

REFORM

Ku sprawiedliwej reformie EU ETS.
Jaki jest polski interes w unijnych negocjacjach?

Wrzesień 2026 r.

Dominik Madej, Paulina Masternak, Aleksander Śniegocki, Michał Wojtyło

Główne wnioski

180 mld zł

Tyle polski rząd i krajowe podmioty mogą zyskać na propozycji Komisji Europejskiej (KE).

58 mld zł

Tyle Polska mogłaby dodatkowo zyskać (względem propozycji KE) w wyniku:

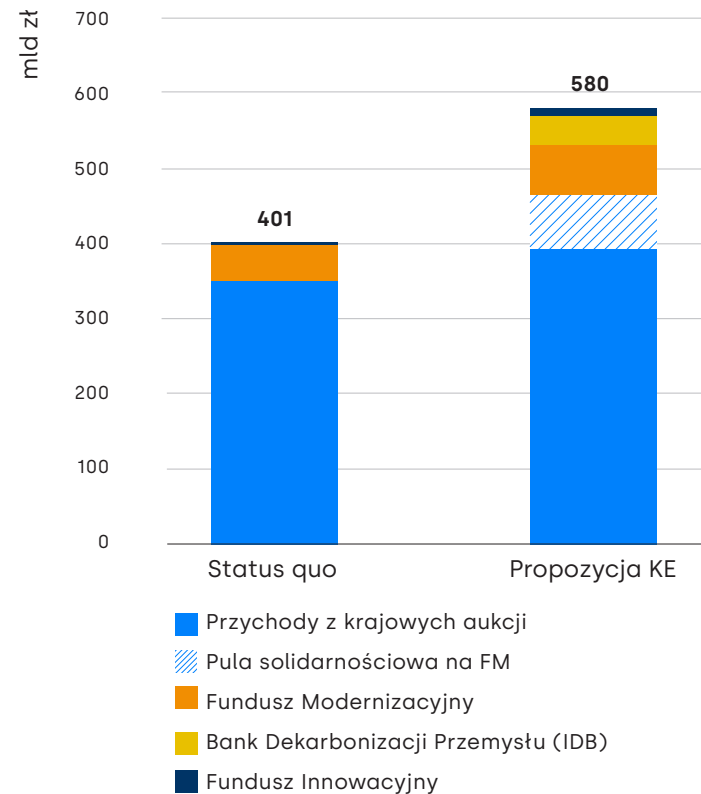
- **zwiększenia Funduszu Modernizacyjnego** (utrzymanie po 2030 r. poziomu 4,5% puli),
- **wprowadzenia koperty dla państw o niższych dochodach w ramach II fazy Banku Dekarbonizacji Przemysłu** (analogicznie do ETS Investment Booster).

- W latach 2026-2040 **suma wpływów finansowych Polski może wynieść ponad 550 mld zł**, z czego co najmniej 1/3 trafi bezpośrednio na inwestycje określone w dyrektywie (w ramach Funduszu Modernizacyjnego, puli solidarnościowej, Banku Dekarbonizacji Przemysłu i Funduszu Innowacyjnego).
- Proponowane zmiany Komisji Europejskiej **znacznie ograniczają swobodę rządu w wydatkowaniu miliardów z EU ETS, zwiększając jednocześnie środki dostępne na inwestycje**. Co najmniej 50% przychodów z aukcji krajowych ma trafiać do sektorów objętych EU ETS (przy zachowaniu możliwości kompensacji cen energii dla przemysłu). Pula solidarnościowa zostanie obowiązkowo skierowana do Funduszu Modernizacyjnego.
- W scenariuszu przyspieszonej transformacji (WAM) z polskiego Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK) łączne koszty zakupu uprawnień w EU ETS do 2040 r. mogą być **o 270 mld zł niższe** niż w scenariuszu referencyjnym (WEM), zrównując się z całkowitymi korzyściami finansowymi z systemu.
- **Rekomendacja:** Realizacja scenariusza WAM powinna być głównym celem polskiego rządu. Na poziomie unijnym należy zabiegać o wprowadzenie koperty dla państw o niższych dochodach w 2. fazie Banku Dekarbonizacji Przemysłu (IDB), zwiększenie puli na Fundusz Modernizacyjny po 2030 r. oraz rezygnację z pomysłu przekazywania 30% przychodów z ETS na zasób własny UE.

Polska zyskuje na propozycji KE ponad 180 mld zł do 2040 r.

- Polska może **zyskać ok. 180 mld zł** na reformie EU ETS w wyniku:
 - ♦ **wolniejszego spadku liczby uprawnień w systemie** (Linear Reduction Factor – LRF – spada z 4,4% do 3,7% od 2031 i 1,7% od 2036),
 - ♦ **przedłużenia funkcjonowania Funduszu Modernizacyjnego (FM)** na lata 2031-2040,
 - ♦ **wprowadzenia Banku Dekarbonizacji Przemysłu (IDB) z preferencyjnym dostępem dla państw o niższych dochodach** w ramach ETS Investment Booster,
 - ♦ przedłużenia funkcjonowania Funduszu Innowacyjnego (FI).
- W analizie przyjęto ostrożne szacunki wykorzystania konkursowych funduszy – w ramach Funduszu Innowacyjnego pozostawiono obecnie obserwowany udział Polski pomimo długoterminowego trendu wzrostowego.

