

Niemiecka ustawa o ochronie klimatu: mechanizm pozbawiony sankcji

Michał Kędzierski

9 października rząd Niemiec przyjął projekt ustawy o ochronie klimatu (niem. *Klimaschutzgesetz*). Określa on długofalowy cel w postaci dążenia do osiągnięcia neutralności emisyjnej w 2050 r. oraz wprowadza mechanizm kontrolny, który ma zagwarantować realizację zobowiązania Niemiec do redukcji emisji o 55% do 2030 r. (w porównaniu z rokiem 1990). Projekt wyznacza maksymalne roczne wartości emisji gazów cieplarnianych dla energetyki, przemysłu, transportu, budownictwa, rolnictwa oraz odpadów na lata 2020–2030. Odpowiedzialność za ich egzekwowanie mają ponosić właściwe ministerstwa. Ustawa wprowadza mechanizm kontroli postępów w realizacji redukcji emisji. W przypadku niewywiązywania się z rocznych celów odpowiedzialne za dany sektor ministerstwo ma być zobligowane do przygotowania planu naprawczego. Ustawa przewiduje także możliwość zmiany rocznych celów sektorowych i przenoszenia dopuszczalnych wielkości emisji między sektorami non-ETS (transportu, budownictwa i rolnictwa) decyzją rządu, o ile ostateczny cel redukcji na 2030 r. zostanie zachowany. Postępy ma corocznie oceniać rada ekspercka ds. klimatycznych. Rząd ma też zostać zobligowany do przedstawiania przed Bundestagiem corocznych raportów z realizacji ustawy, planów na następne lata oraz informacji o liczbie przysługujących Niemcom w danym roku uprawnień do emisji w ramach unijnego Wspólnego Wysiłku Redukcyjnego (obejmującego sektory non-ETS), liczbie nabytych od innych krajów UE uprawnień do emisji oraz kosztach ich pozyskania. Rząd zakłada, że przyjęty projekt zostanie przegłosowany przez Bundestag jeszcze w tym roku. Ustawa nie wymaga zatwierdzenia przez Bundesrat, ponieważ nie ingeruje w kompetencje landów.

Komentarz

- Przyjęcie projektu ma pokazać determinację rządu oraz wchodzących w jego skład partii koalicyjnych CDU/CSU i SPD w walce o ochronę klimatu. Badania sondażowe pokazują, że sprawy klimatyczne są przez niemiecką opinię publiczną postrzegane jako najważniejszy problem, a odzwierciedleniem nastrojów społecznych jest wysokie poparcie dla opozycyjnej partii Zielonych, która w majowych wyborach do Parlamentu Europejskiego zajęła drugie miejsce z wynikiem 20,5%. Ten wzrost poparcia stał się poważnym wyzwaniem dla tworzących koalicję rządową partii, ponieważ dominującą część nowych wyborców Zielonych stanowią byli zwolennicy chadeków i socjaldemokratów.

- Celem przyjęcia ustawy o ochronie klimatu jest wprowadzenie mechanizmu, który ma zagwarantować realizację przez Niemcy do 2030 r. redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% w porównaniu z rokiem 1990. W ostatniej dekadzie w dziedzinie tej nastąpiła stagnacja. Obecnie rząd przyznaje, że cel na 2020 r. (spadek emisji o 40%) nie zostanie wypełniony (do 2018 r. osiągnięto 31%), zaś zdaniem ekspertów realizacja celu na 2030 r. stoi pod dużym znakiem zapytania. Najwięcej problemów przysparza sektor transportu, w którym redukcja emisji w porównaniu z bazowym rokiem 1990 jest minimalna (0,01%). Transport odpowiada za 19% emisji gazów cieplarnianych w Niemczech.
- Ustawa przewiduje zaostrzenie dotychczasowej polityki klimatycznej Niemiec. Poprzednie rządowe dokumenty zawierały cele w postaci redukcji emisji o 70% do 2040 r. oraz o 80–95% do 2050 r. Przyjęty przez rząd projekt ustawy zakłada dążenie do osiągnięcia neutralności emisyjnej w połowie stulecia (co oznacza konieczność redukcji emisji o ok. 95%) oraz pomija dotychczasowy cel na 2040 r. jako zbyt mało ambitny w kontekście nowego zobowiązania na rok 2050. Zaostrzone zostały także cele sektorowe na 2030 r., które poprzednio ujęte były w przedziałach (np. redukcja o 40–42% w transporcie), a obecnie przyjmują wyższe wartości.
- Rządowy projekt ustawy jest mniej ambitny niż pierwotna wersja przedstawiona przez Ministerstwo Środowiska w lutym br. Przesłany wówczas przez minister Svenję Schulze (SPD) do konsultacji międzyresortowych projekt m.in. wyraźniej precyzował cel na 2050 r. („osiągnięcie” zamiast „dążenia do” neutralności emisyjnej), przewidywał sankcje w postaci obciążenia kosztami zakupu brakujących uprawnień do emisji budżetów ministerstw, które nie wywiązują się ze zobowiązań (w obecnej wersji obciążony miał być budżet federalny) i zakładał silniejszą rolę rady eksperckiej (obecnie jej kompetencje ograniczono do składania rocznych raportów i doradzania rządowi). Przeciwnie bardziej restrykcyjnym regulacjom oponowali ministrowie z ramienia CDU i CSU, którzy odpowiadają za najbardziej problematyczne w kwestii redukcji emisji sektory – transportu, budownictwa i rolnictwa.
- Brak realizacji zobowiązań do ograniczania emisji w sektorach transportu, budownictwa i rolnictwa w ramach Wspólnego Wysiłku Redukcyjnego (ang. *Effort Sharing Regulation*, ESR) będzie skutkował koniecznością skupowania przez Niemcy brakujących uprawnień do emisji od innych państw członkowskich UE. Spadek emisji w sektorach non-ETS w porównaniu z bazowym dla ESR rokiem 2005 wyniósł w 2017 r. jedynie 3%, tymczasem Niemcy zobowiązały się do obniżenia emisji o 14% do 2020 r. oraz o 38% do roku 2030. Z obliczeń think tanku Agora Energiewende wynika, że zsumowane koszty uprawnień do emisji, które Niemcy będą musiały nabyć w latach 2021–2030, mogą wynieść nawet 30–60 mld euro, jeśli obecne tempo redukcji emisji się utrzyma.

ANEKS

Wykres. Emisja gazów cieplarnianych w Niemczech według sektorów^{*}

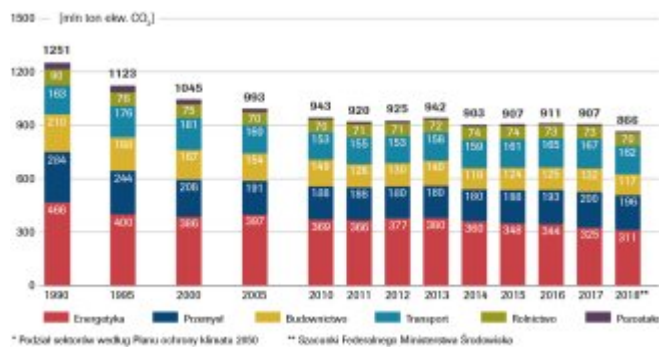


Tabela. Roczne cele sektorowe wg projektu ustawy o ochronie klimatu (w mln ton ekw. CO₂)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energetyka	280		257								175
Przemysł	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Budownictwo	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Transport	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Rolnictwo	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Odpady i inne	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5