

Katarzyna Tarnawska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

PRZECIWDZIAŁANIE ZMIANOM KLIMATU NA POZIOMIE UE A POLITYKA KLIMATYCZNA POLSKI

Streszczenie: Jednym z podstawowych wyzwań związanych ze zrównoważonym rozwojem jest powstrzymanie zmian klimatycznych oraz ograniczenie ich negatywnego wpływu na społeczeństwo i środowisko. Zahamowanie zmian klimatu jest możliwe tylko w przypadku znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, do czego ma się przyczyniać polityka klimatyczna UE. Artykuł traktuje o najnowszych postanowieniach UE w ramach polityki klimatycznej. Na tym tle przeanalizowana została sytuacja Polski oraz polska polityka klimatyczna jako odpowiedź na wyzwania związane z przejściem do gospodarki niskoemisyjnej.

Słowa kluczowe: polityka klimatyczna, redukcja emisji, gospodarka niskoemisyjna.

1. Wstęp

Jednym z podstawowych wyzwań związanych ze zrównoważonym rozwojem jest powstrzymanie zmian klimatycznych oraz ograniczenie ich negatywnego wpływu na społeczeństwo i środowisko. Według Europejskiej Agencji Środowiska w ciągu ostatnich 150 lat średnia temperatura w Europie wzrosła o prawie 1°C, a do 2100 r. globalna temperatura może się zwiększyć o kolejne 1,8-4,0°C, co może skutkować skrajnymi warunkami pogodowymi, wpływającymi na zdrowie człowieka, zasoby wodne i naturalne ekosystemy. Szczególnie negatywne skutki odczują takie sektory gospodarcze, jak: leśnictwo, rolnictwo, turystyka i budownictwo¹. Zahamowanie zmian klimatu jest możliwe tylko w przypadku znaczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, do czego ma się przyczyniać polityka klimatyczna UE.

Polska znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji, jeżeli chodzi o możliwości redukcji emisji CO₂, ponieważ energetyka naszego kraju jest oparta na węglu. Atu-

¹ <http://www.eea.europa.eu/pl/themes/climate/about-climate-change>, dostęp: 26 kwietnia 2011 r.

tem Polski są możliwość zwiększenia efektywności energetycznej oraz potencjał zawarty w odnawialnych źródłach energii. Celem niniejszego opracowania jest analiza najnowszych decyzji w zakresie polityki klimatycznej UE oraz ocena możliwości i sposobu ich wdrażania poprzez polską politykę klimatyczną.

2. Zmiany klimatu a rozwój gospodarczy

Ochrona środowiska oddziałuje nie tylko na jakość życia, ale w dużym stopniu przyczynia się wzrostu konkurencyjności, stymulowania wzrostu gospodarczego i wspierania procesu tworzenia nowych miejsc pracy. Powiązania te znalazły odzwierciedlenie w koncepcji zrównoważonego rozwoju, która stała się podstawą opracowania *Strategii zrównoważonego rozwoju UE*. Zrównoważony rozwój jest określany przez Radę UE jako sposób gospodarowania, który zaspakajając potrzeby współczesnych pokoleń, nie zagraża zaspokajaniu potrzeb przyszłych generacji. Zrównoważony rozwój dotyczy sfery zarówno produkcyjnej, jak i konsumpcyjnej. Zrównoważona konsumpcja i produkcja oznacza bardziej efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych i energii oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i innych, negatywnych dla środowiska efektów².

Strategia zrównoważonego rozwoju ma wspierać naturalne ekosystemy w zabezpieczeniu życia we wszystkich jego formach, a jej realizacja opiera się na zasadach demokracji, równości płci, solidarności, na rządach prawa oraz respektowaniu podstawowych praw człowieka³. Oznacza to, że długoterminowym celem strategicznym UE jest taka wizja rozwoju, w której rozwój gospodarczy, spójność społeczna i ochrona środowiska wzajemnie się uzupełniają⁴.

