

RAPORT OSW



LIDER W ZADYSZCE

POLITYKA KLIMATYCZNA NIEMIEC

Michał Kędzierski, Rafał Bajczuk

WARSZAWA
LISTOPAD 2020

LIDER W ZADYSZCE

POLITYKA KLIMATYCZNA NIEMIEC

Michał Kędzierski, Rafał Bajczuk

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Mateusz Gniazdowski, Anna Kwiatkowska

REDAKCJA

Tomasz Strzelczyk

WSPÓŁPRACA

Katarzyna Kazimierska, Szymon Sztyk

WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

SvedOliver / Shutterstock.com



OSW

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-58-6

Spis treści

TEZY | 5

WSTĘP | 7

I. AMBICJE KLIMATYCZNE RFN | 8

II. ENERGIEWENDE I REWIZJA PLANÓW REDUKCJI EMISJI | 10

**III. WYZWANIA STOJĄCE PRZED ENERGIEWENDE
W KONTEKŚCIE POLITYKI KLIMATYCZNEJ | 13**

**IV. CZYNNIK SPOŁECZNY – WZROST ZNACZENIA
PROBLEMATYKI KLIMATYCZNEJ DLA WYBORCÓW | 18**

V. RZĄDOWE WZMOŻENIE KLIMATYCZNE | 21

VI. CZY NIEMCY ODZYSKAJĄ ROLĘ LIDERA? | 28

TEZY

- Niemiecka polityka klimatyczna w ubiegłej dekadzie była nieskuteczna, a działania kolejnych rządów nie pokrywały się z deklaracjami. Władzom federalnym brakowało determinacji we wdrażaniu rozwiązań przyspieszających transformację energetyczną, które uderzałyby w interesy wpływowych grup przemysłowych, gospodarczych czy społecznych.
- Następstwem rodzimych problemów ze skutecznością redukcji emisji do 2017 r. było przyjęcie bardzo asekuracyjnej postawy na szczęblu unijnym. Seria decyzji nowego rządu CDU/CSU-SPD wstrzymujących ambitniejszą politykę klimatyczną UE kosztowała Niemcy przypięcie im łątki „hamulcowego”, a Angelę Merkel – podważenie reputacji „kanclerza klimatycznego”. Była to wymowna zmiana, bowiem Berlin zamiast pozycji aktywnego lidera przyjął niewygodną dla siebie rolę aktora reagującego na zewnętrzne inicjatywy.
- Kluczowym czynnikiem zwiększającym determinację rządzących do realizacji działań w zakresie polityki klimatycznej jest presja społeczna. Ochrona środowiska i globalne ocieplenie to od lat ważne problemy dla niemieckiej opinii publicznej. Znaczący wzrost znaczenia kwestii zmian klimatu dla Niemców w latach 2018–2019 znalazł odzwierciedlenie w poparciu dla partii Zielonych – w 2019 r. wzrosło ono dwukrotnie, do ponad 20%.
- Niemiecka transformacja energetyczna stoi przed kilkoma poważnymi wyzwaniami. Realizacja średniookresowego celu redukcji emisji do 2030 r. o 55% (w porównaniu z 1990 r.) wymagać będzie przede wszystkim działań w czterech kluczowych obszarach, które mogą zapewnić wymierne efekty w najbliższej dekadzie. Te obszary to: stopniowa rezygnacja ze spalania węgla brunatnego i kamiennego w sektorze energetycznym; wejście na ścieżkę zmniejszania emisji w sektorze motoryzacyjnym; zwiększenie efektywności energetycznej; przyspieszenie rozbudowy OZE połączone z uzupełnieniem sieci elektroenergetycznej. Rządzące partie CDU/CSU i SPD przyjęły w 2019 r. *Program ochrony klimatu 2030* – dokument zawierający pakiet instrumentów opracowanych dla sektorów transportu, budownictwa, rolnictwa, energetyki i przemysłu, które mają zapewnić RFN osiągnięcie celu redukcji emisji na 2030 r.
- Mimo problemów z Energiewende Niemcy postrzegają siebie jako awangardę światowych działań na rzecz ochrony klimatu i dbają o to, by utrzymać

tę reputację. Tamtejsze elity polityczno-gospodarcze często wyrażają przekonanie, że ich kraj jest w stanie sprawować przywództwo w zakresie polityki klimatycznej oraz transformacji energetycznej ku zielonym źródłom energii. Zarówno koalicja rządząca CDU/CSU-SPD, jak i aspirujący do objęcia władzy Zieloni szczytą się tym, że Niemcy jednocześnie rezygnują z energetyki jądrowej oraz węglowej, przedstawiając to swoim wyborcom oraz światowej opinii publicznej jako dowód ambicji i zdolności do dawania przykładu.

- W walce z globalnym ociepleniem RFN znalazła drogę do promocji i rozbudowy sektora zielonych technologii. Berlin promuje je jako formę walki ze wzrostem emisji zarówno poprzez wewnętrzną transformację energetyczną, jak i na forum międzynarodowym. Ich rozpowszechnienie postrzegają jako potencjalny impuls do modernizacji gospodarki kraju i zapewnienia jej konkurencyjności w przyszłości. Niemcy liczą na to, że zyskująca w ostatnim czasie na znaczeniu polityka klimatyczna – a zwłaszcza zamiar dekarbonizacji kolejnych sektorów gospodarki – będzie sprzyjać wchodzeniu przez inne państwa na ścieżkę transformacji energetycznej oraz poszukiwaniu rozwiązań redukujących emisyjność, a także zwiększy gotowość do inwestycji w tym zakresie. To zaś może otworzyć nowe możliwości ekspansji niemieckim firmom z sektora zielonych technologii.

WSTĘP

Przez lata Niemcy pretendowały do roli lidera światowej polityki klimatycznej, stale wnosząc na agendę międzynarodową problem globalnego ocieplenia. Kraj ten kojarzony jest ponadto na całym świecie z transformacją ku odnawialnym źródłom energii, której niemiecka nazwa – Energiewende – weszła już na stałe do słownika osób zajmujących się problematyką energetyczną. RFN od lat angażuje się w promocję swojej transformacji, przedstawiając ją jako model godny naśladowania.

Od ubiegłej dekady ambitne cele oraz „zielony” wizerunek Niemiec coraz wyraźniej kolidują z licznymi problemami towarzyszącymi transformacji oraz z brakiem postępów w eliminowaniu emisji gazów cieplarnianych. RFN stała się mniej wiarygodna w negocjacjach klimatycznych, a jej rola jako lidera walki z globalnym ociepleniem została podważona. Zarówno w krajowych, jak i europejskich mediach zaczęto określać Niemcy mianem „hamulcowego” ambitnej polityki klimatycznej.

W pierwszym rozdziale tego raportu przybliżono początki niemieckiego zaangażowania w międzynarodową politykę klimatyczną oraz ówczesne sukcesy w redukcji emisji gazów cieplarnianych. W drugim omówiono negatywny wpływ transformacji energetycznej (zwłaszcza odejścia od energetyki jądrowej) w ubiegłej dekadzie na politykę klimatyczną państwa. W kolejnym przedstawiono kluczowe wyzwania stojące przed Energiewende w kontekście eliminowania emisji gazów cieplarnianych i przyjętego celu redukcyjnego na 2030 r. Następny rozdział poświęcony został mającemu coraz większe oddziaływanie czynnikowi społeczno-politycznemu, czyli wyraźnemu wzrostowi znaczenia problemu globalnego ocieplenia dla niemieckich wyborców, którego bezpośrednim skutkiem jest wysokie poparcie dla partii Zielonych. W piątym rozdziale przybliżono podjęte w ostatnim czasie działania na rzecz reformy transformacji energetycznej, mającej posłużyć wejściu Niemiec na ścieżkę redukcji emisji. Ostatni rozdział to próba ukazania warunków, które musi spełnić RFN, aby w najbliższych latach powrócić do roli globalnego lidera polityki klimatycznej.

I. AMBICJE KLIMATYCZNE RFN

Od lat osiemdziesiątych i narodzin międzynarodowej polityki klimatycznej Niemcy deklarowały ambitne cele redukcji emisji gazów cieplarnianych. Elementem tej postawy miało być oddziaływanie, przez dawanie przykładu (ang. *leading by example*)¹, na inne kraje, by one także zmniejszały swój negatywny wpływ na środowisko. Kiedy po przyjęciu w 1997 r. protokołu z Kioto Komisja Europejska przejęła od państw członkowskich Unii Europejskiej dużą część kompetencji w zakresie polityki klimatycznej, RFN nadal planowała znacząco obniżyć emisje w kraju, by w ten sposób stymulować KE i inne państwa członkowskie do stawiania sobie ambitnych celów w tym zakresie. Berlin prowadził przy tym aktywną działalność dyplomatyczną: Niemcy czterokrotnie – najczęściej spośród wszystkich krajów – gościły światową konferencję klimatyczną ONZ, a w 1996 r. w Bonn ulokowano sekretariat ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC). Od 2010 r. odbywają się tam spotkania Petersberskiego Dialogu Klimatycznego, poprzedzające coroczną konferencję klimatyczną ONZ. Niemcy chciały w ten sposób przede wszystkim stać się ważnym graczem w jednym z istotnych obszarów polityki międzynarodowej².

W działalność dyplomatyczną w dziedzinie klimatu już w latach dziewięćdziesiątych zaangażowała się Angela Merkel, która w ostatnim rządzie Helmuta Kohla (1994–1998) sprawowała urząd ministra środowiska. W 1995 r. przewodniczyła ona obradom konferencji klimatycznej ONZ w Berlinie, a dwa lata później reprezentowała RFN w negocjacjach nad protokołem z Kioto – pierwszą wiążącą umową międzynarodową dotyczącą przeciwdziałania globalnemu ociepleniu. Światowe uznanie na tym polu Merkel zdobyła także jako kanclerz, czyniąc politykę klimatyczną jednym z głównych punktów agendy szczytu G8 w Niemczech w 2007 r. i przekonując pozostałych przywódców o konieczności przyjęcia nowych wiążących celów redukcji gazów cieplarnianych. W tym okresie jej rząd dążył także do uzgodnienia ambitnych zobowiązań w tym zakresie w ramach UE. Podniesienie tej problematyki do rangi jednego z priorytetów niemieckiej agendy na arenie międzynarodowej zapewniło wówczas Merkel miano „kanclerza klimatycznego” i wydatnie przyczyniło się do postrzegania RFN jako lidera globalnej polityki klimatycznej³.

¹ M. Böcher, A. Töller, *Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung*, Wiesbaden 2012, s. 69.

