



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 13 (1586), 25 stycznia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Energiewende – realistyczna korekta

Aleksandra Gawlikowska-Fyk

Rozmowy między CDU/CSU i SPD o utworzeniu nowej koalicji potwierdziły, że Niemcy mają problem z realizacją polityki transformacji energetycznej. Nie oznacza to jednak odejścia od Energiewende ani podważenia jej założeń. Nowy rząd skoryguje strategię i skoncentruje się na celach redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. W Unii Europejskiej Niemcy pozostaną promotorem ambitnej polityki klimatyczno-energetycznej.

Wstępne uzgodnienia między CDU/CSU i SPD, dotyczące utworzenia wielkiej koalicji, pokazały, że Niemcy nie osiągną zaplanowanej na 2020 r. redukcji emisji gazów cieplarnianych na poziomie 40% (w porównaniu z emisją z 1990 r.). Choć przyszli koalicjanci ostatecznie nie zdecydowali się na formalną rezygnację z tego celu, obecnie wiadomo, że emisje spadną o nieco ponad 30%. Ograniczenie emisyjności niemieckiej gospodarki jest głównym zadaniem realizowanej w Niemczech transformacji energetycznej. Sukces *Energiewende* ma udowodnić, że możliwe jest przestawienie gospodarki na zielone technologie bez wpływu na jej konkurencyjność. Ma również stanowić przykład dla innych państw. Obecne problemy potwierdzają, że jest to zadanie trudne. Nie należy jednak oczekiwać, że Niemcy zrezygnują z *Energiewende*, choć na pewno ją skorygują.

Odległy cel. Rząd niemiecki przedstawił założenia transformacji energetycznej w 2010 r., ale 40-procentowy cel redukcji emisji został sformułowany już trzy lata wcześniej przez ówczesną koalicję CDU/CSU i SPD. Było to zgodne z trendem spadku emisji w niemieckiej gospodarce i wydawało się zadaniem realnym. Później rząd ustalił cele na 2030 r. (minus 55%) oraz na 2050 r. (minus 80%).

Przez kolejne lata emisje nie miały w założonym tempie, co więcej, od 2010 r. zaczęły wzrastać, by ustabilizować się dopiero w 2014 r. W 2016 r. osiągnięto 28-procentową redukcję, choć liniowy trend zakładał, że będzie to 35%. Niezależnie od tego, jakie sformułowanie (kontynuacja bądź porzucenie celu) zostanie wpisane do umowy koalicyjnej, wiadomo więc, że Niemcy założeń na 2020 r. nie zrealizują. Teoretycznie możliwe byłoby wprowadzenie radykalnych środków, takich jak rezygnacja z węgla bądź dekarbonizacja transportu, ale politycznie są one nierealne (np. zamknięcie elektrowni węglowych przed 2020 r. wymagałoby wypłaty właścicielom wysokich rekompensat). Wśród przyczyn osiągnięcia mniejszej, niż zakładano, redukcji emisji w sektorze energetycznym wskazuje się na zmniejszenie roli energetyki jądrowej po katastrofie w japońskiej elektrowni Fukushima-Daiichi (do tej pory Niemcy wyłączyli 10 z 17 działających w 2011 r. reaktorów) oraz wzrost zużycia taniego (i importowanego m.in. z USA) węgla, który wpłynął na ograniczenie wykorzystania czystszej gazu.

Większe emisje związane są także ze wzrostem zużycia energii w wyniku zwiększenia się populacji i szybszego rozwoju gospodarczego. Choć wolniej, niż zakładano, to jednak emisje w sektorze energetycznym (podobnie jak w budownictwie, czy nawet rolnictwie) spadają. Żadnego postępu nie udało się natomiast osiągnąć w transporcie, ze względu na strategiczne znaczenie przemysłu motoryzacyjnego (5% PKB) i ochronę miejsc pracy (14% zatrudnienia)¹.

¹ A. Gawlikowska-Fyk, *Samochody elektryczne w Niemczech – jazda pod prąd*, „Biuletyn PISM”, nr 105 (1547), 6 listopada 2017 r.

Potwierdzenie strategii. Problemy z realizacją ambitnej polityki nie oznaczają jednak odejścia od *Energiewende*. Powodów kontynuowania transformacji jest wiele. Przede wszystkim w Niemczech nie ma wątpliwości co do kierunku strategii – popiera ją niemieckie społeczeństwo oraz wszystkie partie polityczne, a przyszli koalicjanci po raz pierwszy formalnie ogłosili zamiar rezygnacji z elektrowni węglowych. Poza tym w niektórych obszarach odniesiono sukces – przykładem jest sektor odnawialnych źródeł energii (OZE). Niemcy osiągną założony na 2020 r. unijny cel udziału OZE w końcowym zużyciu energii (już teraz jest to prawie 15% wobec planowanych 18%) oraz krajowy cel udziału OZE w produkcji energii elektrycznej (30% wobec planowanych 35%). Rozwój sektora ma też znaczenie gospodarcze – udział RFN w globalnym rynku wynosi 13% (wobec 5% w handlu światowym), a zatrudnienie – blisko 350 tys. (co stanowi połowę miejsc pracy w sektorze OZE w UE).

