



Dziesięć propozycji dla realizacji krajowych Planów Społeczno-Klimatycznych

Contact

Beata Borowiec, Koordynatorka projektu
Polska Zielona Sieć
beataborowiec@zielonasiec.pl

Opinie wyrażone w niniejszym briefingu politycznym są
wyłącznie opiniami autorów tego badania.

Publikacja: czerwiec 2025



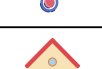
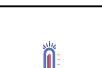
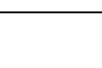
Sfinansowano ze środków Unii Europejskiej.
Wyrażone poglądy i opinie należą wyłącznie
do autorów i niekoniecznie
odzwierciedlają stanowisko Unii
Europejskiej ani CINEA. Ani Unia Europejska,
ani organ przyznający dotację nie ponoszą
odpowiedzialności za ich treść.



Dziesięć propozycji dla realizacji krajowych Planów Społeczno-Klimatycznych

W niniejszym dokumencie zaproponowano dziesięć kierunków polityk, które powinny zostać uwzględnione w krajowych **Planach Społeczno-Klimatycznych (PSK)** towarzyszących ustalaniu cen emisji dwutlenku węgla w sektorach budynków i transportu (ETS2). PSK mogą pełnić rolę planów działań społecznych wspierających proces odchodzenia od paliw kopalnych. Realizacja działań zawartych w tych planach może być finansowana z przychodów ETS2 przekazanych rządów państw członkowskich UE, niezależnie od środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Choć krajowe Plany Społeczno-Klimatyczne często postrzegane są jako wyłączone narzędzie do rozdysponowania środków pochodzących z opłat za emisję CO₂, przedstawiamy trzy inicjatywy, które sprzyjają zarówno postępowi społecznemu, jak i klimatycznemu, nie generując przy tym dodatkowych kosztów fiskalnych. Poniższa tabela klasyfikuje dziesięć proponowanych działań w obszarach transportu, ogrzewania oraz renowacji budynków.

	Sektor	Wolny	Typ
1. Wspieranie najemców i zachęcanie właścicieli do termomodernizacji i zmiany sposobu ogrzewania			
2. Ustalenie dat końcowych sprzedaży nowych technologii opartych na paliwach kopalnych			
3. Reforma dopłat do paliw kopalnych			
4. Promowanie odnawialnych źródeł energii dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji			
5. Obniżenie (widocznej) ceny transportu elektrycznego			
6. Obniżenie (widocznej) ceny elektryfikowanego ogrzewania			
7. Przyznawanie dotacji z góry na renowację budynków			
8. Szkolenia i podnoszenie kwalifikacji instalatorów systemów grzewczych oraz pracowników budowlanych			
9. Planowanie i regulacje dotyczące systemów ciepłowniczych na poziomie całego okręgu			
10. Płatności bezpośrednie dla gospodarstw domowych			

Pierwsza kolumna wskazuje, czy dany środek dotyczy renowacji (🏠), ogrzewania (🌡️) czy transportu (🚆); Druga kolumna informuje, czy środek nie generuje kosztów fiskalnych (🆓), czy też wiąże się z wydatkami (💰); Trzecia kolumna klasyfikuje środki na: regulacje (⚖️), mechanizmy wpływające na ceny (🏷️), dotacje (💵), zasoby ludzkie (👷) oraz rekompensaty (🏠).

