

Nowa ustawa grzewcza.

Rewizja koncepcji *Wärmewende* kosztem tempa dekarbonizacji

Michał Kędzierski

Rząd Friedricha Merza przeforsował głęboką zmianę tzw. ustawy grzewczej, która jest najważniejszym instrumentem polityki transformacji sektora ogrzewnictwa. Poprzednia jej wersja była jedną z najbardziej kontrowersyjnych ustaw poprzedniej kadencji – została odebrana jako próba zakazu montażu m.in. popularnych gazowych systemów grzewczych i nakłonienia do wyboru pomp ciepła. Nowe prawo rehabilituje kotły gazowe i olejowe – ponownie dopuszcza ich instalowanie, ale z obligatoryjnymi domieszkami tzw. zielonych paliw. W istocie przynosi to zmianę dotychczasowego podejścia do dekarbonizacji ogrzewnictwa (*Wärmewende*). Nowe rodzi jednak szereg poważnych wątpliwości – od kwestii zapewnienia odpowiedniej dostępności niskoemisyjnych paliw alternatywnych, przez wpływ na przyszłe koszty ogrzewania dla użytkowników systemów gazowych i olejowych, po konsekwencje dla realizacji celów polityki klimatycznej RFN.

Nowe prawo może wprawdzie krótkoterminowo zmniejszyć napięcia społeczne wokół *Wärmewende*, lecz nie rozwiązuje zasadniczego problemu transformacji sektora, jakim jest krucha legitymizacja społeczna. W dłuższej perspektywie natomiast wręcz dodatkowo zaostrza ryzyko wzrostu napięć społecznych na tle dekarbonizacji ogrzewnictwa oraz ich potencjalnych konsekwencji politycznych.

10 lipca Bundestag i Bundesrat przyjął ustawę o termomodernizacji budynków (*Gebäudemodernisierungsgesetz*, GModG), stanowiącą głęboką nowelizację przepisów z 2023 r. regulujących kwestię montażu urządzeń grzewczych w Niemczech¹. Po pierwsze, nowe prawo uchyla wprowadzoną przed trzema laty generalną zasadę, zgodnie z którą nowe instalacje grzewcze mają pracować w co najmniej 65% w oparciu o odnawialne źródła energii. Po drugie, usuwa przepisy zakazujące użytkowania kotłów na paliwa kopalne po 2045 r. Po trzecie, dopuszcza ponownie montaż nowych urządzeń wykorzystujących gaz ziemny i olej opałowy – jednak pod warunkiem stosowania w nich coraz większych domieszek biopaliw (np. biometanu, bio-LPG czy oleju pochodzenia biogenicznego) lub niskoemisyjnego wodoru, w tym wytwarzanych z niego paliw syntetycznych. Obligatoryjne domieszki mają wynosić co najmniej 10% od 2029 r., 15% od 2030 r., 30% od 2035 r. oraz 60% od 2040 r. (tzw. *Bio-Treppe*), a za przestrzeganie tego wymogu (przez zamawianie odpowiednich taryf u dostawców) mają być odpowiedzialni konsumenci.

¹ Szerzej zob. M. Kędzierski, *Niemcy: kontrowersyjna ustawa grzewcza*, OSW, 14.09.2023, osw.waw.pl.



Po czwarte, nowa ustawa wprowadza minimalny wymagany udział odnawialnych lub niskoemisyjnych paliw gazowych (*Grüngasquote*) i ciekłych (*Grünheizölquote*) w paliwie stosowanym we wszystkich już zainstalowanych gazowych i olejowych systemach grzewczych. Odpowiedzialność za wywiązanie się z tego obowiązku ma spoczywać na firmach wprowadzających te paliwa do obrotu. Począwszy od 2028 r., udział ten ma wynosić 1% i następnie rosnąć (szczegóły ma regulować osobna ustawa – zapowiedziana na grudzień br.). Wymóg stosowania domieszek ma się odnosić jedynie do gospodarstw domowych – przemysł jest z niego zwolniony. Co więcej, wprowadzono zasadę, zgodnie z którą w przypadku wynajmowanych nieruchomości koszty związane z domieszkami biokomponentów, opłatami od emisji CO₂ oraz sieciowymi (dotyczy gazu) mają być dzielone między najemców i wynajmujących – w proporcji 70:30 (domieszki) oraz po połowie (opłaty).

