

Beata Molo

POLITYKA KLIMATYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ A KRYZYS W STREFIE EURO - WYBRANE PROBLEMY

Wprowadzenie

Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu są rozpatrywane kompleksowo, w powiązaniu z kwestią bezpieczeństwa energetycznego i rozwoju gospodarczego. W ciągu ostatnich lat w związku z pogłębiającym się problemami finansowymi wiele państw członkowskich Unii Europejskiej ograniczało swoje wysiłki w zakresie wdrażania ambitnych celów polityki klimatycznej, tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych, zmniejszania energochłonności i zwiększania efektywności energetycznej. Co więcej, spowolnienie gospodarcze ograniczyło w znaczącym stopniu niezbędne inwestycje w nowe technologie i innowacje. Pomimo kryzysu, Unia Europejska kontynuowała prace nad pogłębianiem ambitnych celów polityki klimatycznej.

Celem niniejszego artykułu jest syntetyczne przedstawienie wybranych problemów związanych z konceptualizacją wdrażania lub/i zaostrzania celów polityki klimatycznej w kontekście kryzysu w UE. Analiza obejmuje działania w zakresie ochrony klimatu wewnątrz Unii Europejskiej, z uwzględnieniem głównych skutków dla Polski, jak również w wymiarze międzynarodowym w ramach procesu negocjowania nowego reżimu międzynarodowego mającego zastąpić protokół z Kioto.

Pakiet energetyczno-klimatyczny UE¹

23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska ogłosiła obligatoryjne dla krajów UE limity emisji CO₂ w latach 2012–2020 i wielkość udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym do roku 2020. Przedstawiony projekt był realizacją ustaleń Rady Europejskiej z 8–9 marca 2007 r. w postaci planu działań na lata 2007–2009. Przyjęto wówczas, że do 2020 r. UE zmniejszy emisję CO₂ o 20%, natomiast zwiększy do 20% udział odnawialnych źródeł w bilansie energetycznym oraz o 20% efektywność energetyczną. Uwiarygodnieniem dążeń UE do przewodzenia międzynarodowym wysiłkom na rzecz zwalczania zmian klimatycznych i redukcji emisji gazów cieplarnianych miało być przyjęcie tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego podczas szczytu UE w dniach 11–12 grudnia 2008 r. Parlament Europejski zatwierdził go 17 grudnia 2008 r.

Pakiet energetyczno-klimatyczny UE obejmuje zmianę Europejskiego Systemu Obrotu Uprawnieniami do Emisji Gazów Cieplarnianych (system UE-ETS), cele ograniczenia emisji dwutlenku węgla przez poszczególne państwa członkowskie w sektorach nieobjętych systemem ETS, ramy prawne dla wychwytywania i składowania CO₂ (technologia CCS) w sposób bezpieczny dla środowiska naturalnego, obowiązujące cele w zakresie wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych oraz regulację kwestii emisji CO₂ przez samochody.

Nowy system UE-ETS ma być stosowany w okresie 2013–2020. Jego celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z roku 2005. Ogranicza on dopuszczalny całkowity poziom emisji w UE, ale w ramach tego ograniczenia przedsiębiorstwa uczestniczące w tym systemie mogą nabywać i zbywać uprawnienia do emisji w zależności od potrzeb. Ilość CO₂ objęta uprawnieniami wydawanymi każdego roku ulegać będzie stopniowemu zmniejszaniu tak, aby każdego roku stopniowo obniżać poziom dopuszczalnych emisji ogółem.

Decyzja w sprawie wspólnych starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych określa dla każdego państwa członkowskiego UE docelowe poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Poziomy te mają charakter obowiązkowy i dotyczą sektorów nieobjętych systemem UE-ETS (np. sektora transportu drogowego i morskiego, budynków, usług, rolnictwa i mniejszych obiektów przemysłowych). Sektory te są obecnie źródłem około 60% emisji gazów cieplarnianych w UE. Celem decyzji jest redukcja tych emisji o 10% w latach 2013–2020.

Dyrektywa dotycząca odnawialnych źródeł energii wyznacza obowiązujące cele krajowe dla każdego państwa członkowskiego w celu zapewnienia, że do 2020 r. energia ze źródeł odnawialnych zaspokajać będzie co najmniej 20% za-

¹ Zob. S. Fischer, *Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2010, Nr. 2, s. 108–129; O. Geden, *Was kommt nach dem Zwei-Grad-Ziel? Die EU-Klimapolitik sollte für flexible Orientierungsmarken eintreten*, „SWP-Aktuell”, Juli 2010.

potrzebowania Unii Europejskiej na energię ogółem. Do 2020 r. każde państwo członkowskie musi zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym sektora transportu do 10%.

Rozporządzenie określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych rejestrowanych w Unii Europejskiej umożliwi osiągnięcia przez przemysł motoryzacyjny do 2012 r. celu obniżenia średniego poziomu emisji CO₂ do 120 g/km. Zaś cel obniżenia średniego poziomu emisji CO₂ do 130g/km w przypadku nowych samochodów ma zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie lepszych rozwiązań technologicznych do silników samochodowych; obniżenie o kolejne 10g/k m, niezbędne do osiągnięcia 120 g/km, zostanie uzyskane dzięki wprowadzeniu innych środków technicznych².

Przyjęcie pakietu energetyczno-klimatycznego nie oznaczało przestania przez Unię Europejską na wyznaczonych celach. Zważywszy na ambicje odgrywania roli inicjatora rozwiązań służących ochronie klimatu także w wymiarze międzynarodowym i w oparciu o zapisy dotyczące zobowiązania się pod pewnymi warunkami do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 30% w stosunku do 1990 r., istotna była analiza możliwości i kosztów realizacji takiego celu redukcyjnego.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom państw członkowskich dotyczącym przedstawienia konsekwencji ekonomicznych ograniczania emisji CO₂ Komisja Europejska w komunikacie z 26 maja 2010 r.³ przedstawiła wyniki analizy skutków realizacji celów redukcyjnych o 20% i 30% do 2020 r. W dokumencie odniesiono się także do problemu ucieczki emisji w kontekście dyrektywy w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji.

W dokumencie odnotowano, że w latach 2005–2008 UE ograniczyła emisje o 7% do 10% poniżej poziomów z 1990 r. Przy czym kryzys spowodował dalszą redukcję. Emisje w ramach ETS wyniosły w 2009 r. 11,6% poniżej poziomu emisji w 2008 r. Ceny emisji CO₂ spadły na początku 2009 r. od około 25 euro do 8 euro za tonę. Spadek cen emisji CO₂ pokazał jednak, że obciążenie przedsiębiorstw i konsumentów wynikające ze stosowania ETS może zostać dostosowane w zależności od zmieniających się uwarunkowań gospodarczych. Ta jednorazowa redukcja oznaczała, że w 2009 r. emisje gazów cieplarnianych w UE były około 14% mniejsze niż w 1990 r. W przedstawionej w 2008 r. analizie stanowiącej podstawę pakietu klimatyczno-energetycznego (przy założeniu stałego wzrostu gospodarczego) koszty realizacji celu były szacowane na co najmniej 70 mld euro rocznie. Po uwzględnieniu recesji wysokość kosztów oszacowano na 48 mld euro (0,32%

² B. Molo, *Rozwiązywanie problemów globalnych na przykładzie ochrony środowiska*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. E. Cziomer, Kraków 2010, s. 215–217.

³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Analiza możliwości zwiększenia celu 20-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji, Bruksela, 26.05.2010, KOM (2010) 265 wersja ostateczna.

