Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 20.02.2026 www.osw.waw.pl

Niemcy wobec ETS: złagodzenie – tak, dekonstrukcja – nie

Michał Kędzierski

Podczas Europejskiego Szczytu Przemysłowego w Antwerpii kanclerz RFN Friedrich Merz w niespodziewanie mocnych słowach wezwał do zmian w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (ETS), co odbiło się szerokim echem w Europie i zostało odebrane jako podważenie samego instrumentu. Wkrótce potem polityk wycofał się jednak z krytyki i zaczął wręcz bronić ETS jako właściwego narzędzia, które – w obliczu kryzysu – trzeba jednak zreformować. W istocie Berlinowi zależy nie na dekonstrukcji systemu, lecz jego złagodzeniu i zmniejszeniu jego kosztów dla przemysłu energochłonnego – głównie przez wydłużenie przydziału darmowych uprawnień i odroczenie całkowitego zakończenia alokacji nowych zezwoleń.

11 lutego w Antwerpii Merz wezwał do zmian w mechanizmie ETS: „Ten system nie ma służyć do generowania nowych dochodów. Został wprowadzony po to, aby ograniczyć emisję CO_2, a jednocześnie umożliwić przedsiębiorstwom przejście na produkcję wolną od niej. Jeśli więc nie da się tego osiągnąć i jeśli nie jest to właściwe narzędzie, powinniśmy być bardzo otwarci na jego rewizję albo przynajmniej odłożenie w czasie — tak jak zrobiliśmy to w przypadku ETS2 dla konsumentów".

Słowa kanclerza odbiły się bardzo szerokim echem w całej Unii. Konsternację wywołał ton – niespodziewanie wyrazisty i krytyczny jak na niemieckiego polityka, który wcześniej wielokrotnie uznawał ETS za modelowy instrument polityki klimatycznej UE. Za niejasny i pozostawiający duże pole do interpretacji należy uznać postulat „odłożenia w czasie" – obejmujący energetykę i przemysł system funkcjonuje już od ponad 20 lat, w odróżnieniu od mającego dotyczyć ogrzewnictwa i transportu ETS2, który dopiero ma wejść w życie i został niedawno odroczony. Swoją wypowiedzią Merz wzbudził wręcz entuzjazm przeciwników ETS, którzy uznali ją za spektakularny odwrót Berlina od narzędzia. Postulat „odłożenia w czasie" wielu zinterpretowało jako wezwanie do zawieszenia całego mechanizmu. Z kolei wśród zwolenników dekarbonizacji wystąpienie wywołało zaskoczenie i ostrą krytykę podważenia kluczowego instrumentu stymulującego transformację energetyczną.

Już dzień później przy okazji nieformalnego szczytu przywódców UE w Alden Biesen kanclerz RFN wyraźnie zmienił ton i zaczął bronić ETS: „Są koledzy, którzy bardzo krytycznie patrzą na ten system. Ja nie podzielam tej krytyki w takiej formie. ETS, który istnieje już od 20 lat – pani von der Leyen podała dziś w naszej dyskusji odpowiednie liczby – to skuteczny instrument, który wdrożyliśmy w Europie i który sprawia, że możliwy jest wzrost gospodarczy bez jednoczesnego wzrostu emisji CO_2. Wręcz przeciwnie: emisje CO_2 spadły o prawie 40%, a przemysł, odkąd istnieje ten system, urósł o ok. 70%. To pokazuje, że mamy właściwe narzędzie. Ale musi ono być stale korygowane. W Europie występują duże różnice.

Komisja zobowiązała się przedstawić raport na temat tego, z czego wynikają te różnice i co ewentualnie musimy skorygować, aby system nadal dobrze funkcjonował". Z kolei kilka dni później w popularnym niemieckim podcaście politycznym „Machtwechsel" Merz – pytany o swoją wypowiedź z Antwerpii – znów wyraźnie bronił ETS, przytaczając przy tym klasyczną chadecką narrację na jego temat: „Stwarzać zachęty, aby stać się bardziej przyjaznym dla klimatu, za pomocą instrumentu rynkowego — to jest i pozostaje właściwa droga. System jest słuszny, ponieważ prowadzi dokładnie do tego, czego chcemy, mianowicie do neutralności klimatycznej i rozwoju technologicznego".

