

SYLWIA MROZOWSKA

ROLA POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ (2014-2020) W PRZECIWDZIAŁANIU NEGATYWNYM SKUTKOM ZMIAN KLIMATYCZNYCH

WPROWADZENIE

Organizacją regionalną, która w ostatnich latach za szczególnie istotny problem uznała kwestię ocieplania się klimatu i przyjęła na siebie rolę światowego lidera w redukcji emisji dwutlenku węgla, jest Unia Europejska (UE). Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w unijnych celach rozwojowych, wśród których znalazła się budowa niskoemisyjnej gospodarki opartej na efektywnym korzystaniu z zasobów. Ambitne cele klimatyczno-energetyczne UE znalazły odzwierciedlenie w budżecie na lata 2014-2020, którego 20% (180 mld euro) przeznaczono na realizację polityki klimatyczno-energetycznej. Wsparcie z Funduszu Spójności¹, kierowane do tych państw członkowskich, których dochód narodowy brutto na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniego dochodu narodowego brutto w UE, jest bezpośrednio związane z polityką klimatyczno-energetyczną UE. Środki z tego funduszu są i będą kierowane przede wszystkim na wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, promowanie dostosowania do zmian klimatu, zachowanie i ochronę środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, a także promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepusto-

Dr hab. SYLWIA MROZOWSKA – Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego; adres do korespondencji: ul. Bażyńskiego 4, 80-952 Gdańsk; e-mail: s.mrozowska@ug.edu.pl

¹ Fundusz Spójności jest jednym spośród pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Polityka Spójności Unii Europejskiej jest realizowana za pomocą Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

wości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej. Sytuacja ta stanowi szczególne wyzwanie dla gospodarek i społeczeństw najuboższych państw UE.

Założeniem badawczym przyjętym w artykule jest definiowanie polityki klimatyczno-energetycznej jako jednego z najważniejszych obszarów działalności UE w ostatnich latach, mającej dla niej strategiczne znaczenie. Celem poznawczym jest ustalenie stanowiska UE wobec antropogenicznej koncepcji zmian klimatycznych, wskazanie roli polityki spójności w latach 2014-2020 w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym oraz identyfikacja wyzwań i zagrożeń realizacji polityki klimatyczno-energetycznej UE dla Polski.

1. UNIA EUROPEJSKA WOBEC ANTROPOGENICZNEJ KONCEPCJI ZMIAN KLIMATYCZNYCH

Globalną dyskusję na temat antropogenicznej koncepcji zmian klimatycznych rozpoczął Szczyt Ziemi Organizacji Narodów Zjednoczonych, który odbył się w 1992 r. w Rio de Janeiro. Podpisano wówczas konwencję zawierającą zasady międzynarodowej współpracy w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych². Cel konwencji zawierał się w „doprowadzeniu [...] do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”³. Koncepcja ta nie spotkała się z powszechnym poparciem środowisk naukowych. Apel heidelberski, określany mianem protestu uczonych, opublikowany z okazji Szczytu Ziemi, zawierał obawy wobec „pojawienia się nieracjonalnej ideologii, która stoi w opozycji wobec postępu naukowego i technicznego, która hamuje ekonomiczny i społeczny rozwój”⁴. Do dnia dzisiejszego nie osiągnięto zgody w kwestii związków ocieplania klimatu z działalnością człowieka. Kontrowersje wywołuje też stanowisko, zgodnie z którym człowiek jest w stanie zahamować zmiany klimatyczne.

Unia Europejska posiada zdecydowane stanowisko na temat zmian klimatu, które znalazło odzwierciedlenie w prawodawstwie i dokumentach unijnych, i stanowi podstawę prowadzonej polityki w tym zakresie⁵. Stanowisko UE obejmuje wskazanie następstw zmian klimatycznych i podkreśla, że będą one miały negatywne

² G. FERMANN, *Political Context of Climate Change*, w: *International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors*, ed. G. Fermann, Oslo: Scandinavian University Press 1997, s. 12.

³ *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu*, art. 2, Dz.U. 1996, Nr 53, poz. 238.

⁴ *Apel heidelberski*, <http://ekotest.republika.pl/Efekt%20cieplarniany%20-%20> [dostęp: 15.03.2017].