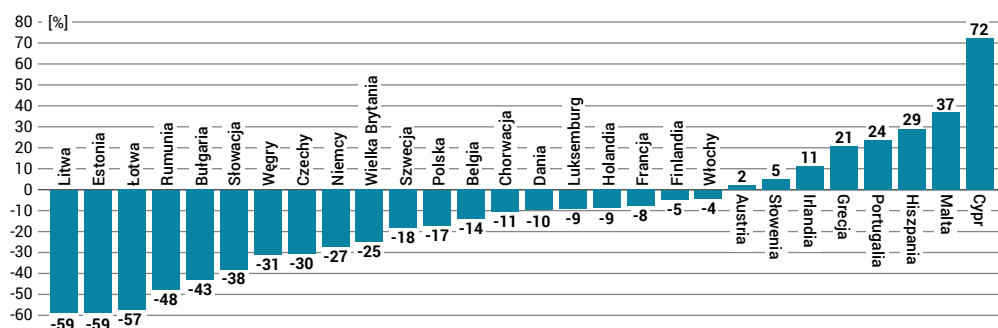
² *Röttgen übt sich in Zweckoptimismus*, Der Spiegel, 18.10.2010, www.spiegel.de.

³ E. Thalman, J. Wettengel, *The Story of “Climate Chancellor” Angela Merkel*, Clean Energy Wire, 9.07.2020, www.cleanenergywire.org.

Co bardzo istotne w kontekście późniejszych wydarzeń, ambicje i działania Niemiec na arenie międzynarodowej znajdowały w tamtym okresie odzwierciedlenie w realnej redukcji emisji gazów cieplarnianych. W latach 1990–2009 emisje dwutlenku węgla stopniowo malały – z 1251 mln ton ekwiwalentu CO₂ do 908 mln ton, co oznaczało spadek o 27%. Należy przy tym zaznaczyć, że – zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych – było to w dużej mierze spowodowane likwidacją lub modernizacją przemysłu byłej NRD. W skali Unii Europejskiej Niemcy osiągnęły wówczas największą redukcję emisji spośród krajów starej piętnastki (zob. Wykres 1). W tym samym okresie Wielka Brytania ograniczyła je o 25%, Francja o 8%, a Włochy o 4%.

O silnej pozycji RFN w dziedzinie zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko świadczyć może wysokie czwarte miejsce w globalnym rankingu *The Climate Change Performance Index 2010*⁴. Bazując na dotychczasowych optymistycznych danych, rząd Merkel w 2008 r. ogłosił, że do 2020 r. krajowe emisje zostaną zredukowane o 40% względem roku 1990, do 751 mln ton ekwiwalentu CO₂. Z kolei w 2010 r. przyjęto strategię energetyczną, w której zadeklarowano, że dzięki dekarbonizacji i rozwojowi OZE oraz mobilności elektrycznej Niemcy obniżą emisje o 80–95% do 2050 r. W tamtym okresie RFN zaangażowała się także w promocję odnawialnych źródeł energii na arenie międzynarodowej. Sektor OZE, z branżą wiatrową na czele, wchodził wówczas w okres prosperity. Jego udział w krajowej produkcji energii wzrósł w latach 1990–2009 ponad czterokrotnie – z 3,6 do 16,1%. Wiatraki na lądzie, których znaczenie w 1990 r. było marginalne, w 2009 r. wytworzyły 6,6% energii elektrycznej.

Wykres 1. Zmiana w zakresie emisji gazów cieplarnianych w państwach członkowskich UE w latach 1990–2009



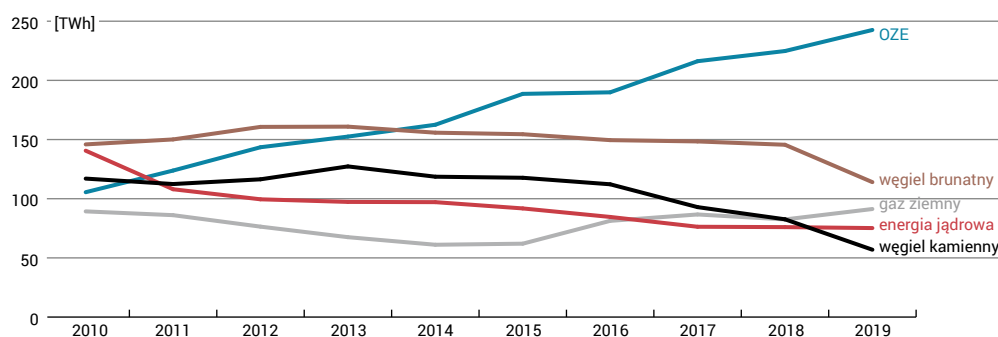
Źródło: *Greenhouse gas emissions by source sector*, Eurostat.

⁴ *The Climate Change Performance Index 2010*, Climate Action Network Europe, Germanwatch, grudzień 2009, www.germanwatch.org.

II. ENERGIEWENDE I REWIZJA PLANÓW REDUKCJI EMISJI

Załamanie spadkowego trendu w zakresie emisji gazów cieplarnianych w Niemczech obserwuje się od 2010 r., kiedy to jej poziom w porównaniu z poprzednim rokiem wzrósł o 3,7%, do 942 mln ton ekwiwalentu CO₂. W 2011 r. rząd Angeli Merkel w reakcji na katastrofę w Fukushima zdecydował o wyłączeniu ośmiu elektrowni jądrowych i przyspieszeniu wygaszenia pozostałych dziewięciu do końca 2022 r. Decyzja ta uznawana jest za symboliczny początek Energiewende⁵. Nagła rezygnacja z energetyki jądrowej okazała się kluczowa dla wzrostu emisji na początku dekady. Po spadku w 2011 r., w 2013 r. ponownie zwiększyły się one do poziomu z początku dekady. Zmiana trendu była początkowo spowodowana szerszym wykorzystaniem elektrowni węglowych, które częściowo zastąpiły wycofywane obiekty jądrowe. W latach 2010–2013 użycie węgla brunatnego – najbardziej szkodliwego dla środowiska paliwa kopalnego – zwiększyło się ze 145,9 do 160,9 TWh, a węgla kamiennego – ze 117 do 127,3 TWh. Nawet dynamiczny wzrost wykorzystania OZE (w analogicznym okresie ze 105,5 do 152,5 TWh) nie był w stanie zrekompensować braków związanych z wyłączaniem bloków jądrowych. Skok emisji gazów cieplarnianych przy równoczesnym prężnym rozwoju OZE określono mianem „paradoksu Energiewende”⁶.

Wykres 2. Produkcja energii elektrycznej w Niemczech według źródeł pozyskiwania



Źródło: AG Energiebilanzen e.V.

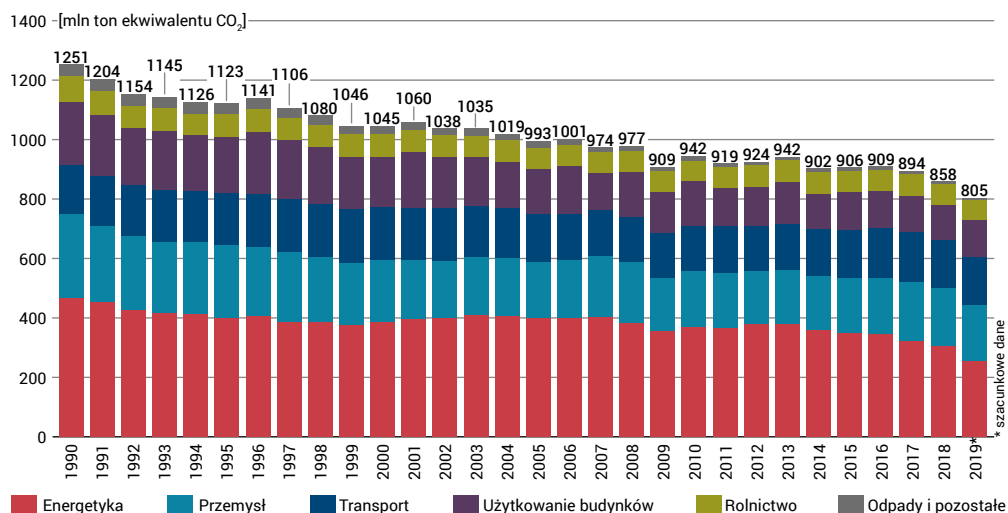
W latach 2014–2017 wolumen emisji ustabilizował się na poziomie 900 mln ton ekwiwalentu CO₂. Sektor energetyczny stawał się „czystszy”, bowiem OZE oraz

⁵ A. Kwiatkowska-Drożdż (red.), *Niemiecka transformacja energetyczna. Trudne początki*, OSW, Warszawa 2012, www.osw.waw.pl.

⁶ R. Bajczuk, *Niemieckie problemy z redukcją emisji CO₂*, „Komentarze OSW”, nr 155, 15.12.2014, www.osw.waw.pl.

gaz ziemny zaczęły wypierać coraz mniej rentowny węgiel kamienny. Wciąż wysokie pozostawało natomiast użycie węgla brunatnego. W 2017 r. wykorzystano go niemal tyle samo, co na początku dekady. Stopniowy spadek emisji w energetyce równoważył wzrosty w pozostałych sektorach, m.in. w obszarach zużycia paliw w przemyśle wytwórczym, transporcie, rolnictwie i przemyśle metalowym. W 2016 r. Niemcy wyemitowały 909 mln ton ekwiwalentu CO₂, czyli dokładnie tyle samo, co w roku 2009.

Wykres 3. Emisja gazów cieplarnianych w Niemczech w latach 1990–2019



Źródło: Umweltbundesamt (Federalny Urząd ds. Środowiska).

