

Polityka klimatyczna UE – sprawiedliwość społeczna czy obciążenie dla najuboższych?

Autor: **Przemysław Staciwa**

Polityka klimatyczna realizowana w ramach Europejskiego Zielonego Ładu stawia ambitne cele: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. w porównaniu z 1990 r., osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., przy jednoczesnym dostosowaniu gospodarki do wymogów „eko”-rozwoju. Miało to być motorem wzrostu gospodarczego, tworząc miliony zielonych miejsc pracy. Jednak coraz częściej pojawiają się pytania: czy te cele są rzeczywiście realne w obecnych uwarunkowaniach gospodarczych i geopolitycznych, oraz realizowane w sposób sprawiedliwy społecznie – czy też polityka klimatyczna staje się nowym obciążeniem dla najuboższych gospodarstw domowych, prowadząc Europę do ekonomicznej stagnacji, braku konkurencyjności i innowacyjności?

Zielona idea

Początek działań związanych z ideą osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej sięga listopada 2018 roku. Wtedy Komisja Europejska opublikowała projekt długookresowej strategii niskoemisyjnej UE do 2050 r. pt. „Czysta planeta dla wszystkich” (ang. Clean Planet for All). Następnym krokiem był Europejski Zielony Ład (European Green Deal), ogłoszony 11 grudnia 2019 r. również przez KE pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. Stanowi on szeroko zakrojoną strategię transformacji gospodarki UE w kierunku neutralności klimatycznej, oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Nie jest to pojedyncza ustawa, lecz pakiet ponad 50 inicjatyw legislacyjnych, funduszy i mechanizmów obejmujących wszystkie sektory gospodarki. Po rozpoczęciu wdrażania pakietów „Fit for 55” i „REPowerEU”, Green Deal stał się kluczowym filarem polityki klimatycznej UE (choć wiele jego elementów pozostaje w fazie implementacji), łącząc ambicje ekologiczne z gospodarczymi i społecznymi.

Podstawą prawną jest Europejskie Prawo Klimatyczne ([rozporządzenie UE 2021/1119](#)), które weszło w życie w lipcu 2021 r. i wprowadza prawnie wiążący

cel neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz ścieżkę pośrednią w postaci redukcji netto emisji o co najmniej 55% do 2030 r.

Ponadto, zarząd Międzynarodowej Agencji Środowiska (ang. European Environment Agency, EEA) powołał członków Europejskiej Rady Naukowej ds. Zmian Klimatu (European Scientific Advisory Board on Climate Change) będącej niezależnym organem pełniącym funkcję doradczą przy Komisji Europejskiej i EEA. Jej zadaniem jest nadzorowanie prac nad neutralnością klimatyczną. Kluczowym narzędziem redukcji emisji jest zreformowany system handlu emisjami (EU ETS). W ramach reformy z 2023 r. limit emisji został zaostrożony o 62% (w porównaniu z 2005 r.), a darmowe uprawnienia dla lotnictwa i przemysłu są stopniowo wycofywane.

Planowo, od 2027 r. rusza ETS2 – nowy system obejmujący budynki i transport drogowy, wprowadzający de facto podatek węglowy na paliwa opałowe i benzynę. Kolejnym filarem polityki klimatycznej jest Mechanizm graniczny podatku węglowego (CBAM), który ma być wdrażany od 2026 r. Podstawę prawną do jego wprowadzenia było rozporządzenie PE i Rady UE 2023/956 z 10 maja 2023 roku. CBAM nałoży opłaty na import towarów o wysokim śladzie węglowym, takich jak stal, cement, aluminium czy nawozy, by zapobiec ucieczce emisji poza UE.

W zakresie efektywności energetycznej dyrektywa EED nakłada obowiązek renowacji 3% budynków publicznych rocznie oraz cel oszczędności energii na poziomie 11,7%. Z kolei dyrektywa RED III podnosi udział odnawialnych źródeł energii w miksie do 42,5% (z ambicją 45%), przyspieszając rozwój fotowoltaiki, wiatru i zielonego wodoru. W transporcie wprowadzono zakaz rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 r., a floty producentów muszą spełniać cele redukcji CO₂: minus 55% dla aut osobowych i minus 50% dla dostawczych. Sektor rolno-leśny (LULUCF) ma osiągnąć neutralność do 2035 r., pochłaniając co najmniej 310 mln ton CO₂eq rocznie przez lasy i gleby.

