

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.”

(COM(2015) 81 final)

(2015/C 383/11)

Sprawozdawca: Lutz RIBBE

Dnia 25 marca 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.”

[COM(2015) 81 final].

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 czerwca 2015 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 509. sesji plenarnej w dniach 1–2 lipca 2015 r. (posiedzenie z dnia 2 lipca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 193 do 12 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES oczekuje od stron negocjacji COP 21, że zawrą wreszcie ambitne i sprawiedliwe porozumienie, które będzie miało charakter wiążący. Poza nieznacznymi wyjątkami w pełni popieramy treść przedstawionego przez Komisję stanowiska negocjacyjnego. Niemniej krytycznie odnosimy się do tego, że UE wciąż nie pojęła do końca, że w tym procesie zasadniczą rolę musi odgrywać społeczeństwo obywatelskie.

1.2. Wszystkie strony ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu bez wyjątku muszą wziąć na siebie odpowiedzialność za realizację właściwego celu, czyli „osiągnięcia stabilizacji stężeń gazów cieplarnianych w powietrzu na poziomie, który zapobiega groźnej antropogenicznej⁽¹⁾ ingerencji w system klimatyczny”. Tylko wówczas będzie można zapobiec jeszcze większym szkodom dla człowieka, środowiska i dla przyszłych pokoleń.

1.3. Słuszna jest zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Większość państw powinna szybko wejść na drogę transformacji, rezygnując z kopalnych źródeł energii na rzecz większej zasobooszczędności i efektywności energetycznej oraz na rzecz energii odnawialnej. Te państwa, których udział w działaniach obciążających klimat jest obecnie znikomy, należy wspierać w tym, by ich rozwój zmierzał bezpośrednio ku gospodarce niskoemisyjnej. W tym zakresie duże możliwości mają europejskie przedsiębiorstwa i należy im tu zapewnić wsparcie polityczne. Należy zadbać o to, aby takie przekształcenia nie prowadziły do zubożenia ludności znajdującej się już poniżej progu ubóstwa. Powinno się raczej – i trzeba – wykorzystywać je skutecznie do tworzenia nowych bodźców gospodarczych, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, oraz do opracowania nowych, zdecentralizowanych, bezemisyjnych zakładów wytwarzania energii, które dadzą możliwości włączenia ludności lokalnej.

1.4. W związku z tym na konferencji COP 21 nie będą toczyć się klasyczne negocjacje na temat środowiska, lecz raczej chodzi o wypracowanie podstaw dla nowej gospodarki niskoemisyjnej o charakterze globalnym.

1.5. Takie procesy potrzebują liderów i Europa przez wiele lat z powodzeniem pełniła tę funkcję. Teraz jednak nie można już mówić o działaniu Europy w pojedynkę, jeśli chodzi o starania na rzecz ochrony klimatu. Wiele innych bloków gospodarczych dokonuje ogromnych inwestycji w proces transformacji energetycznej i w ekologiczne technologie, choć nie przekłada się to na ich aktywniejszą postawę w procesie negocjacji COP. W każdym razie walka o rynki perspektywiczne, jeśli chodzi o technologie ekologiczne – ważne dla ochrony klimatu – już dawno się rozpoczęła i w tej rywalizacji Europa będzie musiała wziąć udział – niezależnie od wyniku negocjacji COP 21 w Paryżu.

⁽¹⁾ Tzn. spowodowanej działalnością człowieka.

1.6. Istotne ekonomiczne warunki ramowe, które mogą prowadzić do ucieczki emisji lub ewentualnie do ucieczki niskoemisyjności, nie pojawiają się wśród tematów do negocjacji. Dlatego także poza negocjacjami w ramach UNFCCC trzeba stale mieć na uwadze kwestie klimatyczne oraz ich implikacje gospodarcze, społeczne i polityczne. EU musi na wszystkich poziomach opowiadać się np. za stworzeniem mechanizmów rynkowych, które sprawią, że w przypadku zagadnień dotyczących handlu światowego uwzględniany będzie czynnik emisji wygenerowanych w związku z określonym produktem.

1.7. EKES pragnie przypomnieć, że nie tyle same – miejmy nadzieję ambitne – wyniki negocjacji COP 21 uratują nasz klimat, lecz dopiero ich konsekwentna realizacja. A tego dokonają nie politycy, tylko obywatele. Politycy muszą wprawdzie zapewnić odpowiednie ogólne uwarunkowania, mając na względzie nie tylko skutki środowiskowe, lecz także konsekwencje gospodarcze i społeczne, jednak wytyczone cele wdraża społeczeństwo obywatelskie. Dlatego decyzje te muszą uzyskać akceptację społeczną i wsparcie przedsiębiorstw, związków zawodowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

1.8. Niestety rozmaite funkcje społeczeństwa obywatelskiego (zob. pkt 6) tylko zupełnie zdawkowo zostały wspomniane w dyskusjach w ramach COP, zaś UE nie podjęła żadnych wyraźnych działań, by to zmienić. Komunikat nie zawiera absolutnie żadnych konkretnych stwierdzeń na temat tego, jaką rolę powinno odegrać społeczeństwo obywatelskie. Nowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu nie da się – i nie powinno się – narzucać odgórnie, lecz należy ją realizować od podstaw w oparciu o akceptację ze strony większości obywateli poprzez aktywny dialog obywatelski z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów. EKES zaleca Komisji, Radzie i Parlamentowi Europejskiemu podjęcie intensywnego i ustrukturyzowanego dialogu, aby nie zmarnować obecnej w społeczeństwie gotowości do tworzenia nowych struktur, lecz by tę gotowość rozwijać. Tymczasem faktycznie prowadzona dotąd polityka UE w tej dziedzinie jest dużym rozczarowaniem. W tym kontekście EKES zaleca, aby Komisja zarówno stworzyła warunki strukturalne, jak i zapewniła niezbędne zasoby umożliwiające społeczeństwu obywatelskiemu współpracę ze wszystkimi zainteresowanymi stronami na zasadach równości i włączenia.

