

Niemcy: nowelizacja ustawy o ochronie klimatu – neutralność emisyjna do 2045 roku

Michał Kędzierski

24 czerwca Bundestag przyjął, a dzień później Bundesrat zatwierdził nowelizację ustawy o ochronie klimatu, która zawiera bardziej restrykcyjne cele polityki klimatycznej RFN. Zmiany dotyczą podniesienia dotychczasowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. z 55 do 65% (w porównaniu z 1990 r.), dodania nowego celu na 2040 r. w wysokości 88% i przesunięcia daty osiągnięcia neutralności emisyjnej z 2050 na 2045 r. Nowelizacja obejmuje ponadto nowe, wynikające ze zmiany zobowiązania na 2030 r. maksymalne roczne wartości emisji dla energetyki, przemysłu, transportu, budownictwa, rolnictwa i odpadów na lata 2021–2030 (zob. Aneks). Zgodnie z aktem, przyjętym pierwotnie przez koalicję CDU/CSU–SPD w grudniu 2019 r., odpowiedzialność za egzekwowanie pułapów emisji ponoszą właściwe ministerstwa. W przypadku niewywiązania się z rocznych celów nadzorujący dany sektor resort jest zobligowany do przygotowania w ciągu trzech miesięcy planu naprawczego.

Projekt nowelizacji ustawy o ochronie klimatu został przyjęty przez rząd 5 maja, sześć dni po publikacji orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie jej częściowej niezgodności z konstytucją. Według FTK dotychczasowe przepisy skutkowały odroczeniem znacznej części obciążeń związanych z polityką klimatyczną na okres po roku 2030, a przez to – ich niesprawiedliwym rozłożeniem między pokoleniami.

Komentarz

- Reforma nie jest rezultatem debaty publicznej, lecz bezpośrednią reakcją koalicji CDU/CSU–SPD na orzeczenie FTK, za sprawą którego problematyka klimatyczna ponownie zajęła istotne miejsce w debacie publicznej. Dzięki szybkiej i ambitnej nowelizacji rządzącym udało się przejąć polityczną inicjatywę od prowadzących wiosną w sondażach Zielonych, osłabić negatywny dla władz wydźwięk orzeczenia FTK oraz zmniejszyć jego znaczenie w kampanii wyborczej. Od 2018 r. badania niezmiennie wskazują, że ochrona klimatu to jeden z najważniejszych problemów dla niemieckiej opinii publicznej. Ostatnio ustępuje ona jedynie pandemii COVID-19.
- Wprowadzone zmiany ograniczają się do zdefiniowania nowych celów polityki klimatycznej RFN i nie zostały uzupełnione o instrumenty ich realizacji. Z jednej strony wynika to z braku czasu na przygotowanie jeszcze przed wyborami niezbędnych głębokich reform (przyjęcie ustawy nastąpiło na ostatnim posiedzeniu tej kadencji Bundestagu), a z drugiej stanowi efekt braku gotowości chadeków do poważnych

ustępstw. W interesie CDU/CSU jest pozostawienie możliwie największej przestrzeni negocjacyjnej przed spodziewanymi pertraktacjami z Zielonymi na temat stworzenia nowej koalicji po wrześniowych wyborach parlamentarnych. Współrządzący z chadecją socjaldemokraci byli zwolennikami m.in. uzupełnienia reformy o nowy cel udziału OZE w zużyciu energii na 2030 r. (dotychczasowy wynosi 65%) oraz zaktualizowania ścieżek rozbudowy mocy zainstalowanych w źródłach odnawialnych.