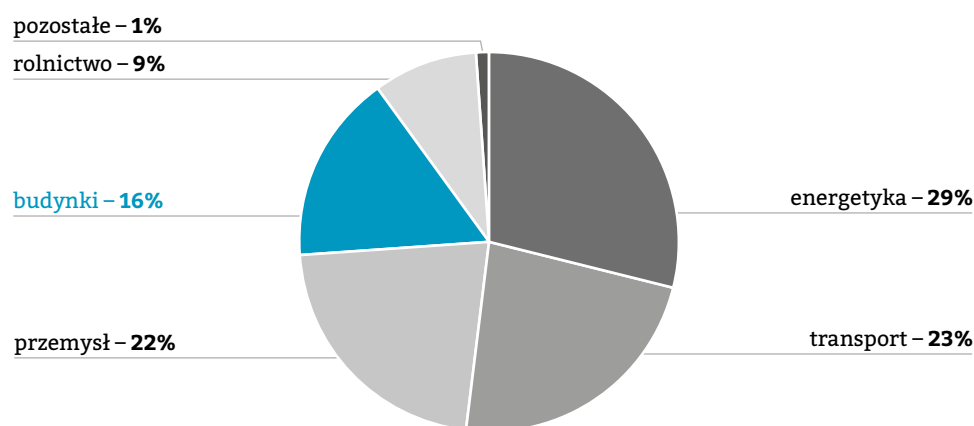
Wraz z nowelizacją ustawy rząd RFN skorygował program dopłat do termomodernizacji budynków i wymiany źródeł ciepła (*Bundesförderung für effiziente Gebäude*). Limit kosztów kwalifikowanych do objęcia wsparciem obniżono z 30 do 28 tys. euro (ma on spadać o 750 euro w półrocznych interwałach). Pomoc silniej zróżnicowano także w zależności od dochodów wnioskujących. Podstawowa dotacja wynosi 30% kosztów kwalifikowanych, a dodatkowy bonus dochodowy – w zależności od dochodu gospodarstwa domowego – od 10 do 40%. Trzecim komponentem wsparcia jest premia za szybką wymianę ogrzewania, która dziś wynosi 16% poniesionych kosztów i ma co pół roku spadać o 4 p.p. aż do wygaśnięcia w 2028 r. Zsumowany poziom wsparcia w przypadku spełnienia odpowiednich warunków ograniczono jednak do maksymalnie 80% kosztów kwalifikowanych, co przy obecnym limicie oznacza nawet 22,4 tys. euro dopłaty do wymiany źródła ciepła.

Kontekst dekarbonizacyjny – *Wärmewende*

Prawodawstwo regulujące kwestię montażu urządzeń grzewczych w Niemczech jest jednym z najważniejszych instrumentów strategii transformacji sektora ogrzewnictwa i ciepłownictwa (określanej w Niemczech jako *Wärmewende*), która zakłada m.in. odchodzenie od stosowania paliw kopalnych przy ogrzewaniu budynków². Preferowanymi politycznie technologiami w ramach tego procesu są zwłaszcza pompy ciepła oraz przyłączenie do sieci ciepłowniczej. *Wärmewende* należy do głównych filarów transformacji energetycznej i wynika z założeń polityki klimatycznej RFN, której deklarowanym celem jest redukcja emisji gazów cieplarnianych aż do osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2045 r.³

Budynki są czwartym pod względem emisji sektorem gospodarki RFN

Struktura emisji według sektorów gospodarki w 2025 r.



Źródło: Federalny Urząd ds. Środowiska.



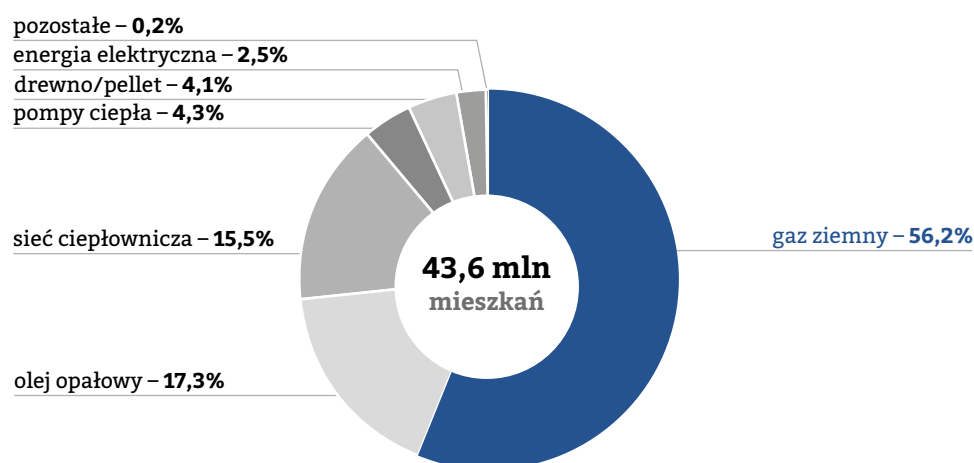
² Zob. hasło *Wärmewende* [w:] *Kultura polityczna Niemiec. Krótki kurs*, OSW, osw.waw.pl.

³ Zob. hasło *Energiewende* (zwrot energetyczny) [w:] *Kultura polityczna Niemiec. Krótki kurs*, OSW, osw.waw.pl.

