



**ENERGY POVERTY NEXUS**

SUPPORTING MEMBER STATES TO COMBAT ENERGY POVERTY

# REGULACJE UE DOTYCZĄCE UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO

ZNACZENIE PRZEPISÓW I ICH SPÓJNE WDRAŻANIE  
PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

GRUDZIEŃ 2025



Co-funded by  
the European Union



## Autor

**Lorenzo Sapochetti**, Regulatory Assistance Project (RAP)

## Współautorzy

**Andriana Stavrakaki**, INZEB

**Alice Corovessi**, INZEB

**Dimitra Drakaki**, Climate Alliance

Niniejszy dokument został przygotowany w ramach projektu Energy Poverty Nexus, w ramach pakietu roboczego 4: **Wspieranie organów krajowych w celu wzmocnienia i ochrony gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym**. Stanowi on oficjalny dokument D4.1, **Analiza polityczna dotycząca wymogów EED i EPBD związanych z ubóstwem energetycznym**.

Tłumaczenie:

**Anna Mazur**, Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.

Wersja oryginalna w języku angielskim [TUTAJ](#)

Odpowiedzialność za treść niniejszej publikacji ponoszą wyłącznie jej autorzy. Opinia zawarta w dokumencie nie musi odzwierciedlać stanowiska Unii Europejskiej. CINEA ani Komisja Europejska nie ponoszą odpowiedzialności za jakiekolwiek wykorzystanie informacji zawartych w publikacji.

Opublikowano w **grudniu, 2025** w ramach projektu Energy Poverty Nexus.

©**Energy Poverty Nexus 2025**. Powielanie jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Projekt Energy Poverty Nexus jest współfinansowany przez program Unii Europejskiej na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) na podstawie umowy o dotację nr 101215621.

# 1 Wprowadzenie

Ubóstwo energetyczne pozostaje jednym z istotnych wyzwań w Unii Europejskiej. Wiele gospodarstw domowych ma trudności z zapewnieniem odpowiedniego ogrzewania, chłodzenia oraz dostępu do energii elektrycznej przy akceptowalnych kosztach. Problem ten wynika z połączenia kilku czynników: niskiej efektywności energetycznej budynków, ograniczonych dochodów, wahań cen energii, utrudnionego dostępu do czystych technologii oraz nierównego poziomu ochrony konsumentów w poszczególnych państwach.

Najnowsze regulacje Unii Europejskiej nakładają na państwa członkowskie obowiązek traktowania ubóstwa energetycznego nie jako marginalnego problemu społecznego, lecz jako trwałego i integralnego elementu transformacji energetycznej. Obejmują one m.in. działania w zakresie renowacji budynków, poprawy efektywności energetycznej, mechanizmów rekompensat związanych z kosztami emisji CO<sub>2</sub> oraz wzmocnienia praw konsumentów. W efekcie skuteczne wdrożenie tych przepisów na poziomie krajowym wymaga spójnej i skoordynowanej polityki.

Niniejszy dokument stanowi zwięzły przewodnik dla krajowych decydentów i organów wdrażających, przedstawiający unijne regulacje dotyczące ubóstwa energetycznego oraz wzajemne powiązania wymogów wynikających z różnych aktów prawnych. Wyjaśnia, co zapisy dyrektyw oznaczają w praktyce, oraz wskazuje, w jaki sposób państwa członkowskie mogą realizować te obowiązki w sposób spójny i skoordynowany.

Niniejszy dokument koncentruje się wyłącznie na przepisach dotyczących ubóstwa energetycznego zawartych w czterech kluczowych instrumentach prawnych:

- przekształconej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej (dyrektywa UE/2023/1791),
- przekształconej dyrektywie w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (dyrektywa UE/2024/1275),
- rozporządzeniu w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego (rozporządzenie UE/2023/955) oraz
- reformie struktury rynku energii elektrycznej (dyrektywa UE/2024/1711)<sup>1</sup>.

Dokument został opracowany w ramach projektu Energy Poverty Nexus, współfinansowanego z programu LIFE Unii Europejskiej. Celem projektu jest wzmocnienie zdolności państw członkowskich do reagowania na pilne wyzwanie ubóstwa energetycznego poprzez rozwój potencjału krajowego, ułatwienie dostosowania polityk publicznych do prawa UE oraz stworzenie trwałych ram monitorowania i ograniczania tego zjawiska.

---

<sup>1</sup> Choć niniejszy dokument koncentruje się na czterech instrumentach mających najbardziej bezpośredni wpływ na podejście UE do ubóstwa energetycznego, istotną rolę uzupełniającą odgrywają również inne środki przewidziane w pakiecie „Fit for 55”. Przekształcona dyrektywa gazowa (dyrektywa (UE) 2024/1788) wprowadza regulacje dotyczące ochrony konsumentów w kontekście stopniowego wycofywania gazu kopalnego z budynków, natomiast rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS2) generuje środki finansowe zasilające Społeczny Fundusz Klimatyczny, łącząc mechanizmy ustalania cen emisji CO<sub>2</sub> z instrumentami rekompensat społecznych.



## 2 Jak ubóstwo energetyczne stało się kluczowym elementem reform „Fit for 55”

Przez długi czas UE nie definiowała pojęcia „ubóstwa energetycznego”. Formalizacja kwestii wrażliwości energetycznej rozpoczęła się wraz z przyjęciem trzeciego pakietu energetycznego (2009r.). W ramach tego pakietu dyrektywa w sprawie energii elektrycznej (dyrektywa UE/2009/72) i dyrektywa w sprawie gazu (dyrektywa UE/2009/73) po raz pierwszy wprowadziły pojęcie prawne „klientów wrażliwych”, ustanawiając wymogi dotyczące ochrony konsumentów i podstawy dla późniejszych zobowiązań związanych z ubóstwem energetycznym. Te wcześniejsze przepisy wprowadziły wiążące wymogi dotyczące ochrony wrażliwych odbiorców, ale dały państwom członkowskim dużą swobodę w określaniu konkretnych zabezpieczeń, które miały być stosowane. Ubóstwo energetyczne zostało zatem rozwiązane pośrednio, poprzez ochronę opartą na wrażliwości, a nie poprzez wyraźne lub strukturalne włączenie go do instrumentów politycznych.

Dziesięć lat później [rozporządzenie \(UE\) 2018/1999](#) w sprawie zarządzania unią energetyczną nałożyło na państwa członkowskie obowiązek identyfikacji i raportowania skali ubóstwa energetycznego oraz uwzględniania odpowiednich działań w Krajowych Planach w dziedzinie Energii i Klimatu (KPiEK). Był to istotny krok w kierunku formalnego uznania i systematycznego monitorowania tego zjawiska na poziomie Unii Europejskiej. Jednocześnie regulacje te nie wprowadziły wiążących celów, minimalnych standardów ani precyzyjnych wymogów dotyczących zakresu i charakteru interwencji publicznych. W praktyce oznaczało to, że podejście do ubóstwa energetycznego pozostało zróżnicowane między państwami członkowskimi, a skuteczność działań była w dużej mierze uzależniona od krajowych priorytetów politycznych, a nie od egzekwowalnych oczekiwań na poziomie UE.

W trakcie prac nad pakietem „Fit for 55” trzy kluczowe wydarzenia sprawiły, że ubóstwo energetyczne przestało być traktowane jako kwestia drugorzędna i zostało uznane za strukturalny priorytet polityki UE:

- kryzys cen energii w latach 2021–2022 uwidocznił głębokie nierówności w odporności energetycznej gospodarstw domowych, obnażając luki w systemach ochrony konsumentów, wsparciu dla renowacji budynków oraz dostępie do czystych technologii grzewczych.
- decyzja o objęciu budynków i transportu opłatami za emisję dwutlenku węgla wymusiła konieczność systemowego łagodzenia skutków dystrybucyjnych tej polityki. W odpowiedzi utworzono Społeczny Fundusz Klimatyczny – pierwszy instrument o zasięgu ogólnounijnym wprost ukierunkowany na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu i transportowemu.
- silny akcent Europejskiego Zielonego Ładu na sprawiedliwą i inkluzywną transformację energetyczną skłonił prawodawców UE do bardziej systematycznego włączania zabezpieczeń społecznych oraz zasad ukierunkowanego wsparcia do regulacji w obszarze energii.

Ostateczny pakiet „Fit for 55” wprowadził najsilniejsze jak dotąd ramy UE dotyczące ubóstwa energetycznego. Dzięki nowym instrumentom prawnym, UE obecnie:

- wymaga **nadania priorytetowego znaczenia** osobom dotkniętym ubóstwem energetycznym i gospodarstwom domowym o niskich dochodach;
- wprowadza **zabezpieczenia społeczne**, aby zapobiegać eksmisjom lub trudnościom związanym z renowacją;
- nakłada obowiązek zapewnienia silniejszej **ochrony konsumentów**, w tym zakazu odłączania od sieci;
- łączy **przychody z emisji CO<sub>2</sub>** i strumienie finansowania UE z ukierunkowanym wsparciem.

Reformy te łącznie sygnalizują zmianę strukturalną: **walka z ubóstwem energetycznym jest obecnie integralną częścią realizacji celów klimatycznych i energetycznych UE**, a nie tylko dodatkiem społecznym.

### 3 Jak współgrają ze sobą nowe ramy UE

Reformy „Fit for 55” wprowadziły zestaw wzajemnie się uzupełniających przepisów w czterech głównych instrumentach prawnych – [przekształconej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej \(EED\)](#), [przekształconej dyrektywie w sprawie charakterystyki energetycznej budynków \(EPBD\)](#), [Rozporządzeniu w sprawie społecznego funduszu klimatycznego \(SCF\)](#) oraz [reformie rynku energii elektrycznej \(EMD\)](#). Chociaż każdy akt prawny służy innemu celowi, wszystkie one mają wspólną logikę: identyfikację gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym, nadanie im priorytetowego znaczenia w zakresie efektywności energetycznej i renowacji, ochronę ich na rynkach oraz wsparcie finansowe w trakcie transformacji.

