

W walce o zielonego wyborcę. Rząd Merkel przyjmuje pakiet klimatyczny

Michał Kędzierski

20 września rząd Niemiec przyjął projekt Programu ochrony klimatu 2030 (niem. Klimaschutzprogramm 2030). Dokument został opracowany przez tzw. gabinet klimatyczny, w skład którego wchodzi kanclerz Angela Merkel wraz z ministrami finansów, środowiska, gospodarki i energii, transportu, rolnictwa oraz spraw wewnętrznych i budownictwa. Przyjęcie dokumentu poprzedziły wielogodzinne negocjacje liderów koalicyjnych partii CDU, CSU i SPD.

Program ochrony klimatu 2030 zawiera pakiet instrumentów opracowanych dla sektorów transportu, budownictwa, rolnictwa, energetyki i przemysłu, które mają zapewnić osiągnięcie przez Niemcy w roku 2030 celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% w porównaniu z rokiem 1990. Najważniejszym punktem pakietu jest wprowadzenie narodowego systemu handlu prawami do emisji CO₂ dla sektorów transportu i budownictwa, które obecnie nie są objęte unijnym ETS (zob. Aneks). Przyjęty dokument ma stanowić fundament dla ramowej ustawy o ochronie klimatu. Bundestag ma rozpocząć prace nad nową ustawą oraz projektami poprawek do istniejących ustaw w listopadzie br.

Program spotkał się z krytyką innych partii politycznych oraz organizacji środowiskowych i gospodarczych jako niewystarczający do realizacji zobowiązań klimatycznych Niemiec. Rządowa propozycja będzie tematem dalszych negocjacji w Bundestagu oraz – przede wszystkim – w Bundesracie, gdzie do przeprowadzenia części zmian legislacyjnych niezbędne będzie poparcie partii Zielonych, która współrządzi w 9 z 16 niemieckich landów. Politycy Zielonych już uzależnili swoje poparcie dla programu od renegotjacji części postanowień. Rząd zakłada przegłosowanie nowelizacji ustaw do końca br.

Komentarz

- Głównym celem przygotowania programu była potrzeba zademonstrowania determinacji rządu i wchodzących w jego skład partii koalicyjnych w walce o ochronę klimatu. Badania sondażowe pokazują, że sprawy klimatyczne są przez niemiecką opinię publiczną postrzegane jako najważniejszy problem, z którym powinni się zmierzyć politycy. Odzwierciedleniem zmiany nastrojów społecznych był wzrost poparcia dla opozycyjnej partii Zielonych, która w majowych wyborach do Parlamentu Europejskiego zajęła drugie miejsce z wynikiem 20,5%. Niektóre czerwcowe sondaże dawały Zielonym nawet pierwsze miejsce, co doprowadziło do rozważań o możliwości objęcia po następnych

wyborach funkcji kanclerza przez polityka tej partii.

- Wypracowanie skutecznego pakietu klimatycznego było postrzegane jako test sprawności koalicji CDU/CSU-SPD. Wicekanclerz i minister finansów Olaf Scholz (SPD), który ubiega się o przywództwo w partii, uzależnił dalsze trwanie koalicji od wyniku negocjacji nad pakietem. Koalicja chadeków i socjaldemokratów nie cieszy się popularnością wyborców – z pracy rządu zadowolonych jest jedynie 33% Niemców. W grudniu koalicjanci mają przeprowadzić bilans półrocznej kadencji i podjąć decyzję o ewentualnym kontynuowaniu współpracy. Zwłaszcza w SPD mnożą się głosy domagające się zakończenia koalicji.
- Pracując nad rządowym pakietem klimatycznym, koalicja CDU/CSU-SPD podjęła próbę odzyskania wyborców utraconych w ostatnich miesiącach na rzecz partii Zielonych oraz zapewnienia szerokiej akceptacji dla polityki klimatycznej, co pozwoli uniknąć wzrostu poparcia dla kontestującej transformację energetyczną Alternatywy dla Niemiec (AfD). W debacie publicznej wyrażano obawy przed powstaniem w Niemczech ruchu niezadowolonego społecznego podobnego do francuskiego „ruchu żółtych kamizelek”, wywołanego przez niepopularne lub zbyt obciążające obywateli rozwiązania. Odzwierciedleniem tych obaw jest wprowadzenie od roku 2021 (w którym będą miały miejsce kolejne wybory do Bundestagu) niskiej stawki opłaty za emisję CO₂ – ma ona wynosić 10 euro za tonę, co przełoży się na wzrost cen benzyny o 3 centy. Następnie ma wzrastać stopniowo do 35 euro za tonę w 2025 r. Wiele organizacji ekologicznych postulowało, by od początku ustalić stawkę na tym poziomie, ponieważ zbyt niska cena nie będzie stanowić bodźca finansowego do rezygnacji przez konsumentów z wysokoemisyjnych produktów.
- Przyjęty przez rząd program ma stanowić nowy impuls dla Energiewende. Celem obecnej koalicji CDU/CSU-SPD jest osiągnięcie poziomu 65% wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w 2030 r. (w 2018 r. osiągnięto 35%). Rozwój OZE jest kluczowym elementem niemieckiej transformacji energetycznej i ma fundamentalne znaczenie dla redukcji emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach. Bez przyspieszenia rozbudowy farm wiatrowych na lądzie i na morzu oraz instalacji fotowoltaicznych osiągnięcie celów klimatycznych będzie niemożliwe.
- Rząd przyznaje, że Niemcy nie osiągną założonego na 2020 r. celu redukcji emisji o 40% (w 2018 r. poziom emisji był o blisko 31% niższy niż w bazowym roku 1990). Zgodnie z przyjętymi na 2030 r. celami sektorowymi poziom emisji powinien względem roku 1990 spaść (forma zapisu zgodna z niemieckim oryginałem dokumentu): w energetyce – o 62–61% (33% w 2018 r.), w przemyśle – o 51–49% (31%), w transporcie – o 42–40% (0%), w budownictwie – o 67–66% (44%), a w rolnictwie – o 34–31% (22%). Po okresie dynamicznego spadku emisji, trwającego do końca ubiegłej dekady, od 2010 r. nastąpiła stagnacja redukcji emisji gazów cieplarnianych w Niemczech. Brak realizacji zalecanych przez prawo UE celów redukcji dla sektorów transportu, budownictwa i rolnictwa (non-ETS) do 2020 r. będzie skutkować nałożeniem na Niemcy kar finansowych przez Komisję Europejską.
- Wprowadzenie przez rząd narodowego systemu handlu prawami do emisji w sektorach transportu i budownictwa będzie miało istotny wpływ na politykę europejską Niemiec.