Suma korzyści finansowych według propozycji KE a status quo dla lat 2026–2040



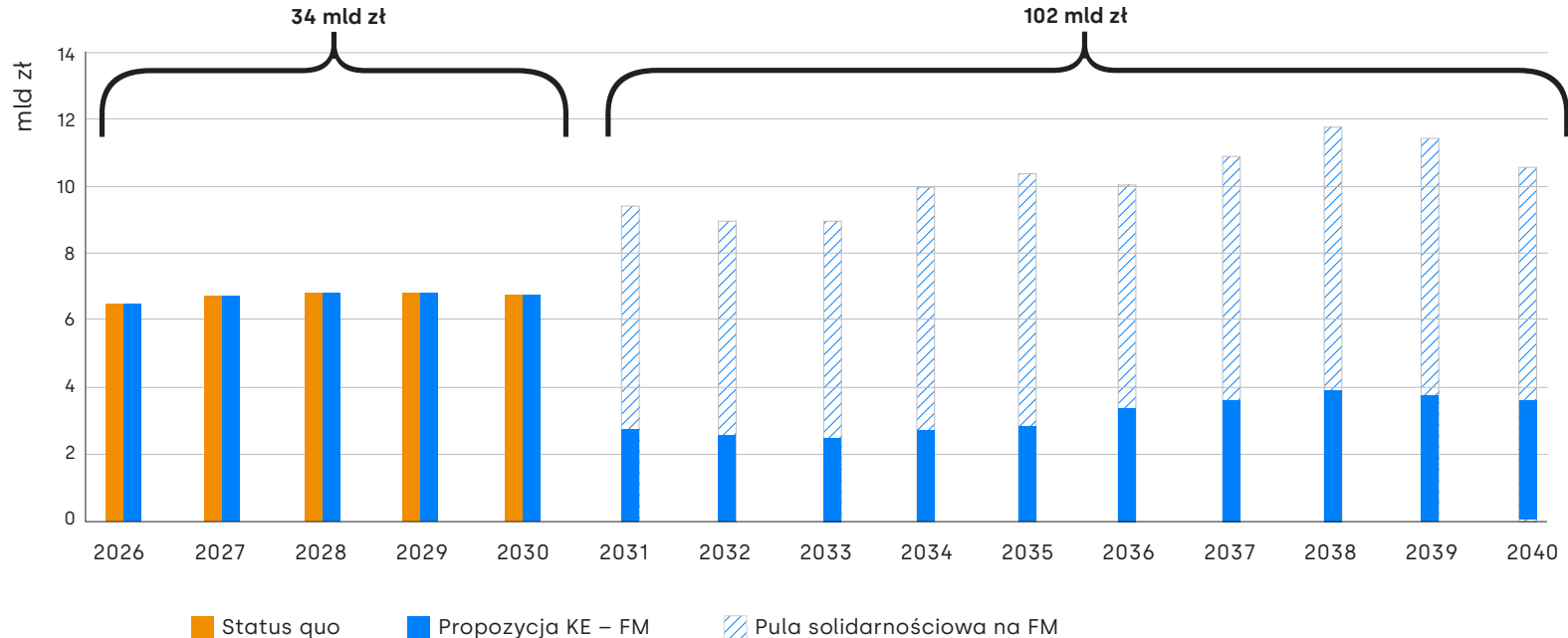
Źródło: Opracowanie własne zgodne z Aneksiem Metodologicznym.

Analiza została przeprowadzona bazując na realnych wartościach uprawnień do emisji w cenach z roku 2028 (zgodnie z założeniami KE).

Fundusz Modernizacyjny **zyskuje na znaczeniu**

- Fundusz Modernizacyjny zostaje przedłużony na lata 2031-2040 na niższym poziomie (2,0%* wobec dotychczasowych 4,5%).
- Pula solidarnościowa (10% puli aukcyjnej, z czego Polsce przypada ok. **34,1%**) zostaje przekierowana do FM i nie zasila już budżetu państwa.
- Łączna pula FM dla Polski może wynieść ok. **136 mld zł w latach 2026-2040**.

Wpływy do Funduszu Modernizacyjnego dla Polski w scenariuszu status quo oraz propozycji KE



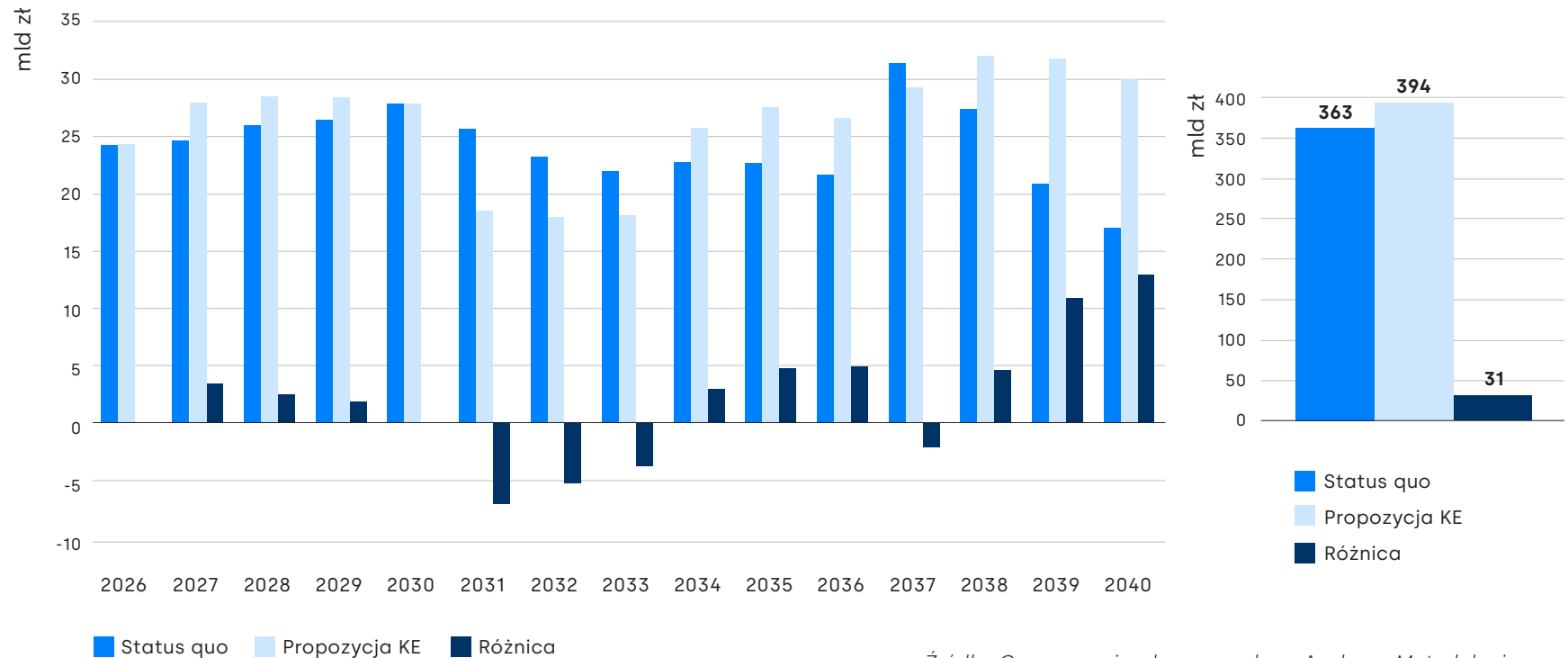
Źródło: Opracowanie własne zgodne z Aneksem Metodologicznym.

