

Beata Molo
ORCID: 0000-0002-4924-8950
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Realizacja postulatów wyborczych partii politycznych w Niemczech na rzecz ochrony klimatu – kwestia „odejścia od węgla”

Wstęp

Pojęcie ochrony klimatu odnosi się do wszelkich działań mających na celu ograniczenie globalnego ocieplenia, to znaczy głównie tych działań, które mają na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych spowodowanych działalnością człowieka. W ramach działań na rzecz ochrony klimatu istotne jest z jednej strony ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (poprzez m.in. rozwój odnawialnych źródeł energii, wzrost efektywności energetycznej i oszczędzanie energii), a z drugiej wdrożenie środków ograniczających negatywne skutki już wyemitowanych gazów cieplarnianych¹.

Oprócz aktorów państwowo-administracyjnych ważnymi podmiotami w procesie decyzyjnym polityki ochrony klimatu w Niemczech są partie polityczne, grupy interesu, eksperci i opinia publiczna. Partie polityczne oddziałują pośrednio na politykę ochrony klimatu, przy czym to preferencje partii, które wygrywają wybory i tworzą koalicję rządową, stanowią ważną determinantę polityki ochrony klimatu. Zazwyczaj preferowane są takie instrumenty polityki ochrony klimatu, które z jednej strony manifestują aktywność rządu federalnego, a z drugiej nie zagrażają ponownemu wyborowi polityków. Stąd też rzadko bywają podejmowane decyzje o użyciu alternatywnych instrumentów ochrony klimatu². W określonej sytuacji, opierając się na wiedzy istotnej w danym czasie, dokonuje się racjonalnego wyboru instrumentów ochrony klimatu. Ponadto działania aktorów wyjaśnia się wpływem nie tylko zróżnicowanego stanowiska partii politycznych odnośnie do ochrony klimatu, lecz także idei, przekonań i innych lansowanych przez nowe

¹ *Energiewende A-Z*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 2013.

² M. Böcher, A.E. Töller, *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*, Wiesbaden 2012, s. 100.

ruchy klimatyczne (np. Fridays for Future) czy organizacje ekologiczne, a te z kolei mogą wpływać na ocenę postępowania polityków z punktu widzenia możliwych alternatyw działania³.

Grupy interesu są zainteresowane oddziaływaniem na ośrodek decyzyjny na szczeblu federalnym w celu uzyskania korzystnych dla siebie rozstrzygnięć; zabiegają o forsowanie swoich interesów i celów ekonomicznych bądź społeczno-politycznych, oddziałując również na opinię publiczną. Przy czym stopień wpływu grup interesu na decyzje polityczne zależy głównie od ich zdolności organizacyjnych. Grupy interesu są zazwyczaj dobrze zorganizowane i potrafią się dostosować do zmieniających się układów politycznych. Mogą być one aktywne już w fazie formułowania problemu, w negocjowaniu rozwiązania, czyli przy wyborze instrumentów, lub na etapie implementacji decyzji politycznej. Grupy interesu znajdują się zwłaszcza w centrum zainteresowania polityków, gdy kalkulują oni swoje szanse na ponowny wybór⁴. Członkowie grup interesu mogą jako parlamentarzyści współkształtować decyzje ważne dla ochrony klimatu, uczestniczyć w wysłuchaniach w Bundestagu, podczas których prezentują swoje stanowisko wobec projektów ustaw oraz jako członkowie gremiów eksperckich i rad próbować akcentować interesy określonej grupy w procesie ustawodawczym⁵. Artykulacja interesów grup dokonuje się także w komisjach tematycznych tworzonych przy rządach partii politycznych. Zrzeszenia i organizacje ściśle współpracują z partiami politycznymi, co przekłada się na przychylność grup społecznych podczas wyborów. Szybka reakcja na zmianę oczekiwań politycznych elektoratu jest istotna dla sukcesu wyborczego i sprawowania władzy na szczeblu federalnym (i w krajach związkowych)⁶. Chodzi tutaj zarówno o związki gospodarcze i związki zawodowe forsujące określone rozwiązania na tle konfliktu „gospodarka vs. ochrona klimatu”, jak również organizacje ekologiczne propagujące rozwiązania na rzecz ochrony klimatu. Aktywność większości organizacji ekologicznych przejawia się w konwencjonalnej mobilizacji grup protestujących, klasycznej funkcji lobbystycznej, jak również kooperacji z urzędami i przedsiębiorstwami na rzecz rozwijania inicjatyw służących ochronie klimatu (i środowiska). Poprzez kontakty personalne organizacje ekologiczne starają się zainteresować polityków określonym problemem. Ich rola sprowadza się zasadniczo do oceniania i postulowania określonych rozwiązań, które niekoniecznie muszą być uwzględniane przez decydentów w procesie kreowania i realizowania polityki ochrony klimatu⁷.

³ *Ibidem*, s. 102.

⁴ Szerzej: P. Lösche, *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, Stuttgart 2007.

⁵ M. Böcher, A.E. Töller, *op. cit.*, s. 121.

⁶ M. Witkowska, *Partie polityczne w krajach związkowych Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2003, s. 69-70.

⁷ Por. V.L. Holzer, *Europäische und deutsche Energiepolitik. Eine volkswirtschaftliche Analyse der umweltpolitischen Instrumente*, Baden-Baden 2007, s. 187-188.

Zainteresowanie opinii publicznej problematyką ochrony klimatu wzrosło znacząco w ostatnich latach. Opinia publiczna dokonuje oceny postulatów partii politycznych w procesie wyborczym, a przy tym wpływa na tworzenie rządu federalnego i decyzje polityczne na rzecz ochrony klimatu⁸. Poparcie opinii publicznej jest niezbędne w toku wdrażania określonych rozwiązań wbrew stanowisku i naciskom grup interesu. Niejednokrotnie opinia publiczna wymusza podjęcie tematu przez polityków, jednak na etapie wyboru instrumentów wdrażania określonej decyzji politycznej jej wpływ jest ograniczony. Zaangażowanie się w działalność organizacji ekologicznych czy ruchy ochrony klimatu stwarza możliwość większego oddziaływania na proces kreowania i realizacji polityki ochrony klimatu⁹. Spadek popularności partii politycznej wśród wyborców (opinii publicznej) może być ważnym elementem modyfikacji stanowiska w kwestii ochrony klimatu.

Partie polityczne/rząd federalny uwzględniają opinie, rekomendacje i scenariusze ekspertów. Częstą formą doradztwa politycznego jest ocena i krytyczny komentarz strategii lub programów politycznych. Ekspertki prezentują stanowiska podczas debat organizowanych przez ośrodki naukowe, które mają nierzadko za zadanie zainicjowanie szeroko zakrojonej dyskusji, czyli wypromowanie danego problemu w przestrzeni publicznej, lub też mogą się zapoznać na przykład z aktualnym stanem prac legislacyjnych w Bundestagu. Analizy eksperckie ośrodków analitycznych/naukowych są przygotowywane dla różnych odbiorców, w tym zwłaszcza rządu federalnego/poszczególnych ministerstw federalnych, a następnie są prezentowane opinii publicznej¹⁰.

Celem jest przedstawienie wprowadzenia problematyki ochrony klimatu do agendy politycznej po wyborach do Bundestagu w 2017 roku na przykładzie „odejścia od węgla”. Aby zrealizować tak sformułowany cel badawczy tekst podzielono na trzy części: 1) *Postulaty ochrony klimatu w programach wyborczych partii politycznych w wyborach do Bundestagu w 2017 roku*, 2) *Ochrona klimatu w rozmowach sondujących ze szczególnym uwzględnieniem „odejścia od węgla”*, 3) *Realizacja postulatów „odejścia od węgla” po utworzeniu rządu federalnego w 2018 roku*. Zastosowane zostały metoda czynnikowa i analizy zawartości oraz elementy metody decyzyjnej i analizy porównawcze. Przeanalizowane zostały dokumenty, opracowania i materiały prasowe. Autorka wykorzystała również wyniki swoich dotychczasowych badań nad polityką ochrony klimatu w Niemczech¹¹.