Rosnąca świadomość znaczenia ochrony środowiska w kontekście zmian klimatycznych sprawia, że kwestii dotyczących ochrony środowiska nie da się już dłużej oddzielać od zagadnień gospodarczych. Działalność produkcyjna i konsumpcyjna generują rozmaite efekty, które wpływają negatywnie na dobrobyt. Zalicza się do nich efekty zewnętrzne, obniżające poziom dobrobytu materialnego, polegające na redukcji obecnych i przyszłych możliwości produkcyjnych. Należą do nich zmiany klimatyczne, wpływające negatywnie na kapitał fizyczny poprzez np. susze, powodzie czy podnoszenie się poziomu morza. Do negatywnych efektów zewnętrznych oddziałujących na jakość życia należą zaś różne formy zanieczyszczeń, degradujące

² *Smarter and Cleaner: Consuming and producing sustainably*. European Commission, European Communities 2009, s. 5.

³ *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*, Council of the European Union, 10917/06, Brussels, 26 June 2006, s. 2.

⁴ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009, Bruksela, dnia 24.7.2009, KOM(2009) 400 wersja ostateczna, s. 2.

zdrowie siły roboczej czy też środowisko naturalne⁵. Komisja Europejska ocenia, że zanieczyszczenie środowiska, rozumiane jako swego rodzaju ułomność rynku, może kosztować unijną gospodarkę około 14 mld euro rocznie, z powodu spadku produktywności i wzrostu wydatków na ochronę zdrowia⁶. W skali globalnej, według Raportu Sterna, koszt zaniechania ochrony klimatu i związane z nim ryzyko będą kosztować gospodarkę światową utratę od 5% do 20% światowego PKB rocznie, podczas gdy redukcja emisji gazów cieplarnianych pochłonie tylko 1% światowego PKB⁷.

3. Polityka klimatyczna UE

Polityka ochrony klimatu należy obecnie do najważniejszych działań Unii Europejskiej. Celem polityki klimatycznej jest przeciwdziałanie wzrostowi globalnej temperatury przez redukcję emisji gazów cieplarnianych. Jest to polityka gospodarcza oddziałująca na poziom PKB⁸. Ze względu na specyfikę klimatu polityka klimatyczna ma charakter międzynarodowy i dlatego doskonale nadaje się do wdrażania na poziomie UE. Polityka klimatyczna wpisuje się w szersze działania nakierowane na ochronę środowiska. Przez ostatnie 30 lat na poziomie UE powstały liczne uregulowania prawne w tym zakresie, a działania były realizowane w ramach programów strategicznych. W latach 2002-2012 realizowany jest Szósty Wspólnotowy Program Działania w zakresie ochrony środowiska. Wpisuje się on do *Strategii zrównoważonego rozwoju UE* i koncentruje się na czterech priorytetach: zmianach klimatu, naturze i bioróżnorodności, zdrowiu i jakości życia, zasobach naturalnych i odpadach⁹.

W dziedzinie zmian klimatu program ten odwołuje się do celu, jakim jest stabilizacja koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze, na poziomie, który przeciwdziała zmianom klimatu powodowanym przez działalność człowieka. Aby cel ten został osiągnięty, UE prowadzi własną politykę ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz przejścia w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Jednym z najważniejszych działań jest opracowanie i wdrożenie Europejskiego Systemu Handlu Emisjami oraz podjęcie zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto. W roku 2007 Rada Europejska zatwierdziła propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% do roku 2020, z możliwością zmniejszenia

⁵ *Report of the Green Growth Strategy: Implementing our commitment for a sustainable future*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 27-28 May 2010, C/MIN (2010)5, OECD, s. 20.

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, COM (2007) 225 final, s. 5.

⁷ Stern Review: The Economics of Climate Change, 2006, s. vi.