PKB w 2020 r.). Komisja podkreśliła, że bezwzględne koszty tej redukcji należy rozważyć w kontekście kryzysu, który zmniejszył możliwości przedsiębiorstw w zakresie inwestycji w modernizację. W związku z tym, że podczas kryzysu duża liczba uprawnień została niewykorzystana, przedsiębiorstwa będą mogły przenieść około 5–8% swoich uprawnień z okresu 2008–2012 na trzeci etap ETS (2013–2020).

Dodatkowe koszty całkowite wynikające dla UE w związku ze zwiększeniem celu redukcyjnego z 20% do 30% w 2020 r. oszacowano na około 33 mld euro (0,2% PKB). Aby osiągnąć 30% poziom redukcji, cena emisji CO₂ w ramach ETS musiałaby wynieść około 30 euro za tonę (podobnie, jak w przypadku osiągnięcia 20% redukcji). Emisje krajowe zostałyby ograniczone o 25% w porównaniu z rokiem 1990, zaś pozostała redukcja zostałaby pokryta zdeponowanymi uprawnieniami i kredytami międzynarodowymi. Całkowity koszt 30% redukcji, w tym koszty osiągnięcia 20% redukcji, oszacowano na 81 mld euro (0,54% PKB). Co istotne, decyzja o realizacji celu 30% redukcji w 2020 r. oznacza wzrost o 11 mld euro w porównaniu z bezwzględnymi kosztami realizacji pakietu według prognoz z 2008 r.

W odniesieniu zaś do kwestii ucieczki emisji Komisja Europejska za główne jej przyczyny uznała występowanie różnic w konkurencji między UE a państwami trzecimi. Do ogólnych sposobów zajęcia się tym problemem zaliczyła: kontynuowanie wspierania energochłonnych sektorów przez udostępnianie bezpłatnych uprawnień, zwiększenie kosztów importu w celu zrekompensowania korzyści uzyskanych dzięki uniknięciu skutków polityki niskoemisyjnej oraz przedstawianie środków mających na celu zbliżenie poziomu wysiłków podejmowanych w świecie do poziomu wysiłków podejmowanych przez UE.

Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu w kontekście kryzysu w strefie euro – niektóre aspekty

Kryzys w strefie euro nie zahamował prac nad rozwijaniem ambitnych zamierzeń Unii Europejskiej na rzecz ochrony klimatu. Cele w zakresie energii i zmiany klimatu zostały włączone do strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu przyjętej przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. W dokumencie inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy wyznaczony jest przez pięć głównych celów – w tym cel określany jako obszar energii i ochrony klimatu, wytyczający zadania w zakresie redukcji emisji, efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii. W związku z powyższym, pilnym zadaniem dla UE stało się uzgodnienie narzędzi umożliwiających taką zmianę, „tym samym dając pewność, że Europa wyjdzie z recesji na bardziej konkurencyjną, pewną i zrównoważoną ścieżkę”.

Co istotne, w komunikacie „Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”⁴ Komisja Europejska podkreśliła, że konkurencyjność, bezpieczeństwo dostaw oraz cele klimatyczne będą zagrożone, jeśli

[...] nie nastąpi modernizacja sieci elektroenergetycznych, zastąpienie przestarzałych instalacji konkurencyjnymi i bardziej ekologicznymi rozwiązaniami alternatywnymi przy bardziej efektywnym wykorzystaniu energii w całym łańcuchu energetycznym.

Za niezbędne w tym kontekście uznała „wykraczanie poza ramy czasowe” przedstawionej strategii, aby zapewnić gotowość UE „do realizacji celu na 2050 r. polegającego na wprowadzeniu bezpiecznego, konkurencyjnego i niskoemisyjnego systemu energetycznego”.

W konkluzjach z 4 lutego 2011 r. Rada Europejska⁵ zobowiązała Komisję Europejską do opracowania strategii rozwoju niskoemisyjnego na okres do roku 2050 „zapewniającej ramy długoterminowych działań w sektorze energetycznym i w innych powiązanych sektorach” oraz przedstawiania nowych inicjatyw dotyczących inteligentnych sieci, magazynowania energii, zrównoważonych biopaliw oraz rozwiązań w zakresie oszczędności energii dla miast. Zapowiedziała również, że UE i jej państwa członkowskie będą promować inwestowanie w odnawialne źródła energii, bezpieczne i zrównoważone technologie niskoemisyjne oraz będą się koncentrować na realizacji działań priorytetowych dotyczących technologii określonych w europejskim strategicznym planie w dziedzinie technologii energetycznych.

Środki przedstawione we wspomnianych wyżej dokumentach zostały ujęte w komunikacie Komisji „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”⁶

W komunikacie zapisano, że „przekształcenie w konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną oznacza ograniczenie wewnętrznych emisji UE do 2050 r. o 80% w porównaniu z poziomem z 1990 r.” Komisja Europejska rozważyła szereg potencjalnych scenariuszy ukazujących sposoby realizacji tego celu, z których wynika, że redukcja wewnętrznych emisji o 40% i 60% poniżej poziomów z 1990 r. byłaby możliwa do osiągnięcia odpowiednio w 2030 i 2040 r. Taka ścieżka oznaczałaby roczne redukcje w porównaniu z 1990 r. o około 1% w pierwszych do 2020 r., 1,5% od 2020 do 2030 r. i 2% od 2030 do 2050 r.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Energia 2020, Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego, Bruksela, 10.11.2010, KOM (2010) 639 wersja ostateczna.

⁵ Konkluzje Rady Europejskiej, 4 lutego 2011, s. 6.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Bruksela, 8 marca 2011, KOM (2011) 112 wersja ostateczna.

W dokumencie odnotowano, że główną rolę w gospodarce niskoemisyjnej będzie odgrywać energia elektryczna. Z analizy wynika, że może ona doprowadzić do niemal całkowitego wyeliminowania emisji CO₂ do 2050 r. Szacuje się, że udział technologii niskoemisyjnych w koszyku energetycznym wzrośnie z obecnych około 45% do około 60% w 2020 r. oraz do 75–80% w 2030 r. i prawie 100% w 2050 r.

Jeśli chodzi o unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, będzie miał on decydujące znaczenie w doprowadzeniu do pojawienia się na rynku różnych technologii niskoemisyjnych. „Mocny sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla i długoterminowa przewidywalność” są konieczne do tego, aby system handlu uprawnieniami do emisji mógł odgrywać rolę w wysiłkach prowadzących do celów wyznaczonych na 2050 r. W związku z tym Komisja uważa za konieczne rozważenie odpowiednich środków, w tym „przegląd uzgodnionej liniowej redukcji pułapu emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji”.

Z analizy Komisji Europejskiej wynika ponadto, że emisje gazów cieplarnianych w sektorze przemysłu mogą zostać ograniczone o 83–87% w 2050 r. Znaczny wkład w tym zakresie mogłoby wnieść stosowanie bardziej zaawansowanych zasobo- i energooszczędnych procesów i urządzeń przemysłowych, zwiększenie recyklingu oraz technologie ograniczania emisji innych niż CO₂. Również emisje inne niż CO₂ z sektora rolnego mogą zostać ograniczone do 2050 r. o 42–49% w porównaniu z rokiem 1990. Wobec tego strategii polityki rolnej powinny koncentrować się na takich środkach m.in., jak dalsze zwiększanie wydajności z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, efektywne stosowanie nawozów, biogazyfikacja nawozu organicznego, lokalna dywersyfikacja i komercjalizacja produkcji. Z kolei do kluczowych elementów efektywnych, niskoemisyjnych systemów energii i transportu Komisja Europejska zaliczyła różne formy niskoemisyjnych źródeł energii, ich systemy wspierające i infrastrukturę pomocniczą.