⁸ M. Böcher, A.E. Töller, *op. cit.*, s. 106.

⁹ V.L. Holzer, *op. cit.*, s. 184-185.

¹⁰ *Doradztwo polityczne w polityce zagranicznej RFN – inspiracje dla Polski*, Raport OSW, Warszawa 2008, s. 11-12.

¹¹ B. Molo, *Ochrona klimatu w centrum procesu transformacji energetycznej w Niemczech*, „Przeгляд Zachodni” 2020, nr 4, s. 29-50; *eadem*, *Polityka ochrony klimatu w Niemczech w drugiej dekadzie XXI wieku: uwarunkowania, cele i wyzwania*, [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, t. II, red. M. Malczyńska-Biały, Rzeszów 2019, s. 95-115.

Postulaty ochrony klimatu w programach wyborczych partii politycznych w wyborach do Bundestagu w 2017 roku

Programy wyborcze głównych partii politycznych w różny sposób podchodziły do ochrony klimatu, przy czym kwestia ta była priorytetowa dla Sojuszu 90/Zielonych, stąd też w ich programie wyborczym znalazło się wiele konkretnych środków realizacji zobowiązań klimatycznych. Ochrona klimatu miała natomiast drugorzędne znaczenie w programach wyborczych CDU, CSU i Wolnej Partii Demokratycznej (FDP); brakowało w nich wyraźnego zobowiązania do wycofania węgla do produkcji energii, podobnie jak w programie wyborczym SPD. Lewica (*Die Linke*) w programie wyborczym proponowała określone rozwiązania na rzecz ochrony klimatu, inaczej Alternatywa dla Niemiec (AfD), która kwestionowała zobowiązania klimatyczne Niemiec.

W programie rządowym CDU i CSU na lata 2017-2021 akcentowano kwestię transformacji energetycznej (*Energiewende*), zwłaszcza rozwój odnawialnych źródeł energii jako alternatywy dla paliw kopalnych. Podkreślono trzymanie się celów wyznaczonych w polityce energetycznej i ochrony klimatu oraz systematyczne ich wdrażanie¹². Natomiast w programie wyborczym przyjętym 17 lipca 2017 roku w Monachium CSU wyraziła poparcie dla europejskiego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80-95% do 2050 roku, podkreślono przy tym, że ochrona klimatu musi być koordynowana na szczeblu międzynarodowym, zwłaszcza w odniesieniu do systemu handlu uprawnieniami do emisji. W programie zapisano – ze względu na znaczenie budownictwa dla osiągnięcia celów ochrony klimatu – zamiar promowania modernizacji energetycznej budynków mieszkalnych. W związku z tym zapowiadano zachęty podatkowe na modernizację energetyczną przez pięć lat w odniesieniu do budynków mieszkalnych oraz proponowano odliczenia przez dziesięć lat od podatku kosztów poniesionych na energooszczędne instalacje¹³.

W programie rządowym SPD przyjętym 25 czerwca 2017 roku na zjeździe partyjnym w Dortmundzie poparto realizację celów porozumienia paryskiego z 2015 roku. W tym kontekście padła zapowiedź rozwijania Planu Ochrony Klimatu 2050 (*Klimaschutzplan 2050*), który pozwala na zachowanie konkurencyjności niemieckiej gospodarki, łączenie innowacji z celami klimatycznymi. Zapowiedziano przygotowanie ustawy o ochronie klimatu. Niemcy powinny w dużej mierze zapewnić

¹² *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021*, CDU/CSU, s. 68-69, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1> (dostęp: 22 II 2021).

¹³ *Der Bayernplan. Klar für unser Land. Programm der CSU zur Bundestagswahl 2017*, Beschluss des CSU-Parteivorstands am 17. Juli 2017 in München, s. 26, http://www.csu.de/common/download/Beschluss_Bayernplan.pdf (dostęp: 22 II 2021).

bezemisyjne zaopatrzenie w energię, dlatego też zapisano zamiar przyspieszenia ekspansji odnawialnych źródeł energii i elektromobilności oraz promowanie technologii neutralnych klimatycznie¹⁴.

W programie wyborczym, przyjętym na zjeździe partyjnym w dniach 9-11 czerwca 2017 roku w Hanowerze, Lewica opowiadała się za redukcją emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 roku, o 60% do 2030 roku i o 95% do 2050 roku w porównaniu z rokiem 1990 oraz zakotwiczeniem ich w ustawie o ochronie klimatu. „Odejście od węgla” powinno zostać uregulowane prawnie i zakończyć się najpóźniej do 2035 roku. Regiony dotknięte „odejściem od węgla” powinny otrzymywać 250 mln euro rocznie na konieczne zmiany strukturalne. W opinii Lewicy zamiast inwestować w ruch drogowy i lotniczy, należałoby te środki przeznaczyć na rozbudowę sieci transportu publicznego, transport kolejowy, ścieżki rowerowe i dla pieszych¹⁵.

Główne postulaty Sojuszu 90/Zielonych, zapisane w programie wyborczym przyjętym 18 czerwca 2017 roku na zjeździe partyjnym w Berlinie, obejmowały wycofanie węgla do produkcji energii elektrycznej i ekspansję odnawialnych źródeł energii. Podstawą „odejścia od węgla” miałyby być stosowna ustawa dotycząca rezygnacji z energetyki węglowej i znowelizowane prawo górnicze. Wśród postulatów znalazła się zapowiedź natychmiastowego zamknięcia dwudziestu najbardziej emisyjnych elektrowni opalanych węglem oraz zapobieganie otwieraniu nowych kopalni odkrywkowych węgla brunatnego i budowie nowych elektrowni węglowych. Ponadto Sojusz 90/Zieloni zamierzali zwiększyć nakłady na termomodernizację budynków, promować efektywność energetyczną i bezemisyjny transport. Akcentowano potrzebę wpisania do ustawy o ochronie klimatu celów redukcji emisji gazów cieplarnianych dla sektorów i sposobów ich realizacji. Sojusz 90/Zieloni wzywali do obowiązkowej redukcji emisji CO₂ o 95% do 2050 roku w porównaniu z 1990 rokiem na poziomie europejskim i opowiadali się za reformą systemu handlu uprawnieniami do emisji. Postulowali, aby od 2030 roku dopuszczać do ruchu w Niemczech wyłącznie nowe, bezemisyjne samochody, a do tego czasu zwiększenie dopłaty do pojazdów elektrycznych. Ponadto zamierzano promować jazdę na rowerze, a także fundusze inwestycyjne w lokalny transport publiczny w wysokości miliarda euro rocznie. Zarówno krajowe, jak i europejskie

¹⁴ *Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland*, SPD, s. 49, 61-62, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf (dostęp: 22 II 2021).

¹⁵ *Sozial. Gerecht. Frieden. Für Alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen! Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2017 beschlossen auf dem Bundestagswahlparteitag*, Hannover, 9. bis 11. VI 2017, s. 80 i n., https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf (dostęp: 22 II 2021).

cele klimatyczne powinny być dostosowane do zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego¹⁶.

W programie wyborczym FDP akcentowała, że indywidualne wysiłki Niemiec w polityce ochrony klimatu są nieskuteczne, dlatego też cele klimatyczne należy dostosować do wspólnych celów europejskich. Partia opowiadała się za międzynarodowo skoordynowanymi działaniami opartymi na porozumieniu paryskim. Podkreślała potrzebę rozwijania systemu handlu uprawnieniami do emisji jako globalnego instrumentu ochrony klimatu i pozyskiwania partnerów do współpracy międzynarodowej. Warunkiem tego jest wyznaczenie realistycznych długoterminowych celów i powstrzymanie się od interwencji rynkowych. Wszystkie społecznie akceptowane technologie i źródła energii są równie odpowiednie, jeśli mogą być konkurencyjne bez subwencji i zagwarantować bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego. Dostawy energii powinny być neutralne technologicznie; konieczne jest zniesienie opłaty EEG. W ocenie FDP niezliczone cele i instrumenty ochrony klimatu skutkują niepotrzebnymi kosztami i blokują alternatywne rozwiązania na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Dlatego w pierwszej kolejności należy wzmocnić unijny system handlu uprawnieniami do emisji, rozszerzając go na inne sektory, a tym samym przystosować do przyszłej współpracy z innymi międzynarodowymi systemami handlu uprawnieniami do emisji. Wolna Partia Demokratyczna projektowała „łączenie sektorów” w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w gospodarce rynkowej¹⁷.

