

TOMASZ MERING¹Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002-5091-9520

DOI : 10.14746/rie.2023.17.11

Polityka przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu UE w latach 2019–2023

Wprowadzenie

W latach 2019–2023 polityka klimatyczna Unii Europejskiej rozwijała się w tempie, które należy uznać za bezprecedensowe: nigdy wcześniej w historii integracji europejskiej, ani w dziejach innych rozwiniętych gospodarek światowych nie przyjęto tak ambitnych planów związanych z ochroną klimatu w przeciągu zaledwie pięciu lat. W efekcie państwa członkowskie UE, od dekad będące w awangardzie krajów wspierających działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego, obrały unikalne w skali całego globu cele tj. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o minimum 55% do 2030 r. w (porównaniu z 1990 r.) oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Przyspieszenie działań na rzecz ochrony klimatu wymagało inicjatywy politycznej i ustawodawczej ze strony Komisji Europejskiej (Ursula von der Leyen, przewodnicząca KE uznała kwestie związane z ochroną klimatu za priorytet swojej kadencji), uzyskania konsensusu politycznego w Radzie Europejskiej, a także większości głosującej w Radzie UE (w praktyce większość aktów prawnych wdrażających pakiet *Fit for 55* przyjmowanych była właśnie w tej procedurze). Wszystkie wspomniane warunki zostały spełnione, w efekcie czego możliwe było uchwalenie kluczowych dokumentów wdrażających agendę klimatyczną, w tym 1) *Europejskiego Zielonego Ładu* mającego charakter strategiczno-planistyczny (listopad 2019), 2) europejskiego prawa o klimacie, które nadało mocy prawnej długo- i średniookresowym celom dotyczącym redukcji gazów cieplarnianych (czerwiec 2021 r.), 3) pakietu *Gotowi na 55*, będącego zbiorem kilkunastu propozycji legislacyjnych obejmujących zarówno nowe, jak i zaktualizowane przepisy implementujące zapisy europejskiego prawa w zakresie ochrony klimatycznej (lipiec–grudzień 2021 r. – znaczna część z nich została przyjęta wiosną 2023 r.).

Proces przyjmowania *acquis communautaire* nie przebiegał bez trudności, na co wpływ miały zarówno sceptyczna postawa, jaką zajęła część państw członkowskich UE wobec propozycji KE (do grupy tej należały przede wszystkim kraje Europy Środkowej i Wschodniej), jak i wybuch kryzysu energetycznego w drugiej połowie 2021 r. Wspomniane okoliczności spowodowały opóźnienia, nie zatrzymując jednak wdrażania „zielonego ładu”, czego domagały się niektóre państwa członkowskie (w tym Polska) oraz część frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim argumentując, że wysokie ceny energii, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o niższych dochodach,

¹ Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0.

mogą stać się rosnącym wyzwaniem dla polityki klimatycznej UE (Simon, 2022). Również zdaniem części badaczy spodziewane i wysokie koszty wiążące się z transformacją energetyczną (ang. *mitigation costs*) mogą utrudniać wdrażanie agendy klimatycznej w przyszłości (Homeyer, Oberthür, Dupont, 2022, s. 132). Teoretycznie, planowana dekarbonizacja europejskich gospodarek ma przyczynić się nie tylko do osiągnięcia zamierzonych celów związanych z ograniczeniem emisyjności, ale również – w długiej perspektywie czasowej – ma zapewnić dostęp do czystej i przystępnej cenowo energii. Jednak, jak wskazuje w swoich badaniach m.in. Fateh Belaïd francuski ekonomista od lat zajmujący się polityką energetyczną, ustalenie ujednoczonych cen emisji dwutlenku węgla bez jednoczesnego wdrożenia odpowiednich mechanizmów rekompensacyjnych oznaczałoby konieczność ponoszenia nieproporcjonalnie wysokich kosztów przez państwa mniej rozwinięte, co w konsekwencji może im utrudnić rozwój „zielonej” i przystępnej cenowo energii (Belaïd, 2022, s. 2).

Celem artykułu jest analiza mechanizmów i instrumentów mających ograniczać skutki społeczne związane z polityką klimatyczną, wdrażanych zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i narodowym. Rozważania uwzględniają dwie perspektywy czasowe, tj. krótkookresową, wyznaczoną poprzez ostatni kryzys energetyczny oraz średniookresową, a więc zgodną z harmonogramem działań określonych w europejskim prawie o klimacie. W artykule starano się uzyskać odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: 1. jak przebiegał proces tworzenia podstaw prawno-instytucjonalnych polityki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu UE w ostatnich latach? 2. jaki jest związek między wspomnianą polityką a innymi działaniami podejmowanymi na poziomie europejskim, w tym przede wszystkim w obszarze ochrony klimatycznej? W artykule wykorzystano metodę analizy dokumentów, której celem była identyfikacja głównych dyskursów związanych z przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu widocznych w aktach prawnych oraz dokumentach programowych i strategicznych przyjętych na poziomie Unii Europejskiej w ostatnim okresie. Założono tu, że pojawiające się w europejskich dokumentach propozycje instrumentów można przypisać do dwóch szerokich grup, tj. efektywności energetycznej oraz wsparcia socjalnego.

Artykuł składa się z trzech części oraz zakończenia. W pierwszej scharakteryzowano pojęcie ubóstwa energetycznego, w drugiej przedstawiono główne zapisy dotyczące ograniczania i przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w dokumentach kształtujących politykę klimatyczną UE, w trzeciej przeanalizowano działania podejmowane w omawianym obszarze w okresie kryzysu energetycznego, a w części finalnej poddano analizie główne instrumenty finansowe. Całość kończy się podsumowaniem, w którym sformułowano główne wyzwania wynikające z rozwoju inicjatyw wspólnotowych w obszarze ograniczania ubóstwa energetycznego.