1.9. EKES podkreśla, że istniejące już technologie ograniczania emisji CO₂ oferują szanse o charakterze środowiskowym, gospodarczym i społecznym, które mogą prowadzić do powstania nowych miejsc pracy i rozwoju przedsiębiorczości na całym świecie.

2. Kontekst

2.1. 23 lata temu, w maju 1992 r., przyjęto w Nowym Jorku Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, w skrócie: UNFCCC). W artykule 2 przedstawiono cel konwencji, a mianowicie „osiągnięcie stabilizacji stężeń gazów cieplarnianych w powietrzu na poziomie, który zapobiega groźnej antropogenicznej⁽²⁾ ingerencji w system klimatyczny” oraz złączenie ewentualnych skutków.

2.2. Jeszcze tego samego roku na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio (UNCED) konwencję popisały 154 państwa. Weszła ona w życie w 1994 r. i obecnie obejmuje ona 196 państw stron.

2.3. Państwa te zbierają się co roku na tzw. światowym szczycie w sprawie zmiany klimatu – na konferencji stron (*Conference of Parties*, w skrócie: COP). Do tej pory nie zdecydowano o żadnych działaniach, które pozwoliłyby choć w przybliżeniu osiągnąć cele konwencji. Na razie uzgodniono tylko wiążące cele dla krajów uprzemysłowionych dotyczące pułapów emisji – dzięki protokołowi z Kioto przyjętemu na COP 3. Ale jak wiadomo protokół ratyfikowała tylko część krajów uprzemysłowionych.

2.4. Tymczasem jednak – po 21 latach negocjacji, kiedy poziom światowych emisji wzrósł o prawie 50 % (z 30,8 mld ton ekwiwalentu dwutlenku węgla w 1992 r. do 43,4 mld ton w 2011 r.)⁽³⁾, a negatywne skutki antropogenicznych zmian klimatu stają się coraz bardziej widoczne – nikt nie ma wątpliwości, że nadszedł już najwyższy czas na działanie.

⁽²⁾ Tzn. spowodowanej działalnością człowieka.

⁽³⁾ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/311924/umfrage/treibhausgasemissionen-weltweit/>

2.5. Niemal wszystkie badania naukowe wskazują, że nadal możliwe jest odpowiednie ograniczenie wzrostu temperatury. Trzeba jednak niezwłocznie zacząć wdrażanie odpowiednio ambitnych działań. Z badań wynika wprawdzie, że teoretycznie realizację celu można odroczyć w czasie, ale wówczas wiązałoby się to z nieproporcjonalnie większymi kosztami i ogromnymi szkodami dla milionów ludzi i dla gospodarki.

2.6. W konwencji nie zdefiniowano dokładnie pojęcia „niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”. W 2010 r. na COP 16 państwa strony osiągnęły polityczne porozumienie, że ograniczą globalny wzrost temperatury do 2 °C (a nawet do 1,5 °C) w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. Nie wskazano jednak przy tym naukowej podstawy, dzięki której ten uzgodniony cel polityczny miałby być osiągnięty.

2.7. Wszystkim podmiotom – zarówno politykom jak i społeczeństwu obywatelskiemu – EKES pragnie uzmysłowić, że już dziś mimo ocieplenia znacznie poniżej 2 °C wyraźnie widoczne są zakłócenia o poważnych konsekwencjach. Zatem górny pułap 2 °C nie powinien być takim celem, który należy po prostu zrealizować, tylko ostateczną granicą, przed którą trzeba zachować jak największy margines.

3. 21. konferencja stron UNFCCC w Paryżu

3.1. W grudniu 2015 r. w Paryżu odbędzie się konferencja COP 21. Zgodnie z deklaracjami ma tam wreszcie dojść do zawarcia globalnego porozumienia (*global deal*), czyli przyjęcia ambitnych, sprawiedliwych i **wiązących** postanowień dla **wszystkich** 196 państw stron. Te postanowienia miałyby wejść w życie w 2020 r.

3.2. Dotyczyłyby one:

- a) **przeciwdziałania zmianie klimatu**: państwa strony zobowiązały się przedstawić do końca marca 2015 r. Sekretariatowi UNFCCC swoje krajowe cele dotyczące ograniczenia emisji (*Intended Nationally Determined Contributions* (= INDC)), oparte na ambitnych założeniach i zdecydowanie wykraczające poza podejmowane dotąd wysiłki; suma tych celów, zwanych również „zaplanowanymi, ustalonymi na szczeblu krajowym wkładami”, ma wystarczyć do utrzymania globalnego wzrostu temperatury poniżej poziomu 2 °C; do 1 listopada 2015 r. ma być przedłożone sprawozdanie podsumowujące;
- b) działań w zakresie **przystosowania się do zmiany klimatu**;
- c) **uregulowań finansowych** dotyczących działań w zakresie przystosowania się i odszkodowań (*loss and damage*); chodzi tu m.in. o kwestię zadeklarowanych do 2020 r. środków wysokości 100 mld USD rocznie, czyli tego, z jakich źródeł będą one pochodzić oraz według jakich kryteriów i pod jakimi warunkami będą one rozdzielane;
- d) kwestii **transferu technologii** (z uwzględnieniem zagadnienia własności intelektualnej);
- e) przepisów dotyczących **nadzoru realizacji porozumienia**, m.in. pomiarów, sprawozdawczości, nadzoru i przejrzystości itp. ⁽⁴⁾ oraz, co szczególnie ważne,
- f) prawnych ram porozumienia, czyli **wiążącego charakteru postanowień**.