Zielony Ład obejmuje też taksonomię zrównoważonych inwestycji, strategię „od pola do stołu” (redukcja pestycydów o 50%), ochronę bioróżnorodności (30% obszarów chronionych) oraz gospodarkę o obiegu zamkniętym (recykling 65% odpadów). W 2025 r., mimo opóźnień w niektórych krajach (np. Włochy, Polska negocjują złagodzenia), strategia pozostaje w centrum unijnej agendy, choć coraz częściej podlega krytyce.

Ambitne cele, ukryte koszty

Europejski Zielony Ład, ogłoszony w 2019 r., to kompleksowy plan dekarbonizacji gospodarki. Kluczowym narzędziem jest system handlu emisjami (EU ETS), który ma zostać rozszerzony w 2027 r. na budynki i transport (ETS2). To wprowadzi de facto podatek węglowy na paliwa opałowe i transportowe. Cena emisji CO₂ w ETS regularnie rośnie – „W ciągu ostatniego miesiąca cena uprawnień do emisji dwutlenku węgla w UE wzrosła o 3,07% i o 21,82% w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku, zgodnie z obrotem na kontrakcie różnicowym (CFD)” (dane na 30 października 2025 r. z [EU Carbon Permits - Price - Chart - Historical Data - News](#)).

Ma to skłonić do przejścia na odnawialne źródła, ale jednocześnie winduje ceny energii. [Raport Bruegel z 2025 r.](#) ostrzega, że ceny emisji dwutlenku węgla mają efekty regresywne, gdyż najuboższe gospodarstwa, wydając coraz więcej na ogrzewanie, ponoszą wyższy ciężar relatywny: „Dotyczy to zarówno cen nakładanych bezpośrednio na gospodarstwa domowe, jak i podatków pośrednich, poprzez które przemysł przerzuca koszty na konsumentów”. W Polsce wejście ETS2 może być szczególnie dotkliwe, bowiem nad Wisłą ponad 3 miliony gospodarstw ogrzewa swoje domy węglem. Co prawda, początkowa cena uprawnień do emisji CO₂ za tonę w ramach ETS2 będzie niższa niż w przypadku ETS (mówi się o 45 euro), ale oznacza poważne wydatki dla wielu ludzi i przedsiębiorstw. Instytut Ochrony Środowiska szacuje, że „Przy cenie uprawnień do emisji wynoszącej 45 euro za tonę CO₂ cena węgla mogłaby wzrosnąć o około 460 zł na tonie, gazu o 0,40 zł za metr sześcienny, a paliw silnikowych o około 0,50 zł za litr”. Oznacza to, że jeśli cena osiągnie 100 euro za tonę, to dodatkowe koszty mogłyby wzrosnąć nawet dwukrotnie – węgiel podrożałby o ok. 1 000 zł/t, gaz o 0,90 zł/m³, a benzyna i diesel o blisko 1 zł/l. Niektóre prognozy, (perspektywa 2035 roku), zakładają, że ceny uprawnień mogą dojść nawet do 200 – 280 euro za tonę, a to pokazuje [skale potencjalnego wpływu ETS2 na koszty życia obywateli](#).

Twórcy projektu Odysse-Mure monitorujący trendy w zużyciu energii i efektywności energetycznej przekazali, że w całej Unii Europejskiej 50 milionów gospodarstw domowych doświadcza tzw. [ubóstwa energetycznego](#). Z kolei analizy i modele przygotowane przez think thank CEPR (Center for Economic and Policy Research) wskazują, że handel emisjami najbardziej negatywnie wpływa

na wschód Europy i południe, gdzie ma to [przełożenie na obniżkę zdolności produkcyjnych, poziom zatrudnienia i bezrobocia](#).