⁸ K. Blusz, A. Hinc, J. Brodzikowski, *W kierunku niskoemisyjnej strategii gospodarczej dla Polski. Energia i klimat pomiędzy Keynesem a Hayekiem?*, demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 17.

⁹ Communication from the Commission ..., s. 3.

też emisji o 30%. Ponadto przyjęto wiążący cel zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych o 20% oraz spadek zużycia energii ogółem o 20% w porównaniu z przewidywanym zużyciem w roku 2020. Pakiet ten, znany jako pakiet energetyczno-klimatyczny „20-20-20”, został przyjęty w roku 2008 i zaczął obowiązywać od roku 2009. Do innych akcji podejmowanych w zakresie ochrony klimatu należą „dyplomacja klimatyczna”, której celem jest zachęcanie państw spoza UE do ograniczania emisji gazów cieplarnianych, wsparcie dla państw rozwijających się oraz adaptacja do zmian klimatu i wynikających z nich zagrożeń, takich jak fale upałów, powodzie, susze, pożary czy choroby typowe do tej pory dla obszarów pozaeuropejskich.

Komisja Europejska przyjęła strategię *Europa 2020*, w której jednym priorytetów stał się rozwój zrównoważony, a zwłaszcza wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej¹⁰. W dokumencie tym potwierdzono zobowiązanie do ograniczenia emisji dwutlenku węgla o co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%; zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększenia efektywności wykorzystania energii o 20%. Projektem przewodnim wdrażającym te postulaty stała się inicjatywa „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”. Zadaniem K. Blusza, A. Hinc i J. Brodzikowskiego w obliczu kryzysu gospodarczego wzmocniona polityka klimatyczna UE staje się polityką rozwojową, która może być impulsem do dalszej transformacji gospodarczej, dostarczając nowych źródeł wzrostu gospodarczego w postaci rozwoju nowych technologii, nowych rynków i nowych miejsc pracy¹¹.

Efektywne korzystanie z zasobów jest zdaniem Komisji Europejskiej kluczowym warunkiem osiągnięcia postępu w działaniach dotyczących zmian klimatu, a zwłaszcza ograniczenia emisji gazów cieplarnianych¹². W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do zwiększenia inwestycji w rozwiązania charakteryzujące się wysokim poziomem emisji CO₂, co skutkowałoby wyższymi cenami tego gazu. Do przedsięwzięć realizujących inicjatywę zalicza się plan działania na rzecz stworzenia do 2050 r. konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej¹³. W lutym 2011 r. Rada Europejska potwierdziła, że aby wzrost temperatury na świecie nie przekroczył 2°C, UE stawia sobie za cel ograniczenie do roku 2050 emisji gazów cieplarnianych o 80-95% w porównaniu z poziomem w 1990 roku. Oznacza to, że w roku 2020 redukcja emisji w UE wyniosłaby 25%, w latach 2020-2030 redukcja wyniosłaby corocznie

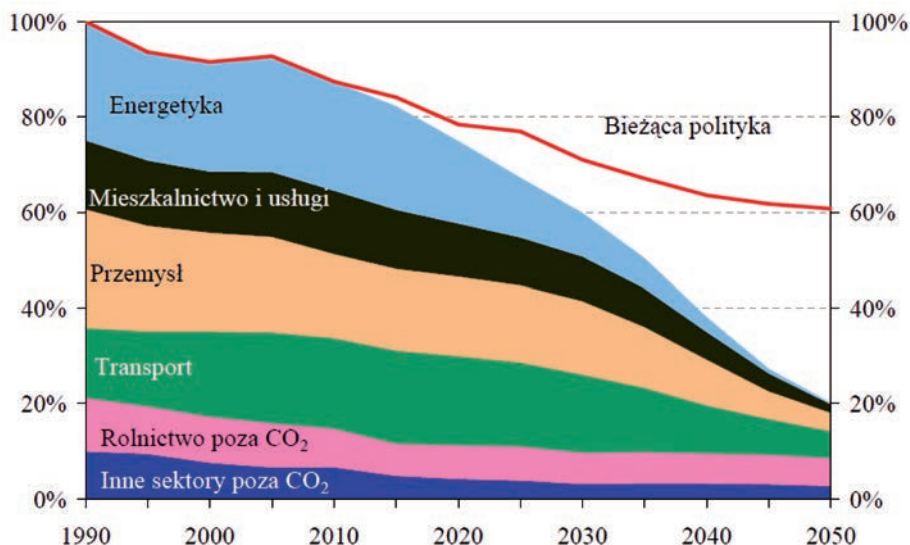
¹⁰ Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, s. 5.