- Przedstawione przez rząd cele redukcji emisji spotkały się z negatywną reakcją zdecydowanej większości środowisk gospodarczo-przemysłowych. Szczególnie zaskoczenie wywołała wola przyspieszenia o pięć lat osiągnięcia neutralności emisyjnej. Czołowe związki branżowe zraszające przedstawicieli niemieckiego przemysłu (m.in. BDI czy VCI) zarzucają rządowi działanie pod presją oraz podejmowanie decyzji bez konsultacji i uprzedniej wystarczającej oceny ich konsekwencji, a także brak konkretnego planu wdrażania nowych założeń. Szczególnie dla energochłonnych i wysokoemisyjnych branż, takich jak stalowa czy chemiczna, już dotychczasowe cele redukcji emisji stanowiły poważne wyzwanie. Krajowe środowiska gospodarczo-przemysłowe obawiają się spadku konkurencyjności rodzimych firm na rynkach międzynarodowych. Lobbują z jednej strony za wprowadzaniem jednolitych regulacji przynajmniej na arenie unijnej (a najlepiej w szerszym gronie państw G7 czy G20), a z drugiej za wdrożeniem dodatkowych mechanizmów wsparcia finansowego oraz stymulujących inwestycje w niskoemisyjne technologie.
- Nowy cel polityki klimatycznej na 2030 r. zakłada znaczące przyspieszenie transformacji elektroenergetyki, która ma ponieść największy ciężar dodatkowej redukcji emisji w tej dekadzie (67 ze 105 mln ton ekwiwalentu CO₂; zob. Aneks). W porównaniu z 2020 r. emisyjność tego sektora ma spaść o 51%, co będzie możliwe tylko przy znacznie szybszym, niż dotychczas zakładano, spadku generacji energii elektrycznej z węgla i radykalnym przyspieszeniu rozbudowy mocy zainstalowanych w OZE. Według minister środowiska Svenji Schulze osiągnięcie nowych celów wymaga rozbudowy do końca dziesięciolecia lądowych farm wiatrowych do 95 GW (2020 – 54 GW) i fotowoltaicznych do 150 GW (2020 – 53 GW). Efektami ubocznymi szybszego wyjścia z węgla będą zwiększenie znaczenia gazu ziemnego jako paliwa pomostowego oraz konieczność przeprowadzenia dodatkowych inwestycji w nowe moce gazowe w celu stabilizowania systemu elektroenergetycznego. Skalę wyzwania potęguje spodziewany wzrost zużycia energii elektrycznej w średnim i długim okresie wskutek postępującej elektryfikacji kolejnych działów gospodarki.
- Nowe założenia krajowej polityki klimatycznej stawiają Niemcy wśród najambitniejszych w tym obszarze państw UE – oprócz nich wolę wcześniejszego niż w 2050 r. osiągnięcia neutralności emisyjnej zadeklarowały tylko Finlandia (2035), Austria (2040) i Szwecja (2045). Konsekwencją takiej postawy będzie przyjęcie przez Berlin aktywniejszej roli w kształtowaniu procesu dekarbonizacji na szczeblu unijnym. W ramach negocjacji nad wdrażaniem Europejskiego Zielonego Ładu nowy rząd będzie optował za rozwiązaniami regulacyjnymi i stymulacyjnymi (np. w ramach unijnego pakietu „Fit for 55”), których efektem ma być z jednej strony przyspieszenie transformacji energetycznej także w pozostałych państwach członkowskich, a z drugiej – wprowadzanie jednakowych obciążeń i standardów na poziomie UE (optymalnie wzorowanych na tych

wykorzystywanych w RFN), ułatwiających osiągnięcie przez poszczególne sektory niemieckiej gospodarki celów redukcyjnych przy jednoczesnym zabezpieczeniu konkurencyjności rodzimych firm.

ANEKS

Tabela. Roczne cele sektorowe na lata 2021–2030 według ustawy o ochronie klimatu (w mln ton ekwiwalentu CO₂)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2030*
Energetyka	221		257								100	175
Przemysł	178	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118	140
Transport	146	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85	95
Użytkowanie budynków	120	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67	70
Rolnictwo	66	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56	58
Pozostałe	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4	5

* Cele sektorowe obowiązujące na 2030 r. przed nowelizacją ustawy.

Wykres. Emisja gazów cieplarnianych w Niemczech według sektorów oraz dotychczasowe i nowe cele redukcji emisji

Wykres. Emisja gazów cieplarnianych w Niemczech według sektorów oraz dotychczasowe i nowe cele redukcji emisji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnego Urzędu ds. Środowiska.