W niniejszym rozdziale najpierw przedstawiono **cztery przekrojowe wymiary**, które obecnie definiują podejście UE do ubóstwa energetycznego, a następnie podsumowano, w jaki sposób każda dyrektywa przyczynia się do łagodzenia ubóstwa energetycznego, pokazując, jak funkcjonuje całość ram prawnych.<sup>2</sup>

#### 3.1 Mapowanie wymiarów przepisów

Nowe przepisy można podzielić na cztery główne obszary, które określają, jak państwa członkowskie powinny podchodzić do kwestii ubóstwa energetycznego.

<sup>2</sup> Szczegółowy przegląd każdej dyrektywy w formie artykułów znajduje się w załączniku I.



## Jak Unijne Prawodawstwo Fit for 55 Odnosi się do Ubóstwa Energetycznego

|                                                                                             | Definicja i Priorytet Polityczny                                                                                                                                                                                                                                                                    | Środki Ochronne                                                                                                                                                                                                                                                         | Udział                                                                                                                                                                                                               | Finansowanie i Wsparcie                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dyrektywa EMD/<br>Dyrektywa dotycząca poprawy struktury unijnego rynku energii elektrycznej | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uznanie odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym.</li> <li>Obowiązek identyfikacji odbiorców wrażliwych w celu stosowania środków ochronnych.</li> </ul>                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zakaz wstrzymywania dostarczania energii elektrycznej odbiorcom wrażliwym i ubogim energetycznie.</li> <li>Gwarancje dotyczące sprzedawcy rezerwowego</li> <li>Środki wczesnej interwencji i zapobiegania zadłużeniu.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Współpraca między dostawcami energii, organami krajowymi i organami pomocy społecznej.</li> </ul>                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Możliwość wprowadzenia regulowanych taryf lub środków kryzysowych w wyjątkowych okolicznościach rynkowych.</li> </ul>                                                                                                                  |
| Dyrektywa w sprawie Efektywności Energetycznej                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Opisowa definicja ubóstwa energetycznego.</li> <li>Wiążące priorytetowe traktowanie osób dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz gospodarstw domowych o niskich dochodach w działaniach na rzecz efektywności energetycznej.</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Środki informacyjne i wzmacniające pozycję konsumentów.</li> <li>Dostępność informacji, procedury rozliczeniowe i reklamacyjne.</li> </ul>                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Obowiązek ustanowienia sieci ekspertów do spraw ubóstwa energetycznego.</li> <li>Wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz lokalnych pośredników.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Finansowanie działań na rzecz efektywności energetycznej skierowane do gospodarstw domowych o niskich dochodach.</li> <li>Punkty kompleksowej obsługi (OSS) zapewniające pomoc techniczną, administracyjną i finansową.</li> </ul>     |
| Dyrektywa EPBD/<br>Dyrektywa w sprawie Charakterystyki Energetycznej Budynków               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Wymóg uwzględnienia kwestii ubóstwa energetycznego w krajowych planach renowacji budynków (KPRB).</li> <li>Priorytetowe traktowanie budynków o najgorszych parametrach energetycznych i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zabezpieczenia przed eksmisją i nieproporcjonalnymi podwyżkami czynszu po renowacji energetycznej budynku.</li> <li>Zasada neutralności kosztów mieszkaniowych.</li> </ul>                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Konsultacje społeczne w ramach przygotowywania planów renowacji budynków (PRB).</li> <li>Zaangażowanie grup szczególnie wrażliwych i społeczeństwa obywatelskiego.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Priorytetowe wsparcie finansowe, techniczne i administracyjne dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.</li> <li>Pomoc techniczna/kompleksowe systemy wsparcia operacyjnego w zakresie doradztwa dotyczącego renowacji.</li> </ul> |
| Społeczny Fundusz Klimatyczny                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Identyfikacja ubogich energetycznie i wrażliwych gospodarstw domowych oraz użytkowników transportu w Planach Społeczno Klimatycznych.</li> <li>Zgodność z KPEiK oraz ze strategiami renowacji.</li> </ul>                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tymczasowe wsparcie dochodów łagodzące krótkoterminowe negatywne skutki.</li> </ul>                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Konsultacje z partnerami społecznymi, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w zakresie przygotowania SCP.</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Specjalne fundusze UE przeznaczone na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym.</li> <li>Finansowanie renowacji, czystego ogrzewania, mobilności i środków wspomagających.</li> </ul>                                            |

### (1) Definicja i priorytet polityczny

Państwa członkowskie są zobowiązane do **identyfikacji gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym**, zdefiniowania krajowych koncepcji, oceny skali zjawiska oraz nadania tym grupom priorytetowego znaczenia w krajowych cyklach planowania. Obejmuje to Krajowe Plany w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK), Krajowe Plany Renowacji Budynków (KPRB) oraz Plany Społeczno Klimatyczne (PSK). Zasada jest prosta: ubóstwo energetyczne musi być z góry rozpoznane i systematycznie uwzględniane we wszystkich instrumentach polityki.

### (2) Środki Ochronne

Nowe ramy unijne wzmacniają **ochronę konsumentów, najemców oraz dostępu do usług podstawowych**. Obejmują one m.in. zabezpieczenia przed odłączaniem dostaw energii, nieuzasadnionymi podwyżkami czynszu po renowacji oraz przymusowymi eksmisjami, a także wymogi dotyczące przejrzystych umów i dostępnych procedur składania skarg. Zakres ochrony został rozszerzony i obejmuje obecnie zarówno rynek mieszkaniowy, jak i rynek energii.

### (3) Partycypacja

Znowelizowane przepisy wzmacniają **rolę konsultacji oraz sieci eksperckich**, zapewniając uporządkowane i systemowe włączanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, organizacji konsumenckich oraz władz lokalnych. Udział tych

podmiotów przestaje być działaniem fakultatywnym i staje się kluczowym elementem zarządzania w procesie projektowania, wdrażania i monitorowania działań.

#### (4) Finansowanie i wsparcie

**Nowe ramy wprowadzają ukierunkowane mechanizmy finansowe** i wymagają od państw członkowskich zapewnienia dostępnego, ukierunkowanego społecznie wsparcia. Obejmuje to priorytetowe traktowanie gospodarstw domowych o niskich dochodach w zakresie finansowania efektywności energetycznej i renowacji, mobilizację funduszy UE oraz zapewnienie pomocy technicznej za pośrednictwem punktów kompleksowej obsługi (OSS) i lokalnych pośredników.

Te cztery wymiary funkcjonują łącznie: priorytetyzacja pozwala zidentyfikować grupy docelowe; ochrona zapewnia, że nie są one narażone na ryzyko; partycypacja gwarantuje, że interwencje odzwierciedlają rzeczywistą sytuację; a finansowanie umożliwia wdrożenie<sup>3</sup>.

### 3.2 Jak dyrektywy łączą się w praktyce

Cztery dyrektywy nie funkcjonują w oderwaniu od siebie, lecz zostały zaprojektowane tak, aby wzajemnie się uzupełniać i wzmacniać na kolejnych etapach cyklu politycznego. Choć łączy je wspólny cel: wzmocnienie społecznego wymiaru transformacji energetycznej, to każda z nich odnosi się do ubóstwa energetycznego poprzez odmienną logikę interwencji i różne punkty oddziaływania. Część instrumentów adresuje to zjawisko bezpośrednio, podczas gdy inne docierają do dotkniętych nim gospodarstw domowych pośrednio, wykorzystując operacyjne kategorie zastępcze do wyznaczania grup docelowych.

Przykładowo, obok bezpośredniego ukierunkowania na gospodarstwa dotknięte ubóstwem energetycznym, dyrektywy EPBD i EED priorytetowo traktują gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji, o niskich dochodach lub zamieszkujące budynki o najgorszych parametrach energetycznych – czyli grupy statystycznie bardziej narażone na ubóstwo energetyczne. Takie podejście umożliwia oddziaływanie na jego strukturalne przyczyny, takie jak niska jakość zasobu mieszkaniowego czy ograniczone dochody, przy jednoczesnym realnym objęciu wsparciem gospodarstw dotkniętych tym problemem. Z kolei inne instrumenty, w tym reforma rynku energii elektrycznej (EMD), koncentrują się na statusie konsumenta – np. klientów dotkniętych ubóstwem energetycznym lub znajdujących się w trudnej sytuacji – aby uruchamiać mechanizmy ochrony związane z przystępnością cenową energii i ciągłością jej dostaw.

Zrozumienie tych różnic ma kluczowe znaczenie dla organów krajowych, które dążą do spójnego wdrażania unijnych ram oraz do uniknięcia fragmentarycznych, nieskoordynowanych lub powielających się działań.

#### (1) Definicja i priorytet polityczny

Choć ubóstwo energetyczne stanowi zagadnienie przekrojowe, każda z dyrektyw podchodzi do niego z innej perspektywy. W całych ramach prawnych UE nie funkcjonuje jedna, jednolita

<sup>3</sup> Kategoryzacja zastosowana w niniejszym dokumencie opiera się na [analizach](#) opracowanych przez Regulatory Assistance Project (RAP).



definicja operacyjna: część instrumentów definiuje ubóstwo energetyczne wprost, podczas gdy inne ujmują je szerzej, poprzez pojęcia powiązane, takie jak wrażliwość odbiorców. W konsekwencji to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za określenie konkretnych kryteriów kwalifikowalności.

Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (EED) zapewnia najbardziej jednoznaczne ujęcie pojęciowe ubóstwa energetycznego. Wprowadza ona opisową definicję, koncentrującą się na braku dostępu do podstawowych usług energetycznych, wynikającym z połączenia niskich dochodów, wysokich wydatków na energię oraz niskiej efektywności energetycznej budynków.