¹¹ K. Blusz, A. Hinc, J. Brodzikowski, wyd. cyt., s. 31.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitety Regionów. Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, Bruksela 26.1.2011 r. KOM (2011) 21, wersja ostateczna, s. 2.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitety Regionów. Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Bruksela, 8.3.2011, KOM (2011) 112, wersja ostateczna.

1,5%, a następnie, do roku 2050 2% rocznie. Rysunek 1 przedstawia ścieżkę osiągnięcia 80% redukcji do roku 2050 z podziałem na pięcioletnie etapy i z uwzględnieniem sytuacji w poszczególnych sektorach przy założeniu wykorzystania nowych, dostępnych z czasem technologii.



Rys. 1. Przebieg ograniczania wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych w UE do 80% (100% = 1990 r.)

Źródło: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitety Regionów. Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Bruksela, 8.3.2011, KOM (2011) 112, wersja ostateczna, s. 5.

Z przeprowadzonej przez Komisję Europejską analizy wynika, że kluczową rolę w gospodarce niskoemisyjnej będzie odgrywać energia elektryczna¹⁴. Udział technologii niskoemisyjnych w koszyku energetycznym powinien zwiększyć się z obecnych ok. 34% do ok. 60% w 2020 r., a następnie do 75-80% w roku 2030 i niemal 100% w roku 2050. Aby osiągnąć powyższe wskaźniki UE planuje odpowiednie modyfikacje w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Europejski System Handlu Emisjami), tak aby sektor energetyczny mógł sam dostosować swoje inwestycje i strategie operacyjne do zmian cen za energię i zmian technologicznych. Kluczową rolę w gospodarce niskoemisyjnej odegrają odnawialne źródła energii, z których wiele charakteryzuje się zmienną wydajnością. Dlatego też Komisja Europejska podkreśla znaczenie inwestycji w inteligentne sieci przesy-

¹⁴ Tamże, s. 7.

lowe, zapewniające ciągłość dostaw. Do innych sektorów, oprócz energetyki, które będą musiały najbardziej ograniczyć emisję CO₂ do roku 2050, Komisja Europejska zaliczyła przemysł, transport, mieszkalnictwo i usługi oraz rolnictwo.