Program wyborczy Alternatywy dla Niemiec został przyjęty na zjeździe partii 22-23 kwietnia 2017 roku w Kolonii. Alternatywa dla Niemiec zapowiadała wypowiedzenie porozumienia paryskiego i uchylenie Planu Ochrony Klimatu 2050, podkreślając przy tym brak dowodów wpływu działalności człowieka na zmiany klimatu. Postulowano wycofanie Niemiec ze wszystkich organizacji zajmujących się ochroną klimatu i zaprzestanie udzielania im wsparcia. Alternatywa dla Niemiec była przeciwna rezygnacji z wykorzystywania ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla do produkcji energii oraz krytykowała związane z tym interwencje w gospodarce i społeczeństwie. Sektory transportu i ogrzewania powinny stać się wolne od emisji poprzez przejście na zieloną energię elektryczną, co wymaga rozbudowy turbin

¹⁶ *Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017*. Dieses Bundestagswahlprogramm wurde auf der 41. Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 16. bis 18. VI 2017 in Berlin beschlossen, s. 35-38, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf (dostęp: 22 II 2021).

¹⁷ *Denken wir neu. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: „Schauen wir nicht laenger zu”*, s. 137-139, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/08/07/20170807-wahlprogramm-wp-2017-v16.pdf> (dostęp: 22 II 2021).

wiatrowych w stopniu i tempie, które przytłacza gospodarkę i obywateli. Dlatego też sprzeciwiała się wyłączeniu istniejących elektrowni jądrowych przed upływem okresu ich użytkowania. W ocenie partii, Niemcy w przyszłości nadal będą wykorzystywać nowoczesne elektrownie gazowe i węglowe¹⁸.

Ochrona klimatu w rozmowach sondujących ze szczególnym uwzględnieniem „odejścia od węgla”

Ochrona klimatu nie odgrywała szczególnej roli w kampanii wyborczej do Bundestagu w 2017 roku, chociaż Sojusz 90/Zieloni starali się umieścić tę kwestię w procesie wyborczym. Partia ta skrytykowała m.in. telewizyjną debatę Angeli Merkel (CDU) z Martinem Schulzem, kandydatem SPD na kanclerza federalnego, podczas której nie odnoszono się do kwestii ochrony klimatu. Krytyczne były organizacje ekologiczne i eksperci skupieni wokół nich. Przykładowo Karsten Smid, ekspert Greenpeace, ocenił, że „ochrona klimatu staje się przypisem w niemieckiej kampanii wyborczej”¹⁹.

Przed wyborami do Bundestagu rola organizacji ekologicznych sprowadzała się do postulowania określonych działań na rzecz ochrony klimatu. Na użytek niniejszego opracowania przywołane zostaną główne postulaty formułowane przez WWF, NABU i BUND.

WWF oczekiwał zmiany w polityce nowego rządu federalnego, co znalazło odzwierciedlenie w opublikowanych we wrześniu 2016 roku „Głównych postulatach na wybory do Bundestagu w 2017 roku” (*Hauptforderungen zur Bundestagswahl 2017*). Organizacja wzywała do wprowadzenia ustawy o ochronie klimatu, która zawierałaby wiążące cele redukcji emisji gazów cieplarnianych w kolejnych dziesięcioleciach. Odpowiedzialność za osiągnięcie celów powinna spoczywać na właściwych ministerstwach; konieczny jest również kompleksowy system monitorowania. Organizacja postulowała, aby plan „odejścia od węgla” obejmował stopniowe wygaszanie energetyki węglowej najpóźniej do 2035 roku. Ponadto WWF apelował, aby doprecyzować Program Działania Ochrona Klimatu 2020 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020), który miał zapewnić Niemcom osiągnięcie 40% redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku. Zauważała potrzebę zwiększenia wkładu

¹⁸ *Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017. Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Köln am 22./23. April 2017*, s. 65-66, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf (dostęp: 22 II 2021).

¹⁹ *Bundestagswahl 2017: Wahl ohne Klimaschutz?*, <https://www.svz.de/17773121> (dostęp: 22 II 2021).

sektora elektroenergetycznego w redukcję emisji CO₂ z obecnych 12,5 mln ton do co najmniej 80 mln ton. Organizacja wzywała do przyspieszenia przyjaznej dla środowiska ekspansji odnawialnych źródeł energii w sposób efektywny kosztowo, jak również postulowała reformę struktury rynku energii elektrycznej oraz przyspieszenie rozbudowy infrastruktury sieci energetycznej i uczynienie jej przyjazną dla środowiska²⁰.

NABU przedstawiła swoje postulaty dotyczące polityki ochrony środowiska na lata 2017-2021, wśród których znalazły się rozwiązania na rzecz ochrony klimatu. Oceniała, że sformułowany cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80-95% do 2050 roku w porównaniu z 1990 rokiem nie jest wystarczający dla ograniczenia globalnego ocieplenia. Postulowała rozpoczęcie debaty na temat stopniowego wycofywania węgla do produkcji energii, gdyż elektrownie węglowe są odpowiedzialne za około 80% emisji gazów cieplarnianych w niemieckim sektorze elektroenergetycznym. Celem musi być doprowadzenie do szerokiego konsensusu społecznego w kwestii „odejścia od węgla”. Organizacja proponowała między innymi stworzenie prawnie regulowanego planu wycofywania węgla do produkcji energii tak, aby być całkowicie niezależnym od elektrowni opalanych węglem najpóźniej w ciągu dwudziestu lat, oraz zakotwiczenie ambitnych, ukierunkowanych na ochronę klimatu celów w zakresie oszczędzania energii końcowej w regulacjach dotyczących efektywności energetycznej. Za ważne uznała zakotwiczenie wiążących celów redukcji emisji gazów cieplarnianych dla wszystkich sektorów w ustawie o ochronie klimatu, jak i obowiązków poszczególnych ministerstw federalnych. W przypadku nieosiągnięcia zakładanych celów konieczne będzie zaproponowanie dodatkowych środków ochrony klimatu przy udziale ekspertów, związków gospodarczych i organizacji ekologicznych²¹.

Z perspektywy BUND najpilniejszym zadaniem nowego rządu federalnego było osiągnięcie celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w 2020 roku i skuteczna ochrona klimatu w sektorze energetycznym: 1. bardziej ambitne cele klimatyczne, obejmujące dziewięćdziesięciopięcioprocentową redukcję emisji gazów cieplarnianych najpóźniej do 2050 roku, zakotwiczenie celów i planów działania w ustawie ochrony klimatu; 2. rozpoczęcie „odejścia od węgla”, przy tym wyłączenie najstarszych elektrowni węglowych, tak aby do 2020 roku moc zainstalowana w węglu

²⁰ WWF-Forderungen zur Bundestagswahl 2017, Stand: IX 2016, s. 13-14, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Forderungskatalog-zur-Bundestagswahl-2017.pdf> (dostęp: 22 II 2021).

²¹ Forderungen zur Bundestagswahl 2017. NABU-Forderungen für die Umwelt- und Naturschutzpolitik in der nächsten Legislaturperiode des deutschen Bundestags, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/umweltpolitik/170301_hintergrundpapier_bt-wahlen_2017_endfassung.pdf (dostęp: 22 II 2021).

zmniejszyła się do 20 GW, ustanowienie prawa „odejścia od węgla” przed 2030 rokiem i zainicjowanie go w sposób społecznie akceptowalny; 3. rozwój odnawialnych źródeł energii, przy czym cele ekspansji dla energii wiatrowej i fotowoltaiki powinny być dostosowane do zobowiązań klimatycznych; 4. znaczące zmniejszenie zużycia energii, w tym przyjęcie wiążących celów w zakresie oszczędzania energii dla wszystkich sektorów z etapami pośrednimi prowadzącymi do redukcji co najmniej połowy zużycia energii przed 2050 rokiem²².