⁵ Zob. przykładowo *Biała Księga. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania*, KOM(2009)147, Bruksela 1.4.2009.

skutki dla gospodarki i obywateli UE, przy czym niektóre regiony i sektory odczuwają je w większym stopniu.

Biała Księga. Adaptacja do zmian klimatu, określająca ramy na rzecz zmniejszenia wrażliwości UE na zmiany klimatyczne, zawiera odpowiedź na pytanie, dlaczego potrzebna jest unijna strategia adaptacyjna do zmian klimatu. Wśród proponowanych celów i działań strategii znalazły się: tworzenie podstaw wiedzy; włączenie kwestii adaptacji do polityki UE w poszczególnych dziedzinach; poprawa zdolności i adaptacji: polityki zdrowotnej i społecznej, sektora rolnictwa i leśnictwa, różnorodności biologicznej, ekosystemów i wody, obszarów przybrzeżnych i morskich oraz systemów produkcyjnych i infrastruktury fizycznej. UE zakłada, że adaptacja będzie długotrwałym i ciągłym procesem dotyczącym wszystkich poziomów i wymagającym sprawnej koordynacji z zainteresowanymi stronami. Dlatego zamierza wspierać międzynarodowe i krajowe wysiłki podejmowane na rzecz adaptacji, zapewniając dostępność odpowiednich zasobów⁶.

Komisja Europejska przyjęła strategię UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, oczekując od wszystkich państw członkowskich opracowania krajowych strategii radzenia sobie z tą sytuacją⁷. Większość państw członkowskich przyjęła narodowe strategie adaptacyjne, w tym państwa – beneficjenci Funduszu Spójności na lata 2014-2020⁸, oprócz Bułgarii, Chorwacji i Cypru, w których strategie adaptacyjne są albo w trakcie przygotowywania lub czekają na zatwierdzenie⁹.

Odzwierciedleniem obecnego stanowiska UE na temat zmian klimatycznych jest sformułowanie priorytetów na 2020 r., na 2030 r. czy określenie celów długoterminowych w tym zakresie. UE chce w 2020 r. zmniejszyć o 20% emisję gazów cieplarnianych w porównaniu z rokiem 1990, pozyskiwać 20% energii ze źródeł odnawialnych oraz osiągnąć 20% wzrost efektywności energetycznej. W roku 2030 cele te mają wynosić 40%, 27%, 27%. Natomiast w 2050 r. UE zamierza zmniejszyć emisję o 80-95% w porównaniu z poziomem z 1990 r. Wśród sposobów na osiągnięcie wymienionych celów znajdują się przede wszystkim kierowanie środków finansowych na działania w dziedzinie klimatu oraz finansowanie pokazowych projektów w dziedzinie energii niskoemisyjnej ze środków pozyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji. Przepisy unijne wspierające politykę przeciwdziałania zmianom klimatycznym obejmują m.in. unijny system handlu emisjami¹⁰, dyrek-

⁶ Tamże.

⁷ Zob. więcej: *The EU Strategy on adaptation to climate change*, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/eu_strategy_en.pdf [dostęp: 20.03.2017].

⁸ Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

⁹ Zob. więcej: *climate-adapt.eea.europa.eu* [dostęp: 14.03.2017].

¹⁰ Skonsolidowana wersja dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 13 paź-

tywę o odnawialnych źródłach energii¹¹ oraz dyrektywy dotyczące efektywności energetycznej¹².

Wśród działań międzynarodowych związanych z polityką UE przeciwdziałania zmianom klimatycznym znajdują się: zobowiązanie do przestrzegania postanowień wynikających z przedłużenia Protokołu z Kioto do 2020 r.¹³, nowego globalnego porozumienia klimatycznego, którego celem było powstrzymanie globalnego ocieplenia poniżej 2°C w stosunku do epoki przedindustrialnej, i kontynuowanie wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatur o 1,5°C i które ma obowiązywać od 2020 r., oraz kierowanie środków finansowych na działania na rzecz klimatu w ramach pomocy rozwojowej.