4. Ochrona klimatu a nowe państwa członkowskie UE

Przyjęte przez UE strategie dotyczące ochrony klimatu były trudne do zaakceptowania przez nowe państwa członkowskie, w tym Polskę. Jak pisze D. Buchan, kraje te niechętnie zaakceptowały zmiany, postrzegając je jako zadania nieadekwatne dla krajów w fazie transformacji i rozwoju, które to zadania powinny być realizowane przez bogate kraje „starej” UE¹⁵. Kryzys gospodarczy lat 2009-2010 sprawił, że presja na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych ustała, ponieważ z powodu spowolnienia wzrostu gospodarczego cel redukcji emisji o 20% został już osiągnięty, a koszty dalszego ograniczania emisji o kolejne 10 punktów procentowych będą prawdopodobnie niższe niż zakładano. Jednakże UE oczekuje, że to właśnie nowe państwa członkowskie wniosą największy wkład w dalsze zmniejszanie emisji CO₂, ponieważ posiadają największe rezerwy w zakresie wzrostu efektywności energetycznej oraz większy potencjał w rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (lasy, gospodarstwa rolne, rzeki) w porównaniu z UE-15¹⁶. Tymczasem w nowych państwach członkowskich to nie kwestia ochrony klimatu, ale problem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego należy do priorytetów politycznych. W krajach takich jak Polska sprawą istotną jest maksymalizacja wykorzystania własnych zasobów węgla w celu ograniczenia importu gazu z Rosji oraz ropy naftowej. Podejście to znajduje się w wyraźnej opozycji do priorytetów UE. Ważną kwestią pozostaje również tempo wzrostu gospodarczego. Nowe państwa członkowskie obawiają się, że wprowadzanie nowoczesnych technologii związanych z przejściem do gospodarki niskoemisyjnej osłabi tempo wzrostu PKB, a w konsekwencji odsunie moment dogonienia pod względem rozwoju gospodarczego krajów „starej” piętnastki. Ponadto według rządów krajów Europy Środkowo-Wschodniej istnieje niebezpieczeństwo, iż uzależnienie od dostaw gazu z Rosji zostanie zastąpione uzależnieniem od dostarczenia nowoczesnych technologii z takich krajów jak Niemcy. Samo stosowanie nowych technologii, np. instalacja wiatraków, nie generuje nowych miejsc pracy¹⁷.

Nowe państwa członkowskie poczyniły pewne postępy w zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych, jednak w dużym stopniu wynika to z przekształceń strukturalnych, co skutkowało spadkiem produkcji w takich sektorach, jak przemysł chemiczny. Nie zanotowano istotnego wzrostu efektywności energetycznej, ponadto załamanie produkcji w niektórych gałęziach i związany z tym spadek emisji był

¹⁵ D. Buchan, *Eastern Europe's energy challenge: meeting its EU climate commitments*, The Oxford Institute for Energy Studies, EV 55, July 2010, s. 3.

¹⁶ Tamże, s. 4.

¹⁷ Tamże, s. 7.

kompenzowany znacznym wzrostem zapotrzebowania na energię w sektorze transportu¹⁸. Przykładowo w Polsce w latach 1998-2007 emisje w sektorze transportu wzrosły o 73,4%¹⁹. Fundusze strukturalne, które mogłyby finansować przekształcenia sprzyjające ochronie klimatu, zostały w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wykorzystane na budowę dróg, co generuje jeszcze wyższy poziom emisji CO₂. Jak podaje D. Buchan, z ok. 65 mld euro przyznanych Polsce w ramach polityki regionalnej na lata 2007-2013 tylko niewiele ponad 2 mld zostanie przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej i rozwój pozyskiwania energii odnawialnej²⁰. Zmiany w europejskim systemie handlu emisjami, które mają być wprowadzone od 2012 r., przewidują rozdział uprawnień poprzez system aukcyjny lub przyznawanie ich na podstawie najbardziej wydajnych technik. Oznacza to, że przedsiębiorstwa w nowych państwach członkowskich będą musiały kupować więcej nowych w porównaniu do krajów „starej” UE.

5. Polityka klimatyczna Polski w kontekście redukcji emisji gazów cieplarnianych

Polska wśród nowych państw członkowskich UE będzie miała największy problem z wypełnieniem zobowiązań wynikających z polityki klimatycznej UE. W Polsce 46% emisji gazów cieplarnianych pochodzi z sektora energetycznego, a ponad 90% energii energetycznej jest wytwarzane z węgla kamiennego i brunatnego. Ponadto kraj nie posiada elektrowni jądrowych, a udział gazu i energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym jest dużo niższy niż średnia UE²¹. Pozostałe sektory, które odpowiadają za ponad 80% emisji, to przemysł (17%), transport (9,7%) i gospodarstwa domowe (8,2%)²².