*Dodatkowe 0,5% jest wydatkowane zgodnie z celami IDB według klucza FM (w analizie włączone do wyliczeń IDB)

Propozycja KE **zwiększa** wpływy do budżetu Polski

- W latach 2026-2040 krajowe przychody z aukcji wzrosną o **ok. 30 mld zł**.
- Przejściowy spadek przychodów z aukcji w latach 2031-2033 wynika z wprowadzenia II fazy Banku Dekarbonizacji Przemysłu oraz przedłużenia Funduszu Modernizacyjnego zasilanego ze standardowej puli aukcyjnej oraz puli solidarnościowej.
- Od 2034 r. wolumen aukcji ponownie rośnie dzięki przekierowaniu części darmowych uprawnień wycofywanych w związku z wdrożeniem mechanizmu Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) do puli aukcyjnej (w status quo zasilają one Fundusz Innowacyjny), wolniejszym tempu spadku puli uprawnień (LRF 1,7% od 2036 r.) oraz powrotowi części uprawnień z Rezerwy Stabilności Rynkowej (MSR) do puli aukcyjnej.

Wpływy do budżetu według propozycji KE

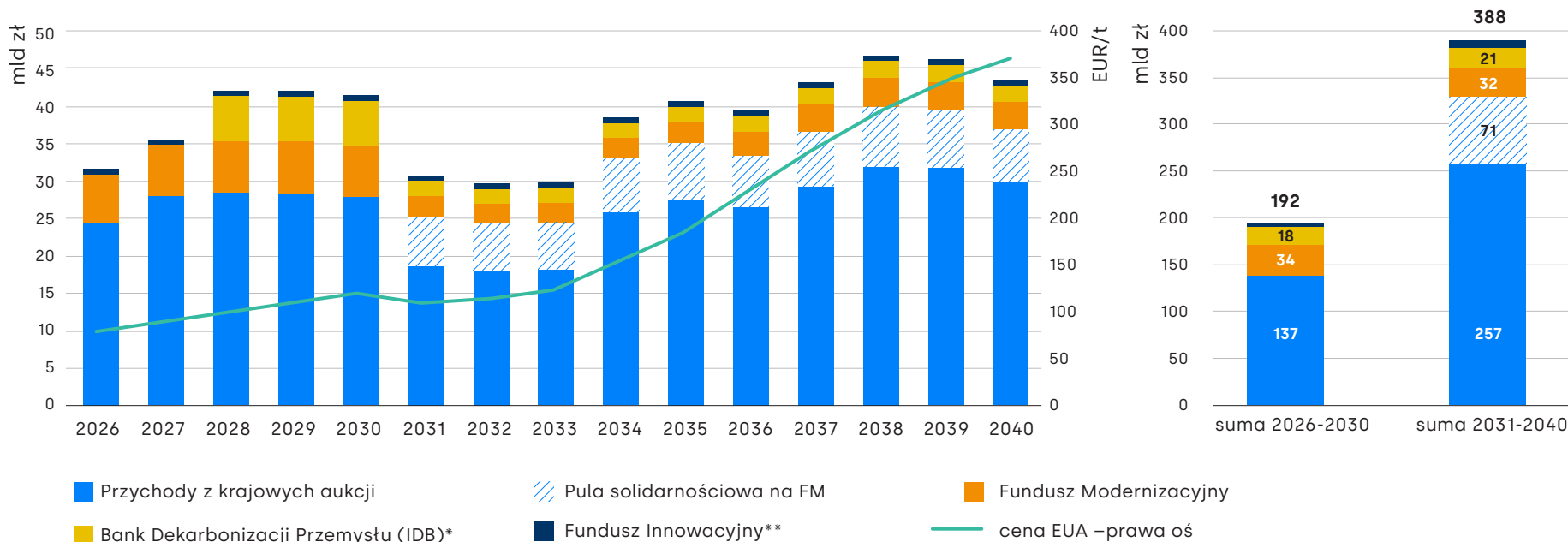


Źródło: Opracowanie własne zgodne z Aneksiem Metodologicznym.

