

WI WARSAW
INSTITUTE

— RAPORT SECJALNY —

18/12/2024

ZIELONY ŁAD: KROK KU LEPSZEMU?

LILIANA ŚMIECH

Zmiany klimatyczne to fakt potwierdzony naukowo, zaś ich następstwa niosą ze sobą poważne konsekwencje dla ekosystemów, gospodarek państw oraz ludności. Obecnie kraje na całym świecie podejmują szereg działań mitygacyjnych, a prym w tym zakresie wiedzie Unia Europejska, głównie za sprawą Europejskiego Zielonego Ładu, czyli pakietu inicjatyw politycznych, które mają skierować Unię Europejską na drogę transformacji ekologicznej i w ostatecznym rozrachunku osiągnąć neutralność klimatyczną. Jednak czy nowa polityka unijna ma sens w praktyce?

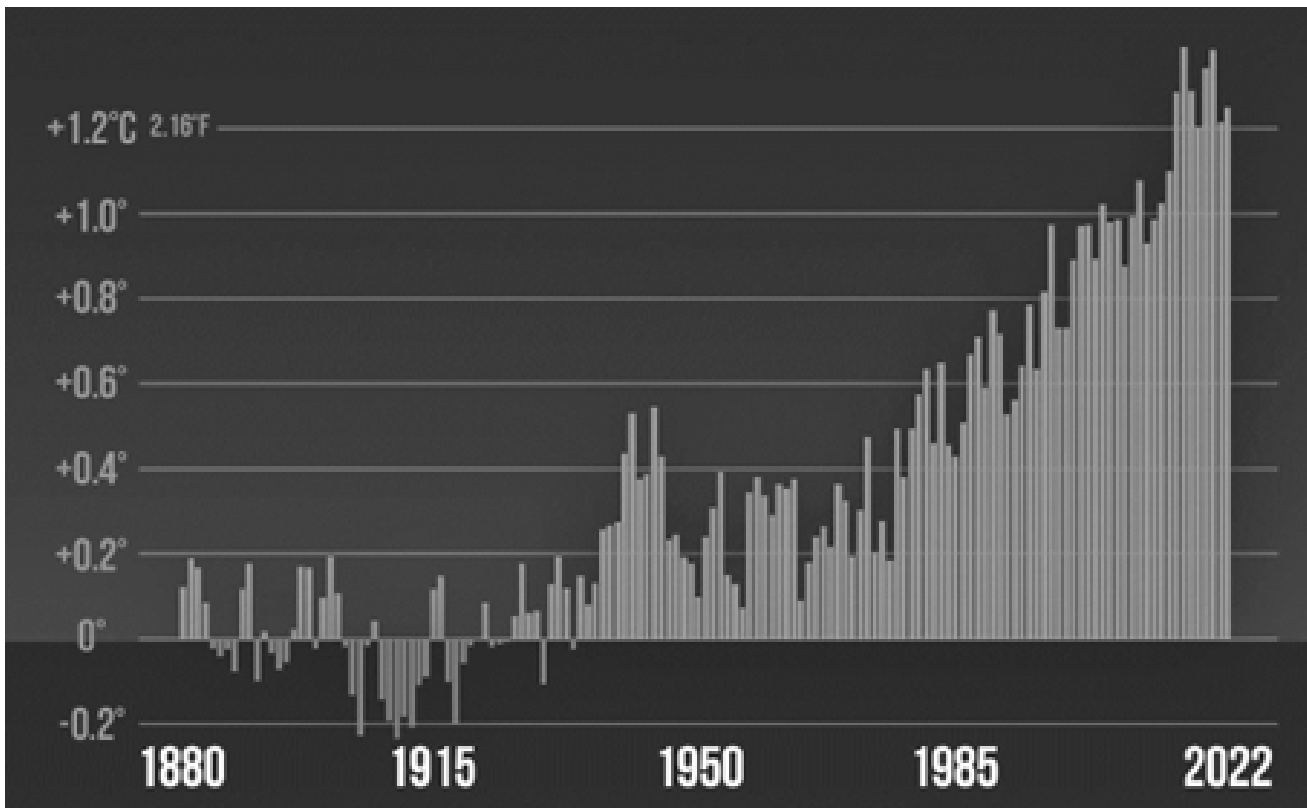
Zmiany klimatyczne w praktyce: tendencje i dane

