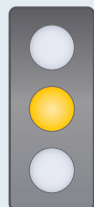


**CEL KOMUNIKATU:** Komisja podsumowuje Konferencję Narodów Zjednoczonych ds. Klimatu w Kopenhadze w grudniu 2009 roku i nakreśla swą dalszą strategię w tej kwestii.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** wszystkie sektory gospodarki, w szczególności dostawcy energii i jej najwięksi odbiorcy.



- ZA:**
- Globalne podejście do kwestii klimatu jest niezbędne, jeśli świat sprostać ma stojącym przed nim wyzwaniom.
  - Rozszerzenie systemu handlu limitami emisji sprzyja skuteczności polityki ochrony klimatu
- PRZECIW:**
- Komisja nie podejmuje prac nad unijną strategią działań na rzecz klimatu uzasadniając, że nie osiągnięto w tym zakresie międzynarodowego porozumienia.
  - Komisja milczy na temat najważniejszej kwestii: czy będzie w dalszym ciągu stosować jednostronną strategię walki ze zmianami klimatu. Spowodowałoby to likwidację wielu miejsc pracy, nie przyczyniając się do ochrony klimatu.
  - Nadwyżki uprawnień do emisji wynikające z Protokołu z Kioto nie powinny wygasać.

## TREŚĆ

### Tytuł

**Komunikat Komisji Europejskiej: Post-kopenhaska międzynarodowa polityka klimatyczna:** Natychmiastowe kroki, aby ożywić globalne działania. Sygnatura COM(2010) 86, z 9 marca 2010 r.

### Synteza

#### › Tematyka i cele

- Komisja pragnie podsumować rezultaty Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Klimatu w Kopenhadze, która odbyła się w grudniu 2009 r. Zdaniem Komisji, „nie zaspokajają” one europejskich ambicji).
- „Podstawowym celem” Unii Europejskiej pozostaje osiągnięcie – w ramach Ramowej Konwencji w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC) – prawnie wiążących ustaleń, będących kontynuacją porozumienia zapisanego z Protokole z Kioto, który wygasa z końcem 2012 r.
- W tym celu Komisja zamierza przygotować wytyczne do wielopoziomowej strategii, która „pomoże utrzymać tempo globalnego wysiłku, aby stawić czoło zmianie klimatu”

#### › Podsumowanie Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Klimatu w Kopenhadze

- Zdaniem Komisji, „głównym osiągnięciem” Kopenhaskiej Konferencji Klimatycznej było przyjęcie przez 29 przywódców państw i rządów „Umowy Kopenhaskiej” (Copenhagen Accord), co nastąpiło 18 grudnia 2009 r.
  - Umowa Kopenhaska ustala przede wszystkim:
    - cel, jakim jest ograniczenie globalnego ocieplenia do maks. 2 stopni C powyżej poziomu z okresu sprzed uprzemysłowienia,
    - podstawowe zasady monitorowania, raportowania i weryfikowania działań na rzecz klimatu, podejmowanych w krajach uprzemysłowionych i rozwijających się, oraz
    - poziom zobowiązań, związanych z zapewnieniem „istotnego finansowania” działań na rzecz klimatu (patrz niżej).
  - Komisja krytykuje fakt, iż Umowa Kopenhaska:
    - „nie zaspokaja” unijnych dążeń do osiągnięcia „solidnego i skutecznie wiążącego prawnie” porozumienia, będącego kontynuacją Protokołu z Kioto, który wygasa w 2012 r.
    - nie likwiduje wad Protokołu z Kioto (patrz niżej)
    - została jedynie „odnotowana” we Wnioskach z Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu.
  - Według Komisji, „zdecydowanie największym osiągnięciem” Kopenhaskiej Konferencji Klimatycznej był fakt, że główne kraje uprzemysłowione i rozwijające się, odpowiedzialne w sumie za ponad 80 proc. światowej emisji gazów cieplarnianych, zdołały przedstawić do końca stycznia 2010 r. własne cele dotyczące redukcji zanieczyszczeń oraz działania planowane do roku 2020.