Zwiększeniu całkowitych wpływów towarzyszy większy udział środków celowych

- W latach 2026-2040 suma wpływów finansowych Polski może wynieść **około 580 mld zł**. Co najmniej 1/3 tej kwoty trafi bezpośrednio na określone w dyrektywie inwestycje (FM, pula solidarnościowa, IDB, FI).

Całkowite wpływy finansowe Polski według propozycji KE



Źródło: Opracowanie własne zgodne z Aneksiem Metodologicznym.

*założono wykorzystanie koperty dla państw o PKB per capita < 75% średniej UE (100 mln EUA z całkowitej puli 400 mln EUA) zgodne z kluczem dla Polski w FM (38,14%).
Od 2031 r. założono wykorzystanie 3,8% od całości budżetu, dodatkowo +0,5% całkowitej puli aukcyjnej wydawane w ramach IDB zgodnie z kluczem FM.
** założono historyczny poziom wykorzystania (3,8%) dla pozostałej puli IV oraz V fazy (200 mln EUA).

Proponowane zmiany **znacznie ograniczają swobodę rządu** w wydatkowaniu wpływów z EU ETS

- **Minimum 50% przychodów z aukcji krajowych musi trafić na sektory objęte EU ETS.**
 - ♦ Bezpośrednie wsparcie dla gospodarstw domowych, w tym renowacja budynków, nie jest objęte listą „celów priorytetowych”.
 - ♦ Utrzymano możliwość kompensacji cen energii dla przemysłu (*carbon leakage risk*) do 25% krajowych dochodów z aukcji.
 - ♦ Utrzymano wymóg przeznaczenia równowartości 100% przychodów z aukcji na szeroko pojęte cele transformacji klimatyczno-energetycznej.
 - ♦ Uwzględnienie w liście priorytetowej przesunięć modalnych w transporcie (np. zastąpienie lotnictwa transportem kolejowym) w praktyce znacząco łagodzi zawężenie listy – dla Polski faktyczny wpływ ograniczenia może być niewielki.
- **Obowiązkowe skierowanie puli solidarnościowej z aukcji krajowych do Funduszu Modernizacyjnego.**
 - ♦ Zmniejszenie elastyczności budżetowej przy jednoczesnym zwiększeniu środków dla przemysłu i energetyki – wsparcie gospodarstw domowych wyłącznie o charakterze inwestycyjnym i celowanym (program „Czyste Powietrze”) oraz wsparcie sprawiedliwej transformacji w regionach.
- **Zwiększenie widoczności finansowania projektów środkami EU ETS oraz obowiązek planowania celów wydatkowania z wyprzedzeniem dodatkowo zmniejszają swobodę w przeznaczeniu przychodów.**



*Podział 50/50 liczony od dochodów aukcyjnych po odjęciu maksymalnej kompensacji kosztów pośrednich CO₂ (dyrektywa EU ETS, art. 10a(6))

STATUS QUO (do 2030)

PROPOZYCJA KE (od 2031)

KANAŁ WYDATKOWANIA

Regularne aukcje (~90%)

→ budżet państwa
*Swoboda rządu
(w ramach celów
transformacji klimatyczno-
energetycznej)*

Pula solidarnościowa (~10%)

→ budżet państwa

Regularne aukcje (~90%)

→ budżet państwa
*Swoboda rządu
(bez zmian)*

Pula solidarnościowa (~10%)

→ Fundusz Modernizacyjny
(obowiązkowo)
art. 10d ust. 4

ZASADY WYDATKOWANIA

100% na transformację klimatyczno-energetyczną (od rewizji 2023)

SZEROKA lista celów, w tym:

- wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach
 - renowacja budynków
 - dekarbonizacja transportu
- wsparcie sprawiedliwej transformacji w regionach

Wyjątek: kompensacje pośrednich kosztów CO₂ (art. 10a(6)) – do 25%

100% na transformację, ale z podziałem 50/50:

MIN. 50% na WĄSKĄ LISTĘ dla SEKTORÓW ETS
(dekarbonizacja przemysłu i energetyki, sieci, transport)

POZOSTAŁE 50% z SZEROKIEJ listy celów
Zmiana: brak możliwości niecelowanego wsparcia finansowego (dywidendy klimatycznej)

Wyjątek: kompensacje bez zmian
(art. 10a(6)) – do 25%

RAPORTOWANIE I PLANOWANIE

Raportowanie ex-post
Elastyczna klasyfikacja wydatków

Obowiązek planowania w Krajowych Planach w dziedzinie
Energii i Klimatu

- Wzmocniony monitoring
- Większa widoczność finansowania ze środków EU ETS

Przekierowanie części środków z krajowych aukcji do wspólnego budżetu **zmniejszyłoby całkowitą pulę środków na obszar energii i klimatu**

- Propozycja przekierowania 30% dochodów krajowych z aukcji do zasobów własnych UE w nowej perspektywie budżetowej (2028-2034) oznaczałaby:
 - ♦ dla polskiego budżetu: spadek przychodów z EU ETS o 77-98 mld zł* w 2031-2040.
 - ♦ dla całej UE: **ubytek środków na energię i klimat** (proponowany cel Wieloletnich Ram Finansowych 35% vs. obecny cel 100% środków EU ETS), odpowiadający **19,5% dochodów z aukcji** (ok. 106-116 mld euro* w 2031-2040 w skali UE).

dla porównania: w ciągu 12 lat funkcjonowania (2013-2025) cały system EU ETS zgromadził 258 mld euro w skali UE**.
- Propozycja **mało prawdopodobna w realizacji**: wymaga jednomyślności Rady UE oraz ratyfikacji przez parlamenty krajowe (art. 311 TFUE).



