

## Kontrakty różnicowe – nowy instrument dekarbonizacji przemysłu w Niemczech

Michał Kędzierski

RFN rozpoczęła wdrażanie nowego, innowacyjnego programu wsparcia dekarbonizacji przemysłu energochłonnego. Za pomocą tzw. kontraktów różnicowych po raz pierwszy dofinansowywane będą nie tylko inwestycje w nowe instalacje, lecz także bieżące koszty operacyjne – państwo ma dopłacać wytwórcom różnicę między kosztami produkcji konwencjonalnej a niskoemisyjnej do czasu, kiedy ta druga nie stanie się atrakcyjniejsza rynkowo. W koncepcji Berlina wydarzenie to ma stanowić przełom w procesie dekarbonizacji przemysłu, ale też pozwolić niemieckim firmom na zdobycie przewag konkurencyjnych, zebranie know-how oraz dopracowanie i skomercjalizowanie nowych, uznawanych za przyszłościowe technologii.

Niewypróbowany instrument obarczony jest jednak pewnymi ryzykami, zwłaszcza związanymi z jego wysokimi kosztami ponoszonymi przez państwo. Nie wiadomo bowiem, jak rozwinie się rynek w kolejnych latach ani kiedy niskoemisyjne metody produkcji staną się bardziej opłacalne niż te konwencjonalne, oparte na paliwach kopalnych.

### *Klimaschutzverträge* – subwencje dla ochrony klimatu

12 marca Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu (BMWK) rozpoczęło nabór wniosków o dofinansowanie projektów dekarbonizacyjnych w przemyśle w ramach nowego instrumentu – tzw. kontraktów różnicowych (ang. *Carbon Contract for Difference*). Podczas specjalnych aukcji zainteresowane przedsiębiorstwa będą rywalizować o subwencje, wskazując, jak wysokiego wsparcia w przeliczeniu na każdą niewyemitowaną tonę CO<sub>2</sub> potrzebują, aby zastąpić produkcję bazującą na konwencjonalnych technologiach – wykorzystujących paliwa kopalne – niskoemisyjną.

Kontrakt różnicowy ma obowiązywać przez 15 lat i obejmować dofinansowanie zarówno inwestycji w nowe instalacje wytwórcze (capex), jak i bieżących kosztów operacyjnych (opex) do określonej wartości referencyjnej. Wymagana redukcja emisji wynosi co najmniej 60% po trzech latach i minimum 90% po 15. Dopóki tradycyjne metody będą bardziej opłacalne, dopóty państwo będzie dopłacać producentowi różnicę. Kiedy jednak ekologiczna produkcja stanie się tańsza, firma ma zacząć zwracać nadwyżkę (ponad ustaloną wartość referencyjną).



Program skierowany jest do branż energochłonnych, takich jak chemiczna, hutnicza, cementowo-wapiennicza, metalurgiczna, papiernicza czy szklarska. Do aukcji mogą przystąpić podmioty, których instalacje konwencjonalne emitują rocznie co najmniej 10 tys. ton CO<sub>2</sub>. Mniejszym spółkom wolno przy tym tworzyć konsorcja.

W ramach pierwszej z czterech planowanych aukcji przyznane ma zostać wsparcie w łącznej wysokości do 4 mld euro (przez 15 lat), a limit pojedynczego dofinansowania ma

wynosić 1 mld euro. Otrzymają je te firmy, które wykażą najniższy koszt dekarbonizacji swojej produkcji. Z wybranymi w ten sposób przedsiębiorstwami państwo podpisze kontrakty określone mianem umów na ochronę klimatu (niem. *Klimaschutzverträge*; tak brzmi również oficjalna nazwa programu).

**„ Kontrakty różnicowe mogą stanowić przełom w dekarbonizacji branż energochłonnych. Dotąd firmy zwlekały z inwestycjami w technologie służące znacznemu obniżeniu emisji.**

Przyjmowanie wniosków potrwa cztery miesiące. W połowie września ma nastąpić rozstrzygnięcie naboru oraz podpisanie umów. Druga aukcja odbędzie się jesienią br. Do rozdysponowania ma być wówczas maksymalnie 19 mld euro. Dwie kolejne zaplanowano na 2025 r. Według wicekanclerza oraz ministra gospodarki i ochrony klimatu Roberta Habecka rząd federalny chce przeznaczyć na instrument łącznie kilkadziesiąt miliardów euro. Ma on pozwolić obniżyć emisję gazów cieplarnianych w niemieckim przemyśle o 350 mln ton CO<sub>2</sub> do 2045 r. (średnio o 18 mln ton rocznie).

Prace nad kontraktami różnicowymi dla przemysłu rozpoczęto w 2021 r. Latem 2023 r. doszło do konsultacji z zainteresowanymi branżami nad ich proponowanym kształtem. 16 lutego 2024 r. Komisja Europejska zatwierdziła pierwszą transzę programu – 4 mld euro – pod kątem zgodności z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.

