Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 30.04.2024 www.osw.waw.pl

# Niemcy: poluzowanie ustawy o ochronie klimatu

Michał Kędzierski

26 kwietnia głosami koalicji rządzącej SPD–Zieloni–FDP Bundestag przyjął nowelizację ustawy o ochronie klimatu (niem. *Klimaschutzgesetz*), regulującej cele i mechanizmy niemieckiej polityki klimatycznej. Zgodnie z dokumentem RFN ma zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o 65% do 2030 r. (w stosunku do roku 1990), o 88% do 2040 r. oraz osiągnąć neutralność emisyjną do 2045 r. Dotychczasowa wersja ustawy wyznaczała przy tym maksymalne roczne wartości emisji dla poszczególnych sektorów gospodarki (energetyki, przemysłu, transportu, budownictwa, rolnictwa oraz gospodarki odpadami) do 2030 r. Odpowiedzialność za ich egzekwowanie ponosiły właściwe ministerstwa. W przypadku stwierdzenia przez radę ekspercką ds. klimatu przekroczenia ustawowych limitów nadzorujący dany obszar resort był zobligowany do przygotowania w ciągu trzech miesięcy planu naprawczego wskazującego instrumenty szybkiej redukcji emisji.

Zgodnie z nowelizacją usunięte zostaną przepisy zakładające rozliczanie poszczególnych resortów z postępów w zmniejszaniu emisyjności podległych im sektorów na rzecz kolegialnej odpowiedzialności całego rządu. Ponadto od tej pory rada ekspercka ma zmienić perspektywę ewaluacji postępów w ograniczaniu emisji – zamiast wstecznie oceniać ubiegłoroczne dane, ma co roku przygotowywać wieloletnią, łączną dla wszystkich sektorów gospodarki prognozę redukcji emisji (najpierw do roku 2030, a następnie do 2040 i 2045). Dopiero kiedy w dwóch kolejnych latach analiza wykaże zbyt wolne tempo w stosunku do przyjętych celów, rząd kolegialnie będzie zobligowany do przyjęcia planu naprawczego. Nowelizacja podlega jeszcze zatwierdzeniu przez Bundesrat (nastąpi to prawdopodobnie 17 maja).

Zgodnie z danymi Federalnego Urzędu ds. Środowiska w 2023 r. emisja gazów cieplarnianych w Niemczech wyniosła 674 mln ton ekwiwalentu $CO_2$ i była tym samym o 46% niższa niż w bazowym dla polityki klimatycznej roku 1990 (zob. wykres).

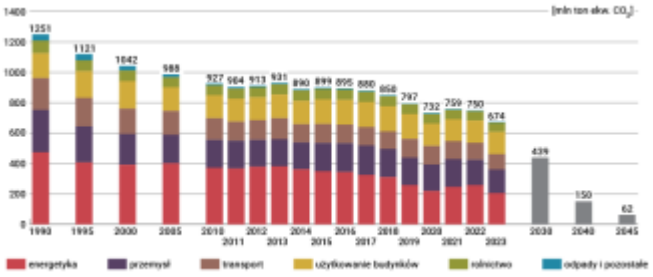
**Komentarz**

- Nowe przepisy – choć nie zmieniają średnio- i długookresowych celów redukcji emisji – stanowią w istocie poluzowanie dotychczasowych regulacji. Poprzednia wersja ustawy, wyznaczająca poszczególnym sektorom gospodarki sztywne limity emisji, w przypadku ich przekroczenia stawiała odpowiedzialnych za to ministrów pod presją opinii publicznej i zmuszała do proponowania dodatkowych rozwiązań w obszarach ich kompetencji. Reorientacja na ponadsektorowe i kolegialne podejście zdejmuje odpowiedzialność z szefów poszczególnych resortów, co zmniejszy u nich determinację do podejmowania mniej popularnych działań na rzecz przyspieszenia redukcji emisji. Zwolennicy zmiany

podkreślają z kolei, że elastyczne, ponadsektorowe ujęcie jest bardziej wskazane ze względu na odmienny charakter poszczególnych obszarów gospodarki oraz różną dostępność rozwiązań technologicznych służących obniżeniu poziomu emisji.

- Nowelizacja ustawy została wymuszona na koalicjantach przez FDP. Ze wszystkich sektorów gospodarki tylko dwa – użytkowanie budynków oraz transport – nie wypełniały w ostatnich latach wyznaczonych celów redukcji. Niemniej o ile w pierwszym przypadku przekroczenie rocznych limitów było nieznaczne, a tendencja pozytywna, o tyle w drugim – różnica między faktyczną emisją a ustawowymi celami z roku na rok rosła (do 13 mln ton ekwiwalentu $CO_2$ w 2023 r.). Odpowiedzialny za transport minister Volker Wissing (FDP) od początku kadencji był w związku z tym pod medialnym pręgierzem, tym bardziej że sprzeciwiał się wprowadzeniu suflowanych mu przez część ekspertów oraz organizacje ekologiczne rozwiązań, jak np. generalne ograniczenie prędkości na autostradach czy wycofanie ulg podatkowych dla aut z silnikiem spalinowym. Postulat reformy przyjętego w 2019 r. prawa został na życzenie liberałów wpisany do umowy koalicyjnej już na początku kadencji, jednak wskutek sprzeciwu Zielonych, którzy krytykowali to posunięcie jako osłabiające mechanizmy polityki klimatycznej, reforma utknęła na wiele miesięcy w konsultacjach frakcyjnych. W połowie kwietnia br. Wissing publicznie zagroził, że jeśli nowelizacja nie zostanie szybko przyjęta, to aby wypełnić obowiązki ustawowe, zostanie zmuszony do wprowadzenia drastycznych rozwiązań, jak np. zakaz jazdy samochodem w weekendy. Wskazał przy tym Zielonych jako odpowiedzialnych za taki scenariusz. Wywołane tą perspektywą poruszenie opinii publicznej przyniosło oczekiwany rezultat – po paru dniach rozmów koalicjanci uzgodnili ostateczną wersję nowelizacji odpowiadającą oczekiwaniom FDP.
- Nowe przepisy budzą duże kontrowersje zwłaszcza wśród Zielonych oraz organizacji ekologicznych, które krytykują je jako krok wstecz w kształtowaniu polityki klimatycznej. We wspólnym apelu liczne wpływowe organizacje, jak np. Greenpeace, Deutsche Umwelthilfe, Fridays for Future, Germanwatch, NABU czy BUND, wzywały Zielonych do odrzucenia projektu i ostro ich krytykowały za kolejne ustępstwa wobec liberałów. Co więcej, zdaniem niemieckich ekologów nowe przepisy są sprzeczne z konstytucją RFN, ponieważ sprawiają, że wysiłki na rzecz redukcji emisji zostaną odłożone w czasie kosztem następnych pokoleń. W 2021 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny, powołując się na taką właśnie argumentację, wymusił na ówczesnej koalicji CDU/CSU–SPD zaostrzenie ustawy o ochronie klimatu (szerzej zob. *Orzeczenie w sprawie polityki klimatycznej – prezent dla Zielonych*). Organizacja BUND, która wówczas była zwycięską stroną skarżącą, zapowiedziała zlecenie tym samym prawnikom zbadanie możliwości wniesienia kolejnej skargi konstytucyjnej.

**Wykres.** Emisja gazów cieplarnianych w Niemczech według sektorów oraz obecne i planowane cele redukcji emisji




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