Proces przejścia na gospodarkę niskoemisyjną będzie wymagał ciągłych inwestycji – do 2050 r. publiczne i prywatne inwestycje będą średnio większe o około 270 mld euro rocznie.

Parlament Europejski w rezolucji z 15 marca 2012 r.⁷ poparł przedstawiony przez Komisję „Plan działania na rzecz wprowadzenia konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r.”. Wezwał Komisję „do ustalenia pośrednich redukcji emisji gazów cieplarnianych na lata 2030 i 2040, w tym konkretnych celów sektorowych, wraz z ambitnym harmonogramem” oraz „do przedstawienia w ciągu dwóch kolejnych lat środków niezbędnych do osiągnięcia celów na rok 2030 przy uwzględnieniu przede wszystkim krajowych zdolności i potencjałów”. Za koniecz-

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 marca 2012 r. w sprawie planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0086+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL [25.04.2012].

ne uznał przedstawienie przez Komisję Europejską „analizy kosztów i korzyści realizacji proponowanej ścieżki na szczeblu państw członkowskich, uwzględniając uwarunkowania krajowe związane ze zróżnicowanym rozwojem technologicznym, jak również z niezbędnymi inwestycjami”. Uznał unijny system handlu uprawnieniami do emisji za główny instrument w zakresie redukcji emisji przemysłowej i propagowania inwestycji w technologie niskoemisyjne oraz zauważył konieczność dalszego jego usprawniania. W tym kontekście wezwał „Komisję do przyjęcia środków na rzecz usunięcia słabości systemu handlu uprawnieniami do emisji. Za istotne dla realizacji celów w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla uznał stosowanie technologii CCS. W rezolucji zapisano również konieczność zacieśnienia przez UE kontroli nad energetyką, transportem i rolnictwem tak, by zmniejszyć emisję CO₂ i usprawnić unijny system handlu emisjami. W ocenie Parlamentu Europejskiego przepisy dotyczące objęcia lotnictwa systemem handlu emisjami powinny być realizowane w całości, mimo sprzeciwu niektórych krajów spoza UE (w tym Chin i USA). Parlament Europejski wyraził poparcie dla projektu dyrektywy o efektywności energetycznej, który ma pomóc w osiągnięciu poprawy efektywności energetycznej o 20% do roku 2020. Za potrzebne uznał wyznaczenie wiążących celów w zakresie energii odnawialnej na rok 2030. Ponadto wezwał Komisję Europejską, aby przedstawiła konkretne środki w celu zmniejszania emisji na obszarach rolniczych oraz zaapelował o wprowadzenie wskaźników pośredniej zmiany użytkowania gruntów, które wpływają na takie kwestie jak zrównoważona produkcja biopaliw i leśnictwo. Poparł również przedstawiony przez Komisję Europejską cel redukcji emisji o 60% w sektorze transportu.

W omówionym powyżej komunikacie Komisja podkreśliła, że inwestycje niskoemisyjne będą prowadziły do licznych korzyści. Oprócz zmniejszenia uzależnienia od importu energii, a co za tym idzie, wrażliwości na potencjalne kryzysy naftowe, będą stymulowały powstawanie nowych źródeł wzrostu gospodarczego, chroniły istniejące i tworzyły nowe miejsca pracy.

Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80% do 2050 r. oznacza konieczność transformacji wszystkich sektorów emitujących gazy cieplarniane i inwestycje w technologie niskowęglowe czy w sieci inteligentne. Niezbędne jest również w tym kontekście rozwijanie określonej infrastruktury przesyłowej, w tym działania w zakresie łączenia sieci narodowych i stworzenie europejskiej supersieci dla maksymalizacji efektywności oraz minimalizacji potrzeb w zakresie magazynowania i rezerwy mocy.

Powstaje pytanie, jakie skutki realizacji powyższego celu redukcyjnego będą dla poszczególnych krajów członkowskich? Bez wątplenia te państwa, które charakteryzuje znaczny udział przemysłu i produkcji energii z paliw kopalnych, jak np. Polska, odnotują znaczne straty. Inne kraje członkowskie, jak np. Niemcy, mogą odnieść korzyści z takiej polityki poprzez rozwój nowych technologii, głównie w zakresie energetyki odnawialnej i opartej na nich produkcji. Ekspertki podkreślają, że oczekiwane rezultaty związane ze wzrostem popytu na urządzenia dla

energetyki odnawialnej czy na instalacje do wychwytywania i składowania CO₂ mogą okazać się nierealne, jeżeli w innych państwach emitujących znaczne ilości gazów cieplarnianych nie zostaną wdrożone takie wymagania jak w przypadku UE. Co więcej, już obecnie unijne przedsiębiorstwa w tych segmentach produkcji przegrywają w konkurencji z firmami azjatyckimi, przede wszystkim chińskimi. W sytuacji, gdy popyt na urządzenia energetyki odnawialnej czy efektywne energetycznie urządzenia będzie zaspokajany przede wszystkim dostawami z Chin, może dojść do pogłębienia stagnacji gospodarczej w UE powodowanej wysokimi cenami energii i ograniczeniem energochłonnej produkcji przemysłowej⁸. Przy czym należy podkreślić, że zwiększenie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. będzie wiązało się z dodatkowymi kosztami inwestycyjnymi, jednak stanie się to w okresie, gdy w wielu państwach UE konieczne będą znaczne inwestycje w energetyce, przesyłaniu energii czy transporcie⁹.

Według obliczeń Komisji Europejskiej zwiększenie redukcji emisji CO₂ z 20% do 25% w 2020 r. miałyby kosztować 25 mld euro, czyli 0,17% wielkości unijnego PKB w 2020 r. (poza sektorem energetycznym). Przyczyniłoby się także do ograniczenia kosztów importu paliw w wysokości 20 mld euro rocznie w latach 2016–2020. Niezbędne byłyby jednak w tym okresie inwestycje państw członkowskich w „zielone technologie” o łącznej wartości 18 mld euro rocznie (według cen z 2008 r.). Dla biedniejszych krajów Komisja Europejska zaproponowała rekompensaty, w tym zwiększenie redystrybucji na ich rzecz dochodów ze sprzedaży pozwoleń do emisji do 5,4 mld euro w 2020 r. oraz zwiększenie środków na cele klimatyczne w funduszach spójności dla nich przeznaczonych. Według Komisji Europejskiej, gdyby UE zobowiązała się do 30% redukcji emisji CO₂ w 2020 r., to cel ten zostałby osiągnięty środkami krajowymi (25% redukcji emisji CO₂) i przez wykorzystanie „międzynarodowych kredytów emisyjnych” (5% redukcji CO₂). Ponadto w opinii Komisji Europejskiej podniesienie poziomu redukcji do 30% zwiększyłoby przychody krajów UE z aukcji pozwoleń na emisję o jedną trzecią, do 28,5 mld euro w 2020 r.¹⁰. Z analizy wynika, że w Polsce zwiększenie unijnego celu redukcyjnego do 30% będzie skutkowało zwiększeniem przychodów budżetu Polski ze sprzedaży uprawnień do emisji w ramach ETS o 2,124 mld euro w 2020 r., ograniczeniem wydatków na paliwo o 1200 milionów euro rocznie oraz zaoszczędzeniem do 1,311 mld euro rocznie dzięki zmniejszeniu zanieczyszczenia powietrza.