W sektorze energetycznym do kluczowych wyzwań związanych z ograniczeniem emisji zalicza się²³:

- rozwiązanie problemu wzrostu zapotrzebowania na energię i związany z tym wzrost emisji gazów cieplarnianych (można wykorzystać np. kogenerację, a przede wszystkim rozwijać energetykę bazującą na źródłach odnawialnych),
- niską efektywność (rozwiązanie to np. rozwój inteligentnych sieci przesyłowych),
- uzależnienie od węgla (rozwiązanie to wdrożenie czystych technologii węglowych, rozwój energetyki jądrowej i wykorzystanie alternatywnych źródeł w postaci np. gazu łupkowego),

¹⁸ Tamże, s. 27.

¹⁹ K. Blusz, A. Hinc, J. Brodzikowski, wyd. cyt., s. 42.

²⁰ D. Buchan, wyd. cyt., s. 41.

²¹ K. Blusz, A. Hinc, J. Brodzikowski, wyd. cyt., s. 40.

²² Tamże, s. 47.

²³ Tamże, s. 49-52.

- dekapitalizację majątku sektora energetycznego i infrastruktury przemysłowej (rozwiązaniem może być modernizacja finansowana z przychodów z handlu emisjami w ramach Europejskiego Systemu Handlu Emisjami oraz środków z budżetu UE w latach 2014-2020).

W związku z uzależnieniem Polski od węgla jako podstawowego surowca energetycznego Polska nie była zwolennikiem pakietu energetyczno-klimatycznego, który wszedł w życie w roku 2009. Zdołała jednak uzyskać pewne ustępstwa, m.in. zezwalające na stopniowe przejście do systemu aukcyjnego w przypadku uprawnień do emisji, prawo do wzrostu emisji w sektorach nie podlegających systemowi handlu uprawnieniami oraz zobowiązanie do mniejszego wzrostu udziału źródeł odnawialnych w produkcji energii. Mimo tych koncesji Polska będzie musiała dostosować się do polityki klimatycznej UE, zwłaszcza że wraz z rozwojem gospodarczym kraju nie będzie można liczyć na kolejne okresy przejściowe.

W raporcie pt. *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030* stwierdzono, że w Polsce istnieje znaczny potencjał redukcji emisji, ale jego realizacja będzie dużym wyzwaniem²⁴. 70% całego potencjału redukcji emisji pochodzi z poprawy wydajności energetycznej i wykorzystania niskoemisyjnych źródeł energii. Wymagane dodatkowe inwestycje związane z redukcją emisji do roku 2030 szacuje się na 0,9% PKB rocznie, przy średnim koszcie redukcji emisji około 10 euro na tonę CO₂. Istotna jest przy tym kwestia szybkości działania. Z raportu wynika, że jeżeli Polska o 5 lat opóźni kluczowe decyzje dotyczące struktury źródeł paliw w energetyce, zdolność do zrealizowania pełnego potencjału redukcji znacznie się obniży²⁵. Wobec powyższych faktów kluczową kwestią jest jakość i zakres polskiej polityki klimatycznej.

Dokumentem podstawowym formułującym publiczną politykę ekologiczną jest *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*. Dokument ten określa cele, priorytety i kierunki działań polskiej polityki ekologicznej. W zakresie instrumentów sprzyjających ochronie klimatu do najważniejszych zaliczyć należy: system handlu uprawnieniami do emisji CO₂, standardy emisji z instalacji, obowiązek wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń, programy ochrony powietrza, system oceny jakości powietrza, system opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów oraz administracyjne kary pieniężne²⁶.

Obecnie obowiązującym dokumentem w zakresie polityki klimatycznej jest *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020* przyjęty przez Radę Ministrów w 2003 r. Dokument ten został opracowany jako odpowiedź Polski na zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto

²⁴ *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030. Podsumowanie*, McKinsey&Company 2009.

