

Niemcy: kontrowersyjne rozstanie z energetyką węglową

Michał Kędzierski

3 lipca w Bundestagu i Bundesracie przyjęto dwie ustawy dotyczące odchodzenia RFN od energetyki opartej na węglu oraz restrukturyzacji regionów węglowych. Pierwsza z nich – ustawa o wyjściu z węgla (niem. Kohleausstiegsgesetz) – zawiera zasady oraz harmonogram wygaszania elektrowni i elektrociepłowni węglowych, a także ustala koniec roku 2038 jako datę zakończenia wykorzystywania węgla do generowania energii elektrycznej. Zainstalowana moc elektrowni węglowych uczestniczących w rynku energii ma zostać zredukowana z obecnych 39,5 GW do 30 GW w 2022 r. i do 17 GW w 2030 r. Ponadto w ramach ewaluacji w latach 2026, 2029 i 2032 ma zostać zbadana możliwość odejścia od węgla w przemyśle energetycznym w 2035 r.

Harmonogram zamykania elektrowni na węgiel brunatny został wynegocjowany przez rząd z operatorami. Za bloki wygaszane do końca 2029 r. spółki RWE i LEAG mają otrzymać łącznie 4,35 mld euro. Daty wyłączania elektrowni oraz zasady wypłacania rekompensat reguluje umowa pomiędzy rządem i operatorami, która podlega zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Elektrownie zamykane od 2030 r. nie otrzymają rekompensaty finansowej.

Wygaszanie elektrowni na węgiel kamienny będzie natomiast odbywać się do 2027 r. drogą aukcji, w których operatorzy będą mogli ubiegać się o rekompensatę. Jej maksymalna wysokość będzie co roku spadać – ze 165 tys. euro za 1 MW w br. do 89 tys. euro w 2027 r. Wybierane będą te oferty, które zagwarantują największą oszczędność emisji za najniższą kwotę. Jesienią br. ma się odbyć pierwsza aukcja na 4 GW mocy. Od 2028 r. elektrownie na węgiel kamienny będą wygaszane odgórnie przez Federalną Agencję Sieci bez przyznawania rekompensat. W przypadku bloków oddanych do użytku po 2010 r. w ramach ewaluacji ustawy przewidziano możliwość dopasowania warunków wygaszania elektrowni w sytuacji wystąpienia nadmiernego obciążenia.

Ustawa o wzmocnieniu strukturalnym regionów węglowych (niem. *Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*) przewiduje z kolei 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 i 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, rozbudowę uczelni wyższych i instytutów badawczych czy stworzenie filii urzędów federalnych, w których zatrudnienie ma znaleźć 5 tys. osób. Ponadto 1 mld euro ma zostać przeznaczony na restrukturyzację regionów, w których działają elektrownie lub istniały kopalnie węgla kamiennego (ostatnia z nich została zamknięta w 2018 r.).

Komentarz

- Rezygnacja z energetyki węglowej jest kluczowym elementem polityki klimatycznej RFN, ponieważ uchodzi za najszybszy i najtańszy sposób redukcji emisji gazów cieplarnianych. Energetyka stanowiła w 2018 r. największe źródło emisji – odpowiadała za 35,5% z nich, a 73,8% emisji w sektorze przypadło na spalanie węgla. Obserwowany w Niemczech od 2017 r. postęp w eliminowaniu emisji (poziom redukcji wzrósł z 27,3% w 2016 r. do 35,6% w 2019 r.) wynika niemal w całości ze znaczącego ograniczenia wykorzystywania węgla do pozyskiwania energii elektrycznej (28,2% udziału w miksie w 2019 r. wobec 40,6% w 2016 r.). Stopniowe wygaszanie bloków węglowych ma zapewnić realizację krajowego celu redukcji emisji o 55% do 2030 r. (w porównaniu z 1990 r.).
- W czasie prac legislacyjnych koalicja CDU/CSU-SPD zdecydowała się na wprowadzenie szeregu poprawek do przyjętego w styczniu br. projektu ustawy, które wyszły naprzeciw oczekiwaniom operatorów elektrowni na węgiel kamienny. Wydłużono o rok (z 2026 do 2027 r.) okres przeprowadzania aukcji, w ramach których mogą ubiegać się oni o rekompensaty, a także znacznie podniesiono maksymalne wartości tych wypłat w latach 2024–2027 (podczas ostatniej aukcji 89 tys. euro zamiast 49 tys. euro za 1 MW). Znacząco wzrosła też dopłata do przestawienia elektrociepłowni z węgla na gaz ziemny czy biomasę (ze 180 tys. euro do maksymalnie 390 tys. za 1 MW). Wprowadzono przy tym jednak różnicowanie wysokości dopłaty w zależności od daty oddania bloków węglowych do użytku oraz daty przeprowadzenia inwestycji. Powyższe zmiany wynikały z presji przedstawicieli branży oraz premierów landów, którzy wyrażali obawy, że zbyt niskie rekompensaty (lub ich brak) i zachęty do inwestycji w bloki wykorzystujące inne źródła energii pozbawią operatorów środków do przeprowadzenia niezbędnych inwestycji. Ich zdaniem zagroziłoby to lokalnemu bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej i ciepła sieciowego, a także postawiłoby przed problemami finansowymi wiele spółek komunalnych, które posiadają udziały w elektrociepłowniach węglowych.
- Najbardziej kontrowersyjnym elementem ustawy o wyjściu z węgla jest kwestia rekompensat dla spółek RWE i LEAG. Pierwszej z nich za wygaszenie do 2029 r. bloków o łącznej mocy 4,5 GW w Nadrenii ma przyspaść 2,6 mld euro, a drugiej – za wyłączenie bloków o łącznej mocy 2,8 GW w Łużycach – 1,75 mld euro. Negocjacje w tej sprawie toczyły się za zamkniętymi drzwiami, a rząd nie ujawnił metody, którą posłużono się do ustalenia zakresu szkody wynikającej dla właścicieli odkrywek węgla brunatnego z wcześniejszego niż planowane zakończenia wydobywania (elektrownie czerpią surowiec z pobliskich kopalń). Zdecydowana większość środowiska eksperckiego uznała wynegocjowane rekompensaty za nieproporcjonalnie wysokie. Z danych doradczącego rządowi ośrodka Öko-Institut wynika, że są one nawet dwukrotnie zawyżone, a przy ich ustaleniu nie wzięto pod uwagę postępującego spadku konkurencyjności generacji energii elektrycznej z węgla oraz niekorzystnych perspektyw rynkowych (wzrost generacji z OZE, rosnące ceny uprawnień do emisji w ETS i niskie ceny gazu ziemnego). Podpisanie umowy między rządem a operatorami elektrowni będzie zależało od jej weryfikacji przez KE, która wobec wskazanych wątpliwości może uznać ją za niedozwoloną pomoc publiczną lub zażądać wprowadzenia poprawek.
- Ostateczny kształt ustawy o wyjściu z węgla spotkał się z szeroką krytyką ze strony ugrupowań opozycyjnych i instytucji zajmujących się polityką klimatyczną. Zdaniem partii