Niewątpliwie cele wyznaczone przez UE na 2020 r. oraz później, do 2050 r., są dla Polski szansą na dalszy rozwój nowych technologii, ale i zagrożenie

⁸ Polityka energetyczna służy gospodarczej dominacji, 20.02.2012, www.energetyka.wnp.pl/polityka-energetyczna-sluzy-gospodarczej-dominacji,162889_1_0_0.html [20.04.2012].

⁹ Prezes Instytutu Badań Strukturalnych: zwiększenie celu redukcji emisji CO₂ – słuszne, 20.01.2012, www.energetyka.wnp.pl/prezes-instytutu-badan-strukturalnych-zwiekszenie-celu-redukcji-emisji-co2-sluszne,160641_1_0_0.html [21.04.2012].

¹⁰ Redukcja emisji CO₂ o 25 proc. pochłonie 1,1 mld euro, 19.01.2012, www.energetyka.wnp.pl/redukcja-emisji-co2-o-25-proc-pochlonie-1-1-ml-euro,160540_1_0_0.html [20.04.2012].

niem związanym z barierami rozwoju gospodarczego. Pomijając szereg kwestii szczegółowych należy nadmienić, że Polska dwukrotnie – 21 czerwca 2011 r. i 9 marca 2012 r. – zagłosowała przeciwko przyjęciu konkluzji Rady UE ds. Środowiska w sprawie planu działania na rzecz wprowadzenia gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych do 2050 r. Przed przyjęciem planów Komisji Europejskiej Polska domaga się przeprowadzenia szczegółowych analiz dotyczących wpływu realizacji propozycji Komisji Europejskiej na gospodarkę, które uwzględniałyby m.in. możliwości inwestycyjne poszczególnych sektorów i państw członkowskich.

Koszty realizacji polityki klimatycznej UE dla Polski są trudne do oszacowania ze względu na szereg niewiadomych, w tym m.in. ceny pozwoleń na emisję CO₂, kierunek rozwiązań technicznych itp. Przykładowo z raportu przygotowanego przez Bank Światowy wynika, że

– Polska może do 2030 r. ograniczyć wielkość emisji gazów cieplarnianych prawie o jedną trzecią, przy średnim koszcie redukcji wynoszącym 10–15 euro za jedną tonę niewygenerowanych emisji CO₂ (przy wykorzystaniu istniejących obecnie technologii),

– koszty dla gospodarki osiągną najwyższy poziom w 2020 r., przy czym przed 2030 rokiem zmiana charakteru gospodarki na niskoemisyjny przyczyni się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Analizowana redukcja emisji będzie miała ujemny wpływ na PKB, wynoszący średnio 1% rocznie do 2030 r. w porównaniu do sytuacji, w której nie podejmuje się żadnych działań na rzecz ograniczenia redukcji emisji,

– koszt dla gospodarki, szczególnie dla produkcji i zatrudnienia, wynikający z ograniczenia emisji w Polsce wymaganej do 2020 r. w ramach regulacji UE (jest wyższy niż średnia w krajach członkowskich UE; a do jego wzrostu przyczyniają się restrykcje w handlu uprawnieniami do emisji między sektorami)¹¹.

Ocena realizacji celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w Polsce stanowi przedmiot analizy raportu „Niskoemisyjne dylematy – Jak ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i co to oznacza dla polskiej gospodarki?” przygotowanego na zlecenie WWF Polska i Polskiego Klubu Ekologicznego Okręgu Mazowieckiego przez Instytut Badań Strukturalnych. Raport wskazuje, że w perspektywie 2030 r. Polska może zredukować emisje gazów cieplarnianych aż o 53 proc. w stosunku do poziomu z roku 1990. Warunkiem jest jednak zastosowanie pełnego instrumentarium polityki klimatycznej: wdrożenia ambitnego planu inwestycyjnego w energetyce; podniesieniu efektywności energetycznej gospodarstw domowych; zwiększenia efektywności energetycznej i paliwowej w przedsiębiorstwach; kontroli wzrostu emisji w transporcie, wzrostu racjonalności konsumpcji paliw i energii u odbiorców finalnych oraz przemysłowych stymulowanego narzędzia-

¹¹ Transition to a Low Emission Economy in Poland, The World Bank, www.web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:22839437~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html [09.05.2012].

mi fiskalnymi¹². Wprowadzenie podatku węglowego i opłat za emisje, zwłaszcza w energetyce jest, zadaniem autorów raportu, niezbędnym elementem ambitnej polityki klimatycznej. Co więcej, opóźnianie kluczowych inwestycji w niskoemisyjną gospodarkę, głównie w energetyce, spowoduje spadek potencjału redukcji emisji, a w długim okresie wpłynie negatywnie na konkurencyjność gospodarki.

Wśród negatywnych skutków polityki klimatycznej UE dla Polski wymienia się wzrost kosztów produkcji energii elektrycznej. Z analiz Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu wynika, że już za cztery lata w Polsce ceny energii elektrycznej dla przemysłu będą wyższe niż w najbogatszych krajach UE-15 (w 2015 r. wyniesie 84 euro za 1 MWh). W kolejnych latach różnica poziomu cen energii elektrycznej w Polsce i innych państwa UE będzie się powiększać. Z raportu wynika, że do 2020 r. cena 1 MWh wzrośnie w Polsce do 104 euro i będzie wyższa o 8 euro niż w Niemczech i o 24 euro wyższa niż w Belgii. Wysokie ceny energii wpłyną negatywnie na konkurencyjność polskiego przemysłu, co w rezultacie może doprowadzić do zamykania zakładów w naszym kraju i przeniesienia produkcji w inne części świata, gdzie nie obowiązują restrykcyjne przepisy dotyczące emisji CO₂¹³.

Działania służące ochronie klimatu wiążą się z bezpieczeństwem energetycznym, zwłaszcza sposobami rozwoju energetyki i rolą efektywności energetycznej. UE przyjęła za swój cel osiągnięcie 20% oszczędności energii pierwotnej w 2020 r. i uczyniła go jednym z pięciu głównych celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Problem osiągnięcia efektywności energetycznej został uwzględniony także w „Strategii na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”¹⁴ jako jeden z priorytetowych obszarów, w których konieczne jest wzmocnienie działań w związku z pojawiającymi się nowymi wyzwaniami. W dokumencie powtórzono, że efektywność energetyczna jest kluczowym czynnikiem w realizacji długoterminowych celów UE w zakresie energii i klimatu. Służy bowiem nie tylko zmniejszeniu emisji, poprawie bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności, lecz także dostawianiu cen energii, aby były bardziej przystępne dla konsumentów oraz tworzeniu miejsc pracy w sektorach eksportujących. Komisja Europejska podkreśliła konieczność wdrożenia efektywności energetycznej we wszystkich sferach. Zwiększeniu efektywności energetycznej mają służyć następujące działania: 1) wykorzystanie największego potencjału w zakresie oszczędności energii – budynki i transport,

¹² Redukcja emisji lekarstwem na kryzys gospodarczy?, 01.02.2012, www.chronmyklimat.pl/gospodarka-rynek-co2/13917-redukcja-emisji-lekarstwem-na-kryzys-gospodarczy [09.05.2012].

¹³ Wkrótce ceny energii w Polsce będą najwyższe w UE, 14.07.2011, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artukul/wkrotce-ceny-energii-w-polsce-bd-najwysze-w-ue-002814 [30.04.2012].

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Energia 2020, Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego, Bruksela, 10.11.2010, KOM (2010) 639 wersja ostateczna.