²⁵ Tamże, s. 20.

²⁶ *Piąty raport rządowy dla Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu*, Ministerstwo Środowiska oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, Warszawa 2010, s. 40.

oraz perspektywę przystąpienia do UE. Jako cel długoterminowy wskazano redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% w roku 2020 w stosunku do roku 1988.

Jednym z najbardziej istotnych dokumentów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych ma być Narodowy Program Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych. Jest on obecnie w fazie opracowania. W uzasadnieniu do założeń programu podkreślono, że ma on być nie tylko sposobem wdrożenia polityki klimatycznej UE, ale także ma umożliwić Polsce aktywną rolę w wyznaczaniu europejskich i światowych celów redukcji emisji²⁷. Za horyzont czasowy wdrożenia dokumentu przyjęto rok 2050; program ma mieć charakter horyzontalny, a nie sektorowy. Wśród projektowanych działań zaproponowano m.in. lepszą egzekucję regulacji prawnych, budowanie spalarni odpadów komunalnych, wsparcie zielonych kredytów hipotecznych, wyższe standardy nowych budynków, budowę farm wiatrowych, biogazowi, wytwarzanie urządzeń dla odnawialnych źródeł energii, tworzenie systemu zachęt do używania transportu publicznego, wprowadzenie transportu ekologicznego, termoizolację budynków administracji publicznej, standaryzację ekoroelnictwa, kampanie społeczne i programy edukacyjne, promocję polskich technologii za granicą, budowę elektrowni jądrowej i upowszechnienie programów optymalizujących zużycie energii.

Największy niepokój budzi zapisany w programie postulat, że zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych będzie możliwe bez rezygnacji z korzystania z zasobów węgla, co w dłuższej perspektywie nie jest możliwe. Takie podejście może być efektem obawy rządu przed protestami nadal silnego lobby węglowego. Dokument nie akcentuje także konieczności przemian strukturalnych w sektorze energetycznym, a wiele proponowanych działań ma niewielkie znaczenie dla redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce. Brakuje odpowiednich bodźców do wprowadzania standardów technicznych i norm podnoszących wydajność energetyczną, a także zachęt do rozwoju i stosowania niskoemisyjnych technologii czy też relatywnie nowych technologii, jak silniki hybrydowe czy świetlówki LED.

Dokumentem, który ściśle wiąże się z polityką klimatyczną jest *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, przyjęty w listopadzie 2009 r. Do priorytetów polityki energetycznej zaliczono m.in. poprawę efektywności energetycznej, rozwój energetyki jądrowej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. W celach szczegółowych działaniach uwzględniono m.in. stymulowanie rozwoju kogeneracji, przygotowanie i wdrożenie programu polskiej energetyki jądrowej, wypracowanie ścieżki dochodzenia do osiągnięcia 15% udziału odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii finalnej w roku 2020, rozwój technologii wychwytywania i magazynowania dwutlenku węgla, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

²⁷ Założenia Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, czerwiec 2010.

Wydaje się, że powyższy dokument stanowi krok w dobrym kierunku, jeżeli chodzi o wypełnienie zobowiązań wynikających z polityki klimatycznej UE. Z drugiej strony brak w nim wyraźnej deklaracji dotyczącej zmniejszenia wykorzystania węgla w produkcji energii. Można jednak wnioskować, że w długim okresie po wybudowaniu elektrowni jądrowej oraz zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii taki proces się stopniowo dokona. Jednakże Polska nie rezygnuje z budowy kolejnych elektrowni węglowych, próbując włączyć je do systemu bezpłatnych uprawnień do emisji i korzystając w tym celu z luk w prawie UE²⁸.