1. Wspieranie najemców i zachęcanie właścicieli do ocieplania i zmiany sposobu ogrzewania

W wielu krajach UE znaczna większość gospodarstw domowych o niskich dochodach mieszka w wynajmowanych mieszkaniach. W takich przypadkach ceny emisji dwutlenku węgla nie stanowią wystarczającej zachęty dla właścicieli do inwestowania w renowację i dekarbonizację systemów ogrzewania, ponieważ koszty ETS2 domyślnie ponoszą najemcy. W tym kontekście pomocne mogą okazać się dwa środki przewidziane w krajowych Planach Społeczno-Klimatycznych (PSK):

- Po pierwsze, koszty związane z ustalaniem cen emisji dwutlenku węgla mogą być dzielone między właścicieli a najemców nieruchomości. Przykładem jest niemiecka ustawa o podziale kosztów CO₂, która reguluje rozłożenie tych kosztów w zależności od charakterystyki energetycznej budynku. W nieruchomościach o niskiej efektywności energetycznej właściciele muszą pokryć nawet do 95% kosztów emisji CO₂, natomiast w budynkach o wysokiej efektywności większość kosztów ponoszą najemcy. W połączeniu z ukierunkowanym wsparciem społecznym dla właścicieli znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, taka polityka mogłaby pobudzić inwestycje w renowację i ograniczyć emisje, jednocześnie chroniąc najbardziej potrzebujące gospodarstwa domowe.
- Po drugie, wzrost czynszu może być uzależniony od efektywności energetycznej budynku. W Belgii pozwolenie dla właścicieli do podnoszenia czynszów wraz ze wzrostem inflacji jest ograniczona w przypadku słabo izolowanych budynków, a całkowicie zakazana w budynkach o najniższej efektywności energetycznej. Wdrożenie podobnych regulacji chroniłoby gospodarstwa domowe o niskiej efektywności energetycznej oraz jednocześnie zachęcało właścicieli do modernizacji swoich nieruchomości.

2. Ustalenie dat końcowych sprzedaży nowych technologii opartych na paliwach kopalnych

Sprzedaż nowych technologii wykorzystujących paliwa kopalne o długim okresie użytkowania opóźnia proces zastępowania istniejących rozwiązań łatwo dostępnymi, zelektryfikowanymi alternatywami. Nowe kotły gazowe oraz spalinowe silniki samochodowe utrwalają zależność od rosnących cen energii. Wyraźne określenie dat zakończenia sprzedaży tych technologii — zwłaszcza silników spalinowych i kotłów gazowych — może zmniejszyć ryzyko inwestycyjne związane z rozwojem i produkcją pojazdów elektrycznych, pomp ciepła oraz innych nowoczesnych rozwiązań.

3. Reforma dopłat do paliw kopalnych

Podnoszenie cen paliw kopalnych poprzez mechanizm ceny emisji dwutlenku węgla, przy jednoczesnym utrzymywaniu subsydiów dla tych paliw, jest nieskuteczne. Dopłaty do paliw kopalnych zniekształcają sygnał cenowy generowany przez system ETS2 oraz marnują środki, które mogłyby zostać przeznaczone na działania sprzyjające dekarbonizacji. Likwidacja istniejących dopłat powinna stać się priorytetem dla skuteczności pozostałych polityk zawartych w krajowych Planach Społeczno-Klimatycznych (PSK). W całej Unii Europejskiej zidentyfikowano wiele regulacji stanowiących subsydia dla paliw kopalnych, a UE formalnie zobowiązała się do ich stopniowego wycofywania. Państwa członkowskie powinny niezwłocznie opracować strategie wyjścia, które umożliwią gospodarstwom domowym przewidywanie oraz łagodzenie negatywnych skutków likwidacji tych dotacji (więcej informacji [tutaj](#)).

Szczególnie ważna jest relacja między cenami gazu a energii elektrycznej. Kraje UE mogłyby obniżyć podatki, opłaty i inne obciążenia niezwiązane bezpośrednio z energią elektryczną, jednocześnie stopniowo wycofując subsydia na paliwa kopalne w sposób neutralny dla dochodów budżetowych.

Takie działania przyspieszyłyby przejście na czyste systemy ogrzewania, zmniejszając koszty eksploatacji pomp ciepła. Alternatywnie, pozyskane fundusze mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie bardziej społecznie ukierunkowanych programów klimatycznych.