3.3. Należy ponadto ustalić, w jaki sposób wykorzystać czas pomiędzy podjęciem decyzji w grudniu 2015 r. a wejściem w życie w 2020 r. środków o charakterze wiążącym na konkretne działania w zakresie łagodzenia zmiany klimatu (*pre-2020 action*).

3.4. Rządy po raz pierwszy też będą zastanawiać się, w jaki sposób polityka na rzecz klimatu ma być wdrażana. EKES popiera obecne postulaty dotyczące konieczności przestrzegania praw człowieka i zapewnienia sprawiedliwego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, które utrzyma i stworzy godne miejsca pracy o wysokiej jakości.

3.5. UE zawarła swoje stanowisko i oczekiwania w związku z COP 21 w komunikacie „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.” ⁽⁵⁾. Zaproponowano m.in. by przyjętym tam ustaleniom nadać charakter wiążący poprzez opracowanie porozumienia z Paryża w formie protokołu do Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu. Miały on wejść „w życie jak tylko kraje emitujące łącznie 80 % obecnych emisji na świecie dokonają jego ratyfikacji”.

⁽⁴⁾ Już dziś państwa strony są zobowiązane do regularnego publikowania sprawozdań z informacjami o aktualnych emisjach gazów cieplarnianych oraz obserwowanych tendencjach.

⁽⁵⁾ COM(2015) 81 final z 25.2.2015.

3.6. Państwa strony zgadzają się co do tego, że obowiązuje **zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności**, czyli że **wszystkie** państwa strony, niezależnie od poziomu ich emisji, biorą na siebie odpowiedzialność. Jednak dokładny zakres odpowiedzialności należy zróżnicować według bardzo różnych czynników, np. historycznego i aktualnego poziomu emisji, siły gospodarki, sytuacji społecznej, stopnia dotknięcia zmianami itp.

4. Oczekiwania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego co do negocjacji COP 21

4.1. EKES wzywa wszystkie strony negocjacji w Paryżu, by zawarły wreszcie **prawnie wiążące** porozumienie. Zdecydowanie popiera stanowisko negocjacyjne UE przedstawione w komunikacie Komisji COM(2015) 81 final.

4.2. Podczas COP 21 należy dążyć do konsensusu, w ramach którego – zgodnie z polityką zapobiegania – zostaną podjęte dalekosiężne i ambitne decyzje z myślą o przyszłości. Decyzje te będą podstawą dla działań gospodarczych i społecznych przyszłych pokoleń oraz przyczynią się do złagodzenia cierpień tych, którzy już dziś zmagają się ze skutkami zmiany klimatu.

4.3. W związku z tym na konferencji COP 21 nie będą toczyły się klasyczne negocjacje na temat środowiska, lecz raczej chodzi o wypracowanie podstaw dla nowej gospodarki niskoemisyjnej o charakterze globalnym.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zasadę wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Każde państwo musi uznać swój zakres odpowiedzialności i nie może się przed nią uchylać ani chować się za plecami innych, ani też – co się już zdarzało – deklarować: „jesteśmy gotowi przyjąć na siebie odpowiedzialność, ale jak nam zapłacicie”.

Przeciwdziałanie zmianie klimatu

4.5. Komitet zwraca uwagę, że tylko wtedy można zapewnić odpowiednio niski w skali świata poziom emisji, gdy każdy mieszkaniec Ziemi średnio rocznie nie będzie emitował więcej niż 2 tony ekwiwalentu CO₂.

4.5.1. W Europie, gdzie średni poziom emisji na jednego mieszkańca rocznie wynosi około 9 ton ekwiwalentu CO₂, wartość tę osiągnięto by wraz z celem na 2050 r., a więc dopiero po redukcji tutejszych emisji o 80–95 %. Chiny (obecnie około 6 ton ekwiwalentu CO₂ na mieszkańca rocznie) musiałyby zmniejszyć swój aktualny poziom emisji na jednego mieszkańca o dwie trzecie, a jeszcze większych wysiłków musiałyby dokonać Stany Zjednoczone, gdzie wskaźnik ten wynosi obecnie 16,5 tony, czy aktualny rekordzista w skali świata – Katar (40 ton ekwiwalentu CO₂ na mieszkańca rocznie).

4.5.2. Z kolei w przypadku takich państw jak Mali (0,04 tony ekwiwalentu CO₂ na mieszkańca rocznie) czy Rwanda (0,06 tony) trudno oczekiwać redukcji emisji. EKES nie może zatem w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem Komisji, że potrzeba „znacznego i trwałego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przez wszystkie kraje”. Niemniej rozwój takich krajów powinien zmierzać bezpośrednio ku gospodarce niskoemisyjnej. W tym kontekście odpowiedzialność za politykę w dziedzinie klimatu, jeśli chodzi o przeciwdziałanie zmianie klimatu i przystosowanie się do jego zmiany, faktycznie jest wspólna, ale i wieloraka. Te państwa pilnie potrzebują wsparcia, co innowacyjnym przedsiębiorstwom otwiera liczne możliwości współpracy. Skorzystać na tym mogą zwłaszcza firmy europejskie, które mają (jeszcze) 40 % wszystkich patentów dotyczących zielonych technologii.