Co istotne, przekształcona dyrektywa EED wykracza poza samo zdefiniowanie problemu, podnosząc ubóstwo energetyczne do rangi wiążącego priorytetu politycznego. Nakłada ona na państwa członkowskie obowiązek priorytetowego uwzględniania osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, odbiorców wrażliwych oraz gospodarstw domowych o niskich dochodach przy projektowaniu i wdrażaniu działań w zakresie efektywności energetycznej, w tym w ramach systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej oraz alternatywnych środków politycznych. Wymóg ten w praktyce rezerwuje część wysiłków na rzecz poprawy efektywności energetycznej dla grup najbardziej potrzebujących, pozycjonując ubóstwo energetyczne jako strukturalne wyzwanie w obszarze efektywności, wymagające ukierunkowanych i preferencyjnych interwencji. W szczególności, w ramach krajowego obowiązku oszczędności energii, państwa członkowskie są zobowiązane do osiągnięcia określonej części oszczędności energii właśnie wśród odbiorców wrażliwych oraz osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD) nie wprowadza odrębnej definicji ubóstwa energetycznego, lecz wyraźnie odwołuje się do definicji zawartej w dyrektywie EED. Jej głównym punktem odniesienia jest pojęcie gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, obejmujące zarówno gospodarstwa dotknięte ubóstwem energetycznym, jak i te szczególnie narażone na wysokie koszty energii oraz dysponujące ograniczonymi możliwościami poprawy efektywności energetycznej swoich mieszkań. EPBD koncentruje się na mieszkaniowym wymiarze ubóstwa energetycznego, nakładając obowiązek priorytetowego wsparcia dla gospodarstw znajdujących się w trudnej sytuacji oraz dla budynków o najgorszych parametrach energetycznych. W ten sposób ujmuje ubóstwo energetyczne jako wyzwanie ściśle powiązane z jakością zasobu mieszkaniowego, dostępnością finansową renowacji oraz ryzykami związanymi z formą użytkowania lokalu, przy jednoczesnym uznaniu, że czynniki te współoddziałują z ubóstwem energetycznym, lecz nie wyczerpują jego przyczyn.

Rozporządzenie w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego (SCF) wprowadza na poziomie UE definicje ubóstwa energetycznego, ubóstwa transportowego oraz kategorii gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, a także wrażliwych użytkowników transportu. Przyjmuje ono podejście dystrybucyjne i kompensacyjne, uznając ubóstwo energetyczne za ryzyko wynikające z rozszerzenia mechanizmów ustalania cen emisji dwutlenku węgla na budynki i transport. Rozporządzenie zobowiązuje państwa członkowskie do identyfikacji gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz innych grup szczególnie narażonych na skutki cen emisji, a następnie

do projektowania odpowiednich środków wsparcia. W tych ramach ubóstwo energetyczne jest ujmowane jako ryzyko transformacji energetycznej, które powinno być ograniczane poprzez połączenie krótkoterminowych mechanizmów wsparcia dochodowego z długofalowymi inwestycjami o charakterze strukturalnym.

Reforma rynku energii elektrycznej (EMD) ujmuje ubóstwo energetyczne w kontekście ochrony konsumentów i regulacji rynku. Zamiast definiować je na nowo, odnosi się do „ubogich energetycznie i wrażliwych odbiorców indywidualnych” i wprowadza środki ochrony konsumentów, takie jak zakazy odłączania od sieci, rozwiązania sprzedawcy rezerwowego oraz środki kryzysowe. Ubóstwo energetyczne jest zatem postrzegane jako ryzyko wykluczenia z dostępu do podstawowych usług, zwłaszcza w okresie gwałtownych wzrostów cen.

Uzupełniające Punkty Wyjścia dla Polityki UE w zakresie Przeciwdziałania Ubóstwu Energetycznemu



## (2) Środki ochronne

Choć wszystkie cztery instrumenty mają na celu ochronę gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, realizują ten cel w oparciu o odmienne logiki ochrony, działając na różnych etapach ryzyka - przed, w trakcie oraz po interwencji publicznej.

Dyrektywa EPBD wprowadza mechanizmy ochronne na etapie renowacji budynków. Jej zabezpieczenia mają zapobiegać negatywnym skutkom społecznym modernizacji, w szczególności podwyżkom czynszów oraz eksmisjom, które mogłyby w sposób nieproporcjonalny dotknąć najemców o niskich dochodach. Oznacza to odejście od postrzegania renowacji wyłącznie jako działania technicznego na rzecz uznania jej za proces społecznie wrażliwy, który jeśli nie jest odpowiednio zarządzany może generować nowe zagrożenia i wykluczenia.

Reforma rynku energii elektrycznej (EMD) koncentruje się na ochronie związanej z funkcjonowaniem rynku, zapewniając ciągłość dostaw energii elektrycznej dla odbiorców wrażliwych oraz gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Wprowadzane mechanizmy takie, jak zakazy odłączania dostaw, systemy wczesnej



interwencji czy rozwiązania typu sprzedawca rezerwowy, które mają zapobiegać utracie dostępu do podstawowych usług energetycznych, zwłaszcza w okresach dużej zmienności cen lub sytuacji kryzysowych. Ochrona ta ma charakter zarówno prewencyjny, jak i reaktywny, odpowiadając na szoki cenowe i trudności płatnicze, zanim doprowadzą one do wykluczenia odbiorców.

Spółeczny Fundusz Klimatyczny (SCF) wprowadza ochronę poprzez mechanizmy finansowego „amortyzowania” skutków transformacji, umożliwiając państwom członkowskim udzielanie czasowego, bezpośredniego wsparcia dochodowego oraz finansowanie inwestycji dla gospodarstw domowych dotkniętych wzrostem cen wynikającym z rozszerzenia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji na budynki i transport drogowy (ETS2). W odróżnieniu od EPBD i EMD, które osadzają zabezpieczenia społeczne w regulacjach sektorowych, SCF pełni funkcję makroekonomicznego stabilizatora, łagodząc krótkoterminowe skutki społeczne, zanim długofalowe inwestycje strukturalne przyniosą oczekiwane efekty.

Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (EED) wnosi wkład w ochronę gospodarstw domowych w sposób pośredni, wzmacniając prawa konsumentów do dostępu do jasnych informacji, doradztwa oraz usług wsparcia. Mechanizmy wsparcia informacyjnego i doradczego, takie jak punkty kompleksowej obsługi (one-stop shops), pomagają gospodarstwom domowym poruszać się po instrumentach poprawy efektywności energetycznej, dostępnych źródłach finansowania i procedurach administracyjnych. Ochrona ta ma charakter proceduralny i służy temu, aby gospodarstwa w trudnej sytuacji nie były wykluczane z transformacji energetycznej i związanych z nią korzyści z powodu ograniczeń informacyjnych lub instytucjonalnych.

#### Wielopoziomowe Zabezpieczenia UE dla Gospodarstw Domowych Zagrożonych Ubóstwem Energetycznym

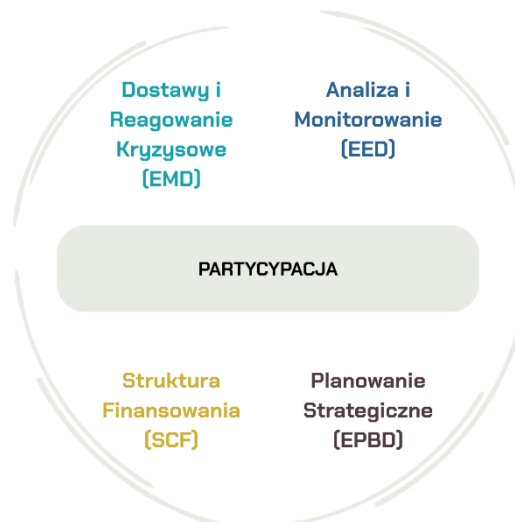


Dla organów krajowych kluczowym wyzwaniem jest zapewnienie, aby mechanizmy ochrony były ze sobą skoordynowane, a nie funkcjonowały w izolacji, oraz aby istniały jasne ścieżki przekierowań między polityką mieszkaniową, usługami społecznymi a organami regulującymi rynek energii.

### (3) Partycypacja

W ramach pakietu „Fit for 55” udział interesariuszy wyłania się jako wymóg zarządczy, a nie fakultatywny element procesu. Przepisy stopniowo rozszerzają krąg podmiotów, które muszą być włączone w projektowanie, wdrażanie i monitorowanie polityk, uznając, że skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu wymaga koordynacji działań między sektorami energii, mieszkalnictwa i polityki społecznej oraz realnego udziału osób bezpośrednio dotkniętych tym problemem.

Jak Prawodawstwo UE Uwzględnia Partycypację w Całym Cyklu Politycznym



Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (EED) wprowadza partycypację poprzez zarządzanie oparte na wiedzy eksperckiej. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do wspierania tworzenia sieci ekspertów odpowiedzialnych za pogłębianie wiedzy na temat ubóstwa energetycznego, opracowywanie wskaźników, doradztwo przy projektowaniu polityk oraz wspieranie ich ewaluacji. Choć dyrektywa nie określa szczegółowo składu tych sieci, wymóg ten tworzy formalny punkt wejścia dla partnerów społecznych, środowisk naukowych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiając im realny wpływ na sposób definiowania, monitorowania i rozwiązywania problemu ubóstwa energetycznego w dłuższej perspektywie

Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD) uwzględnia partycypację w procesach planowania i podejmowania decyzji. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do włączania interesariuszy, w tym przedstawicieli grup wrażliwych, w przygotowanie Krajowych Planów Renowacji Budynków. Partycypacja ta jest powiązana z zarządzaniem terytorialnym i polityką mieszkaniową, tak aby strategie renowacyjne odzwierciedlały rzeczywiste warunki życia, ryzyka społeczne oraz lokalne ograniczenia wdrożeniowe, a nie były kształtowane wyłącznie przez techniczne wskaźniki efektywności energetycznej.



Rozporządzenie w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego (SCF) ustanawia partycypację jako warunek dostępu do finansowania. Państwa członkowskie są zobowiązane do konsultowania z władzami lokalnymi i regionalnymi, partnerami społecznymi oraz organizacjami obywatelskimi na etapie opracowywania Społecznych Planów Klimatycznych. Obowiązek ten ma na celu poprawę trafności ukierunkowania działań, ich legitymacji oraz spójności, w szczególności w obszarach, w których środki funduszu przecinają się z systemami ochrony socjalnej, polityką mieszkaniową oraz usługami transportowymi.