Jakiej zmiany ETS chcą Niemcy?

Słowa Merza z Antwerpii należy interpretować w kontekście wewnątrzniemieckiej debaty o reformie ETS i korektach *Energiewende* (zob. *Leksykon niemiecki OSW*). W RFN unijny mechanizm handlu uprawnieniami do emisji jest dość szeroko (zwłaszcza wśród chadeków) traktowany jako modelowy – bo rynkowy i neutralny technologicznie – instrument polityki klimatycznej. Nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do energetyki, mimo że podnosi ceny energii z elektrowni węglowych (21% produkcji energii elektrycznej w 2025 r.) i gazowych (17%). Rosnące obawy dotyczą natomiast przemysłu energochłonnego, który w ostatnich latach przechodzi poważny kryzys, objawiający się m.in. spadkiem działalności wytwórczej, zamykaniem kolejnych instalacji i wręcz całych zakładów czy redukcją etatów. Branże takie jak hutnicza i chemiczna na zdecydowaną większość swojej produkcji wciąż otrzymują darmowe uprawnienia do emisji (na rynku muszą nabywać pozostałą część), a dodatkowo przysługują im hojne rekompensaty pośrednich kosztów emisji. System ETS w obecnym kształcie zakłada jednak systematyczną redukcję ich przydziału od 2026 r. aż do całkowitej likwidacji w 2034 r., co wymuszałoby w coraz większym stopniu dokupowanie brakujących zezwoleń. Co więcej, z każdym rokiem pula wypuszczanych na rynek certyfikatów się zmniejsza, a ostatnie alokacje są przewidziane na 2039 r. Taki kształt mechanizmu musi prowadzić do wzrostu cen uprawnień do emisji i – co za tym idzie – kosztów dla przemysłu. Teoretycznie wyjściem dla zainteresowanych branż byłoby odchodzenie od wykorzystywania paliw kopalnych i przechodzenie na niskoemisyjne procesy produkcyjne, jednak nowe technologie są wciąż dużo droższe, niedostatecznie rozwinięte, a w wielu przypadkach de facto niedostępne przez brak infrastruktury (np. CCS) czy alternatywnych surowców (np. niskoemisyjnego wodoru).

Od wielu miesięcy niemiecki przemysł energochłonny – a zwłaszcza bardzo istotna z perspektywy gospodarki RFN i politycznie wpływowa branża chemiczna – prowadzi intensywną kampanię na rzecz reformy ETS we wspomnianych punktach. Po pierwsze, domaga się utrzymania przydziału darmowych uprawnień na obecnym poziomie przez dłuższy czas, a następnie jego wolniejszego wygaszania, sięgającego daleko poza 2034 r. Po drugie, chce spowolnienia tempa redukcji wypuszczanych na rynek nowych certyfikatów i odroczenia całkowitego zakończenia ich alokacji nawet do 2050 r., kiedy UE – zgodnie z celem jej polityki klimatycznej – ma osiągnąć neutralność emisyjną. Zmniejszyłoby to presję na wzrost cen zezwoleń oraz związane z tym koszty dla branż energochłonnych. Po zmianie władzy w Niemczech w ub.r. postulaty te przejął rząd CDU/CSU–SPD i przy różnych oficjalnych okazjach deklarował lobbowanie w Brukseli za ich wdrożeniem w ramach zaplanowanej na połowę br. rewizji ETS. Ze względu na wolniejszy rozwój niskoemisyjnych technologii oraz kryzys krajowych branż energochłonnych propozycje te nie budzą istotnych kontrowersji w tamtejszej debacie – popierają je co do zasady środowiska eksperckie, w

tym zwolennicy *Energiewende* (wyjątek stanowią organizacje ekologiczne).