4.5.3. Należy zauważyć, że powyższe dane dotyczące emisji nie odzwierciedlają ogromnych różnic istniejących pomiędzy warstwami społecznymi w poszczególnych krajach ani tego, że emisje dwutlenku węgla powstające przy produkcji zalicza się krajom, w których towary zostały wyprodukowane, a nie państwom, w których się je wykorzystuje. Gdyby stosować odwrotną rachubę, bilans gazów cieplarnianych Chin byłby znacznie korzystniejszy, a bilans Niemiec – gorszy⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Uniwersytet Maryland, zob.: www.tagesschau.de/ausland/klimaindex104.html

4.6. Zdaniem EKES-u określenie zaplanowanych, ustalonych na szczeblu krajowym wkładów (INDC) jest zasadniczym elementem procesu COP 21. Dlatego poważne opóźnienia w przedkładaniu Sekretariatowi UNFCCC tych wkładów ⁽⁷⁾ jest bardzo niepokojącym sygnałem.

4.7. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że wcale nie jest pewne, że zwolennikom zdecydowanego w wymowie porozumienia COP 21 wśród 196 państw stron o bardzo różnych punktach wyjścia oraz niekiedy skrajnie różnym kontekście politycznym i kulturowym uda się osiągnąć taką solidarność dla przyszłych pokoleń ⁽⁸⁾.

4.8. Zresztą już negocjacje na temat pakietu klimatyczno-energetycznego UE do 2030 r., a więc swojego rodzaju COP na szczeblu unijnym, pokazały, że nawet w obrębie UE ledwo udaje się jednoznacznie określić zobowiązania poszczególnych krajów, czyli to, do czego dąży się na szczeblu COP 21. Dlatego EKES ubolewa, że w pakiecie klimatyczno-energetycznym UE do 2030 r. odstąpiono od określania wiążących wartości docelowych dla poszczególnych państw, gdyż utrudni to podział odpowiedzialności i realizację ogólnego celu dla całej Unii ⁽⁹⁾. Ustanowienie krajowych celów dotyczących redukcji emisji (INDC) dla państw członkowskich UE byłoby właściwym krokiem przed negocjacjami COP 21.

Przystosowanie się do zmiany klimatu, uregulowania finansowe i transfer technologii

4.9. Zróżnicowana odpowiedzialność oznacza także solidarność względem krajów ubogich i słabiej rozwiniętych, zwłaszcza jeśli chodzi o pomoc w budowie przyjaznej dla klimatu, zielonej gospodarki i o umożliwienie radzenia sobie ze szkodami spowodowanymi zmianą klimatu, które często właśnie w takie kraje uderzają najmocniej. Należy zadbać o to, aby takie przekształcenia nie prowadziły do zubożenia ludności znajdującej się już poniżej progu ubóstwa. Powinno się raczej – i trzeba – wykorzystywać je skutecznie do tworzenia nowych bodźców gospodarczych, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, oraz do opracowania nowych, zdecentralizowanych, bezemisyjnych zakładów wytwarzania energii, które dadzą możliwości włączenia ludności lokalnej.

4.10. Dlatego tak duże znaczenie ma kwestia finansów i transferu technologii. Już raz kraje słabiej rozwinięte spotkało duże rozczarowanie, gdy obiecanych środków na rzecz pomocy w rozwoju (0,7 % PKB) było w końcu zdecydowanie mniej niż deklarowano – takie sytuacje nie mogą się powtórzyć.

Wiążący charakter prawny porozumienia oraz monitorowanie jego realizacji

4.11. EKES popiera pogląd UE, że **prawnie wiążący charakter** porozumienia jest czynnikiem decydującym o zapewnieniu w skali globalnej równych warunków działania oraz o wdrożeniu niezbędnych decyzji.

4.12. Korzyści z **prawnie wiążącego porozumienia** obejmują m.in.:

- przekazanie przez rządy wyraźnego sygnału politycznego podmiotom gospodarki, inwestorom, ale także opinii publicznej, że gospodarka niskoemisyjna jest wspólnym celem całej społeczności międzynarodowej,
- zapewnienie długoterminowych i przewidywalnych ram, sprzyjających inwestycjom w technologie redukcji emisji oraz w technologie przystosowania się do zmiany klimatu w sposób racjonalny pod względem kosztów,
- jednoznaczne odwołanie się do przejrzystości i odpowiedzialności,
- udostępnienie środków inwestycyjnych na niezbędne działania, przez co stworzy się bezpośrednie powiązanie z gospodarką realną.

⁽⁷⁾ Zaplanowane, ustalone na szczeblu krajowym wkłady należało przedłożyć do końca marca 2015 r. Tymczasem do dnia 17 maja 2015 r. tylko Szwajcaria, UE, Norwegia, Meksyk, Stany Zjednoczone, Gabon, Rosja, Liechtenstein, Andora i Kanada przedstawiły swoje INDC.

⁽⁸⁾ Zob. <http://www.futurejustice.org/>

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii” (NAT/636), pkt 1.2 i 3.3.

4.13. Społeczeństwo obywatelskie oczekuje, że jego postulaty dotyczące sprawiedliwej transformacji (just transition), przy uwzględnieniu praw człowieka i praw pracowniczych, skutków społecznych, w tym odszkodowań (*loss and damage*) oraz kwestii związanych z przystosowaniem się do zmiany klimatu, zwłaszcza w najbardziej najsłabszych krajach, będą miały swoje miejsce w nowym światowym porozumieniu w sprawie klimatu.

4.14. Realizacja postanowień musi być absolutnie przejrzysta i możliwa do zweryfikowania, zaś państwa, które nie przestrzegają przyjętych ustaleń, nie powinny czerpać korzyści związanych z porozumieniem.

4.15. EKES zwraca uwagę, że propozycja Komisji, aby poprzez regularne przeglądy utrzymywać właściwą dynamikę, mogłaby umożliwić bardziej ambitne deklaracje w dziedzinie łagodzenia zmian klimatu przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych uwarunkowań poszczególnych krajów i zmieniających się zadań.

