

POLITYKA KLIMATYCZNA UE W DOKUMENTACH RADY EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe:

CO₂, efekt cieplarniany, UNFCCC, Unia Europejska, zmiany klimatyczne

Wprowadzenie

Podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju w dniach 3-14 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro (popularnie zwanej II *Szczytem Ziemi*)¹ została przyjęta Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). UNFCCC została podpisana 5 maja 1992 r., weszła w życie 21 marca 1994 r. i początkowo nie zawierała żadnych wiążących nakazów dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych². Na jej podstawie natomiast rokrocznie w I połowie grudnia zwoływana jest Konferencja Stron (*Conference of the Parties*, COP). 11 grudnia 1997 r. na COP 3 w Kioto został jednak przyjęty protokół do UNFCCC, wprowadzający konkretne wymogi (tzw. protokół z Kioto). Kraje, które ten protokół ratyfikowały (wszedł on w życie 16 lutego 2005 r.)³, zobowiązały się:

- do 2012 r. zredukować emisję gazów cieplarnianych co najmniej o 5%, przyjmując za bazę 1990 r.
- uruchomić pomiędzy sobą handel limitami emisyjnymi, aby te, które nie mają już prawa do wytwarzania gazów cieplarnianych, mogły odpłatnie takowe nabyć.

¹ Odbędzie się ona w 20 lat po I Szczycie Ziemi – Konferencji ONZ w Sztokholmie pod hasłem *Mamy tylko jedną Ziemię* w 1972 r.

² Do gazów cieplarnianych oprócz dwutlenku węgla CO₂, który w połowie dekady stanowił ok. 74% ogółu ich emisji (z tego 57% - w drodze spalania paliw, a 17% – poprzez wylesianie, procesy zachodzące w biomasie, itp.), zalicza się także metan CH₄ (14%), tlenek diazotu N₂O (8%) oraz gazy fluoryzowane (ok. 1%).

³ Dla wejścia protokołu w życie wymagana była ratyfikacja na poziomie „2 X 55” – minimum 55 państw (ze 141 podpisujących), które wytwarzałyby 55% dwutlenku węgla. Państwem, którego ratyfikacja w dn. 4 listopada 2004 r. miała charakter decydujący, była Rosja.

W związku z tym, że w ten sposób w 2005 r. utworzyły się dwie grupy państw: sygnatariusze UNFCCC i – jako węższa grupa – sygnatariusze Protokołu z Kioto, od tegoż roku ich doroczne konferencje przyjęły dwoistą numerację: w Montrealu (28 listopada – 9 grudnia 2005 r.) odbyło się jednocześnie spotkanie 11. COP i 1. MOP/CMP (*Meeting of the Parties / Conference meeting of the Parties*).

Tabela 1. Lista spotkań UNFCCC od 2005 r.

Miejsce szczytu	Data	COP	MOP/CMP
Montreal, Kanada	12.9-28.11.2005.	11	1
Nairobi, Kenia	6-17. 11.2006	12	2
Bali, Indonezja	3-15. 12. 2007	13	3
Poznań, Polska	1-12.12.2008	14	4
Kopenhaga, Dania	7-18. 12.2009	15	5
Cancun, Meksyk	12.10-29.11.2010	16	6
Durban, RPA	12. 11-28.11.2011	17	7
Doha, Katar	26.11-8.12.2012	18	8

Źródło: Opracowanie własne.

O ile UE traktowała porozumienie z Kioto jako pierwszy krok do budowy światowej odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska, o tyle inne podmioty postrzegały ten układ jako element gry politycznej. I tak USA odmawiały ratyfikacji porozumienia (wycofały się z procedury w marcu 2001 r., tuż po przejęciu rządów przez G.W. Busha), uznając je za hamujące ich rozwój gospodarczy. Szybko rozwijające się Chiny również korzystały z „wysokoemisyjnych” źródeł energii i nie były zainteresowane ich kosztowną wymianą na bardziej przyjazne środowisku. Wiele krajów uboższych uznawało układ za blokujący ich szanse na rozwój i narzucony przez zamożne państwa, pragnące utrzymać własną przewagę gospodarczą⁴.

⁴ Urs Luterbacher, *Degradation – Environment, climate change, and the Kyoto Protocol*, [w:] Antonio Missiroli (red.) *Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-drive for the EU*, “ChP” nr 83, September 2005, Paris, s. 26-30.

Tabela 2. Najwięksi emitenci CO₂

	2008		2009		2010		2011	
	Mln t.	%	Mln t.	%	Mln t.	%	Mln t.	%
Chiny	7	23,5	7	23,9	8,2	24,6	9,7	29
Indie	1,7	5,8	1,6	5,2	2,1	6,2	2	5,9
Japonia	1,2	4	1,1	3,7	1,1	3,3	1,2	3,7
Rosja	1,7	5,7	1,5	5,2	1,7	5	1,8	5,5
USA	5,5	18,3	5,3	17,9	5,5	16,2	5,4	16,2
UE	4,2	14	3,6	12,3	3,6	10,7	3,5	10,5
Świat	29,9	100	29,5	100	33,5	100	33,4	100

Opracowanie własne. Dane za 2008 i 2009 r. – International Energy Agency, za 2010 i 2011 r. - United States Department of Energy's Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC);
<http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>, 8.09.2013.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie stanowiska UE i jego ewolucji w zakresie zmian klimatu wywołanych działalnością ludzką. Ponieważ za najważniejszą z instytucji UE, mającą kluczowe znaczenie dla działalności państw członkowskich, można uznać Radę Europejską, dokumenty z jej spotkań (odbywających się 4-6 razy do roku) zostały w tym tekście uznane za szczególnie miarodajne.