Ubóstwo energetyczne: kwestie definicyjne, pomiar, przyczyny zjawiska oraz metody przeciwdziałania

Prowadzona od początku lat 90. debata naukowa i ekspercka na temat ubóstwa energetycznego ogniskowała się wokół zagadnień związanych ze: zdefiniowaniem tego pojęcia, określeniem czynników warunkujących jego powstanie, pomiarem tego zjawiska

oraz określeniem instrumentów polityk publicznych, które mogą przeciwdziałać jego skutkom. Jedno z pierwszych ujęć definicyjnych zostało zaproponowane przez brytyjską pionierkę badań nad ubóstwem energetycznym Brendę Boardman, w 1991 r.; ubóstwo energetyczne według tej Autorki miało charakter relatywny i było określone jako sytuacja, w której gospodarstwo domowe przeznaczają więcej niż 10% dochodu na zabezpieczenie podstawowych potrzeb związanych z zaopatrzeniem w energię (Boardman, 1991, s. 227). W kolejnych latach przeważał pogląd, że ubóstwo energetyczne powinno być raczej ujmowane w kategoriach absolutnych, poprzez (dodajmy: dość ogólnie ujęty) koszyk usług związanych z zaopatrzeniem gospodarstw domowych w energię.

W wyniku rozwoju polityk klimatycznych w ostatniej dekadzie zaczęto utożsamiać całość społecznych kosztów dekarbonizacji z pojęciem ubóstwa energetycznego, co jednak nie doprowadziło do rozstrzygnięcia zasadniczego dylematu dotyczącego natury tej kwestii społecznej. Ubóstwo energetyczne może oznaczać zarówno sytuację, w której gospodarstwa domowe nie mają w ogóle lub jedynie ograniczony dostęp do źródeł energii, lub też może być rozumiane w kategoriach dochodowych, jako brak wystarczających środków finansowych np. na należyte ogrzanie mieszkania zimą. W pierwszym przypadku uwaga badaczy zainteresowanych przede wszystkim, chociaż nie tylko, sytuacją ludności w państwach rozwijających się, skupia się na istniejących systemach zasilania w energię, technologiach grzewczych, czy też liniach przesyłu energii elektrycznej, ponieważ brak należytej infrastruktury skutkować będzie wykluczeniem energetycznym. W drugim przypadku kwestie energetyczne są postrzegane jako jedna z przyczyn powstania ubóstwa dochodowego, jednak pomiar tego zjawiska napotyka na trudności wiążące się z koniecznością określenia wysokości kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych. Wielkość tych wydatków jest uzależniona od szeregu czynników strukturalnych, klimatycznych i innych, stąd przyjęcie uniwersalnej definicji ubóstwa energetycznego w kategoriach dochodowych nie jest zadaniem prostym.

W zaistniałej sytuacji, formułowane w ostatnich latach definicje ubóstwa energetycznego obejmują te dwa wymiary i mają dość ogólny charakter. W 2020 r. Komisja Europejska zdefiniowała ubóstwo energetyczne jako „sytuację, w której gospodarstwa domowe nie mają dostępu do podstawowych usług energetycznych”, wskazując jednocześnie, że „odpowiednie ogrzewanie, chłodzenie, oświetlenie i energia do zasilania urządzeń to niezbędne usługi, które stanowią fundament godnego poziomu życia i zdrowia, a dostęp do nich ma zasadnicze znaczenie dla włączenia społecznego i utrzymania spójności społecznej” (Komisja Europejska, 2020a, s. 1). Z kolei eksperci centrum doradczego ds. ubóstwa energetycznego (Energy Poverty Advisory Hub – EPAH), wskazali na aspekty dochodowe, stwierdzając: „Ubóstwo energetyczne występuje, gdy rachunki za energię stanowią wysoki procent dochodów konsumentów, co może wpływać na ich zdolność do pokrycia innych wydatków. Ubóstwo może również wystąpić, gdy konsumenci są zmuszeni do zmniejszenia zużycia energii w swoich gospodarstwach domowych, co w konsekwencji wpływa na ich zdrowie fizyczne i psychiczne oraz samopoczucie. Dodatkowo, niewystarczający dochód rozporządzalny, wysokie wydatki na energię i niska efektywność energetyczna domów przyczyniają się do występowania tego zjawiska” (EPAH, 2023).

O ile w przypadku definicji omawianego pojęcia możemy mówić o wypracowaniu szerokiego konsensusu, to określenie uniwersalnego zestawu warunków prowadzą-

cych do ubóstwa energetycznego okazało się być bardzo trudne. Większość autorów jest zdania, że zjawisko to ma charakter wielowymiarowy, a wśród czynników wpływających na dostępność usług energetycznych wymieniano: warunki klimatyczne, czynniki strukturalne o charakterze społeczno-politycznym oraz ekonomicznym (wysokość dochodu), charakter rynku energetycznego, a także rozwiązania systemowe przyjęte w obszarze polityk publicznych, w tym polityki gospodarczej (Rademaekers, Yearwood, Ferreira, Pye, Hamilton, Agnolucci, Grover, Karásek, Anisimova, 2016, s. 12).

Skala występowania ubóstwa energetycznego, jak i jego przyczyny znacznie różnią się więc pomiędzy poszczególnymi państwami Unii Europejskiej, co z kolei prowadzi do trudności związanych z pomiarem tego zjawiska, w tym w szczególności – z ustanowieniem jednej, uniwersalnej miary w skali europejskiej (Tomson, Bouzarovski, 2017, s. 879). W ostatnim czasie prace nad stworzeniem wskaźników uległy jednak wyraźnemu przyspieszeniu. W wydanym w zeszłym roku raporcie centrum doradczego ds. ubóstwa energetycznego (Energy Poverty Advisory Hub – EPAH) wymieniono trzy szerokie sposoby pomiaru tego zjawiska, tj. metodę subiektywną – na podstawie samodzielnie zgłaszanych ocen mieszkańców dotyczących komfortu cieplnego i warunków mieszkaniowych; relatywną, opartą na wydatkach za energię, które są porównywane z dochodami oraz bezpośrednią – na podstawie pomiarów dotyczących komfortu cieplnego i stanu technicznego budynków (Palma, Gouveia, 2022, s. 12). Dodatkowo, biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie uwarunkowań krajowych, państwa narodowe prowadzą prace nad przyjęciem narodowych miar ubóstwa energetycznego. W Polsce Główny Urząd Statystyczny posługuje się pięcioma podstawowymi wskaźnikami, którymi są: 1) wysokie koszty, niskie dochody, 2) podwójna mediana wydatków na energię, 3) zdolność do terminowego opłacania rachunków, 4) budynek z przeciekającym dachem, 5) niewystarczający komfort cieplny (GUS, 2021, s. 4). Warto również dodać, że wspomniane metody pomiaru wykorzystywane są w Polsce wyłącznie w celach analitycznych tj. póki co żadna z nich nie stanowi oficjalnej stopy ubóstwa energetycznego, która mogłaby być wkomponowana w istniejący system zabezpieczenia społecznego.

Z podobnym zróżnicowaniem mamy do czynienia w przypadku prób kodyfikowania instrumentów wsparcia gospodarstw domowych i przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. W wydanym w 2015 r. raporcie *think-thanku* Insight Energy wymieniono pięć szerokich grup instrumentów polityk, do których należą: transfery finansowe, które wspierają dochody gospodarstw domowych mających problemy z regulowaniem rachunków za dostawę energii; dodatkowa ochrona konsumencka, która polega np. na zakazie natychmiastowego wstrzymania dostaw energii w przypadku wystąpienia zaległości w opłatach; wspieranie efektywności energetycznej w postaci np. dotacji przekazywanych na termomodernizację lub dopłat do zakupu urządzenia grzewczego; instrumenty „miękkie” o charakterze informacyjnym, których zadaniem jest podniesienie wiedzy konsumentów na temat istniejących taryf cen energii elektrycznej, czy też dostępnych programów rządowych w zakresie termomodernizacji (Pye, Dobbins, Baffert, Brajković, Grgurev, De Miglio, Deane, 2015, s. 45).

Chociaż przedstawiony powyżej zestaw instrumentów znajduje zastosowanie we wszystkich państwach Unii Europejskiej, to są one w zróżnicowany sposób wdrażane

na szczeblu krajowym. We wspomnianym powyżej raporcie, a także innych publikacjach (por. Primc, Slabe-Erker, 2021, s. 33), zaproponowano generalną typologię polityk przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, w której wyróżniono jej dwa zasadnicze rodzaje – w zależności od obszaru polityki publicznej, w którym jest ona realizowana. Pierwszy model możemy określić jako socjalny – działania związane z ochroną konsumentów wrażliwych i przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu są prowadzone w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, a problemy z dostępnością energii postrzegane są przede wszystkim jako konsekwencję niskich dochodów (bez wyszczególnienia ubóstwa energetycznego jako oddzielnej kwestii społecznej). Dla tego modelu charakterystyczne jest posługiwanie się transferami socjalnymi (pierwszy spośród wymienionych powyżej instrumentów), których celem jest wsparcie dochodów gospodarstw domowych mających problemy z zapłatą za rachunki za energię. W drugim modelu ubóstwo energetyczne jest traktowane jako oddzielna kwestia społeczna mająca swoje źródło w wysokich kosztach zaopatrzenia w ciepło, stąd podstawowym celem prowadzonych działań jest podnoszenie efektywności energetycznej gospodarstw domowych. Stosowane tutaj instrumenty znajdują się poza klasycznym repertuarem systemu zabezpieczenia społecznego i obejmują przede wszystkim dotacje oraz ulgi podatkowe, które mają skłaniać właścicieli domostw do podejmowania inwestycji w termomodernizację oraz inne energooszczędne rozwiązania. Autorzy wspomnianego raportu zaliczyli do modelu socjalnego państwa Europy Północnej (w tym m.in. Niemcy i Skandynawię) oraz część krajów Europy Środkowej Wschodniej (Polska i Czechy). Z kolei w modelu efektywności energetycznej uwzględniono większość krajów Europy Południowej, a także – niektóre państwa z naszego regionu (Słowacja, Węgry). Zidentyfikowano również model mieszany (Francja oraz Portugalia), w którym wdrażane są jednocześnie dwa typy instrumentów (tj. wsparcie socjalne oraz inwestycje w efektywność energetyczną), a także kilka państw, których nie udało się przypisać do żadnej z wymienionych grup (Pye, Dobbins, Baffert, Brajković, Grjurev, De Miglio, Deane, 2015, s. 33).

Ubóstwo energetyczne w dokumentach wdrażających *Europejski Zielony Ład*

Kształtowanie krajowych systemów zabezpieczenia społecznego jest w świetle prawa europejskiego domeną państw narodowych. Kompetencje unijne są tutaj niewielkie, co wynika przede wszystkim z podtrzymania w zapisach traktatu z Lizbony wymogu głosowania jednomyślnego we wszystkich kwestiach wiążących się z systemami zasiłków społecznych (Mering, 2011, s. 40). W praktyce, wspomniane ograniczenia traktatowe powodują, że nie ma możliwości tworzenia aktów prawa wtórnego UE, które harmonizowałyby krajowe systemy zabezpieczenia społecznego w zakresie przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. W zaistniałej sytuacji, od początku lat 2000 polityka społeczna UE rozwijana była przede wszystkim w oparciu o mechanizmy tzw. otwartej metody koordynacji (omk), stanowiącej zinstytucjonalizowaną formę współpracy pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi UE. Omk, która składała się ze ściśle określonych elementów proceduralnych, w tym przede wszystkim z wytyczania celów na poziomie wspólnotowym i jej dalszej realizacji na

poziomie narodowym, co mocno odróżnia ją od tradycyjnej metody wspólnotowej poprzez brak stosowania instrumentów regulacyjnych i prawnych (ang. *soft law*). Wspomniane uwarunkowania konstytucyjne powodowały, że polityka społeczna UE była postrzegana jako stosunkowo „słaba” i mająca drugoplanowy charakter wobec inicjatyw wspólnotowych podejmowanych w obszarze gospodarki i jednolitego rynku (Copeland, 2019), co skłoniło unijnych decydentów do jej relatywnego wzmocnienia poprzez inkorporowanie w 2017 r. treści społecznych (zgodnie z zasadami „Europejskiego filaru praw socjalnych”) do Europejskiego semestru, stanowiącego dziś podstawowy proces koordynacji polityki społeczno-gospodarczej UE (Vesan, Corti, Sabato, 2021, s. 284).

W efekcie, działania związane z przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu podlegają obecnie koordynacji wspólnotowej w ramach Europejskiego semestru, który jednak w dalszym ciągu opiera się głównie na tzw. miękkich instrumentach i współpracy z państwami członkowskimi. Jednocześnie, w przypadku ochrony osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, koordynacja została wyraźnie wzmocniona instrumentami finansowymi, w tym przede wszystkim utworzeniem w 2021 r. Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (stanowi on obecnie część polityki strukturalnej UE) oraz zapowiedzią ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego (ma zacząć działać w 2026 r.). Poniżej przedstawiono podstawowe zapisy dotyczące instrumentów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu oraz mechanizmom ich wdrażania, jakie zostały przyjęte na poziomie wspólnotowym w latach 2019–2023.

Przyjęty w 2019 r. *Europejski Zielony Ład* ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju polityki klimatycznej UE: po raz pierwszy w historii integracji europejskiej kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego zostały uznane za cele kluczowe w ramach istniejącego systemu średnio- i długookresowego planowania strategicznego, a sam „zielony ład” stanowi obecnie główną strategię rozwojową UE (warto przypomnieć, że nie zdecydowano się na kontynuację realizacji strategii Europa 2020). W swoim komunikacie Komisja Europejska (przynajmniej w warstwie retorycznej) starała się wskazać, że cele związane z ochroną środowiska naturalnego są tak samo ważne jak cele społeczne, stwierdzając, że „transformacja [energetyczna – przyp. TM] musi przebiegać zarazem w sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu sposób [...]” (Komisja Europejska, 2019, s. 2), czemu służyć ma m.in. ustanowienie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Komisja Europejska, 2019, s. 9). Co znamienne jednak, w dokumencie samej kwestii ubóstwa energetycznego nie poświęcono wiele miejsca. Komisja Europejska wskazała tu jedynie konieczność tworzenia „programów finansowania renowacji domów”, które „mogą obniżyć rachunki za energię i jednocześnie pomóc środowisku” (Komisja Europejska, 2019, s. 7).

Sytuacja ta zmieniła się w październiku 2020 r., w którym wydano zalecenia, stanowiące zbiór zasad i instrumentów dotyczących przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Zgodnie z logiką otwartej metody koordynacji, *gros* działań przypisano państwom członkowskim (powinny one znaleźć swoje odzwierciedlenie w krajowych planach na rzecz energii i klimatu², a instytucje europejskie przyjęły tu rolę koordynacyjną). Wśród siedmiu zaleceń znalazły się m.in. nawoływania do przyspieszenia

² Do tej pory państwa członkowskie przygotowały plany w 2019 r. Aktualizacje planów miały zostać przekazane Komisji Europejskiej do 30 czerwca 2023 r.

krajowych prac analitycznych związanych z definiowaniem oraz pomiarem omawianego zjawiska, zachęty do tworzenia zintegrowanych powiązań obejmujących środki polityki socjalnej i poprawę efektywności energetycznej oraz wskazanie do udzielania pomocy celowej, tj. takiej, „która będzie trafiać przede wszystkim do gospodarstw domowych o niskich dochodach w tych kategoriach beneficjentów, którzy mają bardzo ograniczone zasoby własne i ograniczony dostęp do kredytów komercyjnych” (Komisja Europejska, 2020a, s. 7). Jednocześnie, powtórnie wskazano na główny środek oddziaływania: „Kluczowym elementem Zielonego Ładu jest fala renowacji, która jest istotną inicjatywą mającą na celu pobudzenie renowacji strukturalnej budynków prywatnych i publicznych, a co za tym idzie stymulowanie odbudowy gospodarczej i rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego” (Komisja Europejska, 2020a, s. 2).

Logika interwencji, dająca prymat instrumentom skierowanym w stronę podwyższenia efektywności energetycznej nad wsparciem socjalnym została powtórzona w wydanym w tym samym roku komunikacie KE zatytułowanym „Fala renowacji”, w którym po raz kolejny powiązано problem ubóstwa energetycznego ze złym stanem budynków mieszkalnych: „Ubóstwo energetyczne pozostaje poważnym wyzwaniem dla milionów Europejczyków. [...] Ogólnie rzecz biorąc, budynki odpowiadają za około 40% całkowitego zużycia energii w UE i 36% jej emisji gazów cieplarnianych z sektora energii” (Komisja Europejska, 2020b, s. 2). Podobne ujęcie znajdujemy w kluczowym dla rozwoju polityki klimatycznej UE komunikacie *Gotowi na 55*. Wskazano w nim, że koszty wynikające z planowanego rozszerzenia stosowania rynkowych instrumentów w dziedzinie energii (tj. z objęcia systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych budynków mieszkalnych, budynków użyteczności publicznej oraz transportu) będą rekompensowane polityką redystrybucyjną, częściowo finansowaną ze środków Społecznego Funduszu Klimatycznego (Komisja Europejska, 2020a, s. 5).

Zapobieganie ubóstwu energetycznemu w okresie wzrostu cen

Ambitne plany w zakresie ochrony klimatu skonfrontowały się z wybuchem kryzysu energetycznego, którego symptomy w postaci wzrostu cen stały się widoczne w drugiej połowie 2021 r., na co wpływ miało zarówno ożywienie gospodarcze związane z zakończeniem pandemii COVID-19, jak i ograniczenie dostaw gazu z Rosji (częściowo to ostatnie wyniknęło z odejścia od podpisywania długoterminowych kontraktów na dostawy tego surowca). Drugim wymiarem rozwijającego się kryzysu były problemy związane z zapewnieniem surowców energetycznych i w konsekwencji – ich niewystarczającą podażą. Zaistniała sytuacja miała bardzo negatywne konsekwencje dla gospodarek europejskich, które były uzależnione od dostaw z Rosji³. Geopolityczne zagrożenia związane z zależnością od dostaw z Rosji w pełni ujawniły się w lutym 2022 r., kiedy Federacja Rosyjska rozpoczęła zbrojną napaść na Ukrainę. Inwazja przyczyniła się do dalszego wzrostu cen energii, a jednym z jej istotnych efektów było ogłoszenie przez Unię Europejską pierwszego embarga na dostawę su-

³ Zapotrzebowanie na surowce energetyczne było realizowane poprzez dostawy z Rosji w 40% jeśli chodzi o gaz ziemny, w 25% jeśli chodzi o ropę naftową oraz w 45% w przypadku węgla.

rowców kopalnych z Federacji Rosyjskiej (kwiecień, maj 2022 r.), na co ta ostatnia odpowiedziała dalszym ograniczaniem przesyłu gazu.

Wspomniana sytuacja wpłynęła na proces wdrażania europejskiego prawa związanego z realizacją *Europejskiego Zielonego Ładu*, jednocześnie mocno uwypuklając istniejącą od początku XXI wieku różnicę zdań pomiędzy państwami Europy Zachodniej a krajami Europy Środkowej i Wschodniej odnośnie rozwoju polityki klimatycznej UE (Bocquillon, Maltby, 2017, s. 88). Stanowisko państw naszego regionu najmocniej artykułowała Polska, która już wcześniej sceptycznie odnosiła się do wielu zapisów „zielonego ładu”, wskazując, że przyjęty przez Komisję Europejską projekt nie uwzględniał ryzyka geopolitycznego związanego ze znacznym uzależnieniem gospodarek europejskich od surowców kopalnych z Rosji. Zachowawcza postawa wobec rozwoju polityki klimatycznej wynikała również ze struktury sektora energetycznego w Polsce, który w dużym stopniu opiera się na własnych zasobach węgla kamiennego, co rodziło uzasadnione obawy związane ze spodziewaną koniecznością ponoszenia wysokich kosztów wiążących się z transformacją energetyczną. W efekcie Polska wspólnie z Węgrami nastawione niechętnie do zaproponowanego celu neutralności klimatycznej opóźniały jego przyjęcie przez wiele miesięcy tj. do grudnia 2020 r. (Eckert, 2021, s. 81). Należy jednocześnie zauważyć, że społeczne koszty transformacji energetycznej były kwestią podnoszą nie tylko przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej, ale również przez część tzw. starych członków UE, w tym przez Francję doświadczoną głośnymi protestami ruchu tzw. żółtych kamizelek, które zostały wywołane przez wzrost opodatkowania (a w konsekwencji – cen) ropy naftowej (Simon, 2018), a także przez Parlament Europejski (Agence Europe, 2020).

Wbrew tym obawom, w przeprowadzonej w lipcu 2021 r. ocenie skutków wdrożenia „zielonego ładu” Komisja Europejska prognozowała, że osiągnięcie celu 55-procentowej redukcji emisji nie doprowadziłoby średnio do wyższych kosztów energii lub paliw jako udziału w dochodach rozporządzalnych gospodarstw domowych. Jednakże, jak zauważono w tym samym dokumencie, obciążenia związane z transformacją energetyczną będą wyraźnie odczuwane poprzez gospodarstwa domowe o niższych dochodach, w szczególności w mniej zamożnych państwach członkowskich UE (European Commission, 2021, s. 124). Problem wysokich cen energii został więc formalnie dostrzeżony, jednak (przynajmniej w początkowej fazie rozwoju kryzysu energetycznego) na poziomie europejskim nie zaproponowano wspólnych i skoordynowanych działań w tym zakresie.

Jesienią 2021 r. ceny energii znalazły się na szczycie agendy UE, a Rada Europejska omawiała tę kwestię w październiku i grudniu. Na październikowym szczycie Polska, wspierana przez Czechy i Węgry wezwała do rewizji lub odroczenia wdrażania wszystkich elementów pakietu *Fit for 55*, które mogłyby podnieść ceny energii, ze „szczególnym naciskiem” na ETS i proponowaną rewizję dyrektywy w sprawie opodatkowania energii (Homeyer, Oberthür, Dupont, 2022, s. 129). Komisja nie przychyliła się do tego głosu, zamiast tego wskazując konieczność podjęcie krótkookresowych działań osłonowych, które w tym momencie (październik 2021 r.) były już wdrażane na poziomie narodowym w większości państw członkowskich UE. Jednocześnie, w dłuższej perspektywie czasowej Komisja opowiedziała się za przyspieszeniem wdrażania „zielonego ładu”, stwierdzając, że dzięki temu UE będzie „bardziej

efektywna w wykorzystywaniu energii, mniej zależna od paliw kopalnych i bardziej odporna na skoki cen energii” (Komisja Europejska, 2021b, s. 8).

W efekcie, działania związane z wsparciem gospodarstw domowych i sektora przedsiębiorstw w obliczu wzrostu cen prowadzone były głównie na poziomie krajowym. Jak wyliczyli eksperci *think tanku* Bruegel było to wsparcie znaczne, które w samym okresie wrzesień 2021–styczeń 2023 r. stanowiło równowartość m.in. 7,4%, 6,8%, 5,7%, 2,2% Produktu Krajowego Brutto odpowiednio w przypadku Niemiec, Malty, Bułgarii oraz Polski. Co znaczące, *gros* pomocy udzielonej gospodarstwom domowym miało charakter powszechny, przede wszystkim w postaci obniżki cen energii (głównie – poprzez redukcję stawek podatku VAT, co stanowiło 60% wartości całości pakietów pomocowych) oraz świadczeń powszechnych (20% udzielonej pomocy). Wspomniane dane wskazują, że podstawowym celem polityk fiskalnych realizowanych w omawianym okresie było ograniczanie wzrostu cen (tj. wsparcie antyinflacyjnej polityki pieniężnej), a nie zwalczanie ubóstwa energetycznego. Środki celowe, tj. uzależnione od dochodu świadczenia społeczne oraz preferencyjne stawki cenowe dla tzw. odbiorców wrażliwych stanowiły bowiem znikomą część pakietów pomocowych (Sgaravatti, Tagliapietra, Trasi, Zachmann, 2021).

W marcu 2022 r. Rada Europejska zdecydowała o konieczności jak najszybszego ograniczenia zależności gospodarek europejskich od importu energii z Rosji, a w maju tego samego roku Komisja Europejska przedstawiła długo oczekiwany w tej sprawie tzw. *Plan REPowerEU* (Komisja Europejska, 2022). Jego podstawowe cele koncentrowały się wokół dywersyfikacji dostaw energii (w tym przede wszystkim – znalezienia alternatywnych wobec importowanych z Rosji surowców kopalnych źródeł energii), zapewnienia przystępnych cenowo dostaw energii (głównie poprzez magazynowanie gazu), inwestowania w odnawialne źródła energii oraz oszczędzania energii (głównie w drodze zmniejszenia zapotrzebowania na gaz i prąd). Choć skoordynowanie działań państw członkowskich przez inicjatywę Komisji Europejskiej przyniosło oczekiwane rezultaty przede wszystkim jeśli chodzi o ograniczenie zależności UE od surowców sprowadzanych z Rosji, to inicjatywa ta w niewielkim stopniu wpłynęła na unijną agendę związaną z przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu. Teoretycznie, największy wpływ powinny mieć tutaj działania podejmowane w obszarze oszczędzania energii zachęcające państwa członkowskie do wprowadzania innowacyjnych schematów dotacyjno-zasiłkowych, które łączyłyby systemy zabezpieczenia społecznego z inwestycjami mającymi na celu podwyższenie efektywności energetycznej domostw. W rzeczywistości, ze względu na wielokrotnie wskazywaną powyżej słabość rozwiązań ustrojowych, Komisja Europejska nie dysponowała instrumentami, które mogłyby zmusić państwa członkowskie do wspomnianych reform, i w efekcie – tylko niektóre z nich na takie rozwiązania się zdecydowały (Tagliapietra, 2022).

Instrumenty finansowe

Koszty wdrażania polityki klimatycznej UE, w tym przede wszystkim te związane z planowanym na 1 stycznia 2027 r. wprowadzeniem opłat za emisję dwutlenku węgla w sektorach transportu i budynków mieszkalnych mają być łagodzone poprzez polity-

kę redystrybucyjną finansowaną ze środków zgromadzonych w Europejskim Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Społecznym Funduszu Klimatycznym. Powstanie pierwszego z nich zostało zapowiedziane przez Komisję Europejską przy okazji ogłoszenia *Europejskiego Zielonego Ładu* w 2019 r., a drugi był anonsowany w 2021 r. w momencie przyjęcia pakietu *Gotowi na 55*.

Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (EFST) zostało uchwalone w 2021 r. i obecnie – wspólnie z systemem sprawiedliwej transformacji w ramach inicjatywy InvestEU, instrument ten stanowi część polityki strukturalnej UE (przewidziany na lata 2021–2027 budżet wynosi 17,8 mld euro [w cenach z 2018 r.]). Chociaż powstanie nowego funduszu stanowiło istotną reformę polityki spójności UE, to jednak w przyjętych na obecną perspektywę finansową rozporządzeniach europejskich widzimy więcej kontynuacji niż nowości. Po pierwsze, ustanowienie nowego instrumentu nie pociągnęło za sobą wyraźnego zwiększenia budżetu funduszy kohezyjnych ogółem, co oznacza że przeformułowaniu celów polityki strukturalnej UE (poprzez podporządkowanie jej priorytetom „zielonej agendy”) nie towarzyszyło zwiększenie skali finansowego wsparcia. Po drugie, kryteria uprawniające do otrzymywania pomocy z nowego instrumentu są spójne z tymi, które zostały wyznaczone dla innych funduszy strukturalnych tj. przede wszystkim Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego+ – w dalszym ciągu mają one charakter regionalny i opierają się na wskaźnikach statystycznych dotyczących rozwoju gospodarczego oraz rynku pracy (choć pewna nowość w przypadku Funduszu Sprawiedliwej Transformacji polega na kierowaniu finansowego wsparcia w stronę obszarów będących największymi emitentami CO₂). Po trzecie wreszcie, interwencje nowego instrumentu finansowego (podobnie jak pozostałych funduszy strukturalnych UE) mają charakter podażowy. Innymi słowy, można z niego finansować projekty związane np. z przekwalifikowaniem pracowników, którzy są zagrożeni utratą miejsc pracy w wyniku planowanej transformacji energetycznej, natomiast zgromadzone w nim środki nie mogą zostać spożytkowane na wsparcie dochodowe gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym⁴.

W przeciwieństwie do omówionego powyżej instrumentu finansowego, powstanie Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oznacza istotne *novum*, gdyż w swojej konstrukcji oraz przewidzianych mechanizmach wsparcia, fundusz ten istotnie odróżnia się od istniejących dotychczas instrumentów polityki strukturalnej UE. Rozporządzenie w jego sprawie zostało przyjęte w maju 2023 r., a fundusz ma zacząć funkcjonować w 2026 r., tj. na rok przed planowanym objęciem budynków mieszkalnych i sektora transportowego mechanizmem EU ETS 2⁵. Uzgodniony na lata 2026–2032 budżet ma wynosić 65 mld euro, a uwzględniając 25-procentowy wkład państw członkowskich, łączna wysokość finansowania wyniesie 86 mld euro, z którego większość (tj. 60%) ma trafić do pięciu państw najbardziej zagrożonych wysokimi kosztami transformacji energetycznej (w tym Polski).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. U. UE. L. 2022.231.1.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060, Dz. U. UE. L. 2023.130/1.

W przeciwieństwie do funduszy strukturalnych UE, nowy instrument finansowy nie został ustanowiony w celu wspierania określonych regionów czy też projektów, ale jego podstawowym celem jest wspieranie gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu znajdujących się w trudnej sytuacji – za pomocą tymczasowego bezpośredniego wsparcia dochodów oraz za pomocą środków i inwestycji mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej budynków (art. 3 p. 2 Rozporządzenia z 10 maja 2023 r.). Zwłaszcza pierwszy spośród wymienionych tutaj celów jest istotny, ponieważ po raz pierwszy w historii integracji europejskiej dopuszczono możliwość wspierania narodowych systemów zabezpieczenia społecznego przez środki zgromadzone w budżecie unijnego instrumentu finansowego. Na wspomniany cel może zostać przeznaczonych 35,5% ogółu środków finansowych zgromadzonych w funduszu – szczegółowe plany wydatkowe mają zostać określone w krajowych planach społeczno-klimatycznych.

Zakończenie

W podsumowaniu należy podkreślić, że określenie ram unijnej polityki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu jest trudne, co wiąże się z występowaniem szeregu wyzwań o charakterze polityczno-ustrojowym oraz finansowym. Pierwszym z nich są problemy związane z koordynacją polityki klimatycznej z polityką społeczną UE (logicznie rzecz biorąc należy oczekiwać, że unijna agenda związana z ubóstwem energetycznym będzie koncentrować się na przecięciu tych dwóch sfer). W praktyce, dziedziny te są różne pod względem posiadanych przez Unię Europejską kompetencji, które są duże w przypadku legislacji związanej z ochroną środowiska oraz stosunkowo niewielkie w sprawach społecznych. W efekcie, jak zauważa część autorów (por. Crespy, Munta, 2023, s. 242), polityka ochrony klimatycznej nie jest w wystarczającym stopniu powiązana z Europejskim Filarem Praw Socjalnych, co rodzi uzasadnione obawy o holistyczne traktowanie tych dwóch sfer w przyszłości. Drugie wyzwanie wiąże się z odpornością i trwałością działań związanych z przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu – proces dekarbonizacji będzie miał długotrwałe skutki, jednak prowadzone w tym obszarze działania często podporządkowywane były krótkoterminowym celom (m.in. wyznaczonym poprzez wzrost cen energii, czy zależność surowcową od Rosji), które pozostawały w sprzeczności z priorytetami „zielonej agendy” (jest to widoczne przede wszystkim w przedkładaniu działań osłonowych nad inwestycjami w efektywność energetyczną oraz udzielaniu wsparcia powszechnego w miejsce celowego skierowanego w stronę odbiorców wrażliwych). Trzecie wyzwanie wynika ze skomplikowanego systemu wieloszczeblowego zarządzania UE (ang. *multilevel governance*) – chociaż cele w obszarze przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu ustanawiane są na poziomie wspólnotowym, to ich realizacja ma charakter krajowy, co z kolei wymaga od narodowych administracji odpowiednich zdolności instytucjonalnych oraz chęci do współpracy z Komisją Europejską. Co istotne, państwa członkowskie znacząco różnią się pod względem skali i przyczyn występowania omawianego zjawiska, co dodatkowo utrudnia podejmowanie skoordynowanych działań. Czwarte wyzwanie ma charakter finansowy – chociaż celem niniejszego artykułu nie jest analiza kosztów

związanych z transformacją energetyczną, to należy jednak podkreślić, że zdaniem wielu ekspertów (oraz polityków) środki zgromadzone w dwóch instrumentach finansowych są zbyt małe w stosunku do potrzeb (Agence Europe, 2020). Co być może jeszcze bardziej istotne, pomoc finansowa ma charakter warunkowy, tj. jej udzielanie jest uzależnione od postępów w zakresie wdrażania celów polityki klimatycznej⁶.

Na koniec warto podkreślić, że wyzwania związane z realizacją polityki klimatycznej i społecznej występują również na poziomie państw narodowych. Problemy doktrynalne (wynikają one przede wszystkim z braku historycznych wzorców – powojenna koncepcja państwa dobrobytu w niewielkim stopniu uwzględniała zagadnienia związane z ochroną środowiska naturalnego) łączą się tutaj bowiem z wyzwaniami praktycznymi dotyczącymi koordynacji prac różnych działów administracji publicznej oraz interesariuszy zewnętrznych, co spowalnia proces modernizacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

Bibliografia

- Agence Europe (2020), *Just Transition Fund, European Parliament and EU Council struggle forward on social issues*. *Europe Daily Bulletin*, No. 12599, 11 November 2020, <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12599/11>, 30.08.2023.
- Belaïd F. (2022), *Implications of poorly designed climate policy on energy poverty: Global reflections on the current surge in energy prices*, „Energy Research & Social Science”, 92 (2022).
- Boardman B. (1991), *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*, Belhaven Press, London.
- Bocquillon P., Maltby T. (2017), *The More the Merrier? Assessing the Impact of Enlargement on EU Performance in Energy and Climate Change Policies*, „East European Politics”, 33(1).
- Copeland P. (2019), *Governance and the European Social Dimension: Politics, Power and the Social Deficit in a Post-2010 EU*, Routledge, Abingdon–New York.
- Crespy A., Munta M. (2023), *Lost in transition? Social justice and the politics of the EU green transition*, „Transfer: European Review of Labour and Research”, vol. 29, no. 2.
- Eckert S. G. (2021), *The European Green Deal and the EU's Regulatory Power in Times of Crisis*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 59(S1).
- EPAH (2023), *About us*, https://energy-poverty.ec.europa.eu/about-us_en, 7.09.2023.
- European Commission (2021), *Impact assessment report. Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757*, COM (2021) 551 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52021SC0601>, 5.09.2023.
- Główny Urząd Statystyczny (2021), *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 r.*, Warszawa.
- Homeyer von I., Oberthür S., Dupont C. (2022), *Implementing the European Green Deal during the Evolving Energy Crisis*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 60 Annual Review.
- Komisja Europejska (2019), *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