Reforma rynku energii elektrycznej (EMD) wspiera partycypację poprzez współpracę instytucjonalną, a nie formalne procedury konsultacyjne. Zachęca do uporządkowanej współpracy między sprzedawcami energii, organami regulacyjnymi oraz instytucjami pomocy społecznej w celu identyfikacji gospodarstw domowych zagrożonych problemami z dostępnością cenową energii i podejmowania wczesnych interwencji. Partycypacja ma tu charakter operacyjny i usługowy, ukierunkowany na poprawę koordynacji w codziennym funkcjonowaniu rynku oraz w obszarze ochrony konsumentów.

Takie podejście tworzy podstawy dla międzysektorowych modeli zarządzania, w których ubóstwo energetyczne jest rozwiązywane wspólnie przez instytucje odpowiedzialne za energię, mieszkalnictwo i politykę społeczną, przy wsparciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zaplecza eksperckiego. Dla krajowych decydentów kluczowym wyzwaniem jest zapewnienie, aby wymogi partycypacyjne były ze sobą spójne i trwale osadzone w strukturach instytucjonalnych, a nie traktowane jako odrębne, formalne obowiązki zgodności regulacyjnej.

#### (4) Finansowanie i wsparcie

Pakiet „Fit for 55” znacząco wzmacnia zdolność Unii Europejskiej do wspierania gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, łącznie dedykowane finansowanie, ukierunkowane zasady inwestycyjne oraz rynkowe mechanizmy ochrony przystępności cenowej. Zamiast opierać się na jednym instrumencie, ramy te rozkładają odpowiedzialność finansową pomiędzy kilka komplementarnych narzędzi, z których każde odpowiada innemu wymiarowi transformacji energetycznej.

#### **Instrumenty UE Przyczyniające się do Finansowania i Wsparcia Działań na Rzecz walki z Ubóstwem Energetycznym**



Spółeczny Fundusz Klimatyczny (SCF) stanowi finansowy fundament unijnej odpowiedzi społecznej na transformację energetyczną. Jest to pierwszy fundusz na poziomie UE zaprojektowany wprost w celu ograniczania ubóstwa energetycznego i transportowego, finansowany z dochodów systemu ETS<sub>2</sub>. Państwa członkowskie mogą wykorzystywać środki SCF zarówno na czasowe wsparcie dochodowe, jak i na inwestycje o charakterze strukturalnym, w szczególności na renowację budynków oraz wdrażanie czystych systemów ogrzewania w gospodarstwach domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Kluczowe znaczenie ma przy tym wymóg spójności Planów Społeczno-Klimatycznych (PSK) z Krajowymi Planami w dziedzinie Energii i Klimatu (KPiEK) oraz Krajowymi Planami Renowacji Budynków (KPRB), co pozycjonuje SCF jako instrument koordynujący, a nie odrębne źródło finansowania.

Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD) ustanawia jasne zasady społecznego ukierunkowania finansowania renowacji. Państwa członkowskie są zobowiązane do priorytetowego traktowania gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, osób dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz zasobu mieszkań socjalnych przy alokacji publicznych środków finansowych, a także do kierowania wyższego poziomu wsparcia do budynków o najgorszych parametrach energetycznych. Ograniczając finansowanie technologii opartych na paliwach kopalnych oraz powiązując wsparcie z mierzalną poprawą charakterystyki energetycznej, EPBD zapewnia, że inwestycje społeczne przyczyniają się do długoterminowej przystępności kosztów energii oraz realizacji celów dekarbonizacyjnych.

Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (EED) uzupełnia te ramy, nakładając obowiązek priorytetowego kierowania działań w zakresie efektywności energetycznej, w tym finansowanych w ramach systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej oraz alternatywnych środków politycznych, do osób dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednocześnie dyrektywa przewiduje środki wspomagające, takie jak punkty kompleksowej obsługi (one-stop shops) oraz pomoc techniczną, które są kluczowe dla przełożenia wsparcia finansowego na realne korzyści dla grup znajdujących się w trudnej sytuacji.

Reforma rynku energii elektrycznej (EMD) rozwiązuje kwestie przystępności cenowej za pomocą narzędzi rynkowych i regulacyjnych, a nie poprzez finansowanie inwestycji. Umożliwia państwom członkowskim stosowanie ukierunkowanych interwencji cenowych, taryf socjalnych lub środków kryzysowych w wyjątkowych okolicznościach, przy jednoczesnym zachowaniu zabezpieczeń przed zakłóceniami rynku. Rozwiązania te mają szczególne znaczenie w okresach dużej zmienności cen energii i stanowią uzupełnienie długofalowych inwestycji strukturalnych finansowanych w ramach SCF, EED i EPBD.

W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie powinny odejść od rozproszonych, niespójnych instrumentów na rzecz zintegrowanych ścieżek finansowania, w których wsparcie inwestycyjne, pomoc techniczna oraz mechanizmy zapewniające przystępność cenową wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają na kolejnych etapach cyklu politycznego.



## 4 Rekomendacje polityczne dla organów krajowych

Skuteczne wdrożenie nowych przepisów UE wymaga od państw członkowskich połączenia mechanizmów zarządzania, danych, finansowania oraz ochrony odbiorców w spójne podejście krajowe. Poniższe rekomendacje koncentrują się na najbardziej praktycznych działaniach, które organy krajowe mogą podjąć, aby zapewnić realne funkcjonowanie tych ram w praktyce.

### (1) Budowanie skoordynowanych struktur krajowych

#### Ustanowienie jednej krajowej struktury koordynacyjnej ds. wdrażania działań w obszarze ubóstwa energetycznego

Nowe przepisy obejmują obszary od efektywności energetycznej i renowacji budynków, przez ochronę konsumentów, po wsparcie społeczne. Utworzenie centralnego mechanizmu koordynacji, na przykład międzyresortowej grupy roboczej lub wyznaczenie krajowego koordynatora, może zapewnić spójność działań między resortami (energii, spraw społecznych, mieszkalnictwa), organami regulacyjnymi, agencjami krajowymi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi.

W praktyce struktura ta może:

- zapewnić zgodność krajowych instrumentów, programów finansowania i innych środków z wymogami EED, EPBD i SCF;
- zapewnić powiązanie mechanizmów ochronnych przewidzianych w EPBD i EMD z systemami i usługami pomocy społecznej;
- zharmonizować komunikację i współpracę z lokalnymi organami wdrażającymi, punktami kompleksowej obsługi (OSS) oraz służbami socjalnym.

#### PRZYKŁAD SKOORDYNOWANEGO ZARZĄDZANIA KRAJOWEGO: BRYTYJSKA KOMISJA DS. UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO

Brytyjska Komisja ds. Ubóstwa Energetycznego jest ustawowym, niezależnym organem doradczym wspierającym politykę w zakresie ubóstwa energetycznego w Anglii w ramach zdecentralizowanych struktur zarządzania.

Doradza rządowi w zakresie strategii przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, monitoruje realizację celów ustawowych oraz formułuje oparte na dowodach rekomendacje dotyczące powiązań między efektywnością energetyczną, polityką mieszkaniową i instrumentami wsparcia społecznego. Jednocześnie pełni rolę centralnego ośrodka koordynacyjnego, integrującego dane, proces projektowania polityk oraz nadzór nad ich wdrażaniem w różnych sektorach.

Choć zakres kompetencji Komitetu ogranicza się do Anglii, stanowi on przykład tego, w jaki sposób krajowa struktura koordynacyjna może:

- zapewniać strategiczny nadzór nad całym spektrum polityk publicznych,
- wzmacniać spójność działań w obszarach efektywności energetycznej, mieszkalnictwa i ochrony socjalnej,
- przekładać cele ustawowe na jasno zdefiniowane i mierzalne rezultaty,
- zwiększać poziom odpowiedzialności, wykraczający poza pojedyncze programy oraz ramy poszczególnych cykli finansowania.

**Źródło:** Rząd Wielkiej Brytanii – Komisja ds. ubóstwa energetycznego [oficjalna strona](#)

## Zapewnienie spójności KPiEK, KPRB oraz PSK

Cykle planowania coraz częściej zawierają nakładające się na siebie wymagania. Państwa członkowskie powinny stosować jeden, wspólny zestaw wskaźników oraz spójne definicje gospodarstw domowych o niskich dochodach, gospodarstw wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym we wszystkich dokumentach planistycznych. Praktycznymi narzędziami wzmacniającymi spójność są wspólne warsztaty robocze na etapie opracowywania dokumentów oraz korzystanie ze wspólnych zespołów analitycznych.

### (2) Budowa interdyscyplinarnych, długoterminowych systemów

#### Utworzenie lub wzmocnienie stałego krajowego obserwatorium lub sieci eksperckiej

Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (EED) zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia sieci ekspertów doradzających w zakresie definicji, wskaźników oraz monitorowania ubóstwa energetycznego. Choć dyrektywa nie wymaga utworzenia formalnego obserwatorium, rozwinięcie tej sieci w trwałą strukturę o charakterze krajowego obserwatorium przynosi istotną wartość dodaną. W szczególności pozwala ono zapewnić:

- ciągłość działań wykraczającą poza cykle wyborcze;
- dostęp do scentralizowanych, wysokiej jakości zbiorów danych;
- trwałą zdolność analityczną w długim horyzoncie;
- jeden, jasno zdefiniowany punkt odniesienia dla ministerstw, organów regulacyjnych, służb społecznych oraz instytutów badawczych, umożliwiający podejmowanie decyzji w oparciu o rzetelne dane.

Podczas gdy krajowe struktury koordynacyjne koncentrują się na zapewnieniu spójności projektowania i wdrażania polityk pomiędzy instytucjami, obserwatoria lub sieci eksperckie pełnią rolę uzupełniającą, dostarczając dane, wskaźniki oraz długoterminowe zaplecze analityczne niezbędne do podejmowania tych decyzji. Razem stanowią one podstawę zarządzania i dowód skutecznej polityki w zakresie ubóstwa energetycznego.