## Instrument polityki klimatycznej i przemysłowej

Dekarbonizacja branż energochłonnych ma istotne znaczenie z perspektywy realizacji celów polityki klimatycznej RFN. W 2023 r. przemysł odpowiadał tam za 23% emisji gazów cieplarnianych i był pod tym względem drugim – po energetyce – sektorem gospodarki. Najbardziej emisyjnymi branżami są: hutnicza (29%), petrochemiczna (21%), cementowa (17%) i chemiczna (13%). Zgodnie z ustawą o ochronie klimatu, która przewiduje roczne limity emisji dla poszczególnych sektorów do 2030 r., poziom emisji w przemyśle powinien spaść do tego czasu o blisko jedną czwartą (ze 155 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w 2023 r. do 118 mln ton siedem lat później). Taka redukcja – przy założeniu utrzymania energochłonnej produkcji w kraju oraz uniknięcia deindustrializacji – nie będzie możliwa bez daleko idących zmian technologicznych.

Instrument *Klimaschutzverträge* może przynieść przełom w dekarbonizacji branż energochłonnych. Dotychczas przedsiębiorstwa zwlekały z inwestycjami w technologie służące znacznemu obniżeniu emisji w procesach produkcyjnych, ponieważ w obecnych realiach rynkowych oraz w bliskiej perspektywie czasowej niskoemisyjne rozwiązania są nierentowne w porównaniu z tymi konwencjonalnymi. Kontrakty różnicowe to pierwszy instrument wsparcia oferujący dopłaty nie tylko do zakupu nowych instalacji, lecz także do późniejszych bieżących kosztów operacyjnych – a więc zasypanie luki finansowej między oboma typami produkcji. W ten sposób państwo bierze na siebie dużą część ryzyka inwestycyjnego od objętych programem podmiotów i zapewnia im stabilne warunki funkcjonowania w oparciu o nowe technologie. Ma to pozwolić na rozruszanie głębokiej dekarbonizacji w branżach energochłonnych, a zwłaszcza na: start pierwszych inwestycji na szeroką skalę w rozwiązania niskoemisyjne, pojawienie się nowego rynku produktów z niskim śladem węglowym i istotną redukcją emisji CO<sub>2</sub>. Warto zarazem zauważyć, że oprócz omawianego programu Berlin wdraża też inne

instrumenty wsparcia dekarbonizacji przemysłu – w tym przede wszystkim w sektorze hutniczym, gdzie redukcja emisji przy produkcji stali ma zostać dofinansowana kwotą 7,1 mld euro (beneficjenci tego programu nie mogą jednak skorzystać z subwencji w ramach *Klimaschutzverträge*). Ponadto powstaje osobny program dla mniejszych firm, których emisje nie przekraczają 10 tys. ton CO<sub>2</sub>.

RFN to pierwszy kraj stawiający na kontrakty różnicowe w branżach energochłonnych, co ma istotne znaczenie z perspektywy polityki przemysłowej Berlina. Znaczna

**» Kontrakty różnicowe są znane z innych obszarów gospodarki, lecz nie zostały do tej pory sprawdzone w sektorze przemysłu, przez co – z perspektywy państwa – niosą ze sobą pewne ryzyka.**

część niemieckich elit polityczno-biznesowych uważa, że objęcie fotela lidera dekarbonizacji przemysłu zapewni tamtejszym firmom przewagi konkurencyjne, know-how czy dopracowanie i skomercjalizowanie nowych, uznawanych za przyszłościowe technologii. W debacie często zwraca się uwagę na to, że obowiązujące w UE otoczenie regulacyjne – z systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) na czele – będzie wywierać coraz większą presję na obniżenie emisji. Głęboka dekarbonizacja na dużą skalę może zaś z czasem znacznie poprawić konkurencyjność niemieckich przedsiębiorstw względem tych z innych państw członkowskich. Najważniejsze miejscowe zrzeszenia przemysłowe (na czele z BDI, DIHK, VCI, VDMA czy VDZ) oraz związki zawodowe (DGB, IG BCE, IG Metall, IG BAU) należą do największych orędowników kontraktów różnicowych i od początku mocno zaangażowały się w lobbing za ich wprowadzeniem oraz w konsultacje na temat ich kształtu.

