

Zuzanna Wolska*

Polityka Unii Europejskiej wobec zmian klimatycznych

Rewolucja przemysłowa zapoczątkowała bezprecedensowy rozwój gospodarczy. W ciągu dwóch stuleci przemysł zużywał olbrzymie ilości paliw kopalnych, a gazów uwolnionych przy ich spalaniu przedostawało się do atmosfery tak dużo, że przekraczało to możliwości absorpcji.¹ Od początku ery paliwowej zawartość CO₂ w atmosferze wrosła z 280 ppm² określania stężenia bardzo rozcieńczonych roztworów związków chemicznych. do 380 ppm, natomiast światowa temperatura o około 0,7°C od 1990 r. Przy niezmięniętej wartości emisji koncentracja CO₂ w końcu bieżącego wieku osiągnie 560 ppm, temperatura natomiast wzrośnie o kolejne 0,5°C.³ Przekroczenie poziomu 560 ppm oraz podniesienie się temperatury o więcej niż 2°C w stosunku do wartości notowanych w erze przedindustrialnej stanowi ryzyko cofnięcia się rozwoju ludzkości oraz spowodowania nieodwracalnych katastrof ekologicznych. Klimat ziemski zmieniał się zawsze. Koncentracja dwutlenku węgla w atmosferze także podlega stałym, cyklicznym wahaniom, spowodowanym różnymi czynnikami o charakterze globalnym, np. okresami wegetacji roślin. Procesy te obrazuje tzw. Krzywa Keelinga.⁴

Wiele badań dowodzi jednak, że zmiany, które nastąpiły za życia kilku ostatnich pokoleń, nie są normalne z punktu widzenia geologicznego, co każe sądzić, że ludzkość ma w tym swój niechlubny udział.⁵

* Mgr Zuzanna Wolska – absolwentka Centrum Europejskiego UW.

¹ *International Development Agenda and the climate change challenge*, Committee for Development Policy UN, October 2007, s.2.

² ppm (*parts per million*), cząsteczki na milion – to sposób

³ J.D. Sachs, *Common wealth: economics for a crowded planet*, New York 2008, s. 87 (polskie wydanie nosi tytuł. *Nasze wspólne bogactwo: Ekonomia dla przeludnionej planety*).

⁴ http://www.earthguide.ucsd.edu/globalchange/keeling_curve/01.html, 23.10.2008.

⁵ *Stern Review: The economics of climate change*, Part I, s.6.

1. Naukowe rozważania w sprawie zmian klimatycznych

Międzynarodowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC), działający w ramach Programu Środowiskowego ONZ (UNEP) i Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO), stworzył *Specjalny raport na temat scenariuszy emisji*. Jego generalny wniosek brzmi następująco: temperatura podniesie się od 1,5 do 4,5°C, co przyniesie poważne skutki dla gospodarki i ludzkości.⁶ Raport IPCC potwierdził, że koncentracja gazów cieplarnianych w atmosferze wzrosła w wyniku spalania paliw kopalnych i prowadzi do groźnych zmian klimatycznych.⁷ Poglądy te podzielają przedstawiciele większości krajów, wciąż jednak nie idą za tym właściwe działania polityczne. Według Raportu UNDP (*Human Development Report*), aby zapobiec niebezpiecznym zmianom klimatycznym, bogate kraje muszą zmniejszyć emisję o 80%, w tym o 30% do 2020 r. Kraje rozwijające się powinny natomiast ograniczyć emisję o 20% do 2050 r.⁸ W 2000 r. emisja CO₂ stanowiła 77% całkowitej emisji gazów cieplarnianych. Trzy czwarte pochodzi z sektora energetycznego. Za 70% emisji od 1985 r. odpowiedzialne są Ameryka Północna i Europa. Kraje, które nie podpisały Aneksu I Protokołu z Kioto wytwarzały w owym okresie mniej niż 25% CO₂. Jednak w latach 2004–2030 emisja z tych państw może wzrosnąć do trzech czwartych światowej emisji gazów cieplarnianych. Pochodząca z Chin i USA już teraz stanowi 40%.⁹

Ocieplenie spowoduje topnienie wielkiej pokrywy lodowej na Grenlandii i w Antarktyce. Poziom oceanów się podniesie, co spowoduje zalanie niektórych wysp oraz terenów nadbrzeżnych. Od lat 50. do 80. pokrywa lodowa skurczyła się o 25%, a w okresie letnim praktycznie znika. Powodzie będą też następstwem wzmoczonego parowania z gleb, a tym samym zwiększenia opadów, topnienia lodowców i pokrywy śnieżnej w górach.¹⁰ Wzrost temperatury doprowadzi w wielu regionach do suszy, co będzie katastrofalne dla rolnictwa. Rozprzestrzenianie się rejonów gorących pociągnie za sobą choroby tropikalne. W wyniku ograniczenia różnorodności habitatów oraz mobilności może wyginąć wiele

⁶ S. Ison, S. Peake, S. Wall, *Environmental issues and policies*, London 2002, s. 167–172.

⁷ *International Development Agenda and the climate change challenge*, Committee for Development Policy UN, October 2007, s. 3.

⁸ *Human Development Report 2007/2008...*, op.cit., s. 11–15.

⁹ *Ibidem*, Part III, s. 169–172.

¹⁰ *Stern Review...*, op.cit., s. 62–65.

gatunków zwierząt i roślin. Najbardziej narażone są gatunki zamieszkujące regiony antarktyczne, np. niedźwiedzie polarne, gatunki alpejskie oraz morskie – rafy koralowe, meduzy oraz mikroplankton.¹¹ Ocieplenie może mieć również wpływ na cyrkulacje prądów morskich. Niewykluczone jest znaczne osłabienie Prądu Północnoatlantyckiego oraz Golsztromu, które ocieplają klimat Europy oraz Ameryki Północnej. Osłabienie tych prądów doprowadzi do ochłodzenia w wymienionych regionach i zbliżenia ich klimatu do występującego w północnej Kanadzie.¹²

2. Sytuacja państw najbiedniejszych i wymiar ekonomiczny zmian klimatycznych

Szczególnie podatne na skutki zmian klimatycznych są kraje najuboższe, ze względu na ich geograficzne położenie i uzależnienie od rolnictwa. Priorytetem państw rozwijających się jest rozwój gospodarczy i likwidacja ubóstwa. Potrzebują również wsparcia technologicznego i finansowego ze strony krajów rozwiniętych.¹³

Na zakończonym 2 kwietnia 2009 r. szczycie G-20 przywódcy państw zapowiedzieli dokapitalizowanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, co stanowi bardzo dobrą wiadomość dla krajów rozwijających się. Szczególną wagę do współpracy z nimi przywiązuje Unia Europejska. Zachęca je do podejmowania kroków w celu redukcji emisji. Działania te uzupełniane są przez wymianę dobrych praktyk, współpracę techniczną, poprawę jakości i zwiększenie zasobów żywności, monitorowanie zmian klimatu, zarządzanie ryzykiem.¹⁴

Jeżeli zmiany klimatyczne nie zostaną złagodzone w ciągu najbliższej dekady, za 20–30 lat ludzkość poniesie ogromne tego koszty. Natomiast korzyści z inwestycji na rzecz ochrony klimatu w dłuższym czasie okażą się wyższe niż nakłady finansowe. Do 2030 r. średni roczny koszt ograniczania emisji wyniesie 1,6% światowego PKB, ale brak działań – od 5 do 20% PKB.¹⁵ Do kosztów zmian klimatycznych należy dodać również te, których nie da się przeliczyć na pieniądze, m.in. wzrost śmier-

¹¹ J.D. Sachs, *Common wealth...*, op.cit., s. 88.

¹² *Stern Review...*, op.cit., s. 16.

¹³ *International Development Agenda...*, op.cit., s. 2, 16.

¹⁴ *Komunikat Komisji: Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej*, KOM(2007)2, Bruksela, 10.01.2007.

¹⁵ *Human Development Report 2007/2008...*, op.cit., s. 10, 15.

telności dzieci w krajach rozwijających się, konflikty spowodowane migracjami, konkurencją o źródła surowców i pracę, pogorszenie się szans edukacyjnych i równości płci.¹⁶

3. Najważniejsze inicjatywy globalne oraz prawo dotyczące klimatu

Kwestia podejścia do spraw klimatu podzieliła ludzkość na dwa obozy: Północ i Południe, bądź inaczej: bogatych i biednych. Pierwsze odniesienia do środowiska w dokumentach międzynarodowych znalazły się w Deklaracji Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r. Na konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska, w 1972 r. w Sztokholmie, powołano UNEP, który wkrótce został włączony do grupy agencji specjalnych w ramach ONZ. Od tego momentu rozwijają się: prawo ochrony środowiska oraz organizacje i inicjatywy z nim związane.