Eksperci wzywali do większego zaangażowania w ochronę klimatu i przedstawiali przy tym określone rozwiązania. Na przykład w raporcie think tanku Agora Energiewende, opublikowanym na początku września 2017 roku, oceniono, że Niemcy nie osiągną celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 roku; bez dodatkowych środków redukcja emisji gazów cieplarnianych wyniesie 30-31% wobec poziomu z 1990 roku. Według Agora Energiewende, aby zbliżyć się do wyznaczonego celu, nieodzowne było zapisanie w umowie koalicyjnej specjalnego programu ochrony klimatu 2020, który powinien zostać przyjęty przez nowy rząd federalny i wdrożony w pierwszej połowie 2018 roku, aby mógł przynieść zamierzony skutek w roku 2020²³. Natomiast tuż po wyborach do Bundestagu, Rada Ekspertów ds. Problemów Środowiska (*Sachverständigenrat für Umweltfragen*, SRU) przekonywała, że nowy rząd federalny musi niezwłocznie zainicjować „odejście od węgla” wraz z wygaszeniem do 2020 roku najbardziej emisyjnych elektrowni opalanych węglem, ostatnia zaś elektrownia węglowa powinna być odłączona od sieci w ciągu dwudziestu lat²⁴.

W ocenie organizacji społecznych nowy rząd federalny powinien zmierzyć się z wyzwaniem na rzecz ochrony klimatu, stworzyć fundamenty pod osiągnięcie krótko-, średnio- i długoterminowych celów klimatycznych. Program ochrony klimatu na lata 2018-2020 zaproponowany przez ponad sześćdziesiąt organizacji ekologicznych, instytucji kościelnych i organizacji rozwojowych dotyczył wszystkich sektorów niemieckiej gospodarki – znaczących emitentów gazów cieplarnianych. Umowa koalicyjna powinna zawierać program polityki ochrony klimatu, który odnosiłby się do dwóch celów: 1. redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 roku

²² *Klimaschutz jetzt! Die zentralen Aufgaben für die nächste Bundesregierung*, Berlin, 20. Juli 2017, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/klimawandel/klimawandel_klimaschutz_bundestagswahl_hintergrund.pdf (dostęp: 22 II 2021).

²³ P. Graichen et al., *Das Klimaschutzziel von -40 Prozent bis 2020: Wo landen wir ohne weitere Maßnahmen? Eine realistische Bestandsaufnahme auf Basis aktueller Rahmendaten*, 7 IX 2017, Agora Energiewende, https://www.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2015/Kohlekonens/Agora_Analyse_Klimaschutzziel_2020_07092016.pdf (dostęp: 22 II 2021).

²⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Kohleausstieg jetzt einleiten*, „Stellungnahme”, Oktober 2017, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2017_10_Stellungnahme_Kohleausstieg.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (dostęp: 22 II 2021).

w porównaniu z rokiem 1990, 2. kompleksowego wytyczenia wiążących celów i instrumentów niezbędnych do ich realizacji na rok 2030, który stworzy warunki do zredukowania niemieckiej emisji do zera najpóźniej do połowy XXI wieku. Oznaczało to, że należy rozpocząć i zaplanować przyspieszone wycofywanie węgla do produkcji energii, Niemcy bowiem nie mogą być jednocześnie państwem transformacji energetycznej i „państwem węglowym”. Dlatego też nowy rząd federalny musi przyspieszyć odchodzenie od energetyki węglowej od 2018 roku²⁵.

Badania sondażowe pokazywały, że „odejście od węgla” było postrzegane przez opinię publiczną jako problem, z którym powinni się zmierzyć politycy, jako że jest istotne dla wywiązania się Niemiec ze zobowiązań klimatycznych. W sondażu przeprowadzonym w listopadzie 2017 roku 76% ankietowanych opowiedziało się za stopniowym wycofywaniem węgla do produkcji energii przez nowy rząd federalny tak, aby mogły zostać osiągnięte cele klimatyczne. Zwolennicy wszystkich partii politycznych popierali „odejście od węgla” odpowiednio – 99% zwolenników Sojuszu 90/Zielonych, 81% zwolenników SPD, 75% zwolenników partii chadeckich, 75% zwolenników Lewicy oraz 70% zwolenników FDP i AfD²⁶.

Po wyborach do Bundestagu (24 września 2017 r.)²⁷ podjęto rozmowy sondujące z udziałem przedstawicieli CDU/CSU, FDP i Sojuszu 90/Zielonych, po tym jak Martin Schulz wykluczył Wielką Koalicję i zapowiedział, że SPD będzie najsilniejszą partią opozycyjną. Na kilka dni przed wyborami kanclerz Angela Merkel obiecała, że Niemcy znajdą sposób na osiągnięcie celu klimatycznego na 2020 rok, czyli redukcji emisji o 40% wobec 1990 roku²⁸. Przewodniczący FDP Christian Lindner poparł w wieczór wyborczy zobowiązania zawarte w porozumieniu paryskim, a Sojusz 90/Zieloni był otwarty na współpracę z FDP, pod warunkiem zakotwiczenia w umowie koalicyjnej konkretnych środków redukcji gazów cieplarnianych, tak aby Niemcy mogły osiągnąć cele klimatyczne²⁹.

²⁵ *Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2018-2020. Regierungsbildung als neue Chance für den Klimaschutz*, https://www.suedwind-institut.de/files/Suedwind/Aus%20unseren%20Netzwerken/2017_10_19_Klimaschutz-Sofortprogramm_final.pdf (dostęp: 22 II 2021).

²⁶ *Selbst FDP-Wähler wollen Kohleausstieg*, Zeit online, 15 XI 2017, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/sondierungsgespraech-kohleausstieg-fdp-waehler> (dostęp: 22 II 2021).

²⁷ Zob. E. Jesse, *Die Bundestagswahl 2017 und die Regierungsbildung*, „Zeitschrift für Politik” 2018, nr 2, s. 168-194.

²⁸ *Deutschland nach der Bundestagswahl 2017 – was bringt eine mögliche Jamaika-Koalition für Klimaschutz und den Umbau der Landwirtschaft?*, 9 XI 2017, <https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/deutschland-nach-der-bundestagswahl-2017-was-bringt-eine-moegliche-jamaika-koalition-fuer-klimaschutz-und-den-umbau-der-landwirtschaft/?wc=20567> (dostęp: 22 II 2021).

²⁹ *Schafft Deutschland den Klimaschutz mit Jamaika?*, 26 IX 2017, <https://www.dw.com/de/merkel-fdp-gr%C3%BCne-kohleausstieg-co2-preis-braunkohle-christian-lindner-energie-wende/a-40686062> (dostęp: 22 II 2021).

Ostatecznie rozmowy sondujące zostały zerwane przez FDP nocą 19 listopada 2017 roku. Jedną z kwestii spornych w czasie rozmów sondujących było „odejście od węgla”. Wolna Partia Demokratyczna i Sojusz 90/Zieloni spierali się o kwestię, czy i jak szybko mogą zostać wygaszone elektrownie opalane węglem i jakie działania powinien podjąć przyszły rząd federalny, aby zrealizować cele klimatyczne do 2020 roku. Za sukces Sojuszu 90/Zielonych w rozmowach sondujących uznano podtrzymanie przez CDU/CSU i FDP celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku o 40% wobec poziomu z roku 1990. Potwierdzono niemieckie i międzynarodowe cele klimatyczne do 2030 i 2050 roku, przy czym kwestią otwartą pozostawał sposób ich osiągnięcia. Niemniej jednak byłoby to równoznaczne z rozpoczęciem procesu „odejścia od węgla”, a więc realizacją jednego z głównych postulatów Sojuszu 90/Zielonych. Wyłączenie starych elektrowni opalanych węglem może skutkować obniżeniem emisji gazów cieplarnianych, a tym samym uczyniłoby osiągalnym cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku³⁰. Przed drugą rundą rozmów sondujących (7 listopada 2017 r.)³¹ Sojusz 90/Zieloni sygnalizowali gotowość do kompromisu w kwestii „odejścia od węgla”. Jak tłumaczyła przewodnicząca Simone Peter, dla Sojuszu 90/Zielonych istotne było ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku o 40% wobec poziomu z roku 1990 i określenie celów sektorowych do 2030 roku³². Uczestnicy rozmów sondujących musieli uwzględniać interesy energochłonnego przemysłu, który ostrzegał, że nieprzemysłane „odejście od węgla” może skutkować wzrostem kosztów energii elektrycznej o 30%, jak również interesy krajów związkowych we wschodnich Niemczech i Nadrenii Północnej-Westfalii. Warto nadmienić, że rozmowy sondujące przebiegały niekiedy równoległe z obradami światowej konferencji klimatycznej COP23, w Bonn 6-17 listopada 2017 roku, były przedmiotem zainteresowania mediów i aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Gdy rozmowy w sprawie utworzenia koalicji jamańskiej się nie powiodły, prezydent federalny Frank-Walter Steinmeier zwrócił się do wszystkich partii politycznych o „zbadanie możliwości współpracy”. Pomijając kwestie szczegółowe, należy odnotować, że ostatecznie szefowie CDU i SPD uzgodnili tryb rozmów sondujących