#### › Finansowanie ochrony klimatu i działania dostosowawcze w krajach rozwijających się

- Według Umowy Kopenhaskiej, Unia Europejska i inne kraje uprzemysłowione będą finansować ochronę klimatu i działania dostosowawcze w krajach rozwijających się w następujący sposób:
  - w latach 2010-2012 przeznaczą 30 miliardów dolarów (w tym Unia: 7,2 mld euro) w formie „szybkiej pomocy finansowej”,
  - w kolejnych latach – aż do 2020 – przeznaczać będą na powyższe cele 100 miliardów dolarów rocznie.

Analiza z dnia 25 maja 2010 r.

- Według Komisji, środki na cel można pozyskać z następujących źródeł:
  - międzynarodowego handlu limitami emisji – nawet do 38 miliardów dolarów rocznie. Poprzez unijny system handlu limitami emisji (EU ETS) kraje rozwijające się otrzymają wpływy zarówno z Mechanizmu Czystego Rozwoju (CDM), jak i – od 2013 roku – z części dochodów z aukcji, organizowanych w ramach unijnego handlu limitami emisji.
  - „międzynarodowego finansowania publicznego” – od 22 do 50 miliardów euro rocznie. Unia Europejska powinna wnieść do niego „odpowiedni wkład”, a na okres po roku 2012 powinna przygotować „jedną, wspólną ofertę”.
  - międzynarodowego transportu morskiego i lotniczego – branże te mogą stać się ważnym „źródłem innowacyjnego finansowania”.

#### › Wady Protokołu z Kioto

Według Międzypaństwowego Panelu ds. Zmian Klimatycznych (IPCCC), by globalne ocieplenie klimatu nie przekroczyło 2 st. C, w latach 1990-2020 emisję gazów cieplarnianych trzeba zredukować o od 25 do 40 proc. Zdaniem Komisji, osiągnięcie tego celu, zapisanego w Protokole z Kioto, jest niemożliwe z trzech powodów:

- Aktualne zobowiązania państw uprzemysłowionych w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w latach 1990 – 2020 wynoszą od 13,2 do maksymalnie 17,8 proc.
- Zmniejszenie emisji gazów po 1990 r. było w dużym stopniu efektem upadku przemysłu we Wschodniej Europie w latach 90. W szczególności Rosja i Ukraina najprawdopodobniej nie wykorzystają w pełni emisji, przyznaną w ramach jednostek emisji Protokołu z Kioto (problem tzw. gorącego powietrza).
  - Jeśli Protokół z Kioto miałby być stosowany również po roku 2012, nadwyżki limitów praw do emisji byłyby przeniesione na kolejny okres zobowiązań.
  - Komisja obawia się, że „zasadnicze redukcje emisji” będą w takiej sytuacji podważone. Według obliczeń Komisji, do 2020 r. poziom emisji obniży się jedynie o 6,4 proc. zamiast 13,2 proc. (w przypadku minimalnego zobowiązania) oraz/lub o 11 proc. zamiast 17,8 proc. (w przypadku maksymalnego zobowiązania).
- Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych związane z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF), przewidziane w Protokole z Kioto, może zaszkodzić narodowym celom redukcji emisji.
  - Jeśli Protokół z Kioto byłby stosowany po roku 2010, redukcje emisji można by było osiągnąć bez podejmowania dodatkowych działań. Zdaniem Komisji, oznaczałoby to „brak rzeczywistych korzyści dla środowiska”.
  - Komisja obawia się, że zasady rozliczania LULUCF osłabią cele redukcji, wyznaczone przez kraje uprzemysłowione o dodatkowe 9 proc. w okresie 1990-2020. Według obliczeń Komisji, w takiej sytuacji możemy mieć do czynienia nawet ze wzrostem poziomu emisji o 2,6 proc. (w przypadku minimalnego zobowiązania), lub spadkiem o zaledwie 2 proc. (w przypadku maksymalnego zobowiązania).