Sektor budynków jest – z udziałem 16% – czwartym sektorem gospodarki RFN pod względem wielkości emisji (zob. wykres 1) – w 2025 r. wprowadził do atmosfery 103 mln ton ekwiwalentu CO₂. Około 90% wytworzonego CO₂ przypada przy tym na ogrzewanie. Stosunkowo wysoka emisyjność sektora wynika z powszechności stosowania instalacji zasilanych paliwami kopalnymi. Statystycznie więcej niż połowa Niemców ogrzewa swoje domy i mieszkania gazem ziemnym, a niemal co piąty – olejem opałowym (zob. wykres 2). W niemieckich budynkach mieszkalnych politycznie preferowane rozwiązania stanowią wciąż wyraźną mniejszość. W ostatnich latach zarysował się jednak wyraźny trend stawiania na pompy ciepła, zwłaszcza w nowym budownictwie (wzrost odsetka zastosowań z 32 do 74% na przestrzeni ostatniej dekady). Mimo to w ogólnej sprzedaży urządzeń grzewczych przez lata zdecydowanie dominowały kotły gazowe (zob. wykres 3). Dopiero ostatni rok był pierwszym w historii, w którym pompy ciepła (299 tys. instalacji) wyprzedziły kotły gazowe (277 tys.).

Niemcy w większości ogrzewają swoje mieszkania gazem ziemnym

Struktura ogrzewania mieszkań w Niemczech według źródła ciepła

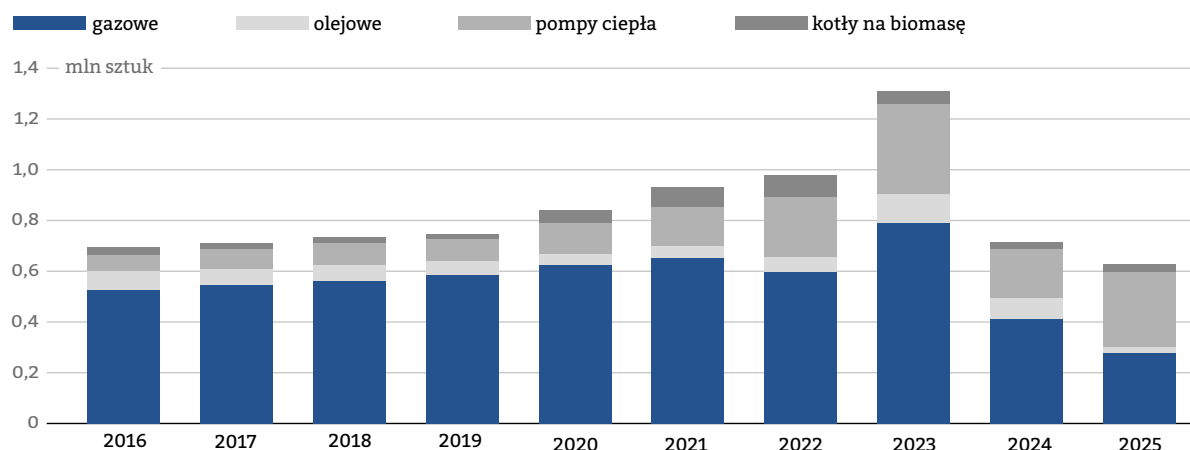


Źródło: Federalny Związek Gospodarki Energetycznej i Wodnej (BDEW).



Na niemieckim rynku urządzeń grzewczych przez lata dominowały kotły gazowe

Struktura sprzedaży urządzeń grzewczych w latach 2016–2025



Źródło: Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu Grzewczego.



Zmniejszanie emisji w sektorze budynków następuje zbyt wolno, aby RFN mogła osiągnąć cele krajowej polityki klimatycznej – zarówno w średnim (planowana redukcja o 65% do 2030 r. względem roku 1990), jak i długim okresie (osiągnięcie neutralności emisyjnej do 2045 r.). Obok sektora transportu ogrzewnictwo jest obszarem, w którym nie tylko redukcja emisji przebiega najwolniej, lecz także takim, w którym regularnie nie udaje się wypełniać celów sektorowych.

Kontekst polityczny – odcięcie od kontrowersyjnych przepisów

Transformacja sektora ogrzewnictwa stanowi dalece trudniejszą część *Energiewende* niż ta zachodząca w elektroenergetyce, ponieważ wymaga wprowadzania regulacji bezpośrednio ingerujących w życie obywateli i rzutujących na decyzje odnoszące się do ich własności (kto, kiedy, jaką instalację grzewczą i po jakich kosztach ma zakładać w swojej nieruchomości). Działania zachęcające (dopłaty do wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji) są kosztowne i nie zapewniają oczekiwanego tempa redukcji emisji, zaś regulacyjne (prawne ograniczanie czasu użytkowania kotłów na paliwa kopalne czy podnoszenie opłat za emisję) wywołują napięcia społeczne, gdyż odbierane są jako próby wymuszania politycznie pożądanego zachowania, oraz zwiększają ryzyko pogłębienia problemu ubóstwa energetycznego.