2) zwiększenie konkurencyjności przemysłu poprzez zwiększenie jego efektywności, 3) wzmocnienie efektywności dostaw energii, 4) jak najlepsze wykorzystanie krajowych planów działań na rzecz efektywności energetycznej.

Rada Europejska¹⁵ i Parlament Europejski¹⁶ wezwały Komisję do przyjęcia nowej, ambitnej strategii dotyczącej efektywności energetycznej. Efektywność energetyczna jest najbardziej opłacalnym i najszybszym sposobem na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii, a także skutecznym sposobem na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zmianę klimatu. We wspomnianym wyżej komunikacie Komisji „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” stwierdza się, że efektywność energetyczna może pomóc UE nie tylko w realizacji celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, ale nawet w osiągnięciu rezultatów lepszych, niż zaplanowano.

Odpowiadając na wezwanie Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., Komisja Europejska przedstawiła 8 marca 2011 r. nowy plan na rzecz efektywności energetycznej, w którym ustalono środki na rzecz osiągnięcia dalszych oszczędności w dziedzinach dostaw i wykorzystania energii¹⁷. Dokument ten stanowił bazę dla projektu dyrektywy o efektywności energetycznej, który Komisja Europejska przedstawiła 22 czerwca 2011 r.¹⁸. We wniosku ujęto w szczególności takie zagadnienia jak: wymierne cele efektywności energetycznej, efektywne wykorzystywanie energii (podmioty publiczne, systemy obowiązków, audyty, pomiary i rozliczanie), efektywne dostarczanie energii (ogrzewanie i chłodzenie, przemiana, przesył i dystrybucja) oraz usługi energetyczne. W projekcie dyrektywy znalazł się m.in. wymóg nałożony na sprzedawców detalicznych energii lub jej dystrybutorów dotyczący uzyskania oszczędności sprzedanej energii wynoszących 1,5% w ujęciu ilościowym. Projekt zakłada również, że sektor publiczny miałby stać się wzorem dla innych gałęzi gospodarki w obszarze efektywności energetycznej. Przyjęcie dyrektywy pozwoliłoby, według Komisji, na roczne oszczędności w wysokości 200 mld euro w 2020 r., a także na stworzenie około 2 mln nowych miejsc pracy w UE.

Projekt dyrektywy zakłada m.in. obligatoryjne oszczędzanie energii i podwyższenie sprawności w instalacjach wytwarzających energię oraz obniżenie strat związanych z przesyłem i dystrybucją. Wprowadza monitoring poziomu sprawno-

¹⁵ Konkluzje Rady Europejskiej z 4 lutego 2011...

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2010 r. w sprawie przeglądu planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0485&language=PL&ring=A7-2010-0331 [25.04.2012].

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r., Bruksela, 08.03.2011, KOM (2011) 109 wersja ostateczna.

¹⁸ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE, Bruksela, 22.06.2011, KOM (2011) 370 wersja ostateczna.

ści w nowych elektrowniach i elektrociepłowniach oraz długoterminowe krajowe plany instalacji grzewczych i chłodzących.

W ocenie Komisji Europejskiej zbyt mała oszczędność energii będzie również oznaczać odpływ kapitału z gospodarki europejskiej poprzez import energii. Koszty importu energii w UE wzrosły w 2010 r. do 400 mld euro. Wdrożenie celu 20% oszczędności energii spowoduje zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w Europie o 368 mln ton jednostki ekwiwalentnej do 2020 r. Obecne wysiłki podejmowane przez UE i państwa członkowskie przyczynią się do osiągnięcia połowy tego celu. Wobec tego pozostaje luka 190 mln ton jednostki ekwiwalentnej oszczędności, z których 110 mln ton jednostki ekwiwalentnej może zostać osiągnięte za pomocą wymogów w zakresie oszczędności energii.

Pomijając szereg kwestii szczegółowych należy stwierdzić, że cele zaproponowane w projekcie unijnej dyrektywy o efektywności energetycznej są kwestionowane przez państwa członkowskie¹⁹. Część państw, w tym Niemcy, poprosiła o „stabilne, skuteczne” alternatywy wobec zobowiązań do oszczędzania energii. Inne kraje członkowskie domagają się wyłączenia z niej 40% energii, która jest sprzedawana w systemie ETS. Udział energii zawarty w tym przepisie został dodatkowo zmniejszony poprzez wyłączenie sprzedaży energii zużywanej w transporcie. Zakres innego celu dyrektywy, energooszczędnej renowacji budynków, również został zmniejszony. Początkowa propozycja przewidywała modernizację co roku 3% budynków państwowych o łącznej powierzchni użytkowej większej niż 250 m². Państwa członkowskie zwróciły się jednak z prośbą, by wymóg ten dotyczył tylko budynków zajmowanych lub należących do administracji centralnej²⁰. Wyłączenia, takie jak te dotyczące przedsiębiorstw energetycznych, zobowiązane do ograniczenia zużycia energii na poziomie 1,5% rocznie wśród ich odbiorców końcowych, zostały również rozszerzone, aby uwzględnić małe przedsiębiorstwa zatrudniające do 50 pracowników i osiągające obrót nie wyższy niż 8 mln euro rocznie. Poprzednie wyłączenia dotyczyły firm zatrudniających mniej niż 10 pracowników i bilansem w wysokości 2 mln euro rocznie. Ponadto oszczędności wynikające z działań podejmowanych w zakresie efektywności energetycznej przez państwa członkowskie od 31 grudnia 2008 r. zostaną wliczone do obowiązkowych 1,5% oszczędności.

Negocjacje w sprawie dyrektywy o efektywności energetycznej prowadzi obecnie prezydencja duńska, której państwa członkowskie udzieliły w tym zakresie mandatu. Jej celem jest przyspieszenie procesu decyzyjnego do 1 lipca br. W założeniu nowa regulacja prawna będzie głównym narzędziem do osiągnięcia celu

¹⁹ Zakulisowa bitwa o dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej, 03.11.2011, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artykul/zakulisowa-bitwa-o-dyrektyw-ws-efektywnosci-energetycznej-003067 [23.04.2012].

²⁰ Ostateczne negocjacje w sprawie dyrektywy o efektywności energetycznej, 11.04.2012, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artykul/ostateczne-negocjacje-ws-dyrektywy-o-efektywnosci-energetycznej-003498 [21.04.2012].

zwiększenia efektywności energetycznej do 20% do 2020 r. Według Komisji Europejskiej niespełnienie tego celu może kosztować państwa członkowskie co najmniej 34 mld euro.

Niewątpliwie realizacja przedstawionych powyżej celów polityki klimatycznej Unii Europejskiej nie będzie możliwa, po pierwsze, bez dalszego integrowania polityki energetycznej z ochroną klimatu, ale przede wszystkim bez włączenia tej ostatniej kwestii do innych polityk i pól aktywności, zwłaszcza polityki transportowej. Po drugie zaś, istotna dla przyszłości polityki klimatycznej Unii Europejskiej będzie następną perspektywą finansowa. Komisja Europejska zaproponowała, aby w przyszłym budżecie polityki spójności na lata 2014–2020 przeznaczyć 17 mld euro na cele klimatyczne (obecnie jest to 9 mld euro).