Rząd w przyjętym programie przewiduje podjęcie we współpracy z nową Komisją Europejską działań na rzecz rozszerzenia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na wszystkie sektory (obecnie ETS obejmuje jedynie sektory energetyki, przemysłu oraz ruchu lotniczego). W ten sposób Niemcy będą chciały przenieść swój model na szczebel unijny, tak by obowiązywał wszystkie państwa członkowskie UE. W pierwszym etapie ETS miałby zostać uzupełniony o cenę minimalną (za tonę CO₂). Następnie „w sojuszu z chętnymi państwami członkowskimi” Berlin będzie działać na rzecz włączenia do unijnego systemu także sektorów transportu, budownictwa i rolnictwa. Rozszerzenie handlu prawami do emisji na całą UE ma uchronić niemieckie przedsiębiorstwa przed obniżeniem ich konkurencyjności na unijnym rynku.

- Przyjęcie Programu ochrony klimatu 2030 ma dla rządu także ważny aspekt wizerunkowy na arenie międzynarodowej: kanclerz Angeli Merkel zależało na przyjęciu dokumentu przed jej udziałem w szczycie ONZ w Nowym Jorku odbywającym się 23 września i poświęconym m.in. sprawom klimatycznym. Niemcy chcą nadal odgrywać na arenie międzynarodowej rolę lidera w walce z globalnym ociepleniem. Wśród polityczno-gospodarczych elit w Niemczech panuje przekonanie, że powodzenie niemieckiej transformacji energetycznej zachęci inne kraje do kopiowania modelu Energiewende, co stworzyłoby nowe rynki dla niemieckich firm z sektora OZE.

ANEKS

Wybrane postanowienia Programu ochrony klimatu 2030

Wśród uzgodnionych przez koalicjantów rozwiązań znalazły się m.in. zwiększenie ulg podatkowych na renowację budynków oraz wprowadzenie wsparcia finansowego dla wymiany pieców opałowych, rozbudowa stacji ładowania pojazdów elektrycznych (do miliona punktów ładowania na koniec przyszłej dekady), zwiększenie wsparcia przy zakupie aut elektrycznych, rozbudowa miejskiej i podmiejskiej komunikacji publicznej, rozbudowa i modernizacja sieci kolejowej, obniżenie podatku VAT na bilety kolejowe z 19% do 7% oraz rozszerzenie programów wsparcia optymalizacji procesów produkcyjnych w przemyśle.

Koalicjanci uzgodnili ponadto instrumenty na rzecz zwiększenia udziału OZE w produkcji energii elektrycznej do poziomu 65% w 2030 r. Uzgodniono m.in. podniesienie wartości docelowej mocy farm wiatrowych na morzu do 20 GW do 2030 r. oraz zniesienie górnej granicy wsparcia finansowego dla instalacji fotowoltaicznych. Aby zwiększyć akceptację mieszkańców dla rozbudowy farm wiatrowych, wprowadzona ma zostać m.in. zasada minimalnej odległości wiatraków od osiedli mieszkaniowych (1000 m), przy zachowaniu odrębnej bawarskiej regulacji „10H” dla tego landu, zakładającej odległość równą dziesięciokrotności wysokości wiatraków.

Program przewiduje wprowadzenie rocznego mechanizmu kontrolnego, w ramach którego poszczególne ministerstwa będą musiały dokonywać przeglądów polityki klimatycznej, a w razie potrzeby przedkładać rządowi plany naprawcze. Do końca 2023 r. rząd planuje wydać na realizację programu 54 mld euro. Całkowite koszty realizacji szacowane są na ponad 100 miliardów euro do końca 2030 r.

Wykres. Emisja gazów cieplarnianych w Niemczech wg sektorów* [w mln ton ekw. CO₂]