Poprzedni rząd z inicjatywy wicekanclerza Roberta Habecka (Zieloni) podjął w 2023 r. próbę znaczącego przyspieszenia *Wärmewende* za pomocą ustawy regulującej montaż instalacji grzewczych. Sednem ówczesnych przepisów było wprowadzenie generalnej zasady, zgodnie z którą nowo montowane urządzenia miały pracować w co najmniej 65% w oparciu o OZE – przy czym nie ukrywano, że politycznie preferowane rozwiązanie to pompy ciepła. Zachęcając niemiecką branżę grzewczą do zwiększania zdolności do ich produkcji, Habeck formułował wówczas oczekiwanie, by ich sprzedaż na niemieckim rynku osiągnęła w drugiej połowie dekady 500 tys. sztuk rocznie, a celem na 2030 r. stało się 6 mln zainstalowanych urządzeń (pod koniec 2025 r. było ich ok. 2 mln). Drugim zamysłem było z kolei zainicjowanie procesu odchodzenia od stosowania gazu ziemnego w ogrzewnictwie – stąd nowe przepisy były wpisywane przez rządzących w kontekst nie tylko dekarbonizacji, lecz także uniezależniania się od importu błękitnego paliwa (próbowano przy tym wykorzystać polityczne momentum, jakim był kryzys gazowy związany z napaścią Rosji na Ukrainę).

Tak zwana ustawa grzewcza wywołała ogromne kontrowersje już na etapie projektu. Stała się wówczas przedmiotem wielotygodniowej ostrej krytyki medialnej, ponieważ została odebrana jako próba zakazu montażu zwłaszcza popularnych kotłów gazowych (w jednym z ówczesnych sondaży trzy czwarte badanych sprzeciwiało się temu) i przymuszenia ludzi do stawiania na droższe w zakupie i instalacji pompy ciepła (choć tańsze w późniejszej eksploatacji). Doprowadziła wreszcie do jednego z najpoważniejszych kryzysów w rządzącej wtedy koalicji – Zieloni byli zdeterminowani do przeforsowania przepisów, zaś ani SPD, ani FDP nie chciały ponosić politycznej odpowiedzialności za szeroko krytykowaną ustawę. I choć ostatecznie weszła w życie wyraźnie złagodzona jej wersja (m.in. z licznymi wyjątkami i okresami przejściowymi), to nowe prawo stało się jednym z głównych powodów wyraźnego spadku poparcia w sondażach zarówno dla partii Zielonych (o ok. 5 p.p. w okresie sporu o ustawę), jak i samego Roberta Habecka. Ustawa przyczyniła się również do zaostrzenia emocji wokół transformacji ogrzewnictwa, w tym zjawiska swoistej wojny kulturowej wokół technologii pomp ciepła. Zdestabilizowała ponadto rynek urządzeń grzewczych – wywołała gwałtowny wzrost popytu na kotły gazowe w 2023 r., a następnie generalny spadek zbytu. Co więcej, wielu Niemców zaczęło wstrzymywać się z zakupem w oczekiwaniu na potencjalne zmiany.

W ubiegłorocznej kampanii wyborczej „likwidacja ustawy grzewczej Habecka” stała się jednym z głównych i mocno eksploatowanych postulatów CDU/CSU (a także AfD) w obszarze szeroko pojętej polityki energetyczno-klimatycznej. W trakcie negocjacji nad powołaniem nowego rządu z SPD chadecy ostatecznie przeforsowali wpisanie tego posunięcia do umowy koalicyjnej, przy czym od początku było jasne, że w istocie chodzi nie o uchylenie całej ustawy, lecz właśnie o wywołującą największe kontrowersje zasadę pracy nowych urządzeń, które w minimum 65% miały wykorzystywać OZE. W narracji gabinetu Friedricha Merza nowa ustawa GModG przedstawiana jest przede wszystkim jako odejście od przypisywanej Zielonym polityki nakazów i zakazów na rzecz przywrócenia właścicielom nieruchomości wolności wyboru technologii grzewczej.

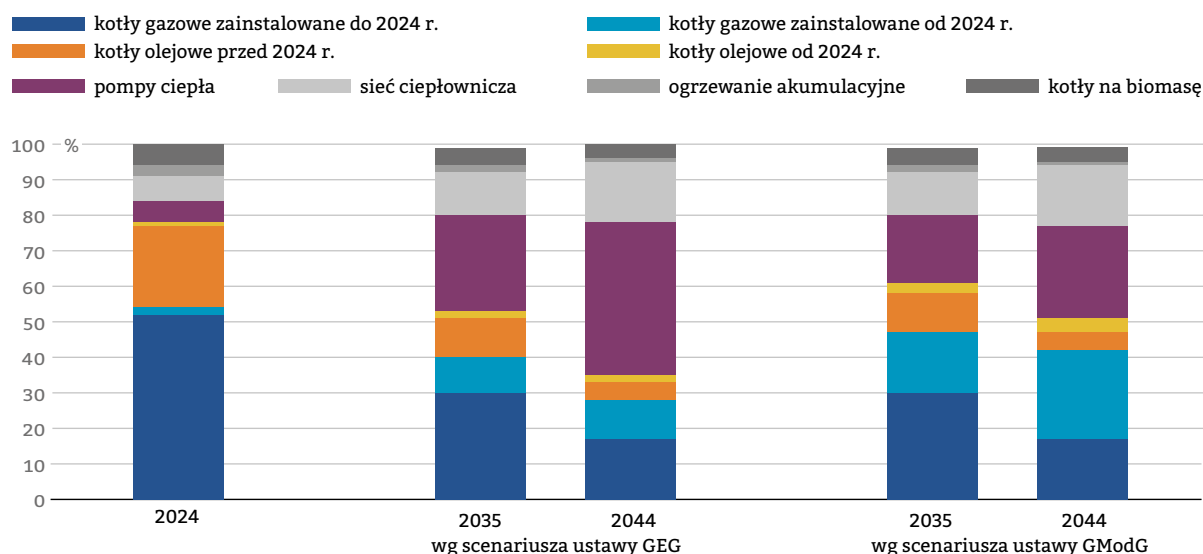
Rehabilitacja kotłów gazowych i olejowych

