



## WALKA ZE ZMIANĄ KLIMATU

Unia Europejska (UE) należy do wiodących największych gospodarek, jeśli chodzi o przeciwdziałanie emisjom gazów cieplarnianych. Do 2018 r. UE dokonała redukcji emisji gazów cieplarnianych o 23 % w porównaniu z poziomem emisji w 1990 r. i zobowiązała się do redukcji tych gazów o 40 % do 2030 r. W grudniu 2019 r. Komisja Europejska przedstawiła koncepcję Europejskiego Zielonego Ładu, czyli pakietu środków mających na celu podniesienie poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. oraz obniżenie emisyjności gospodarki UE do 2050 r., zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w ramach porozumienia paryskiego. Aby UE znalazła się na zrównoważonej drodze do osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2050 r., we wrześniu 2020 r. Komisja zaproponowała podniesienie poziomu ambicji w zakresie klimatu w ramach celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.

### PODSTAWA PRAWNA I CELE

W art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wyraźnie określono przeciwdziałanie zmianie klimatu jako cel polityki ochrony środowiska UE.

### KONTEKST OGÓLNY

#### A. Globalne ocieplenie

Jeżeli nie zostaną przyjęte dodatkowe strategie polityczne na rzecz redukcji emisji, przewiduje się, że w ciągu tego stulecia średnia roczna temperatura na świecie wzrośnie o 1,1–6,4°C. Działalność człowieka, taka jak spalanie paliw kopalnych, wylesianie oraz gospodarka rolna, prowadzą do emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>), metanu (CH<sub>4</sub>), podtlenku azotu (N<sub>2</sub>O) oraz trifluorometanu. Owe gazy cieplarniane zatrzymują ciepło wydzielane na powierzchni Ziemi i zapobiegają jego wydostawaniu się poza atmosferę, przyczyniając się do tak zwanego globalnego ocieplenia.

#### B. Konsekwencje zmiany klimatu

Globalne ocieplenie przyczynia się i będzie się przyczyniać do ekstremalnych zjawisk pogodowych (takich jak powodzie, susze, ulewy i fale upałów), pożarów lasów, problemów z dostępnością wody, topnienia lodowców i podnoszenia się poziomu wody w morzach, zmian rozłożenia geograficznego, a nawet wymierania fauny i flory, chorób roślin i rozprzestrzeniania się szkodników, niedoborów żywności i wody pitnej oraz migracji osób uciekających od tych zagrożeń. Badania naukowe pokazują, że ryzyko nieodwracalnych i katastrofalnych w skutkach zmian może się znacznie zwiększyć,



jeżeli globalne ocieplenie doprowadzi do wzrostu temperatury o więcej niż 2°C – lub nawet o 1,5°C – w stosunku do poziomu sprzed okresu przemysłowego.

### C. Koszty działania a koszty zaniechania działań

Opublikowany w 2006 r. przegląd Sterna sugeruje, że opanowanie globalnego ocieplenia kosztowałoby 1 % światowego PKB rocznie, natomiast zaniechanie działań wiązałoby się z kosztem co najmniej 5 %, a nawet, w najgorszym wypadku, 20 % światowego PKB. Tak więc na inwestycje w gospodarkę niskoemisyjną należałoby przeznaczyć tylko niewielki ułamek całkowitego światowego PKB, przy czym przeciwdziałanie zmianie klimatu przyniosłoby korzyści dla zdrowia, zapewniłoby zwiększone bezpieczeństwo energetyczne i ograniczenie innych szkód.

### D. Przystosowanie się do zmiany klimatu

Przystosowanie się do zmiany klimatu obejmuje zróżnicowane środki: od łagodnych i mało kosztownych (ochrona wody, płodozmian, uprawy odporne na suszę, planowanie publiczne i podnoszenie świadomości) po kosztowne środki ochronne i środki związane z przenoszeniem (podnoszenie wysokości wałów, przenoszenie portów, przemysłu i osób z dala od nisko położonych obszarów przybrzeżnych i równin zalewowych). [Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu](#) ma na celu uczynienie Europy bardziej odporną na zmianę klimatu. Promuje ona lepszą koordynację i wymianę informacji między państwami członkowskimi, a także dąży do lepszego włączania działań przystosowawczych do wszystkich odnośnych polityk UE.

