

Niemiecka ustawa o wyjściu z węgla: koniec spalania węgla do 2038 roku

Michał Kędzierski

29 stycznia niemiecki rząd przyjął projekt ustawy o wyjściu z węgla (niem. *Kohleausstiegsgesetz*). Zawiera on zasady oraz harmonogram wygaszania elektrowni i elektrociepłowni węglowych, a także ustala koniec roku 2038 jako ostateczną datę zakończenia wykorzystywania węgla do pozyskiwania energii elektrycznej. Zgodnie z projektem ustawy zainstalowana moc elektrowni węglowych uczestniczących w rynku energii ma zostać zredukowana z obecnych 38,5 GW do 30 GW w 2022 r. oraz do 17 GW w 2030 r. Ponadto w latach 2026, 2029 i 2032 ma dojść do zbadania możliwości zakończenia spalania węgla w 2035 r.

Harmonogram wygaszania elektrowni na węgiel brunatny został wynegocjowany przez rząd z operatorami, którzy za wyłączenie bloków do 2030 r. otrzymają łącznie 4,35 mld euro. Elektrownie zamykane później nie otrzymają rekompensaty finansowej. Wygaszanie elektrowni na węgiel kamienny będzie odbywać się do 2026 r. drogą aukcji, w których operatorzy będą mogli ubiegać się o rekompensatę. Jej maksymalna wysokość będzie co roku spadać – ze 165 tys. euro w 2020 r. do 49 tys. euro w 2026 r. za 1 MW. Wybierane będą te oferty, które zagwarantują największą oszczędność emisji za najniższą kwotę. W 2020 r. ma się odbyć aukcja na 4 GW mocy. Od 2027 r. elektrownie na węgiel kamienny będą wygaszane odgórnie przez Federalną Agencję Sieci bez przyznawania rekompensat.

Projekt ustawy został przygotowany na bazie przedstawionego 26 stycznia 2019 r. raportu końcowego Komisji ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia (tzw. komisji węglowej). Rząd zakłada, że proces legislacyjny zakończy się do lipca br.

Komentarz

- Rezygnacja z energetyki węglowej jest kluczowym elementem transformacji energetycznej oraz polityki klimatycznej Niemiec. Sektor energetyczny odpowiadał w 2017 r. za 35,8% emisji gazów cieplarnianych i stanowił ich największe źródło, a 73,6% emisji w tym sektorze przypadło na spalanie węgla. Stopniowe wygaszanie elektrowni i elektrociepłowni węglowych ma zapewnić realizację celu redukcji emisji o 55% do 2030 r. (w porównaniu z 1990 r.).
- Rola węgla w niemieckim miksie energetycznym zaczęła w ostatnich latach wyraźnie maleć wskutek spadku konkurencyjności tego surowca względem OZE i gazu ziemnego. Udział węgla w zużyciu energii pierwotnej zmniejszył się w latach 2016–2019 o 24%.

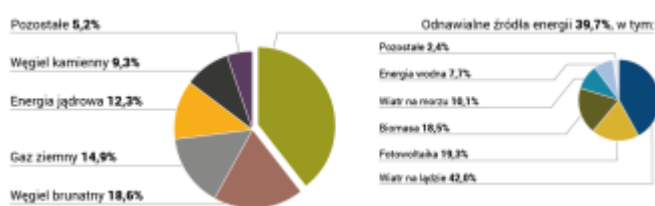
Wynika to przede wszystkim ze wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂ w ramach EU ETS, rozbudowy mocy zainstalowanych w OZE oraz sprzyjających warunków pogodowych do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