#### PRZYKŁAD OBSERWATORIUM KRAJOWEGO: FRANCUSKIE KRAJOWE OBSERWATORIUM UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO (ONPE)

Francuskie Krajowe Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego (ONPE) jest stałą strukturą krajową utworzoną na mocy ustawy krajowej z 2011 r. w celu monitorowania i analizowania ubóstwa energetycznego we Francji. Obserwatorium działa pod auspicjami ADEME, której przewodniczy, i jest finansowane przez konsorcjum partnerów publicznych i prywatnych, w tym ministerstwa, agencje publiczne i przedsiębiorstwa energetyczne.

ONPE działa jako platforma wielopodmiotowa, skupiająca organy krajowe, naukowców, pracowników akademickich, dostawców energii, organizacje społeczne i instytucje statystyczne. Gromadzi, harmonizuje i analizuje dane z wielu źródeł w całym kraju, w tym dane statystyczne, zbiory danych administracyjnych i dane od podmiotów sektorowych, opracowuje wskaźniki ubóstwa energetycznego i śledzi trendy w czasie.

Zapewniając rzetelną i wiarygodną bazę dowodową, ONPE wspiera projektowanie, precyzyjne ukierunkowanie oraz ocenę polityk publicznych. Umożliwia tym samym władzom lepsze zrozumienie, kogo dana polityka obejmuje, gdzie występują jej oddziaływania i jakie są ich przyczyny, a także sprzyja ciągłemu uczeniu się oraz adaptacyjnemu dostosowywaniu działań publicznych.

Źródło: ONPE [oficjalna strona](#)



## **Opracowanie interdyscyplinarnych zbiorów danych łączących wskaźniki społeczne, budowlane i energetyczne.**

Skuteczne wdrażanie nowych przepisów zależy od trafnej identyfikacji i właściwego priorytetyzowania gospodarstw domowych wymagających wsparcia. Państwa członkowskie powinny umożliwić odpowiedzialne współdzielenie danych, na przykład między rejestrami budynków, dostawcami energii, bazami danych pomocy społecznej oraz systemami wsparcia dochodowego, przy jednoczesnym zapewnieniu jasnych zasad zarządzania danymi i ochrony prywatności. Takie podejście umożliwia podejmowanie wczesnych interwencji, zanim pojawią się zaległości płatnicze lub ryzyko odłączenia dostaw energii.

### **(3) Skuteczne ukierunkowanie wsparcia i uproszczenie dostępu**

#### **Zapewnienie spójności Społecznego Funduszu Klimatycznego z istniejącymi programami renowacji i efektywności energetycznej**

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby inwestycje finansowane ze Społecznego Funduszu Klimatycznego (SCF) uzupełniały, a nie dublowały działania realizowane w ramach EPBD i EED. Oznacza to strategiczne wykorzystanie SCF do:

- wypełniania luk w istniejących programach (np. bezzwrotne dotacje dla gospodarstw domowych o niskich dochodach);
- finansowania działań wspierających (np. OSS oraz zaufanych lokalnych pośredników);
- kierowania wsparcia do budynków o najgorszych parametrach energetycznych, zgodnie z priorytetami określonymi w KPRB.

#### **Uproszczenie dostępu dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz zapewnienie ciągłości wdrażania na poziomie lokalnym**

Złożone procedury aplikacyjne pozostają jedną z głównych barier dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Państwa członkowskie powinny upraszczać weryfikację kwalifikowalności, umożliwiać składanie wniosków za pośrednictwem służb społecznych lub punktów kompleksowej obsługi (OSS) oraz, w miarę możliwości, ograniczać zakres wymaganej dokumentacji.

#### **DORADZTWO ENERGETYCZNE REALIZOWANE PRZEZ INSTYTUCJE SPOŁECZNE ORAZ UPROSZCZONY DOSTĘP DO WSPARCIA: PRZYKŁADY Z NIEMIEC I AUSTRII**

W Niemczech program Stromspar-Check zapewnia dostosowane do potrzeb doradztwo w zakresie oszczędzania energii gospodarstwom domowym o niskich dochodach, realizowane w formie wizyt domowych przez przeszkolonych doradców z organizacji społecznych, we współpracy z samorządami oraz instytucjami federalnymi. Program wspiera redukcję rachunków za energię poprzez doradztwo behawioralne, wdrażanie drobnych środków poprawy efektywności energetycznej oraz ułatwiony dostęp do publicznych instrumentów wsparcia. Weryfikacja uprawnień oraz procesy aplikacyjne są często prowadzone przy wsparciu służb społecznych, co znacząco ogranicza bariery administracyjne dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji

W Austrii funkcjonują zbliżone rozwiązania, realizowane m.in. przez Caritas Austria oraz regionalne służby doradztwa energetycznego. Programy te koncentrują się na spersonalizowanym wsparciu świadczonym przez zaufanych pośredników, ściśle współpracujących z systemem pomocy społecznej. Dzięki temu gospodarstwa domowe otrzymują pomoc w poruszaniu się po dostępnych środkach poprawy efektywności energetycznej, procesach renowacyjnych oraz instrumentach wsparcia finansowego.

*Źródło: Stromspar-Check [oficjalna strona](#)*

### **Zapewnienie wieloletnich mandatów dla punktów kompleksowej obsługi (OSS) oraz lokalnych pośredników**

Krótkoterminowe lub projektowe finansowanie punktów kompleksowej obsługi (OSS) prowadzi do fragmentacji działań i podważa zaufanie odbiorców. Zapewnienie wieloletnich mandatów (np. na okres 3–5 lat) umożliwi OSS oraz lokalnym pośrednikom:

- funkcjonowanie jako stabilne punkty pierwszego kontaktu dla gospodarstw domowych w ramach wielu programów finansowania;
- utrzymanie wykwalifikowanego personelu oraz specjalistycznej wiedzy, aby lepiej wspierać odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji;
- ciągłe wspieranie gospodarstw domowych na wszystkich etapach procesu renowacji lub poprawy efektywności energetycznej, zamiast ograniczania się do pojedynczych, odrębnych interwencji.

### **Wspieranie komplementarnych narzędzi finansowych oraz alternatywnych instrumentów finansowania**

Należy wspierać stosowanie komplementarnych narzędzi finansowych oraz alternatywnych instrumentów finansowania, takich jak mechanizmy rozliczeń podatkowych, spłata kosztów poprzez rachunki za energię czy fundusze odnawialne. Jednocześnie państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie zabezpieczenia, w tym gwarancje publiczne lub komponenty bezzwrotne, tak aby instrumenty te pozostawały dostępne również dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, odbiorców wrażliwych oraz osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

W przypadku stosowania systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej (EEOs) państwa członkowskie powinny uwzględniać ograniczoną możliwość bezpośredniego wpływu na sposób realizacji działań przez przedsiębiorstwa energetyczne. Z tego względu szczególnie istotne jest wprowadzanie odpowiednich zabezpieczeń, na przykład w formie gwarancji publicznych lub komponentów bezzwrotnych, aby zapewnić, że z mechanizmów tych będą mogły realnie korzystać gospodarstwa domowe o niskich dochodach, odbiorcy wrażliwi oraz osoby dotknięte ubóstwem energetycznym.



**PRZYKŁAD PROGRAMU EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ:  
PROGRAM "CZYSTE POWIETRZE" W POLSCE**

Polski program „Czyste Powietrze”, w szczególności w zrewidowanej wersji wprowadzonej w marcu 2024 r., stanowi silny krajowy przykład ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w obszarze polityki grzewczej i jakości powietrza. Program łączy kryteria dochodowe z oceną efektywności systemów grzewczych, uznając ścisły związek między nieefektywnym ogrzewaniem, wysokimi kosztami energii a niską jakością warunków mieszkaniowych.

Program przewiduje mechanizm prefinansowania dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz możliwość pokrycia do 100% kosztów kwalifikowanych w przypadku najbardziej wrażliwych beneficjentów. Wsparcie to dotyczy przede wszystkim wymiany nieefektywnych i wysokoemisyjnych źródeł ciepła, a także powiązanych działań termomodernizacyjnych, takich jak modernizacja instalacji grzewczych, wymiana okien i drzwi oraz ocieplenie budynku.

Kluczową innowacją zrewidowanej wersji programu jest wprowadzenie operatorów gminnych, finansowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wynagradzanych za poszczególne etapy realizacji. Zapewniają oni bezpośrednie, praktyczne wsparcie beneficjentów, od pierwszego kontaktu aż po zakończenie inwestycji, prowadząc ich krok po kroku przez proces aplikacyjny i wdrożeniowy.

**Źródło:** Program „Czyste powietrze” [oficjalna strona](#)

#### **(4) Zapewnienie ochrony gospodarstw domowych na wszystkich etapach transformacji**

##### **Egzekwowanie zabezpieczeń społecznych przewidzianych w dyrektywie EPBD**

Państwa członkowskie powinny ustanowić jasne wytyczne operacyjne dotyczące:

- limitów wzrostu czynszu oraz zasady neutralności kosztów mieszkaniowych po renowacji;
- zasad zapobiegania eksmisjom związanym z renowacją oraz mechanizmów ich monitorowania;
- wsparcia dla właścicieli lokali wynajmujących mieszkania gospodarstwom domowym znajdującym się w trudnej sytuacji.

##### **Wdrażanie zasad dotyczących odłączania dostaw w ramach EMD wraz z protokołami wczesnej interwencji**

Państwa członkowskie powinny przyjąć jednolite procedury krajowe zobowiązujące sprzedawców energii oraz służby pomocy społecznej do podejmowania działań interwencyjnych, zanim dojdzie do narastania zaległości płatniczych, w tym w szczególności:

- obowiązkowe próby kontaktu z odbiorcą;
- kierowanie spraw do właściwych służb społecznych;
- oferowanie planów ratalnych oraz dostępu do funduszy pomocowych w sytuacjach szczególnych.

Takie podejście zapewnia, że odłączenie dostaw energii staje się środkiem ostatecznym.