4. Promowanie odnawialnych źródeł energii dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji

Lokalne projekty związane z energią odnawialną mogą znacząco zmniejszyć zależność gospodarstw domowych o niskich dochodach od paliw kopalnych. We Włoszech program Reddito Energetico (Dochód Energetyczny) umożliwia instalację darmowych paneli słonecznych dla takich gospodarstw. Wsparcie indywidualnych systemów OZE jest szczególnie ważne w Europie Środkowej i Wschodniej, gdzie zarówno wskaźniki własności domów, jak i ubóstwa energetycznego przekraczają średnią unijną. Niektóre programy skupiają się także na trudniejszych do modernizacji budynkach wielorodzinnych.

Więcej pomysłów na promowanie odnawialnych źródeł energii dla gospodarstw domowych w trudnej sytuacji można znaleźć w materiałach i programach wspierających rozwój OZE oraz walkę z ubóstwem energetycznym – [tutaj](#).

5. Obniżenie (widocznej) ceny transportu elektrycznego

Pojazdy elektryczne są odpowiednie dla zdecydowanej większości potrzeb transportowych, które obecnie zaspokajane są przez silniki spalinowe. Koszty eksploatacji pojazdów elektrycznych są zazwyczaj niższe, jednak ich wyższa, bardziej widoczna cena zakupu stanowi barierę. Francuski program leasingu społecznego pokazał, że obniżenie kosztów początkowych pojazdów elektrycznych może przynieść korzyści zarówno gospodarstwom domowym znajdującym się w trudnej sytuacji, jak i klasie średniej, choć wciąż konieczne są dalsze działania, aby wesprzeć najbiedniejszych.

Drugą ważną drogą do elektryfikacji transportu jest rozwój transportu publicznego. Przykładem jest niemiecki Deutschlandticket — tani, nieograniczony bilet na pociągi lokalne i regionalne, który wykazuje duży potencjał w ograniczaniu podróży samochodem. Cena tego biletu powinna być dodatkowo obniżona dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, aby zwiększyć jego dostępność i efektywność w walce z emisjami.

6. Obniżenie (widocznej) ceny elektryfikowanego ogrzewania

Większość budynków mogłaby znacząco obniżyć koszty energii dzięki zastosowaniu pomp ciepła o wysokiej lub średniej temperaturze. Zapewnienie dotacji lub nieoprocentowanych pożyczek, na przykład ze środków Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK), mogłoby pokryć 100% kosztów początkowych dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, które często nie są objęte istniejącymi programami wsparcia. W połączeniu z energią słoneczną, fotowoltaiką lub technologiami magazynowania energii, elektryfikacja ogrzewania może przynieść korzyści zarówno ekonomiczne, jak i klimatyczne, nie powodując nadmiernego obciążenia sieci elektrycznej.

Koszty eksploatacji można dodatkowo obniżyć poprzez wprowadzenie specjalnych, obniżonych stawek VAT na pompy ciepła, redukcję cen energii elektrycznej dla tych urządzeń — przynajmniej dla wrażliwych konsumentów — oraz oferowanie taryf czasowych, które umożliwiają oszczędności dzięki korzystaniu z pomp ciepła w sposób przyjazny dla sieci energetycznej.

7. Dotacje z góry na renowację budynków

Włoski program Superbonus, opierający się na mechanizmie finansowym eliminującym koszty początkowe, okazał się bardzo skuteczny w aktywizowaniu inwestycji wśród gospodarstw domowych o niższych dochodach. Kluczem do sukcesu było przekształcenie dziesięcioletniej ulgi podatkowej w konkretną dotację wypłacaną z góry, bezpośrednio przez wykonawcę lub dostawcę usług. Podobne rozwiązania mogą wspomóc efektywne wykorzystanie funduszy ze środków Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK) — priorytetowe traktowanie najbardziej wrażliwych regionów pozwoli na optymalne rozdysponowanie ograniczonych środków.

