

Niemcy: kontrowersyjna ustawa grzewcza

Michał Kędzierski

8 września Bundestag przegłosował głosami koalicji SPD–Zieloni–FDP nowelizację ustawy o energetyce budynków (niem. *Gebäudeenergiegesetz*, GEG), która zawiera nowe regulacje dotyczące montażu urządzeń grzewczych w Niemczech. Wprowadza ona generalną zasadę, zgodnie z którą zakładane od 1 stycznia 2024 r. nowe instalacje grzewcze mają pracować w co najmniej 65% w oparciu o odnawialne źródła energii. Według definicji ustawodawcy taki wymóg spełniają pompy ciepła, ogrzewanie z sieci ciepłowniczej, kotły na biomasę, elektryczne, hybrydowe (pod określonymi warunkami), kolektory słoneczne oraz instalacje gazowe, jeśli są przystosowane do późniejszego przestawienia na wodór.

Początkowo nowe prawo ma obowiązywać tylko w przypadku budynków na obszarach przeznaczonych pod nową zabudowę. Dla pozostałych nieruchomości (zarówno już istniejących, jak i nowych, powstających na już zabudowanych obszarach) wejście w życie nowych przepisów wstrzymano do czasu przyjęcia przez poszczególne samorządy obligatoryjnych planów ciepłowniczych, w których gminy będą musiały m.in. określić, na których terenach będą rozbudowywane sieci ciepłownicze oraz które elementy sieci gazowej mają w przyszłości być przestawiane na spalanie wodoru. Duże gminy (powyżej 100 tys. mieszkańców) mają mieć na to czas do 2026 r., a małe – do 2028 r. (ustawa dotycząca gminnych planów ciepłowniczych ma zostać przyjęta przez Bundestag jesienią br.).

Jeśli dany samorząd w swoim planie ciepłowniczym zapowie przestawienie sieci gazowej na wodór, mieszkańcy będą mogli dalej instalować piece gazowe, jednak tylko te zdolne do spalania wodoru. Jeśli nie będzie przewidywał powstania sieci wodorowej, montaż kotłów gazowych ma być nadal możliwy tylko pod warunkiem stosowania odpowiedniej domieszki biogazu (15% od 2029 r., 30% od 2035 r. i 60% od 2040 r.). Ustawa stanowi ponadto, że w 2045 r., kiedy Niemcy planują osiągnąć neutralność klimatyczną, wszystkie instalacje grzewcze mają funkcjonować wyłącznie w oparciu o bezemisyjne nośniki energii. Od stycznia 2024 r. sprzedaży poszczególnych instalacji ma towarzyszyć obowiązkowa konsultacja z doradcą.

Wymiana instalacji grzewczych ma być stymulowana nowym programem dopłat. Każdemu starającemu się o wymianę na jakąkolwiek z uznanych za pracujące w 65% w oparciu o OZE instalacji ma przysługiwać dofinansowanie w wysokości 30% kosztów. O kolejne 30% będą mogły ubiegać się osoby o rocznych dochodach nieprzekraczających średnio 40 tys. euro na osobę w gospodarstwie domowym. Dodatkowy bonus 20% mogą otrzymać osoby, które zdecydują się na wymianę ponad 20-letnich kotłów do 2028 r. Suma dofinansowania została jednak ograniczona do 70% zgłoszonych kosztów, przy czym maksymalnie można

otrzymać 21 tys. euro. Dodatkowo można jednak ubiegać się o dopłaty do termomodernizacji budynków, tak że łączna kwota dopłaty może przekroczyć nawet 90 tys. euro.