W istocie sednem nowej wersji ustawy grzewczej jest zmiana dotychczasowej koncepcji dekarbonizacji ogrzewnictwa – odejście od regulowania przez państwo dopuszczalnych technologii pracy urządzeń na rzecz dekarbonizacji paliw w nich używanych. Proces elektryfikacji sektora przez upowszechnianie pomp ciepła pozostaje przy tym wyraźnie preferowanym rozwiązaniem, o czym świadczy podtrzymanie programu hojnych dopłat do ich instalacji. Zmiana polega raczej na otwarciu alternatywnej opcji dla tych, którzy preferują – tradycyjnie bardzo popularne w Niemczech – kotły gazowe i olejowe. Właściele nieruchomości, którzy zdecydują się na ich instalację po wejściu w życie przepisów, będą musieli jednak zamawiać do nich paliwo (gazowe lub ciekłe) z odpowiednim, rosnącym z czasem udziałem uznawanych za neutralne emisyjnie tzw. zielonych paliw. Analogiczną funkcję w odniesieniu do całości już użytkowanych urządzeń mają z kolei pełnić instrumenty obligatoryjnych minimalnych domieszek (*Grüngasquote* oraz *Grünheizölquote*).

O ile ustawa grzewcza z 2023 r. (*Gebäudeenergiegesetz*, GEG) była wyraźnym politycznym sygnałem odchodzenia od kotłów gazowych i olejowych na rzecz zwłaszcza pomp ciepła i przyłączenia do sieci ciepłowniczych, o tyle GModG je rehabilituje i ponownie uznaje za wpisujące się w proces transformacji. Najprawdopodobniej będzie to prowadzić – po okresie zastoju – do powtórnego wzrostu ich sprzedaży i dłuższego niż przy poprzednim stanie prawnym utrzymania się tych technologii na rynku jako popularnych rozwiązań. W przeważającej opinii analityków rynku nie zatrzyma to wprowadzenia trendu zastępowania kotłów gazowych i olejowych pompami ciepła, które pozostaną już dominującym wyborem, niemniej go zasadniczo spowolni. Przykładowo według prognozy Instytutu Gospodarki Energetycznej (Energiewirtschaftliches Institut, EWI) udział pomp ciepła w ogrzewnictwie przy poprzednim stanie prawnym wzrósłby z 6% dziś do 27% w 2035 r. i 43% w 2044 r., a przy nowym odpowiednio wolniej – do 19% i 26%. Kotły gazowe natomiast zamiast wyraźnie zmniejszyć udział z 54% obecnie do 40% w 2035 r. i 28% w 2044 r., zredukują go „jedynie” do odpowiednio 47% i 42% (olejowe zaś z 23% do 14% i 9%).

Nowa ustawa grzewcza spowolni trend zastępowania kotłów gazowych i olejowych pompami ciepła

Prognozowane zmiany w strukturze systemów ogrzewania według źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w RFN



Źródło: Instytut Gospodarki Energetycznej (Energiewirtschaftliches Institut, EWI).