³⁰ A. Sirleschtov, *Jamaika-Verhandlungen. Grüne punkten beim Klima*, 26 X 2017, <http://www.tagesspiegel.de/politik/jamaika-verhandlungen-gruene-punkten-beim-klima/20510274.html> (dostęp: 22 II 2021).

³¹ *Jamaika-Verhandlungen. Grüne kompromissbereit bei Kohle und Verbrennungsmotor*, 7 XI 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/jamaika-verhandlungen-gruene-kompromissbereit-bei-kohle-und-verbrennungsmotor-15280938.html> (dostęp: 22 II 2021).

³² M. Uken, *Kohleausstieg: Schnell und schmutzig*, 9 XI 017, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/kohleausstieg-sondierungsgespraech-gruene-klimaschutz-jamaika-koalition/komplettansicht> (dostęp: 22 II 2021).

20 grudnia 2017 roku³³. Większość delegatów SPD (362 spośród 642) 21 stycznia 2018 roku na zjeździe partyjnym wyraziła zgodę na rozmowy z CDU/CSU, które były prowadzone w piętnastu blokach tematycznych, w tym w obszarze energia/ochrona klimatu/środowisko. Natomiast 7 lutego 2018 roku ogłoszono osiągnięcie porozumienia, 12 marca 2018 roku zaś przewodniczący CDU, SPD i CSU – Angela Merkel, Olaf Scholz i Horst Seehofer – podpisali umowę koalicyjną³⁴.

W umowie koalicyjnej zadeklarowano „jak najszybsze osiągnięcie celu wyznaczonego na 2020 rok”. Nadto potwierdzono wolę realizacji celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku i zapowiedziano przyjęcie ustawy, w której cel ten byłby zakotwiczony. Zapowiedziano powołanie Komisji ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia (*Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung*), która powinna do końca 2018 roku – opierając się na „Programie Działania Ochrona Klimatu 2020” i „Planie Ochrony Klimatu 2050” – wypracować plan działania, uwzględniając: środki służące w miarę możliwości zmniejszeniu „luki redukcyjnej”, aby osiągnąć cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 roku; środki, które pozwolą sektorowi energetycznemu osiągnąć cel w 2030 roku, w tym kompleksową ocenę wpływu; plan stopniowego ograniczania i zakończenia wytwarzania energii z węgla, w tym datę zamknięcia i niezbędne prawne, ekonomiczne, społeczne i strukturalne środki towarzyszące oraz zapewnienie finansowania ze środków federalnych zmian strukturalnych w dotkniętych regionach³⁵.

Realizacja postulatu „odejścia od węgla” po utworzeniu rządu federalnego w 2018 roku

Rząd federalny, realizując zapisy umowy, powołał 6 czerwca 2018 roku Komisję ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia. Do Komisji weszli trzej deputowani do Bundestagu z partii tworzących koalicję rządową (bez prawa głosu), przedstawiciele gospodarki i sektora energetycznego, jak również reprezentanci organizacji ekologicznych i regionów dotkniętych „odejściem od węgla”, związków zawodowych oraz eksperci. Głównym celem było opracowanie planu wyłączenia elektrowni i elektrociepłowni opalanych węglem; przy czym cztery punkty programu prac Komisji dotyczyły wsparcia transformacji gospodarczej regionów dotkniętych zamykaniem

³³ *Beginn der Koalitionsverhandlungen in Berlin*, 26 I 2018, <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/263524/koalitionsverhandlungen> (dostęp: 22 II 2021).

³⁴ *Union und SPD einigen sich auf Koalitionsvertrag*, <https://www.bundestagswahl-bw.de/sondierungsgespraech> (dostęp: 22 II 2021).

³⁵ *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, s. 142-143, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (dostęp: 27 II 2021).

kopalni i elektrowni węglowych oraz tworzenia nowych miejsc pracy³⁶. Innymi słowy, nacisk został położony na wypracowanie szerokiego konsensusu społecznego wokół zmian strukturalnych wymuszonych polityką energetyczną i klimatyczną Niemiec, zwłaszcza zaś na tworzenie konkretnych perspektyw dla nowych, przyszłościowych miejsc pracy w regionach dotkniętych „odejściem od węgla”.

Komisja ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia miała początkowo przekazać rządowi federalnemu raport końcowy w grudniu 2018 roku, jednak jej prace przedłużono do 1 lutego 2019 roku. Wsparciem dla Komisji w pracach nad raportem końcowym i rekomendacjami było zainicjowane przez kanclerz Angelę Merkel spotkanie w dniu 15 stycznia 2019 roku w Urzędzie Kanclerskim z udziałem członków rządu federalnego (szef Urzędu Kanclerskiego Helge Braun, federalni ministrowie: finansów – Olaf Scholz, gospodarki i energii – Peter Altmaier, środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa jądowego – Svenja Schulze oraz pracy i spraw socjalnych – Hubertus Heil), premierów krajów związkowych: Brandenburgii, Nadrenii Północnej-Westfalii, Saksonii i Saksonii-Anhalt, oraz przewodniczących Komisji. Brak zgody co do wysokości odszkodowań dla krajów związkowych dotkniętych zamykaniem kopalni i elektrowni węglowych był jednym z powodów przedłużających się prac Komisji. Kraje związkowe żądały łącznie 60 mld euro, podczas gdy rząd federalny gotów był wydatkować 1,5 mld euro do 2021 roku i był przeciwny odszkodowaniom dla operatorów elektrowni³⁷.

Komisja ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia 26 stycznia 2019 roku opublikowała raport końcowy³⁸. Zaleciła w nim zamknięcie ostatniej elektrowni opalanej węglem najpóźniej do 2038 roku, z tym że w 2032 roku ma zostać zbadana możliwość przyspieszenia zamknięcia wszystkich kopalni i elektrowni węgla brunatnego do 2035 roku. Do końca 2022 roku moc elektrowni węglowych ma zostać zredukowana do 30 GW (15 GW węgla kamiennego i 15 GW węgla brunatnego). Dla porównania: na koniec 2017 roku na rynku było jeszcze 42,6 GW elektrowni węglowych (22,7 GW węgla kamiennego i 19,9 GW węgla brunatnego). Moc zainstalowana elektrowni węglowych ma być następnie stopniowo zmniejszana do 17 GW do 2030 roku (9 GW węgla brunatnego i 8 GW węgla kamiennego). Wdrożenie tych rekomendacji przyczyniłoby się znacząco do osiągnięcia celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku. Ponadto w ciągu dwudziestu lat

³⁶ Kohlekommission legt los. Zu Beginn gibt es Zweifel am Zeitplan, 6 VI 2018, <http://www.taz.de/Kohlekommission-legt-los/!5508919/> (dostęp: 29 III 2019).

³⁷ S. Schultz, G. Traufetter, *Energiegipfel im Kanzleramt. Panzer statt Kohlegruben*, 16 I 2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohlegipfel-im-kanzleramt-insider-berichten-die-wichtigsten-ergebnisse-a-1248308.html> (dostęp: 20 III 2019).