Na szali jest też reputacja RFN, które dyplomację klimatyczną promują nie tylko w UE, ale i na różnych forach międzynarodowych, w tym G20 oraz G7, a plany redukcji emisji na 2030 r. formalnie zadeklarowały podczas negocjacji klimatycznych prowadzących do przyjęcia porozumienia paryskiego.

Korekta instrumentów. Aby w jak najmniejszym stopniu rozminąć się z celem na 2020 r., a przede wszystkim by osiągnąć 55-procentową obniżkę emisji w następnej dekadzie, Niemcy zamierzają w 2030 r. zwiększyć udział OZE w wytwarzaniu energii elektrycznej do 65% (zamiast planowanych 50%), a już w latach 2019–2020 wybudować nowe elektrownie wiatrowe (na lądzie i na wodzie) i fotowoltaiczne, rozbudować sieci energetyczne oraz – do końca 2018 r. – określić datę i przyjąć plan stopniowej rezygnacji z węgla w produkcji energii elektrycznej. Do tego ostatniego zadania powołana zostanie specjalna komisja („Wzrost, zmiany strukturalne i zatrudnienie”), która opracuje również program działań, mających zmniejszyć lukę między założeniami a realizacją celu na 2020 r. Instrumentom tym mają towarzyszyć zabezpieczenia finansowe oraz prawne – przyszła koalicja CDU/CSU i SPD zapowiada utworzenie specjalnego funduszu federalnego na rzecz zmian strukturalnych oraz uchwalenie ustawy gwarantującej wdrożenie niezbędnych działań.

Filarem przebudowanego i dostosowanego do realiów ekonomicznych i politycznych planu będzie więc nadal sektor elektroenergetyczny, w którym ma nastąpić dynamiczny rozwój OZE oraz odejście od węgla. Pierwszy z tych elementów ma zapewnić utrzymanie konkurencyjności niemieckiej gospodarki, drugi – wiarygodności. Filarem, przynajmniej w okresie średnioterminowym, nie będzie transport – koalicjanci wspominają o elektromobilności i konieczności powołania analogicznej komisji ds. transportu (podobnie jak ds. budownictwa), ale planują wspierać tradycyjny przemysł przy modernizacji silnika spalinowego, by był czystszy i bardziej efektywny.

Wnioski. Rozmowy koalicyjne w Niemczech potwierdziły przewidywane od kilku lat problemy z redukcją emisji w 2020 r., co może w rezultacie skłonić rząd, szczególnie socjaldemokratów, do skorygowania *Energiewende* i wprowadzenia nowych instrumentów realizacji tej polityki. Testem determinacji dla nowego rządu będą uzgodnienia dotyczące rezygnacji z węgla. Jeśli uda się je przyjąć – z zapowiedzianą po raz pierwszy w Niemczech konkretną datą – to koalicja CDU/CSU i SPD może być lepszym gwarantem ich realizacji (z uwagi na większą reprezentację w landach i w przedsiębiorstwach czy istotne znaczenie sektora zielonych technologii w niemieckiej gospodarce) niż koalicja „jamajska”. Czynnikiem sprzyjającym podjęciu trudnych decyzji jest okres wyjątkowo dobrej koniunktury gospodarczej.

Energiewende nadal jednak nie będzie wykraczać poza sektor energetyczny. Dekarbonizacja transportu i rozwój elektromobilności zostały na razie odłożone. Za kilka lat może to spowodować kolejne problemy z realizacją założonych celów transformacji, a silnik spalinowy (szczególnie diesel) może okazać się dla Niemców bardziej problematyczny niż węgiel. Symptomy tego widać w sprzeciwie Niemiec wobec unijnego pakietu w obszarze czystego transportu.

Na poziomie UE Niemcy pozostaną orędownikiem ambitnej polityki klimatycznej, koncentrując się nadal na sektorze energetycznym. Należy oczekiwać powrotu do dyskusji o dalszym wzmocnieniu systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (np. o ustaleniu ceny minimalnej, zaproponowanej już przez prezydenta Emmanuela Macrona, a dyskutowanej w Niemczech). W przypadku deklaracji odejścia od węgla działania te będą bardziej rozbudowane i mogą skoncentrować się także na efektywnym ograniczeniu finansowania inwestycji węglowych (np. w budżecie UE po 2020 r.). Dlatego polski rząd nie powinien przywiązywać nieuzasadnionej wagi do problemów *Energiewende*, ale raczej realizować i przyspieszać krajową politykę transformacji energetycznej. Jest to zgodne z wysiłkami innych rozwiniętych, a także rozwijających się państw na świecie. Na forum UE warto już teraz podjąć działania zmierzające do promowania elektromobilności i redukcji emisji w sektorze transportowym oraz zabezpieczające finansowanie projektów zgodnych z polską wizją tej transformacji.