Ogólne założenia polityki klimatycznej UE

Od wielu lat UE uznaje zmiany klimatu, zwłaszcza te wywołane przez człowieka, za zjawisko wysoce niepożądane – przy czym jej stanowisko *implicite* zakłada, że:

- klimat ociepla się i że jest to zjawisko negatywne dla przyrody, ludzi i gospodarki;
- działalność człowieka (w szczególności emisja dwutlenku węgla, narastająca od momentu rozpoczęcia industrializacji ok. 250 lat temu) ma w tym zjawisku znaczący udział;
- można dokonać takich zmian w światowej gospodarce czy nawykach konsumenckich, które promować będą np. przyjazne środowisku źródła

energii czy też redukcję jej zużycia, a więc doprowadzą do zahamowania (być może też cofnięcia) zachodzących zmian⁵.

Same państwa członkowskie UE w pierwszej dekadzie XXI w. nie wywiązywały się jednak ze zobowiązań przyjętych w Kioto. Na lata 2008-2012 UE zapowiedziała redukcję emisji CO₂ o 8%, tymczasem do 2002 r. uczyniła to zaledwie o 2,9% (Niemcy, Francja i Wielka Brytania dokonały obniżek zbliżonych do zapowiadanych, ale np. Włochy i Hiszpania odnotowały wręcz wzrost emisji CO₂)⁶. W UE udział CO₂ w emisji wszystkich gazów cieplarnianych jest nieco wyższy niż w skali świata i sięga ok. 80%.

Unijni krytycy porozumienia z Kioto zarzucali jego zwolennikom krótkowzroczność (nakładanie na własną gospodarkę obciążeń, których nie ponosiły inne państwa), a także rywalizację „wewnątrzunijną”: blokowanie przez państwa wysoko rozwinięte szans powtórzenia ich drogi rozwoju gorzej rozwiniętym państwom UE.

Na szczycie 22/23 marca 2005 r. (pierwszym po wejściu w życie Protokołu z Kioto) RE oświadczyła, że (pkt 43-46)⁷: *zmiany klimatu mogą spowodować znaczne negatywne skutki środowiskowe, gospodarcze i społeczne w wymiarze globalnym (...) aby podstawowy cel UNFCCC został zrealizowany, wzrost globalnej średniej rocznej temperatury przy powierzchni nie powinien przekroczyć 2°C w porównaniu do poziomów z okresu przedindustrialnego. Szukając porozumienia z innymi emitentami CO₂, UE szacowała, że: dla państw rozwiniętych należałoby rozważyć poziomy redukcji emisji rzędu 15-30% do roku 2020.*

⁵ Wśród naukowców nie ma pełnej zgody co do żadnego z tych założeń. Poczynając od kierunku zmian (pół wieku temu popularna była teoria przeciwna – o nadchodzącej epoce lodowcowej), poprzez wpływ człowieka na nie (znaczące wahania klimatu następowały w starszych epokach historycznych), aż do uznania za źródła zanieczyszczenia pochodne spalania węgla – zob. Dariusz Brodawka, *Zmiany klimatu jako nowe zagrożenie bezpieczeństwa*, Warszawa 2009, s. 28.

⁶ U. Luterbacher, *Degradation...*, dz. cyt., s. 33.

⁷ RE w Brukseli, 22-23 marca 2005 r., *Konkluzje Prezydencji*; Bruksela, 23 marca 2005 r., 7619/1/05 REV 1 CONCL 1.

Szczyt RE z 15-16 grudnia 2005 r.⁸, odbywający się świeżo po szczycie UNFCCC w Montrealu, kwestiom klimatu poświęcił część VII Konkluzji, „Zmiany klimatu i zrównoważona gospodarka energią” (pkt 14-17): *RE z zadowoleniem przyjmuje postępy poczynione w 2005 r. w opracowywaniu średnio- i długoterminowej strategii UE oraz w ożywianiu międzynarodowych negocjacji w sprawie zmian klimatu. RE uznała, że konferencja w Montrealu była sukcesem w realizacji UNFCCC i protokołu z Kioto, gdyż zaangażowała do współpracy wszystkie kraje. RE poparła również dialog i współpracę technologiczną z Indiami, Chinami i Rosją, wspólne zarządzanie skutkami oddziaływania zmian klimatu, a także uruchomienie polityk powstrzymujących wzrost zanieczyszczenia.*

Od 2005 r. funkcjonuje unijny system handlu emisjami (*EU Emissions Trading System, EU ETS*), będący pierwszym i największym na świecie międzynarodowym mechanizmem redukcji emisji CO₂⁹. EU ETS obejmuje ponad 12 tys. elektrowni i instalacji przemysłowych w krajach UE i dotyczy 46% emisji dwutlenku węgla w Europie. Efektywność tego systemu jest często poddawana w wątpliwość – jego koszt dla europejskiej gospodarki wyniósł ok. 300 mld euro, a jego wpływ na ograniczenie emisji CO₂ uznawano za niewielki. Koszty zakupu uprawnień do emisji europejskie firmy wliczają w koszty produkcji bądź przenoszoną produkcję do krajów mniej restrykcyjnych (*emissions outsourcing*) – choćby na Białoruś.

Regulacje urzędowe, deformujące zasady gry rynkowej, zachęcały do nadużyć – w 2009 r. Europol donosił o rosnącej skali oszustw w obrocie certyfikatami emisyjnymi, które w niektórych krajach mogły sięgać 90% ich wartości. W 2010 r. szacowano, że dokonujące tych nadużyć grupy przestępcze zarobiły w ciągu 2 lat ponad 7 mld euro¹⁰. Wreszcie, gdy w 2012 r. giełdowe ceny certyfikatów emisyjnych znacząco spadły w związku z kryzysem oraz wcześniejszymi inwestycjami

⁸ RE w Brukseli 15-16 grudnia 2005 r. *Konkluzje Prezydencji*; Bruksela, 30 stycznia 2006 r. 15914/1/05 REV 1.

⁹ System wprowadzony na mocy Dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r., ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, publ. Dz.Urz. UE L 275/32, z dnia 25.10.2003.