Krajobraz energetyczny

Według danych GUS średnie zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych wzrosło o 10,6% w 2021 r. porównaniu do roku 2012. Przeciętne gospodarstwo domowe przeznaczają z kolei około 11,5% dochodu na energię, z czego ok. 4% na energię elektryczną, a resztę na ogrzewanie. Zgodnie z najnowszymi danymi Eurostatu „W pierwszej połowie 2025 r. średnia cena energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w UE pozostała w dużej mierze stabilna i wyniosła 28,72 euro za 100 kWh, po spadku o 0,5 proc. względem drugiej połowy 2024 r.”. Ceny energii elektrycznej wciąż znacznie przekraczają poziom sprzed 2022 roku. Ekspertki wskazują, że obok polityk klimatycznych, na wzrost cen energii wpływ miały między innymi pandemia COVID-19 i towarzysząca jej jako odpowiedź rządów inflacja, a także wojna na Ukrainie. Europejski Urząd Statystyczny podał również, że w porównaniu z pierwszym półroczem 2024 roku znaczne wzrosty cen energii zanotowano między innymi w Luksemburgu (+31,3 proc.), Irlandii (+25,9 proc.) i Polsce (+20 proc.). Polska znalazła się na unijnym podium pod względem ceny energii elektrycznej z uwzględnieniem siły nabywczej pieniądza. "W ujęciu standardu siły nabywczej (PPS) ceny energii elektrycznej były najwyższe dla gospodarstw domowych w Czechach (39,16), Polsce (34,96) i we Włoszech (34,4)" — [wskazuje Eurostat](#).

Regulacje klimatyczne, takie jak rosnące ceny uprawnień do emisji CO₂ w ramach EU Emissions Trading System (ETS), przyczyniają się pośrednio do wzrostu kosztów energii. W latach 2022–2023 ceny energii elektrycznej w Polsce silnie wzrosły w wyniku kryzysu energetycznego wywołanego m.in. wzrostem cen paliw kopalnych po rosyjskiej agresji na Ukrainę oraz rosnącymi kosztami emisji CO₂. [Ministerstwo Klimatu i Środowiska podało](#) w 2022r. iż "60% kosztów wytworzenia energii elektrycznej w Polsce to koszt uprawnień do emisji CO₂. [Według danych Głównego Urzędu Statystycznego](#) średnioroczny wskaźnik cen nośników energii w 2023 r. był o 17,5% wyższy niż w 2022 r., co potwierdza skalę presji kosztowej w sektorze energetycznym. [Szacunki Forum Energii](#) wskazują, że średni koszt emisji CO₂ stanowi około 23% całkowitego rachunku za energię elektryczną w taryfie G11.

W rezultacie gwałtowny wzrost kosztów wytwarzania energii przełożył się na wyraźny wzrost cen energii dla odbiorców końcowych w całej Europie, a w

Polsce – mimo mechanizmów administracyjnego ograniczania cen – rachunki gospodarstw domowych pozostały pod silną presją kosztową.

W efekcie polityka klimatyczna, choć motywowana troską o środowisko, coraz częściej jest postrzegana przez gospodarstwa domowe jako obciążenie finansowe, a nie impuls do zielonej transformacji.

Mechanizmy redystrybucji i polityka sprawiedliwej transformacji

Aby przeciwdziałać tym skutkom, KE wprowadziła dwa główne instrumenty pomocowe. Pierwszym jest mechanizm Just Transition Mechanism ([JTM](#)), obejmujący m.in. fundusz dla regionów węglowych (Śląsk, Zagłębie Ruhry, zachodnia Macedonia). Zabezpieczono na ten cel środki w wysokości 55mld euro w ramach budżetu UE 2021-2027. Do tego dochodzą pożyczki wsparte gwarancjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i inwestycje w sektor prywatny w ramach InvesEU. Razem ma to dać około 100 mld euro. Drugi mechanizm to Społeczny Fundusz Klimatyczny ([SCF](#)). Dysponuje on kwotą 65 miliardów euro do wykorzystania od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2032 r. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane wnieść wkład w wysokości co najmniej 25% szacowanych całkowitych kosztów swoich planów. Łącznie ma to dać ponad 86 mld euro. Oba mechanizmy są względem siebie komplementarne – pierwszy dedykowany jest regionom górniczym i przemysłowym, samorządom, firmom z sektora realnego, uczelniom i administracji lokalnej, podczas gdy drugi gospodarstwom domowym o niskich dochodach, mikroprzedsiębiorstwom i użytkownikom transportu indywidualnego.