Analizując systematyczny rozwój polityki klimatycznej, badacze odnoszą go do trzech płaszczyzn, na których następował proces instytucjonalizacji problemu zmian klimatycznych. Są to: bezpieczeństwo energetyczne, szansa ekonomiczna oraz legitymizacja projektu integracji europejskiej. W pierwszym aspekcie wskazuje się na wpływ zobowiązań w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym na reorientację założeń polityki energetycznej UE dotyczących sposobów wytwarzania energii. Kierunek ten popierany był przez państwa posiadające duży udział OZE lub energetyki jądrowej w bilansie energetycznym kraju. Drugi aspekt dotyczył kwestii łączenia przez państwa członkowskie UE walki ze zmianami klimatu z interesem gospodarczym. UE miała stać się mniej zależna od paliw kopalnych i jednocześnie zdobyć przewagę w zakresie niskoemisyjnych technologii energetycznych. Trzeci z kontekstów dotyczył motywacji instytucji wspólnotowych do wykorzystania społecznie popieranego tematu do zwiększenia własnej legitymizacji i poszerzenia kompetencji¹⁴.

dziennika 2003 roku ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, 2003L0087-PL-30.04.2014-007001-1.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, L 140/16, 5.6.2009; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, L239/1, 15.9.2015.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, L315/1; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, L 153/13, 18.6.2010; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią, L153/1, 18.6.2010.

¹³ *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf [dostęp: 21.03.2017].

¹⁴ T. MŁYNARSKI, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013, s. 244-245.

Kryzys gospodarczo-finansowy wywołał falę krytyki polityki klimatyczno-energetycznej UE. Wśród argumentów przemawiających za zmianą dotychczasowej działalności politycznej dominowały stwierdzenia, że jest ona zbyt droga, ambitna i skomplikowana, a ponadto nieskuteczna¹⁵. Ponadto wskazuje się, że polityka dekarbonizacji, czyli eliminowania węgla jako nośnika energii, powoduje wzrost nakładów inwestycyjnych, a zarazem kosztów produkcji energii zarówno dla odbiorców przemysłowych, jak i gospodarstw domowych, przyczyniając się przy tym do spadku PKB w całej UE¹⁶. Co więcej, pomimo prób realizacji idei unii energetycznej, problemem UE niezmiennie pozostaje kwestia prowadzenia przez państwa członkowskie indywidualnej polityki energetycznej, którą uważają za strategiczną z punktu widzenia zapewnienia państwowego bezpieczeństwa energetycznego. Brak determinacji i woli politycznej w przewyciężaniu państwowego myślenia o polityce energetycznej powoduje, że europejskie działania na rzecz wspólnej polityki energetycznej bardzo wolno przynoszą wymierne efekty.

Państwa członkowskie UE o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego wielokrotnie wskazywały na konieczność uwzględniania różnic rozwojowych poszczególnych państw przy ustalaniu celów w zakresie emisji gazów cieplarnianych wykraczających poza emisje objęte systemem handlu uprawnieniami oraz celów w zakresie stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Postulaty te zostały częściowo uwzględnione. Jednak przykład realizacji celu 3x20 obowiązującej strategii UE *Europa 2020. Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*¹⁷ pokazuje, jak złożone wyzwania dla rozwoju społeczno-gospodarczego rodzą podejmowane na szczeblu UE decyzje polityczne.

2. DOSTOSOWANIE DO ZMIAN KLIMATYCZNYCH JAKO CEL POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2014-2020

Ze względu na swój polityczny charakter kwestie związane z celami i ramami finansowymi polityki spójności były ustalane najpierw w ramach procesu negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych 2014-2020 (WRF 2014-2020), a następnie dopracowane przez ekspertów jako element pakietu rozporządzeń dla polityki spój-

¹⁵ D. HELM, *The Carbon Crunch: How We're Getting Climate Change Wrong – And How to Fix It?*, New Haven–London: Yale University Press 2012.

¹⁶ P. SOROKA, *Bezpieczeństwo energetyczne. Między teorią a praktyką*, Warszawa: Elipsa 2015, s. 146.

¹⁷ Komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010)2020.

ności. Decyzję w sprawie ostatecznego brzmienia przepisów podjęto na Radzie Europejskiej 7-8 lutego 2013 r. Następnie rozpoczęto negocjacje z Parlamentem Europejskim, który musiał zatwierdzić porozumienie międzyinstytucjonalne oraz zaakceptować WRF 2014-2020 w procedurze zgody, aby zakończyć w ten sposób formalne negocjacje. W latach 2014-2020 polityka spójności nadal jest obecna we wszystkich państwach członkowskich i regionach Unii Europejskiej. Wśród jedynastu celów tematycznych na lata 2014-2020 znalazły się cztery, które związane są z polityką dostosowania do zmian klimatycznych. Są to: Cel IV – Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach; Cel V – Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem; Cel VI – Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami; Cel VII – Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej.