¹⁰ Jedną z patologii było deklarowanie uruchamiania zakładów emitujących gazy cieplarniane, które faktycznie nigdy nie rozpoczynały działalności – ale otrzymywały limity emisyjne, a następnie je odsprzedawały.

ograniczającymi emisję CO₂ – UE zapowiedziała podniesienie tych cen na drodze regulacji.

Limity emisji CO₂ dla Polski na pierwsze lata członkostwa w UE (2005-2007) wyniosły 714, 8 mln ton (maksymalnie 239,1 mln ton rocznie). Na kolejne 5 lat (2008-2012) limit emisyjny dla Polski został wyraźnie zredukowany – ogółem 1042,6 mln ton, czyli 208,5 mln ton rocznie (redukcja emisji o 12,8%)¹¹.

Kwestia ochrony klimatu na forum Rady Europejskiej

Szczyt RE w Brukseli 23-24 marca 2006 r.¹² poświęcony był w zasadzie w całości programowi *Odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego*. Niemniej do konkluzji dodano załącznik nr III: *Polityka energetyczna dla Europy (EPE); Orientacyjny wykaz działań*, w którego pkt. 28 (*Wkład na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu*) znalazła się wzmianka: *Podczas rozmów z państwami trzecimi UE powinna działać na rzecz rozwoju zrównoważonych i racjonalnych systemów energetycznych oraz przyjąć bardziej zapobiegawczą i dalekowzroczną postawę w walce ze zmianami klimatu, w propagowaniu odnawialnych źródeł energii, technologii o niskiej emisji zanieczyszczeń i racjonalniejszego wykorzystania energii oraz we wdrażaniu rozwiązań protokołu z Kioto.*

Na szczycie RE w dniach 15-16 czerwca 2006 r. przypomniano inicjatywę „zielonej dyplomacji” z 2003 r. – co prawda dopiero w ostatnim punkcie Konkluzji w dziale *Sprawy Różne* (pkt 97)¹³. „Zieloną dyplomację” zapoczątkowano w czerwcu 2003 r.: *w celu lepszej integracji zagadnień dotyczących środowiska i zrównoważonego rozwoju w stosunkach zewnętrznych*. Wśród zasad, które UE uznawała za kluczowe w ochronie środowiska, znajdowały się: efektywny multilateralizm (*Multilateral Environmental Agreements, MEAs*), powierzenie ONZ

¹¹ Agnieszka Szymacha, *Społeczno-gospodarcze skutki handlu emisjami CO₂ – wybrane aspekty teoretyczne*, [w:] Grażyna Maniak (red.), *Problemy ekonomii i polityki gospodarczej (materiały konferencyjne)*, Szczecin 2008, s. 204.

¹² Posiedzenie RE w Brukseli 23-24 marca 2006 r. *Konkluzje Prezydencji*; RUE, Bruksela, 18 maja 2006 r. 7775/1/06 REV 1.

¹³ RE w Brukseli, 15-16 czerwca 2006 r. *Konkluzje Prezydencji*; Bruksela, 17 lipca 2006 r. 10633/1/06 REV 1.

centralnej roli w ochronie środowiska, wzmocnienie współpracy z WTO, stworzenie systemu monitorowania i ostrzegania o stanie środowiska naturalnego¹⁴.

Niemal rok później, szczyt RE 8 marca 2007 r.¹⁵ stawiał jeszcze ambitniejsze i bardziej skonkretyzowane cele (pkt 30-34): *Kraje rozwinięte powinny nadal przodować w tym względzie (...) wspólnego zmniejszenia swych emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o ok. 30% w stosunku do 1990 r. Powinny to zrobić także z myślą o wspólnym obniżeniu swych emisji do 2050 r. o 60–80% w stosunku do 1990 r.* RE zapowiedziała osiągnięcie tego celu, pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte obniżą swoje emisje w porównywalnym stopniu, a kraje rozwijające się dokonają redukcji: *na miarę swych zobowiązań i odnośnych możliwości.* Dodano również, iż: *UE podejmuje stanowcze, niezależne zobowiązanie do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o co najmniej 20% w porównaniu do 1990 r. (...) RE wyraża gotowość do kontynuacji i zwiększania udzielanego krajom rozwijającym się wsparcia w zmniejszaniu ich wrażliwości i w dostosowywaniu się do zmian klimatu.* Był to swoisty „szantaż moralny” wobec innych państw, a zarazem założenie, że UE ma tak znaczący autorytet, iż inni pójdą w jej ślady.

Kwartał później, na szczycie RE 21-22 czerwca 2007 r. (pkt 40-41)¹⁶ można było sądzić, że presja UE na resztę świata odnosi skutek: (RE) *Z zadowoleniem przyjmuje ważny sygnał wysłany ze szczytu G8, który odbył się w Heiligendamm (6-8 czerwca 2007 r.). Wyraźne odniesienie do obniżenia emisji co najmniej o połowę do roku 2050, zaangażowania w proces UNFCCC oraz osiągnięcia przed 2009 rokiem kompleksowego porozumienia dotyczącego okresu po roku 2012 stanowi obiecującą podstawę dla zbliżających się negocjacji (...), które powinny się rozpocząć na Bali w grudniu 2007 r. RE zachęca wszystkie strony do aktywnego i konstruktywnego udziału w pilnej i globalnej reakcji na wyzwanie związane ze zmianami klimatu w oparciu o zasadę wspólnych, lecz zróżnicowanych obowiązków i odnośnych*

¹⁴ Francesco Francioni, *The role of the EU in promoting reform of the UN in the field of human rights and environmental protection*, [w:] Martin Ortega (red.), *The European Union and the United Nations; Partners in effective multilateralism*; “ChP” nr 78; June 2005, Paris, s. 43-44.

¹⁵ RE w Brukseli 8-9 marca 2007 r. *Konkluzje Prezydencji*; Bruksela, 9 marca 2007 r. 7224/07 CONCL 1.