- Projekt ustawy różni się w kilku miejscach od rekomendacji komisji węglowej. Wbrew jej zaleceniom zawiera m.in. możliwość wygaszania elektrowni na węgiel kamienny bez wypłacania rekompensat, a także dopuszczenia do sieci nowej elektrowni węglowej (Datteln IV). Harmonogram wyłączania elektrowni na węgiel brunatny został ponadto tak ukształtowany, że wycofywanie bloków z sieci nie będzie przebiegać równomiernie, lecz w sposób skumulowany przed upływem ustalonych dat granicznych (2022, 2030, 2038). W efekcie w 2034 r. w sieci wciąż pozostanie blisko połowa obecnej mocy elektrowni na węgiel brunatny (zob. Aneks). Odejście od rekomendacji komisji stało się powodem szerokiej krytyki ze strony części organizacji biorących udział w jej pracach. Według Partii Zielonych, organizacji ekologicznych oraz lobby sektora OZE ustawa w tym kształcie będzie miała ograniczony wpływ na redukcję emisji. Przemysł krytycznie odniósł się z kolei do braku gwarancji rekompensat z tytułu spodziewanego wzrostu cen energii.
- Regulacje dotyczące wygaszania elektrowni na węgiel kamienny niosą ze sobą ryzyko wejścia ich operatorów na drogę sądową w przypadku odgórnego nakazu ich wyłączania bez rekompensaty (począwszy od 2027 r. lub od 2024 r., jeśli nie będzie wystarczającej liczby ofert w aukcjach). Operatorzy bloków na węgiel brunatny mają otrzymywać rekompensaty za elektrownie wygaszane do 2030 r., co stało się powodem oskarżeń o dyskryminacyjne traktowanie jednostek wykorzystujących węgiel kamienny. Ponadto pozostawienie jednej trzeciej elektrowni na węgiel brunatny aż do 2038 r. wymusi wygaszanie bloków na węgiel kamienny już w 2033 r., mimo że te ostatnie są nowsze i mniej emisyjne. Zróżnicowane podejście wynika z faktu, że na terytorium Niemiec nadal czynne są odkrywki węgla brunatnego, w których zatrudnionych jest blisko 20 tys. osób i które zaopatrują w surowiec pobliskie elektrownie. Wydobycie węgla kamiennego w Niemczech zakończyło się w 2018 r.
- Rezygnacja z wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej zwiększy rolę gazu ziemnego w niemieckim miksie energetycznym. Część elektrowni i elektrociepłowni węglowych zostanie zastąpiona turbinami gazowymi. Rząd chce wspierać takie inwestycje dopłatami w wysokości 180 tys. euro za 1 MW.
- Nowy projekt ustawy w przeciwieństwie do wersji opublikowanej w listopadzie ub.r. nie zawiera regulacji dotyczących rozbudowy mocy zainstalowanych w OZE. Rząd ma ująć je w nowelizacji ustawy o OZE w I połowie br. Celem koalicji CDU/CSU-SPD jest osiągnięcie poziomu 65% udziału OZE w zużyciu energii elektrycznej do 2030 r. (w 2019 r. było to 42,6%). Jednoczesne wyłączanie ostatnich elektrowni jądrowych (w latach 2021 i 2022) oraz stopniowe wygaszanie bloków węglowych przy prognozowanym wzroście zapotrzebowania na energię elektryczną wymaga znacznego przyspieszenia rozbudowy mocy zainstalowanych w OZE. Osiągnięcie założonego celu stoi pod znakiem zapytania ze względu m.in. na wciąż nierozwiązany kryzys branży wiatrowej, będącej lokomotywą Energiewende. Niewystarczający rozwój OZE, który nie zostanie zrekompensowany przez nowe bloki gazowe, może wydłużyć proces wygaszania elektrowni węglowych.

- Przyjęcie projektu ustawy o wyjściu z węgla skutkuje możliwością rozpoczęcie prac legislacyjnych nad ustawą o wzmocnieniu strukturalnym regionów węglowych (niem. *Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*) – jej projekt trafił do Bundestagu w sierpniu 2019 r. Przewiduje ona przeznaczenie łącznie 40 mld euro do 2038 r. na restrukturyzację zagłębi węglowych. Z tej puli 14 mld euro mają otrzymać do podziału Saksonia, Brandenburgia, Saksonia-Anhalt oraz Nadrenia Północna-Westfalia, na których terenie znajdują się elektrownie i kopalnie węgla brunatnego. Kolejne 26 mld euro rząd ma zainwestować m.in. w rozwój infrastruktury transportowej w regionach węglowych. Wejście w życie obu ustaw ma nastąpić równocześnie.
- Zaproponowany przez rząd harmonogram, zgodnie z którym w 2038 r. w sieci wciąż ma pozostać jedna trzecia obecnej mocy zainstalowanej w elektrowniach na węgiel brunatny, może posłużyć partiom CDU/CSU i SPD jako karta przetargowa w potencjalnych rozmowach koalicyjnych z Partią Zielonych po wyborach do Bundestagu zaplanowanych na jesień 2021 r. Zieloni cieszą się niezmiennie od 2018 r. poparciem w sondażach na poziomie 21–24%, więc stworzenie przyszłej koalicji bez ich udziału może okazać się niemożliwe. Prawdopodobnym scenariuszem jest zwłaszcza rewizja harmonogramu i przyspieszenie wygaszania elektrowni w latach trzydziestych jako ustępstwo wobec Zielonych.

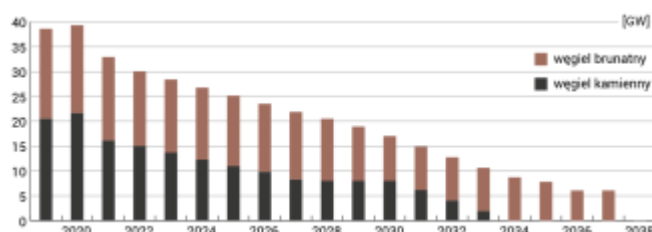
ANEKS

Wykres 1. Struktura produkcji energii elektrycznej w Niemczech w 2019 r.



Źródło: AG Energiebilanzen e.V.

Wykres 2. Orientacyjny przebieg wygaszania elektrowni w latach 2020–2038



Źródło: opracowanie własne na podstawie treści ustawy o wyjściu z węgla.