Przeprowadzona pod auspicjami ONZ konferencja w sprawie światowego klimatu w Genewie w 1979 r. zapoczątkowała serię spotkań dotyczących globalnego ocieplenia. W 1988 r. UNEP oraz Światowa Organizacja Meteorologiczna powołały IPCC.¹⁷

Pierwszy raport IPCC stał się podstawą zwołania konferencji w Rio de Janeiro pt. „Środowisko i rozwój” w czerwcu 1992 r. Ogromna liczba uczestników z całego świata sprawiła, że konferencję nazywano Szczytem Ziemi. W Rio de Janeiro ustalono zasady harmonijnego korzystania ze środowiska przy utrzymaniu rozwoju gospodarczego, czyli tzw. zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Szczyt Ziemi w Rio stał się punktem zwrotnym w budowaniu polityki międzynarodowej dotyczącej środowiska. Przyjęto wtedy tzw. Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju oraz Globalny Program Działań na rzecz Współpracy w Dziedzinie Rozwoju i Ochrony Środowiska (tzw. Agenda 21).¹⁸ Na szczycie podpisano Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatycznych (UNFCCC), zwaną Konwencją klimatyczną. Weszła w życie 21 marca 1994 r., Wspólnota Europejska zatwierdziła ją decyzją Rady 94/69/WE z 15 grudnia 1993 r. Stanowi część prawa wspólnotowego, a jej celem jest ustabilizowanie ilości gazów cieplarnianych na poziomie niezagrażającym środowisku. Zobowiązuje

¹⁶ *Stern Review...*, op.cit., Part III, s. 115, 158.

¹⁷ <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>

¹⁸ G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 31–40.

strony do solidarnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności za działania na rzecz ochrony klimatu. Zgodnie z Konwencją klimatyczną państwa rozwinięte powinny pełnić przewodnictwo w kwestii ochrony klimatu, na nich też spoczywa obowiązek pomocy krajom rozwijającym się.¹⁹

Deklaratywne założenia konwencji zostały skonkretyzowane w protokole podpisanym podczas III Konferencji Stron Konwencji (COP3) 11 grudnia 1997 r. w Kioto, który jest najważniejszym dokumentem dotyczącym walki ze zmianami klimatycznymi. Podzielono w nim sygnatariuszy Konwencji klimatycznej na dwie grupy: państwa o wysokim dochodzie (Załącznik I) oraz rozwijające się (niewymienione w Załączniku I). Kraje z Załącznika I zobowiązały się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 5% w stosunku do stanu z 1990 r. w okresie 2008–2012. W Załączniku B do protokołu określono indywidualne zobowiązania redukcyjne państw z Załącznika I. W Załączniku A natomiast wskazano sześć gazów cieplarnianych, do których odnoszą się ograniczenia. Strony Protokołu z Kioto mogą wykonywać zobowiązania indywidualnie lub wspólnie, jak robią to członkowie UE. Spotykają się w ramach Konferencji Stron Protokołu z Kioto (MOP). Spotkania stron UNFCCC i Protokołu Kioto oznaczane są skrótem COP/MOP.²⁰

W protokole przewidziano trzy mechanizmy wspomagające działania stron i zmniejszające ich koszty: mechanizm wspólnych wdrożeń (*Joint Implementation*), mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism*) oraz handel emisjami (ET). W ramach JI państwa inwestujące w innym kraju z Załącznika I w redukcję emisji mogą zaliczyć ją jako swoją. CDM ma natomiast na celu redukcję emisji przez państwa z Załącznika I w państwach w nim niewymienionych. Dzięki tym mechanizmom inwestor może zaliczyć część zobowiązań mniejszym kosztem niż we własnym kraju, natomiast państwo-biorca zyskuje technologie przyjazne środowisku. Handel emisjami polega na obrocie na wolnym rynku niewykorzystanymi jednostkami emisji.²¹

Niestety większość państw rozwiniętych nie wypełnia założeń Protokołu z Kioto. Nie jest nimi związany największy emitent GHGs, USA. Senat w tzw. Rezolucji Byrd-Hagel stwierdził, że rozdźwięk między krajami z Załącznika I a rozwijającymi się oraz poziom ograniczeń emisji

¹⁹ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu w prawie Wspólnoty Europejskiej*, seria Przemysł Chemiczny a Ochrona Środowiska, Włocławek–Bydgoszcz 2004, s. 22–26.

²⁰ *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu*, <http://www.mos.gov.pl>; <http://www.unfccc.int/meetings/archive/items/2749.php>

²¹ *Możliwości realizacji projektów CDM w Chinach. Materiały instruktażowe*, pod kier. A. Romaniewskiej, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 2007, s. 50–52.

stanowi zagrożenie dla amerykańskiej gospodarki. Jedynie poszczególne stany USA wypracowały własne cele zmierzające do ograniczenia emisji. Przed całkowitą marginalizacją uchroniła protokół UE, która silnie naciskała na ratyfikację dokumentu przez Rosję i Kanadę, a także przyjęła za swój priorytet wypełnianie zawartych w nim ustaleń.²²

4. Polityka ograniczania emisji

Jednym z najważniejszych przedsięwzięć na drodze do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych jest zmniejszanie jej w sektorze energetycznym, m.in. przez podnoszenie wydajności wykorzystania energii elektrycznej lub stosowanie alternatyw – energii jądrowej, wodnej, wiatrowej, słonecznej i biomasy, które stanowią tzw. czystą energię.²³ W porównaniu ze źródłami alternatywnymi paliwa kopalne są tanie i występują obficie, trudno więc wyobrazić sobie, że świat nagle zrezygnuje z ich wykorzystywania. Rządy nie widzą interesu w zaprzestaniu stosowania węgla, gdyż pozytywne skutki takiej decyzji będą odczuwalne dopiero wiele lat po zakończeniu ich kadencji. Jednym z pierwszych kroków, jakie mogą podjąć państwa rozwinięte w ramach ograniczania emisji GHGs, jest nałożenie podatku na emitentów dwutlenku węgla lub wprowadzenie systemu limit-i-handel (*cap-and-trade*). Przykład funkcjonowania systemu handlu emisjami stanowi projekt Unii Europejskiej – EU ETS.²⁴

Rewolucyjnym rozwiązaniem jest Carbon Capture and Storage (CCS), czyli system przechwytywania i składowania CO₂. Wyłapuje się go u źródła, np. w elektrowniach, zanim dostanie się do atmosfery, a następnie wpompowuje do podziemnych magazynów, lub przechwytuje z powietrza za pomocą procesów chemicznych.²⁵ Z CCS wiążą się jednak różnego rodzaju przeszkody techniczne, finansowe, regulacyjne i prawne, a także zagrożenia: wycieki, dewastacja środowiska związana za budową zbiorników. Składowane gazy można jednak wykorzystywać, np. etanol służy jako paliwo, a wstrzykiwanie CO₂ do pól naftowych zwiększa ciśnienie i przepływ ropy.²⁶

²² J.D. Sachs, *Common wealth...*, op.cit., s. 109.

²³ *Ibidem*, s. 102.

²⁴ *Human Development Report 2007/2008...*, op.cit., s. 20.

²⁵ J.D. Sachs, *Common wealth...*, op.cit., s. 101, *Stern Review...*, op.cit., Part III, s. 222–223.

²⁶ *Stern Review...*, op.cit., Part III, s. 222–223.