¹⁶ RE w Brukseli 21-22 czerwca 2007 r. *Konkluzje Prezydencji*, Bruksela, 20 lipca 2007 r. 11177/1/07 REV 1, CONCL 2.

zdolności. W 2007 r. problem zmian klimatu został uznany za tak istotny, iż zajęła się nim ONZ: w kwietniu odbyła się debata w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a na przełomie września i października – debata generalna w Zgromadzeniu Ogólnym¹⁷.

Kolejny szczyt RE, 14 grudnia 2007 r.¹⁸ odbywał się w trakcie szczytu UNFCCC na Bali i starał się wesprzeć przyjęcie ostatecznego porozumienia (pkt 54): *Konferencja stron UNFCCC odbywająca się na Bali musi (...) dać zgodę na rozpoczęcie negocjacji prowadzących do przyjęcia do 2009 r. globalnego, ogólnego i skutecznego porozumienia obejmującego okres po 2012 r.* Na Bali m.in. przyjęto „Plan Działania” (*Bali Action Plan*), mający charakter deklaracji politycznej, w którym kraje rozwinięte zobowiązały się zredukować emisję gazów cieplarnianych o 10-40% do 2020 r.

Następna RE w dniach 13-14 marca 2008 r.¹⁹ podsumowywała wydarzenia sprzed kwartału (pkt 17-19): *Konferencja klimatyczna na Bali (...) stanowiła duży przełom i zapoczątkowała międzynarodowy proces negocjacyjny, (...) który został w pełni przedstawiony w harmonogramie z Bali. UE jest zdecydowana utrzymać pozycję światowego lidera w działaniach związanych ze zmianami klimatu i energią, a także podtrzymać tempo negocjacji dotyczących UNFCCC i Protokołu z Kioto (...) Celem jest doprowadzenie do zawarcia w 2009 r. w Kopenhadze ambitnego, globalnego i kompleksowego porozumienia w sprawie zmian klimatu, przewidującego podjęcie po 2012 r. działań odpowiadających celowi UE, który zakłada ograniczenie wzrostu temperatury na świecie do 2°C. (...) RE uznaje także, że w kontekście konkurencji na rynkach światowych ryzyko wyprowadzania wysokoemisyjnej produkcji do krajów o mniej restrykcyjnej polityce ochrony środowiska²⁰ stanowi problem w niektórych sektorach, w których konkurencja międzynarodowa jest szczególnie silna (...);*

W połowie 2008 r. optymizm przywódców UE w kwestii realizacji przez nią zobowiązań o ochronie klimatu i wzroście jej roli jako światowego lidera ochrony

¹⁷ Dariusz Brodawka, *Zmiany klimatu jako nowe zagrożenie bezpieczeństwa*, Warszawa 2009, s. 126, 142-145.

¹⁸ Posiedzenie RE w Brukseli 14 grudnia 2007 r., *Konkluzje Prezydencji*; RUE, Bruksela, 14 lutego 2008 r. 16616/1/07 REV 1, CONCL 3.

¹⁹ RE w Brukseli 13-14 marca 2008 r., *Konkluzje Prezydencji*; RUE, Bruksela, 20 maja 2008 r. 7652/1/08 REV 1, CONCL 1.

²⁰ Ang. *carbon leakage*.

środowiska był na tyle duży, że RE w dniach 19-20 czerwca stwierdzała (pkt 44)²¹: *UE jest zdecydowana utrzymać pozycję międzynarodowego lidera w działaniach związanych ze zmianami klimatu i energią. RE z zadowoleniem przyjmuje postępy w zakresie ambitnego, globalnego i kompleksowego porozumienia w sprawie zmian klimatu (...) przewidujące podjęcie odpowiednich działań po roku 2012. Tempo negocjacji musi ulec przyspieszeniu, aby możliwe było zawarcie w Kopenhadze w 2009 r. porozumienia uwzględniającego limit wynoszący 2°C. W unijnych dokumentach autoidentyfikacja „międzynarodowy lider ochrony klimatu” pojawiała się coraz częściej. O wyjątkowym znaczeniu ochrony klimatu dla unijnej polityki świadczyła kolejna deklaracja: Aby zachować przywództwo i wiarygodność na arenie międzynarodowej, UE musi szybko osiągnąć porozumienie w sprawie swojego pakietu dotyczącego klimatu i energii.*

Szczyt w Poznaniu

Szczyt UNFCCC (COP-14/MOP-4) w Poznaniu w dniach 1–12 grudnia 2008 r. miał charakter przygotowania do kolejnego spotkania – w Kopenhadze. W Poznaniu planowano przyjęcie rozmaitych propozycji ułatwiających przyszłe negocjacje „kopenhaskie”, dotyczących dodatkowych źródeł finansowania, sposobu adaptacji i mechanizmów zapobiegania zmianom klimatycznym. Kolejnym zadaniem miało być określenie, w jaki sposób zobowiązać kraje do realizacji protokołu z Kioto, a także – czym go zastąpić (wygasał w 2012 r.). Gospodarzem konferencji był polski rząd, ale na czas jej trwania teren prac uznany został za obszar eksterytorialny podlegający wyłącznej jurysdykcji ONZ. Program konferencji obejmował oficjalne spotkania plenarne, nieoficjalne negocjacje państw członkowskich konwencji UNFCCC i protokołu z Kioto, dyskusje panelowe, prezentacje grup roboczych, zespołów ekspertów, organizacji pozarządowych, a także towarzyszące konferencji

²¹ RE w Brukseli 19-20 czerwca 2008 r., *Konkluzje Prezydencji*; Bruksela, 17 lipca 2008 r. 11018/1/08 REV 1, CONCL 2.

ogólnodostępne wystawy, pokazy, seminaria i happeningi. W spotkaniu uczestniczyło ponad 11 tys. osób – w tym ponad 190 delegacji rządowych²².

Konferencję w Poznaniu planowano ze świadomością, że w latach 1990-2006 emisja gazów cieplarnianych zmniejszyła się o 5%, głównie ze względu na zmniejszenie produkcji przemysłu ciężkiego w postkomunistycznych krajach Europy Wschodniej przechodzących transformację. Mimo to od 2000 roku emisja gazów cieplarnianych w 41 najbardziej uprzemysłowionych krajach na świecie (również w państwach-sygnatariuszach Protokołu z Kioto) wzrosła o 2-2,5%.