³⁸ *Abschlussbericht Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung”*, Beschluss vom 26 I 2019, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/abschlussbericht_kommission_wachstum_strukturwandel_und_beschaeftigung_beschluss.pdf (dostęp: 24 III 2019).

kraje związkowe otrzymałyby 40 mld euro na restrukturyzację. Środki miałyby być wykorzystane do sfinansowania wcześniejszych emerytur dla pracowników sektora węgla brunatnego, jak również na rozwój regionów dotkniętych zamykaniem kopalni i elektrowni węglowych³⁹.

Raport końcowy został przekazany 31 stycznia 2019 roku kanclerz Angeli Merkel, która zapowiedziała, że rząd federalny do maja 2019 roku przygotuje stosowne rozwiązania prawne służące wdrożeniu rekomendacji. Po prezentacji raportu odbyło się spotkanie Angeli Merkel z przewodniczącymi Komisji i premierami krajów związkowych: Brandenburgii – Dietmarem Woidke (SPD), Saksonii – Michaeliem Kretschmerem (CDU), Saksonii-Anhalt – Reinerem Haseloffem (CDU) i Nadrenii Północnej-Westfalii – Arminem Laschetem (CDU). Spotkanie było poświęcone omówieniu wdrożenia zmian strukturalnych⁴⁰.

Reakcje na raport końcowy i rekomendacje Komisji były zróżnicowane. Pozytywnie zareagowali politycy koalicji rządzącej – CDU/CSU i SPD. Lewica wprawdzie pozytywnie oceniła prawne zakotwiczenie „odejścia od węgla”, niemniej jednak krytycznie odniosła się do daty 2038 roku, podkreślając, że ze względu na zobowiązania wynikające z porozumienia paryskiego ostatnia elektrownia opalana węglem powinna zostać wyłączona pomiędzy 2030 a 2035 rokiem. Ponadto przestrzegала przed kosztami „odejścia od węgla” dla podatników i gospodarstw domowych. Podobnie Sojusz 90/Zieloni pozytywnie odniósł się do pracy Komisji, skrytykował jednak spóźnioną decyzję o „odejściu od węgla”, wskazując przy tym na potrzebę szybszego wyłączenia elektrowni węglowych. Politycy FDP byli krytyczni wobec rekomendacji Komisji, wyrażali przy tym sceptycyzm co do metod osiągnięcia celów polityki energetycznej i ochrony klimatu przez rząd federalny⁴¹.

³⁹ S. Schultz, *Konzept der Regierungskommission. Das sind die Folgen des Kohleausstiegs*, 26 I 2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohleausstieg-das-sind-die-folgen-a-1250129.html> (dostęp: 25 III 2019).

⁴⁰ *Kohleausstieg. Regierung will bis Mai Maßnahmen für Strukturwandel beschließen*, 31 I 2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohleausstieg-regierung-will-bis-mai-massnahmen-fuer-strukturwandel-beschliessen-a-1251046.html> (dostęp: 25 III 2019).

⁴¹ *Kohlekommission veröffentlicht Abschlussbericht. Kommission empfiehlt Kohleausstieg bis spätestens 2038*, 30 I 2019, <https://www.dcu.de/themen/wirtschaft-und-energie-haushalt-und-finanzen/kohlekommission-veroeffentlicht-abschlussbericht> (dostęp: 2 IV 2019); *Fundament für einen erfolgreichen Weg zum Kohleausstieg. SPD-Fraktion begrüßt Ergebnisse der Kohlekommission*, 28 I 2019, <https://www.spdfraktion.de/themen/fundament-erfolgreichen-weg-kohleausstiege> (dostęp: 2 IV 2019); *Kohlekommission empfiehlt teuren Bummel-Kohleausstieg*, Pressemitteilung von Caren Lay, Lorenz Gösta Beutin, 26 I 2019, <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/kohlekommission-empfehl-t-euren-bummel-kohleausstieg/> (dostęp: 2 IV 2019); *Ergebnis Kohlekommission Jetzt in den Kohleausstieg einsteigen*, 28 I 2019, <https://www.gruene-bundestag.de/energie/jetzt-in-den-kohleausstieg-einsteigen.html> (dostęp: 2 IV 2019); *Kohlekommission. Kohleausstieg ist wieder ein deutscher Sonderweg*, 28 I 2019, <https://www.liberal.de/content/kohleausstieg-ist-wieder-ein-deutscher-sonderweg> (dostęp: 2 IV 2019).

Rekomendacje Komisji ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia spotkały się z krytyką ze strony organizacji ekologicznych. Zauważały one bowiem, że jest możliwe szybsze wyłączenie elektrowni węglowych – do 2030 roku. Za sukces natomiast uznały zapis w raporcie końcowym dotyczący ochrony lasu Hambach, który stał się symbolem protestów przeciwko użytkowaniu węgla (Nadrenia Północna-Westfalia; miał ustąpić miejsca odkrywkowej kopalni węgla brunatnego koncernu RWE. W 2016 roku ówczesny czerwono-zielony rząd Nadrenii Północnej-Westfalii zdecydował, że koncern energetyczny RWE może wykarczować ostatnie 200 hektarów starego lasu, aby wydobywać znajdujący się pod nim węgiel brunatny). Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) i Federalny Związek Gospodarki Energetycznej i Wodnej (*Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft*, BDEW) ocenili rekomendacje Komisji jako istotny wkład na rzecz ochrony klimatu i wezwali rząd federalny do ich wdrożenia. Aczkolwiek Dieter Kempf, szef BDI, ostrzegł przed utratą miejsc pracy w regionach dotkniętych zamykaniem kopalni i elektrowni opalanych węglem⁴².

Rząd federalny 22 maja 2019 roku przyjął zasadnicze punkty ustawy o wzmocnieniu strukturalnym regionów górniczych (*Eckpunkte für ein Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*), a 28 sierpnia 2019 roku został wypracowany na ich podstawie projekt ustawy (*Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen*). Do 2038 roku obszary wydobywania węgla brunatnego miałyby otrzymać od rządu federalnego pomoc finansową w wysokości do 14 mld euro (z przeznaczeniem na inwestycje). Podział pomocy finansowej dla poszczególnych regionów był następujący: 43% dla okręgu łużyckiego (z czego 60% Brandenburgia i 40% Saksonia), 37% okręgu reńskiego, 20% okręgu środkowoniemieckiego (z czego 60% Saksonia-Anhalt i 40% Saksonia). Kolejne 26 mld euro rząd federalny miałby zainwestować między innymi w rozwój infrastruktury transportowej w regionach węglowych⁴³.

Przedłużające się negocjacje między rządem federalnym a krajami związkowymi, na terenie których działają elektrownie i kopalnie węgla brunatnego, oraz ich operatorami spowodowały opóźnienie w przedstawieniu projektu ustawy o zaprzestaniu wytwarzania energii z węgla. Przedmiotem sporu były rekompensaty dla przedsiębiorstw w przypadku wcześniejszego zamykania elektrowni węglowych. 11 listopada 2019 roku został opublikowany projekt ustawy o zaprzestaniu wytwarzania energii z węgla, 15 stycznia 2020 roku zaś w Urzędzie Kanclerskim

⁴² Kohle. Kohlekommission erzielt Einigung – bis Ende 2038 Kohleausstieg, 26 I 2019, <https://www.fr.de/wirtschaft/regierungskommission-will-kohleausstieg-spaetestens-2038-11509162.html> (dostęp: 26 III 2019).