## OSIĄGNIĘCIA

### A. Międzynarodowa polityka dotycząca klimatu

W grudniu 2015 r., po przeszło dwóch dekadach negocjacji, na 21. Konferencji Stron (COP21) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) w Paryżu rządy przyjęły pierwsze powszechne porozumienie w sprawie zwalczania zmiany klimatu. Zgodnie z [porozumieniem paryskim](#) dąży się do tego, aby utrzymać średni światowy wzrost temperatury na poziomie znacznie poniżej 2°C, próbując utrzymać go na poziomie 1,5°C powyżej poziomów sprzed epoki przemysłowej. Aby zrealizować ten cel, strony chcą jak najszybciej osiągnąć maksymalny światowy poziom emisji gazów cieplarnianych, a w drugiej połowie obecnego stulecia zerowe emisje netto. Ruch kapitału ma przyczynić się do osiągnięcia tych celów. Po raz pierwszy wszystkie strony muszą podjąć ambitne działania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zgodnie ze „wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi zasadami odpowiedzialności i możliwościami”, tj. zgodnie z indywidualną sytuacją i możliwościami. Co pięć lat wszystkie kraje muszą aktualizować i modernizować swoje plany działań klimatycznych („zaplanowane na poziomie krajowym wkłady”) i informować o nich w przejrzysty sposób, aby można było ocenić wspólne postępy („globalny przegląd”). Wsparcie, zarówno finansowe, jak i w zakresie budowania potencjału, otrzymają w szczególności kraje w najtrudniejszej sytuacji, kraje najslabiej rozwinięte i małe rozwijające się państwa wyspiarskie. Przystosowanie się do zmiany klimatu – uznane za równie ważne jak łagodzenie zmiany klimatu – jest traktowane jako wyzwanie w skali światowej; równie ważne jest zajęcie się stratami i szkodami związanymi z negatywnymi skutkami



zmiany klimatu. Porozumienie weszło w życie w listopadzie 2016 r., po tym jak zostało ratyfikowane przez minimalną liczbę 55 rządów krajów odpowiedzialnych za co najmniej 55% światowych emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie paryskie ratyfikowały wszystkie państwa UE.

#### **B. Wysiłki UE w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu**

Za pomocą swojej polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, która stanowi również jej zobowiązanie w ramach porozumienia paryskiego, UE zobowiązała się do realizacji następujących celów do 2030 r.: ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o przynajmniej 40% w stosunku do poziomu z 1990 r., poprawy efektywności energetycznej o 32,5% i zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych do poziomu 32% zużycia energii końcowej. Ramy polityki do 2030 r. odzwierciedlają cel 20-20-20, określony w 2007 r. przez przywódców UE na 2020 r.: obniżenie o 20% emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie o 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej oraz obniżenie o 20% całkowitego zużycia w UE energii pierwotnej (w każdym przypadku w stosunku do 1990 r.) – wszystko to przełożono na wiążące środki ustawodawcze.

[Unijny system handlu uprawnieniami do emisji \(ETS\)](#) to pierwszy i nadal największy międzynarodowy rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla, który stanowi również najważniejszy instrument polityki UE w dziedzinie przeciwdziałania zmianie klimatu. Opiera się on na zasadzie „pułapów i handlu”: ustala się „pułap” łącznej emisji gazów cieplarnianych przez ponad 11 000 obiektów (fabryk, elektrowni itp.) objętych systemem. Każdy obiekt kupuje lub otrzymuje „uprawnienia do emisji” sprzedawane na aukcjach przez państwa członkowskie. Takie jednostki emisji, z których każda odpowiada jednej tonie CO<sub>2</sub>, mogą stanowić przedmiot handlu z innymi obiektami, jeżeli nie zostaną wykorzystane. Wraz z upływem czasu łączna ilość jednostek emisji jest stopniowo zmniejszana. Dwa fundusze – fundusz modernizacyjny i fundusz innowacyjny – będą wspierać unowocześnianie systemów energetycznych w państwach członkowskich o niższych dochodach oraz innowacje dzięki wsparciu dla projektów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, wychwytywania i składowaniu dwutlenku węgla i projektów niskoemisyjnych. System ETS obejmuje również emisje lotnicze, choć obecne [zwolnienie w odniesieniu do lotów międzykontynentalnych](#) zostało przedłużone do końca 2023 r., kiedy to ma się rozpocząć faza pierwsza mechanizmu kompensacji i redukcji CO<sub>2</sub> w międzynarodowym lotnictwie cywilnym (CORSIA) Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO). [Szwajcaria i UE postanowiły powiązać swoje systemy handlu uprawnieniami do emisji.](#)