Właściwa definicja klimatu musi uwzględniać pięć kluczowych aspektów. Przede wszystkim powinna być skonstruowana tak, by umożliwić naukowcom analizę danych i identyfikację zmian klimatycznych na różnych etapach czasu. Ponadto powinna być wystarczająco precyzyjna, by uwzględnić unikalne cechy różnych okresów w historii Ziemi, w tym epoki lodowcowej i czasów współczesnych. Klimat należy także definiować obiektywnie, bowiem jest on zjawiskiem naturalnym, którego nie można w pełni pojąć bądź zmierzyć. Definicja klimatu powinna być na tyle uniwersalna, by móc ją zastosować do badania zjawisk występujących dawniej i dziś,

a także analizować kierunki rozwoju w przeszłości. Wreszcie, definicja klimatu powinna być tak sformułowana, aby można ją było analizować w sposób naukowy, bez wątpliwości wynikających z braku precyzyjnych danych lub użycia pojęć, które nie mają podstaw naukowych¹.

Niniejszy wykres obrazuje odchylenie średnich wartości temperatury w latach 1881–1910 od wartości zanotowanych w latach 1880–2022. Jasnym kolorem zaznaczono temperatury powyżej, natomiast ciemnym poniżej średniej temperatury z początków epoki przemysłowej. Dane klimatyczne pochodzą z bezpośrednich

1. Werndl, C. (2016). On defining climate and climate change. *The British Journal for the Philosophy of Science*, s. 341-342 [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]



WYKRES ANOMALIE ŚREDNIEJ GLOBALNEJ TEMPERATURY, ODCHYLENIA OD WARTOŚCI Z LAT 1881-1910

ŹRÓDŁO: CLIMATE CENTRAL; DANE: NASA GISS AND NOAA NCEI. GLOBAL TEMPERATURE ANOMALIES AVERAGED AND ADJUSTED TO EARLY INDUSTRIAL BASELINE (1881-1910) [HTTPS://WWW.CLIMATECENTRAL.ORG/CLIMATE-MATTERS/2022-IN-REVIEW-GLOBAL-TEMPERATURE](https://www.climatecentral.org/climate-matters/2022-in-review-global-temperature) [DOSTĘP: 26 MARCA 2023 R.]

pomiarów, zdjęć satelitarnych, stacji naziemnych oraz historycznych danych z archiwów paleoklimatycznych. Badacze wykorzystują naturalne wskaźniki środowiskowe m.in. słoje drzew, szkielety koralowców, lodowce oraz osady jeziorne, by odtworzyć klimat, który panował na Ziemi na przestrzeni dziejów oraz zrozumieć przyczyny zmian klimatycznych sięgające nawet miliony lat wstecz, a więc o wiele dalej niż pozwalają na to zebrane dane instrumentalne. Analiza tych informacji pozwala nakreślić zmiany zachodzące w atmosferze, oceanach

i na powierzchni Ziemi w dłuższej perspektywie czasowej². Mając na uwadze kontekst naukowy, należy podkreślić, że Unia Europejska stoi przed olbrzymim wyzwaniem, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.

Zmiany klimatyczne można dostrzec już dziś i szacuje się, że będą one postępować w przyszłości. Ich tempo zależy od emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

2. Climate Change Knowledge Portal, What is Climate Change? <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/overview> [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

Polityka klimatyczna UE: ewolucja bez rewolucji?

Na przestrzeni dekad polityka środowiskowa UE ulegała znaczącym przeobrażeniom w odpowiedzi na nowe osiągnięcia naukowe i zmieniające się uwarunkowania polityczne. Na początku integracji europejskiej kwestie środowiskowe odgrywały marginalną rolę – skupiano się bowiem na realizowaniu celów politycznych i gospodarczych. Ustanawiano wówczas wspólny rynek oraz stawiano na pogłębianie partnerstwa pomiędzy państwami Unii. Dopiero w latach 70. UE zaczęła dostrzegać konieczność łączenia wzrostu gospodarczego z troską o środowisko, dzięki czemu kwestie ochrony środowiska trafiły na europejską agendę.