**PRZYKŁAD WCZESNEJ INTERWENCJI I PREWENCYJNEJ OCHRONY KONSUMENTÓW:  
PORTUGALSKA INICJATYWA ESPAÇO ENERGIA**

Espaço Energia to ogólnokrajowa sieć lokalnych punktów doradztwa energetycznego, uruchomiona przez rząd Portugalii w celu wspierania gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w procesie transformacji energetycznej. Sieć jest koordynowana na poziomie krajowym, a jej działania realizowane lokalnie poprzez partnerstwa z samorządami, organizacjami konsumenckimi oraz podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Centra są finansowane ze środków publicznych i funkcjonują w ramach istniejących lokalnych struktur wsparcia, co zapewnia ich dostępność dla najbardziej wrażliwych gospodarstw domowych.

Centra Espaço Energia oferują bezpłatne, bezpośrednie wsparcie w zakresie rachunków za energię, taryf oraz zarządzania zadłużeniem, a także pomoc w uzyskaniu socjalnych taryf energetycznych i korzystaniu z instrumentów ochrony konsumentów. Zapewniają również doradztwo dotyczące działań poprawiających efektywność energetyczną oraz dostępnych publicznych programów wsparcia. Pełniąc rolę pierwszego punktu kontaktu, centra łączą doradztwo energetyczne z pomocą społeczną oraz w razie potrzeby kierują gospodarstwa domowe do właściwych instytucji.

**Źródło:** *Espaço Energia Network* [oficjalna strona](#)

## 5 Podsumowanie

Reformy wprowadzone w ramach pakietu „Fit for 55” stworzyły dotychczas najsilniejsze ramy UE służące przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu. Po raz pierwszy obowiązki w zakresie ukierunkowania wsparcia, ochrony odbiorców, partycypacji oraz finansowania zostały spójnie osadzone w wielu aktach prawnych, zapewniając państwom członkowskim kompleksowy zestaw narzędzi do identyfikacji gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, ich ochrony na rynku energii oraz wspierania działań w zakresie renowacji budynków i poprawy efektywności energetycznej.

Kluczowym wyzwaniem na obecnym etapie jest wdrożenie. Skuteczność nowych przepisów będzie zależeć nie od dalszych inicjatyw legislacyjnych, lecz od tego, na ile skutecznie organy krajowe zdołają skoordynować struktury zarządzania, systemy danych, strumienie finansowania oraz mechanizmy ochrony odbiorców. Utrzymująca się fragmentacja kompetencji, ograniczona interoperacyjność zbiorów danych oraz krótkoterminowy charakter wielu programów pozostają istotnymi barierami, które mogą osłabić realny wpływ nawet najlepiej zaprojektowanych zobowiązań na poziomie UE.

W tym kontekście krajowe obserwatoria lub sieci eksperckie stają się fundamentem skutecznego wdrażania nowych przepisów. Zapewniają one trwałą strukturę służącą definiowaniu i aktualizacji wskaźników, analizie danych, projektowaniu działań, monitorowaniu postępów oraz wspieraniu koordynacji między resortami, organami regulacyjnymi, służbami społecznymi i podmiotami lokalnymi. Wzmocnienie tych struktur, zarówno poprzez tworzenie formalnych obserwatoriów, jak i rozwijanie sieci eksperckich przewidzianych w dyrektywie EED, będzie kluczowe dla zapewnienia ciągłości działań, budowy zdolności analitycznych oraz poprawy rozliczalności polityk w dłuższej perspektywie.

Wykorzystując nowe przepisy UE w sposób skoordynowany i strategiczny, państwa członkowskie mogą odejść od traktowania ubóstwa energetycznego jako marginalnego problemu społecznego i włączyć je w rdzeń planowania polityk energetycznych, mieszkaniowych i społecznych. Spójne podejście krajowe, oparte na stabilnych strukturach



instytucjonalnych oraz podejmowaniu decyzji w oparciu o rzetelne dane, będzie kluczowe dla zapewnienia, że transformacja energetyczna przebiega jednocześnie szybko i sprawiedliwie.

## Aneks: Przegląd kluczowych przepisów UE istotnych z perspektywy ubóstwa energetycznego

Niniejszy aneks zawiera pogłębioną analizę przepisów pakietu legislacyjnego „Fit for 55”, które mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia ubóstwa energetycznego. Został on przygotowany jako narzędzie referencyjne dla organów krajowych, podmiotów wdrażających oraz analityków, którzy potrzebują przejrzystego przeglądu obowiązków prawnych wynikających z najnowszych dyrektyw i rozporządzeń UE.

### Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (Dyrektywa EU/2023/1791)

Przekształcona dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (EED) ustanawia wyraźniejsze i bardziej jednoznaczne obowiązki dla państw członkowskich w zakresie uwzględniania ubóstwa energetycznego w politykach efektywności energetycznej.<sup>4</sup> O ile wcześniejsze przepisy UE, w szczególności rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną, zobowiązywały już państwa członkowskie do oceny i raportowania skali ubóstwa energetycznego, o tyle znowelizowana EED wzmacnia te ramy, bezpośrednio wiążąc działania na rzecz efektywności energetycznej z potrzebami osób dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz odbiorców wrażliwych. Dyrektywa ta redefiniuje efektywność energetyczną nie tylko jako narzędzie dekarbonizacji, lecz także jako instrument sprawiedliwości społecznej, nakładając na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że podejmowane działania realnie docierają do gospodarstw domowych najbardziej potrzebujących wsparcia.<sup>5</sup>

### Priorytetyzacja i społeczne ukierunkowanie działań

Dyrektywa EED wprowadza opisową definicję ubóstwa energetycznego, określając je jako “brak dostępu gospodarstwa domowego do podstawowych usług energetycznych, w przypadku gdy takie usługi zapewniają podstawowe poziomy i godziwe standardy życia i zdrowia, w tym do odpowiedniego ogrzewania, ciepłej wody, chłodzenia, oświetlenia i energii do zasilania urządzeń, w odpowiednim kontekście krajowym, obowiązującej krajowej polityce społecznej i innych odpowiednich politykach krajowych, który to brak dostępu jest spowodowany połączeniem różnych czynników, w tym co najmniej zbyt wysokimi cenami, niedostatecznym dochodem do dyspozycji, wysokimi wydatkami na energię oraz niską efektywnością energetyczną budynków mieszkalnych”.<sup>6</sup> Definicja ta ukierunkowuje stosowanie przepisów dyrektywy, lecz nie zastępuje odpowiedzialności państw członkowskich za ustanowienie własnych definicji operacyjnych.

Dyrektywa stanowi, że państwa członkowskie wdrażają środki poprawy efektywności energetycznej i powiązane środki ochrony konsumentów lub działania informacyjne, na zasadzie priorytetu wśród osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, odbiorców wrażliwych, osób w gospodarstwach domowych o niskich dochodach oraz, w stosownych przypadkach, osób zajmujących mieszkańcach mieszkania socjalne.<sup>7</sup> Wymóg ten ma

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej i zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 ([przekształcenie](#))

<sup>5</sup> EED, Art. 8, 21-24

<sup>6</sup> EED, Art. 2(52)

<sup>7</sup> EED, Art. 24(2); zob. również Art. 8(3)



zastosowanie zarówno do systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej<sup>8</sup> jak i środków alternatywnych, wzmacniając obowiązki w zakresie społecznego ukierunkowania wsparcia w porównaniu z poprzednią wersją EED. Wcześniej dyrektywa zobowiązywała państwa członkowskie jedynie do oszacowania liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz w stosownych przypadkach, do wyznaczania orientacyjnych celów w Krajowych Planach w dziedzinie Energii i Klimatu (KPiEK).<sup>9</sup> Przekształcona dyrektywa EED dodatkowo rozwija te ramy, zobowiązując państwa członkowskie do raportowania w ramach cykli sprawozdawczych, w jaki sposób działania w zakresie efektywności energetycznej przyczyniają się do ograniczania ubóstwa energetycznego. Komisja Europejska opublikowała niedawno wytyczne dotyczące wykładni przepisów EED odnoszących się do ochrony konsumentów, w tym art. 21–24. Wytyczne te zachęcają państwa członkowskie do powiązania priorytetyzacji wsparcia z długofalowymi działaniami inwestycyjnymi oraz do spójnego wykorzystywania unijnych i krajowych źródeł finansowania — takich jak Społeczny Fundusz Klimatyczny (SCF), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) w celu łagodzenia skutków dystrybucyjnych transformacji.<sup>10</sup>

### **Wzmocnienie pozycji konsumentów i dostęp do usług**

Dyrektywa EED wzmacnia prawa konsumentów, zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia, aby informacje na rachunkach, warunki umów oraz procedury składania skarg były dostępne, przejrzyste i zrozumiałe dla odbiorców.<sup>11</sup>

Dyrektywa stanowi również, że państwa członkowskie zapewniają utworzenie punktów kompleksowej obsługi (one-stop shops, OSS) lub podobnych mechanizmów, które oferują doradztwo techniczne, administracyjne i finansowe w zakresie poprawy efektywności energetycznej wraz z dedykowanymi usługami dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, odbiorców wrażliwych oraz gospodarstw domowych o niskich dochodach.<sup>12</sup>

W praktyce OSS mają funkcjonować jako pojedyncze punkty kontaktowe, pomagające gospodarstwom domowym w uzyskaniu wsparcia finansowego, dostępie do porad technicznych i audytów energetycznych oraz uzyskaniu informacji w przystępnych formach.

### **Zarządzanie i koordynacja**

Dyrektywa EED stanowi, że państwa członkowskie wspierają ustanowienie lub wyznaczenie sieci ekspertów odpowiedzialnej za gromadzenie danych, opracowywanie wskaźników oraz pogłębianie wiedzy na temat ubóstwa energetycznego.<sup>13</sup> Sieć ekspertów może pełnić funkcję doradczą w zakresie opracowywania wskaźników, zestawów danych istotnych dla ubóstwa energetycznego oraz poprawy koordynacji działań pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za politykę energetyczną, mieszkaniową i społeczną.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> EED Art. 8 i 9

<sup>9</sup> Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną (EU) 2018/1999, Art. 3, 17 i 24

<sup>10</sup> European Commission (2024). [Guidance on consumer-related provisions \(Articles 20–24\) of the Energy Efficiency Directive \(Directive \(EU\) 2023/1791\)](#)

<sup>11</sup> EED Art. 21 and 22

<sup>12</sup> EED Art. 22(3)-(6)

<sup>13</sup> EED Art. 24(4)

<sup>14</sup> EED Art. 24(4)(a)-(d)

Państwa członkowskie są również zachęcane do zapewniania pomocy technicznej podmiotom społecznym oraz lokalnym pośrednikom, w celu wspierania udziału odbiorców wrażliwych w działaniach na rzecz poprawy efektywności energetycznej.<sup>15</sup>

### Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dyrektywa EU/2024/1275)

Przekształcona dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD) wzmacnia powiązanie unijnej polityki renowacji budynków z celami w zakresie włączenia społecznego.<sup>16</sup> Zobowiązuje ona państwa członkowskie do uwzględniania kwestii przystępności cenowej, ochrony konsumentów oraz potrzeb grup wrażliwych w polityce renowacyjnej, tak aby modernizacja zasobu budynków jednocześnie wspierała cele dekarbonizacji oraz poprawę dobrostanu społecznego.

#### Priorytetowe traktowanie grup wrażliwych w zakresie wsparcia renowacji

Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby zachęty finansowe na rzecz renowacji budynków były w pierwszej kolejności kierowane do gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, osób dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz osób mieszkających w lokalach socjalnych.<sup>17</sup>

Państwa członkowskie powinny promować renowacje kompleksowe i etapowe, oferując wyższy poziom wsparcia finansowego, administracyjnego i technicznego dla budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej.<sup>18</sup> Dyrektywa podkreśla konieczność priorytetowego traktowania budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej, ponieważ to właśnie one oferują największy potencjał oszczędności energii oraz poprawy warunków życia mieszkańców.

Publiczne wsparcie finansowe powinno być powiązane z mierzalną poprawą efektywności energetycznej oraz zgodne z krajowymi celami w zakresie energii i klimatu, przy jednoczesnym unikaniu utrwalania zależności od paliw kopalnych. Od 1 stycznia 2025 r. państwa członkowskie nie będą mogły udzielać publicznego wsparcia na instalację indywidualnych kotłów na paliwa kopalne.<sup>19</sup>

#### Zabezpieczenia przed podwyżkami czynszów i eksmisjami

Dyrektywa EPBD wprowadza zabezpieczenia społeczne mające na celu zapobieganie trudnej sytuacji gospodarstw domowych w wyniku realizacji renowacji energetycznych. Państwa członkowskie powinny przeciwdziałać eksmisjom gospodarstw wrażliwych, wynikającym z nieproporcjonalnych podwyżek czynszów po przeprowadzeniu renowacji, oraz zapewnić, aby mechanizmy finansowe przynosiły korzyści zarówno właścicielom, jak i najemcom.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> EED Art. 24(3)

<sup>16</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków ([przekształcenie](#)).

<sup>17</sup> EPBD Art. 17(18)

<sup>18</sup> EPBD Art. 17(16)

<sup>19</sup> EPBD Art. 17(14)-(15)

<sup>20</sup> EPBD Ar. 17(17)-(19)



Państwa członkowskie mogą uzupełniać te zabezpieczenia dodatkowymi środkami, takimi jak systemy wsparcia czynszowego lub limity wzrostu czynszów, a także promować mechanizmy finansowe obniżające koszty początkowe inwestycji, w tym finansowanie doliczane do rachunków, modele „pay-as-you-save” oraz kontrakty efektywności energetycznej.

Przepisy te wzmacniają zasadę neutralności kosztów mieszkaniowych, zgodnie z którą całkowite koszty zamieszkania obejmujące czynsz oraz rachunki za energię, nie powinny wzrastać w wyniku przeprowadzenia renowacji energetycznej.

### **Punkty kompleksowej obsługi (one-stop shops) oraz wsparcie techniczne**

Państwa członkowskie powinny zapewnić dostępność punktów kompleksowej obsługi (one-stop shops, OSS) wspierających proces renowacji budynków. Punkty te powinny oferować inkluzywne wsparcie techniczne skierowane do właścicieli nieruchomości, najemców, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz pośredników finansowych.<sup>21</sup>

Aby zapewnić dostępność tych usług, państwa członkowskie powinny zagwarantować odpowiednie rozmieszczenie punktów kompleksowej obsługi (OSS), w tym co najmniej jeden punkt na 80 000 mieszkańców, jeden punkt na region lub dostępność punktu w odległości nieprzekraczającej 90 minut podróży.<sup>22</sup>

Państwa członkowskie mogą wyznaczyć lub rozszerzyć istniejące punkty kompleksowej obsługi (OSS) utworzone na podstawie dyrektywy EED (art. 22) w celu realizacji funkcji przewidzianych w EPBD, wspierając tym samym koordynację pomiędzy politykami w zakresie efektywności energetycznej a politykami dotyczącymi renowacji budynków.

### **Wymogi w zakresie danych i planowania**

Krajowe Plany Renowacji Budynków (KPRB)<sup>23</sup> powinny zawierać strategię ukierunkowaną na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, uwzględniać potrzeby gospodarstw wrażliwych oraz poprawę stanu budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej.<sup>24</sup>

Państwa członkowskie powinny przeprowadzić konsultacje publiczne dotyczące projektu Krajowego Planu Renowacji Budynków przed jego przekazaniem Komisji Europejskiej, angażując w szczególności władze lokalne i regionalne, partnerów społeczno-gospodarczych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz podmioty działające na rzecz gospodarstw wrażliwych.

Państwa członkowskie powinny dołączyć do ostatecznej wersji Krajowego Planu Renowacji Budynków podsumowanie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych.

Takie włączenie aspektów społecznych do planowania renowacji wzmacnia powiązania pomiędzy polityką budynkową, efektywnością energetyczną a ochroną socjalną,

---

<sup>21</sup> EPBD Art. 18(1)

<sup>22</sup> Art. 18(1)(a)-(e)

<sup>23</sup> Zgodnie z przekształconą dyrektywą krajowe plany renowacji budynków (KPRB) stają się głównym narzędziem strategicznym służącym koordynacji polityki renowacyjnej w państwach członkowskich. Plany te zastępują wcześniejsze długoterminowe strategie renowacyjne i określają krajowe ścieżki działania mające na celu osiągnięcie zerowej emisji w budynkach do 2050 r.

<sup>24</sup> EPBD Art. 3(1)(c); Załącznik II

zapewniając, że strategie renowacyjne przyczyniają się do realizacji szerszych celów w zakresie inkluzywności i przystępności kosztowej

### Spółeczny Fundusz Klimatyczny (Rozporządzenie EU/2023/955)

Spółeczny Fundusz Klimatyczny (SCF) ustanawia pierwszy w Unii Europejskiej dedykowany instrument służący łagodzeniu społecznych skutków wprowadzenia opłat za emisje CO<sub>2</sub> w sektorach budynków i transportu. Fundusz ten łączy uruchomienie nowego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS2) z trwałym mechanizmem rekompensat społecznych oraz inwestycji strukturalnych, zapewniając, że część dochodów z ETS2 zostanie przeznaczona na finansowanie działań wspierających gospodarstwa domowe wrażliwe, mikroprzedsiębiorstwa wrażliwe oraz wrażliwych użytkowników transportu.<sup>25</sup>

#### Cele i zakres

Ogólnym celem Społecznego Funduszu Klimatycznego (SCF) jest wspieranie sprawiedliwej społecznie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej poprzez pomoc tym podmiotom, które są najbardziej dotknięte włączeniem sektora budynków i transportu drogowego do systemu ETS.<sup>26</sup>

Cele szczegółowe SCF obejmują:

- zapewnienie tymczasowego, bezpośredniego wsparcia dochodowego dla gospodarstw domowych oraz użytkowników transportu znajdujących się w trudnej sytuacji, w celu złagodzenia krótkoterminowych skutków wzrostu cen;

oraz

- finansowanie działań strukturalnych i inwestycji ograniczających wykorzystanie paliw kopalnych, takich jak renowacja budynków, systemy ogrzewania i chłodzenia oraz poprawa dostępu do zero- i niskoemisyjnych form mobilności.<sup>27</sup>

Poprzez osadzenie tych instrumentów społecznych w architekturze systemu ETS, SCF dąży do zapewnienia, aby dochody klimatyczne wspierały inkluzywność oraz odporność społeczno-gospodarczą.

#### Plany Społeczno Klimatyczne oraz spójność polityk

Każde państwo członkowskie powinno przygotować Plan Społeczno Klimatyczny (PSK) określający środki i inwestycje mające na celu przeciwdziałanie skutkom wprowadzenia opłat za emisje gazów cieplarnianych dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji oraz użytkowników transportu znajdujących się w trudnej sytuacji.<sup>28</sup>

PSK powinien:

<sup>25</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające [Spółeczny Fundusz Klimatyczny i zmieniające rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>26</sup> SCF Art. 3(1)

<sup>27</sup> SCF Art. 3(2)

<sup>28</sup> SCF Art. 4



- być spójny ze zaktualizowanymi Krajowymi Planami w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK) oraz innymi właściwymi strategiami krajowymi, takimi jak Krajowe Plany Renowacji Budynków i programy efektywności energetycznej; oraz
- być przedkładany Komisji Europejskiej po przeprowadzeniu procesu konsultacji publicznych z władzami lokalnymi i regionalnymi, przedstawicielami partnerów gospodarczych i społecznych, właściwymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacjami młodzieżowymi oraz innymi interesariuszami, zgodnie z art. 10 rozporządzenia (UE) 2018/1999 oraz krajowymi ramami prawnymi.<sup>29</sup>

Państwa członkowskie powinny uwzględnić w Planie Społeczno Klimatycznym podsumowanie procesu konsultacji oraz wskazać, w jaki sposób uwagi i wkład interesariuszy zostały odzwierciedlone w Planie. Komisja Europejska oceni, czy Plan został opracowany w oparciu o konsultacje z interesariuszami, a w razie potrzeby może wspierać państwa członkowskie poprzez udostępnianie przykładów dobrych praktyk w zakresie prowadzenia konsultacji.<sup>30</sup>