Emisje w sektorach nieobjętych ETS, takich jak transport drogowy, odpady, rolnictwo i budownictwo, podlegają wiążącym rocznym celom obniżenia emisji gazów cieplarnianych dla każdego państwa członkowskiego, a cele te określono w [rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego](#) (ESR). Przy okazji ostatniej aktualizacji Parlament i Rada uzgodniły minimalne cele na lata 2021–2030, aby pomóc w osiągnięciu unijnego celu redukcji o 30 % emisji gazów cieplarnianych w tych sektorach w porównaniu z rokiem 2005 oraz przyczynić się do osiągnięcia celów porozumienia paryskiego. Ponadto po raz pierwszy każde państwo członkowskie będzie musiało dopilnować, by emisje pochodzące z [użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa \(LULUCF\)](#) nie przekraczały poziomu pochłaniania tych



emisji. Innymi słowy lasy, grunty uprawne i użytki zielone będą zarządzane w sposób zrównoważony, aby pochłaniać jak najwięcej gazów cieplarnianych z atmosfery i co najmniej tyle, ile emituje ten sektor („zasada zerowego salda”), i tym samym mieć istotny udział w walce ze zmianą klimatu.

[Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii](#) ma na celu zagwarantowanie, że do 2030 r. energia ze źródeł odnawialnych, takich jak elektrownie słoneczne, wiatrowe i wodne oraz biomasa, będzie stanowić przynajmniej 32 % łącznego zużycia energii w UE w postaci energii elektrycznej, transportu, ogrzewania i chłodzenia. Każde państwo członkowskie przyjmie swoje własne krajowe plany działania w zakresie energii odnawialnej, w tym cele sektorowe. Aby doprowadzić do większego wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu, państwa członkowskie muszą nałożyć na dostawców paliwa obowiązek zadbania o to, by do 2030 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w sektorze transportu wynosił co najmniej 14 %.

Zmieniona [dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej](#) określa cel w zakresie efektywności energetycznej na poziomie 32,5 % dla UE do 2030 r., z zastrzeżeniem korekty w górę do 2023 r. Wydłuża ona również obowiązek corocznego oszczędzania energii na okres po 2020 r. Ponadto w maju 2018 r. przyjęto zmienioną dyrektywę w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Ponadto w maju 2018 r. przyjęto zmienioną [dyrektywę w sprawie charakterystyki energetycznej budynków](#). Obejmuje to środki, które przyspieszą tempo renowacji budynków oraz przechodzenie na bardziej energooszczędne systemy, a także poprawią charakterystykę energetyczną nowych budynków dzięki wykorzystaniu inteligentnych systemów zarządzania energią.

Ponadto po raz pierwszy [rozporządzenie w sprawie zarządzania](#) wdraża przejrzysty proces zarządzania w celu śledzenia postępów w realizacji celów unii energetycznej i działań na rzecz klimatu, w tym przepisy dotyczące monitorowania i sprawozdawczości. Państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie klimatu i energii na lata 2021-2030. We wrześniu 2020 r. Komisja [podsumowała ostateczne krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu](#) oraz potwierdziła, że są one w dużej mierze zgodne z celami Unii na 2030 r., z wyłączeniem efektywności energetycznej, w odniesieniu do której nadal istnieje różnica w poziomie ambicji na 2030 r. Proces zarządzania stanowi również okazję do aktualizowania planów co dwa lata w celu odzwierciedlenia doświadczeń i wykorzystania nowych możliwości w pozostałej części dekady.

Technologia [wychwytywania i składowania dwutlenku węgla](#) polega na oddzieleniu CO<sub>2</sub> od emisji atmosferycznych (pochodzących z procesów przemysłowych), kondensowaniu go i transportowaniu do miejsca, w którym może on być składowany. Według IPCC technologia ta mogłaby spowodować wyeliminowanie 80-90% emisji CO<sub>2</sub> powodowanych przez elektrownie zasilane paliwami kopalnymi. Jednak wdrożenie przewidywanych projektów demonstracyjnych w Europie okazało się trudniejsze niż pierwotnie przewidywano, a jedną z głównych barier stanowiły wysokie koszty.

Nowe samochody osobowe rejestrowane w UE muszą być zgodne [z normami emisji CO<sub>2</sub>](#). Cel zakładany na 2015 r. średnio dla flot samochodowych wynosi 130 g CO<sub>2</sub>/km i ma zostać obniżony do 95 g/km, poczynając od 2021 r. Aby zachęcić branżę





do inwestowania w nowe technologie, dopuszczono stosowanie tzw. superjednostek, dzięki którym najczystsze samochody w ofercie każdego producenta liczą się jako więcej niż jeden samochód przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO<sub>2</sub>. Podobne rozporządzenie obowiązuje w odniesieniu do [samochodów dostawczych](#). Parlament i Rada uzgodniły dalsze obniżenie poziomu emisji CO<sub>2</sub> dla flot samochodowych w UE w odniesieniu do nowych pojazdów (37,5%) i nowych samochodów dostawczych (31%) do 2030 r. Jednocześnie i po raz pierwszy ustalono docelowy poziom redukcji emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 30 % dla nowych samochodów ciężarowych, z celem tymczasowym wynoszącym 15 % do 2025 r.