Mimo stagnacji w obniżaniu emisji na poziomie Unii Europejskiej Berlin wciąż deklarował ambitne cele klimatyczne. Podczas szczytu Rady Europejskiej w październiku 2014 r. Niemcy znajdowały się w grupie państw (należały też do niej m.in.: Dania, Francja, Luksemburg, Portugalia i Wielka Brytania), która lobbowała za najwyższym celem redukcji emisji w UE do 2030 r. – na poziomie co najmniej 40%. Było to elementem budowania silnej pozycji negocjacyjnej przed konferencją klimatyczną Narodów Zjednoczonych w Limie w 2014 r. Po zmianie koalicji z chadecko-liberalnej na chadecko-socjaldemokratyczną w 2013 r. wciąż deklarowano, że kraj osiągnie cel redukcji na poziomie 40% do 2020 r., mimo że dotychczasowy trend na to nie wskazywał. Instrumentem do tego prowadzącym miały być strategie klimatyczne z 2014 i 2016 r., przyjęte już przez koalicję CDU/CSU-SPD⁷. Dokumenty nie zostały jednak w pełni

⁷ [Aktionsprogramm Klimaschutz 2020](#), Federalne Ministerstwo Środowiska, 3.12.2014, [www.bmu.de](#); [Klimaschutzplan 2050](#), Federalne Ministerstwo Środowiska, 14.11.2016, [www.bmu.de](#).

zaimplementowane, a rząd okazał się niewystarczająco zdeterminowany do zrealizowania deklarowanych planów w tym zakresie. Wśród koalicjantów istniała obawa przed uderzeniem w interesy lobby przemysłowego poprzez wprowadzenie w życie planu zamykania kopalń węglowych lub wdrożenie wymagających celów redukcji emisji w sektorze transportu. Zbliżające się wybory do Bundestagu w 2017 r. również nie sprzyjały podejmowaniu trudnych decyzji⁸.

Lata 2010–2017 pokazały, że niemiecka polityka klimatyczna była nieskuteczna, a działania kolejnych rządów nie pokrywały się z deklaracjami. Opublikowany w styczniu 2019 r. przez Federalne Ministerstwo Środowiska coroczny *Raport ochrony klimatu*⁹ (niem. *Klimaschutzbericht*) zawierał wniosek, że RFN nadal nie weszła na ścieżkę eliminowania emisji, która umożliwiłaby jej osiągnięcie przyjętych celów. Autorzy raportu prognozowali, że w 2020 r. redukcja emisji w stosunku do roku 1990 wyniesie 32%, a nie założone 40%. Na koniec 2017 r. Niemcy generowały 894 mln ton ekwiwalentu CO₂. Osiągnięcie krajowego celu na 2020 r. wymagałoby ograniczenia tej wartości do maksymalnie 751 mln ton. Politycy opozycyjnej partii Zielonych uznali wyniki raportu za świadectwo „kompletnej porażki” rządu w polityce klimatycznej¹⁰.

Raport nie uwzględniał jeszcze danych za 2018 r., kiedy to emisja spadła do 858 mln ton ekwiwalentu CO₂. Z kolei jak wynika z szacunków za 2019 r., Niemcy wygenerowały w tym czasie 805 mln ton, co odpowiada redukcji o 35% względem roku 1990. Tak wyraźny spadek w latach 2018–2019 był zasługą sektora energetycznego, w którym zużycie węgla do pozyskiwania energii elektrycznej spadło łącznie o 29%. Prognoza zawarta we wspomnianym *Raporcie ochrony klimatu* z 2019 r. (dotycząca osiągnięcia 32% redukcji w 2020 r.) wskazuje na to, że rząd nie spodziewał się tak szybkiego spadku emisji pochodzących ze spalania węgla pod koniec dekady.

⁸ Szerzej: R. Bajczuk, *Niedokończona reforma. Bilans transformacji energetycznej w Niemczech w okresie rządów wielkiej koalicji 2013–2017*, OSW, Warszawa 2017, www.osw.waw.pl.

⁹ *Klimaschutzbericht 2018*, Federalne Ministerstwo Środowiska, 4.01.2019, www.bmu.de.

¹⁰ *Klimaschutzbericht 2018: Arbeitsverweigerung in der Klimakrise*, oświadczenie prasowe partii Zielonych z 14.11.2018, www.gruene-bundestag.de.

III. WYZWANIA STOJĄCE PRZED ENERGIEWENDE W KONTEKŚCIE POLITYKI KLIMATYCZNEJ

Niemiecka transformacja energetyczna stoi w najbliższym dziesięcioleciu przed kilkoma poważnymi wyzwaniami. Realizacja średniookresowego celu redukcji emisji do 2030 r. o 55% (w porównaniu z 1990 r.) wymagać będzie przede wszystkim działań w czterech kluczowych, najbardziej perspektywicznych pod tym względem obszarach. Są nimi: stopniowa rezygnacja ze spalania węgla brunatnego i kamiennego w sektorze energetycznym, wejście na ścieżkę zmniejszania emisji w sektorze motoryzacyjnym, zwiększenie efektywności energetycznej budynków oraz przyspieszenie rozbudowy OZE połączone z uzupełnieniem sieci elektroenergetycznej.

Największy potencjał do obniżenia emisji leży w sektorze energetycznym. W 2018 r. odpowiadał on za 36% generowanych gazów cieplarnianych, przy czym trzy czwarte z nich pochodziło ze spalania węgla brunatnego i kamiennego. Węgiel był wówczas głównym źródłem energii elektrycznej – odpowiadał za 36% jej produkcji (wobec 35% z OZE). Jego udział w niemieckim miksie energetycznym zaczął w ostatnich latach wyraźnie spadać. Decydującym czynnikiem nie była jednak w tym przypadku polityka rządu służąca obniżeniu zużycia węgla, lecz przede wszystkim szybki wzrost cen uprawnień do emisji CO₂ w ramach unijnego systemu handlu nimi (EU ETS) w latach 2018–2019¹¹, niskie ceny gazu ziemnego oraz sprzyjające warunki pogodowe do generowania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł. Ta kombinacja wpłynęła na znaczący spadek konkurencyjności energetyki węglowej w porównaniu z OZE i gazem ziemnym. Nie ma jednak gwarancji, że takie okoliczności utrzymają się też w najbliższych latach.

W Niemczech przez lata zwlekano z podjęciem wiążących decyzji w sprawie *Kohleausstieg*, czyli wyjścia z węgla¹². Obawiano się m.in. jego negatywnego wpływu na stabilność dostaw energii ze względu na równoczesne wyłączenie elektrowni atomowych, wzrost cen prądu czy uderzenia w interesy wpływowych niemieckich spółek z branży energetycznej. Największym politycznym wyzwaniem w kontekście rezygnacji z węgla pozostają natomiast jej

¹¹ Bezpośrednią przyczyną wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂ była reforma EU ETS z 2018 r., w ramach której m.in. podwojono tzw. rezerwę stabilizacyjną (Market Stability Reserve, MSR) w celu pochłonięcia pozostającej na rynku nadwyżki praw do emisji. W efekcie cena uprawnień wzrosła z ok. 7 euro za tonę CO₂ w 2017 r. do ok. 25 euro w 2019 r.

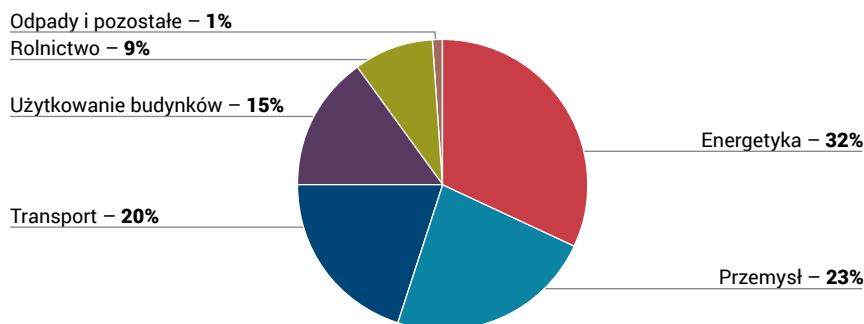
¹² R. Bajczuk, *Niepełna przyszłość energetyki węglowej w Niemczech*, „Komentarze OSW”, nr 188, 20.10.2015, www.osw.waw.pl.

konsekwencje społeczne dla regionów, w których wciąż wydobywa się węgiel brunatny. W trzech zagłębiach węglowych – nadreńskim, środkowoniemieckim oraz łużyckim – przy wydobyciu i w elektrowniach pracuje ok. 20 tys. osób, ale pośrednio branża daje zatrudnienie szacunkowo nawet 70 tys. ludzi w całym kraju. Jej restrukturyzacja będzie stanowiła szczególny problem we wschodnich landach (Brandenburgii, Saksonii i Saksonii-Anhalt), które od zjednoczenia Niemiec w 1990 r. wciąż borykają się z takimi problemami jak wyludnienie, starzenie się społeczeństwa (wyjeżdżają głównie młodzi) czy ucieczka przemysłu. Dla mieszkańców leżącego na pograniczu Saksonii i Brandenburgii Zagłębia Łużyckiego zamknięcie odkrywek i elektrowni węglowych będzie oznaczać utratę nie tylko największego, lecz także najlepiej płacącego pracodawcy – koncernu LEAG. Nic dziwnego, że z obawami przyglądają się oni debacie na temat wyjścia z węgla i często przenoszą swoje poparcie polityczne na partię, która całkowicie odrzuca taką możliwość. W Zagłębiu Łużyckim podczas wyborów do landtagów Brandenburgii i Saksonii we wrześniu 2019 r. najchętniej oddawano głos za Alternatywą dla Niemiec (AfD) – w wielu okręgach w tym regionie jej kandydaci uzyskali wynik powyżej 30%.

W celu znalezienia możliwie najszerszego kompromisu (oraz rozłożenia odpowiedzialności) w sprawie wyjścia z węgla rząd zdecydował się w 2018 r. na powołanie Komisji ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia (tzw. komisji węglowej). W jej skład weszło 28 osób – przedstawicieli partii politycznych, landów węglowych, izb gospodarczych i energetycznych, związków zawodowych oraz organizacji ekologicznych. 26 stycznia 2019 r. komisja opublikowała raport końcowy dotyczący rezygnacji Niemiec ze stosowania węgla kamiennego i brunatnego w sektorze energetycznym, który miał posłużyć rządowi jako podstawa do przyjęcia odpowiednich ustaw¹³. Zgodnie z rekomendacjami raportu RFN powinna odejść od spalania węgla najpóźniej w 2038 r., a wygaszanie elektrowni miałyby następować stopniowo, aby do końca 2022 r. w sieci pozostały bloki węglowe o łącznej mocy 30 GW, a w 2030 r. – maksymalnie 17 GW (na koniec 2019 r. – 38,5 GW). Niemieckiemu wyjściu z węgla powinny towarzyszyć szeroko zakrojone inwestycje w restrukturyzację regionów węglowych o łącznej wartości 40 mld euro. Rząd zadeklarował wolę zaimplementowania rekomendacji komisji w treści odpowiednich ustaw.

¹³ *Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“*, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii, 26.01.2019, www.bmwi.de.

Wykres 4. Emisje gazów cieplarnianych w Niemczech w 2019 r. według sektorów



Źródło: Umweltbundesamt (Federalny Urząd ds. Środowiska).