100 mld euro

**mniej środków na klimat i energię
w skali UE (2031-2040)**

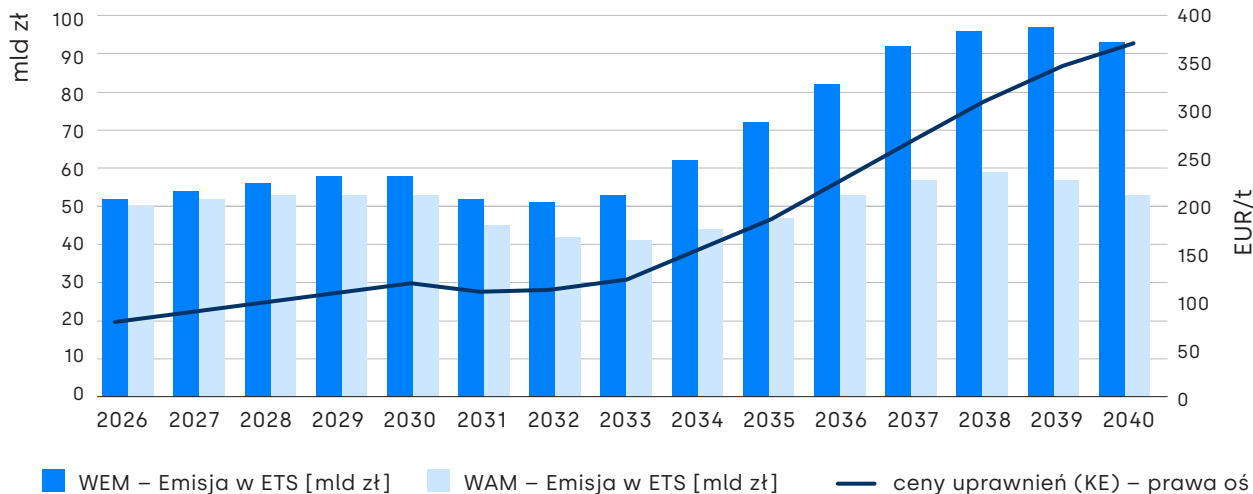
wskutek przekierowania 30% ETS jako zasób własny UE

* Kluczowa niepewność interpretacyjna: nie jest jednoznaczne, czy pula solidarnościowa 10% (przekierowywana obowiązkowo do Funduszu Modernizacyjnego od 2031 r.) wchodzi do bazy zasobu własnego.

** Źródło: propozycja rewizji dyrektywy ETS z 17 lipca 2026 r. ([COM\(2026\) 616](#)), „Estimated financial impact of the proposal/initiative”.

Koszty EU ETS dla polskich podmiotów tym niższe, im **szybsza transformacja**

Szacunki kosztów udziału polskich podmiotów w EU ETS w scenariuszu przyspieszonej transformacji (WAM) i scenariuszu referencyjnym (WEM).



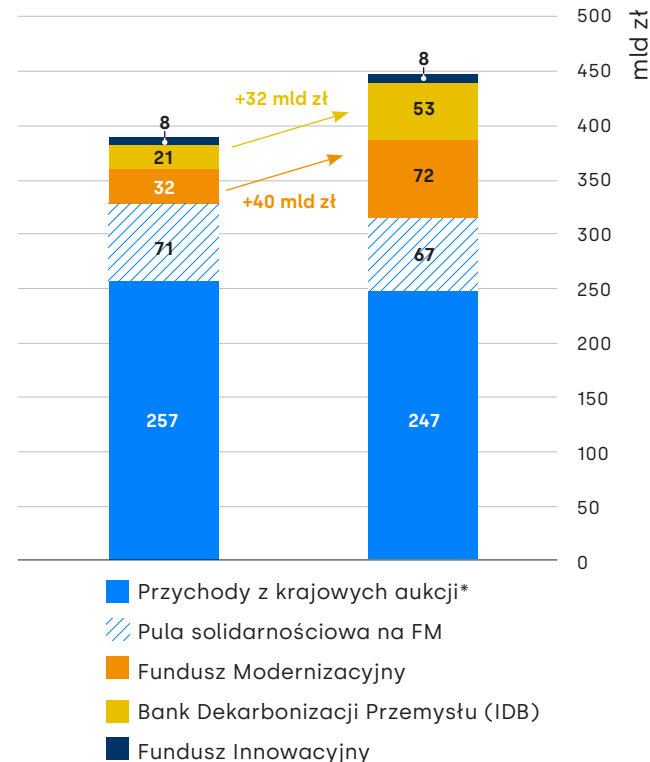
- W scenariuszu przyspieszonej transformacji (WAM) łączne koszty udziału w systemie EU ETS do 2040 r. przez polskie podmioty mogą być nawet **o 270 mld zł niższe** niż w scenariuszu referencyjnym (WEM).
- Ambitna transformacja będzie oznaczać z każdym rokiem coraz większe oszczędności związane z zakupem uprawnień – nawet **40 mld zł w samym 2038 r.**
- Wniosek:** Dążenie do realizacji scenariusza WAM powinno być celem działań polskiego rządu w kontekście obniżania kosztów EU ETS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu (zapotrzebowanie na uprawnienia); *Impact Assessment Report* Komisji Europejskiej do propozycji zmian w dyrektywie ETS (ceny uprawnień).