Na początku lat 70. problemy ekologiczne spowodowały, że Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) zrewidowała dotychczasowe podejście, uwzględniając w swojej polityce również ochronę środowiska, obok celów gospodarczych. Ważnym krokiem w kierunku ochrony środowiska było przyjęcie pierwszego unijnego programu działań w zakresie środowiska (EAP), który obejmował lata 1973-1976. Warto dodać, że w latach 70. i 80. uchwalono kolejne plany działań na rzecz środowiska. Początkowo do obszarów priorytetowych zaliczały kontrolę zanieczyszczeń oraz ochronę środowiska, a tym samym stanowiły załączek późniejszej, o wiele bardziej kompleksowej polityki UE w dziedzinie środowiska³.

Szczególne znaczenie miał pierwszy EAP, bowiem wprowadził koncepcję jednolitej polityki środo-

wiskowej dla całej ówczesnej Wspólnoty Europejskiej i zarazem podkreślał konieczność oceny wpływu sektorów takich jak przemysł i rolnictwo na środowisko naturalne. Ponadto w dokumencie postulowano wprowadzenie przejrzystych ram zrównoważonego rozwoju na długo przed tym, jak termin ten wszedł do powszechnego użytku.

Zgodnie z zapisami drugiego (1977–1981) i trzeciego (1982–1986) EAP rozszerzono zakres polityki środowiskowej UE i zachęcono kraje członkowskie do podjęcia działań na rzecz walki z zanieczyszczeniem powietrza oraz wód, ochrony różnorodności biologicznej oraz prowadzenia zrównoważonej gospodarki odpadami. Trzeci EAP zakładał wprowadzenie jednolitych przepisów ochrony środowiska we wszystkich państwach członkowskich, by zapobiegać potencjalnym perturbacjom rynkowym. Nowe przepisy świadczyły o tym, że europejscy decydenci dostrzegli korelację pomiędzy ochroną środowiska i polityką gospodarczą⁴.

W latach 80. kwestia ochrony środowiska urosła do rangi priorytetu państw ówczesnej wspólnoty. Świadczyły o tym założenia czwartego EAP, który obowiązywał w latach 1987–1992 i którego priorytetem była kontrola zanieczyszczeń w krajach UE, racjonalna polityka gospodarowania zasobami oraz rola rynku w działaniach na rzecz środowiska naturalnego.

Punkt zwrotny w polityce klimatycznej UE nastąpił na początku lat 90., co wynikało głównie

3. EUR-lex, Environment, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/environment.html> [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

4. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies, C. Hey, 2007, http://aei.pitt.edu/98675/1/environ_policies...pdf [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

z silnego naukowego konsensusu na temat globalnego ocieplenia. Większość klimatologów orzekła wówczas, że klimat Ziemi się ociepla i jest to spowodowane głównie przez aktywność człowieka. Oceny te potwierdzają i popierają stanowisko Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). To skłoniło Radę Europejską do wdrożenia skutecznej polityki środowiskowej w 1990 r.⁵. W raporcie potwierdzono, że działalność człowieka przyczynia się do wzrostu emisji gazów cieplarnianych, w szczególności dwutlenku węgla, metanu i podtlenku azotu.

Protokół z Kioto, podpisany w 1997 r., wyszczególnił zobowiązania państw uprzemysłowionych do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za globalne ocieplenie. UE odegrała kluczową rolę w wyznaczaniu prawnie wiążących celów zmierzających do redukcji emisji – zgodnie z przyjętym porozumieniem państwa wspólnoty zobowiązały się do osiągnięcia do 2012 r. redukcji o 8 proc. emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomami z 1990 r. Porozumienie to dało początek polityce klimatycznej UE i jednocześnie stanowiło pierwsze formalne zobowiązanie europejskiej wspólnoty do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych⁶.

Europejski Program Zmian Klimatu – powołany przez Komisję Europejską po raz pierwszy w 2000 r. – okazał się kluczowym elementem unijnej polityki w sprawie zmian klimatycznych. W dokumencie wyznaczono szereg ambitnych celów w zakresie efektywności energetycznej, energii odnawialnej oraz handlu uprawnieniami do emisji CO₂⁷.