Najbardziej problematyczną branżą pozostaje transport. Niemcy przyjęły cel redukcji emisji w tym obszarze o 42% do 2030 r. (z bieżących 160 do 95 mln ton ekwiwalentu CO₂). Zadanie to jest o tyle utrudnione, że emisje w tym sektorze są coraz wyższe – zarówno w RFN, jak i w całej Unii Europejskiej. W latach 1990–2017 w UE ich średni wzrost wyniósł 28%. Niemcy mogą się przy tym pochwalić jednym z najniższych w całej wspólnocie – 11,8%¹⁴. Trudność tzw. transformacji transportu (niem. *Verkehrswende*) wynika z faktu, że państwo to posiada największą na kontynencie i czwartą na świecie branżę motoryzacyjną. Wytwarza ona 5,1 mln aut rocznie, co odpowiada za 30% produkcji w całej UE. Tamtejsze marki samochodów – Volkswagen, BMW, Daimler, Audi, MAN – oraz części i podzespołów – jak Bosch czy Continental – są popularne na całym świecie. Motoryzacja odpowiada za ok. 16% eksportu Niemiec. W branży pracuje bezpośrednio 870 tys. osób – 11,8% wszystkich zatrudnionych w przemyśle. Trzeba zaznaczyć, że popyt na transport – zarówno pasażerski, jak i towarowy – cały czas się podnosi. Od 1990 r. przewóz towarów w Niemczech wzrósł o 74%, z 400 do 696 mld tonokilometrów, a osób o 36% – z 875 do 1195 mld pasażerokilometrów¹⁵.

Jedyną receptą na zmniejszenie ilości zanieczyszczeń generowanych przez branżę transportową jest zamiana emisyjnych środków lokomocji – takich jak samoloty i samochody spalinowe – na bezemisyjne – takie jak rowery, pojazdy elektryczne czy kolej. Jednak możliwości redukcji emisji poprzez owo tzw. przesunięcie modalne są ograniczone. Rower może stanowić alternatywę

¹⁴ *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*, Europejska Agencja Środowiska, 17.12.2019, www.eea.europa.eu.

¹⁵ *Fahrleistungen, Verkehrsaufwand und „Modal Split“*, Federalny Urząd ds. Środowiska, 14.02.2020, www.umweltbundesamt.de.

dla samochodu tylko na silnie zurbanizowanych terenach, kolej zaś już teraz jest przeciążona i wymaga dużych nakładów na rozbudowę tras oraz inwestycji w nowy tabor. Największy potencjał ekologiczny tkwi w elektryfikacji transportu drogowego, który odpowiada za 96% emisji sektora. Tutaj na przeszkodzie stoi mała podaż pojazdów elektrycznych i ograniczone możliwości branży motoryzacyjnej do szybkiej adaptacji do nowej technologii. O ile można sobie wyobrazić relatywnie szybką zamianę samochodów spalinowych na elektryczne, o tyle dla drogowego transportu towarowego, maszyn rolniczych i budowlanych właściwie nie ma obecnie przekonujących alternatyw.

Kolejny obszar, w którym istnieje duży potencjał obniżenia ilości generowanych zanieczyszczeń, to użytkowanie budynków. W 2018 r. redukcje w porównaniu z 1990 r. wyniosły w tym sektorze wprawdzie 44%, ale rząd zakłada, że do 2030 r. wskaźnik ten wzrośnie do 67%. Do osiągnięcia tak ambitnego celu niezbędne będą szeroko zakrojone inwestycje w efektywność energetyczną obiektów oraz sukcesywne eliminowanie wysokoemisyjnych pieców opałowych przez zastępowanie ich jednostkami wykorzystującymi OZE, jak np. pompy ciepła, lub instalacjami gazowymi (gaz odpowiada już za połowę produkcji ciepła w Niemczech).

Osiągnięcie wyżej wymienionych celów redukcyjnych nie będzie jednak wykonalne bez dynamicznego rozwoju źródeł odnawialnych, które – przy wsparciu gazu ziemnego – mają w założeniu zastępować wysokoemisyjne paliwa, jakimi są węgiel i ropa. W umowie koalicyjnej z 2018 r. rząd podniósł dotychczasowy cel udziału OZE w zużyciu energii elektrycznej na 2030 r. z 50 do 65% (w 2019 r. z OZE pochodziło 42,6% energii). Z opublikowanych w listopadzie 2019 r. wyników monachijskiego Instytutu Badawczego Gospodarki Energetycznej (FfE) wynika, że wykonanie rządowego planu wymagać będzie powiększenia mocy zainstalowanej w OZE z 118 GW w 2018 r. do 217 GW w 2030 r. Do osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2050 r. niezbędna zaś będzie jej rozbudowa do 516 GW. Autorzy raportu oszacowali koszty związanych z tym inwestycji na 314 mld euro do 2050 r. (ok. 10 mld euro rocznie)¹⁶.

Eksperti wskazują, że dotychczasowe tempo rozbudowy OZE jest niewystarczające do osiągnięcia celu na koniec najbliższej dekady, tym bardziej jeśli weźmie się pod uwagę prognozowany wzrost zapotrzebowania na energię

¹⁶ *Dynamis – Hauptbericht. Dynamische und intersektorale Maßnahmenbewertung zur kosteneffizienten Dekarbonisierung des Energiesystems*, Forschungsstelle für Energiewirtschaft e.V., listopad 2019, www.ffe.de.

elektryczną związany z postępującą elektryfikacją wszystkich sektorów gospodarki (25% do 2030 r.)¹⁷. Jego realizację stawia pod znakiem zapytania zwłaszcza kryzys w branży wiatrowej. Według jej przedstawicieli roczny przyrost zainstalowanej mocy wiatrowej na lądzie powinien wynosić około 4,5 GW – tymczasem w 2018 r. do sieci przyłączono wiatraki o łącznej mocy blisko 2,5 GW, a w 2019 r. przyrost wyniósł już tylko 0,9 GW¹⁸. Kolejny wciąż nierozwiązany problem to przeciągająca się budowa sieci przesyłowych z północy na południe kraju, która dodatkowo blokuje inwestycje w nowe moce wiatrowe zarówno w północnych landach, jak i na morzu. Na koniec 2019 r. ukończonych było jedynie 1,15 tys. (15%) spośród blisko 7,7 tys. km nowych sieci elektroenergetycznych. W realizacji znajduje się kolejny 1 tys. km. Reszta nie przeszła jeszcze procedur związanych z wydaniem pozwolenia na budowę¹⁹. Zbyt wolny rozwój OZE w okresie, w którym zaplanowano wygaszanie ostatnich elektrowni jądrowych (8 GW do końca 2022 r.) oraz rozpoczęcie stopniowego wyłączania bloków węglowych (8,5 GW do końca 2022 r., 21,5 GW do 2030 r.), będzie skutkowało wzrostem zużycia gazu ziemnego oraz częstszym wykorzystywaniem węgla.

Brak zakładanej redukcji emisji gazów cieplarnianych przez Niemcy spowoduje konsekwencje finansowe w kolejnej dekadzie. W ramach Wspólnego Wysiłku Redukcyjnego, który dotyczy sektorów nieobjętych EU ETS, Berlin zobowiązał się do redukcji emisji o 14% do 2020 r. oraz o 38% do 2030 r. Tymczasem ich zmniejszenie w sektorach non-ETS (transportu, budownictwa i rolnictwa) w porównaniu z bazowym rokiem 2005 wyniosło w 2018 r. zaledwie 9%. Niezrealizowanie zobowiązań będzie się wiązało z koniecznością skupowania przez państwo brakujących uprawnień do emisji od innych członków UE. W latach 2020–2022 Ministerstwo Finansów przewiduje przeznaczenie na ten cel 300 mln euro²⁰. Jeśli obecne tempo redukcji w sektorach non-ETS się utrzyma, to zsumowane koszty uprawnień do emisji, które Niemcy będą musiały nabyć w latach 2021–2030, mogą wynieść nawet 30–60 mld euro²¹.

¹⁷ J. Flauger, B. Fröndhoff, K. Knitterscheidt, K. Witsch, *Steigender Energiebedarf: Deutschland droht die Ökostrom-Lücke*, Handelsblatt, 6.01.2020, www.handelsblatt.com.

¹⁸ Szerzej: M. Kędzierski, *Kryzys branży wiatrowej w Niemczech. Kolejne zagrożenie dla Energiewende*, „Komentarze OSW”, nr 309, 25.09.2019, www.osw.waw.pl.

¹⁹ *Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2019*, Agora Energiewende, styczeń 2020, www.agora-energie-wende.de.

²⁰ J. Schlandt, *Deutschland verfehlt Klimaziele – und muss Strafe zahlen*, Der Tagesspiegel, 19.03.2019, www.tagesspiegel.de.

²¹ *Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt*, Agora Energiewende, wrzesień 2018, www.agora-energie-wende.de.

IV. CZYNNIK SPOŁECZNY – WZROST ZNACZENIA PROBLEMATYKI KLIMATYCZNEJ DLA WYBORCÓW

Sondaże od lat wskazywały, że ochrona środowiska i globalne ocieplenie są kwestiami istotnymi dla niemieckiej opinii publicznej. Znajdowało to odzwierciedlenie w stosunkowo wysokim w porównaniu z innymi krajami europejskimi poparciu dla partii Zielonych, oscylującym w ostatnich latach w okolicach 10%. W zależności od bieżących wydarzeń problem zmian klimatu ustępował jednak takim zagadnieniom jak m.in. imigracja, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezrobocie czy opieka społeczna (zob. Wykres 5).

Znaczenie problematyki klimatycznej zaczęło wzrastać w drugiej połowie 2018 r., na co wpłynęło upalne lato z ekstremalnymi temperaturami i długotrwałą suszą. Niemiecka Służba Pogodowa (DWD) podała, że ten rok był najgorętszym oraz jednym z najbardziej słonecznych i suchych od początku przeprowadzania pomiarów w 1881 r.²² Dostrzegalne gołym okiem globalne ocieplenie stało się przyczyną młodzieżowych strajków klimatycznych. Zapoczątkowane latem 2018 r. przez szwedzką aktywistkę Gretę Thunberg protesty „Fridays for Future” znalazły w Niemczech wielu naśladowców. Liczba ich uczestników wzrastała od grudnia 2018 r., a w marcu 2019 r. 220 zarejestrowanych demonstracji zgromadziło łącznie ok. 300 tys. ludzi²³. Rekordową frekwencję odnotowano 20 września, kiedy to na ulice niemieckich miast wyszło według organizatorów nawet 1,4 mln osób²⁴. Ruch „Fridays for Future” spotkał się z pozytywną reakcją większości społeczeństwa. W przeprowadzonym w połowie marca 2019 r. sondażu Politbarometer szkolne protesty klimatyczne poparło 67% ankietowanych²⁵.