Wymiar międzynarodowy polityki klimatycznej Unii Europejskiej²¹

Unia Europejska priorytetowo traktowała wynegocjowanie międzynarodowego porozumienia klimatycznego, które obowiązywałoby po wygaśnięciu w 2012 r. protokołu z Kioto. Prezentowała stanowisko, że nowy reżim międzynarodowy powinien zawierać dalsze bezwarunkowe zobowiązania krajów rozwiniętych do redukcji emisji gazów cieplarnianych, obejmujące wszystkie sektory gospodarki. Co więcej, UE zobowiązała się do zredukowania emisji – o 30% – w ramach międzynarodowego porozumienia, jeżeli inne rozwinięte kraje w porównywalnym stopniu zredukowałyby swoje emisje oraz pod warunkiem odpowiedniego wkładu ze strony krajów rozwijających się o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, uzależnionego od ich udziału w emisjach i możliwości. Proponowała również, aby grupa krajów rozwiniętych zredukowała własne emisje w stopniu zgodnym z celem zakładającym ograniczenie globalnej temperatury do 2 stopni Celsjusza w stosunku do poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia.

Strategia UE okazała się jednak nieefektywna. W porozumieniu wieńczącym konferencję klimatyczną 7–18 grudnia 2009 r. w Kopenhadze (*Copenhagen Accord*) nie udało się zapisać konkretnych celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. i wiążących planów zakładających zredukowanie światowej emisji o 50% do 2050 r. W dokumencie odnotowano, że działania na rzecz ich zmniejszenia powinny być wystarczające, aby globalny wzrost temperatury do 2050 r. nie przekroczył 2 stopni Celsjusza w porównaniu z okresem przedindustrialnym. Stąd też ani forma (brak prawnie wiążącej umowy międzynarodowej), ani treść (m.in. brak określenia celów redukcyjnych) nie odpowiadały przyjętemu przed szczytem stanowisku UE.

²¹ O. Geden, M. Kremer, *Europäische Union: Vorreiter für eine ehrgeizige internationale Klimapolitik*, [w:] *Die internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte*, „SWP-Studie S9”, Dezember 2009, s. 30–37; S. Fischer, J. Leinen, *Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel in Kopenhagen*, „Integration” 2010, Nr. 2, s. 117–130.

W niewiążącej rezolucji z 10 lutego 2010 r. Parlament Europejski²² wyraził „ubolewanie z powodu słabości porozumienia”, które wypracowano na konferencji w Kopenhadze, ponieważ nie ustanawiało ono światowych średnio- i długoterminowych celów redukcji oraz nie precyzowało, kiedy światowe emisje powinny osiągnąć wartość szczytową. Wobec powyższego wezwał UE „do przyjęcia jednolitego stanowiska w międzynarodowych negocjacjach w sprawie klimatu, aby utrzymać wiodącą rolę w negocjacjach prowadzących do osiągnięcia na konferencji ONZ w Cancun [na przełomie listopada i grudnia 2010 r. – BM] prawnie wiążącego porozumienia dotyczącego okresu po 2012 r., zgodnego z celem 2 stopnie Celsjusza”.

Z kolei w konkluzjach Rady Europejskiej z 2010 r. z 25–26 marca 2010 r.²³ powtórzono, że UE „zdecydowana jest podjąć decyzję o osiągnięciu do 2020 r. 30% redukcji emisji w porównaniu z poziomami z 1990 r.” w ramach globalnego i kompleksowego porozumienia dotyczącego okresu po 2012 r., o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych redukcji emisji, a kraje rozwijające się wniosą wkład na miarę swoich zobowiązań i możliwości. Podkreślono przy tym znaczenie porozumienia jako sposobu osiągnięcia celu ograniczenia wzrostu temperatury do 2 stopni Celsjusza powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. Zaakcentowano konieczność wypracowania podczas konferencji w Cancun decyzji odnośnie do przystosowywania, leśnictwa, technologii oraz monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji. Podtrzymano realizację przez UE i kraje członkowskie zobowiązania do przeznaczania latach 2010–2012 rocznie 2,4 mld euro na szybką pomoc finansową i zapowiedziano rozpoczęcie przez UE konsultacji „na temat praktycznych sposobów wdrażania szybkiej pomocy finansowej w konkretnych dziedzinach”. UE zobowiązała się również do podejmowania problemu zmiany klimatu „na wszystkich posiedzeniach regionalnych i dwustronnych, w tym podczas posiedzeń na szczycie, jak również na innych forach”.

Uwzględniając powyższe stanowisko oraz zapisy zawarte w konkluzji Rady Europejskiej z 28–29 października 2010 r.²⁴ należy podkreślić, że w odniesieniu do konferencji w Cancun (29 listopada–10 grudnia 2010) UE postulowała konkretne środki, w tym dotyczące zmniejszenia emisji CO₂, adaptacji do zmian klimatycznych oraz w zakresie ochrony lasów. To stanowisko w ocenie ekspertów, wzmocniło pozycję negocjacyjną UE, umożliwiło jej bowiem prezentowanie w trakcie negocjacji konkretnych i realnych rozwiązań²⁵.

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 lutego 2010 r. w sprawie wyników konferencji kopenhaskiej w sprawie zmian klimatu (COP 15), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:285E:0001:0011:PL:PDF [24.04.2012].

²³ Konkluzje Rady Europejskiej z 25–26 marca 2010, s. 2, 7.

²⁴ Konkluzje Rady Europejskiej z 28–29 października 2010, s. 5.

²⁵ C.-A. Caro, C. R uth, *Von Kyoto bis Durban – die Klimapolitik der Europ ischen Union*, „KAS Auslandsinformationen” 2011, Nr. 4, s. 33.

Pomijając szereg kwestii szczegółowych należy nadmienić, że brak postępów negocjacjach w 2010 r. powodował, że oczekiwania wobec rezultatów konferencji w Cancun były bardzo umiarkowane. Nie spodziewano się przełomowych decyzji. Dokument przyjęty podczas konferencji nie zawierał żadnych zobowiązań ilościowych w odniesieniu do wielkości redukcji emisji w krajach rozwiniętych do 2020 r. oraz zapisów dotyczących poziomu redukcji emisji, jaki powinien zostać osiągnięty w połowie XXI w. tak, aby powstrzymać zmiany klimatu. Wpisano do niego natomiast konieczność politycznych inicjatyw i działań dla powstrzymania emisji z wylesiania i niszczenia lasów oraz postulat utrzymania dotychczasowych i rozwój dalszych instrumentów rynkowych ochrony klimatu.

W dokumencie wskazano także na potrzebę tworzenia krajowych planów adaptacji do zmian klimatu przez najslabiej rozwinięte kraje świata. Zdecydowano o wysokości pomocy jakiej kraje wysokorozwinięte mają udzielić państwom rozwijającym się do 2012 r. (30 mld dolarów) oraz zdecydowano o powołaniu ekofunduszu klimatycznego (*Green Climate Fund*), który wspierać będzie wdrażanie polityki klimatycznej w krajach rozwijających się. Nie uzgodniono natomiast źródła pochodzenia pieniędzy wpłacanych na Fundusz, a „mają to być fundusze zarówno publiczne, jak i prywatne” (corocznie, w latach 2013–2020, kraje rozwinięte mają przekazywać środki w wysokości co najmniej 100 mld dolarów).

Rada Europejska w konkluzjach z 16–17 grudnia 2010 r. wyraziła zadowolenie w z rezultatów konferencji w Cancun²⁶. W podobnym tonie wypowiedziała się Rada UE ds. Środowiska²⁷, która za szczególnie pozytywne uznała m.in.