W 2005 r. powstał Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Jego celem jest limi-

townie ilości gazów cieplarnianych, które mogą być emitowane przez energochłonne sektory przemysłu.⁸ UE określa całościowy pułap uprawnień do emisji, a przedsiębiorstwa uprawnienia te mogą dostawać lub nabywać. Pułap jest sukcesywnie obniżany, tak by ilość emisji stopniowo malała. Z narzędziem tym początkowo wiązano spore nadzieje, bowiem oczekiwano, że pobudzi innowacyjność, inwestycje w zielone technologie oraz znacząco zmniejszy emisję gazów cieplarnianych.

Niemniej z biegiem czasu obecna koncepcja EU ETS okazała się niezwykle podatna na mechanizmy spekulacyjne, a co za tym idzie – nie w pełni wpisywała się w swoje pierwotne założenia. System EU ETS miał służyć finansowaniu walki ze zmianami klimatycznymi oraz zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych, aczkolwiek handel i spekulacje certyfikatami ETS doprowadziły do wzrostu cen energii. UE dostrzegła także potencjał odnawialnych źródeł energii, które mogą zapewnić krajom wspólnoty bezpieczeństwo energetyczne i jednocześnie minimalizować negatywne oddziaływanie na środowisko.

W 1993 r. zainaugurowano program Altener, który miał wspomagać badania związane z wykorzystywaniem odnawialnych i alternatywnych źródeł energii. Projekt trwał do roku 1997. W 2008 r. UE zobowiązała się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20 proc. do 2020 r., zwiększenia do 20 proc. udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii oraz poprawy efektywności energetycznej o 20 proc. Cele te zawarto w pakiecie klimatyczno-energetycznym UE, co stanowiło duży krok w kierunku zrównoważonej energetyki.

5. Climate Policy Info Hub, Andreas Prah, Elena Hofmann, European Climate Policy - History and State of Play, 2014, <http://climatepolicyinfohub.eu/european-climate-policy-history-and-stateplay#:~:text=Climate%20policies%20in%20EU,implemented%20the%20and%2C%20revised%20over%20time> [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

6. Eurostat, Glossary:Kyoto Protocol, 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Kyoto_Protocol [dostęp: 11 grudnia 2024 r.]

7. European Commission, Climate Action, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-change-programme_en#documentation [dostęp: 11 grudnia 2024 r.]

8. European Commission, EU Emissions Trading System (EU ETS), https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en [dostęp: 11 grudnia 2024 r.]

Z kolei nadrzędnym celem przyjętego w 1991 r. programu SAVE⁹ oraz dyrektyw w sprawie efektywności końcowego użytkowania energii i usług energetycznych z 2006 r. było osiągnięcie uzasadnionej ekonomicznie poprawy efektywności końcowego użytkowania energii w sektorach takich jak transport, przemysł oraz mieszkalnictwo. O ile w niektórych obszarach poczyniono znaczne postępy, o tyle realizacja kolejnych, równie ambitnych celów wymagała sporych nakładów finansowych oraz przyjęcia odpowiednich ram prawnych we wszystkich krajach członkowskich.

Gdy w 2020 r. zbliżał się termin realizacji celów 20-20-20 europejscy politycy skupili się na opracowaniu strategii długoterminowej. Zgodnie z założeniami przyjętego w 2011 r. planu¹⁰ działania w zakresie energii do 2050 r. Rada Europejska zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95 proc. do 2050 r. Plan ten niejako stanowił załączek późniejszego Zielonego Ładu.

W 2014 r. UE zadeklarowała, że do 2030 r. zmniejszy emisję gazów cieplarnianych o co najmniej 40 proc. w stosunku do poziomu z 1990 r. Cel ten zawarto w dokumencie Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, tzw. Pakiecie zimowym¹¹, który ogłoszono w 2016 r. W ramach działań objętych pakietem przyjęto szereg dokumentów. Mają one umożliwić spełnienie do 2030 r. głównych unijnych założeń energetycznych m. in.: osiągnięcie 32-proc. udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 32,5 proc. Tym samym UE potwierdziła swoje aspiracje, by osiągnąć neutralność klimatyczną, aczkolwiek kraje członkowskie stoją przed

nie lada wyzwaniem, jakim jest stopniowa rezygnacja z paliw kopalnych na rzecz czystej energii.