### Ryzyka związane z kontraktami różnicowymi

Instrument kontraktów różnicowych jest znany z innych obszarów gospodarki (np. energetyki), lecz nie został do tej pory sprawdzony w sektorze przemysłu, przez co niesie ze sobą pewne ryzyka i wątpliwości z perspektywy państwa. Po pierwsze nie wiadomo, jak w następnych latach będzie się kształtowała sytuacja rynkowa technologii konwencjonalnych i niskoemisyjnych, a to będzie miało kluczowy wpływ na wysokość subwencji. Przykładowo nie da się precyzyjnie przewidzieć, jak rozwiną się ceny uprawnień do emisji w ETS, energii elektrycznej czy niskoemisyjnego wodoru ani czy uda się w całości urzeczywistnić plany stawiania infrastruktury do transportu wodoru i jaka będzie rynkowa dostępność tego paliwa. Otwarte pozostaje również pytanie o to, czy pozostałe regiony świata będą dążyć do dekarbonizacji, a jeśli tak – to w jakim tempie. Krytycy kontraktów różnicowych mówią także o wysokich kosztach programu dla budżetu RFN oraz mocno niepewnej perspektywie zakładanych zwrotów. BMWK prognozuje, że technologie niskoemisyjne staną się bardziej opłacalne od konwencjonalnych na początku lat 30. – wtedy też przedsiębiorstwa powinny zacząć oddawać do kasy państwa nadwyżki, szacowane łącznie na kilka miliardów euro. Jednocześnie jednak w umowach ma zostać zawarta klauzula umożliwiająca firmom wypowiedzenie ich trzy lata po uiszczeniu pierwszej wpłaty zwrotnej. Taka opcja – w oczywisty sposób leżąca w interesie przemysłu – dodatkowo zmniejszy przyszłe wpływy do budżetu.

Właśnie ze względu na te wątpliwości liczni eksperci – m.in. rada naukowa przy BMWK – rekomendowali ograniczenie programu kontraktów różnicowych do minimum (np. tylko do projektów pilotażowych) i postawienie przede wszystkim na tzw. zielone rynki wiodące (niem. *grüne Leitmärkte*). Idea ta miałaby polegać na regulacyjnym zobowiązaniu spółek realizujących inwestycje publiczne czy wytwórców określonych dóbr do wykorzystywania produktów niskoemisyjnych (np. stali używanej w budownictwie lub przy produkcji samochodów). BMWK uwzględniło tę sugestię jedynie częściowo – rządowa koncepcja dotycząca tych postulatów ma zostać przygotowana do końca 2024 r. i uzupełnić omawiany program.

## Dekarbonizacja bez deindustrializacji?

Największymi zwolennikami wdrożenia kontraktów różnicowych są Zieloni – obietnica dekarbonizacji bez deindustrializacji należała w końcu do ich głównych haseł gospodarczych w kampanii wyborczej. Za sprawą tej partii *Klimaschutzverträge* wpisano do umowy koalicyjnej SPD–Zieloni–FDP, a później instrument ten stał się najważniejszym elementem polityki przemysłowej wicekanclerza Habecka. Sama koncepcja powstała wprawdzie jeszcze za ostatniej kadencji kanclerz Angeli Merkel, ale znaczący wkład w jej rozwój od samego początku miało kojarzone z Zielonymi zaplecze eksperckie z think-tankiem Agora Energiewende na czele. FDP podchodziła do programu mniej entuzjastycznie, zwłaszcza z uwagi na jego wysokie koszty i zakładane na starcie obostrzenia dotyczące dostępnych technologii. Ostatecznie liberałom udało się jednak ograniczyć zakres finansowy instrumentu i przeforsować bardziej neutralne technologicznie podejście – m.in. pozwolono firmom korzystać ze wszystkich dopuszczonych w unijnej taksonomii wariantów wodoru – a nie tylko tzw. zielonego – czy uwzględniać rozwiązania CCUS (chodzi o wychwytywanie oraz wykorzystywanie lub składowanie dwutlenku węgla).

## Perspektywa unijna – Berlin za utrzymaniem zielonego kursu

Zainwestowanie znacznych środków w instrument *Klimaschutzverträge* wzmocni determinację Niemiec w utrzymaniu dotychczasowego kursu w polityce klimatycznej nie tylko w kraju, lecz także w UE. Możliwe, że na późniejszym etapie władze będą przy tym dążyły do skopiowania przyjętego u siebie rozwiązania na poziomie unijnym – najchętniej z wykorzystaniem funduszy z tamtejszego budżetu. Z rządowych dokumentów wynika, że Berlin rozważał opcję lobbowania za unijnymi kontraktami różnicowymi, ale ze względu na zbyt długi czas potrzebny do uruchomienia programu zdecydowano się na podjęcie inicjatywy na własną rękę.

Co więcej, w krajowej dyskusji pojawiają się co jakiś czas głosy wzywające do reformy ETS ograniczającej wahania cen uprawnień w dół (np. przez wprowadzenie ich dolnej granicy) i zapewniającej w ten sposób podmiotom przechodzącym na niskoemisyjną produkcję stabilniejsze warunki inwestycyjne. Na razie tego rodzaju postulaty padają jednak tylko z ust przedstawicieli niektórych środowisk eksperckich – zwłaszcza z zaplecza Zielonych – i nie trafiły ani pod obrady rządu, ani do programów partyjnych.