Oczekiwania co do roli UE w łagodzeniu zmiany klimatu na świecie

4.16. W ostatnich latach UE cieszyła się dobrą opinią na świecie, jeśli chodzi o kwestie łagodzenia zmiany klimatu. EKES za istotne uważa dalsze budowanie zaufania – nie tylko przy okazji negocjacji COP, ale także niezależnie od nich – poprzez aktywną politykę. Przy czym ambitna polityka przeciwdziałania zmianie klimatu nie może być nastawiona np. na zapewnienie korzystniejszej pozycji ekonomicznej względem innych krajów czy bloków gospodarczych.

4.17. UE powinna w dalszym ciągu postępować wiarygodnie i świecić dobrym przykładem. W tego typu negocjacjach i procesach zmian nie sposób obejść się bez pionierów i liderów w polityce i w gospodarce. Trzeba podkreślić, że UE tylko wtedy wiarygodnie może pełnić funkcję lidera, gdy udowodni, że polityka przeciwdziałania zmianie klimatu oraz pozytywny rozwój gospodarczy idą w parze.

4.18. Krzepiący jest fakt, że wiele środków, które najpierw – w atmosferze sporych kontrowersji – były wprowadzane w Unii, teraz przejmują także inne kraje świata. Jako przykład można podać środki zachęcające do wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, ale także system handlu uprawnieniami do emisji, który częściowo stosuje się nawet w Chinach.

4.19. EKES z uznaniem zauważa, że wysoka przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych Federica MOGHERINI poprzez plan działania na rzecz dyplomacji klimatycznej⁽¹⁰⁾ aktywnie podjęła w swej polityce problematykę przeciwdziałania zmianie klimatu. Ważnym i właściwym sygnałem jest także deklaracja przewodniczącego Komisji Jeana-Claude'a JUNCKERA, który pragnie uczynić EU światowym numerem 1 energii odnawialnej, i to nie tylko ze względu na cel przeciwdziałania zmianie klimatu, ale także po to, by tworzyć miejsca pracy i zwiększyć bezpieczeństwo dostaw energii.

4.20. UE może poszczycić się zatem pewnymi osiągnięciami o skali globalnej – pokazała m.in., że możliwe jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od wzrostu emisji. Żaden inny region gospodarczy na świecie nie emituje mniej gazów cieplarnianych w przeliczeniu na jednostkę PKB niż UE. Wiele europejskich przedsiębiorstw jest w awangardzie, jeśli chodzi o efektywność energetyczną i oszczędne gospodarowanie zasobami. Wynika to z osiągnięć technicznych, a więc z innowacyjności europejskich przedsiębiorstw, które musiały poradzić sobie ze stosunkowo rygorystycznymi przepisami unijnymi dotyczącymi ochrony środowiska.

4.21. Niemniej przed Europą jeszcze wiele zadań: samymi tylko innowacjami technicznymi nie uda się do roku 2050 osiągnąć zamierzonych redukcji CO₂, wynoszących od 80 do 95 %. Widać to choćby w dziedzinie transportu, gdzie korzyści z innowacji w technologiach dotyczących spalin zostały przynajmniej częściowo zniwelowane po prostu przez zwiększenie liczby pojazdów i dróg. Nieodzowne będą więc też zmiany strukturalne, czyli znacznie większa niż dotychczas spójność pomiędzy polityką przeciwdziałania zmianie klimatu a innymi obszarami polityki.

⁽¹⁰⁾ Plan działania na rzecz dyplomacji klimatycznej omawiany na posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych 19 stycznia 2015 r., 5411/15.

5. Przebieg negocjacji w ramach COP w ostatnich latach a rzeczywistość poza stołem negocjacyjnym

5.1. EKES już od wielu lat śledzi negocjacje w sprawie klimatu. Jest świadom, jak ogromne znaczenie miałyby pozytywne zakończenie negocjacji w Paryżu, niemniej zwraca uwagę, że ochronę klimatu zapewni tylko wdrażanie konkretnych działań, a nie same postanowienia.

5.2. Społeczności międzynarodowej z pewnością łatwiej byłoby dojść w Paryżu do porozumienia, gdyby przykładowo w pełni lub choć częściowo zrealizowano wspólne postanowienia z konferencji Rio + 20, takie jak stopniowe wycofanie szkodliwych i nieefektywnych subwencji dla paliw kopalnych, które zachęcają do marnotrawnej konsumpcji i są przeszkodą dla zrównoważonego rozwoju⁽¹¹⁾. Już wówczas dostrzeżono, że należy sięgać po instrumenty rynkowe, np. opodatkowanie emisji CO₂ i system handlu uprawnieniami do emisji, co EKES także uważa za zasadne⁽¹²⁾. W nowym dokumencie roboczym Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁽¹³⁾ oszacowano, że dotacje bezpośrednie i pośrednie przeznaczane co roku na świecie na paliwa kopalne wynoszą 5,3 bln USD (!), co oznacza, że każdego dnia wydatkowanych jest ponad 15 mld USD. Nawet postulowany ekofundusz klimatyczny w wysokości 100 mld USD rocznie nie wystarczy, by załagodzić negatywne skutki tych dotacji.

5.3. Jednak między obietnicami politycznymi a ich realizacją jest olbrzymi rozdział, co osłabia zaufanie społeczeństwa obywatelskiego co do skuteczności politycznych porozumień na szczeblu globalnym. Paryż nie może być kolejnym rozczarowaniem, lecz musi przynieść przełom.