Również [jakość paliwa](#) jest istotnym elementem obniżania emisji gazów cieplarnianych. Prawodawstwo UE dąży do redukcji do 2020 r. o 6% intensywności emisji gazów cieplarnianych w przypadku paliw: ma to zostać osiągnięte między innymi dzięki wykorzystaniu biopaliw, które muszą jednak spełniać pewne kryteria zrównoważonego rozwoju.

Emisje CO<sub>2</sub> powodowane przez międzynarodową żeglugę morską są znaczne, a przewiduje się, że jeszcze istotnie wzrosną. Apelując o całościowe podejście, UE opracowała ogólnounijny system [monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji CO<sub>2</sub> przez statki](#), jako pierwszy krok do zmniejszenia emisji. Duże statki muszą monitorować zweryfikowane emisje CO<sub>2</sub> uwolnione podczas rejsów do, z i w obrębie unijnych portów, a także składać, oprócz dostarczania innych stosownych informacji, roczne sprawozdania na ten temat.

Po wprowadzeniu w latach osiemdziesiątych XX wieku zakazu stosowania freonów (CFC), aby zatrzymać proces niszczenia warstwy ozonowej, jako ich zamiennik w szeregu zastosowań przemysłowych, takich jak klimatyzacja i chłodzenie, wykorzystuje się obecnie gazy fluorowane, ponieważ nie są one szkodliwe dla warstwy ozonowej. Jednak ich współczynnik ocieplenia globalnego może być 23 000 razy większy niż współczynnik CO<sub>2</sub>. UE przyjęła zatem środki kontroli stosowania [gazów fluorowanych](#) i wprowadzenia zakazu ich stosowania w nowych klimatyzatorach i chłodziarkach do lat 2022-2025, wyznaczając w ten sposób tempo dla stopniowego globalnego wycofywania.

### C. Europejski Zielony Ład

W dniu 11 grudnia 2019 r. Komisja przedstawiła [Europejski Zielony Ład](#), czyli ambitny pakiet środków mających na celu umożliwienie UE osiągnięcie neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Środki te, do których dołączono wstępny plan działań w zakresie kluczowych strategii politycznych, obejmują ambitne cele w zakresie ograniczenia emisji, inwestycje w zaawansowane badania naukowe i innowacje oraz ochronę środowiska naturalnego w Europie. Europejski Zielony Ład ma również stanowić nową strategię UE na rzecz wzrostu, a to dzięki inwestycjom w technologie ekologiczne, zrównoważone rozwiązania i nowe przedsiębiorstwa. Zaangażowanie i zobowiązanie ze strony społeczeństwa i wszystkich zainteresowanych podmiotów ma kluczowe znaczenie dla jego powodzenia. Europejski Zielony Ład wytycza drogę ku uczciwej i społecznie sprawiedliwej transformacji.



Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 12 grudnia 2019 r. wszystkie państwa członkowskie przyjęły cel, jakim jest doprowadzenie do neutralności UE pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Jedynym wyjątkiem jest Polska, która wprowadziła poparła cel na 2050 r., ale nie zobowiązała się do jego realizacji.

Europejski Zielony Ład stanowi [plan działania](#) na rzecz przekształcenia UE w zrównoważoną i konkurencyjną gospodarkę. Jednym z proponowanych środków jest [europejskie prawo o klimacie](#), które ma zapewnić UE neutralność klimatyczną do 2050 r. W szczególności przewidziano w nim zwiększenie [celu na 2030 r.](#), jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do co najmniej 55 %. Ponadto wnioski Komisji w 2020 r. obejmowały komunikat w sprawie [planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy](#), wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego [Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji](#), strategię UE na rzecz [integracji systemów energetycznych](#) i na rzecz [woduru](#), a także komunikat w sprawie sposobów [ograniczenia emisji metanu](#).

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Negocjacje międzyinstytucjonalne w nadchodzących latach określą, w jaki sposób owe nowe propozycje zawarte w Europejskim Zielonym Ładzie przełożą się na konkretne środki. Jeśli chodzi o kwestie związane ze zmianą klimatu, Parlament tradycyjnie uczestniczy w takich międzyinstytucjonalnych negocjacjach, a jego stanowisko podnosi poziom ambicji w odniesieniu do działań UE.