Komisja Europejska finansuje pierwszy na świecie cykl projektów demonstracyjnych dotyczących CCS, których realizacja ma się rozpocząć w 2015 r. Wprowadzanie w życie Europejskiego Projektu Demonstracyjnego podjęto na jesieni 2009 r. Jego celem jest wsparcie współpracy głównych graczy zaangażowanych w realizację CCS, a następnie umożliwienie komercyjnego działania Carbon Capture and Storage w ramach EU ETS do 2020 r. Jest to projekt flagowy UE, w ramach którego zakłady przemysłowe mają możliwość wymiany informacji i doświadczeń oraz optymalizacji kosztów, a także uzupełnienia go innymi działaniami wspierającymi CCS. Obecnie w tworzeniu projektu asystuje Komisji Det Norske Veritas.²⁷ O uczestnictwo w nim ubiegają się również dwa polskie podmioty: Zeroemisyjny Kompleks Energetyczno-Chemiczny w Kędzierzynie (konsorcjum Zakładów Azotowych Kędzierzyn oraz Południowego Koncernu Energetycznego) oraz Polska Grupa Energetyczna w Bełchatowie.²⁸

Obiecujące rozwiązanie stanowi technologia hybrydowa w transporcie oraz ograniczanie ruchu drogowego przez rozwijanie komunikacji miejskiej. Duże znaczenie mają tzw. zielone budownictwo (energooszczędne) oraz jednostkowe działania prowadzące do ograniczania zużycia energii. Ratunkiem dla naszej planety jest przede wszystkim intensywne zalesianie.²⁹

Najnowszą unijną inicjatywą na wielką skalę jest Desertec. Projekt ten, ogłoszony 13 lipca 2009 r., zakłada utworzenie największego na globie systemu elektrowni słonecznych, zbudowanych w Ameryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie. W założeniu Desertec będzie opierać się na tzw. systemie konwersji fototermicznej, który w odróżnieniu od powszechnie stosowanych ogniw fotowoltaicznych pozwala na pozyskanie i wykorzystanie energii, niezależnie od pogody i pory dnia. Z budową Desertec wiążą się problemy finansowe, ale i polityczne. Projekt jest wspierany przede wszystkim przez Niemcy, największego producenta energii alternatywnej na świecie. Przeciwnikiem natomiast jest Francja, która mocno wspiera przemysł atomowy. Kolejny problem to kwestia bezpieczeństwa w regionie inwestycji, który jest niestabilny politycznie i zagrożony atakami terrorystycznymi. Współpraca z krajami, takimi jak Libia i Algieria, może osłabić wschodni kierunek polityki wspólnotowej.

²⁷ <http://www.ccsnetwork.eu/>; http://ec.europa.eu/energy/coal/sustainable_coal/ccs_project_network_en.htm

²⁸ http://www.chemia.wnp.pl/dwa-polskie-projekty-ccs-razem,75134_1_0_0.html

²⁹ J.D. Sachs, *Common wealth...*, op.cit., s. 98–100.

Inicjatywa Desertec oznaczałaby również zaniechanie realizacji Planu Słonecznego dla Morza Śródziemnego.³⁰

Bez względu na działania mające na celu ograniczanie zmian klimatycznych, niektórych ich skutków nie da się uniknąć, inne już wystąpiły i trzeba się do nich dostosować. Istnieje kilka funduszy, które mają ułatwić adaptację do zmian klimatycznych na poziomie narodowym. Fundusz Globalnego Środowiska UNDP (GEF) wspiera zdolności adaptacyjne, Specjalny Fundusz Klimatyczny finansuje transfery technologiczne i ekonomiczną różnorodność, a Fundusz Państw Najmniej Rozwiniętych – przygotowanie i implementację narodowych programów adaptacyjnych w krajach najbardziej ubogich.³¹

5. Podstawy prawne i ewolucja polityki środowiskowej UE

Kontynent europejski jest zróżnicowany klimatycznie. Zmiany będą więc różne w różnych regionach. Przewiduje się wzrost opadów w północnej części Europy, a w południowej spadek, zmniejszenie się opadów nad ładami i rozszerzenie suchej strefy zwrotnikowej na obszar Morza Śródziemnego. W ostatnich latach Europę nawiedziły katastrofalne susze i powodzie. Zjawiska te wpływają negatywnie na ekosystem wodny, produkcję energii, rolnictwo, nawigację, zasoby wodne, turystykę. Od 1980 r. 90% klęsk żywiołowych było bezpośrednio lub pośrednio spowodowanych przez pogodę i klimat.³²

Od roku 2002 następuje spadek emisji gazów cieplarnianych w Unii jako całości. Przyczyniły się do tego: zmiana wykorzystania energii z węglowej na pochodzącą z gazu oraz cieplejsze zimy. W latach 1990–2000 emisja GHGs w EU-15 spadła o ponad 7%, m.in. z powodu likwidacji nieefektywnych gałęzi ciężkiego przemysłu w byłej NRD oraz liberalizacji brytyjskiego rynku energetycznego.³³

Według badania Eurobarometru większość Europejczyków jest świadoma wpływu CO₂ na klimat. Wskazują zmiany klimatyczne jako jeden z najpoważniejszych globalnych problemów. Ponad połowa z nich wierzy, że polityka dotycząca zmian klimatycznych przyniesie pozytywne skutki

³⁰ <http://www.psz.pl/Dominik-Jankowski-Desertec-energia-sloneczna-dla-Europy>.

³¹ *International Development Agenda...*, op.cit., s. 13.

³² *Impacts of Europe's changing climate. An indicator – based assessment.*, EEA Report, No. 2/2004, s. 16.

³³ *Energy, transport and environment indicators*, Pocketbooks, Eurostat, EC 2006.

dla gospodarki, 24% ma przeciwne zdanie. Europejska opinia publiczna dość dobrze ocenia działania UE w zakresie zapobiegania zmianom klimatu, jednak większość uważa, że wciąż zbyt mało robi się w tej kwestii.³⁴

Prawo środowiska UE dotyczy głównie obszaru I filaru. Rozwój polityki środowiskowej WE ma pięć etapów. W pierwszym (lata 1958–1972) nie interesowano się zmianami klimatycznymi, w drugim (od 1972 do przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.) pojawiło się zainteresowanie, brakowało jednak traktatowych podstaw działań. Ukształtowały się w okresie między JAE a Traktatem z Maastricht (Traktatem o ustanowieniu Unii Europejskiej – TUE). Po przyjęciu TUE ochrona środowiska stała się celem WE, a w Traktacie Amsterdamskim (TWE) zyskała znaczącą rangę.³⁵

Początkowo środowisko znajdowało się w cieniu spraw ekonomicznych i społecznych Wspólnoty. Znaczący krok ku zajęciu się tą kwestią stanowiły dwa raporty – Boersma z 1970 r. i Johna z 1971 r., które podkreśliły potrzebę ujednoczenia całego prawa dotyczącego środowiska. Dalszy impuls do działania dała konferencja sztokholmska ONZ, po której szefowie państw członkowskich wyrazili wolę skonsolidowania polityki na rzecz ochrony środowiska. W 1973 r. powstała Karta Europejska dotycząca środowiska. 22 listopada 1973 r. Rada Ministrów zatwierdziła I Program Ochrony Środowiska, pierwszy wspólnotowy instrument ujednoczający politykę EWG w tym zakresie.³⁶ Sprawom ochrony środowiska poświęcono cały rozdział w JAE, a dotycząca jej polityka stała się jednym z najważniejszych celów WE.

TUE umożliwił Radzie podejmowanie decyzji w sprawie środowiska kwalifikowaną większością oraz włączył Parlament Europejski w proces współdecydowania, przyznając mu prawo weta.³⁷ Zgodnie z TUE Unia powinna chronić i poprawiać jakość środowiska oraz racjonalnie wykorzystywać zasoby naturalne. W TUE wśród złożeń polityki ochrony środowiska wymieniono m.in. zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz zasadę usuwania zanieczyszczenia u źródeł.³⁸

³⁴ *Europeans' attitudes towards climate change*, Special Eurobarometer 300/Wave 69.2 – TNS opinion & social, 2008.

³⁵ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 1–4.

³⁶ M. Sitek, *Problemy ekologii w polityce prawnej i prawie Wspólnoty Europejskiej. Wkład do europejskiej kultury prawnej*, Toruń 1997, s. 15–30, 36–44.

³⁷ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 18–19.

³⁸ Ch. Demmke, *Zasady i cele polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w: Rynek wewnętrzny a polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, red. M. Sznajder, Łódź 1998, s. 19–26.

TWE wyznacza kolejny etap w kształtowaniu się prawa środowiska. Podstawą regulacji materialnej prawa środowiskowego jest tytuł XIX części III TWE: „Środowisko naturalne”. Na podstawie TWE Wspólnota może podejmować współpracę w dziedzinie środowiska z krajami trzecimi. Państwa członkowskie zachowują prawo do prowadzenia negocjacji i zawierania umów międzynarodowych.³⁹ Obowiązek finansowania i realizacji polityki środowiska należy do państw członkowskich. TWE zwiększył rolę Parlamentu, a podejmowanie decyzji w sprawie rozporządzeń i dyrektyw dotyczących środowiska powierzył Radzie i PE. Standardem od tej pory stała się procedura współdecydowania (Rady i Parlamentu) w tworzeniu prawa w dziedzinie środowiska.

W Traktacie z Nicei dokonano najmniejszych modyfikacji przepisów dotyczących środowiska. Włączono do procesu podejmowania decyzji Komitet Regionów. Państwa członkowskie w Deklaracji nr 9 zaakceptowały wiodącą rolę Unii Europejskiej w promowaniu ochrony środowiska na forum międzynarodowym.⁴⁰ W Traktacie Lizbońskim natomiast wymienia się kwestie zmian klimatycznych obok największych globalnych problemów. UE ma pełnić czołową rolę w walce z tymi zmianami. Osobna część traktatu poświęcona jest energii, w tym solidarności energetycznej i zmianom klimatycznym.⁴¹

Zasadniczy fundament europejskiej polityki ekologicznej stanowią Programy działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego (POŚ). Pierwsze nie miały charakteru normatywnego, stanowiły jedynie ramy dla procesu legislacyjnego Wspólnoty w dziedzinie środowiska.⁴² Problematyka ochrony klimatu została podjęta po raz pierwszy dopiero w IV Programie z 19 października 1987 r., w następstwie którego Komisja opublikowała pierwszy komunikat dotyczący klimatu. Rada Ministrów Środowiska i Energetyki zobowiązała się do stabilizacji emisji CO₂ w 2000 r. na poziomie z roku 1990.⁴³ W V Programie, pt. „Ku zrównoważeniu”, uznano zmiany klimatu za problem o wymiarze globalnym oraz priorytet wśród działań WE. W konsekwencji Unia przejęła wiodącą rolę na międzynarodowej arenie walki z ociepleniem.⁴⁴ W VI Programie „Środowisko 2010: nasza przyszłość, nasz wybór” ustalono, że wzrost temperatury nie może przekroczyć 2°C powyżej poziomu prein-

³⁹ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 7–14.

⁴⁰ Ibidem, s. 4–6.

⁴¹ http://www.europa.eu/lisbon_treaty/index_pl.htm

⁴² M. Sitek, *Problemy ekologii...*, op.cit., s. 60–72.

⁴³ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 158–161.

⁴⁴ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu...*, op.cit., s. 32–34.

dustrialnego, a stężenie CO₂ 550 ppm. UE zobowiązała się do redukcji emisji zgodnie z Protokołem z Kioto.⁴⁵

W prawie wspólnotowym przyjęto zasadę „zanieczyszczający płaci”. Według niej koszty zapobiegania i usuwania skutków szkód ekologicznych obciążają ich sprawcę. Fundusze pochodzące z tych opłat przeznaczane są na wprowadzenie standardów ochrony środowiska i nowych technologii. Stosowanie instrumentów finansowych leży w kompetencji państw członkowskich. Celem stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” jest zmuszenie potencjalnych sprawców zanieczyszczeń do wykorzystywania technologii przyjaznych środowisku. Wiąże się ona z zasadą „wyższego poziomu” ochrony środowiska, która mówi o ciągłym ulepszaniu i intensyfikowaniu działań na rzecz ochrony środowiska.⁴⁶

Do zmian klimatycznych odnoszą się również przepisy dotyczące technologii energetycznych i energooszczędności, energii odnawialnej, biopaliw, emisji CO₂ z samochodów, a także polityki rolnej i transportowej UE.

6. Rola instytucji wspólnotowych

Kluczową rolę w kształtowaniu polityki klimatycznej UE pełni Komisja Ochrony Środowiska, która jest najaktywniejszą komisją w Parlamencie Europejskim. Jej pełna nazwa brzmi: Stała Komisja do spraw Środowiska, Zdrowia Publicznego i Ochrony Konsumenta. Decyzją z 25 kwietnia 2007 r. Parlament powołał Tymczasową Komisję ds. Zmian Klimatycznych. Działała 21 miesięcy, od 10 maja 2007 r., i liczyła 60 członków. Jej zadaniem było zaproponowanie przyszłej zintegrowanej polityki wspólnotowej w zakresie zmian klimatycznych oraz koordynacja stanowiska PE w negocjacjach międzynarodowej polityki klimatycznej po 2012 r. Ponadto problematyka ekologiczna w PE jest propagowana przez partię Zieloni/Wolny Sojusz Europy.

Głównym podmiotem kształtowania polityki klimatycznej UE jest Komisja Europejska, która tworzy akty prawne i inicjatywy na rzecz działań w zakresie klimatu. W KE za kwestie związane ze środowiskiem odpowiada Dyrekcja Generalna Środowisko. W jej strukturę wchodzi siedem dyrektoriatów, m.in. ds. zmian klimatu oraz ds. powietrza.

Kompetencje Rady UE w zakresie środowiska wynikają w przepisów traktatowych (art. 175 TWE). Skład Rady zależy od tematyki spotkania.

⁴⁵ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 168–172.

⁴⁶ Ibidem, s. 86–88; M. Sitek, *Problemy ekologii...*, op.cit., s. 78–85.

W przypadku obrad dotyczących ekologii przyjmuje nazwę Rada ds. Środowiska. Ministerstwa państw członkowskich tworzą specjalne jednostki, zajmujące się sprawami europejskimi, które przygotowują posiedzenia Rady, w tym Komitetu Stałych Przedstawicieli – COREPER. Drugim partnerem jednostek jest Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli. Tam *attaché* ochrony środowiska przygotowuje spotkania COREPER w ramach Grup Roboczych Ochrony Środowiska. Wśród nich znajduje się Grupa Robocza ds. Zmian Klimatycznych.⁴⁷

Stałe zainteresowanie środowiskiem wykazuje Rada Europejska. Promuje innowacje i technologie ekologiczne oraz ochronę środowiska w ramach Strategii Lizbońskiej.⁴⁸

Organem stworzonym specjalnie do zajmowania się sprawami dotyczącymi środowiska jest Europejska Agencja Środowiska (EEA) powołana 7 maja 1990 r. Wraz z nią powołano Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska (Eionet). Agencja rozpoczęła działanie w 1994 r. Jej siedziba znajduje się w Kopenhadze. EEA jest autonomicznym organem UE i ma osobowość prawną. Dostarcza rzetelnych i obiektywnych informacji na temat ochrony środowiska. Jej celem jest pomoc Unii i państwom członkowskim w podejmowaniu decyzji odnoszących się do środowiska, w tym klimatu. Członkami EEA są wszystkie kraje UE oraz Liechtenstein, Szwajcaria, Norwegia, Islandia i Turcja, a współpracują z nią państwa bałkańskie. Jedną z grup EEA jest Grupa ds. Powietrza i Klimatu. W ramach Eionetu działa pięć europejskich centrów tematycznych. Jedno z nich zajmuje się problematyką powietrza i klimatu.⁴⁹

7. Najważniejsze elementy zintegrowanej polityki wobec klimatu

Polityka klimatyczna stanowi zasadniczy element polityki energetycznej, którą Unia prowadzi od początku swego istnienia (EWWiS oraz Euratom). Obecnie dąży do zintegrowania działań w zakresie dywersyfikacji energii oraz zapobiegania zmianom klimatu.

⁴⁷ Ch. Demmke, M. Unfried, *Europejska polityka ochrony środowiska: wyzwania dla administracji państw członkowskich*, Białystok 2005, s. 28–30.

⁴⁸ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 140–142.

⁴⁹ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 58; *Kim jesteście, co robimy, jak to robimy*, „Broszura Informacyjna Europejskiej Agencji Środowiska” nr 6/2004; <http://www.eea.europa.eu/about-us/countries-and-eionet/intro>

W związku z dołączeniem UE do stron Protokołu z Kioto Komisja opublikowała w 2000 r. Europejski Program Zmian Klimatycznych (ECCP).⁵⁰ Zawiera on pakiet środków politycznych oraz długoterminową strategię redukcji gazów cieplarnianych. W jego ramach prowadzone będą konsultacje między Komisją Europejską, ekspertami, przemysłem i organizacjami pozarządowymi. Celem ECCP I było wskazanie najefektywniejszych działań służących wypełnianiu zobowiązań z Kioto, które przyczyniły się do znacznego spadku emisji. Podkreślał także konieczność opracowania dalszych działań – po 2012 r. W związku z tymi potrzebami w październiku 2005 r., podczas konferencji stron w Brukseli, Komisja zainicjowała Drugi Europejski Program Zmian Klimatycznych. ECCP II przewiduje, że dalsze działania będą efektywne pod względem kosztów oraz zgodne ze Strategią Lizbońską. Utworzono nowe grupy, które skupiły się w swej pracy na zagadnieniach dotyczących emisji zanieczyszczeń powodowanych przez samochody i samoloty, wychwytywania i geologicznego składowania CO₂, a także na działaniach adaptacyjnych i implementacji ECCP II w państwach członkowskich.⁵¹ Drugi Europejski Program Zmian Klimatycznych skłonił Komisję do przygotowania komunikatu *Europejska Polityka Energetyczna*.⁵²

Najważniejsze miejsce w polityce klimatycznej zajmują kwestie odnawialnych źródeł energii (OZE). W 2010 r. 12% całej wykorzystywanej energii ma stanowić ta pochodząca z odnawialnych źródeł. W 2020 r. będzie to już 20%. Wtedy też biopaliwa mają stanowić 10% paliw stosowanych w transporcie drogowym. Istotną rolę będą pełniły biomasa, biogaz, bioodpady i para wodna. UE jest liderem w dziedzinie energii wiatrowej. Promuje także tzw. czystą innowacyjność, tworzy platformy technologiczne i plany strategiczne w celu popularyzowania najlepszych technologii i wymiany doświadczeń.⁵³

Przywódcy UE potwierdzili potrzebę prowadzenia zintegrowanej polityki w zakresie zmian klimatycznych i energii w marcu 2007 r. Ogłoszono, że zgodnie z wynikami badań temperatura nie może wzrosnąć o więcej niż 2°C w porównaniu z notowaną w erze przedindustrialnej, inaczej skutki zmian klimatycznych będą nieodwracalne. Bez względu na działania partnerów międzynarodowych UE zapowiedziała ograni-

⁵⁰ <http://www.ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm>

⁵¹ *The European Climate Change Programme. EU action against climate change*, European Communities 2006.