⁴³ Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/entwurf-eines-strukturstaerkungsgesetzes-kohleregionen.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 20 VIII 2020).

doszło do spotkania przedstawicieli rządu federalnego: kanclerz Angeli Merkel, wicekanclerza i ministra finansów Olafa Scholza, ministra gospodarki i energii Petera Altmaiera, ministrer środowiska Svenji Schulze, szefa Urzędu Kanclerskiego Helge Brauna oraz premierów krajów związkowych, na terenie których działają elektrownie i kopalnie węgla brunatnego: Nadrenii Północnej-Westfalii – Armina Lascheta, Brandenburgii – Dietmara Woidkego, Saksonii – Michaela Kretschmera i Saksonii-Anhalt – Reinera Haseloffa. Na spotkaniu zatwierdzono wynegocjowany przez rząd federalny z operatorami harmonogram wygaszania elektrowni węgla brunatnego i rekompensaty za wcześniejsze zamknięcie bloków węglowych: w okręgu reńskim do końca 2022 roku ma zostać wyłączonych osiem bloków o łącznej mocy 2,8 GW, w okręgu łużyckim elektrownie będą wyłączane dopiero od 31 grudnia 2028 roku, a w środkowoniemieckim od 31 grudnia 2034 roku; ostatecznie elektrownie powinny być wygaszone do końca 2038 roku, z tym że w latach 2026 i 2029 ma zostać rozpatrzona możliwość przyspieszenia wyłączania bloków o trzy lata. Operatorzy RWE i EPH mają otrzymać łącznie 4,35 mld euro rekompensat za wcześniejsze wygaszanie elektrowni. Ponadto w czasie spotkania ustalono rekompensaty dla pracowników kopalni węgla brunatnego wypłacane na czas przejściowy od 58. roku życia do emerytury (z budżetu federalnego) i podpisanie umowy między federacją a krajami związkowymi w sprawie zagwarantowania wypłaty 40 mld euro na restrukturyzację regionów węglowych⁴⁴.

Ośmiu członków Komisji ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia wypowiedziało się 21 stycznia 2020 roku w liście do kanclerz A. Merkel przeciwko rozwiązaniom zawartym w porozumieniu. Przedmiotem krytyki był zwłaszcza harmonogram wyłączania elektrowni na węgiel brunatny, które będzie skumulowane przed upływem dat granicznych (2022, 2030, 2038), w efekcie czego w 2034 roku w sieci pozostanie blisko połowa obecnej mocy elektrowni na węgiel brunatny, jak również elektrowni węglowej Datteln 4, wbrew zaleceniom Komisji, dopuszczonej do sieci⁴⁵, a która zostanie wyłączona w 2033 roku. Równie krytyczne wobec harmonogramu wygaszania elektrowni węgla brunatnego były organizacje ekologiczne i przedsiębiorstwa miejskie zrzeszone w Związku Przedsiębiorstw Komunalnych (*Verband kommunaler Unternehmen*, VKU). Według wyliczeń VKU przeprowadzonych na podstawie projektu ustawy, produkcja energii elektrycznej z węgla kamiennego zakończy się w 2034 roku, czyli cztery lata wcześniej niż w przypadku węgla

⁴⁴ *Bund-/Länder-Einigung zum Kohleausstieg*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-laender-einigung-zum-kohleausstieg-1712774> (dostęp: 20 VIII 2020).

⁴⁵ Ch. Geinitz, *Überarbeiteter Entwurf. Der Kohle-Streit ist nicht vorbei*, 21 I 2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-energie-und-umwelt/kritik-an-bund-laender-einigung-zum-kohleausstieg-16593610.html> (dostęp: 20 VIII 2020).

brunatnego, paliwa bardziej szkodliwego dla klimatu. VKU podawało w wątpliwość zasadność rekompensat dla operatorów elektrowni węgla brunatnego: podczas gdy operatorzy otrzymają łącznie blisko 4,4 mld euro za zamknięcie elektrowni i kopalni odkrywkowych, to rekompensaty dla operatorów węgla kamiennego będą znacznie niższe. Od 2027 roku elektrownie na węgiel kamienny będą wygaszane według stałych kryteriów bez przyznawania rekompensat. W ocenie VKU brak stosownych rekompensat spowoduje, że przedsiębiorstwa miejskie nie będą miały środków na konwersję lokalnych źródeł energii⁴⁶.

Rząd federalny 29 stycznia 2020 roku przyjął projekt ustawy o ograniczeniu i zaprzestaniu wytwarzania energii elektrycznej z węgla i o zmianie innych ustaw (*Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze*). Projekt ustawy o zaprzestaniu wytwarzania energii z węgla (*Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung*) zawierał zasady oraz harmonogram wygaszania elektrowni i elektrociepłowni węglowych, a także ustalał koniec roku 2038 jako datę zakończenia wykorzystywania węgla do produkcji energii. Zgodnie z projektem ustawy zainstalowana moc elektrowni węglowych ma zostać zredukowana do 30 GW w 2022 roku, do 17 GW w 2030 roku i do 0 GW w 2038 roku. Ponadto w latach 2026, 2029 i 2032 ma być zbadana możliwość zakończenia produkcji energii z węgla w 2035 roku. Za wyłączenie elektrowni opalanych węglem brunatnym operatorzy otrzymają łącznie 4,35 mld euro. Wyłączanie elektrowni opalanych węglem kamiennym będzie odbywać się do 2026 roku w ramach aukcji, w których operatorzy żądający niższej ceny za tonę CO₂, której emisji uniknięto, otrzymają premię (*Stillegungsprämie*). Jej maksymalna wysokość za 1 MW będzie co roku zmniejszana – ze 165 tys. euro w 2020 roku do 49 tys. euro w 2026 roku. Od 2027 roku elektrownie na węgiel kamienny będą wyłączane odgórnie bez przyznawania premii. Projekt ustawy nie zawierał już regulacji dotyczących rozbudowy odnawialnych źródeł energii⁴⁷.

Niemiecki Instytut Badań nad Gospodarką (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, DIW) oceniał, że planowane wyłączenie elektrowni na węgiel kamienny w krótkim okresie ograniczy emisje CO₂. Jednak ze względu na późniejsze zamknięcie elektrowni opalanych węglem brunatnym będą one znacznie wyższe niż planowano po 2030 roku, zgodnie z obliczeniami, łącznie więcej o około 134 mln

⁴⁶ M. Kreuzfeldt, *Stadtwerke gegen Kohleplan. Kritik an früherem Steinkohle-Aus*, 25 I 2020, <https://taz.de/Stadtwerke-gegen-Kohleplan!/5659294/> (dostęp: 20 VIII 2020).

⁴⁷ *Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)*, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesetzentwurf-kohleausstiegsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (dostęp: 20 VIII 2020).

ton CO₂. „Odeście od węgla” musiałyby zostać przesunięte z 2035/2038 roku na rok 2030 tak, aby Niemcy mogli wywiązać się ze swoich zobowiązań klimatycznych⁴⁸.

Podczas prac legislacyjnych koalicja CDU/CSU/SPD osiągnęła porozumienie w kwestii rekompensat dla operatorów elektrowni opalanych węglem kamiennym. W ustawie o zaprzestaniu wytwarzania energii z węgla wydłużono o rok, czyli do 2027 roku, okres przeprowadzania aukcji, w ramach których operatorzy mogą ubiegać się o premie, oraz podniesiono maksymalne wartości tych wypłat w latach 2024-2026 (podczas ostatniej aukcji 89 tys. euro za 1 MW). Zwiększono dopłatę do przestawienia elektrociepłowni z węgla na gaz ziemny czy biomasę (do maksymalnie 390 tys. za 1 MW) oraz uzależniono wysokość dopłaty od daty oddania bloków węglowych do użytku i daty przeprowadzenia inwestycji. Powyższe zmiany wynikały z obawy, że niskie rekompensaty i niewystarczające zachęty do inwestycji w bloki wykorzystujące alternatywne źródła energii uniemożliwią operatorom przeprowadzenie koniecznych inwestycji finansowych. Ponadto w ustawie o wzmocnieniu strukturalnym regionów węglowych zmiany dotyczyły alokacji 1,09 mld euro do wybranych kopalni węgla kamiennego i specyfikacji planowanych projektów infrastruktury transportowej⁴⁹.