W 2019 r. kwestia globalnego ocieplenia wysunęła się zdecydowanie na pierwsze miejsce w badaniach opinii publicznej. W przeprowadzonym na początku sierpnia sondażu Trendbarometer ochrona klimatu i środowiska została uznana przez 37% ankietowanych za najważniejszy problem Niemiec²⁶. Na drugim miejscu (29%) znalazł się dominujący wcześniej temat integracji uchodźców. Z kolei w przygotowanym w październiku badaniu DeutschlandTrend

²² *Erste Bilanz des Deutschen Wetterdienstes zum Jahr 2018 in Deutschland*, Deutscher Wetterdienst, 20.12.2018, www.dwd.de.

²³ *Klima-Demos – von Berlin bis Sydney*, Tagesschau, 15.03.2019, www.tagesschau.de.

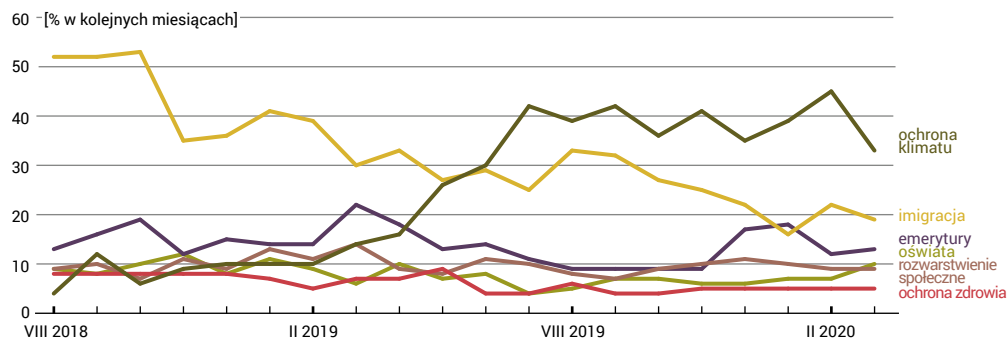
²⁴ *Millionen fürs Klima*, Tagesschau, 20.09.2019, www.tagesschau.de.

²⁵ *ZDF-Politbarometer: Zwei Drittel begrüßen „Fridays for Future“*, ZDF, 15.03.2019, www.zdf.de.

²⁶ *Klimawandel ist für die meisten Deutschen das größte Problem*, Zeit Online, 19.08.2019, www.zeit.de.

81% respondentów przyznało, że dostrzega wśród polityków dużą lub bardzo dużą potrzebę działania w sprawie ochrony klimatu²⁷.

Wykres 5. Najważniejsze problemy w Niemczech według opinii publicznej



Źródło: *Langzeitentwicklung – Themen im Überblick*, Forschungsgruppe Wahlen e.V., www.forschungsgruppe.de.

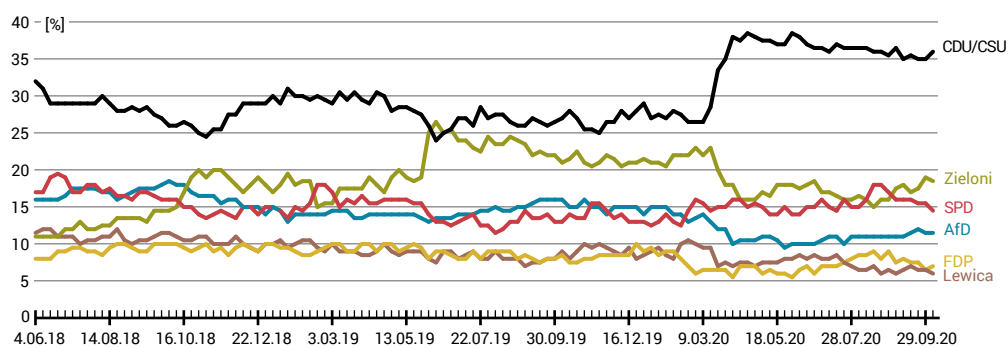
Wzrost znaczenia problemu globalnego ocieplenia w Niemczech stał się powodem zwiększenia popularności partii Zielonych, utożsamianej z postulatem ambitnej polityki klimatycznej. W przeprowadzonych 26 maja 2019 r. wyborach do Parlamentu Europejskiego Zieloni po raz pierwszy w historii zajęli drugie miejsce z wynikiem 20,5%. W okresie od lata 2018 do lata 2019 r. poparcie dla nich wzrosło dwukrotnie – z 12 do 25% (zob. Wykres 6). Tak wysoka popularność wywołała nawet debatę na temat możliwości objęcia przez polityka tego ugrupowania funkcji kanclerza po zaplanowanych na 2021 r. wyborach do Bundestagu. W przypadku utrzymania przez Zielonych około 20-procentowego poparcia stworzenie przyszłego rządu bez ich udziału będzie praktycznie niemożliwe.

Wzrost poparcia dla Zielonych stał się poważnym wyzwaniem dla tworzących koalicję rządzącą partii CDU/CSU i SPD, ponieważ dominującą część nowych wyborców Zielonych stanowią byli zwolennicy chadeków i socjaldemokratów. Próba odzyskania utraconego elektoratu była, obok konieczności znalezienia rozwiązań na rzecz przyspieszenia redukcji emisji, głównym powodem powołania w marcu 2019 r. przez rząd tzw. gabinetu klimatycznego (niem. *Klimakabinett*), w którego skład wchodzi kanclerz oraz ministrowie finansów, gospodarki i energii, środowiska, transportu, rolnictwa oraz spraw wewnętrznych i budownictwa. Jego głównym zadaniem było przygotowanie rządowego pakietu zawierającego instrumenty służące osiągnięciu celu klimatycznego

²⁷ *ARD-DeutschlandTREND Oktober 2019*, Infratest dimap, październik 2019, www.infratest-dimap.de.

Niemiec na 2030 r. (redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do roku 1990). W odpowiedzi na wzrost zainteresowania społeczeństwa problematyką globalnego ocieplenia partie rządzące, próbując przejąć inicjatywę w kształtowaniu krajowej debaty politycznej na tym polu, przedstawiły ponadto własne koncepcje polityki klimatycznej. Dowodem na zmianę myślenia na temat jej instrumentów może być fakt wpisania do swoich programów przez niemal wszystkie główne ugrupowania różnych form opłaty od emisji dwutlenku węgla. Jeszcze w 2018 r. zarówno chadecy, jak i liberałowie kategorycznie to odrzucali.

Wykres 6. Poparcie dla partii politycznych w Niemczech



Źródło: INSA / YouGov, www.wahlrecht.de.

W kontrze do dominujących nastrojów społecznych oraz postulatów pozostałych głównych partii politycznych ustawiła się natomiast prawicowa AfD. Jest ona jedynym reprezentowanym w Bundestagu ugrupowaniem, które kwestionuje zarówno odpowiedzialność człowieka za globalne ocieplenie, jak i sens prowadzenia ambitnej polityki klimatycznej oraz transformacji energetycznej. W debacie publicznej należący do niej działacze prezentują się jako jedyna siła polityczna, która broni zwykłych ludzi przed uprawianym rzekomo przez pozostałe partie „szaleństwem klimatycznym”²⁸. Ostra krytyka rządu z ich strony stawia ugrupowania koalicyjne przed wyzwaniem takiego doboru instrumentów polityki klimatycznej, który nie będzie stanowił nadmiernego obciążenia dla przeciętnego obywatela oraz zapobiegnie wzrostowi poparcia dla AfD wśród wyborców rozczarowanych Energiewende.

²⁸ Hemmelgarn: „Bauscham“ als Ausdruck totalitären Klimawahns und Menschenfeindlichkeit – wpis na stronie frakcji AfD w Bundestagu, 30.09.2019, www.afdbundestag.de.

V. RZĄDOWE WZMOŻENIE KLIMATYCZNE

Po wyborach do Bundestagu we wrześniu 2017 r. rząd zdecydował się przyznać, że nie uda się osiągnąć celu redukcji emisji na 2020 r. Po zawiązaniu koalicji CDU/CSU-SPD w umowie programowej z marca 2018 r. znalazło się ponownie wiele zapowiedzi potwierdzających duże ambicje Niemiec w zakresie polityki klimatycznej. Deklarowano m.in.: „pozostanie liderem w ochronie klimatu” oraz podkreślono przywiązanie do europejskich i międzynarodowych celów redukcyjnych do 2020, 2030 i 2050 r. (chodzi o cele przyjęte w paryskim porozumieniu klimatycznym oraz w dokumentach UE). Jednak w kwestii krajowego celu obniżenia emisji o 40% do 2020 r. partie koalicyjne zapisały jedynie, że zaplanują działania zmierzające do zmniejszenia luki w redukcji. Przy celu na 2030 r. potwierdzono zaś wolę jego osiągnięcia oraz zapowiedziano przyjęcie ustawy, która prawnie zobowiąże konkretne ministerstwa do obniżenia emisji w poszczególnych sektorach²⁹.

Następstwem rodzimych problemów z efektywnością polityki klimatycznej do 2017 r. było przyjęcie bardzo asekuracyjnej postawy na szczęblu unijnym. Nowy rząd szybko zaczęto postrzegać jako hamulcowego wobec niektórych propozycji ambitniejszych niż dotychczas działań w polityce klimatycznej UE. Była to wymowna zmiana, bowiem Berlin, zamiast pełnić funkcję aktywnego lidera, przyjął niewygodną dla siebie rolę aktora reagującego na zewnętrzne inicjatywy.

Podczas posiedzenia Rady UE w czerwcu 2018 r. Niemcy sprzeciwili się zwiększeniu unijnego celu udziału OZE w zużyciu energii z 30 do 35% w 2030 r. Nowy minister gospodarki i energii Peter Altmaier (CDU) tłumaczył wówczas, że dla RFN oznaczałoby ono podwojenie wynoszących 25 mld euro rocznie nakładów na rozwój źródeł odnawialnych³⁰. Ostatecznie uzgodniono ustalenie celu udziału OZE w unijnym miksie energetycznym na 2030 r. na poziomie 32%. Berlin naciskał także na Komisję Europejską, żeby ta nie proponowała podniesienia celu redukcji emisji z 40 do 45% do 2030 r. Taki pomysł przedstawił latem 2018 r. unijny komisarz ds. energii Miguel Arias Cañete. Kanclerz Merkel przekonywała wówczas, że podniesienie poprzeczki jest pozbawione sensu w obliczu faktu, że część państw nie zrealizuje dotychczas przyjętych wytycznych³¹. Berlin obawiał się, że zwiększenie tego celu

²⁹ Umowa koalicyjna CDU, CSU i SPD z 12 marca 2018 r., www.bundesregierung.de.