⁵² S. Ison, S. Peake, S. Wall, *Environmental issues...*, op.cit., s. 179–180.

⁵³ *Europa w ruchu*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej 2007.

czenie emisji o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. Nawołuje jednak państwa rozwinęte do jej ograniczenia o 30%.⁵⁴ Dostrzegając te potrzeby, Komisja Europejska stworzyła pakiet energetyczno-klimatyczny i opracowała tzw. Plan 3 x 20, w którym zobowiązała się do: ograniczenia emisji GHGs o 20% do 2020 r., zwiększenia udziału energii odnawialnej do 20% do 2020 r., zwiększenia efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.⁵⁵ Pakiet zawiera następujące dokumenty: dyrektywę ramową w sprawie promocji odnawialnych źródeł energii, dyrektywę dotyczącą CCS, nowelizację dyrektywy w sprawie udoskonalania i rozszerzania systemu handlu uprawnieniami do emisji, decyzję o podziale zadań w celu wypełnienia zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych EU ETS, nowe wytyczne w sprawie pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska.⁵⁶

Długofalowe cele 3 x 20 spotkały się z uznaniem, ale metody wprowadzania ich w życie oraz koszty działań wywołały kontrowersje. Kompromis osiągnięto na szczycie Rady Europejskiej 11–12 grudnia 2008 r., dzięki przyjęciu finansowego mechanizmu solidarnościowego, który pozwolił na rozłożenie w czasie zobowiązań państw Europy Środkowej, w tym Polski. Rada podzieliła uprawnienia do emisji na trzy kategorie. W pierwszej znalazło się 88% uprawnień, które będą rozdzielone proporcjonalnie do wielkości emisji z przeszłości, w drugiej – 10% uprawnień, które otrzymają państwa o specyficznej sytuacji (jak Polska). Pozostałe 2% uzyskają państwa, które do 2005 r. zmniejszyły emisję o 20% (większość nowych państw członkowskich). Przewidziano również klauzulę *rendez-vous*, która umożliwi zmianę uzgodnień na dwa lata przed zakończeniem okresu przejściowego.

Część państw członkowskich nie zgadzała się na wprowadzenie obowiązku zakupu całości uprawnień przez sektor elektroenergetyczny do 2013 r. Głównymi przeciwnikami były kraje, w których produkcja energii opiera się głównie na węglu: Polska, Litwa, Łotwa, Węgry, Słowacja, Bułgaria i Rumunia. W wyniku kompromisu uzgodniono, że państwa o PKB nie większym niż 50% średniej UE oraz te, w których sektor elektroenergetyczny produkuje energię głównie z jednego paliwa kopalnego, będą musiały kupić do 2013 r. co najmniej 30% uprawnień do emisji.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ *Komunikat Komisji: Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej*, KOM(2007)2, Bruksela, 10.01.2007.

⁵⁶ W. Manteuffel, *Znaczenie pakietu energetyczno-klimatycznego dla rozwoju technologii w energetyce*. Materiały seminarium naukowego nt. *Zmiany europejskiej polityki klimatycznej i energetycznej – konsekwencje dla polskiej gospodarki*, Warszawa, 3.04.2009.

Udział ten będzie stopniowo wzrastał, do 100% w 2020 r. Dyskusje nad pakietem są dowodem, że Unia bierze pod uwagę swe wewnętrzne zróżnicowanie i uwzględnia odmienne interesy poszczególnych krajów oraz trudniejszą sytuację nowych państw członkowskich już na etapie planowania i proponowania regulacji.⁵⁷

14 lutego 2007 r. PE przyjął projekt rezolucji, stanowiący odpowiedź na *Komunikat Komisji: Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej*. Wzywa w nim kraje rozwinięte, które do tej pory nie podpisały Protokołu z Kioto, by to zrobiły i by włączyły w proces ograniczania zmian klimatycznych państwa rozwijające się. Komisja Europejska przyjęła 7 lutego 2007 r. strategię ograniczania emisji CO₂ w transporcie drogowym o 25% do 2012 r. Parlament Europejski zwrócił także uwagę na szkodliwość przemysłu lotniczego dla środowiska. Sektor lotniczy zostanie włączony do systemu aukcji pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych UE. W 2006 r. Parlament przyjął także rezolucję mającą na celu wycofanie z użytku gazów fluorowych, używanych w przemyśle chłodniczym, uszkadzających powłokę ozonową.⁵⁸

Unia stawia na zintegrowanie podejścia do środowiska. W 1996 r. opublikowano Dyrektywę 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i zanieczyszczeniom i ich kontroli, tzw. Dyrektywę IPPC. To podstawowy akt ograniczający negatywne oddziaływanie zakładów przemysłowych na środowisko w prawie wspólnotowym. Nakłada obowiązki na państwa członkowskie oraz operatorów instalacji, m.in.: stosowania najlepszych technologii, niepowodowania istotnych zanieczyszczeń, unikania wytwarzania odpadów oraz ich odzysku, efektywnego wykorzystania energii oraz przywrócenia zadowalającego stanu miejsca działalności po jej zakończeniu.⁵⁹

Zmiany klimatyczne będą miały różne skutki w poszczególnych regionach, dlatego potrzebne są kompleksowe działania adaptacyjne wszystkich podmiotów. Szczególną uwagę należy poświęcić najuboższym członkom społeczeństwa. W wielu miejscach niezbędna będzie współpraca ponadgraniczna. W sektorach, które są zintegrowane w ramach Jednolitego Rynku, będzie można wykorzystać wspólnotowe instrumenty. Adaptacja powinna być włączona do przedsięwzięć i sektorów finansowanych przez UE, takich jak badania, kohezja, sieci

⁵⁷ E. Wyciszkievicz, *Najważniejsze elementy kompromisu energetyczno-klimatycznego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” nr 64/2008.

⁵⁸ A. Duda, *Strategia Unii Europejskiej w sprawie ograniczania emisji CO₂*, „Studia Europejskie” nr 2/2008, s. 43.

⁵⁹ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 64–70.

transeuropejskie, rozwój wsi, rolnictwo, rybołówstwo, działania zewnętrzne, Fundusz Społeczny czy Europejski Fundusz Rozwoju.⁶⁰

Ograniczenie zmian klimatycznych zapisane jest w opracowanej przez KE w 2001 r. Strategii Göteborgskiej, poświęconej zrównoważonemu rozwojowi jako celowi globalnemu. W dokumencie wzywa do zwiększenia wykorzystania czystej energii oraz do ograniczania emisji gazów przez państwa rozwinięte.⁶¹

8. Instrumenty realizacji polityki wobec klimatu

Pierwsza propozycja stworzenia systemu handlu emisjami w UE pojawiła się w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 2002 r., w której zaproponowano implementację tego systemu w najważniejszych sektorach energetycznych i tym samym utworzenie największego rynku GHGs na świecie. System handlu emisjami ustanowiła Dyrektywa PE i RUE 2003/87/WE z 13 października 2003 r., zmieniająca Dyrektywę 96/61/WE. EU ETS wszedł w życie z początkiem 2005 r. Zaplanowano dwie fazy: 2005–2007 oraz 2008–2012. Obecnie proponuje się rozpoczęcie w 2013 r. trzeciej fazy.⁶² System opiera się na konieczności uzyskiwania zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych. Dyrektywa szczegółowo określa rodzaje działalności, które wymagają tych zezwoleń. EU ETS odnosi się tylko do emisji dwutlenku węgla, ale przewidziano możliwość rozszerzenia systemu na inne gazy.⁶³ Dyrektywa ma obejmować instalacje, które stanowiły źródło 46% emisji CO₂ w 2010 r. Przydziały wydawane są na dany rok. Każdy kraj ustala Narodowy Plan Alokacji, w którym określa całkowitą liczbę przydziałów. Następnie pozwolenia rozsyła się do przedsiębiorstw, które mają obowiązek składania rocznych raportów dotyczących emisji. Plany ustalono na lata: 2005–2008, 2008–2013, później będą obejmowały okresy pięcioletnie. Przewidziano, że w pierwszym okresie 95% przydziałów będzie wolnych od opłat, w następnym – 90%. Za przekroczenie przydziałów emisji przewidziane są kary oraz obowiązek zwrócenia nadużytych pozwoleń. Jeżeli zakład nie wykorzysta swojego przydziału, może odsprzedać uprawnienia tym,

⁶⁰ Green Paper: Adapting to climate change, <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0354:EN:NOT>

⁶¹ J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin 2006, s. 261–263.

⁶² *Stern Review...*, op.cit., Part III, s. 327–329.

⁶³ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu...*, op.cit., s. 50–56.

które wyczerpały pulę i potrzebują więcej. Handel emisjami ma gratyfikować przedsiębiorstwa, które zainwestowały w ograniczenie emisji, oraz nakłonić do takich inwestycji inne. Istnieje możliwość powiązania EU ETS z podobnymi systemami państw z Załącznika B. Uzyskane w ramach CDM i JI kredyty emisyjne mogą stanowić ekwiwalent uprawnień emisyjnych, dzięki czemu koszty EU ETS będą spadać.⁶⁴

Do tej pory EU ETS nie spełnił oczekiwań. Większość państw rozdała firmom uprawnienia za darmo, w wyniku czego ceny pozwoleń spadły, co nie jest specjalną zachętą do inwestowania.

Głównym instrumentem finansowym UE w zakresie prac badawczo-rozwojowych są programy ramowe. 1 stycznia 2007 r. wszedł w życie Siódmy Program Ramowy, na lata 2007–2013. Jego celem jest rozwój europejskiej gospodarki i społeczeństwa oparty na wiedzy. Na działania w zakresie środowiska, w tym zmian klimatycznych, przewidziano około 1,9 mld euro.⁶⁵ VII PR podkreśla znaczenie efektywności energetycznej i energooszczędności oraz zagrożenie, jakie zmiany klimatyczne stanowią dla bezpieczeństwa żywnościowego. Przewiduje współfinansowanie badań i rozwoju odnawialnych źródeł energii przez UE.⁶⁶

Polityka ochrony środowiska finansowana jest z Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności oraz funduszy specjalnych, np. LIFE, uruchomionego w 1992 r. W latach 2000–2006 w ramach LIFE przekazano 640 mln euro. Jego kontynuacją w okresie 2007–2013 jest LIFE+, wspierający realizację wspólnej polityki i prawa w zakresie środowiska. Cel LIFE+ stanowi stabilizacja ilości gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie zapobiegającym groźnym zmianom klimatycznym. Ponadto Komisja wyznacza wieloletnie programy strategiczne, w ramach których przekazuje pomoc swoim członkom, państwom kandydującym i krajom zachodnich Bałkanów.⁶⁷

Instrumenty finansowe dla rozwoju OZE przewiduje Wspólnotowy Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP). Są to m.in.: Program na rzecz Przedsiębiorstw i Innowacji oraz Program Wspierania Energii dla UE. Przewidziana jest także pomoc w inwestowaniu w OZE, finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego w per-

⁶⁴ *Europa w ruchu*, op.cit.

⁶⁵ http://www.cordis.europa.eu/fp7/environment/home_en.html

⁶⁶ Decyzja nr 1982/2006/WE PE i RUE z 18.12.2006 r. dotycząca Siódmego Programu Ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013); <http://www.eur-lex.europa.eu>

⁶⁷ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 32–35.

spektywie finansowej 2007–2013.⁶⁸ Innymi instrumentami finansowymi wspierającymi politykę klimatyczną są pomoc państwowa oraz fundusze Europejskiego Banku Inwestycyjnego.⁶⁹ Narzędziem fiskalnym, który ma na celu zwiększanie efektywności polityki środowiskowej państw członkowskich, są podatki i opłaty środowiskowe na Jednolitym Rynku.⁷⁰

Podstawowym środkiem prewencji jest natomiast procedura oceny oddziaływania na środowisko, uregulowana Dyrektywą 2001/42/WE. Zgodnie z nią należy oceniać plany i programy Wspólnoty pod kątem możliwości niekorzystnego wpływu na środowisko. Dyrektywa Rady – 97/11/WE, reguluje natomiast procedurę oceny oddziaływania na środowisko pojedynczych publicznych i prywatnych przedsięwzięć.⁷¹

Wspólnota prowadzi Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. Związany jest on z Protokołem w sprawie rejestru uwolnień i przenoszenia zanieczyszczeń (PRTR) do konwencji w Aarhus. Na podstawie rozporządzenia 166/2006 powstał wspólnotowy PRTR w postaci elektronicznej bazy danych.⁷² Państwa członkowskie są zobowiązane do opracowywania i przekazywania Wspólnocie programów krajowych. Komisja na ich podstawie prowadzi inwentaryzację emisji gazów i ich usuwania. Na podstawie raportów poszczególnych państw opracowywany jest wspólny, dotyczący całej Wspólnoty.⁷³

Ocena i poprawa efektów działania przedsiębiorstw oraz dostarczanie informacji opinii publicznej jest zadaniem wspólnotowego systemu zarządzania środowiskiem i audytu EMAS.⁷⁴ Rozmiar skutków zmian klimatycznych śledzi system monitorujący GMES (Globalny Monitoring Środowiska i Bezpieczeństwa), który ma usprawnić obserwację Ziemi i implementację odpowiednich polityk przez UE.⁷⁵ Inny mechanizm po-

⁶⁸ R. Sasin, *Cele w zakresie OZE – możliwości i wyzwania dla polskiej gospodarki, przemysłu i odbiorców energii*. Materiały seminarium naukowego nt. *Zmiany europejskiej polityki klimatycznej i energetycznej – konsekwencje dla polskiej gospodarki*, Warszawa, 3.04.2009.

⁶⁹ *Europejski Bank Inwestycyjny a środowisko*, http://www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datagallery/Itemid,98/file,EIB-enviro-polish_web-FS.pdf/func,download/

⁷⁰ Environmental taxes and charges, http://www.societatedurabila.ro/fileadmin/Strategii/strategii_ue/Environmental_taxes_and_charges.pdf

⁷¹ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 37–42.

⁷² *Ibidem*, s. 51–54.

⁷³ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu...*, op.cit., s. 36–40.

⁷⁴ A. Biernacki, W. Gaczeł, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Poznań, 2000, s. 323.

⁷⁵ <http://www.gmes.info/157.0.html>

lityki adaptacji to Civil Protection Mechanism, którego główna rola polega na ułatwianiu współpracy we wspieraniu ochrony ludności.⁷⁶ Sposobem zachęcania firm do angażowania się w ekologię jest znakowanie ekologiczne produktów, które wywierają mały wpływ na środowisko. Taki znak stanowi promocję dla producenta oraz informację dla konsumenta. Oznakowaniem zajmuje się Komitet UE ds. Oznakowania Ekologicznego (EUEB).⁷⁷ Nieformalną strukturą, wdrażającą i kontrolującą przestrzeganie prawa ochrony środowiska, jest IMPEL – Europejska Sieć Wdrażania i Egzekucji Prawa Ochrony Środowiska. Do instrumentów polityki środowiskowej zaliczają się również Roczne Przeglądy Polityki Środowiskowej, a także prawo dotyczące powszechnego dostępu do informacji, np. dyrektywa o publicznym dostępie do informacji o środowisku.⁷⁸

Unia Europejska podejmuje liczne inicjatywy i akcje na rzecz klimatu. Mają na celu podniesienie poziomu wiedzy na temat zmian klimatycznych, zachęcanie do podejmowania działań proklimatycznych i ich promowanie. Czołową inicjatywą jest Akcja Klimat (Climate Action), kompleksowa akcja informacyjna i edukacyjna na temat polityki klimatycznej UE.⁷⁹ Promuje również inne działania na rzecz środowiska i klimatu, wśród których można wymienić:

- kampanię Energetyka Zrównoważona. Środowisko dla Europy 2005–2008, w ramach której odbywają się Dni Energetyki i Tygodnie Czystej Energii, organizowane na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym w celu zachęcenia ludności do energooszczędności i wykorzystywania OZE;⁸⁰
- Green Week 2009 – konferencja na rzecz opanowania zmian klimatycznych, w której biorą udział przedstawiciele NGO, biznesu, rządów i opinii publicznej;⁸¹
- Covenant of Mayors – inicjatywa KE zrzeszająca burmistrzów miast pionierskich w dziedzinie walki ze zmianami klimatycznymi w celu stałej wymiany doświadczeń i promocji rozwoju gospodarczego, przy efektywnej energetycznie i niskowęglowej gospodarce;⁸²

⁷⁶ <http://www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm>

⁷⁷ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 80–85.

⁷⁸ <http://www.ec.europa.eu/environment/impel/wolters.htm>

⁷⁹ http://www.ec.europa.eu/climateaction/index_en.htm

⁸⁰ http://www.sustenergy.org/tpl/page.cfm?pageName=sustainable_energy_days&pagID=&Lang=en

⁸¹ <http://www.ec.europa.eu/environment/greenweek/>

⁸² <http://www.eumayors.eu/>

- Mobility Week – ogólnoeuropejska akcja, w ramach której od 16 do 20 września 2009 r. odbyło się wiele wydarzeń poświęconych zrównoważonej komunikacji, m.in. pod hasłem „Bez samochodu w moim mieście”;⁸³
- inicjatywa CIVITAS – zapoczątkowana przez KE w 2002 r. na rzecz wprowadzenia ekologicznego systemu transportu miejskiego. W ramach CIVITAS II na lata 2005–2009 36 miast z całej Europy otrzyma dotacje z funduszy unijnych na realizowanie tego celu;⁸⁴
- inicjatywa CONCRETO, będąca częścią programu badawczego prowadzonego przez DG Energia i Transport KE, ma na celu wspierać władze lokalne w zwiększaniu efektywności energetycznej, jest również platformą wymiany doświadczeń między 40 wspólnotami lokalnymi;⁸⁵
- Zielona Stolica Europy – inicjatywa, w ramach której KE nagradzać będzie władze miast, które osiągnęły najwyższe standardy środowiska i stawiają sobie ambitne cele w dziedzinie ekologii. Nagroda będzie wręczana corocznie, od 2010 r. Pierwszymi zielonymi stolicami zostaną: Sztokholm w 2010 i Hamburg w 2011;⁸⁶
- Najlepsze Projekty Środowiskowe LIFE – dorocznie wybierana lista najlepszych projektów i działań prowadzonych przez państwa członkowskie we współpracy z KE na rzecz środowiska.⁸⁷

9. Unia na międzynarodowym forum walki ze zmianami klimatycznymi

Zatwierdzając Konwencję klimatyczną, UE zobowiązała się jako całość do współpracy międzynarodowej w dziedzinie klimatu i podejmowania odpowiednich środków prewencyjnych. Rada Europejska na posiedzeniu Göteborgu w czerwcu 2001 r. zobligowała państwa członkowskie do ratyfikacji Protokołu z Kioto do 1 czerwca 2002 r. Został on zatwierdzony przez WE decyzją Rady 2002/358/WE 25 kwietnia 2002 r., a przyjęty 31 maja. Wszedł w życie dopiero 16 lutego 2005 r., gdy podpisała go Rosja, ponieważ mogło się to stać po zaakceptowaniu

⁸³ <http://www.www.mobilityweek.eu/-Mobility-Week-2007->

⁸⁴ <http://www.www.civitas-initiative.org/main.phtml?lan=pl>

⁸⁵ <http://www.concertoplus.eu/CMS/content/view/135/421/lang.pl/>

⁸⁶ <http://www.ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/about.html>

⁸⁷ <http://www.ec.europa.eu/environment/life/bestprojects/best2006-2007/index.htm>

go przez kraje emitujące łącznie 55% emisji światowej. Stronami protokołu są 184 państwa⁸⁸ oraz Wspólnota Europejska. Nie ratyfikowały go USA i Kazachstan. Członkowie UE w Załączniku B do protokołu zobowiązali się do redukcji emisji o 8%. W 2005 r. Unia rozpoczęła rozmowy w sprawie przeciwdziałania zmianom klimatu po roku 2012.⁸⁹ Protokół z Kioto określa zobowiązania państw „starej piętnastki”, nie mówi się w nim jednak o celach U-25 i UE-27. Nowe kraje członkowskie podjęły się ograniczenia emisji o 6% (Węgry, Polska) lub 8% (Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia), Malta i Cypr nie przyjęły żadnych zobowiązań w tym zakresie.⁹⁰

3–14 grudnia 2007 r. w Nusa Dua na Bali miała miejsce XIII Konferencja Stron UNFCCC/Kioto (COP13/MOP3). Jej celem było porozumienie w sprawie rozpoczęcia negocjacji dotyczących wspólnej walki ze zmianami klimatycznymi. Wspólne stanowisko UE odnosiło się do: ograniczenia ocieplenia do 2°C powyżej poziomu z ery przedprzemysłowej, ograniczenia emisji o połowę do 2050 r., obniżenia emisji przez kraje rozwinięte o 30% do 2020 r. i o 60–80% do 2050 r. (do czasu osiągnięcia porozumienia Unia zobowiązała się dobrowolnie ograniczyć emisję o 20%, a na początku 2008 r. przedstawiła pakiet środków legislacyjnych, mających doprowadzić do osiągnięcia tego celu). UE dąży do rozszerzenia i wzmocnienia światowego rynku emisji związków węgla oraz nasilenia działań na rzecz mobilizacji niezbędnych środków finansowych.

„Mapa drogowa”, ustalona podczas konferencji i podpisana przez 190 państw, była trudna do przyjęcia ze względu na rozbieżne stanowiska UE, USA i G77. Nie określono w niej konkretnych celów redukcyjnych, zapowiedziano jedynie przyjęcie przez kraje rozwinięte ilościowych limitów emisji. W porozumieniu nie zawarto celu, jakim jest porozumienie państw rozwiniętych.⁹¹

XIV Konferencja Stron COP14 odbyła się 1–12 grudnia w Poznaniu. Miała na celu przygotowanie podstaw porozumienia na COP15 w Ko-

⁸⁸ Dane z 14.01.2009 r., http://www.unfccc.int/files/kyoto_protocol/status_of_ratification/application/pdf/kp_ratification.pdf

⁸⁹ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska...*, op.cit., s. 161–165.

⁹⁰ *Zmiany klimatu: UE na dobrej drodze do osiągnięcia celów z Kioto, ale konieczne jest kontynuowanie wysiłków*, IP/07/1774, Bruksela, 27.11.2007.

⁹¹ A. Gradziuk, *Międzynarodowe negocjacje w sprawie zmian klimatu*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” nr 54/2007 r.; A. Arcipowska, A. Kassenberg, *Małe ABC ochrony klimatu*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Kraków 2009, http://www.dl klimatu.pl/IMG/pdf/male_ABC_NA_STRONE_pojedyncze.pdf; <http://www.cop14.gov.pl/index.php?mode=artykuly&action=main&id=59&menu=57&lang=PL>

penhadze. Podczas COP14 zamknięto przegląd Protokołu z Kioto. Jednym z największych sukcesów konferencji jest uruchomienie Funduszu Adaptacyjnego, który został powołany w celu finansowego wspierania krajów rozwijających się w działaniach na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi. Nie udało się jednak zwiększyć tych środków ani zapewnić funduszy na adaptację. Przyjęto natomiast Poznańską Strategię Transferu Technologii, w ramach której prowadzony będzie transfer ekologicznych technologii do krajów rozwijających się.

Konferencja w Poznaniu nie przyniosła porozumienia w wielu kwestiach gnębiących państwa rozwijające się, m.in. w zakresie adaptacji do zmian klimatycznych oraz zapewnienia rozwoju gospodarczego potęg, takim jak Chiny i Indie. Sukcesem szczytu klimatycznego były deklaracje krajów rozwijających się o przyłączeniu się do działań redukcyjnych. Wydarzeniem szczytu klimatycznego stała się deklaracja amerykańskiego senatora Johna Kerry'ego, który zapewnił, że USA będą liderem w walce z globalnym ociepleniem. Wybór Baracka Obamy na prezydenta dał nadzieję na zmianę stanowiska USA oraz podpisanie przez nie Protokołu z Kioto.

28 stycznia 2009 r. Komisja przedstawiła propozycje dotyczące porozumienia w Kopenhadze, m.in. w zakresie ograniczenia emisji przez kraje rozwinięte o 25–40% do 2020 r. i o 80–95% do 2050 r., a przez rozwijające się o 15–30% do 2020 r.⁹² Na posiedzeniu w Brukseli 29–30 października 2009 r. członkowie UE uzgodnili wspólne stanowisko, które przedstawią w Kopenhadze. Nie podjęto jednak decyzji o podziale środków (których wysokość oszacowano na 100 mld euro do 2020 r.) na pomoc dla krajów rozwijających się w celu redukcji przez nie emisji CO₂. Polska wynegocjowała gwarancję dla państw mniej zaможnych, że decyzja o podziale funduszy uwzględni ich możliwości finansowe i zapadnie w drodze konsensu. Kwestią sporną były również nadwyżki uprawnień do emisji, pozostałe po okresie obowiązywania Protokołu z Kioto. Priorytety dla COP15 w Kopenhadze to: ustalenie celów redukcyjnych po 2020 r., zarówno dla państw rozwiniętych, jak i rozwijających się, finansowanie czystych technologii i wysiłków adaptacyjnych w krajach rozwijających się oraz takie zreformowanie struktur UNFCCC, aby mogły w nich w większym stopniu uczestniczyć państwa rozwijające się.⁹³

⁹² *Konkluzje Prezydencji: Rada Europejska w Brukseli 11–12 grudnia 2008 r.*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 13.02.2009 r. 17271/1/08/REV 1.