5.4. Europa musi także dostrzec procesy, jakie dokonują się z dala od stołu negocjacyjnego COP – w realiach rzeczywistego wzrostu gospodarczego. Oto kilka przykładów:

- Na konferencji COP 20 w Limie Chiny i Kalifornia podpisały porozumienie, przewidujące ścisłą współpracę tych potężnych bloków gospodarczych w dziedzinie energii odnawialnej, elektromobilności i efektywności energetycznej. Brakuje tego typu strategicznego porozumienia o współpracy z Europą.
- Od kilku lat Chiny i Stany Zjednoczone są w czołówce państw najwięcej inwestujących w energię odnawialną. W 2013 r. w energię odnawialną Chiny zainwestowały 54,2 mld USD, Stany Zjednoczone 33,9 mld USD, a Japonia 28,6 mld USD. Na miejscu czwartym jest Zjednoczone Królestwo (12,1 mld USD), a na piątym Niemcy (9,9 mld USD). Zwłaszcza w Niemczech i we Włoszech obserwuje się znaczny spadek tych inwestycji⁽¹⁴⁾.

Światowa konkurencyjność, ucieczka emisji lub ucieczka niskoemisyjności

5.5. Decyzje, które trzeba podjąć, by zrealizować cele ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu, będą obecnie prowadziły do sytuacji, która nie wszystkim przyniesie korzyści. Dlatego słusznie podkreśla się, że pogodzenie decyzji COP z krótkoterminowymi krajowymi lub sektorowymi interesami (gospodarczymi) będzie trudne – o ile w ogóle będzie możliwe.

5.6. Nie zawsze się to uda, gdyż jest oczywiste, że istnieją gałęzie gospodarki, które w nowym systemie gospodarki niskoemisyjnej nie będą odgrywać żadnej roli lub odegrają znacznie mniejszą rolę, będą więc przegranymi koniecznych przemian strukturalnych. Ukrywanie tego faktu nie przyniesie korzyści nikomu. Te gałęzie gospodarki oraz dane osoby i regiony mają natomiast prawo dowiedzieć się, jak decydenci polityczni zamierzają ukształtować te przemiany, by powodowały one jak najmniej zakłóceń i były w jak największym stopniu społecznie akceptowalne. Trudności te nie mogą jednak być wymówką do tego, by nie podejmować działań. Podjęcie działań dziś, wspieranie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej będzie tańsze niż naprawianie szkód później⁽¹⁵⁾.

5.7. Kwestia rozwoju rynków perspektywicznych, np. w zakresie technologii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych lub zwiększania efektywności, ma kluczowe znaczenie dla przyszłej konkurencyjności Europy. Oczywiście należy poważnie traktować rozlegające się w Europie głosy ostrzegające np. przed ucieczką emisji i apelujące, by Europa nie podejmowała zbyt szybko działań w pojedynkę.

⁽¹¹⁾ Zob. punkt 225 dokumentu końcowego.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE, (NAT/620) (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1), pkt 1.3, 1.7, 1.8.

⁽¹³⁾ Dokument roboczy MFW „Ile wynoszą światowe dotacje na energię?” (WP/15/105).

⁽¹⁴⁾ Niemcy: 30,6 mld USD w 2011 r., 22,8 mld USD w 2012 r. i 9,9 mld USD w 2013 r. Włochy: 28,0 mld USD w 2011 r. (wówczas 4. pozycja na świecie), 14,7 mld USD w 2012 r. i 3,6 mld EUR w 2013 r. (obecnie miejsce 10).

⁽¹⁵⁾ Por. analiza World Resource Institute *Better Growth Better Climate, The New Climate Economy Report*.

5.8. Nie ma już jednak czegoś takiego jak działania Europy w pojedynkę – jest natomiast globalna konkurencja. Dlatego też trzeba zająć się teraz sprawą „ucieczki niskoemisyjności”, tzn. ryzykiem, że Europa utraci dotychczasowe technologiczne i gospodarcze prowadzenie, np. w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych.

5.9. A może to stać się bardzo szybko. W dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych można zaobserwować, że Europa pozostaje w tyle, jeśli chodzi o technologie magazynowania energii w akumulatorach; w dziedzinie elektromobilności przywództwo objęły Chiny i Kalifornia; produkowane w Chinach panele fotowoltaiczne są najtańsze i to raczej nie dzięki dumpingowi płacowemu. Pilnie potrzebne są znacznie większe inwestycje publiczne i prywatne w sektorze badań i rozwoju.

5.10. Obecny brak równych warunków działania stanowi znaczne wyzwanie dla europejskich przedsiębiorstw konkurujących na rynku światowym. Sektory takie, jak branże stalowa, papiernicza i chemiczna, w których istnieją szczególne globalne powiązania, nadal są ważne dla gospodarki. W UE w związku z rozwojem technologicznym obciążenia dla środowiska powodowane przez przemysł przetwórczy zmalały w latach 1990–2012 o 31 %⁽¹⁶⁾.

5.11. Jest mało prawdopodobne, by do 2050 r. rolę tych sektorów przemysłowych mogły w pełni przejąć nowe zielone gałęzie przemysłu. Nie byłoby korzystne ani dla europejskiej gospodarki, ani dla globalnego klimatu, gdyby wymuszono przeniesienie produkcji w tych gałęziach przemysłu do państw spoza UE i nie towarzyszyła temu żadna redukcja emisji.