Polska w wyniku negocjacji może **zyskać dodatkowe 58 mld zł**

- Polska mogłaby zyskać dodatkowe **58 mld zł** względem propozycji KE w wyniku:
 - ♦ utrzymania Funduszu Modernizacyjnego na poziomie 4,5% (+40 mld zł),
 - ♦ powielenia koperty dla państw o niższych dochodach (100 mln EUA) w ramach II fazy Banku Dekarbonizacji Przemysłu (+32 mld zł)
- Propozycje dalszego obniżenia LRF (przy niezmiennych progach MSR) **mają znikome znaczenie dla całkowitych przychodów Polski ze względu na neutralizujące działanie MSR.**
 - ♦ Obniżenie LRF z 3,7% do 3,4% (wg P. Liese) skutkuje zmniejszeniem uwalniania uprawnień do aukcji z MSR → efekt netto dla budżetu: -1%.
 - ♦ MSR nie obejmuje puli solidarnościowej, stąd efekt jest nieznacznie pozytywny dla FM (+6%) → efekt netto: **+1% całkowitych korzyści.**

Potencjalne korzyści ze zwiększenia FM i dodatkowej koperty w IDB względem propozycji KE [suma 2031–2040]



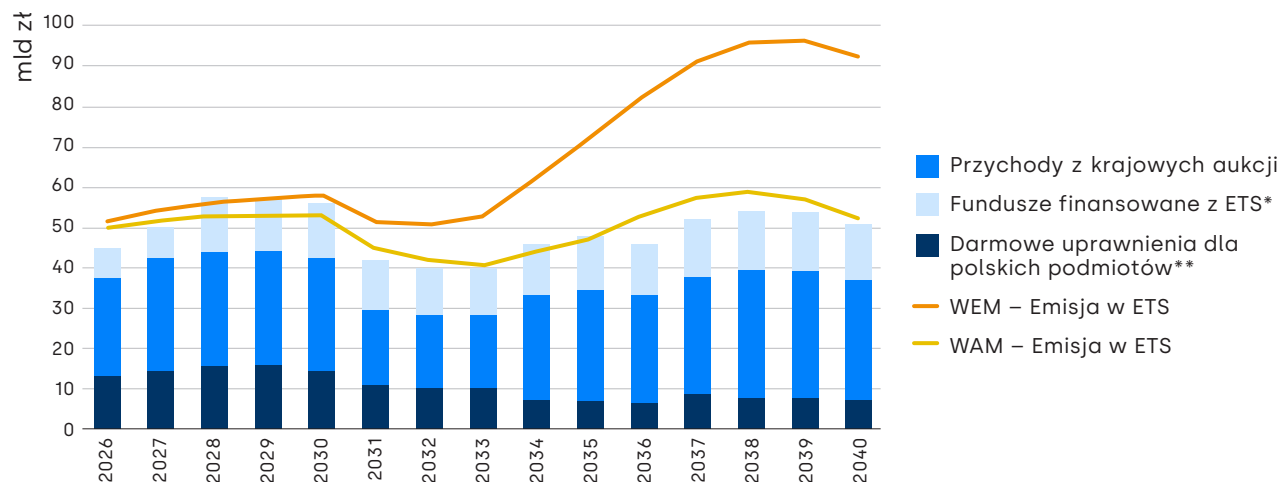
Źródło: Opracowanie własne zgodne z Aneksiem Metodologicznym.

*zwiększenie FM wiąże się ze zmniejszeniem puli aukcyjnej, co wpływa na przychody z krajowych aukcji (-) oraz na pulę solidarnościową (-)

Tempo transformacji w kraju jest **znacznie istotniejsze** dla bilansu udziału Polski w EU ETS niż wynik negocjacji w Brukseli

- W scenariuszu przyspieszonej transformacji roczny koszt zakupu uprawnień przewyższa korzyści finansowe dla Polski o nie więcej niż 7 mld zł.
- Po zwiększeniu Funduszu Modernizacyjnego (FM) po 2030 r. względem propozycji KE lub przedłużeniu koperty dla państw o niższych dochodach w 2. fazie Banku Dekarbonizacji Przemysłu (IDB) **roczne korzyści finansowe Polski mogą przewyższyć koszty zakupu uprawnień.**
- Dla bilansu w okolicy równowagi **konieczna jest realizacja scenariusza WAM.**

Korzyści dla Polski z EU ETS w ramach propozycji KE a koszty dla polskich podmiotów w scenariuszu przyspieszonej transformacji (WAM) i scenariuszu referencyjnym (WEM)



*zgodnie ze slajdem 6.: FM, pula solidarnościowa, IDB, FI;

**dla 2026-2030 wg bezpłatnego przydziału uprawnień MKiŚ; od 2031 założono kontynuację historycznego udziału Polski z lat 2019-2025, wykorzystując szacunki łącznej puli bezpłatnych uprawnień Climact.

Źródło: Opracowanie własne. Szczegóły w Aneksie Metodologicznym.

Bilans roczny całkowitych korzyści w scenariuszu WEM i WAM dla propozycji KE i dalszych możliwości negocjacyjnych [mld zł]

Rok / [mld zł]	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2026-2040	2031-2040
WEM	-6,9	-4,4	1,2	0,1	-2,4	-10,1	-11,1	-13,2	-16,5	-24,8	-36,4	-40,1	-42,2	-43,0	-42,3	-292,4	-279,9
WAM	-5,3	-2,0	4,4	4,3	2,9	-3,2	-1,9	-1,0	1,3	0,4	-6,8	-5,9	-4,6	-3,5	-2,1	-22,9	-27,2
WAM + FM 4,5% od 2030*	-5,3	-2,0	4,4	4,3	2,9	-0,9	0,2	1,1	3,6	2,8	-4,1	-2,8	-1,5	-0,3	1,0	3,3	-0,9
WAM + przedłużenie koperty w IDB*	-5,3	-2,0	4,4	4,3	2,9	0,0	1,3	2,2	4,5	3,6	-3,6	-2,7	-1,4	-0,3	1,1	9,0	4,7

Propozycja Komisji Europejskiej wprowadza nową warunkowość dla darmowych uprawnień dla przemysłu