Bundestag 3 lipca 2020 roku uchwalił ustawy o ograniczaniu i zakończeniu wytwarzania energii z węgla oraz o wzmocnieniu strukturalnym regionów węglowych. Tego samego dnia ustawy zatwierdził Bundesrat. Pierwsza z nich przewiduje zmniejszenie zainstalowanej mocy elektrowni węglowych do 30 GW w 2022 roku (15 GW węgiel kamienny, 15 GW węgiel brunatny), do 17 GW w 2030 roku (8 GW węgiel kamienny, 9 GW węgiel brunatny) i 0 GW w 2038 roku. Ponadto w latach 2026, 2029 i 2032 ma zostać zbadana możliwość „odejścia od węgla” w roku 2035. Za bloki wygaszane do końca 2029 roku operatorzy RWE i LEAG mają otrzymać łącznie 4,35 mld euro (2,6 mld euro dla RWE, 1,75 mld euro dla LEAG), za elektrownie zaś wyłączane od 2030 roku nie otrzymają rekompensaty. Daty wyłączania elektrowni i zasady wypłacania rekompensat reguluje umowa pomiędzy rządem federalnym i operatorami. Wygaszanie elektrowni na węgiel kamienny będzie natomiast odbywać się do 2027 roku drogą aukcji, w których operatorzy będą mogli ubiegać się o premię. Jej maksy-

⁴⁸ J. Wille, *Kohleausstieg. CDU-regierte Bundesländer kritisieren Peter Altmaiers Kohle-Gesetz*, 19 II 2020, <https://www.fr.de/politik/kohleausstieg-cdu-regierte-bundeslaender-wettern-gegen-gesetz-peter-altmaier-cdu-zr-13546314.html> (dostęp: 10 VIII 2020).

⁴⁹ Altmaier: „Wir geben den Kohleregionen und den Menschen vor Ort klare Zukunftsperspektive und sichern Arbeitsplätze, Pressemitteilung, BMWi, 24 VI 2020, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200624-altmaier-wir-geben-den-kohleregionen-und-den-menschen-vor-ort-klare-zukunftsperspektive.html> (dostęp: 20 VIII 2020); *Formulierungshilfe zum Kohleausstiegsgesetz für den Bereich Steinkohle beschlossen*, Pressemitteilung, BMWi, 30 VI 2020, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200630-formulierungshilfe-zum-kohleausstiegsgesetz-fuer-den-bereich-steinkohle-beschlossen.html> (dostęp: 20 VIII 2020).

malna wysokość za 1 MW będzie co roku zmniejszana (ze 165 tys. euro w 2020 r. do 89 tys. euro w 2027 r.). Wybierane będą oferty zapewniające maksymalną oszczędność emisji za najniższą kwotę. Z kolei ustawa o wzmocnieniu strukturalnym regionów węglowych przewiduje przekazanie 14 mld euro krajom związkowym, na terenie których znajdują się elektrownie i kopalnie węgla brunatnego (Saksonia, Brandenburgia, Saksonia-Anhalt i Nadrenia Północna-Westfalia). Kolejne 26 mld euro rząd federalny ma zainwestować między innymi w rozwój infrastruktury transportowej w regionach węglowych, rozbudowę instytutów badawczych czy stworzenie filii urzędów federalnych. Ponadto 1,09 mld euro będzie wydatkowane na restrukturyzację regionów, w których działają elektrownie lub istniały kopalnie węgla kamiennego⁵⁰.

Warto nadmienić, że projekty ustaw były krytykowane przez partie opozycyjne. AfD stawiała pytanie o zapewnienie produkcji energii elektrycznej w sytuacji jednoczesnego „odejścia od energii jądrowej i węgla” oraz postulowała utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej tak, aby móc tworzyć nowe miejsca pracy w regionach węglowych dotkniętych restrukturyzacją. FDP wskazywała, że „lista spraw, które zostały błędnie uregulowane w obu ustawach”, jest „nieskończona” i wzywała do większej konkurencyjności, ograniczenia emisyjnych źródeł energii, przyspieszenia rozbudowy sieci i zwrócenia większej uwagi na projekty digitalizacji. Z kolei Sojusz 90/Zieloni krytykowali między innymi wysokość rekompensat wypłacanych operatorom elektrowni. Natomiast Lewica postulowała „odejście od węgla” najpóźniej do 2030 roku i natychmiastową likwidację dwudziestu najbardziej emisyjnych bloków węglowych oraz wprowadzenie zakazu eksportowania technologii przez spółki węglowe⁵¹.

Podsumowanie

Kluczową rolę w realizacji polityki ochrony klimatu odgrywa rząd federalny, nie-rzadko w porozumieniu z krajami związkowymi, niemniej jednak musi uwzględniać zarówno interesy różnych grup nacisku, jak też dominujące nastroje i oczekiwania społeczne, zwłaszcza przed wyborami do Bundestagu, czego przykładem jest omówiona w artykule zmiana strategii wykorzystania energii węglowej w Niemczech. Nieskuteczność zastosowanych przez rząd federalny przed wyborami do Bundestagu w 2017 roku instrumentów na rzecz ochrony klimatu była krytykowana przez organizacje ekologiczne i ekspertów, formułujących przy tym określone rozwiązania służące wywiązaniu się Niemiec z zobowiązań klimatycznych. Nie do przecenienia

⁵⁰ Bundestag beschließt das Kohleausstiegsgesetz, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-kohleausstieg-701804> (dostęp: 30 VIII 2020).

⁵¹ *Ibidem*.

było w tym kontekście rosnące zainteresowanie opinii publicznej bardziej ambitnymi działaniami na rzecz ochrony klimatu. Presja ze strony opinii publicznej, jak też rosnące znaczenie nowego ruchu klimatycznego postawiły koalicję rządzącą CDU/CSU/SPD przed koniecznością podjęcia konkretnych działań na rzecz ochrony klimatu, w tym zwłaszcza decyzji politycznej o wycofaniu węgla do produkcji energii do 2038 roku, umocowanej następnie w ustawie o zaprzestaniu wytwarzania energii z węgla.

Badania sondażowe pokazują, że ochrona klimatu jest przez opinię publiczną w Niemczech postrzegana jako najważniejszy problem, z którym politycy powinni się zmierzyć. Należy zatem oczekiwać, że postulaty ambitniejszych działań na rzecz ochrony klimatu zawarte w programach wyborczych partii politycznych w wyborach do Bundestagu w 2021 roku wychodzące naprzeciw oczekiwaniom opinii publicznej będą ważnym kryterium rozstrzygnięcia decyzji wyborczych.

Realizacja postulatów wyborczych partii politycznych w Niemczech na rzecz ochrony klimatu – kwestia „odejścia od węgla”

Streszczenie. Artykuł koncentruje się na problemie realizacji postulatów na rzecz ochrony klimatu zawartych w programach wyborczych partii politycznych w Niemczech w wyborach do Bundestagu w 2017 r. ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wycofania węgla do produkcji energii. Omówiono stanowiska głównych partii politycznych (CDU/CSU, SPD, Lewica, Sojusz 90/Zieloni, FDP, AfD) wobec ochrony klimatu zawartych w programach wyborczych, preferencje opinii publicznej wyrażone w badaniach sondażowych, jak również postulaty organizacji ekologicznych i oceny ośrodków eksperckich wraz z propozycjami rozwiązań służących wywiązaniu się Niemiec z zobowiązań klimatycznych. Ponadto ukazano realizację postulatu „odejścia od węgla” przez koalicję rządową CDU/CSU/SPD w procesie negocjacji rząd federalny-kraje związkowe-partie polityczne.

Słowa kluczowe: Niemcy, postulaty wyborcze, ochrona klimatu, „odejście od węgla”

Implementation of the election postulates of political parties in Germany to protect the climate – the issue of “coal exit”

Summary. The article focuses on the problem of implementing the demands for climate protection contained in the election programs of political parties in Germany in the 2017 Bundestag elections, with particular emphasis on the issue of phasing out coal for energy production. The positions of the main political parties (CDU/CSU, SPD, Left, Alliance 90/Greens, FDP, AfD) towards climate protection included in election programs, public preferences expressed in polls, as well as postulates of environmental organizations and evaluation of expert centers together with proposals for solutions to meet Germany's climate obligations were discussed. In addition, the implementation of the postulate of “departure from coal” by the government coalition CDU/CSU/SPD was shown in the negotiation process federal government-federal states-political parties.

Keywords: Germany, election postulates, climate protection, “coal exit”