Spotkanie w Poznaniu, pomimo „przygotowawczego” i niesamodzielnego charakteru – rozczerowało. Przed szczytem oczekiwano, że jednym z osiągnięć będzie przyjęcie „Wspólnej wizji”, czyli dokumentu wskazującego, jak bardzo w przyszłości cały świat (a głównie kraje rozwinięte) zredukuje swoje emisje CO₂. Tymczasem różnice zdań między delegacjami były tak duże, że nie udało się nawet dokonać wspólnej oceny stanu realizacji protokołu z Kioto, czyli dotychczasowego porozumienia o redukcji emisji CO₂.

Przywódcy państw Unii zgodzili się na przyjęcie mniej ambitnej niż pierwotnie zakładano wersji pakietu klimatycznego. Redukowało to szanse przejścia do produkcji „czystej” energii. Powstrzymaniem zmian klimatycznych i zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych nie były też zainteresowane Arabia Saudyjska, Australia, Japonia, Kanada ani Rosja. Natomiast redukcje emisji zapowiedziały Chiny, a zwłaszcza Meksyk (ten ostatni – o 50% do 2050 r.). Uruchomiono tzw. Fundusz Adaptacyjny, przeznaczony dla najuboższych krajów dotkniętych globalnym ociepleniem.

Spotkanie w Poznaniu przypadło na początek kryzysu finansowego 2008 r., ale też w okresie zwiększonego zainteresowania odnawialnymi źródłami energii. O jego „przygotowawczym” charakterze świadczy to, że na kolejnych szczytach RE w 2008 r. (15-16 października i 11-12 grudnia) nie zwrócono na tę konferencję większej uwagi.

²² Próbowano też wyliczyć, jakim obciążeniem dla środowiska jest sam szczyt w Poznaniu. W związku z organizacją COP 14 do atmosfery wyemitowano 21,7 tys. ton CO₂. Z czego 17,5 tys. ton przypadało na ruch lotniczy związany ze szczytem, 2,7 tys. ton – na ogrzanie i oświetlenie hoteli dla gości, a 1,5 tys. ton – na ogrzanie i oświetlenie sal konferencyjnych, w których obrady się toczyły, zob. http://wyborcza.pl/1,95959,6061820,Sukces_o_gorzkiem_smaku_porazki.html#ixzz2etsE2cGN, 12.09.2013.

Na szczytach tych negocjowano limity emisji CO₂, jakie przysługiwać miały poszczególnym państwom UE.

Polityka klimatyczna a kryzys finansowy

Kwestia powstrzymania zmian klimatycznych powróciła dopiero na szczycie RE 19-20 marca 2009 r.²³ Zauważyć można było brak nowych propozycji w zakresie globalnych redukcji zanieczyszczeń (jedynie podtrzymanie ofert dotychczasowych) przy jednoczesnym poszerzeniu planowanej pomocy dla państw najuboższych (pkt. 25-28): *UE pragnie nadal odgrywać przewodnią rolę w osiągnięciu w Kopenhadze w grudniu 2009 r. globalnego kompleksowego porozumienia w sprawie klimatu, którego celem jest ograniczenie globalnego wzrostu temperatury do poziomu poniżej 2°C. W tym celu RE przywołuje zobowiązanie UE do redukcji emisji o 30% stanowiące wkład w takie porozumienie, o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a zaawansowane kraje rozwijające się wniosą wkład na miarę swoich zobowiązań i możliwości. (...) RE podkreśla, jak duże znaczenie ma budowanie globalnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla (...) Do finansowania działań łagodzących skutki zmiany klimatu i działań dostosowawczych, szczególnie w najuboższych krajach rozwijających się, niezbędne będą znaczące krajowe i zewnętrzne źródła finansowania (...). UE będzie mieć stosowny udział w finansowaniu takich działań w krajach rozwijających się. (...) UE będzie zwracać szczególną uwagę na potrzeby krajów rozwijających się, które znajdują się w najmniej korzystnej sytuacji.*

W tonie bardziej dramatycznym wypowiadał się o ochronie środowiska szczyt RE w dniach 18-19 czerwca 2009 r.²⁴, próbując przy tym wiązać to zagadnienie ze zwalczaniem kryzysu finansowego i stagnacji gospodarczej (pkt 28-32): *Nadszedł czas na to, by społeczność międzynarodowa podjęła niezbędne zobowiązania pozwalające ograniczyć globalne ocieplenie do wartości poniżej 2°C. Spójna reakcja na wyzwania*

²³ RE w Brukseli 19-20 marca 2009 r. *Konkluzje Prezydencji*; Bruksela, 29 kwietnia 2009 r. 7880/1/09 REV 1, CONCL 1.

²⁴ RE w Brukseli 18-19 czerwca 2009 r. *Konkluzje Prezydencji*; Bruksela, 10 lipca 2009 r. 11225/2/09 REV 2, CONCL 2.

wynikające zarówno ze zmiany klimatu, jak i z kryzysu gospodarczego i finansowego zapewni nowe perspektywy i możliwości przejścia ku bezpiecznej i zrównoważonej gospodarce niskoemisyjnej zdolnej generować wzrost oraz tworzyć nowe miejsca pracy. (...) Aby proces ten nasilić, UE zintensyfikowała dwustronny dialog w sprawie zmiany klimatu (...) z udziałem Chin, Japonii, Kanady, Republiki Korei, Rosji i USA²⁵. UE jest gotowa odegrać we wspomnianym procesie czołową rolę. Sama podjęła ambitne i prawnie wiążące zobowiązanie, by do 2020 r. ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r. Jest skłonna – zgodnie z konkluzjami RE z grudnia 2008 r. – zobowiązać się nawet do redukcji o 30%, o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych ograniczeń, a kraje rozwijające się przyczynią się do redukcji stosownie do swojej odpowiedzialności i swoich zdolności. W zmienionej sytuacji gospodarczej propozycja UE stawiała się jednak znacznie mniej atrakcyjna.