5.12. Rozmiary tej ucieczki emisji często są przedmiotem dyskusji. Może chodzić tu o bezpośrednią formę ucieczki emisji, gdzie bezpośrednio w reakcji na nowe środki polityczne przenosi się fabryki i zakłady produkcyjne do państw spoza UE, ale może też chodzić o jej formę pośrednią, tzn. o coraz intensywniejsze inwestycje w państwach poza UE i utrzymanie na razie produkcji w UE. W przypadku obecnych globalnych przedsiębiorstw z uwagi na wiele czynników produkcji o wiele częstsza jest ta druga forma. Ponieważ na świecie rośnie produkcja w tych starych branżach przemysłu, trzeba także dla tych branż w UE stworzyć wyważone zachęty sprzyjające stosowaniu technologii niskoemisyjnych bez ograniczania relatywnej konkurencyjności przedsiębiorstw.

5.13. Przemysł i handel w UE muszą starać się wносить wkład w ograniczenie swych obciążeń dla klimatu, zgodnie z celem redukcji o 80–95 % do 2050 r. Plan działania prowadzący do osiągnięcia tego celu mógłby jednak wyglądać różnie w zależności od sektora i przedsiębiorstwa. Przemysł i handel w UE mogą poprzez rozwój, produkcję i eksport produktów i usług wspierać inne państwa w ich wysiłkach na rzecz redukcji emisji. O ile tym działaniom w Europie towarzyszy mniejsze obciążenia dla środowiska niż w innych regionach, w krótkim okresie można by nawet dopuścić wyższe łączne emisje, jednak bez stawiania pod znakiem zapytania europejskiego celu zmniejszenia obciążeń do 2050 r. Należy zatem sprawdzić, czy unijne plany działania są odpowiednie dla poszczególnych gałęzi przemysłu.

5.14. Opisane problemy związane z ucieczką emisji lub ucieczką niskoemisyjności nie są częścią negocjacji w ramach COP 21. Dlatego też EU musi na wszystkich poziomach opowiadać się np. za stworzeniem mechanizmów rynkowych, które sprawią, że np. w przypadku zagadnień dotyczących handlu światowego uwzględniany będzie czynnik emisji wygenerowanych w związku z określonym produktem. Trzeba będzie podjąć dodatkowe działania, by rozwiązać problem ucieczki emisji, takie jak dostosowanie cen na granicach, uwzględniające emisje CO₂ (*border carbon adjustment*). Jest to system mający na celu ograniczenie emisji CO₂, a jednocześnie zapewnienie równych warunków działania. W ramach tego systemu cena towarów importowanych zostanie podwyższona w chwili przekraczania granicy na podstawie obliczenia związanych z nimi masowych emisji. Modele w niedawnym badaniu pokazują⁽¹⁷⁾, że dostosowanie cen towarów może znacznie zmniejszyć ucieczkę emisji w niektórych sektorach.

5.15. Jednak niektórzy główni partnerzy handlowi Europy nie odnoszą się pozytywnie do dostosowania cen towarów na granicach w omawianej obecnie formie. Trzeba będzie wynegocjować tę sprawę w WTO. Traktat zezwala na rozważanie takich „niehandlowych” kwestii. Nie należy lekceważyć trudności z tym związanych, jeśli brak jest światowego porozumienia w sprawie ustalenia cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Kwestię tę można rozwiązać, opracowując lepszy system dostosowania cen na granicach. Zasadnicze znaczenie ma to, że dostosowanie cen nie jest instrumentem antydumpingowym, lecz przyczyni się do realizacji na szczeblu globalnym polityki przeciwdziałania zmianie klimatu zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, jeżeli będzie dobrze zaplanowane⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Europejska Agencja Środowiska, roczny wykaz gazów cieplarnianych we Wspólnocie Europejskiej 1990–2012 oraz sprawozdanie dotyczące wykazu za 2014 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE (NAT/620) (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1), pkt 3.5.

⁽¹⁸⁾ Zob. przypis 17.

5.16. W praktyce oznacza to, że np. w negocjacjach dotyczących TTIP czy CETA należy przewidzieć odpowiednie mechanizmy.

Co oznaczałoby (częściowe) niepowodzenie negocjacji?

5.17. EKES chciałby poprzez te rozważania dać do zrozumienia, że nawet niepowodzenie czy częściowe niepowodzenie negocjacji COP 21, choć tak godne ubolewania, byłoby wprawdzie dotkliwym ciosem, ale nie oznaczałoby końca działań na rzecz ochrony klimatu. Zabrakłoby jasności i przewidywalności, jakie przyniosłoby wiążące porozumienie, a byłyby one niewątpliwie korzystne dla gospodarki i ogólnie dla społeczeństwa oraz zapewniłyby nowe impulsy. W rzeczywistości jednak walka o rynki perspektywiczne, jeśli chodzi o technologie ekologiczne, już dawno się rozpoczęła i w tej rywalizacji Europa będzie musiała wziąć udział – niezależnie od wyniku negocjacji COP 21.

5.18. Transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej uzasadnia, jak wiadomo, nie tylko sprawa ochrony klimatu. Powoli odczuwalny niedobór kopalnych źródeł energii, kwestie bezpieczeństwa energetycznego oraz fakt, że technologie produkcji energii ze źródeł odnawialnych pozwalają już teraz wytwarzać energię tańszą niż energia produkowana z konwencjonalnych źródeł, wskazują drogę, z której nie ma odwrotu.

6. Rola społeczeństwa obywatelskiego

6.1. O ile EKES popiera stanowisko Komisji przedstawione w komunikacie dotyczącym protokołu paryskiego, o tyle uważa za niezrozumiałe, że w komunikacie nie przedstawiono strategii wskazującej, jak Komisja chce informować społeczeństwo obywatelskie o swoim stanowisku oraz późniejszym wdrażaniu postanowień i jak zamierza te działania zorganizować. Zdaniem EKES-u Komisja ma jasny obowiązek nawiązać zorganizowany dialog na temat swej strategii dotyczącej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu ze społeczeństwem obywatelskim, a w szczególności z reprezentującymi je organami instytucjonalnymi.