³⁰ F. Simon, *Deutschland torpediert ambitionierte EU-Energieziele*, Euractiv, 12.06.2018, www.euractiv.de.

³¹ V. Kern, *Merkel gegen höhere EU-Klimaziele*, Klimareporter, 27.08.2018, www.klimareporter.de.

oznaczałoby automatycznie podwyższenie zobowiązań dla wszystkich krajów członkowskich.

RFN sprzeciwiała się również podniesieniu celów redukcji emisji dla samochodów osobowych do 2030 r. z 30 do 40% w porównaniu z 2021 r. Podczas szczytu Rady UE w październiku 2018 r. Niemcy wspólnie z Polską, Słowacją, Bułgarią i Węgrami wymusiły przeforsowanie mniej ambitnego rozwiązania. Przeciwnie dale idącym zobowiązaniom, w obawie o rodzimy sektor motoryzacyjny, występowali zwłaszcza przedstawiciele CDU/CSU³². Wynegocjowany wówczas przez państwa członkowskie kompromis przewidywał podniesienie poprzeczki do 35%³³. Ostatecznie jednak wskutek negocjacji z Parlamentem Europejskim (który optował za redukcją o 40%) ustalono cel obniżenia emisji z pojazdów osobowych do 2030 r. na poziomie 37,5%³⁴.

Na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2019 r. Niemcy sprzeciwiły się ponadto wpisaniu do konkluzji celu osiągnięcia neutralności emisyjnej przez UE do 2050 r., stając tym samym po stronie m.in. Polski, Czech i Węgier, a przeciw propozycji Komisji Europejskiej, popieranej przez grupę państw Europy Zachodniej z Francją na czele³⁵. Berlin wsparł tę inicjatywę dopiero na czerwcowym szczycie, po podjęciu pracy przez gabinet klimatyczny, wskutek presji społecznej. Długo zajęło RFN także oficjalne przyłączenie się do grona państw będących za podniesieniem unijnego celu redukcji emisji na 2030 r. do 50–55%, co zaproponowała nowa przewodnicząca Komisji Europejskiej Niemka Ursula von der Leyen. Niemcy nie znalazły się wśród sygnatariuszy listu z początku października 2019 r., w którym osiem państw (Dania, Francja, Łotwa, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Hiszpania i Szwecja) wezwało Komisję do podniesienia celu do 55%. Rząd Merkel poparł propozycję von der Leyen dopiero na szczycie Rady w grudniu 2019 r.

Niemiecka polityka klimatyczna na forum unijnym pokazała, że RFN utraciła pozycję promującego ambitne rozwiązania lidera na rzecz miejsca w środku peletonu. Berlin nie przeciwstawiał się wprowadzeniu celów, lecz wyhamowywał wspólnotowe inicjatywy tam, gdzie wymagały tego realia wewnętrzne państwa, zwłaszcza zaś jego możliwości i interesy gospodarcze. Seria decyzji wstrzymujących ambitniejszą politykę klimatyczną UE kosztowała

³² T. Kirchner, *Deutschland bremst in Europa*, Süddeutsche Zeitung, 11.10.2018, www.sueddeutsche.de.

³³ *EU ministers agree 35% car emissions reduction by 2030*, Financial Times, 10.10.2018, www.ft.com.

³⁴ *CO₂-Ausstoß von Autos soll bis 2030 stark sinken*, Frankfurter Allgemeine, 17.12.2018, www.faz.net.

³⁵ F. Simon, *Deutschland wird zum Klima-Bremser*, Der Tagesspiegel, 22.03.2019, www.tagesspiegel.de.

Niemcy przypięcie im łatki hamulcowego, a Angelę Merkel podważenie jej reputacji „kanclerza klimatu”.

Nieskuteczność dotychczasowej krajowej polityki klimatycznej, a także rosnąca presja zarówno na arenie unijnej, jak i ze strony opinii publicznej postawiły rząd Merkel przed koniecznością działania. Tworzące go partie CDU/CSU i SPD uczyniły z walki ze zmianami klimatu główny temat debaty politycznej w Niemczech w 2019 r. Powołany w marcu gabinet klimatyczny przedstawił 20 września *Program ochrony klimatu 2030* (niem. *Klimaschutzprogramm 2030*)³⁶. Dokument zawiera pakiet instrumentów opracowanych dla sektorów transportu, budownictwa, rolnictwa, energetyki i przemysłu, które mają zapewnić osiągnięcie przez Niemcy celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. Najważniejszym punktem pakietu jest wprowadzenie krajowego systemu handlu prawami do emisji CO₂ dla transportu i budownictwa, które nie są objęte unijnym ETS. Wśród uzgodnionych przez koalicjantów rozwiązań znalazły się m.in. zwiększenie ulg podatkowych na renowację budynków i wprowadzenie pomocy finansowej dla osób chcących wymienić stare piece, a także rozszerzenie programów wsparcia optymalizacji procesów produkcyjnych w przemyśle. Koalicjanci ustalili ponadto instrumenty na rzecz zwiększenia udziału OZE w produkcji energii elektrycznej do poziomu 65% w 2030 r. Uzgodniono m.in. podniesienie docelowej mocy farm wiatrowych na morzu do 20 GW do 2030 r. oraz zniesienie górnej granicy wsparcia finansowego dla instalacji fotowoltaicznych.

Znaczna część zaproponowanych rozwiązań dotyczy bolączki niemieckiej polityki klimatycznej, czyli sektora transportu. Najważniejszymi punktami w zakresie jego dekarbonizacji mają być rozwój infrastruktury do ładowania samochodów elektrycznych (wzrost liczby punktów ładowania z 20 tys. obecnie do miliona na koniec dekady) oraz zwiększenie wsparcia na zakup nowych aut elektrycznych. Rząd chce w ten sposób zachęcić do rezygnowania z nabywania pojazdów z silnikami spalinowymi. Zgodnie z jego planami do 2030 r. po niemieckich drogach ma jeździć od 7 do 10 mln samochodów elektrycznych (na koniec III kwartału 2019 r. było ich 650 tys.). Zaplanowano ponadto rekordowe inwestycje w infrastrukturę kolejową – rozbudowę i modernizację sieci oraz miejskiej i podmiejskiej komunikacji publicznej tego typu. Zaproponowano także obniżenie podatku VAT na bilety kolejowe z 19 do 7% oraz podwyższenie stawki podatku od biletów lotniczych (w zależności od dystansu o 41–74%).

³⁶ M. Kędzierski, *W walce o zielonego wyborcę. Rząd Merkel przyjmuje pakiet klimatyczny*, OSW, 24.09.2019, www.osw.waw.pl.

Celem tych działań jest poprawa jakości i konkurencyjności transportu szynowego względem drogowego i lotniczego. Zachęcanie pasażerów do wybierania kolei zamiast wysokoemisyjnych samochodów i samolotów ma doprowadzić do zmniejszenia ilości zanieczyszczeń generowanych przez transport. Całkowite koszty realizacji programu szacuje się na ponad 100 mld euro do końca 2030 r.

Częścią pakietu była także zapowiedziana w umowie koalicyjnej ustawa o ochronie klimatu (niem. *Klimaschutzgesetz*)³⁷. Wyznaczyła ona maksymalne roczne wartości emisji gazów cieplarnianych dla energetyki, przemysłu, transportu, budownictwa, rolnictwa oraz odpadów na lata 2020–2030 oraz wprowadziła odpowiedzialność właściwych ministerstw za egzekwowanie limitów. Ponadto po raz pierwszy ujęto w niej cel osiągnięcia przez Niemcy neutralności emisyjnej w 2050 r.

Tabela 1. Roczne cele sektorowe według ustawy o ochronie klimatu (w mln ton ekwiwalentu CO₂)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energetyka	280		257								175
Przemysł	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Budownictwo	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Transport	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Rolnictwo	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Odpady i pozostałe	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

Źródło: Klimaschutzgesetz.

Przedstawione przez rząd rozwiązania spotkały się z szeroką falą niezadowolenia – uznano je za niewystarczające do realizacji celu na 2030 r. Zdaniem krytyków powyższy pakiet klimatyczny stanowi zbiór wzajemnie wykluczających się instrumentów. Największą niechęć wzbudziła zaproponowana formuła

³⁷ M. Kędzierski, *Niemiecka ustawa o ochronie klimatu: mechanizm pozbawiony sankcji*, OSW, 16.10.2019, www.osw.waw.pl.

opłaty za wydzielanie dwutlenku węgla dla sektorów transportu i budownictwa w postaci uprawnień do emisji z początkową ceną wynoszącą jedynie 10 euro za tonę CO₂ od 2021 r. Oceniono ją jako obciążenie biurokratyczne pozbawione realnego wpływu na środowisko. Oszacowano, że rządowy program może przyczynić się do osiągnięcia jedynie jednej trzeciej potrzebnej redukcji emisji do 2030 r. Krytyka spadła także na projekt ustawy o ochronie klimatu, która wprowadzi nakłada na właściwe ministerstwa odpowiedzialność za działania na rzecz obniżania emisji w podległych im sektorach, ale nie przewiduje żadnych konkretnych sankcji za niezrealizowanie celów rocznych.

Przedstawiciele rządu wbrew niechętnym głosom przekonywali, że zawarte w pakiecie klimatycznym instrumenty gwarantują wypełnienie zobowiązania redukcyjnego państwa na 2030 r. Nieuwzględnienie podnoszonych przez licznych ekspertów postulatów dalej idących działań, w tym dotyczących ustalenia ceny emisji CO₂ na wyraźnie wyższym poziomie (różne źródła postulowały od 35 do 50 euro za tonę od 2020 r.), koalicjanci tłumaczyli potrzebą wzięcia pod uwagę interesów i możliwości osób mniej zamożnych. W debacie publicznej często wyrażano obawy przed powstaniem w Niemczech ruchu niezadowolonego społecznego podobnego do francuskiego „ruchu żółtych kamizelek”, wywołanego niepopularnymi lub zbyt obciążającymi obywateli rozwiązaniami. Drugim często podnoszonym argumentem była troska o konkurencyjność niemieckich firm w przypadku nałożenia na nie dodatkowych kosztów, z którymi nie muszą się liczyć rywalizujące z nimi podmioty z innych krajów.