Od dawna oczekiwany szczyt UNFCCC w Kopenhadze próbowała dopingować kolejna RE (pierwsza po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego), obradująca w dniach 10-11 grudnia 2009 r. (pkt 34-37)²⁶: *Konferencja kopenhaska to dla społeczności międzynarodowej historyczna okazja, by podjąć wspólne działania będące odpowiedzią na wyzwanie, jakim jest zmiana klimatu. Wszystkie strony muszą całkowicie poświęcić się osiągnięciu w Kopenhadze globalnego, kompleksowego, ambitnego i politycznie wiążącego porozumienia (...) opartego na podstawowych elementach Protokołu z Kioto. (...) Porozumienie powinno doprowadzić do sfinalizowania (...) prawnie wiążącego instrumentu na okres rozpoczynający się 1 stycznia 2013 r. (...) Naszym wspólnym celem musi być utrzymanie uzasadnionego naukowo limitu globalnego ocieplenia poniżej poziomu 2°C. (...) RE wzywa kraje rozwinięte, by niezwłocznie to uczyniły, a kraje rozwijające się, w szczególności te bardziej zaawansowane, by zobowiązały się do odpowiednich działań łagodzących. UE jest liderem w przeciwdziałaniu zmianie klimatu. W ramach globalnego i kompleksowego porozumienia dotyczącego okresu po 2012 r. UE ponowiła swoją*

²⁵ W tym kontekście ciekawe jest pominięcie Indii – emitenta CO₂ większego niż Japonia czy Rosja.

²⁶ RE w Brukseli 10-11 grudnia 2009 r. *Konkluzje*; Bruksela, 11 grudnia 2009 r., EUCO 6/09, CO EUR 6, CONCL 4.

ofertę: redukcję emisji do 2020 r. o 30% w porównaniu z 1990 r., o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a kraje rozwijające się *wniosą wkład na miarę swoich zobowiązań i możliwości*. RE przyznała też, że: *wymaga to zwiększenia wsparcia finansowego. UE wzywa kraje rozwinięte, by ogłosiły, jakie wkłady wniosą w takie wsparcie (...). UE jest przekonana, że zostanie osiągnięta ogólna kwota wynosząca 7 mld EUR rocznie. UE i jej państwa członkowskie są gotowe wnieść wkład w postaci szybko uruchamianego finansowania w wysokości 2,4 mld EUR rocznie w latach 2010–2012.*

Szczyt w Kopenhadze zakończył się jednak bez większych efektów, gdyż zablokowały go USA i Chiny; końcowa deklaracja zapowiadała znaczące redukcje emisji gazów cieplarnianych – ale dopiero na 2050 r.

RE w dniach 25-26 marca 2010 r. starała się wskazać osiągnięcia kopenhaskiego szczytu UNFCCC, lokując swoje oczekiwania w następnym z kolei szczycie – w meksykańskim Cancun (pkt 11-13)²⁷: *Globalne i kompleksowe, wiążące prawnie porozumienie pozostaje jedynym skutecznym sposobem osiągnięcia uzgodnionego celu polegającego na ograniczeniu wzrostu temperatury na świecie do 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. (...) należy obecnie nadać nowy impuls międzynarodowemu procesowi negocjacyjnemu. Rezultatem spotkania COP 16 w Cancun powinny być przynajmniej konkretne decyzje włączające porozumienie kopenhaskie w proces negocjacyjny ONZ i dotyczące nierozstrzygniętych kwestii. UE i jej państwa członkowskie będą realizować zobowiązanie, aby w latach 2010–2012 przeznaczać rocznie 2,4 mld EUR na szybką pomoc finansową. UE i inne kraje rozwinięte zobowiązały się wspólnie mobilizować środki, które do 2020 r. osiągną pułap 100 miliardów USD rocznie²⁸, aby pomóc krajom rozwijającym się w walce ze zmianą klimatu. UE zwiększy działania ukierunkowane na państwa trzecie. Uczyni to przez zajęcie się kwestiami zmiany klimatu na wszystkich posiedzeniach regionalnych i dwustronnych, w tym podczas posiedzeń na szczycie, jak również na innych forach,*

²⁷ RE 25-26 marca 2010 r. *Konkluzje*, Bruksela, 26 marca 2010 r., EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

²⁸ Ciekawostka – kwotę podano w USD a nie w euro.

jak np. G20. Oznaczało to, że w obliczu niepowodzenia szczytu COP, UE będzie korzystać z innych form współpracy międzynarodowej.

Przed nadchodzącym 16. spotkaniem UNFCCC w Cancun, odbywał się kolejny szczyt RE (28-29 października 2010 r.), który poświęcił zmianom klimatu punkt 7²⁹: *Postęp w przeciwdziałaniu zmianie klimatu staje się coraz pilniejszą potrzebą. Dlatego ważne jest, by konferencja w Cancun przyniosła istotny pośredni efekt oparty na Protokole z Kioto i otwierający drogę do opracowania globalnych i kompleksowych prawnie wiążących ram, które uwzględnią wskazówki polityczne zawarte w porozumieniu kopenhaskim. Niezwykle istotne jest, by UE i jej państwa członkowskie nadal odgrywały konstruktywną rolę i zajmowały jednolite stanowisko (...) UE ponownie oceni sytuację po konferencji w Cancun, w tym przeanalizuje możliwości przyjęcia docelowej wielkości redukcji emisji gazów cieplarnianych przekraczającej zakładane 20% (...) Dążąc do międzynarodowego porozumienia, UE będzie równolegle pracować nad bardziej zróżnicowanym podejściem do nawiązywania współpracy z kluczowymi partnerami w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w których możliwa jest pomoc w redukcji emisji. Konferencja zakończyła się „umiarkowanym sukcesem”: zapowiedziano globalną ochronę lasów i ograniczanie emisji gazów cieplarnianych, ale w formie mniej restrykcyjnej niż żądała tego UE. Podsumowanie tej konferencji na szczycie RE 16-17 grudnia 2010 r. było bardzo lapidarne (pkt 12)³⁰: RE wyraziła zadowolenie w związku z pomyślnymi wynikami konferencji COP 16 w Cancun, które są ważnym krokiem naprzód w światowych dążeniach do osiągnięcia uzgodnionego celu polegającego na ograniczeniu wzrostu temperatury na świecie do poziomu poniżej 2°C.*

²⁹ RE 28-29 października 2010 r. *Konkluzje*, Bruksela, 30 listopada 2010 r., EUCO 25/1/10, REV 1, CO EUR 18, CONCL 4.

