allowances, surplus and prices in the EU ETS, 2005–2020”. Raport z EEX nie zawierał informacji o przychodach z krajowych aukcji dla Polski w 2012 roku. Dlatego przychody na ten rok obliczono za pomocą danych o cenie uprawnień z publikacji EEA oraz danych o wolumenie uprawnień przeznaczonych na krajowe aukcje przez Polskę w 2012 roku pochodzących z EEA. Dane o środkach przyznanych polskiemu projektowi z Funduszu Innowacyjnego pochodzą z platformy „Innovation Fund dashboard” prowadzonej przez Komisję Europejską. Należny udział Polski w przychodach z Funduszu Modernizacyjnego obliczono na podstawie procentu podanego w Aneksie IIb Dyrektywy ETS (2003/87/WE). Należny udział Polski w środkach z REPowerEU obliczono na podstawie procentu podanego w Aneksie IVa Rozporządzenia REPowerEU (2023/435). Dane o należnych Polsce środkach ze Społecznego Funduszu Klimatycznego obliczono na podstawie danych o przychodach Funduszu z raportu EEX oraz procentu alokacji z Rozporządzenia o SFK (aneks II) (Regulation (EU) 2023/955).

### Uprawnienia wycofane do Market Stability Reserve

Dane o wolumenie uprawnień wycofanych z krajowych aukcji do Market Stability Reserve pochodzą z dokumentu „Report on the functioning of the European carbon market” z 2020 roku (Tabela 7.1) opublikowanego przez Komisję Europejską (COM(2020) 740 final) – dane za 2019 i 2020 rok – oraz z „Technical information accompanying the document report from the Commission to the European

[Parliament and the Council on the functioning of the European carbon market in 2024](#) z 2025 roku (Tabela 6.) opublikowanego przez Komisję Europejską (SWD(2025) 388 final) – dane z lat 2021–2025. Wolumen uprawnień wycofanych z polskich aukcji w latach 2014–2016 obliczono na podstawie danych ze [strony internetowej KE](#) o ogólnoeuropejskim rocznym wolumenie uprawnień wycofanych w ramach backloadingu oraz procentowego udziału Polski w alokacji uprawnień do sprzedaży na krajowych aukcjach obliczonego zgodnie z zapisami Dyrektywy ETS (2003/87/WE), art. 10(2)a. na podstawie danych z EEA „EU ETS data viewer” o udziale Polski w średniej emisji wszystkich państw objętych systemem w latach 2005–2007.

### **Prognozy alokacji i przychodów**

Dane nt. prognozy alokacji uprawnień na krajowe aukcje w latach 2026–2030 pochodzą z narzędzia „EU ETS Revenue Simulator” z 2024 roku autorstwa Climact na zamówienie Carbon Market Watch. Dane nt. prognozy uprawnień alokacji uprawnień na aukcje krajowe w latach 2031–2040 oraz na aukcje zasilające Fundusz Modernizacyjny w latach 2026–2030 pochodzą z narzędzia ETS Simulator z 2026 roku autorstwa Climact. W obu przypadkach przychody obliczono, korzystając ze scenariusza cen uprawnień przedstawionego w Załączniku 3. (tabela 2.11.) do aktualizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu przygotowanym przez Ministerstwo Energii. W scenariuszu z aKPEiK ceny uprawnień podane są w odstępach co pięć lat, zaczynając od 2025 roku – ceny na brakujące lata obliczono, zakładając liniowy wzrost między cenami z dostępnych lat.

### **Emisje i alokacja bezpłatnych uprawnień w sektorach**

Dane nt. poziomów emisji i alokacji bezpłatnych uprawnień w sektorach objętych EU ETS pochodzą z „EEA EU ETS data viewer”. W repozytorium EEA dane o sektorach przedstawione są według specjalnych oznaczeń kodu rodzajów działalności charakterystycznych dla sprawozdawczości w systemie EU ETS. Na rzecz zaprezentowania danych stworzono 9 własnych kategorii sektorowych:

1. Spalanie paliw – kod: 1;
2. Cementownie – kody: 29;
3. Rafinerie – kod: 21;
4. Przemysł chemiczny – kody: 37, 38, 41, 42, 44;
5. Pozostały przemysł mineralny – kody: 30, 31, 32, 33, 34;
6. Hutnictwo żelaza i stali – kody: 23, 24;
7. Pozostała produkcja i obróbka metali – kody: 25, 28;
8. Koksownie – kod: 22;
9. Przemysł papierniczy – kod: 36.

W repozytorium EEA brakuje danych dla niektórych sektorów w Polsce. Sytuacja ta dotyczy sektorów o kodach: 26 – production of primary aluminium; 27 – production of secondary aluminium; 35 – production of pulp; 39 – production of adipic acid; 40 – production of glyxocal and glyxoxilic acid; 43 – production of hydrogen and synthesis gas; 45 – capture of greenhouse gases under Directive 2009/31/EC; 99 – other activity opted-in under Art. 24.