Ostatecznie pod wpływem szeroko zakrojonej krytyki oraz ze względu na konieczność znalezienia większości w Bundesracie dla jednej z ustaw pakietu klimatycznego koalicja CDU/CSU-SPD porozumiała się w grudniu 2019 r. z Zielonymi w sprawie korekt w programie. Głównym punktem kompromisu było podniesienie ceny za emisję tony CO₂ w sektorach transportu i budownictwa. Ma ona wynieść 25 euro w 2021 r. (pierwotnie zaplanowano 10 euro) i być stopniowo podnoszona do 55 euro (zamiast 35 euro) w 2025 r.³⁸ W pierwszym roku obowiązywania przełoży się to na wzrost cen benzyny o 7–8 centów. Wynikające z podwyżki dodatkowe przychody do budżetu federalnego mają zostać w całości przeznaczone na redukcję opłaty OZE, będącej składową cen prądu w Niemczech.

³⁸ Przez pierwsze pięć lat ma obowiązywać z góry określona cena za emisję tony CO₂: w 2021 r. 25 euro, w 2022 – 30, w 2023 – 35, w 2024 – 45, a w 2025 – 55. Od 2026 r. będzie ona kształtowana na rynku, ma jednak nie wykraczać poza określone corocznie przez rząd widełki. W 2026 r. cena emisji tony CO₂ ma wynosić od 55 do 65 euro.

W 2020 r. RFN rozpoczęła ponadto proces odchodzenia od energetyki węglowej. 3 lipca Bundestag i Bundesrat zatwierdziły bazującą na rekomendacjach komisji węglowej ustawę o wyjściu z węgla (niem. *Kohleausstiegsgesetz*)³⁹. Ostatnie elektrownie i elektrociepłownie węglowe mają zostać wygaszone najpóźniej w 2038 r., choć przewidziano możliwość przyspieszenia tego procesu o trzy lata. 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. Elektrownie zamykane od 2030 r. nie otrzymają rekompensat. Harmonogram zakłada, że do końca 2038 r. w sieci pozostanie jedna trzecia (6 GW) obecnej mocy elektrowni na węgiel brunatny. Zapisane w ustawie regulacje spowodują, że ostatnie elektrownie na węgiel kamienny będą musiały zostać wyłączone prawdopodobnie już w 2033 r.⁴⁰ Ich wygaszanie będzie do 2027 r. odbywać się drogą aukcji, podczas których operatorzy będą ubiegać się o rekompensaty. Od 2028 r. obiekty będą natomiast wyłączane ogólnie przez Federalną Agencję ds. Sieci bez przyznawania odszkodowań. Odrębna 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 oraz Nadrenia Północna-Westfalia. Pozostałe 26 mld euro rząd ma zainwestować m.in. w rozwój infrastruktury transportowej, a także uczelni, instytutów badawczych i filii urzędów federalnych w regionach węglowych. Dodatkowy 1 mld euro przeznaczono na restrukturyzację terenów, na których wydobywano węgiel kamienny.

Ustawa o wyjściu z węgla spotkała się z szeroką krytyką ze strony opozycji, instytucji zajmujących się polityką klimatyczną oraz części członków komisji węglowej. W niektórych istotnych punktach treść przyjętych przepisów znacząco różni się od rekomendacji komisji, przez co ustawa w tym kształcie będzie miała ograniczony wpływ na redukcję emisji. Harmonogram wyłączania elektrowni na węgiel brunatny został tak ukształtowany, że do 2034 r. w sieci pozostanie połowa, a do 2038 r. jedna trzecia obecnie zainstalowanej mocy. Wygaszanie nie będzie następować stopniowo, lecz skumuluje się przed upływem ustalonych dat granicznych, co będzie prowadzić do dodatkowych emisji. Ponadto wbrew zaleceniom komisji do sieci przyłączono nową elektrownię węglową w Datteln, która z powodu swojej wysokiej efektywności jest

³⁹ M. Kędzierski, *Niemcy: kontrowersyjne rozstanie z energetyką węglową*, OSW, 6.07.2020, www.osw.waw.pl.

⁴⁰ M. Kędzierski, *Niemiecka ustawa o wyjściu z węgla: koniec spalania węgla do 2038 roku*, OSW, 31.01.2020, www.osw.waw.pl.

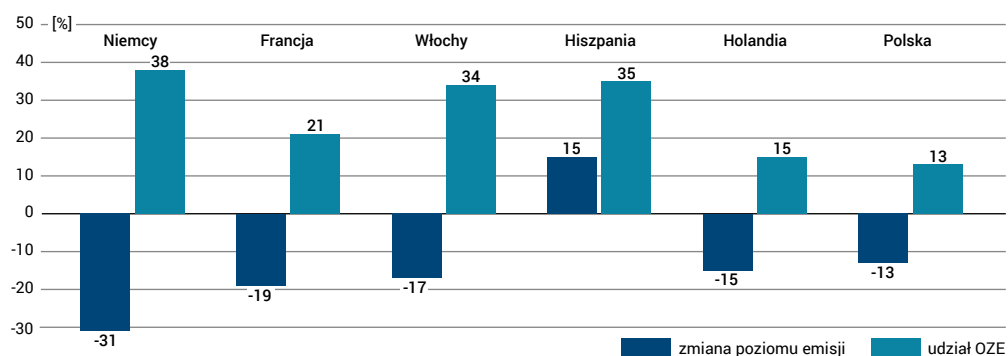
częściej wykorzystywana niż starsze bloki, które mają zostać wygaszone w jej miejsce. Najbardziej kontrowersyjny element ustawy to kwestia rekompensat dla spółek RWE i LEAG. Z ekspertyzy ośrodka Öko-Institut wynika, że są one nawet dwukrotnie zawyżone, a przy ich ustaleniu nie wzięto pod uwagę postępującego spadku konkurencyjności generacji energii elektrycznej z węgla oraz niekorzystnych perspektyw rynkowych (wzrost generacji z OZE, rosnące ceny uprawnień do emisji w ETS, niskie ceny gazu ziemnego). Zdaniem krytyków 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 w sieci mimo pogarszających się warunków na rynku.

VI. CZY NIEMCY ODZYSKAJĄ ROLĘ LIDERA?

Mimo problemów Energiewende Niemcy postrzegają siebie jako awangardę światowych działań na rzecz ochrony klimatu i dbają o to, by utrzymać „zielony” wizerunek na arenie międzynarodowej. Tamtejsze elity polityczno-gospodarcze często wyrażają przekonanie, że ich kraj jest w stanie sprawować przywództwo w zakresie polityki klimatycznej oraz transformacji energetycznej ku zielonym źródłom energii. Zarówno rządząca koalicja CDU/CSU-SPD, jak i aspirujący do objęcia władzy Zieloni szczycą się tym, że RFN jednocześnie rezygnuje z energetyki jądrowej i węglowej, i przedstawiają to swoim wyborcom oraz światowej opinii publicznej jako dowód na ambicję i zdolność do dawania przykładu.

Swoje przywódcze aspiracje Niemcy popierają m.in. rodzimymi zaawansowanymi technologiami z zakresu odnawialnych źródeł energii, jak również zdobytym *know-how* w obszarze transformacji energetycznej, a w samej Energiewende widzą model, który w przyszłości stanie się wzorem do naśladowania dla innych państw. Na dowód skuteczności podejmowanych działań często przytaczają m.in. statystyki redukcji emisji gazów cieplarnianych krajów UE oraz udziału OZE w zużyciu energii elektrycznej – w rankingach tych, po opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię, Niemcy mogą pochwalić się pierwszym miejscem wśród największych gospodarek wspólnoty.

Wykres 7. Zmiana poziomu emisji oraz udział OZE w zużyciu energii elektrycznej sześciu największych gospodarek UE w 2018 r.



Źródło: Eurostat.

Celem Berlina jest utrzymanie przewodniej roli w polityce klimatycznej – jednym z zyskujących na znaczeniu obszarów polityki międzynarodowej. Dla RFN ma ona nie tylko walor wizerunkowy i prestiżowy, lecz także wiąże się

z interesami natury politycznej i gospodarczej. Wpływowa pozycja pozwala jej m.in. na wywieranie wpływu na kierunek realizacji światowej agendy walki z globalnym ociepleniem czy na uprzywilejowane stosunki z krajami rozwijającymi się, które są beneficjentami środków na inwestycje w technologie zero-emisyjne⁴¹. Niemcy należą do czołówki państw zaangażowanych w oficjalną pomoc rozwojową dla tych państw, tzw. ODA (Official Development Assistance). W 2020 r. na międzynarodową walkę z globalnym ociepleniem Berlin zamierza przeznaczyć łącznie 4 mld euro. Równolegle z realizacją wewnętrznych celów polityki rozwojowej, takich jak m.in. ochrona środowiska i klimatu, rząd wspiera niemieckie firmy, które są gotowe inwestować w zielone technologie w państwach otrzymujących pomoc rozwojową. W ten sposób zyskuje zarówno strona przyjmująca takie wsparcie, jak i owe przedsiębiorstwa, które otrzymują możliwość poszerzenia potencjału inwestycyjnego.

Poprzez walkę z globalnym ociepleniem Niemcy znalazły drogę do promocji i rozbudowy sektora zielonych technologii. Berlin promuje je jako metodę walki ze wzrostem emisji CO₂ zarówno poprzez wewnętrzną transformację energetyczną, jak i na forum międzynarodowym. Ich rozpowszechnienie postrzegane jest jako potencjalny impuls do modernizacji gospodarki kraju i zapewnienia jej konkurencyjności w przyszłości. Niemcy liczą na to, że zyskująca w ostatnim czasie na znaczeniu polityka klimatyczna – a zwłaszcza zamiar dekarbonizacji kolejnych sektorów gospodarki – będzie sprzyjać wchodzeniu przez inne państwa na ścieżkę transformacji energetycznej oraz poszukiwaniu przez nie rozwiązań redukujących emisyjność, a także zwiększy gotowość do inwestycji w tym zakresie. To zaś może otworzyć nowe możliwości ekspansji krajowym firmom z sektora zielonych technologii. Niemcy od lat należą w tym zakresie do światowej czołówki. W 2017 r. eksport produktów z obszaru zielonych technologii osiągnął wartość 58 mld euro, co zapewniło RFN drugie – po Chinach – miejsce na globalnym rynku, z udziałem 13,6%. Ponadto przypadło na nią 13,5% patentów technologicznych w dziedzinie zielonych technologii⁴².