Komentarz

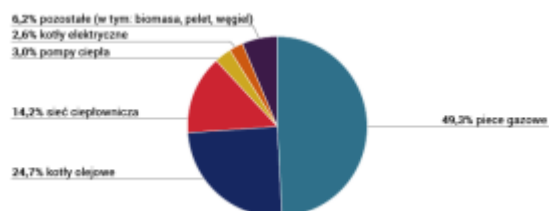
- Głównym celem wprowadzanych ustawą regulacji jest zainicjowanie dekarbonizacji ciepłownictwa indywidualnego (ogrzewnictwa). Sektor ogrzewania budynków odpowiada w Niemczech za 15% emisji gazów cieplarnianych – w 2022 r. wyemitował do atmosfery 112 mln ton ekwiwalentu CO₂. Niemieckie mieszkania ogrzewane są w zdecydowanej większości paliwami kopalnymi – statystycznie co drugie gazem ziemnym, a co czwarte – olejem opałowym (zob. wykres 1). Zmniejszanie emisji w tym obszarze następuje zbyt wolno, aby RFN mogła osiągnąć cele krajowej polityki klimatycznej, zarówno w średnim (planowana redukcja o 65% do 2030 r. względem 1990 r.), jak i długim okresie (osiągnięcie neutralności emisyjnej do 2045 r.). Ze względu na długi (20–30-letni) okres użytkowania instalacji grzewczych zwłaszcza ten długofalowy cel pilnie wymaga wprowadzenia nowych bodźców zachęcających do przechodzenia na rozwiązania niskoemisyjne, jeśli – zgodnie z celem polityki klimatycznej RFN i ustawą – do 2045 r. Niemcy miałyby całkowicie odejść od ogrzewania mieszkań paliwami kopalnymi.
- W konsekwencji kolejnym ważnym celem ustawy jest zainicjowanie procesu odchodzenia od stosowania gazu ziemnego w ciepłownictwie indywidualnym, co stanowi też bardzo istotny element niemieckiej polityki zakładającej (niemal) całkowite odejście od wykorzystywania tego nośnika energii do 2045 r., kiedy RFN ma osiągnąć neutralność emisyjną. Obecnie na ogrzewanie mieszkań przypada aż jedna trzecia konsumpcji błękitnego paliwa w Niemczech (zob. wykres 2). Od kilku dekad kotły gazowe dominują na rynku nowych instalacji grzewczych w Niemczech, do niedawna ich zakup był wspierany finansowo ze środków federalnych. Piece gazowe wciąż stanowią najbardziej popularne rozwiązanie – w pierwszej połowie br. odpowiadały za 57% sprzedaży urządzeń grzewczych (pompy ciepła – 29%, kotły olejowe – 7%, na biomasę – 6%). Intencją pierwotnej wersji przygotowanej przez wicekanclerza Roberta Habecka (Zieloni) ustawy było – z pewnymi wyjątkami – stosunkowo szybkie uniemożliwienie sprzedaży nowych kotłów gazowych. Uwzględnienie w ustawie opcji późniejszego przejścia na wodór lub inne zdekarbonizowane nośniki gazowe pozostawia jednak furtkę do ich dalszej sprzedaży w kolejnych latach.
- Ustawa Habecka wywołała ogromne kontrowersje i stała się jednym z głównych tematów debaty politycznej i społecznej w Niemczech w pierwszej połowie 2023 r. Transformacja sektora ciepłownictwa indywidualnego uchodzi za dalece trudniejszy element *Energiewende* niż ta zachodząca już od lat w elektroenergetyce, ponieważ wymaga wprowadzania regulacji bezpośrednio ingerujących w życie obywateli i ich decyzje w odniesieniu do ich własności (kto, kiedy, jaką instalację grzewczą i po jakich kosztach będzie musiał instalować w swojej nieruchomości). Zwłaszcza pierwszy projekt ustawy (o wiele dalej idący niż ostatecznie przyjęta wersja), który wyciekł do mediów w lutym br., został powszechnie odebrany jako próba wymuszania na obywatelach określonych, drogich inwestycji. Ze strony opozycji i licznych mediów wobec Habecka formułowano zarzuty o forsowanie opartej na ideologicznych pobudkach polityki zakazów. Komunikacyjny falstart dalece podniósł koszty polityczne ustawy, która jest jednym z

głównych uzgodnionych przez koalicjantów elementów polityki klimatycznej rządu.