Z nowym podejściem do dekarbonizacji ogrzewnictwa wiąże się z kolei szereg zasadniczych problemów. Pierwszym z nich jest kwestia zapewnienia odpowiedniej dostępności tzw. zielonych paliw, aby wypełnić ustawowe wymogi. Aktualna ich produkcja w RFN jest niewielka, a potencjał rozwoju pozostaje dalece niewystarczający względem zapotrzebowania, jakie powstanie w wyniku spodziewanego utrzymania dominującej pozycji kotłów gazowych i olejowych w niemieckim ogrzewnictwie. Przykładowo biometanu, który miałby być głównym „zielonym” zamiennikiem gazu ziemnego, wytwarza się obecnie 12 TWh rocznie, z czego jedynie 8% (1 TWh) trafia na potrzeby ogrzewnictwa (56% zużywa energetyka, a 31% produkcja biopaliw transportowych). Według niemieckiej branży biogazowej teoretyczny maksymalny krajowy potencjał produkcji biometanu sięga z kolei 78 TWh, podczas gdy – według wyliczeń EWI – zapotrzebowanie na to paliwo w samym ogrzewnictwie przy nowym stanie prawnym może wzrosnąć w perspektywie dekady do 30–75 TWh w zależności od rozwoju rynku urządzeń grzewczych (a do 2045 r. nawet do 196 TWh – przy założeniu obligatoryjnego przejścia w 100% na konsumpcję tzw. zielonych paliw). Zapotrzebowanie na biometan w związku z procesem dekarbonizacji będzie tymczasem równolegle rosnąć także w energetyce i zwłaszcza w transporcie, gdzie od lat funkcjonuje zbliżony mechanizm stymulujący stosowanie domieszek tzw. zielonych paliw (*Treibhausgas-Minderungsquote*), co dodatkowo wzmocni konkurencję o jego wykorzystanie. Teoretycznie rozwiązaniem mógłby być import (obecnie niewielki – ok. 1–2 TWh), ale jego perspektywy pozostają niepewne. Wśród potencjalnych źródeł przyszłego pozyskiwania biometanu zwolennicy GModG wskazują najczęściej Ukrainę, która w ostatnich latach wyraźnie promuje się w Niemczech jako partner w tym obszarze, niemniej dla uruchomienia produkcji i eksportu w większej skali istnieje tam szereg barier do przezwyciężenia. Analogiczne wyzwanie dotyczy też produkcji „zielonego” oleju opałowego – ze względu na dużo mniejszą skalę oraz od dawna obserwowany trend odchodzenia od kotłów olejowych w RFN jest ono jednak mniej doniosłe niż w przypadku kotłów gazowych.

Drugim zasadniczym problemem nowych przepisów jest rysujące się na horyzoncie zjawisko tzw. pułapki kosztowej dla osób, które zdecydują się na montaż kotłów

„ Z nowym podejściem do dekarbonizacji ogrzewnictwa wiąże się m.in. problem zapewnienia odpowiedniej dostępności tzw. zielonych paliw, aby spełnić ustawowe wymogi.

gazowych bądź olejowych, kierując się nowymi przepisami. Dostępne już wcześniej analizy wyraźnie wskazywały, że wskutek architektury procesu dekarbonizacji ceny kopalnych paliw grzewczych będą w kolejnych latach stopniowo zwyżkowały. Przykładowo w przypadku gazu ziemnego – abstrahując od niepewnych cen hurtowych samego surowca – spodziewany jest dalszy wzrost opłat zarówno od emisji CO₂ (w kontekście zastąpienia niemieckiego mechanizmu nEHS unijnym ETS 2), jak i sieciowych (wskutek niekorzystnego rozłożenia stałych kosztów utrzymania infrastruktury na topniejącą liczbę użytkowników). Wprowadzenie obligatoryjnych domieszek biopaliw dokłada kolejny element stopniowo podnoszący ceny kopalnych paliw grzewczych (przykładowo biometan jest przeciętnie dwa–trzy razy droższy niż konwencjonalny gaz ziemny). W rezultacie GModG może ograniczyć presję na gospodarstwa domowe w momencie podejmowania decyzji o wymianie źródła ciepła, ale jednocześnie zrodzić w przyszłości problem wysokich kosztów eksploatacji istniejących instalacji. Tego efektu nie kwestionują nawet zwolennicy GModG – niejasna jest jedynie skala wzrostu. Instytut Gospodarki Niemieckiej (Institut der deutschen Wirtschaft) szacuje, że w ogólnym rozrachunku koszty ogrzewania nieruchomości kotłem gazowym przy nowych przepisach podniosą się nawet dwukrotnie do 2040 r. Tymczasem – w dominującej opinii analityków rynku – w większości typów nieruchomości, wzięwszy pod uwagę wszystkie okoliczności, już obecnie bardziej opłaca się wybór pompy ciepła. Dużo wyższe koszty zakupu i instalacji (średnio dwukrotnie w porównaniu z kotłami gazowymi – przed uwzględnieniem państwowej dopłaty, która tę różnicę niweluje) rekompensowane są w dłuższej perspektywie niższymi kosztami eksploatacji.

Trzecią spodziewaną konsekwencją nowej ustawy – wynikającą z dłuższej obecności kotłów gazowych na rynku jako popularnego rozwiązania – będzie spowolnienie w kolejnych latach procesu spadku zapotrzebowania na gaz ziemny w niemieckim ogrzewnictwie. Może to z kolei oznaczać, że w związku z prognozowanym wzrostem zużycia w elektroenergetyce⁴ konsumpcja tego surowca w całej gospodarce nie zmaleje, lecz utrzyma się na aktualnym poziomie przynajmniej w perspektywie najbliższej dekady.