6. Podsumowanie

Polityka UE w zakresie ochrony klimatu staje się coraz bardziej rozbudowana i restrykcyjna. Jej wdrożenie wiąże się z przejściem do nowego typu gospodarki, która oparta jest na wykorzystaniu nowych technologii oraz nowych „zielonych” miejsc pracy. Działania te zostały podniesione do rangi priorytetów i umieszczone w Strategii 2020, co pozwala przypuszczać, że UE będzie się starała je konsekwentnie realizować. Tymczasem, jak do tej pory, Polska z opóźnieniem reaguje na przyjęte w Brukseli postanowienia. Słabością polskich dokumentów programowych jest niedostateczne określenie celów i działań. Rząd boi się też najwyraźniej przeciwstawić silnym grupom nacisku, takim jak lobby górnicze, i unika dyskusji na temat stopniowej rezygnacji z węgla jako podstawowego źródła energii, ale też emisji gazów cieplarnianych. Wydaje się, że polska prezydencja w Radzie UE może być szansą na uzyskanie nie tyle dalszych ustępstw w realizacji polityki klimatycznej UE, co przypuszczalnie nie spotkałoby się z pozytywnym odbiorem, ile na pozyskanie odpowiednich środków finansowych w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 na zmiany strukturalne, zwłaszcza w sektorze energetycznym.

Literatura

- Blusz K., Hinc A., Brodzikowski J., *W kierunku niskoemisyjnej strategii gospodarczej dla Polski. Energia i klimat pomiędzy Keynesem a Hayekiem?*, demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2011.
- Buchan D., *Eastern Europe's energy challenge: meeting its EU climate commitments*, The Oxford Institute for Energy Studies, EV 55, July 2010.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, COM (2007) 225 final.

²⁸ Jak donosi EurActiv.pl, Polska rozpoczęła ofensywę zmierzającą do szerokiej reinterpretacji „fizycznie rozpoczętych” fabryk, aby objąć nią również elektrownie w fazie przygotowań do budowy, co oznaczałoby zwolnienie ich z obowiązku zakupu uprawnień do emisji. Więcej na ten temat: <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artukul/unijne-przepisy-dotycze-dwutlenku-wgla-hamuj-polskie-plany-w-zakresie-budowy-nowych-elektrowni-wglowych-002529>, dostęp: 29 kwietnia 2011 r.

- <http://www.eea.europa.eu/pl/themes/climate/about-climate-change>, 26.04. 2011.
- <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artikul/unijne-przepisy-dotyczce-dwutlenku-wgla-hamuj-polskie-plany-w-zakresie-budowy-nowych-elektrowni-wglowych-002529>, 29.04. 2011.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitety Regionów. Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, Bruksela 26.1.2011 r. KOM (2011) 21, wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitety Regionów. Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Bruksela, 8.3.2011, KOM (2011) 112, wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009, Bruksela, dnia 24.07.2009, KOM(2009) 400 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.
- Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030. Podsumowanie*, McKinsey&Company 2009.
- Piąty raport rządowy dla Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu*, Ministerstwo Środowiska oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, Warszawa 2010.
- Report of the Green Growth Strategy: Implementing our commitment for a sustainable future*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 27-28 May 2010, C/MIN (2010)5, OECD.
- Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*, Council of the European Union, 10917/06, Brussels, 26 June 2006.
- Smarter and Cleaner. Consuming and producing sustainably*, European Commission, European Communities 2009.
- Stern Review: The Economics of Climate Change, 2006.
- Założenia Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, czerwiec 2010.

COUNTERACTING CLIMATE CHANGES ON THE EU LEVEL AND POLISH CLIMATE POLICY

Summary: One of the basic challenges related to sustainable development is to restrain climate changes and reduce their negative impacts on the society and environment. The setback of climate changes is possible only under condition of greenhouse gases emissions reduction. The EU climate policy should contribute to this process. The paper investigates the latest EU decisions in this area. Then the Polish situation is analyzed as well as the Polish climate policy being an answer to challenges related to the transformation to low carbon economy.

Keywords: EU climate policy, low carbon economy sustainable development, greenhouse gases emissions.