Zielonych oraz Lewicy przyjęte regulacje nie tylko nie zapewnią osiągnięcia koniecznej redukcji emisji, lecz także mogą pozwolić operatorom elektrowni na węgiel brunatny w sztuczny sposób utrzymywać swoje bloki mimo pogarszających się warunków rynkowych. Według FDP korzystniejszym dla budżetu federalnego rozwiązaniem byłoby zrezygnowanie z bezpośrednich rekompensat i wzmocnienie odpowiednimi zachętami obserwowanych trendów na rynku. Z kolei AfD krytykowała ustawę jako przejaw działania rządu przeciw własnym obywatelom oraz przestrzegała przed przyszłymi brakami w dostawach energii lub koniecznością pokrywania zapotrzebowania m.in. importem z elektrowni węglowych w Polsce. Według AfD odejście od węgla w Niemczech powinno nastąpić do 2050 r.

- Kluczowym elementem niemieckiej strategii odejścia od energetyki węglowej jest restrukturyzacja regionów, na których terenie działają elektrownie i kopalnie węgla brunatnego. W trzech zagłębiach węglowych – nadreńskim, środkowoniemieckim i łużyckim – przy wydobywaniu i w elektrowniach pracuje ok. 20 tys. osób, ale pośrednio branża daje zatrudnienie szacunkowo nawet 70 tys. osób. Niemieckie regiony węglowe należą ponadto do najstabilniej rozwiniętych – szczególnie landy wschodnie wciąż borykają się z takimi problemami jak wyludnienie, starzenie się społeczeństwa czy ucieczka przemysłu. Środki przewidziane na inwestycje mają stanowić główny instrument na rzecz utrzymania akceptacji lokalnych społeczności dla rządowego planu oraz nowy impuls rozwojowy dla tych regionów. Z budżetu federalnego szczególnie wspierana ma być rozbudowa infrastruktury drogowej i kolejowej łączącej zagłębia z pobliskimi ośrodkami (Berlin, Kolonia, Drezno, Lipsk), a także państwami ościennymi – Polską i Czechami. Wśród inwestycji znalazły się m.in. rozbudowa i elektryfikacja trasy kolejowej łączącej polsko-niemiecką granicę (na trasie z Wrocławia) z Chociebużem oraz Drezniem i Berlinem, co powinno poprawić czas i jakość połączeń transgranicznych.

ANEKS

Wykres 1. Struktura emisji gazów cieplarnianych według źródeł przy produkcji energii elektrycznej w Niemczech w 2018 r.

Wykres 1. Struktura emisji gazów cieplarnianych według źródeł przy produkcji energii elektrycznej w Niemczech w 2018 r.

Źródło: Federalny Urząd ds. Środowiska.

Wykres 2. Struktura produkcji energii elektrycznej w Niemczech według źródeł w 2019 r.

Wykres 2. Struktura produkcji energii elektrycznej w Niemczech według źródeł w 2019 r. (w %)

Źródło: AG Energiebilanzen e.V.