O tym, że działania Komisji Europejskiej w celu redukcji negatywnych skutków wdrażanych polityk klimatycznych poprzez wspomniane mechanizmy nie zawsze są skuteczne, świadczą dokumenty. Wśród nich są raporty Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ECA). Pierwszym z nich jest dokument pt. „[Sprawozdanie specjalne 22/2022 – Wsparcie UE dla regionów górniczych: Ograniczony nacisk na transformację społeczno-gospodarczą i energetyczną](#)”. Czytamy w nim, że analiza ujawniła niedociągnięcia w koncepcji i wdrażaniu środków na rzecz zielonej transformacji. Doprowadzić to miało do potencjalnego przeszacowania kwot przeznaczonych na działania klimatyczne, rozbieżności między planowaniem a praktyką oraz skąpych informacji na temat faktycznego wkładu tych środków w zieloną transformację. Dodatkowo autorzy raportu podkreślają, że przepisy nie nakładają obowiązku oceny wkładu Instrumentu w realizację celów klimatycznych UE ani raportowania rzeczywistych

wydatków: „Stwierdzamy, że wsparcie UE dla regionów górniczych miało ograniczony zakres i wpływ na tworzenie miejsc pracy i transformację energetyczną oraz że pomimo ogólnego postępu, węgiel pozostaje znaczącym źródłem emisji gazów cieplarnianych w niektórych państwach członkowskich” (str. 36 raportu).

Drugi dokument pt. [„Zielona transformacja; Niejasny wkład Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”](#) poświęcony jest także analizie wdrażania polityk klimatycznych z uwzględnieniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który również współfinansuje projekty zielonej transformacji. Analiza dostarcza informacji o niespójnościach we wdrażaniu środków związanych z zieloną transformacją i celami klimatycznymi. Jak piszą autorzy: „W szczególności zauważyliśmy, że śledzenie wydatków na klimat obarczone jest wysokim poziomem aproksymacji, a niektóre współczynniki prowadziły do potencjalnych przeszacowań. Stwierdziliśmy słabe wskazania dotyczące tego, jak wdrażanie środków RRF przyczynia się do zielonej transformacji, a także stwierdziliśmy, że wkład w realizację celów i zadań klimatycznych UE nie jest oceniany, ponieważ nie jest to wymagane przez przepisy” (str. 4 raportu).

Autorzy podkreślają jednocześnie, że sprawozdawczość dotycząca wydatków na klimat i zielonej transformacji jest oderwana od rzeczywistych kosztów i rezultatów, co ogranicza jej znaczenie dla interesariuszy.

Quo Vadis zielona transformacja?

Analizując plusy i minusy zielonej transformacji nie można pominąć kontekstu ekonomicznego i geopolitycznego. Koszty tak wielkiego projektu energetycznego rzutują na wiele innych płaszczyzn. Trudno oszacować, ile pieniędzy łącznie pochłonęłaby transformacja energetyczna (Międzynarodowa Agencja Energetyczna podała, że inwestycje w czystą energię osiągnęły prawie 336 miliardów euro w 2025 roku), jak bardzo zadłużyłaby państwa członkowskie i o ile finalnie zredukowałaby globalne ocieplenie i globalne emisje. Europa nie jest głównym emitentem, nie jest też samotną wyspą.

Warto zwrócić uwagę, że zmieniając krajobraz energetyczny Stary Kontynent nie wynajduje nowych technologii i innowacji; transformacja wynika z pobudek ideowych, środowiskowych, nie napędza jednak rozwoju. Innymi słowy, UE wydaje miliardy by zmienić silnik w swoim aucie. Nie sprawi to jednak, że auto pojedzie szybciej, będzie po prostu napędzane innym mechanizmem. W

czasie, gdy Europa wydaje miliardy na zieloną rewolucję, potencjalni przeciwnicy zachodnich wartości – Chiny, Rosja, część krajów BRICS, podchodzi do transformacji energetycznej znacznie bardziej instrumentalnie, przede wszystkim kładąc nacisk na własny interes. Chińczycy dodatkowo skupiają się zarówno na instalacji OZE, jak i na utrzymaniu stabilnego mixsu energetycznego z węglem o wciąż dominującej roli, co daje im przewagę kosztową.