Utrzymanie przez Niemcy czołowej roli w międzynarodowej polityce klimatycznej wymagać będzie odzyskania wiarygodności jako lidera działań na rzecz walki z globalnym ociepleniem. W ostatnich latach z powodu wewnętrznych uwarunkowań zbyt często zapowiedzi i deklaracje nie znajdowały odzwierciedlenia w realnych działaniach zarówno w polityce krajowej, jak i na szczeblu

⁴¹ R. Bajczuk, *Ochrona klimatu – specjalność niemieckiego eksportu i dyplomacji*, „Komentarze OSW”, nr 104, 3.04.2013, www.osw.waw.pl.

⁴² *Die Umweltwirtschaft in Deutschland. Entwicklung, Struktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit*, Federalny Urząd ds. Środowiska, styczeń 2020, www.umweltbundesamt.de.

unijnym. Odzyskanie owej wiarygodności zależy przede wszystkim od uporańia się z wewnętrznymi problemami Energiewende i wstąpienia na ścieżkę redukcji emisji zgodną z przyjętymi celami i zobowiązaniami. Nie tylko poprawiłoby to wizerunek Niemiec, lecz przede wszystkim skutkowałoby porzuceniem reaktywnej roli na forum Unii Europejskiej i ponownym zajęciem miejsca w awangardzie zmian. Skuteczna polityka w obszarze dekarbonizacji jest ponadto warunkiem uznania Energiewende za model wart naśladowania. Inne kraje będą jednak skłonne kopiować przyjęte w RFN rozwiązania tylko wtedy, gdy będzie to dla nich opłacalne, tj. umożliwi utrzymanie dobrobytu obywateli oraz nie będzie miało negatywnych konsekwencji dla konkurencyjności przemysłu.

Na kształt niemieckiej polityki klimatycznej w najbliższych latach decydujący wpływ będzie miało kilka czynników.

Po pierwsze będzie ona zależała od skuteczności instrumentów przyjętych jesienią 2019 r. w ramach pakietu klimatycznego, który ma umożliwić redukcję emisji według określonych ścieżek we wszystkich sektorach gospodarki. Kluczowe znaczenie będą miały efekty strategii rezygnacji z energetyki węglowej, a także przyjętych rozwiązań w obszarach budownictwa i transportu, w ramach których istnieje duży potencjał eliminowania emisji. Brak wystarczających postępów będzie wzmacniał presję na wprowadzenie dodatkowych mechanizmów.

Po drugie prowadzenie ambitnej polityki klimatycznej w tak uprzemysłowionym i nastawionym na eksport kraju jak Niemcy wymaga pogodzenia dekarbonizacji gospodarki z interesami branż, które dotknie ona najbardziej. Zbyt restrykcyjne podejście może bowiem osłabić konkurencyjność produktów *made in Germany*, a w konsekwencji – kosztować utratę miejsc pracy i akceptacji społecznej dla działań na rzecz zatrzymania globalnego ocieplenia. Zaostrzenie jej celów będzie zatem musiało iść w parze ze wzrostem nakładów budżetowych na instrumenty służące z jednej strony pobudzaniu i finansowemu wspieraniu inwestycji w nowoczesne i niskoemisyjne technologie (np. w obszarze produkcji i wykorzystywania wodoru), a z drugiej – ochronie bądź kompensacji negatywnych konsekwencji dla firm, na które nakłada się dodatkowe obciążenia związane z dekarbonizacją (np. w postaci granicznego podatku węglowego czy kontraktów różnicowych – *Carbon Contracts for Difference*).

Po trzecie na dynamikę krajowej polityki klimatycznej wpływać będzie rezultat negocjacji nad zaproponowanym przez Komisję Europejską podniesieniem przyjętego w ramach UE na 2030 r. celu redukcji emisji z 40 do 50–55%.

Rząd federalny oficjalnie popiera plan KE, ale dopiero w pertraktacjach między krajami członkowskimi będzie musiała zostać ustalona wysokość nowego celu oraz wkłady poszczególnych państw w zakresie sektorów nieobjętych ETS. Według obecnie obowiązującego mechanizmu ustalenie nowego unijnego celu na poziomie 50% oznaczałoby podniesienie niemieckiego zobowiązania na 2030 r. z 55% obecnie do 64%, jeśli zaś UE uzgodniłaby cel na poziomie 55%, Niemcy musiałyby zwiększyć swój do 68%⁴³. Należy oczekiwać, że Berlin będzie dążył do zmiany algorytmu określającego wysokość wkładów państw członkowskich na taki, który ograniczyłby podniesienie ich zobowiązania. Wyższe cele będą z kolei oznaczać konieczność podjęcia przez rząd kolejnych działań na rzecz zmniejszania emisyjności gospodarki, ponieważ wszystkie dotychczasowe instrumenty (oceniane już jako i tak niewystarczające) zostały uzgodnione z myślą o obecnym zobowiązaniu (redukcji emisji o 55% do 2030 r.).

Po czwarte ważnym czynnikiem warunkującym podejmowanie decyzji w polityce klimatycznej będzie długofalowe utrzymywanie się lub nie zainteresowania opinii publicznej problemem globalnego ocieplenia. Silne zakotwiczenie tej tematyki w debacie publicznej w ostatnich latach oraz związany z tym wzrost świadomości obywateli pozwala przypuszczać, że czynnik społeczny pozostanie trwałym elementem presji na rządzących. Wzrost znaczenia tego zagadnienia dla wyborców był jednym z kluczowych powodów uczynienia z reformy polityki klimatycznej priorytetu politycznego niemal wszystkich partii w Niemczech. Utrzymanie się społecznego nacisku na władze byłoby czynnikiem podnoszącym determinację do wprowadzania ambitniejszych, a zarazem kosztowniejszych działań w sytuacji braku wystarczających postępów w eliminowaniu emisji.

Po piąte dynamika prowadzenia polityki klimatycznej zależeć będzie od kształtu przyszłej koalicji po zaplanowanych na jesień 2021 r. wyborach do Bundestagu. Prawdopodobne jest utworzenie następnego gabinetu przez jedną z obecnie rządzących sił (CDU/CSU lub SPD) oraz Zielonych, dla których polityka klimatyczna jest jednym z centralnych obszarów kompetencji. Ich ewentualny udział w kierowaniu państwem stałby się dla pozostałych partii doskonałą okazją do sprawdzenia wiarygodności tego ugrupowania, co byłoby czynnikiem dodatkowo wzmagającym determinację Zielonych do wykazania ich skuteczności w obszarze przeciwdziałania globalnemu ociepleniu. Można się zatem spodziewać, że ewentualny udział Zielonych w koalicji rządzącej będzie się wiązał

⁴³ K. Stratmann, „Klima- und industriefeindliche Politik“ – Union und SPD streiten wieder über Klimaziele, Handelsblatt, 4.05.2020, www.handelsblatt.com.

z przyjęciem przez RFN bardziej pryncypialnej postawy w zakresie polityki klimatycznej – zarówno na arenie krajowej, jak i unijnej – niż to miało miejsce w latach rządów CDU/CSU i SPD. Partie te dały się wprowadzić poznać jako retoryczni zwolennicy aktywnej polityki w tym zakresie, jednak w definiowaniu jej celów oraz przy doborze jej instrumentów okazują się o wiele bardziej powściągliwe, wskazując na konieczność uwzględniania różnych interesów gospodarczych i społecznych.

Wreszcie – *last but not least* – istotnym czynnikiem wpływającym na kształt i realizację niemieckiej polityki klimatycznej będą skutki kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19. Jej spodziewanym następstwem będzie prawdopodobne osiągnięcie wbrew wcześniejszym prognozom celu redukcji emisji na 2020 r.⁴⁴ Efekt w postaci obniżenia wydzielania CO₂ nie wynika jednak ze zmiany technologicznej czy strukturalnej, lecz jest tymczasowym skutkiem załamania koniunktury. Wyjście z kryzysu gospodarczego będzie więc w sposób nieunikniony wiązało się z ponownym wzrostem emisji. Sam kryzys postawił wiele istotnych z perspektywy polityki klimatycznej branż (na czele z motoryzacyjną) przed wielkimi problemami. Nakładanie przez rząd w tym czasie dodatkowych obciążeń związanych z potrzebą redukcji emisji może wydatnie utrudnić niektórym sektorom wyjście z załamania. Wśród polityków CDU/CSU i FDP, a także części środowisk gospodarczych i przemysłowych (np. DIHK i BDI) panuje przekonanie o potrzebie takiego dostosowania instrumentów i ambicji w ramach polityki klimatycznej w najbliższych latach, aby nie utrudniać powrotu gospodarki na ścieżkę wzrostu. Z drugiej strony okres pokryzysowej odbudowy postrzega się jako niepowtarzalną szansę na przyspieszenie zielonej transformacji i postawienie na innowacyjne technologie dzięki wykorzystaniu dodatkowych środków publicznych. To podejście promowane jest zwłaszcza przez Zielonych, kraje związkowe oraz przemysł energetyczny i branżę ekologicznych technologii. Uzgodniony 3 czerwca 2020 r. przez CDU/CSU i SPD pakiet wsparcia koniunktury w znacznej części skonstruowano zgodnie z potrzebami „zrównoważonego rozwoju i zielonej modernizacji gospodarki”. W latach 2020–2021 rząd zamierza przeznaczyć 50 mld euro na tzw. pakiet przyszłości, obejmujący m.in. dodatkowe inwestycje w elektromobilność, kolej, digitalizację, termomodernizację budynków czy technologie wodnorowe, które mają przyczyniać się do dekarbonizacji gospodarki. Działania te służyłyby odejściu od węgla takich sektorów jak transport, budownictwo oraz przemysł, w których redukcja emisji w ostatnich latach nie była zadowalająca.

⁴⁴ M. Kędzierski, *COVID-19 i Energiewende: wpływ pandemii na niemiecką transformację energetyczną*, „Komentarze OSW”, nr 340, 17.06.2020, www.osw.waw.pl.

Wyasygnowanie znacznych środków na przedsięwzięcia zgodne z potrzebami zielonej transformacji w ramach „zielonej odbudowy” może wydatnie przybliżyć Niemcy do zrealizowania celów polityki klimatycznej na 2030 r. oraz ułatwić tamtejszej gospodarce wejście na ścieżkę redukcji zgodną z perspektywą osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2050 r.

MICHAŁ KĘDZIERSKI, RAFAŁ BAJCZUK

Prace nad tekstem zakończono w lipcu 2020 roku.