6.2. Społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania ważną rolę w odniesieniu do przynajmniej trzech aspektów. Po pierwsze musi przyczynić się do monitorowania politycznego procesu negocjacji i wywierania presji społecznej, tak by wspomniane wiążące decyzje nie tylko zostały podjęte, lecz także by były one zgodne z oczekiwaniami dotyczącymi kwestii środowiskowych, gospodarczych i społecznych.

6.2.1. Negocjacje – takie jak COP – są potrzebne tylko dlatego, że w ramach społeczności międzynarodowej różne są stanowiska co do pilności, zakresu działań, finansowania, odpowiedzialności itd. Gdyby panowała jedność poglądów, nie trzeba byłoby negocjować. Także w ramach społeczeństwa obywatelskiego istniały (i istnieją) równie zróżnicowane opinie. Ostatnie konferencje COP pokazały, że już od dawna to nie tylko ekologowie, grupy zajmujące się polityką rozwoju, organizacje kobiet i przedstawiciele ludów tubylczych – by wymienić tylko niektóre zainteresowane strony – opowiadają się za ściślejszą ochroną klimatu, ale że pojawił się całkiem szeroki globalny ruch w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

6.2.2. Należy w szczególności docenić wieloletnie intensywne zaangażowanie (światowego) ruchu związkowego oraz wielu kręgów biznesowych i przedsiębiorstw – np. działania Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych i Światowej Rady Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Dostrzega się, że zasobooszczędna i przyjazna dla klimatu gospodarka stwarza nowe możliwości rozwoju gospodarczego.

6.2.3. Konferencja COP 20 w Limie była, jeśli o to chodzi, imponującą demonstracją obu stron, zarówno pracodawców, jak i pracowników, ale też całego społeczeństwa obywatelskiego, pokazującą odpowiedzialnym za te sprawy politykom, że bardzo szerokie kręgi społeczne chcą, by robić więcej, niż dotychczas wynegocjowano na poziomie politycznym.

6.2.4. Także w gminach i regionach działania na rzecz ochrony klimatu przybrały zupełnie nowy wymiar. Również tam dostrzega się, że konieczne jest nie tylko zapobieganie dalszym szkodom dla określonych regionów oraz żyjących i pracujących tam ludzi, ale że pojawiają się także szanse tworzenia nowych łańcuchów wartości i te szanse należy wykorzystać.

6.3. Drugi aspekt roli społeczeństwa obywatelskiego polega na aktywnym udziale we wdrażaniu postanowień dotyczących ochrony klimatu. Zdaniem EKES-u trzeba pod tym względem całkowicie na nowo ukształtować politykę, aby umożliwić taki współdziałanie i zadbać o wiele większe zaangażowanie.

6.3.1. EKES badając np. to, w jakim zakresie społeczeństwo obywatelskie jest włączane we wdrażanie europejskiej dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii, wyraźnie stwierdził, że szerokie kręgi społeczeństwa obywatelskiego, w tym liczne MŚP, życzyłyby sobie mieć możliwość bezpośredniego udziału, np. w formie projektów energetyki obywatelskiej, aby mogły same odnosić korzyści z nowych możliwości gospodarczych w swym regionie.

6.3.2. Dla przykładu powodzenie transformacji energetyki w Danii i w Niemczech w dużym stopniu wynikało z udziału w produkcji energii indywidualnych obywateli, rolników, gmin, spółdzielni i mniejszych przedsiębiorstw, którzy uzyskiwali z tego korzyści gospodarcze; Komisja jednak systematycznie pogarsza raczej niż poprawia możliwości tego udziału.

6.4. Po trzecie społeczeństwo obywatelskie może także, oprócz monitorowania procesu i wspierania wdrażania postanowień, rozpowszechniać sprawdzone rozwiązania i wiedzę fachową, w powiązaniu z przykładami pozytywnych zmian w przedsiębiorstwach. Należy położyć szczególny nacisk na sektory gospodarki, co do których istnieje powszechne błędne założenie, że nie podejmują działań i pozwalają po prostu na dalszy wzrost emisji – chodzi tu np. o transport i procesy przemysłowe. Decyzje polityczne mogą być bardziej skuteczne, jeśli stosowane zachęty będą oparte na aktualnych i przyszłych osiągnięciach w zakresie technologii i modeli biznesowych. Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać tę rolę poprzez organizację konferencji i wspieranie wymiany informacji świadczących o silnym poparciu ze strony sektora prywatnego oraz zwłaszcza państw członkowskich UE.

6.5. W ramach COP 21 praktycznie nie wspomina się o strategicznej roli społeczeństwa obywatelskiego. Tym ważniejsze jest, by decydenci polityczni poza ramami procesu COP dokonywali uzgodnień ze społeczeństwem obywatelskim i opracowywali odpowiednie strategie.

6.6. W tym zakresie UE ma ogromne zaległości. Komitet wyraża ubolewanie, że przykładowo ani w unijnym pakiecie klimatyczno-energetycznym na 2030 r. ani w propozycji dotyczącej europejskiej unii energetycznej nie ma konkretnych pomysłów na zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego.

6.7. EKES zaleca Komisji, Radzie i Parlamentowi Europejskiemu podjęcie intensywnego i ustrukturyzowanego dialogu na ten temat, aby nie zmarnować obecnej w społeczeństwie gotowości do tworzenia nowych struktur, lecz by tę gotowość rozwijać. Nowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu nie da się – i nie powinno się – narzucać odgórnie, lecz należy ją realizować od podstaw w oparciu o akceptację ze strony wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Bruksela dnia 2 lipca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE