Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 1.09.2010 www.osw.waw.pl

Niemiecka energetyka: między polityką a ekonomią

Łukasz Antas

W RFN politycy spierają się o kształt nowej polityki energetycznej. Skutki dyskusji będą miały wpływ na stanowisko RFN wobec polityki energetycznej UE, na niemiecki potencjał gospodarczy i możliwości eksportu energii elektrycznej.
W niemieckim rządzie narasta konflikt wokół kwestii przedłużenia okresu użytkowania elektrowni jądrowych oraz „ceny", jaką mają zapłacić właściciele elektrowni za dłuższą pracę tych instalacji. Rząd CDU/CSU i FDP w umowie koalicyjnej zobowiązał się do przedłużenia pracy elektrowni. Jednak obecnie część polityków CDU chce jak najkrótszego przedłużenia pracy reaktorów, odmiennie niż CSU i FDP. Konflikt wywołuje spory nie tylko wśród polityków chadecji i między członkami rządu, ale także między partiami koalicyjnymi i opozycją (SPD i Zieloni chcą szybkiego zamknięcia reaktorów). Mniej widoczne źródła sporu to pozycjonowanie się CDU pod kątem potencjalnej przyszłej koalicji z Partią Zielonych oraz konflikt polityków wspierających „zielone technologie" z zapleczem politycznym największych koncernów elektroenergetycznych – właścicieli reaktorów. Intensywność sporu utrudni przygotowanie na wrzesień br. nowej strategii energetycznej RFN, której istotnym aspektem jest przyszłość energetyki jądrowej. Rozstrzygnięcie tego sporu wpłynie na stanowisko RFN wobec polityki energetycznej UE.

Rządzące partie zmieniają podejście do energetyki jądrowej

W 2009 roku w umowie koalicyjnej partie CDU, CSU i FDP uzgodniły, że zostanie przedłużony okres użytkowania reaktorów jądrowych. Tym samym zmieniona miała być ustawa przyjęta w 2002 roku przez rząd SPD/Zieloni zakładająca, że reaktory będą stopniowo zamykane do 2020 roku. Zmianę tę uzasadniano ważną rolą energetyki jądrowej jako „technologii przejściowej" aż do czasu, gdy po 2030 roku energia elektryczna będzie produkowana w większym stopniu przy użyciu odnawialnych źródeł energii (OZE). Z deklaracji politycznych w 2009 roku wynikało, że reaktory będą działać dłużej o około 20 lat lub wręcz bezterminowo.
W ciągu ostatniego roku doszło jednak do zróżnicowania stanowisk w rządzie i wewnątrz partii rządzących. W CDU wyłoniła się grupa skupiona wokół ministra ochrony środowiska Norberta Röttgena, blisko związanego z kanclerz Angelą Merkel, naciskająca na przedłużenie pracy reaktorów jedynie o 4–8 lat. Z kolei FDP stonowała swoje poparcie i już nie sugeruje bezterminowej pracy elektrowni jądrowych, ale poprzez ministra gospodarki Rainera Brüderle forsuje okres 12–20 lat dalszej ich pracy. Jedynie CSU podtrzymuje wcześniejszy postulat jak najdłuższej pracy reaktorów. Jednocześnie wszystkie te partie wspierają rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE), a wyróżnia się w tym Norbert Röttgen

(m.in. zaproponował gwarancje rządowe na finansowanie farm wiatrowych *off shore*).

Polityka i ekonomia – motywy zmian w stanowisku partii koalicyjnych

Motywy polityczne: Pole manewru obecnego rządu w kwestii przedłużenia okresu użytkowania reaktorów zostało ograniczone, ponieważ stracił on większość w Bundesracie (na skutek przegranych wyborów w Nadrenii Północnej-Westfalii w maju br.). W obecnej sytuacji przegłosowanie opcji przedłużenia pracy reaktorów w tej izbie niemieckiego parlamentu jest niemożliwe, ze względu na zdecydowany opór Partii Zielonych i SPD. Rząd próbuje znaleźć drogę prawną omijającą Bundesrat, która nie będzie skutkowała przegraną przed Trybunałem Konstytucyjnym(zaskarżenie takiej decyzji przed Trybunałem zapowiada opozycja). Ponieważ część ekspertyz prawnych sugeruje, że przedłużenie pracy reaktorów o 10 lat bez zgody Bundesratu będzie legalne, można założyć, że Angela Merkel przychyli się do tego rozwiązania. Kolejnym czynnikiem politycznym jest rosnące poparcie wyborców dla Partii Zielonych, przy spadających notowaniach FDP. Zieloni są potencjalnym współkoalicjantem CDU zarówno na poziomie federalnym (po wyborach w 2013 roku), jak i landowym. Znaczące poparcie przez CDU dla energetyki jądrowej ograniczałoby zdolność koalicyjną tej partii i utrudniłoby jej zawieranie sojuszy z Zielonymi (przeciwnikami reaktorów), skazując chadecję na współpracę wyłącznie z dotychczasowym koalicjantem – FDP. Poza tym w walce o wyborców partie polityczne w RFN ograniczają poparcie dla energetyki jądrowej, ponieważ nadal ponad połowa społeczeństwa w RFN jest jej przeciwna.

Motywy ekonomiczne: Zmiana stanowiska partii rządzących jest także pochodną lobbingu producentów „zielonych technologii". Lobbyści obawiają się, że przedłużenie pracy reaktorów ograniczy możliwość instalowania OZE w Niemczech (zob. Aneks 1). Ich ekspertyzy, wykorzystywane przez polityków, wskazują, że budowa OZE w RFN na masową skalę umożliwi rozwój technologii i zwiększenie produkcji, a co za tym idzie – ograniczenie kosztów jednostkowych i zarazem zwiększenie konkurencyjności niemieckiego eksportu. Rozwój OZE kosztem zamknięcia reaktorów ma więc zmodernizować gospodarkę i zwiększyć konkurencyjność eksportu. Ponadto dłuższe użytkowanie reaktorów oznacza większe koszty zagospodarowania odpadów radioaktywnych.
Lobby atomowe wskazuje na to, że dzięki dłuższej pracy reaktorów można oczekiwać niższych cen energii elektrycznej (m.in. przez zmniejszenie importu nośników energii, ograniczenie kosztów redukcji emisji CO_2), co jest szczególnie ważne dla energochłonnego przemysłu. Niemcy zyskają także na obciążeniu opłatami na rzecz państwa dochodów (szacowanych na kilkadziesiąt mld euro) właścicieli reaktorów ze względu na dłuższą pracę elektrowni. Rozważane są różne kombinacje kilku rozwiązań: podatku od paliwa jądrowego, funduszu wykorzystywanego do wsparcia OZE, wpłat na budowę magazynów odpadów radioaktywnych (które są „ukrytym" kosztem pracy reaktorów) oraz dobrowolnych zobowiązań właścicieli do inwestycji w OZE.

Skutki dla Niemiec, Polski i UE

Niemiecki rząd we wrześniu br. musi podjąć decyzje dotyczące nowej strategii polityki energetycznej RFN, w tym postanowić, jakie znaczenie będą miały OZE i energetyka jądrowa w produkcji energii elektrycznej (zob. Aneks 2) oraz jak zmniejszyć energochłonność gospodarki. W obliczu dużej liczby sprzecznych ekspertyz politykom trudno jednoznacznie zdefiniować realne interesy ekonomiczne. W ciągu najbliższych tygodni należy więc spodziewać się nasilenia działań PR-owskich i politycznych różnorodnych grup interesu w celu ingerencji w proces decyzyjny rządu.

Prawdopodobnie rząd zdecyduje się na przedłużenie okresu użytkowania reaktorów o około 10 lat, ponieważ jest to wariant, który daje najwięcej korzyści ekonomicznych przy dużym prawdopodobieństwie wygrania sporu z opozycją przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przedłużenie użytkowania reaktorów będzie miało pozytywny wpływ na wzrost PKB i poziom cen energii elektrycznej. Jednocześnie ograniczy zapotrzebowanie na elektrownie gazowe, a co za tym idzie importu gazu, w tym rosyjskiego.