- Proponowana warunkowość jest **słaba w praktyce** – od 2031 r. **80% darmowej alokacji firmy otrzymają za sam plan inwestycyjny, a tylko 20% za faktyczne wdrożenie.**
- Jednocześnie bezpłatne uprawnienia są stosowane w oparciu o założenie, że **firmy nie mogą przerzucić wszystkich kosztów uprawnień na klientów** ze względu na konkurencję zagraniczną – więc nie otrzymują pełnych korzyści finansowych równoważnych wartości rynkowej uprawnień. **Warunkowość pokrywająca 100% wartości bezpłatnych uprawnień przeczy tej logice.**
- Alternatywą dla propozycji Komisji byłoby przyznanie przemysłowi **dodatkowej puli** bezpłatnych uprawnień, **w całości warunkowanej faktyczną realizacją inwestycji** modernizacyjnych. Taki mechanizm jest obecnie stosowany w przypadku ciepłownictwa w wybranych państwach UE, w tym w Polsce (30% dodatkowej alokacji do 2030 r.). W przypadku przemysłu mógłby on objąć:
 - ♦ bazową bezpłatną alokację uprawnień przyznaną na dotychczasowych warunkach,
 - ♦ dodatkową bezpłatną alokację uprawnień uzależnioną w 100% od postępów w realizacji planu inwestycyjnego.



Rekomendacje dla Polski

Wymiar unijny oraz krajowy



Jak **zwiększyć korzyści** z EU ETS dla Polski? **Rekomendacje na poziomie unijnym**

Koperta w IDB: Utworzenie dedykowanej koperty dla państw o niższych dochodach w II fazie Banku Dekarbonizacji Przemysłu (analogicznie do ETS Investment Booster)

Większy Fundusz Modernizacyjny: Utrzymanie alokacji do FM na poziomie 4,5% po 2030 r.

Ochrona dochodów krajowych: Odrzucenie propozycji przekazywania 30% przychodów z ETS na zasoby własne UE.

Dwutorowe podejście do bezpłatnych uprawnień: podstawowa alokacja na starych zasadach, dodatkowa alokacja ściśle powiązana z rzeczywistymi inwestycjami (analogicznie do mechanizmu dla ciepłownictwa)

Jak zwiększyć korzyści z EU ETS dla Polski?

Rekomendacje na poziomie krajowym

Przyspieszenie tempa transformacji sektorów w EU ETS – dążenie do scenariusza WAM z Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu

Bardziej transparentne i strategiczne wykorzystanie przychodów z EU ETS (np. poprzez powołanie Funduszu Transformacji Energetycznej*) oraz przekrojowe wsparcie dla gospodarstw domowych w ramach środków z EU ETS (w tym FM), ETS2 i Społecznego Funduszu Klimatycznego

Krajowe ramy transformacji przemysłowej: zniesienie barier prawnych, przyspieszenie procedur, inwestycje we wspólną infrastrukturę sieciową (prąd, wodór, CO₂)

Synergia finansowa: Łączenie przychodów z EU ETS z krajowymi instrumentami w celu pozyskiwania większych środków z unijnych funduszy konkursowych (np. wsparcie w przygotowaniu wniosków, mechanizm auction-as-a-service, pilotaż programu węglowego kontraktu różnicowego CCfD).

*zob. też nasz [poprzedni raport](#) w tym temacie.



Dziękujemy za uwagę



Zachęcamy do kontaktu:

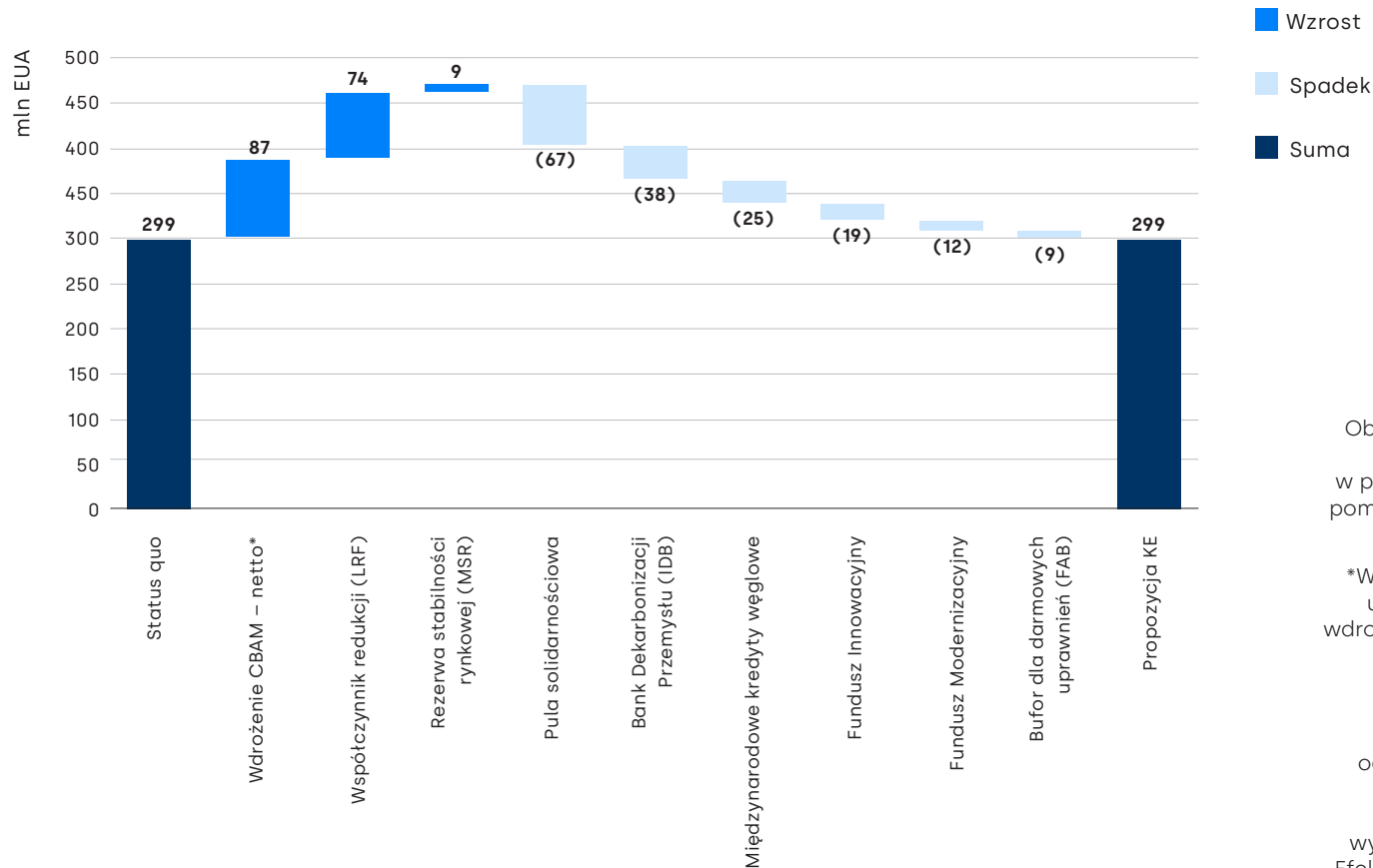
paulina.masternak@ireform.eu

michal.wojtylo@ireform.eu



Aneks

Zmiany wolumenu regularnej puli aukcyjnej Polski: propozycja KE vs. status quo – faza V (2031-2040)



Objaśnienie: pula solidarnościowa nie trafia do puli aukcyjnej w propozycji KE, więc (67) oznacza pomniejszenie równe scenariuszowi status quo.

*W status quo całość darmowych uprawnień wycofywanych przez wdrożenie CBAM była przeznaczona na Fundusz Innowacyjny. W propozycji KE (1) wprowadza się spowolnienie wycofywania darmowych uprawnień oraz (2) od 2031 r. całość tych uprawnień jest przeznaczana na aukcje (z wyjątkiem 200 mln na FI, wymieniony na wykresie osobno). Efekt jest przedstawiony jako efekt netto punktu (1) i (2).

Aneks Metodologiczny

Założona ścieżka cen uprawnień do emisji w ramach EU ETS [EUR/t].

Rok	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Cena uprawnień	73,45	81,60	91,20	100,80	110,40	120,00	111,00	114,00	124,00	152,00	185,00	227,00	274,00	314,00	347,00	371,00

Źródło: Opracowanie własne dla lat 2025-2028 zgodnie z KPEiK, a dla kolejnych na podstawie rys. 11 z [Impact Assessment Report](#) (cz. 2/5) Komisji Europejskiej do propozycji zmian w dyrektywie ETS.

- **Założony kurs walutowy na lata 2026-2040 (zgodnie z KPEiK): EUR/PLN = 4,29**
- W analizie nie uwzględniono spalarni śmieci włączanych do systemu EU ETS, które powiększają całkowitą pulę uprawnień sukcesywnie w latach 2031-2034 ze względu na brak wystarczających i publicznie dostępnych informacji o ich emisjach w Polsce. Po stronie przychodowej można spodziewać się zwiększenia przychodów z puli solidarnościowej. Efekt na standardowej puli aukcyjnej (będącej przychodem budżetu) jest bliski neutralnego ze względu na działanie MSR (Market Stability Reserve).
- Przyjęto, że udział sektorów objętych CBAM w puli darmowych uprawnień wynosi 54% (zgodnie z szacunkiem KE na lata 2021-2025 [dok. COM\(2025\) 735](#)).
- Założono, że Free Allocation Buffer (FAB) jest rokrocznie wykorzystywany w całości pomniejszając pulę aukcyjną.
- Projekcja ilości uprawnień pobieranych oraz oddawanych przez MSR od 2026 r. bazuje na wartościach z komunikacji KE o Total Number of Allowances in Circulation (TNAC) ([Komunikacja KE C/2026/2957](#)), jak i projekcji różnicy podaży uprawnień a popycie na uprawnienia.
- Podaż uprawnień jest zgodna z obowiązującym na dany rok wskaźnikiem LRF oraz decyzjami KE o bazie dla całkowitej puli uprawnień ([Decyzja 2023/1575](#)), a popyt jest zgodny z odpowiednimi scenariuszami Climact – Status quo oraz COM proposal ([Climact ETS Simulator](#)).
- Prognoza zapotrzebowania na uprawnienia w Polsce została oparta na [Krajowym Planie w dziedzinie Energii i Klimatu](#).
- Łączna pula darmowych uprawnień w scenariuszu propozycji KE na podstawie [Climact ETS Simulator](#). Przydział bezpłatnych uprawnień dla polskich podmiotów w 2026-2030 wg bezpłatnego przydziału uprawnień wg [MKiŚ](#); od 2031 wg kontynuacji historycznego udziału Polski w całej puli na poziomie 7,9% z lat 2019-2025.
- Pozostałe informacje i założenia metodologiczne bazują na **dyrektywie 2003/87/WE ustanawiającej system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), propozycji KE z 16 lipca 2025 r. dot. zasobów własnych UE (COM(2025)574), propozycji zmiany decyzji o MSR z 1 kwietnia 2026 r. (COM(2026) 153) oraz propozycji rewizji dyrektywy ETS z 17 lipca 2026 r. (COM(2026) 616).**