Przyjęty w 2019 r. Europejski Zielony Ład podtrzymuje wcześniejszą agendę środowiskową UE, aczkolwiek w tym przypadku nasuwa się wiele pytań, czy jego założenia aby na pewno są wykonalne i czy mogą realnie przeciwdziałać zmianom klimatycznym.

Walka z zmianami klimatycznymi wymaga z jednej strony zgłębienia tego zagadnienia od naukowej strony, a z drugiej, co ważniejsze, konkretnej i ukierunkowanej agendy politycznej. Koncepcja Zielonego Ładu, flagowego projektu Komisji Europejskiej, dość ambitnie zakłada, że do 2050 r. UE stanie się pierwszym w świecie obszarem neutralnym klimatycznie. Europejscy przywódcy niewątpliwie mieli dobre intencje, niemniej tym samym nasuwa się szereg pytań co do wykonalności i następstw nowej unijnej strategii.

UE odpowiada za jedynie 7 proc. całościowej emisji dwutlenku węgla na świecie, co oznacza¹², że plany obniżenia pułapu emisji mogą mieć poważne implikacje dla gospodarki i jednocześnie w żaden sposób nie zahamować zmian klimatycznych. O wiele bardziej niż na praktycznych rozwiązaniach Europa skupia się dziś na ideach, co w ostatecznym rozrachunku może negatywnie wpłynąć na przemysł, życie milionów obywateli i osłabić konkurencyjność UE na tle innych światowych gospodarek.

9. European Commission, Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency, <https://cordis.europa.eu/article/id/720-specific-actions-for-vigorous-energy-efficiency-save> [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Energy Roadmap 2050 [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

11. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and The European Investment Bank, Clean Energy For All Europeans COM/2016/0860 final [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

12. Global Carbon Atlas. (2023). CO₂ emissions by region. <https://www.globalcarbonatlas.org> [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

Europejski Zielony Ład: szlachetne idee kontra niełatwa rzeczywistość

11 grudnia 2019 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zaprezentowała Europejski Zielony Ład – sztandarowy projekt, który miał całkowicie przeobrazić politykę klimatyczną i gospodarkę wspólnoty. „Dla Europy ta chwila jest porównywalna z lądowaniem człowieka na Księżycu” – mówiła wówczas szefowa KE. Nowa koncepcja strategiczna UE plasuje wspólnotę na pozycji lidera w walce ze zmianami klimatycznymi, bowiem proponuje model, który zakłada wzrost gospodarczego przy jednoczesnej trosce o środowisko naturalne¹³. W ocenie von der Leyen wzmocni to konkurencyjność UE i zarazem nada prowadzonej przez wspólnotę polityce wymiar moralny. Chociaż troska o środowisko i wzrost gospodarczy zdają się wzajemnie wykluczać i trudno zrównoważyć działania zmierzające w tym kierunku, polityka UE niewątpliwie zasługuje na uwagę. Ważne, by europejscy przywódcy obrali odważną strategię, która poprowadzi kraje UE

na drodze rozwoju i wyróżni je na arenie międzynarodowej. Niemniej sama idea nie wystarczy, bowiem potrzeba decyzji, które uwzględniają rzeczywiste uwarunkowania i możliwości.

Obawy co do Zielonego Ładu zauważyła sama szefowa KE. – “Nie znamy odpowiedzi na wszystkie pytania. Dziś dopiero wkraczamy na tę ścieżkę” – oświadczyła von der Leyen. Pięć lat po ogłoszeniu Zielonego Ładu wciąż nie ma odpowiedzi na wszystkie pytania. Ambitną w swoim założeniu koncepcję Zielonego Ładu krytykuje się głównie za to, że przedstawia sprawę ogólnikowo i nie zawiera całościowej oceny wpływu. Przeciwnicy Zielonego Ładu twierdzą także, że bez klarownego planu działania osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. jest niewykonalne. W ocenie wielu ekonomistów plan transformacji gospodarczej nie może opierać się jedynie na przesadnie optymistycznych założeniach.

13. European Commission, Press remarks by President von der Leyen on the occasion of the adoption of the European Green Deal Communication https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6749 [dostęp: 10 grudnia 2024 r.]