#### › Konferencja Klimatyczna Narodów Zjednoczonych w Cancun (Meksyk, 2010)

- Głównym celem UE w trakcie następnej Konferencji Klimatycznej, zaplanowanej na grudzień 2010 r. w Cancun, jest przyjęcie „zrównoważonego pakietu konkretnych decyzji ukierunkowanych na działania”, przewidujących:
  - włączenie wytycznych z Umowy Kopenhaskiej do negocjacji na forum ONZ
  - podjęcie formalnej decyzji dotyczącej celów redukcji emisji oraz działań na rzecz klimatu, zapowiedzianej przez państwa uprzemysłowione i rozwijające się w styczniu 2010 roku.
  - zlikwidowanie luk w Protokole z Kioto
  - rozwiązanie dalszych problemów, takich jak rozwój międzynarodowego handlu emisjami oraz zmniejszenie emisji przez międzynarodowy transport lotniczy i morski
- Zdaniem Komisji, konkretne decyzje podjęte w Cancun powinny stać się bazą do przyjęcia „pełnych ram prawnych” podczas spotkania poświęconego klimatowi w Republice Południowej Afryki pod koniec 2011 roku.

#### › Międzynarodowy Handel Emisjami („rynek emisji”)

- Komisja podkreśla, że międzynarodowy rynek emisji powinien być zbudowany poprzez „powiązanie odpowiednich krajowych systemów pułapów emisji i handlu uprawnieniami do nich”.
- Komisja zmierza do:
  - zbudowania do roku 2015 rynku emisji obejmującego całą OECD
  - stworzenia do roku 2020 „jeszcze szerszego” rynku, z udziałem USA, Japonii i Australii

#### › „Mapa drogowa 2050”

- Komisja zapowiedziała, że zamierza opracować „mapę drogową 2050”, dotyczącą przekształcenia UE w „gospodarkę niskoemisyjną do roku 2050”.
- Unia Europejska chciałaby zmniejszyć swą emisję gazów cieplarnianych:
  - o 20 proc. w okresie 1990 – 2020
  - o 30 proc. w okresie 1990 – 2020 „jeśli warunki na to pozwolą”
  - o 80 – 90 proc. w okresie 1990 – 2050
- Komisja chciałaby przeanalizować kamienie milowe perspektywy do roku 2050, w szczególności:
  - oceniając „konieczny poziom ambicji” do roku 2030.
  - tworząc strategię zmniejszenia emisji w sektorach wytwarzających najwięcej zanieczyszczeń (produkcja i zużycie energii, transport).
- Co więcej, Komisja chciałaby przeanalizować sytuację branż o największym zużyciu energii, które zagrożone są przeniesieniem poza Unię Europejską

Analiza z dnia 25 maja 2010 r.

## Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Brak

## Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości

## Tło polityczne

By ustabilizować poziom gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który nie jest szkodliwy dla systemu klimatycznego, w 1997 roku Unia Europejska i jej Państwa Członkowskie zgodziły się wspólnie zmniejszyć emisję gazów o 8 proc. w okresie 2008-2012 – w porównaniu z poziomem z roku 1990 r. (mówi o tym część Protokołu z Kioto, dołączonego do Porozumienia Narodów Zjednoczonych w sprawie Ochrony Klimatu). Podczas Kopenhaskiej Konferencji Klimatycznej w grudniu 2009 r. sygnatariusze powyższego porozumienia nie zdołali przyjąć prawnie wiążących regulacji, które miałyby być kontynuacją Protokołu z Kioto – ten ostatni wygasa z końcem 2012 roku.

## Podmioty zaangażowane w proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna: DG ds. Działań na Rzecz Klimatu

Procedura konsultacji: nie stosowana

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Walka ze zmianą klimatu możliwa jest jedynie na poziomie globalnym – jeśli wezmą w niej udział wszystkie państwa emitujące istotne ilości gazów cieplarnianych. Dlatego też dążenie Komisji do zawarcia ogólnoświatowego porozumienia w sprawie klimatu generalnie należy przyjąć z uznaniem.