Zapewnienie dotacji z góry za pośrednictwem modeli współpracy, takich jak Community Land Trusts (CLT), może zagwarantować, że finansowane renowacje nie wpłyną negatywnie na dostępność cenową mieszkań. Przykładem jest model Upcycling Trust, który pokrywa koszty renowacji podnosząc efektywność energetyczną dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Odnowione domy stają się częścią CLT, co umożliwia stosowanie określonych kryteriów społecznych dotyczących ich sprzedaży lub wynajmu.

8. Szkolenia i podnoszenie kwalifikacji instalatorów systemów grzewczych oraz pracowników budowlanych

Pilna potrzeba ocieplenia budynków w UE oraz wymiany systemów grzewczych generuje wiele nowych miejsc pracy. Aby zapewnić dostępność wykwalifikowanego personelu, rządy państw członkowskich UE powinny wprowadzić modułowe, dynamiczne kursy szkolenia zawodowego, które uzupełnią braki w umiejętnościach specjalistów, szczególnie w regionach z dużą liczbą gospodarstw domowych w trudnej sytuacji. Środki ze Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK) mogą uzupełniać przepisy dotyczące umiejętności zawarte w dyrektywie o efektywności energetycznej, dyrektywie o charakterystyce energetycznej budynków oraz dyrektywie RED III o odnawialnych źródłach energii. Skoordinowanie tych działań z innymi źródłami finansowania, takimi jak Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, może zwiększyć akceptację społeczną dla polityki klimatycznej w społecznościach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

Szkolenia mogą stworzyć nowe możliwości dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, a także wspierać innych w procesie transformacji energetycznej. Przykładem jest rumuński program Renew Acad, który szkoli obecnych i byłych górników w zakresie umiejętności niezbędnych do instalacji systemów wiatrowych i fotowoltaicznych.

9. Planowanie i regulacje dotyczące systemów ciepłowniczych na poziomie całego okręgu

Identyfikacja oraz rozbudowa systemów ciepłowniczych na obszarach zamieszkałych przez gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji może być szczególnie skutecznym sposobem wspierania dekarbonizacji budynków na dużą skalę. W Danii około dwie trzecie domów jest już podłączonych do sieci ciepłowniczej, która do 2030 roku ma być w pełni zasilana energią odnawialną. Wsparcie wdrażania takich systemów powinno być uzupełnione skuteczną komunikacją ze strony samorządów na temat korzyści płynących z podłączenia do sieci ciepłowniczej. Może to również iść w parze ze skoordynowanym wycofywaniem infrastruktury gazu kopalnego. Kluczowe znaczenie ma skuteczna regulacja cen tego naturalnego monopolu.

10. Płatności bezpośrednie dla gospodarstw domowych

Dotychczasowe wykorzystanie dotacji i środków wsparcia dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji było bardzo niskie. Ceny paliw innych niż kopalne również mogą wzrosnąć w wyniku wprowadzenia cen emisji dwutlenku węgla w sektorach ogrzewania i transportu, ponieważ przedsiębiorstwa bezpośrednio dotknięte tymi kosztami prawdopodobnie przeniosą je na konsumentów w postaci wyższych cen. Płatności bezpośrednie stanowią skuteczne zabezpieczenie przed skutkami wysokich cen ETS2 i są szczególnie przejrzystym sposobem wykorzystania przychodów z tego systemu.

Wiele zaleceń przedstawionych w niniejszym dokumencie wymaga inwestycji o średnioterminowym charakterze. Płatności bezpośrednie, które mogą stanowić nawet 37,5% budżetu Planu Społeczno-Klimatycznego, są niezbędnym narzędziem zapewniającym natychmiastową ulgę dla wrażliwych gospodarstw domowych oraz mikroprzedsiębiorstw dotkniętych wzrostem cen emisji dwutlenku węgla, aż do momentu, gdy długoterminowe inwestycje zaczną przynosić efekty.





LIFE Effect