⁶ Warto w tym miejscu wspomnieć, że przeznaczone dla Polski (oraz Węgier) na lata 2021–2027 środki funduszy strukturalnych UE pozostają obecnie zamrożone ze względu na zastosowanie unijnego mechanizmu warunkowości (co jest związane ze sporem dotyczącym przestrzegania zasad praworządności w obu tych krajach).

- Komisja Europejska (2020a), *Zalecenia Komisji (UE) 2020/1563 z dnia 14 października 2020 r. dotyczące ubóstwa energetycznego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 27.10.2020 L 357/35.
- Komisja Europejska (2020b), *Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia*, COM(2020) 662 final.
- Komisja Europejska (2020c), *Ocena ostatecznego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w Polsce*, SWD(2020) 920 draft.
- Komisja Europejska (2021a), „*Gotowi na 55*”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final.
- Komisja Europejska (2021b), *Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia*, COM(2021) 660 final.
- Komisja Europejska (2022), *Plan REPowerEU*, COM(2022) 230 final.
- Mering T. (2011), *Polityka społeczna Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim: Nowa „przestrzeń społeczna” dla Unii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nauki Społeczne” 1(3), nr 209.
- Palma P., Gouveia J. (2022), *Bringing Energy Poverty Research into Local Practice: Exploring Sub-national Scale Analyses*, Energy Poverty Advisory Hub, Brussels.
- Primc K., Slabe-Erker R. (2020), *Social policy or energy policy? Time to reconsider energy poverty policies*, „Energy for Sustainable Development”, nr 55.
- Pye S., Dobbins A., Baffert C., Brajković J., Grgurev I., De Miglio R., Deane P. (2015), *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*, INSIGHT_E: An energy think tank informing the European Commission.
- Rademaekers K., Yearwood J., Ferreira A., Pye S., Hamilton I., Agnolucci P., Grover D., Karásek J., Anisimova N. (2016), *Selecting indicators to measure energy poverty. Final report*, Trinomics, Rotterdam.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchyleneia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013*, Dz. U. UE. L. 2018.328.1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji*, Dz. U. UE. L. 2022.231.1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060*, Dz. U. UE. L. 2023.130/1.
- Simon F. (2018), *‘Yellow vests’ spark EU debate about just transition to clean energy*, 27.11.2018, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/yellow-vests-spark-eu-debate-about-just-transition-to-clean-energy/>, 29.08.2023.
- Simon F. (2022), *‘Money Time’ for EU carbon market reform in the European Parliament*, 22.05.2022, <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/money-time-for-eu-carbon-market-reform-in-the-european-parliament>, 30.08.2023.
- Sgaravatti G., Tagliapietra S., Trasi C., Zachmann G. (2021), *National policies to shield consumers from rising energy prices*, Bruegel Datasets, first published 4 November 2021, <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>, 7.09.2023.
- Tagliapietra S. (2022), *REPowerEU: will EU countries really make it work?*, Bruegel Blog, 18 May, <https://www.bruegel.org/blog-post/repowereu-will-eu-countries-really-make-it-work> 9.09.2023.

- Tomson H., Bouzarovski S. (2017), *Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: A critical analysis of indicators and data*, „Indoor and Built Environment”, vol. 26(7).
- Vesan P., Corti F., Sabato S. (2021), *The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: from the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic*, “Comparative European Politics”, nr 19.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza mechanizmów i instrumentów mających ograniczać skutki społeczne związane z polityką klimatyczną, wdrażanych zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i narodowym. Rozważania uwzględniają dwie perspektywy czasowe, tj. krótkookresową, wyznaczoną poprzez ostatni kryzys energetyczny oraz średniookresową, a więc zgodną z harmonogramem działań określonych w europejskim prawie o klimacie. W materiale wskazano na główne problemy związane z horyzontalną koordynacją polityk: społecznej oraz ochrony środowiska naturalnego na poziomie UE, a także zidentyfikowano podstawowe wyzwania wertykalne wynikające z konieczności współpracy pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami narodowymi. W artykule wykazano również istnienie sprzeczności pomiędzy priorytetami „zielonej agendy”, a krótkoterminowymi działaniami podejmowanymi w celu ograniczenia wzrostu cen energii oraz zmniejszenia zależności surowcowej od Rosji. W dalszej części artykułu poddano analizie instrumenty finansowe, wskazując na ich możliwości i ograniczenia związane z przeciwdziałaniem ubóstwu energetycznemu.

Słowa kluczowe: kryzys energetyczny, ubóstwo energetyczne, efektywność energetyczna, wsparcie socjalne, Unia Europejska

EU energy poverty policy 2019–2023

Summary

The article aims to analyze the mechanisms and instruments designed to reduce the social impacts of climate policy implemented at the European Union and national levels. The reflections consider two-time perspectives, i.e., the short term, determined by the recent energy crisis, and the medium term, i.e., following the timetable of actions set out in the European climate law. The material points out the main problems of horizontal coordination of social and environmental policies at the EU level. It identifies the main vertical challenges arising from the need for cooperation between EU institutions and nation-states. The article also demonstrates the contradiction between the priorities of the “green agenda” and the short-term measures taken to limit the increase in energy prices and reduce raw material dependence on Russia. The article analyzes financial instruments, pointing out their possibilities and limitations for countering energy poverty.

Key words: energy crisis, energy poverty, energy efficiency, social support, European Union