Konkurencyjność gospodarcza a Zielony Ład

Firmy z UE obecnie pozostają w tyle za swoimi globalnymi odpowiednikami, szczególnie tymi z USA i Chin. Tezę tę potwierdził były prezes Europejskiego Banku Centralnego oraz premier Włoch Mario Draghi w opublikowanym we wrześniu br. raporcie o konkurencyjności unijnej gospodarki. Krytycy Zielonego Ładu wskazują, że unijna polityka klimatyczna może niekoniecznie współgrać z ochroną konkurencyjności gospodarki. Rosnące koszty energii oraz dodatkowe regulacje prawne mogą zadziałać na niekorzyść europejskich przedsiębiorstw i osłabić konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw.

Wątpliwe także, by Zielony Ład zagwarantował Europie niezależność energetyczną. Zamiast uniezależnić kraje UE od aktorów takich jak Chiny sztandarowy program Komisji Europejskiej jeszcze bardziej uzależnia je od podmiotów zewnętrznych w sektorach odgrywających kluczową rolę w zielonej transformacji. Świadczy o tym fakt, że Europa jest obecnie w stu procentach zależna od chińskich dostaw strategicznych surowców krytycznych, które mają kluczowe znaczenie chociażby dla transformacji energetycznej. Warto zauważyć, że w tym przypadku rosną obawy o bezpieczeństwo i ciągłość łańcuchów dostaw.

Ponadto Chiny są największym na świecie producentem polikrzemu, głównego składnika do produkcji paneli fotowoltaicznych. Udział Chin w produkcji polikrzemu sięga niemal 90 proc., a to może znacząco spowolnić europejskie przejście na czystsza energię. Ten poziom koncentracji w globalnym łańcuchu dostaw stanowi znaczną podatność na zagrożenia, a Chinom daje dźwignię gospodarczą do tworzenia strategicznych zależności.

Chiny są także wiodącym producentem pojazdów elektrycznym. W 2023 r. niemal jedna trzecia akumulatorów do pojazdów elektrycznych sprzedanych we Francji i w Hiszpanii pochodziła z Chin, co dobitnie świadczy o tym, że Chiny mogą przejąć strategiczną kontrolę nad zieloną transformacją w Europie. Taki stan rzeczy może niepokoić, ponieważ UE z jednej strony promuje elektromobilność w krajach wspólnoty, a z drugiej sprowadza przeważającą większość zielonych technologii z jednego kierunku.

Chociaż Zielony Ład ma służyć osiągnięciu neutralności klimatycznej, to paradoksalnie pogłębia zależność UE od jednego państwa spoza Europy. Stanowi to zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Europy oraz jej podmiotowości. Stale

rośnie udział Chin w wolumenach importu strategicznych surowców krytycznych oraz zielonych technologii, co stoi w sprzeczności z forsowaną w ramach Zielonego Ładu zasadą niezależności energetycznej. Stwierdzenie, że za sprawą tak prowadzonej polityki Europa osiągnie niezależność energetyczną nie jest w pełni prawdziwe, bowiem nie uwzględnia realiów gospodarczych i geopolitycznych. Należy zrewidować ocenę następstw Zielonego Ładu, również tych niezamierzonych, i jednocześnie rozważyć alternatywne rozwiązania, które zapewnią Europie niezależność energetyczną oraz dywersyfikację źródeł dostaw energii.

Zielony Ład to inicjatywa odważna i niezwykle potrzebna w dzisiejszych czasach, ale należy bezwzględnie pamiętać o potencjalnych reperkusjach, do których należy nadmierne uzależnienie od zewnętrznych aktorów przy jednoczesnym obciążeniu rodzimej gospodarki. By móc osiągnąć swoje ambitne cele, UE musi skupić się na zróżnicowaniu łańcuchów dostaw, wprowadzić wyważone strategie gospodarcze oraz zadbać, by jej polityka uwzględniała złożoność wzajemnych powiązań na świecie.

WARSAW INSTITUTE

Warsaw Institute
ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska
office@warsawinstitute.org

© COPYRIGHT 2024 Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI - CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO
PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH PROO1A NA LATA 2018-2030.