Wreszcie dalszą tego konsekwencją będzie wolniejsza redukcja emisji w sektorze ogrzewnictwa. Według Federalnego Urzędu ds. Środowiska (Umweltbundesamt, UBA) dotychczasowa wersja ustawy grzewczej na czele z regułą „65% OZE” była najważniejszym czynnikiem przyspieszającym tempo dekarbonizacji sektora (i tak zresztą zbyt wolnym w stosunku do celów polityki klimatycznej RFN). Spowolnienie procesu jego elektryfikacji odbije się negatywnie na wysokości emisji w tym obszarze. Skuteczność nowego podejścia do dekarbonizacji paliw stosowanych w kotłach gazowych i olejowych pozostaje z kolei niejasna.

Klimatyczny krok wstecz

Nowa wersja ustawy grzewczej spotkała się z krytyką ze strony środowiska eksperckiego. Wskazuje się przede wszystkim na wysoki stopień skomplikowania nowych rozwiązań, stawianie na niesprawdzone i niezawierzone instrumenty przy braku dostępnych wiarygodnych szacunków, czy realizacja przyjętych założeń jest w ogóle realna. W samym uzasadnieniu ustawy w wielu miejscach uwagę zwraca brak możliwości dokonania rzetelnych prognoz kluczowych elementów nowego prawa, takich jak dostępność niskoemisyjnych paliw alternatywnych oraz wpływ na wzrost cen paliw grzewczych czy na redukcję emisji. W związku z tym surową ocenę GModG wydała niezależna rada ekspertów kontrolujących procedowane w Bundestagu projekty legislacyjne pod kątem jakości prawa i oceny jego skutków (*Nationaler Normenkontrollrat*, NKR). Jej przewodniczący określił ustawę jako „jeden z najsłabszych pod względem legislacyjnym i najbardziej oderwanych od praktyki projektów, jakie w ostatnich latach przedłożono NKR”⁵. Mocno podzielone w sprawie ustawy są firmy z sektora energetycznego. Beneficjenci wcześniejszych regulacji (np. producenci i instalatorzy pomp ciepła czy komunalne spółki rozwijające sieci ciepłownicze) przyjęli ją z niezadowoleniem, podczas gdy beneficjenci nowych przepisów – branża gazowa (w tym producenci kotłów) i biogazowa – uznają ją za polityczny zwrot we właściwą stronę.

Wreszcie zwolennicy *Wärmewende* widzą w nowej ustawie grzewczej wyraźny krok wstecz w polityce klimatycznej RFN i de facto zarzucenie dążenia do realizacji celów

Wolennicy *Wärmewende* widzą w nowej ustawie grzewczej krok wstecz w polityce klimatycznej i de facto zarzucenie dążenia do realizacji celów redukcji emisji w sektorze ogrzewnictwa.

redukcji emisji w sektorze ogrzewnictwa. Wobec wysokiej niepewności co do rozwoju rynku tzw. zielonych paliw rodzi się pytanie, czy dopuszczenie dalszego wykorzystywania technologii opartych na paliwach kopalnych, przy jednoczesnym założeniu ich późniejszego zastąpienia paliwami niskoemisyjnymi, rzeczywiście pozwoli osiągnąć zakładaną redukcję emisji, czy też będzie prowadzić do utrwalenia wykorzystania infrastruktury gazowej i odsunięcia dekarbonizacji sektora budynków na okres późniejszy.

Z tym problemem wiąże się z kolei poważny zarzut o niezgodność GModG z Ustawą Zasadniczą RFN. Wiele ekspertów, w tym zleconych przez posłów CDU, wskazuje, że nowa ustawa grzewcza w praktyce

⁴ Zob. M. Kędzierski, *Niemcy konsekwentnie stawiają na gaz. Kolejny etap Energiewende*, „Komentarze OSW”, nr 743, 20.07.2026, OSW, osw.waw.pl.

⁵ *Normenkontrollrat zerpfückt schwarz-rotes Heizungsgesetz*, Der Spiegel, 14.05.2026, spiegel.de.

odkłada redukcję emisji w sektorze budynków na przyszłość, co stoi w sprzeczności z głośnym orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r., który *de facto* podniósł politykę dekarbonizacji do rangi konstytucyjnej i uznał odsuwanie redukcji emisji kosztem przyszłych pokoleń za niezgodne z Ustawą Zasadniczą⁶. Szereg organizacji ekologicznych wyspecjalizowanych w sądowych bataliach w sprawach klimatycznych zapowiedziało już złożenie skargi na GModG do trybunału.

Wnioski – ryzyka kruchej legitymizacji społecznej

Nowa ustawa grzewcza stanowi jeden z symptomów spadku znaczenia polityki klimatycznej w priorytetach elit rządzących RFN. W istocie jest bowiem przykładem rezygnacji z niepopularnego i kontrowersyjnego, ale skutecznego – w sensie przyspieszenia redukcji emisji – instrumentu na rzecz rozwiązań łagodzących, przynajmniej krótkoterminowo, nastroje społeczne, jednak wyraźnie kosztem tempa transformacji. Nie oznacza to przy tym odwrótu od dekarbonizacji sektora ogrzewnictwa, lecz złagodzenie i spowolnienie zmian tam, gdzie generują one zbyt wysokie koszty. Tym samym GModG wpisuje się w szerszy proces korekt *Energiewende* wdrażanych przez rząd Merza w tych obszarach, w których szeroko rozumiane koszty transformacji – budżetowe, społeczne, polityczne lub gospodarcze – okazują się zbyt wysokie, aczkolwiek bez zmiany przyjętego modelu czy zasadniczego kierunku transformacji. Korekty w podobnym duchu wdrażane są m.in. w systemie wsparcia OZE oraz w odniesieniu do skali i tempa rozbudowy sieci elektroenergetycznych czy rozwoju gospodarki wodorowej.