Ani zawieszenie systemu ETS, ani tym bardziej jego wycofanie nie są właściwie przedmiotem poważnych dyskusji w niemieckich kręgach polityczno-przemysłowych. Takie działanie rozbiłoby konsensus wśród miejscowych elit, podważyłoby interesy szeregu branż nastawionych na rozwój zielonych technologii i szeroko pojętą transformację energetyczną, jak również wygenerowałoby poważny polityczny konflikt wewnątrz mainstreamu. Zresztą nie tylko wśród aktualnie opozycyjnych Zielonych, lecz także w gronie polityków koalicyjnych ugrupowań CDU/CSU i SPD (w gabinecie Merza to socjaldemokraci pozycjonują się jako obrońcy *Energiewende*) silne są związki z biznesem zainteresowanym kontynuowaniem transformacji. Władze RFN w swojej polityce muszą wyważać interesy różnych stron i uwzględniać potrzeby również tej części gospodarki.

Wypowiedź Merza z Antwerpii – wykraczająca w swoim wydźwięku poza ten konsensus – mogła mieć kilka przyczyn. Mogła służyć wywarciu dodatkowej presji na Komisję Europejską, żeby ta poszła na dalej idące ustępstwa w przygotowywanej na lato br. reformie ETS. Niepokój niemieckiego biznesu budzą przykładowo przecieki o warunkach, którymi KE może obwarować złagodzenie mechanizmu. W kontekście wewnętrznym (w Antwerpii dużą część słuchaczy stanowili krajowi przemysłowcy, a kanclerza przepytywał prezes BASF Markus Kamieth) polityk mógł chcieć wysłać pewien mocny sygnał polityczny – troski o pogrążoną w kryzysie gospodarkę i obserwowany proces deindustrializacji. Wreszcie niejasny charakter przekazu, pozostawiający pole do dalej idących interpretacji, mógł być wynikiem pewnej językowej niefrasobliwości, która zdarza się Merzowi co jakiś czas, stając się następnie przedmiotem miejscowych dyskusji czy wręcz żartów w programach satyrycznych.

Korekta *Energiewende* rządu Merza

Nie da się zaprzeczyć, że w Niemczech zachodzi zmiana podejścia do polityki klimatycznej i transformacji energetycznej, na co największy wpływ ma kryzys gospodarczy. Kwestie ochrony klimatu znacząco straciły na znaczeniu społecznym, co wyraźnie pokazują sondaże (w 2021 r. zagadnienia te z dużą przewagą wskazywano jako najważniejszy problem, obecnie za istotniejsze uznaje się sytuację gospodarczą, emerytury czy imigrację) – nie tylko te badające nastroje, lecz także te dotyczące poparcia dla partii politycznych. Na popularności w ostatnich latach stracili Zieloni, będący najtwardszym nośnikiem idei *Energiewende*, a mocno zyskała AfD, która jako jedyna z liczących się ugrupowań odrzuca ją w całości. Sama transformacja – choć co do samej koncepcji wciąż popierana nawet przez czterech na pięciu Niemców – stała się wręcz przedmiotem wojny kulturowej.

Zmieniły się też priorytety rządzących. O ile gabinet Olafa Scholza – głównie za sprawą wicekanclerza Roberta Habecka i jego Zielonych – działał na rzecz przyspieszenia transformacji w każdym jej obszarze, o tyle rząd Merza wyraźnie kładzie nacisk na ograniczanie kosztów (budżetowych, gospodarczych, politycznych, społecznych) tego procesu, co na niektórych polach oznacza spowolnienie wdrażania *Energiewende*, jednak bez naruszania jej głównych założeń (zob. *Więcej kontynuacji niż zmiany. Energiewende rządu Merza*). W tym duchu Berlin chce również wpływać na zmiany w polityce klimatycznej UE.