⁹³ <http://www.euractiv.com/en/climate-change/climate-change-road-copenhagen/article-180706>

Pod koniec listopada 2009 r. wybuchła tzw. *climategate*. Światło dzienne ujrzały bowiem wykradzione przez hakerów fragmenty korespondencji elektronicznej naukowców z Uniwersytetu Wschodniej Anglii. Wynikało z nich, że uczeni pracujący nad teorią ocieplenia klimatu naginają fakty. Były jednak wyjęte z kontekstu, a używane w nich sformułowania, należące do swoistej gwary naukowej, wykorzystano, by zdyskredytować wiarygodność naukowców. Pierwszego dnia COP15 miał miejsce inny wyciek. Brytyjski dziennik „Guardian” ujawnił zakulisowe ustalenia przywódców bogatych państw, dotyczące negocjacji w Kopenhadze – tzw. tekst duński. Celem porozumienia miało być wywarcie nacisku na państwa rozwijające się, by zobowiązały się do wyższych limitów emisji CO₂. Porozumienie miało także osłabić rolę ONZ, przekazując finansowanie polityki klimatycznej Bankowi Światowemu, zamiast Funduszowi Klimatycznemu. Państwa uczestniczące w domniemanym porozumieniu zaprzeczyły jego istnieniu. W odpowiedzi na „tekst duński” kraje G77 przedstawiły tzw. tekst pekiński, w którym wyraziły chęć przedłużenia okresu obowiązywania postanowień z Kioto do 2020 r. Zarówno *climategate*, jak „tajne porozumienie” miały wymiar prowokacyjny i nadweryżyły zaufanie państw rozwijających się do COP15.⁹⁴

COP15 trwał od 7 do 16 grudnia 2009 r. Zgromadził ponad 100 przywódców państw, 16,5 tys. delegatów, 5 tys. dziennikarzy, a także liczne grupy przeciwników i obrońców polityki klimatycznej. Równoległe do negocjacji toczyły się obrady Klimaforum '09, forum alternatywnego, zorganizowanego przez organizacje pozarządowe i grupy aktywistów. Nowym ministrem COP15 została Connie Hedgard, minister ds. klimatu Danii. Stanowisko UE podczas szczytu w Kopenhadze reprezentowała Szwecja, pełniąca prezydencję w UE w tym czasie. Unia zadeklarowała, że będzie wpłacać 15 mld euro rocznie na Fundusz Klimatyczny. Wewnętrzną kwestią, którą UE musi rozstrzygnąć po szczycie, jest sposób naliczania składki państw członkowskich: na podstawie poziomu emisji CO₂ lub wysokości PKB.

Przeciwnikami porozumienia były: Kanada, Australia, Nowa Zelandia i Arabia Saudyjska (tzw. Umbrella Group). Państwa rozwijające się, skupione w grupie G77, poparły stworzenie Funduszu Klimatycznego, ale sprzeciwiały się uczestnictwu w jego finansowaniu. Chiny opowiedziały się za dobrowolnymi celami redukcyjnymi poszczególnych państw. Wiążących obietnic nie mógł złożyć prezydent USA Barack Obama,

⁹⁴ E. Bendyk, *Wojna na przecieki*, www.polityka.pl, 10.12.2009, *Skandal ma szczyście w Kopenhadze*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2009.

gdyż Senat nie wyraził zgody na ustawę o redukcji emisji, która zakładała jej zmniejszenie o 17% w stosunku do poziomu z 2005 r. Założenia ustawy nie są zadowalające z punktu widzenia UE, gdyż w odniesieniu do stanu z 1990 r. dają zaledwie kilka procent redukcji.

Ostateczne porozumienie zapadło w tzw. grupie pięciu (USA, Indie, Chiny, Brazylia i RPA). Deklaracja zawiera dwa aneksy dotyczące celów redukcyjnych dla państw rozwiniętych do 2020 r. oraz poszczególnych działań na rzecz ograniczenia emisji. W dokumencie nie sprecyzowano celów emisyjnych na rok 2050 ani nie wskazano narzędzi prawnych, które zastąpiłyby Protokół z Kioto bądź przedłużyły jego obowiązywanie. Ustanowiono natomiast Fundusz Klimatyczny pod auspicjami UNFCCC. Państwa rozwinięte zadeklarowały przekazanie za jego pośrednictwem 30 mld dol. w ciągu następujących trzech lat krajom najbardziej narażonym na zmiany klimatyczne. Zapowiedziano również, że przed 2020 r. bogate państwa będą przekazywać 100 mld dol. rocznie na cele redukcyjne i adaptacyjne w krajach biednych.

Rozbieżność celów oraz kwestie finansowe uniemożliwiły podjęcie szczegółowych zobowiązań. Zaakceptowane porozumienie ma charakter polityczny i nie posiada mocy prawnej. Ustalono w nim jedynie ogólne założenia, m.in. dotyczące potrzeby ustabilizowania wzrostu temperatury na poziomie 2°C do 2050 r. Sfrustrowana przebiegiem obrad minister Connie Hedgard zrezygnowała z przewodniczenia obradom w trakcie konferencji. Według Ivo de Boera, głównego negocjatora ONZ ds. klimatu, szczyt w Kopenhadze był mimo wszystko sygnałem, że możliwe jest globalne myślenie o zmianach klimatycznych. Ważna była również obecność przedstawicieli USA, a także to, że największe kraje rozwijające się: Chiny, Indie i Brazylia, uznały swoją rolę w międzynarodowej walce z ociepleniem. Sekretarz stanu Hilary Clinton zapowiedziała jednak, że USA złożą zobowiązania finansowe tylko wtedy, gdy powstanie międzynarodowe porozumienie przejrzyste regulujące zasady udzielania pomocy. Międzynarodowa opinia publiczna uznała COP15 za fiasko. Stwierdzono, że pogłębił podziały, gdyż główne ustalenia zapadły w gronie największych państw. Kolejny szczyt, który odbędzie się blisko rok później w Meksyku, taktowany jest sceptycznie.⁹⁵

⁹⁵ *Kosztowne obietnice ochrony klimatu*, „Rzeczpospolita”, 8.12.2009, *Gorąco o klimacie*, „Rzeczpospolita”; *Fiasko klimatycznej polityki Unii*, „Rzeczpospolita”, 17.11.2009; P.Czarnowski, *Spektakularne fiasko Kopenhagi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 21.12.2009; G.Whittelle, *Kopenhaga musiała splajtować*, „Polska The Times”, 19.12.2009; M.Kozmana, *Kopenhaga – koniec bez paktu*, „Rzeczpospolita”, 19.12.2009; COP15 Daily Brief: <http://www.copenhagenclimatecouncil.com/get-informed/news/cop15-daily-brief-day-10.html>

Abstract

The EU climate change policy

Climate Change is a global issue that has been solved by the present generation. The EU has been the leader of the fight against climate change. It has declared ambitious CO₂ reduction targets, promotes renewable energy sources, implements such mechanisms as cap-and-trade, Carbon Capture and Storage and the world largest emission trade system – EU ETS. This makes EU the most important player on the world stage of fight against climate changes. Nevertheless, EU has to solve its own internal disagreement over a choice of actions to undertake under the climate policy.

This study describes the emerging of EU climate policy in successive Treaties and in the most important documents, as well as the role of the common institutions together with the European Environment Agency in the process of creating this policy. Climate policy is supported by financial instruments, such as the Seventh Frame Program or structural funds and numerous mechanisms i.e. the EMAS or The European PRTR. The study discusses crucial assumptions and targets of the most important documents, including the European Climate Change Program, The European Integrated Pollution Prevention and Control directive or the so called 3×20 targets and Climate Action initiatives.

The EU encourages developing countries to join international efforts to prepare a document- basis for cooperation in the field of climate change. Working out the agreement to prolong and bring new commitments within the UN Frame Climate Change Convention and the Kyoto Protocol is crucial. This study examines the results of meetings of the parties to the Convention and the Protocol.