Parlament w zdecydowany sposób zareagował na zaproponowane przez Komisję ramy polityczne do roku 2030 dotyczące klimatu i energii, wzywając do przyjęcia trzech wiążących celów (ambitniejszych od ostatecznie ustalonych): redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE co najmniej o 40% w porównaniu z rokiem 1990; 35% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej; oraz zwiększenia o 40% efektywności energetycznej.

Przed rozpoczęciem konferencji klimatycznej w Paryżu w 2015 r. Parlament ponownie przypomniał o pilnej potrzebie „skutecznego uregulowania i ograniczenia emisji pochodzących z międzynarodowego lotnictwa i międzynarodowej żeglugi”. Wyraził też rozczarowanie faktem, że ICAO nie uzgodniła redukcji emisji. Zamiast tego wraz z wprowadzeniem systemu CORSIA skupiono się głównie na jednostkach kompensacji emisji, bez gwarancji jakości, a prawnie wiążący charakter tego systemu ma zostać zagwarantowany dopiero od 2027 r. Główni członkowie ICAO nie zobowiązali się jeszcze do uczestnictwa w fazie dobrowolnej.

Parlament sprzyja szeroko pojętemu nakładaniu opłat za emisje dwutlenku węgla i opowiada się za przeznaczaniem dochodów z handlu uprawnieniami do emisji na inwestycje związane z klimatem. Parlament domagał się podjęcia konkretnych kroków, w tym przyjęcia harmonogramu w celu stopniowego wycofywania wszystkich dopłat do paliw kopalnych do roku 2020.

Podczas negocjacji prowadzonych z Radą w sprawie gazów fluorowanych Parlament opowiedział się za całkowitym wyeliminowaniem owych szkodliwych dla klimatu gazów



w kilku nowych sektorach, w których dostępne są bezpieczne, energooszczędne i opłacalne alternatywy.

W ramach aktualizacji dotyczącej emisji CO<sub>2</sub> z samochodów osobowych i dostawczych Parlament nalegał na jak najszybsze wprowadzenie światowej procedury badań określonej przez ONZ w celu odzwierciedlenia realnych warunków jazdy podczas pomiaru emisji CO<sub>2</sub>.

W związku z konferencją klimatyczną w Katowicach (COP24) po raz pierwszy w swojej [rezolucji z października 2018 r.](#) Parlament wezwał do zwiększenia unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., wynoszącego 55 %. Ponadto Parlament uważa, że poważnym i najprawdopodobniej nieodwracalnym skutkiem wzrostu temperatury na świecie o 2°C można by zapobiec, dążąc do ambitniejszego celu paryskiego w postaci 1,5°C, lecz wymagałoby to obniżenia do zera rosnących emisji gazów cieplarnianych netto najpóźniej do 2050 r. Z tego względu Parlament wezwał również Komisję do zaproponowania długoterminowej strategii UE na rzecz zerowej emisji gazów cieplarnianych netto w połowie stulecia.

W lipcu 2018 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie dyplomacji klimatycznej UE](#), w którym to dokumencie podkreślił odpowiedzialność UE jako podmiotu, który powinien odgrywać wiodącą rolę w dziedzinie działań klimatycznych i w zapobieganiu konfliktom. W sprawozdaniu podkreślono, że należy wzmocnić zdolności dyplomatyczne UE w celu promowania działań w dziedzinie klimatu na całym świecie, wspierania wdrażania porozumienia paryskiego i zapobiegania konfliktom związanym ze zmianą klimatu.

W dniu 28 listopada 2019 r. Parlament [ogłosił stan zagrożenia klimatycznego](#) w Europie i wezwał wszystkie państwa UE do zobowiązania się do osiągnięcia zerowych emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. Parlament zwrócił się również do Komisji o zapewnienie, by wszystkie istotne wnioski ustawodawcze i budżetowe były w pełni zgodne z celem, jakim jest ograniczenie globalnego ocieplenia do poziomu poniżej 1,5°C.

W dniu 8 października 2020 r. Parlament przyjął mandat negocjacyjny w sprawie unijnego prawa o klimacie, w którym zwrócił się o zwiększenie celu redukcji emisji do 2030 r. do 60 %. Parlament domaga się także, by po przeprowadzeniu oceny wpływu Komisja zaproponowała pośredni cel na rok 2040. Miałby on pomóc Unii utrzymać właściwy kurs w realizacji celu redukcji emisji do roku 2050. Ponadto Parlament zwraca się do UE i państw członkowskich o stopniowe wycofanie wszystkich bezpośrednich i pośrednich dopłat do paliw kopalnych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2025 r.

Georgios Amanatidis  
11/2020