³⁰ RE 16-17 grudnia 2010 r. *Konkluzje*, Bruksela, 25 stycznia 2011 r., EUCO 30/1/10, REV 1, CO EUR 21, CONCL 5.

Zmiana „klimatu negocjacyjnego”

Na niemal rok RE przestała interesować się kwestiami klimatu, co tłumaczyć można kryzysem finansowo-gospodarczym, który w Europie odnowił się w 2011 r. i przy okazji spowodował syimplifikację treści Konkluzji Rad Europejskich (skupiających się już tylko na problemach gospodarczych i na kwestiach zagranicznych). Temat wrócił na szczycie RE 23 października 2011 r., który również był związany z nadchodzącym dorocznym spotkaniem UNFCCC w Durbanie. W konkluzjach szczytu RE stwierdzono (pkt 13)³¹: *RE zatwierdza (...) stanowisko UE na konferencję w Durbanie w sprawie zmiany klimatu. RE podkreśla, że utworzenie ambitnego międzynarodowego systemu w celu przeciwdziałania zmianie klimatu ma zasadnicze znaczenie, jeżeli mamy osiągnąć uzgodniony cel polegający na ograniczeniu wzrostu temperatury na świecie do poziomu nieprzekraczającego 2°C. (...) UE będzie dążyć do osiągnięcia stosownego do poziomu ambicji i wyważonego wyniku konferencji w Durbanie w oparciu o uzgodnienia zawarte w ubiegłym roku w Cancún. Należy szybko uzgodnić sposób tworzenia kompleksowych, prawnie wiążących ram w wyrażnie określonym terminie, zapewniając ogóln światowe uczestnictwo, także największych gospodarek.*

Przez cały 2012 r. do problemów klimatu nie wracano. W konkluzjach ze szczytu RE dnia 7-8 lutego 2013 r., dotyczących „wieloletnich ram finansowych,” czyli budżetu UE na lata 2014-2020, zapowiedziano „ekologizację płatności bezpośrednich” w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (pkt 67)³²: *Ogólne efekty środowiskowe WPR zostaną zwiększone poprzez ekologizację płatności bezpośrednich dzięki określonym praktykom rolniczym, (...) które będą korzystne dla klimatu i środowiska i nie będą wprowadzać zbędnych obciążeń administracyjnych oraz które wszyscy rolnicy będą musieli stosować.*

Z kolei RE 22 maja 2013 r. poruszała kwestie powstrzymania zmian klimatycznych jako uboczny wątek w kontekście zabezpieczenia dostaw energii

³¹ RE 23 października 2011 r. *Konkluzje*, Bruksela, 30 listopada 2011 r., EUCO 52/1/11, REV 1, CO EUR 17, CONCL 5.

³² RE 7-8 lutego 2013 r. *Konkluzje (Wieloletnie Ramy Finansowe)*, Bruksela, 8 lutego 2013 r., EUCO 37/13, CO EUR 5, CONCL 3.

(pkt 4)³³: (...) *jeszcze ważniejsze jest, by dysponować dobrze funkcjonującym rynkiem uprawnień do emisji dwutlenku węgla i przewidywalnymi ramami polityki w zakresie klimatu i energii na okres po roku 2020, co ułatwi mobilizowanie prywatnego kapitału i obniżanie kosztów inwestycji energetycznych. RE z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę Komisji w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 (...).* Jakiegokolwiek działania odroczone jednak do 2014 r.

Podsumowanie

O ile powstrzymanie zmian klimatycznych było swoistym *idee fixe* unijnych polityków, o tyle ich realne osiągnięcia w tej dziedzinie są dość skromne. Pierwszym z problemów była – wspomniana wyżej – niewiara zagranicznych partnerów w czyste intencje UE. Państwa rozwinięte (jak USA) uznają, że wprowadzanie technologii „niskoemisyjnych” osłabi ich konkurencyjność, skłaniając inwestorów do przenoszenia produkcji w inne regiony. Natomiast kraje rozwijające się (a nawet słabiej rozwinięte kraje członkowskie, jak Polska) mogą obawiać się spowolnienia ich rozwoju, jeśli wyznaczy się im zbyt niskie limity emisyjne. Po drugie, technologie niskoemisyjne są kosztowne, opracowują je właśnie kraje wysoko rozwinięte, więc państwa słabsze obawiają się, że przy okazji modernizacji swoich gospodarek finansować będą właśnie zamożnych eksporterów nowych technologii.

W ostatnich latach emisja gazów cieplarnianych w UE maleje w tempie 1,5-2% rocznie (głównie w elektrowniach), a trend ten, jeśli się utrzyma, umożliwi osiągnięcie w 2020 r. poziomu niższego o 21% niż w 2005 r. Z szacunków Eurostatu wynika, że w 2012 r. UE wyemitowała o 2,1% CO₂ mniej niż rok wcześniej. Kwestią do wyjaśnienia pozostaje, jak duży udział w tej redukcji ma kryzys 2008 r. i spadek PKB niemal wszystkich państw członkowskich UE. W Polsce (która uniknęła recesji) redukcja była znacznie głębsza – o 5,1%³⁴. Tymczasem światowa emisja CO₂ wzrosła w 2012 r. o 1,4%³⁵.