### **Finansowanie i alokacja środków**

Społeczny Fundusz Klimatyczny (SCF) jest finansowany z dochodów systemu ETS2. Na lata 2026–2032 przewidziano środki w wysokości do 65 mld euro, które mogą wzrosnąć do około 86,7 mld euro w przypadku rozpoczęcia funkcjonowania ETS2 w 2027 roku.<sup>31</sup>

Jak doprecyzowała Komisja Europejska w październiku 2024 r., państwa członkowskie mogą wnioskować o zaliczkę w wysokości do 13% krajowej alokacji środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego w 2026 roku. Umożliwia to wcześniejsze uruchomienie działań przewidzianych w Planach Społeczno Klimatycznych, jeszcze przed uzyskaniem wpływów z ETS2, oraz zapewnia płynne i stabilne wejście w nowy system opłat za emisje dwutlenku węgla.<sup>32</sup>

Krajowe alokacje środków są obliczane na podstawie wskaźników takich jak poziom dochodów, skala ubóstwa energetycznego i transportowego oraz stopień zależności od paliw kopalnych.<sup>33</sup> Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia co najmniej 25% krajowego współfinansowania, co ma gwarantować współodpowiedzialność za realizację działań.<sup>34</sup>

Do wydatków kwalifikowalnych zaliczają się:

- renowacja budynków przeznaczonych dla gospodarstw domowych wrażliwych oraz zasobu mieszkań socjalnych
- dekarbonizacja systemów ogrzewania i chłodzenia, w tym integracja odnawialnych źródeł energii;
- poprawa dostępu do zrównoważonego i przystępnego cenowo transportu;

---

<sup>29</sup> SCF Art. 4(2), 5 i 6(3)

<sup>30</sup> SCF Załącznik V

<sup>31</sup> SCF Motyw 18; Art. 10

<sup>32</sup> European Commission (2024). "[Ensuring a stable start to Europe's new carbon market for buildings and road transport](#)." 21 October 2024.

<sup>33</sup> SCF Załącznik II

<sup>34</sup> SCF Art. 11(1)

- tymczasowe, bezpośrednie wsparcie dochodowe (ograniczone do maksymalnie 37,5% kosztów Planu); oraz
- pomoc techniczna i działania na rzecz budowania potencjału instytucjonalnego (do 2,5% kosztów).<sup>35</sup>

### Zarządzanie i monitorowanie

Państwa członkowskie są zobowiązane do składania co dwa lata sprawozdań z realizacji Planów Społeczno Klimatycznych (PSK) w krajowych sprawozdaniach z postępów w dziedzinie energii i klimatu.<sup>36</sup>

Monitorowanie opiera się na wspólnych wskaźnikach odzwierciedlających skutki w zakresie ubóstwa energetycznego i transportowego, w tym na liczbie gospodarstw domowych wrażliwych, które otrzymały wsparcie lub skorzystały z działań renowacyjnych.<sup>37</sup> Komisja Europejska dokonuje przeglądu postępów państw członkowskich, może żądać wprowadzenia zmian w planach oraz w przypadku utrzymującego się niewystarczającego poziomu realizacji, ma prawo do realokacji środków po 2030 roku<sup>38</sup>

Wdrażaniu Funduszu towarzyszy ustrukturyzowany dialog społeczno-klimatyczny pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską, który zwiększa przejrzystość procesu oraz wzmacnia zaangażowanie interesariuszy.<sup>39</sup>

### Reforma Rynku Energii Elektrycznej (Dyrektywa EU/2024/1711)

Reforma unijnego modelu rynku energii elektrycznej wprowadza istotne zmiany mające na celu wzmocnienie przystępności cenowej energii, ochrony odbiorców oraz mechanizmów reagowania kryzysowego na rynku wewnętrznym energii elektrycznej. Poprzez zmiany w dyrektywie 2019/944 oraz rozporządzeniu w sprawie rynku energii elektrycznej (2019/943), przyjęte odpowiednio w dyrektywie (UE) 2024/1711 oraz rozporządzeniu (UE) 2024/1747 nowe ramy regulacyjne wzmacniają zabezpieczenia dla odbiorców wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym, doprecyzowują warunki interwencji publicznej oraz promują bardziej inkluzywne formy uczestnictwa w mechanizmach współdzielenia energii.<sup>40</sup>

### Ochrona konsumentów oraz gwarancje dostępu do podstawowych dostaw energii

Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia wszystkim odbiorcom końcowym, w tym odbiorcom wrażliwym oraz odbiorcom dotkniętym ubóstwem energetycznym, dostępu do podstawowych dostaw energii elektrycznej na warunkach przejrzystych, porównywalnych i niedyskryminujących.

Nowy art. 27a określa zasady funkcjonowania sprzedawcy rezerwowego (supplier of last resort), zobowiązując państwa członkowskie do zagwarantowania ciągłości dostaw energii elektrycznej w przypadku wyjścia sprzedawcy z rynku lub gdy gospodarstwo domowe

<sup>35</sup> SCF Art. 8 i 9; Załącznik I

<sup>36</sup> SCF Art. 24

<sup>37</sup> SCF Załącznik IV

<sup>38</sup> SCF Art. 22-24

<sup>39</sup> SCF Art. 26

<sup>40</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1711 z dnia 13 czerwca 2024 r. zmieniająca [dyrektywę \(UE\) 2018/2001 i dyrektywę \(UE\) 2019/944 w odniesieniu do poprawy struktury rynku energii elektrycznej Unii](#), Dz.U. L [2024/1711](#), 16 lipca 2024 r.



napotyka przejściowe trudności z regulowaniem płatności.<sup>41</sup> Przepisy te wzmacniają ramy usługi powszechnej, zapewniając nieprzerwany dostęp do energii elektrycznej dla gospodarstw domowych zagrożonych utratą dostaw.

### **Zakazy odłączania dostaw energii oraz środki zapobiegania zadłużeniu**

**Art. 28a** stanowi, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia ochrony odbiorców wrażliwych oraz odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym przed odłączaniem dostaw energii, w szczególności w okresach występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych lub innych sytuacji nadzwyczajnych.<sup>42</sup> Państwa członkowskie powinny również ustanowić mechanizmy wczesnej interwencji, takie jak usługi zarządzania zadłużeniem, plany ratalne oraz współpracę pomiędzy sprzedawcami energii a służbami społecznymi, w celu rozwiązywania problemów z płatnościami zanim dojdzie do odłączenia dostaw energii.

Obowiązki te wzmacniają odejście od doraźnych działań kryzysowych na rzecz prewencyjnej ochrony konsumentów.

### **Interwencja publiczna oraz reagowanie kryzysowe**

Dyrektywa doprecyzowuje okoliczności, w których państwa członkowskie mogą interweniować w ceny detaliczne energii elektrycznej w celu ochrony odbiorców w czasie kryzysu cenowego.<sup>43</sup> Możliwe jest wprowadzenie tymczasowych taryf regulowanych, ukierunkowanych subsydiów lub równoważnych mechanizmów dla gospodarstw domowych oraz MŚP, pod warunkiem, że interwencje te są proporcjonalne, przejrzyste i ograniczone w czasie.

Nowy **art. 66a** dodatkowo precyzuje kryteria definiowania kryzysu cen energii elektrycznej, umożliwiając państwom członkowskim wdrażanie tymczasowych środków nadzwyczajnych przy jednoczesnym zachowaniu funkcjonowania rynku oraz długoterminowych bodźców inwestycyjnych.

### **Dzielenie się energią oraz udział aktywnych odbiorców**

Zmieniona dyrektywa wyraźnie uznaje prawo odbiorców końcowych, w tym odbiorców wrażliwych oraz odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym, do uczestnictwa w projektach dotyczących dzielenia się energią, takich jak zbiorowa autokonsumpcja czy społeczności energetyczne oparte na odnawialnych źródłach energii.<sup>44</sup> Państwa członkowskie są zobowiązane do usuwania nieuzasadnionych barier oraz do zapewnienia, aby odbiorcy ci mogli korzystać z mechanizmów współdzielenia energii na sprawiedliwych i równych zasadach.

W przypadku projektów dotyczących dzielenia się energią, będących własnością organów publicznych art. 15a ust. 8 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby współdzielona energia elektryczna była dostępna dla odbiorców wrażliwych lub dotkniętych ubóstwem energetycznym, a także dla obywateli należących do tych grup. Państwa

<sup>41</sup> Art. 27a i art. 28 dyrektywy 2019/944 zmienionej dyrektywą 2024/1711

<sup>42</sup> Nowy art. 28a i Art. 29

<sup>43</sup> EMD, Art. 5 i 66a

<sup>44</sup> EMD Art. 15a

członkowskie powinny ponadto „dołożyć wszelkich starań”, aby średnio co najmniej 10% dzielonej energii trafiło do tych grup.

Przepis ten wprowadza konkretny punkt odniesienia w zakresie włączenia społecznego dla publicznie realizowanych projektów współdzielenia energii.

### **Współpraca pomiędzy podmiotami sektora energetycznego a instytucjami społecznymi**

Reforma zachęca do ustrukturyzowanej współpracy pomiędzy dostawcami energii, krajowymi organami regulacyjnymi a instytucjami pomocy społecznej. Państwa członkowskie mogą ustanowić protokoły wymiany danych oraz wspólne mechanizmy wsparcia, mające na celu identyfikację odbiorców zagrożonych ubóstwem energetycznym oraz zapewnienie skoordynowanej pomocy.<sup>45</sup>

Koordinacja ta stanowi uzupełnienie środków zapobiegawczych wprowadzonych w dyrektywach EED i EPBD, wzmacniając powiązania między regulacjami energetycznymi a polityką społeczną.

---

<sup>45</sup> EMD (26)





[energy-poverty-nexus](https://energy-poverty-nexus.org)



[Energy Poverty Nexus](https://www.linkedin.com/company/energy-poverty-nexus)



[Contact us](#)