Negocjacje w Kopenhadze udowodniły jednak, że Unia Europejska na poziomie międzynarodowym nie jest w stanie uzyskać akceptacji dla swojej wizji porozumienia dotyczącego ochrony klimatu. Brakuje nie tylko międzynarodowej zgody co do konieczności przyjęcia porozumienia o charakterze prawnie wiążącym, ale również zgody na ambitne cele, proponowane przez UE. Z punktu widzenia politycznego realizmu jasne jest, że ta sytuacja w ciągu najbliższych kilku miesięcy nie zmieni się. Dlatego też Komisja powinna była wyjaśnić w swoim komunikacie, jak na tym tle wygląda jej wizja przyszłości unijnej polityki klimatycznej. Niestety, tego Komisja nie zrobiła.

W obecnej sytuacji dalsze obowiązywanie Protokołu z Kioto, z tymi samymi sygnatariuszami i z zachowaniem istniejących dziś mechanizmów uznano by za sukces. W dodatku Unia Europejska mogłaby rozszerzać międzynarodową współpracę poprzez dwustronne porozumienia – i w ten sposób internacjonalizować politykę klimatyczną.

Unia Europejska nie powinna obecnie intensyfikować swych jednostronnych wysiłków związanych z polityką klimatyczną, ponieważ samotny wyścig UE może jedynie zaowocować olbrzymimi kosztami – nie spowoduje natomiast jakichkolwiek istotnych korzyści dla klimatu. Po pierwsze, stanie się tak, gdyż firmy z branż emitujących ogromne ilości gazów cieplarnianych, skazane na globalną konkurencję, będą sukcesywnie przenosić swą produkcję poza UE, gdzie wyznaczone cele polityki klimatycznej są mniej ambitne. Po drugie, istotna ilość paliw kopalnych, której nie wykorzysta Unia Europejska, nie pozostanie nietknięta w skali świata. Większość zostanie zużyta gdzieś poza UE. Spadek popytu na paliwa kopalne w Unii Europejskiej oznaczać będzie obniżenie się cen tych paliw na światowych rynkach, co z kolei spowoduje wzrost popytu na paliwa w innych częściach świata. Komisja ignoruje te praktyczne problemy i nie odpowiada na pytanie, czy zamierza trzymać się jednostronnej strategii klimatycznej.

Już przed negocjacjami klimatycznymi w Kopenhadze było oczywiste, że ogólnoświatowego porozumienia klimatycznego nie będzie, jeśli państwa rozwijające się nie uzyskają finansowania. Poziom finansowego wsparcia, uzgodniony w Kopenhadze odpowiada w przybliżeniu wcześniejszym szacunkom UE. Komisja powinna wyjaśnić, jakie warunki muszą spełnić kraje rozwijające się, by uzyskać finansowe wsparcie – tego też jednak nie uczyniła.

### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Podjęte przez Komisję zobowiązanie do rozszerzenia i łączenia krajowych systemów pułapów emisji i handlu uprawnieniami do nich trzeba powitać z uznaniem – obie inicjatywy zmniejszą światowe koszty niezbędnych dostosowań.

Komisja powinna jednak zrezygnować ze swojego zobowiązania, że prawa do emisji – przyznane na podstawie Protokołu z Kioto, a niewykorzystane do końca 2012 r. – wygasną. Wzywanie do działających wstecz zmian w Protokole z Kioto osłabia wiarygodność nowego porozumienia, a przez to akceptację dla całej polityki UE w zakresie klimatu. W rzeczywistości wspomniane prawa pozostały niewykorzystane nie dzięki wysiłkom na rzecz ochrony klimatu, ale dzięki osłabieniu ekonomicznej aktywności. Ale dla klimatu nie ma znaczenia, z jakiego powodu zmniejszyła się emisja. Idąc tokiem rozumowania Komisji, zmiany poziomu emisji spowodowane cyklicznymi spadkami koniunktury również prowadzić powinny do wygaszania praw – takie podejście jest przecież nie do przyjęcia. Poza tym, sygnatariusze Protokołu z Kioto mogą w każdej chwili kupić niewykorzystane prawa do emisji i je umorzyć.

Analiza z dnia 25 maja 2010 r.

### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Komisja spodziewa się, że przedłużenie w obecnej formie obowiązywania porozumienia klimatycznego oznaczać będzie, że koszty ochrony klimatu do roku 2020 spowodują spadek PKB Unii Europejskiej o 1,2 proc. oraz zmniejszenie się poziomu zatrudnienia o 0,4 proc. Trzeba na to spojrzeć również z drugiej strony – niewymiernej: efektem będą również mniejsze zniszczenia spowodowane zmianami klimatu.

Jeśli nie uda się zawrzeć ogólnosiwiatowego porozumienia klimatycznego – i jeśli Unia Europejska będzie trzymać się swej jednostronnej polityki klimatycznej, straty dla rozwoju i zatrudnienia będą znacznie wyższe, a jednocześnie nie uzyska się korzyści dla klimatu, ponieważ przedsięwzięcia przeniosą się do krajów, w których obowiązuje łagodniejsza polityka klimatyczna.

### Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Im bardziej udane będą starania o włączenie innych krajów do obszaru polityki redukcji zanieczyszczeń, tym mniejszy będzie negatywny wpływ podjętego przez Unię zobowiązania do redukcji emisji na poziom atrakcyjności inwestycyjnej Europy. Tak długo jednak, jak wątpliwe jest przyjęcie ogólnosiwiatowego porozumienia klimatycznego, jednostronnym ograniczeniem emisji towarzyszyć będzie jednostronny wzrost kosztów – bez jakichkolwiek wymiernych korzyści dla klimatu. To szkodzi Europie jako miejscu lokalizacji inwestycji.

## **Ocena prawna**

### Kompetencje prawne

Unia Europejska ma uprawnienia do działań w dziedzinie polityki środowiskowej (art. 192 TFEU). Dlatego też może oprzeć poszczególne działania na kompetencjach wsparcia zapisanych w art. 352 TFEU (zob. orzeczenie ETS, nr 22/70 – AETR, ustalające prawo zwyczajowe). Co więcej, art. 191 (1) TFEU stanowi, że polityka UE dotycząca środowiska naturalnego musi współgrać przede wszystkim z międzynarodowymi działaniami na rzecz klimatu. Stosowne traktaty międzynarodowe wiążące UE muszą być negocjowane i przyjmowane zgodnie z procedurą opisaną w art. 218 TFEU.

### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

### Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości

### Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Obecnie trudna do przewidzenia

## **Rozwiązanie alternatywne**

Nadwyżki praw do emisji wynikające z Protokołu z Kioto nie powinny wygasnąć z końcem 2012 roku. Komisja powinna opracować strategię na rzecz polityki klimatycznej UE na wypadek (dość prawdopodobny) fiaska rozmów na temat przyjęcia międzynarodowego układu w tym zakresie w najbliższej przyszłości.

## **Możliwe przyszłe działania Unii**

Jak wyżej.

## **WNIOSEK**

Negocjacje klimatyczne w Kopenhadze udowodniły, że UE nie jest w stanie przeprowadzić swojej wizji porozumienia klimatycznego na forum międzynarodowym. W swoim Komunikacie Komisja powinna była zaprezentować swój pomysł na przyszłą politykę klimatyczną w Unii Europejskiej w przypadku nie przyjęcia ogólnosiwiatowego porozumienia nawet w perspektywie średniookresowej – Komisja jednak tego nie zrobiła. Nie odpowiedziała też ani na kluczowe pytanie, czy będzie kontynuować jednostronną politykę klimatyczną, ani nie opisała warunków, po spełnieniu których jest gotowa wspierać kraje rozwijające się, finansując ich działania na rzecz klimatu. Trzeba natomiast powitać z uznaniem fakt, że Komisja występuje w roli orędownika systemu handlu limitami emisji, ponieważ inicjatywa ta zwiększa skuteczność polityki klimatycznej. Prawa do emisji, przyznane na podstawie Protokołu z Kioto, a niewykorzystane, nie powinny jednak wygasnąć z końcem 2012 roku – podważy to zaufanie do nowego porozumienia. Tak długo jak nowe ogólnosiwiatowe porozumienie pozostaje wątpliwe, tak długo jednostronne redukcje poziomu emisji będą pociągały za sobą wzrost jednostronnie ponoszonych kosztów – bez jakichkolwiek wymiernych efektów w zakresie ochrony klimatu.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)