Wydaje się przy tym, że rząd RFN świadomie wkalkulowuje *de facto* niedotrzymanie przyjętych celów redukcji emisji, jednak utrzymuje je *de iure* ze względu na brak politycznej gotowości do ich zmiany (złagodzenia bądź przesunięcia w czasie). Formalne zakwestionowanie ich wywołałoby bowiem niepożądaną – z perspektywy elit rządzących – reakcję znacznej części środowisk, mediów i grup interesu zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowego kierunku i tempa *Energiewende*.

Przyjęte w GModG rozwiązania mogą wprawdzie krótkoterminowo zmniejszyć napięcia społeczne wokół *Wärmewende*, lecz nie rozwiązują zasadniczego problemu

” Wydaje się, że rząd RFN świadomie wkalkulowuje *de facto* niedotrzymanie przyjętych celów redukcji emisji, jednak utrzymuje je *de iure* ze względu na brak politycznej gotowości do ich zmiany.

transformacji sektora ogrzewnictwa, jakim jest krucha legitymizacja społeczna. W ubiegłorocznym sondażu dotyczącym stosunku Niemców do transformacji sektora ogrzewnictwa aż 50% badanych przyznało, że neutralne klimatycznie ogrzewanie nie jest dla nich ważne, podczas gdy dla 35% było ono istotne. Jednocześnie 75% ankietowanych zadeklarowało, że nie jest gotowych ponosić wyższych kosztów w imię dekarbonizacji sektora, a przychylność w tej sprawie wyraziło jedynie 19% pytanych. Co więcej, 82% badanych stwierdziło, że nie wierzy, iż elity polityczne będą w stanie przeprowadzić transformację w sposób społecznie sprawiedliwy. W tym kontekście przyszłe egzekwowanie rozwiązań wpisanych do GModG, skutkujących stałym wzrostem kosztów ogrzewania przy użyciu popularnych systemów zasilanych paliwami kopalnymi, w dłuższej perspektywie wręcz dodatkowo zaostrza ryzyka wzrostu napięć społecznych na tle dekarbonizacji ogrzewnictwa oraz ich potencjalnych konsekwencji politycznych.

Niezależnie od tego kluczowym elementem niemieckiej strategii transformacji sektora ogrzewnictwa pozostaje wdrożenie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla sektorów budynków oraz transportu (ETS 2). RFN jest jednym z tych państw UE, w których – na szczeblu krajowym – mechanizm odpłatności za emisję w tych obszarach gospodarki już funkcjonuje. W niemieckim odpowiedniku ETS 2 (nEHS) tona CO₂ kosztuje aktualnie 55–65 euro, co przekłada się na wzrost cen gazu ziemnego,

⁶ Zob. M. Kędzierski, *Orzeczenie w sprawie polityki klimatycznej – prezent dla Zielonych*, OSW, 12.05.2021, osw.waw.pl.

oleju opałowego, benzyny czy oleju napędowego o od kilku do kilkunastu procent. Z perspektywy Berlina wdrożenie ETS 2 oznacza więc przede wszystkim rozciągnięcie mechanizmu odpłatności za emisję w omawianych sektorach na pozostałe kraje UE, a także – zwłaszcza w optyce niemieckiego biznesu – wyrównanie obciążeń między konkurującymi przedsiębiorstwami z różnych państw członkowskich. Na obecnym etapie w tamtejszej debacie ryzyka społeczne związane z długofalowymi konsekwencjami działania ETS 2 w postaci m.in. wzrostu kosztów ogrzewania paliwami kopalnymi pozostają zaskakująco rzadko poruszonym zagadnieniem (regularnie podnoszą je politycy AfD). Wśród wielu przedstawicieli niemieckich elit rządzących, branżowych czy eksperckich brakuje świadomości, że negatywne następstwa funkcjonowania tego mechanizmu mogą stać się poważnym problemem polityczno-społecznym nie tylko w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, lecz także w samych Niemczech. Wydaje się, że dla władz w Berlinie priorytetem jest wciąż samo uruchomienie ETS 2 i jego utrwalenie w UE, a kwestia przyszłego kształtowania cen emisji w ramach systemu to zagadnienie wtórne. Można zakładać, że – podobnie jak w przypadku bieżących dyskusji wokół reformy ETS 1 – Berlin będzie w przyszłości skłonny do korekt mechanizmu łagodzących jego negatywne efekty, lecz bez podważania jego istoty.