[...] przyjęcie cancuńskich ram działań dostosowawczych, służących spójnej intensyfikacji działań dostosowawczych, porozumienie w sprawie podejść politycznych i pozytywnych zachęt do ograniczania emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów, ochrony i zwiększania zasobów węgla w ekosystemach leśnych oraz zrównoważonej gospodarki leśnej

i utworzenie ekofunduszu klimatycznego. W kontekście wypracowania stanowiska UE na konferencję klimatyczną ONZ w Durbanie istotne znaczenie miało spotkanie Rady UE ds. Środowiska 10 października 2011 r., podczas którego ministrowie państw członkowskich omawiali możliwość przedłużenia Protokołu z Kioto po 2012 r., tzw. drugi okres rozliczeniowy, oraz zarządzanie nadwyżką „jednostek przyznanej emisji” (AAU – *Assigned Amount Unit*). Rada zgodziła się potwierdzić otwartość UE na drugi okres, pod warunkiem że nie będzie on trwał dłużej niż do 2020 r. W tym miejscu należy przypomnieć, że UE reprezentowała stanowisko, że jednym z warunków jego przedłużenia miałyby być wyznaczenie ostatecznych dat przyjęcia zobowiązań do obniżania emisji CO₂ przez pozostałych światowych emitentów. Ponadto Rada wyraziła gotowość do regulowania kwestii nadwyżki jednostek zgromadzonych w trakcie pierwszego okresu obowiązywania

²⁶ Konkluzje Rady Europejskiej z 16–17 grudnia 2010, s. 3.

²⁷ Komunikat Prasowy Rady z 20 grudnia 2010, s. 13.

protokołu z Kioto „wraz z postępowaniem negocjacyjnym na arenie międzynarodowej i w zgodzie z zachowaniem zasad ochrony środowiska, tzn. tak, aby obrót „jednostkami przyznanej emisji” nie powodował wzrostu emisji i pogorszenia stanu środowiska”²⁸.

Również Konkluzje Rady Europejskiej z 23 października 2011 r.²⁹ zawierały zapisy dotyczące konieczności uzgodnienia sposobu „tworzenia kompleksowych, prawnie wiążących ram w wyraźnie określonym terminie, zapewniając ogólnoświatowe uczestnictwo, także największych gospodarek”. W dokumencie przypomniano, że stworzenie „międzynarodowego systemu w celu przeciwdziałania zmianom klimatu ma zasadnicze znaczenie w kontekście osiągnięcia uzgodnionego celu polegającego na ograniczeniu wzrostu temperatury na świecie do poziomu nieprzekraczającego 2 stopnie Celsjusza”. Podkreślono, że UE będzie dążyć do osiągnięcia stosownego wyniku konferencji w Durbanie w oparciu o uzgodnienia zawarte w Cancun w 2010 r. Natomiast Parlament Europejski w niewiążącej rezolucji z 16 listopada 2011 r.³⁰ zaapelował, aby UE

otwarcie oświadczyła przed konferencją w Durbanie, że jest gotowa do kontynuowania drugiej fazy realizacji zobowiązań określonych w protokole z Kioto oraz by określiła konkretne działania mające na celu zlikwidowanie „luki gigatonowej”, tj. różnicy między obecnie planowanymi poziomami ograniczenia emisji a poziomami niezbędnymi do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2 stopni Celsjusza.

Wezwał do opracowania podczas konferencji w Durbanie sposobu

[...] określania adekwatności zobowiązań dotyczących redukcji emisji w oparciu o emisje w roku, w którym ich poziom był szczytowy, cel redukcji emisji do 2050 r. oraz cel 2 stopnie Celsjusza.

Podkreślił wagę postępu

[...] podczas konferencji w Durbanie w dalszej realizacji ustaleń z Cancun oraz w zakresie ustalenia daty, od której konieczne będzie zmniejszenie globalnych emisji, oraz celu redukcji globalnych emisji do 2050 r., a także w zakresie określenia jasnego sposobu osiągnięcia założeń na 2050 r., w tym pośrednich celów redukcji globalnych emisji, i uzgodnienia instrumentów politycznych zapewniających osiągnięcie wyznaczonych celów oraz w zakresie określenia w sposób ogólny przyszłej formy zobowiązań podejmowanych zarówno przez kraje rozwinięte, jak i przez kraje rozwijające się.

²⁸ Unia Europejska dopuszcza przedłużenie Protokołu z Kioto, 12.10.2011, www.euractiv.pl/zrownowazony-rozwoj/artkul/unia-europejska-dopuszcza-przeduenie-protokou-z-kioto-003012 [25.04.2012].

²⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z 23 października 2011, s. 9.

³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 listopada 2011 r. dotyczący konferencji w sprawie zmian klimatu, która odbędzie się w Durbanie (COP 17), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0504+0+DOC+XML+V0//PL [25.04.2012].

Wezwał do rozwinięcia dyplomacji UE

[...] w zakresie klimatu, która powinna dążyć do wypracowania wyraźniejszego profilu unijnej polityki przeciwdziałania procesowi zmiany klimatu, tworząc nową dynamikę w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych oraz zachęcając partnerów na świecie, aby również wprowadzili obowiązkowe redukcje emisji, a także odpowiednie środki łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do nich.

UE aktywnie uczestniczyła w negocjacjach międzynarodowych przed konferencją w Durbanie i w jej trakcie – tym samym uznaje się, że odegrała kluczową rolę w zawarciu ostatecznego porozumienia. Kompromis osiągnięty w Durbanie (29 listopada–11 grudnia 2011 r.) zakłada przedłużenie protokołu z Kioto. Drugi okres realizacji zobowiązań redukcyjnych ma rozpocząć się 1 stycznia 2013 r., czyli bezpośrednio po wygaśnięciu pierwszego okresu i zakończyć w 2017 lub 2020 r. (decyzja ma zapaść w 2012 r.). Nie rozstrzygnięto natomiast kwestii możliwości przeniesienia nadwyżek „jednostek przyznanej emisji” z pierwszego na drugi okres zobowiązań redukcyjnych. W dokumencie zawarto rozwiązania wspierające dostosowania do zmian klimatu, funkcjonowanie ekofunduszu klimatycznego, zapisy o ochronie klimatu i sposobów wsparcia inwestycji chroniących środowisko w krajach najbardziej narażonych na zmiany klimatu. Zgodnie z dokumentem, ograniczanie emisji gazów cieplarnianych ma zahamować wzrost średniej temperatury na świecie – celem jest o niepodwyższenie temperatury o więcej niż 2 stopnie Celsjusza powyżej średniej sprzed okresu uprzemysłowienia.

Wprawdzie większość państw członkowskich UE oceniła pozytywnie efekt konferencji durbańskiej, jednak podkreślano że „jest to dopiero pierwszy, choć istotny, krok”. W komunikacie prasowym Rady stwierdzono konieczność prowadzenia przez UE dalszych działań na rzecz prawnych ram działań w dziedzinie klimatu, w których realizacji wezmą udział wszystkie państwa i które powinny zostać uzgodnione w 2015 r., a wejść w życie w 2020 r.³¹ W tym miejscu należy podkreślić, że osiągnięty w Durbanie kompromis oznacza, że od 2013 r. do 2020 r., wobec wycofania się z protokołu z Kioto Kanady, Japonii i Rosji, zobowiązania redukcyjne obejmować będą przede wszystkim UE (odpowiedzialną za 11% emisji CO₂ w świecie) oraz nieliczną grupę państw (Australia, Białoruś, Kazachstan, Norwegia, Szwajcaria i Ukraina). Najwięksi globalni emitenci – Chiny, USA, Indie (zob. tabela 1) – wprawdzie wyrazili zgodę na negocjacje prawnie wiążącego porozumienia klimatycznego i przyjęcie w nim zobowiązań redukcyjnych, jednak nie należy oczekiwać, że limity emisji na które wyrażą zgodę będą równie ambitne jak w przypadku Unii Europejskiej.