- Ostatecznie przyjęte przez Bundestag przepisy stanowią gruntownie zmienioną wersję ustawy w stosunku do pierwotnie zgłoszonego projektu – w toku prac parlamentarnych została ona w sposób bezprecedensowy osłabiona. Początkowo resort Habecka planował m.in. o wiele mniejszą liczbę wyjątków od generalnego zakazu montażu nowych kotłów gazowych i olejowych od 2024 r., stopniowe skracanie maksymalnego okresu użytkowania już działających pieców z 30 do 20 lat. Pierwotny projekt dopuszczał ponadto mniejszą liczbę rozwiązań jako tych spełniających wymóg 65% OZE – przykładowo nie przewidywał w ogóle przyszłego stosowania wodoru czy ograniczał możliwość montowania kotłów na biomasę. Zgodnie z intencją Habecka głównym rozwiązaniem miały stać się pompy ciepła. Dopiero wskutek kontrowersji, które wywołała ustawa, treść przepisów została znacząco osłabiona, włączono szereg wyjątków i okresów przejściowych oraz dopuszczono większą liczbę dozwolonych technologii. W efekcie jednak potencjalne skutki ustawy w postaci redukcji emisji gazów cieplarnianych zostały znacząco zmniejszone, zwłaszcza w pierwszych latach jej obowiązywania. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu (BMWK) szacuje, że w sumie do 2030 r. może ona pozwolić ograniczyć emisje o łącznie 39 mln ton ekwiwalentu CO₂.
- Przygotowany przez resort Habecka projekt ustawy stał się przyczyną poważnego kryzysu w koalicji SPD–Zieloni–FDP wiosną br. Od momentu jego wycieku do mediów w lutym br. liberałowie stali się zagorzałymi przeciwnikami projektu i ostro krytykowali zarówno sam dokument, jak i personalnie odpowiedzialnego za niego wicekanclerza Habecka. Początkowo w ramach prac gabinetu, a później w Bundestagu, liberałowie blokowali postępy negocjacji nad projektem, domagając się – z perspektywy Zielonych – daleko idących ustępstw. Spekuluje się, że to właśnie FDP mogła stać za wyciekiem do mediów wstępnego jeszcze wówczas projektu, aby „spalić” inicjatywę Zielonych w oczach opinii publicznej. Z kolei Zieloni, dla których ta ustawa należy do najważniejszych przedsięwzięć obecnego rządu, oskarżali FDP o łamanie koalicyjnych uzgodnień. Przez wiele tygodni kanclerz Olaf Scholz nie potrafił – lub nie chciał – rozwiązać sporu koalicjantów, co irytowało zwłaszcza polityków partii Zielonych. Skutkowało to także niezadowoleniem społecznym i znacznym spadkiem notowań rządzącej koalicji (a także partii Zielonych i wicekanclerza Habecka). Dopiero w czerwcu, kiedy spór o GEG doprowadził do blokady wielu innych inicjatyw rządowych, udało się osiągnąć porozumienie – będące de facto ustępstwem Habecka we wszystkich głównych obszarach.

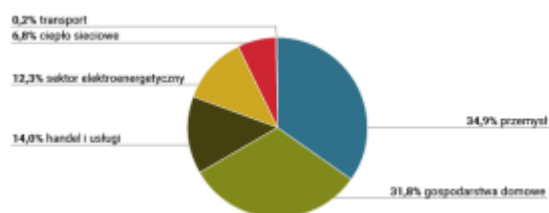
ANEKS

Wykres 1. Struktura instalacji grzewczych w Niemczech



Źródło: BDEW.

Wykres 2. Struktura zużycia gazu ziemnego w Niemczech według sektorów



Źródło: BDEW.