³³ RE 22 maja 2013 r. *Konkluzje*, Bruksela, 23 maja 2013 r., EUCO 75/1/13, REV 1, CO EUR 7, CONCL 5.

³⁴ *Early estimates of CO2 emissions from energy use. In 2012, CO2 emissions in the EU27 are expected to have decreased by 2.1% compared with 2011*; Eurostat / Newsrelease 80/2013 - 29 May 2013.

³⁵ <http://money.cnn.com/2013/06/11/news/economy/co2-emissions-record-high/index.html>, 08.09.2013.

Sformułowana przez UE wizja „3x20”: plan ograniczenia emisji CO₂ o 20% do 2020 r. i zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych do 20%, okazała się – paradoksalnie – zależna od załamania gospodarczego, związanego z kryzysem 2008 r. O ile od końca 2010 r. temat ochrony klimatu wyraźnie stracił na znaczeniu (kolejne szczyty RE podnosiły go rzadziej niż we wcześniejszym okresie), o tyle sama unijna gospodarka, wpadając w recesję, zmniejszyła emisję zanieczyszczeń.

W marcu 2013 r. KE zapowiedziała, że pod koniec roku może przedstawić nowe limity ograniczenia emisji CO₂ do 2030 r. – być może nawet o 40%. W 2015 r. może być podpisana nowa, globalna umowa klimatyczna mówiąca o redukcji światowych emisji po 2020 r. Być może krokiem do tego celu stanie się kolejny szczyt UNFCCC (COP 19, MOP 9), przygotowywany w Warszawie na 11-22 listopada 2013 r. Należy jednak liczyć się z silnym oporem wielu środowisk gospodarczych i społecznych, argumentujących, iż postulowane zmiany będą zbyt głębokie i kosztowne. W istocie poziom redukcji emisji w porównaniu z ich dotychczasowym poziomem dla wielu krajów może być drastyczny. Również w wypadku Polski (zob. tabela 3) postulowana redukcja o 1/3 z roku na rok wydaje się mało realistyczna.

Tabela 3: Zmiany emisji CO₂ i limity emisyjne krajów UE

Kraj	Emisja w tys. ton			Limit emisji w tys. ton	
	2011	2012	Zmiana w %	2013	2020
Austria	64 338	61 354	-4.6	53 598	49 636
Belgia	97 472	85 939	-11.8	81 207	70 205
Bułgaria	51 410	47 881	-6.9	27 309	28 752
Cypr	6 919	6 332	-8.5	5 553	5 514
Czechy	105 131	99 646	-5.2	63 569	68 327
Dania	42 961	38 908	-9.4	35 874	29 734
Estonia	18 688	18 590	-0.5	6 111	6 269
Finlandia	53 248	46 970	-11.8	32 732	29 234
Francja	335 009	332 295	-0.8	397 926	363 073
Grecja	90 358	90 189	-0.2	58 910	60 652
Hiszpania	261 523	257 760	-1.4	228 883	215 543
Holandia	162 796	157 115	-3.5	121 835	106 385
Irlandia	36 605	36 132	-1.3	45 163	37 481
Litwa	11 387	11 577	1.7	16 662	18 621
Luksemburg	10 452	10 272	-1.7	9 738	8 325
Łotwa	6 563	6 376	-2.8	9 005	9 617
Malta	2 558	2 720	6.3	1 114	1 108
Niemcy	721 656	728 065	0.9	487 096	437 571
Polska	312 645	296 817	-5.1	197 978	204 634
Portugalia	46 217	44 388	-4.0	47 653	49 525

Rumunia	78 506	74 954	-4.5	79 108	90 122
Słowacja	32 897	30 758	-6.5	25 096	27 319
Słowenia	15 365	14 979	-2.5	11 890	12 076
Szwecja	41 134	36 974	-10.1	42 527	37 882
Węgry	44 880	43 175	-3.8	49 292	56 969
Wielka Brytania	453 785	471 530	3.9	350 412	319 751
Włochy	385 365	365 688	-5.1	310 124	296 283
UE-27	3 489 868	3 417 382	-2.1	2796 365	2640 608

Opracowanie własne na podstawie: Decyzja Komisji z dnia 26 marca 2013 r. określająca roczne limity emisji państw członkowskich na lata 2013–2020 zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE (2013/162/UE), Dz.Urz. UE L 90/106, 28.3.2013; *Early estimates of CO2 emissions from energy use. In 2012, CO2 emissions in the EU27 are expected to have decreased by 2.1% compared with 2011*; Eurostat / Newsrelease 80/2013 - 29 May 2013.

Paweł Turczyński – doktor nauk politycznych, adiunkt w Katedrze Europeistyki na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego

Abstrakt

UE przyjęła walkę z globalnym ociepleniem i z emisją gazów cieplarnianych za priorytet swojej aktywności już u progu lat 90. Bardziej niż inni aktorzy (USA, Chiny, Rosja) przyczyniała się do realizacji protokołu z Kioto, a w 2005 r. uruchomiła pierwszą międzynarodową giełdę pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych. Zagadnienie to wielokrotnie było poruszane na spotkaniach Rady Europejskiej. Jednak kryzys 2008 r. zmniejszył unijne zaangażowanie w ochronę klimatu. Można wręcz uznać, że recesja gospodarcza skuteczniej od zakazów ograniczyła emisję gazów cieplarnianych.

EUROPEAN UNION'S CLIMATE POLICY IN THE EUROPEAN COUNCIL'S DOCUMENTS

Abstract

Fighting global warming and greenhouse gas emissions became a priority of the EU's activity already shortly before 1990s. Compared to other actors (the USA, China, Russia), it contributed more to the implementation of the Kyoto Protocol, and in 2005 it launched the first international green house gas emission permit exchange. This issue has been repeatedly discussed during European Council meetings. However, the 2008 crisis reduced the EU's engagement in climate protection. One can even say

that economic recession was more effective in reducing green house gases than any bans.