³¹ Komunikat prasowy Rady 18786/11, s. 12.

Tabela 1. Najwięksi emitenci CO₂ w latach 2008–2010

	Udział w emisji (%)		
	2008	2009	2010
USA	20,34	19,92	19,05
Chiny	20,02	20,96	22,29
Rosja	5,67	5,48	5,42
Indie	4,46	4,57	4,86
Japonia	4,33	4,27	3,92
Niemcy	2,94	2,76	2,74
Kanada	1,92	1,98	1,88
Wielka Brytania	1,92	1,81	1,74
Republika Korei	1,70	1,69	1,71
Włochy	1,60	-	-
Iran	-	1,61	1,72
Suma	64,96	65,05	65,33

Źródło: Klimaschutz-Index 2009, 2010, 2011, Germanwatch.

W tym miejscu należy zauważyć, że dotychczasowe działania w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych są mało efektywne. Wprawdzie w latach 2008–2009, ze względu na globalny kryzys finansowy, poziom emisji nieznacznie spadł, jednak już w 2010 r. odnotowany został duży wzrost. Największy udział we wzroście globalnych emisji w 2010 r. miały Chiny, USA, Indie, Rosja oraz Unia Europejska. Według danych IEA w 2010 r. emisja CO₂ osiągnęła poziom 30,4 gigaton, w tym: 44% emisji pochodziło ze spalania węgla, 36% z użytkowania ropy, a 20% gazu. 40% globalnych emisji pochodziło z krajów uprzemysłowionych, przy czym za największy przyrost emisji odpowiedzialne były Chiny i Indie³².

W kontekście działań oszczędnościowych podejmowanych przez niektóre państwa kwestią otwartą jest sposób wydatkowania środków finansowych na zapobieganie i przystosowanie do zmian klimatu. W ocenie autorów raportu „Durban Dynamics: Navigating for Progress on Climate Change”³³, przygotowanego z okazji szczytu w Durbanie, kryzys w strefie euro może doprowadzić do wzrostu deficytu środków finansowych przeznaczanych na powyższe cele.

W raporcie wskazuje się, że programy oszczędnościowe realizowane obecnie przez większość dużych gospodarek świata, jak m.in. Niemcy czy Wielka Brytania, oznaczają, że do 2015 r. deficyt budżetu związanego ze zmianami klimatu wzrośnie do 22,5 mld dolarów. W przypadku rozszerzenia się kryzysu w strefie

³² World Energy Outlook 2011, International Energy Agency, Paris, November 2011, s. 205 i nast.

³³ Kryzys zabiera pieniądze na walkę ze zmianami klimatu, 23.12.2011, www.energetyka.wnp.pl/kryzys-zabiera-pieniadze-na-walke-ze-zmianami-klimatu,158589_1_0_0.html [25.04.2012].

euro może się on zwiększyć do 45 mld dolarów. Z raportu wynika, że przy uwzględnieniu obecnych działań oszczędnościowych, deficyt środków finansowych w zakresie zapobiegania zmianom klimatu będzie najbardziej widoczny w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji. Według prognoz do 2015 r. Hiszpania przeznaczy na przeciwdziałanie zmianom klimatu o 5,1 mld dolarów mniej w porównaniu ze scenariuszem, w którym wydatki państwowe miałyby rosnać w tempie przeciętnym dla minionych lat, Wielka Brytania – o 4,2 mld dolarów mniej, zaś Francja o 2,9 mld dolarów mniej. W przypadku eskalacji kryzysu w strefie euro i kolejnego kryzysu bankowego najwyższą wartością deficytu środków finansowych związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatu odnotują Niemcy – 8,3 mld mld w ujęciu bezwzględnym. W Hiszpanii, Japonii i USA będzie to ponad 6 mld dolarów, a w Wielkiej Brytanii i Francji ponad 5 mld dolarów.

Podsumowanie

Unia Europejska podejmując działania na rzecz ochrony klimatu na płaszczyźnie wewnętrznej, musi przezwyciężyć szereg wyzwań w tym zakresie. Istotne jest nie tylko formułowanie przez UE ambitnych celów polityki klimatycznej – również w kontekście kryzysu w strefie euro – lecz przede wszystkim stworzenie mechanizmów wspierających przedsiębiorstwa unijne w procesie wdrażania innowacji i technologii.

Niezbędne jest również opracowanie kompleksowej polityki klimatycznej Unii Europejskiej, która poza działaniami na rzecz redukcji gazów cieplarnianych uwzględniałaby także sposoby łagodzenia skutków zmian klimatu i adaptacji do nich. Wspieranie gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów, opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju, powinno się odbywać przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych państw członkowskich. Zwiększenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych powyżej 20% do 2020 r. i o 80% do 2050 r. wymaga kompleksowej analizy możliwości i skutków ekonomicznych dla państw członkowskich. Konieczne są również działania na rzecz ograniczenia utraty unijnej konkurencyjności na międzynarodowym rynku i przenoszenia produkcji przemysłowej do krajów, które nie wdrażają tak ambitnych programów ochrony klimatu jak Unia Europejska.

Ambicją Unii Europejskiej jest przewodzenie społeczności międzynarodowej w walce ze zmianami klimatu. Stąd też od kilku lat angażuje się w proces wynegocjowania nowego reżimu międzynarodowego, który zastąpiłby protokół z Kioto. Aktywność dyplomatyczna UE w ograniczonym stopniu może przyczynić się do postępu w uzyskiwaniu rzeczywistych rezultatów w tym zakresie. Warunkiem koniecznym jest współdziałanie z krajami rozwijającymi się, głównie Chinami i Indiami, które jednak są przeciwnikami przyjęcia prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych.

Abstract**The European Union' Climate Policy During the Eurozone Crisis – Selected Issues**

The aim of the article is a synthetic presentation of selected issues connected with the implementation and/or sharpening of the climate policy in the context of the financial crisis in the EU. In the first part of the article the author reviews the core of the climate and energy package established in December 2008, which includes a modification of the European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme (EU-ETS), the aims of the limitation of CO₂ emission by the member states in the sectors not covered by the ETS, legal framework for eco-friendly capture and storage of CO₂ (CCS technology), valid targets regarding the exploitation of renewable energy and the regulations of the vehicle CO₂ emissions. The results of the European Commission's analysis referring to the effects of the 20% and 30% reduction plans up to 2020 are also presented. The further part of the article demonstrates the efforts made by the EU on the topic of climate protection in the context of the economic crisis, which has not stopped the ambitious projects of the EU towards climate protection. These efforts are connected with energy security, especially low emission economy methods and the role of efficient energy use. Some positive results of the EU's ambitious climate policy for Poland have also been taken into account. The third part of the article shows some aspects of the EU's activity in the process of negotiating a new international regime that would replace the Kyoto Protocol. The Union's position indicated that the new system should include consecutive unconditional obligations for developed countries concerning the reduction of greenhouse gas emission in all of the sectors of the economy. The EU committed to cutting the emission by 30% if other developed countries would do it on a comparable level and also on condition that appropriate input from the developing countries is provided, dependent on their share in emissions and their capabilities. The Union's representatives also suggested that the group of developed countries reduced their emissions in accordance with the goal assuming a decrease of global temperature up to 2 centigrade in relation to the level from before the industrialization.