Decyzja rządu wpłynie na stanowisko RFN wobec unijnej energetyki jądrowej, tj. np. poparcia dla finansowania rozwoju technologii, obowiązkowych terminów uruchomienia magazynów na radioaktywne odpady. W zależności od swojej samowystarczalności w produkcji energii elektrycznej Niemcy będą w mniejszym lub większym stopniu forsować rozbudowę sieci przesyłowych w UE.

Dla Polski rynek niemiecki ze względu na wielkość i połączenia jest najbardziej dostępnym źródłem dostaw energii elektrycznej. Niezależnie od wybranego scenariusza wykorzystania energii jądrowej do 2020 roku Niemcy powinni być w stanie eksportować energię elektryczną, natomiast później będzie wzrastał import energii (m.in. w zależności od długości pracy reaktorów). Do 2020 roku Niemcy mogą eksportować energię elektryczną do Polski, co może mieć istotne znaczenie w sytuacji, gdy w Polsce musi dojść do zamykania przestarzałych elektrowni i pojawić się może niedobór energii. W dłuższej perspektywie wzrost importu do Niemiec będzie szansą dla polskich wytwórców energii.

Aneks 1
Charakterystyka lobby „zielonych technologii" i lobby energetyki jądrowej

<u>lobby „zielonych technologii"</u>
najważniejsi aktorzy:
- producenci osprzętu do odnawialnych energii zrzeszeni w kilku związkach (najważniejszy Bundesverband Erneuerbar Energien),
- komunalne zakłady energetyczne (Stadtwerke), które odpowiadają w dużej mierze za szybki wzrost instalacji OZE; koncerny energetyczne E.ON, EnBW, RWE, Vattenfall dopiero wchodzą na ten rynek i zainteresowane są głównie dużymi elektrowniami (np. wiatrowymi offshore)
- kraje związkowe, w których umiejscowione są ośrodki produkcji osprzętu do odnawialnych energii oraz ośrodki przemysłu produkujące podzespoły do czerpania energii ze źródeł odnawialnych (Saksonia Turyngia, Saksonia-Anhalt, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Szlezwik-Holsztyn, Dolna Saksonia, Bawaria)

cel:
- utrzymanie dopłat do energii OZE wpłacanych przez konsumentów (Stadtwerke)
- zwiększenie środków publicznych na badania nad "zielonymi technologiami" i rozbudowę sieci odnawialnych źródeł energii
- utrzymanie dotacji na rozbudowę innowacyjnych gałęzi przemysłu (wschodnie kraje związkowe)
- zapewnienie sobie pozycji lidera w światowym eksporcie technologii energii odnawialnych (producenci, kraje związkowe)

reprezentowane przez:
SPD, Partię Zielonych, częściowo przez ministra ochrony środowiska Norberta Röttgena (CDU), polityków wschodnich krajów landowych

lobby energetyki jądrowej
najważniejsi aktorzy:
- koncerny energetyczne E.ON, EnBW, RWE, Vattenfall
- energochłonny przemysł (np. sektor produkcji aluminium i stali, ale również firmy usługowe jak Metro AG, Deutsche Bank)
- kraje związkowe, w których umiejscowione są elektrownie jądrowe (zwłaszcza Bawaria, Badenia-Wirtembergia i Hesja, gdzie produkcja energii jest w dużej mierze od nich uzależniona)

cel:
- jak najdłuższe utrzymanie relatywnie taniej i opłacalnej produkcji energii jądrowej (przemysł) oraz utrzymanie jej eksportu (koncerny energetyczne)
- utrzymanie miejsc pracy w regionie i wpływów do budżetu wynikających z umiejscowienia elektrowni na terenie poszczególnych krajów związkowych

reprezentowane przez:
FDP (zwłaszcza ministra gospodarki Rainera Brüderle), CSU, sporą część CDU

Aneks 2
Produkcja energii elektrycznej w RFN w 2008 roku

Paliwo	Udział w produkcji (proc.)
Węgiel brunatny	23,6
Energetyka jądrowa	23,3
Węgiel kamienny	19,6
Odnawialne źródła energii	14,5
Gaz ziemny	13,6

Pozostałe	5,4

Źródło: Energieszenarien für ein Energiekonzept der Bundesregierung, sierpień 2010 roku