W takim kontekście polityka klimatyczna UE może stać się obciążeniem konkurencyjnym – jeśli koszty transformacji przerzucane są na konsumenta lub małe przedsiębiorstwa, które nie mają skali lub innowacyjności, by rywalizować z firmami z USA czy Chin. Jak zauważa w swojej analizie [Międzynarodowa Agencja Energetyczna](#), Europa może stracić przewagę w produkcji komponentów energetycznych, jeśli koszty wejścia i regulacje będą zbyt uciążliwe: „Wyzwania te potęgują ograniczenia w łańcuchu dostaw, a ceny komponentów w UE wzrosły ponad dwukrotnie w ciągu ostatniej dekady. Ponadto, handel transformatorami jest zdominowany przez Chiny, które odpowiadają za 60% importu do UE” (str. 1 raportu).

Do problemów „geopolitycznych” i związanych z konkurencyjnością, dochodzą wspomniane wcześniej kłopoty regionów górniczych, podwyżki rachunków, szczególnie dotkliwe dla najbiedniejszych, potencjalne koszty dostosowania budynków do nowych standardów, zadłużanie się państw spowodowane sprostaniem wymogów zielonej transformacji, podupadanie małych i średnich firm obciążonych ETS-em i dalsze drożenie energii.

Polityka klimatyczna UE to miecz obosieczny. Z jednej strony redukuje emisje, ale bez reform staje się obciążeniem dla najsłabszych. Programy pomocowe to za mało, regulacje wydają się zbyt sztywne, koszty inwestycji – w dużej mierze spadają na barki ubogich. Wdrażanie polityk klimatycznych jest obciążone ryzykiem społeczno-ekonomicznym.

Obecny model opiera się w dużej mierze na mechanizmach regulacyjnych i administracyjnych ograniczeniach, które podnoszą koszty energii szybciej, niż gospodarka jest w stanie wygenerować nowe, bardziej efektywne technologicznie rozwiązania. W praktyce oznacza to przenoszenie części kosztów transformacji na konsumentów i małe przedsiębiorstwa, które nie mają możliwości optymalizacji produkcji na skalę globalnych koncernów.

W dłuższej perspektywie może to prowadzić do paradoksu: zamiast przyspieszać rozwój gospodarczy i innowacyjność, zbyt sztywna regulacja ogranicza konkurencyjność europejskiego przemysłu. Jeżeli energia w UE

pozostanie znacząco droższa niż w Stanach Zjednoczonych czy w Azji, część produkcji (co w wielu innych sektorach było przez lata praktyką) może zostać przeniesiona poza Europę. W takim scenariuszu emisje nie znikają – zmienia się jedynie ich geografia. Europa ponosi koszty transformacji, podczas gdy produkcja i miejsca pracy powstają w innych częściach świata.

Z wolnościowego punktu widzenia skuteczniejszym podejściem byłoby większe oparcie transformacji na mechanizmach rynkowych i innowacji technologicznej, a nie wyłącznie na regulacjach i systemie nakazów. Historia rozwoju gospodarczego pokazuje, że przełomy energetyczne – od węgla po gaz i energię jądrową – następowały przede wszystkim dzięki postępowi technologicznemu, a nie poprzez administracyjne planowanie struktury gospodarki.

Ostatecznie więc pytanie o sprawiedliwość społeczną polityki klimatycznej sprowadza się do równowagi między ambicją a realizmem. Transformacja energetyczna ma uzasadnienie, jednak jej tempo i narzędzia powinny uwzględniać zdolność gospodarki do ponoszenia kosztów. W przeciwnym razie polityka, która miała służyć poprawie jakości życia i ochronie środowiska, może stać się źródłem nowych napięć społecznych i ekonomicznych, szczególnie wśród gospodarstw domowych o najniższych dochodach i mniejszych przedsiębiorców.