Przyjęcie przez państwa członkowskie UE strategii *Europa 2020* spowodowało, że oprócz traktatowego celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, fundusze polityki spójności w latach 2014-2020 mają przyczynić się do realizacji tej strategii¹⁸. Oznacza to ściśle powiązanie polityki spójności z obecną strategią rozwoju Unii Europejskiej.

UE wychodzi z założenia, że zmiany klimatu są uwarunkowane terytorialnie, co oznacza, że jego skutki „różnią się wyraźnie w zależności od regionu, ponieważ poszczególne regiony w różnym stopniu odczuwają zmianę klimatu i w różny sposób sobie z nią radzą, co stanowi odzwierciedlenie ich specyfiki geograficznej, środowiskowej, społecznej, kulturowej i gospodarczej”¹⁹. Potwierdzeniem terytorialnego uwarunkowania zmian klimatu są badania prowadzone w ramach projektu dotyczącego klimatu realizowanego przez Europejską Sieć Obserwacyjną Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON) za pomocą modelu klimatycznego CCLM, niehydrostatycznego zunifikowanego modelu prognozy pogody i klimatu regionalnego opracowanego przez Consortium for Small scale MOdelling (COSMO) oraz Climate Limited-area Modelling Community (CLM). Wyniki badań wskazują na znaczne różnice oddziaływania zmian klimatu na regiony. Szczególnie narażone na negatywne skutki tego zjawiska są regiony południowej Europy, regiony górskie oraz gęsto zaludnione regiony przybrzeżne²⁰.

¹⁸ Zob. więcej: *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014-2020*, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.

¹⁹ *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Bruksela: Komisja Europejska 2014, s. 100.

²⁰ Wyniki badań prowadzonych w ramach programu ESPON znajdują się na oficjalnej stronie programu, <https://www.espon.eu> [dostęp: 10.04.2017].

Autorzy Szóstego raportu na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej podkreślają, że UE „musi łagodzić zmianę klimatu i dostosować się do tej zmiany”²¹, oraz aby osiągnąć cel na 2020 r., musi ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, zwiększyć wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, przystosować się do częściej występujących i katastrofalnych w skutkach zagrożeń naturalnych, zwiększyć dostępność i poprawić efektywność energetyczną. Polityka spójności została określona jako niezmiernie istotna we wspieraniu regionów unijnych w przystosowaniu się do bardziej zrównoważonych modeli rozwoju. Po raz kolejny podkreślono, że oddziaływanie klimatu będzie się różnić w poszczególnych regionach ze względu na ich położenie, działalność gospodarczą, specyfikę zabudowy oraz populacji i że regiony mogą odegrać ważną rolę w ograniczaniu skali zmian klimatu poprzez przyczynianie się do realizacji celów określonych w unijnym pakiecie klimatyczno-energetycznym. Raport zawiera ponadto wiele wskazówek związanych z funkcją polityki spójności w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Przede wszystkim wskazano na rolę polityki spójności we wspieraniu krajowych, regionalnych i lokalnych organów publicznych w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych pochodzących z sektorów nieobjętych europejskim systemem handlu uprawnieniami do emisji, takich jak transport i budownictwo oraz możliwości wspierania rozwoju dostaw energii ze źródeł odnawialnych, i przyczyniać się do zwiększania efektywności energetycznej, w podnoszeniu jakości ich środowiska, poprawić jakość powietrza w ośrodkach miejskich²².

3. WYZWANIA I ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z POLITYKĄ KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNĄ UNII EUROPEJSKIEJ DLA POLSKI

Korzystanie ze środków UE w ramach polityki spójności w latach 2004-2013 pozwoliło Polsce na realizację największego w historii programu inwestycyjnego i modernizacyjnego, stanowiąc jednocześnie impuls do zmian strukturalnych²³. Ministerstwo Rozwoju podkreśla, że w latach 2004-2013 szybko zmniejszał się dystans dzielący Polskę od wysoko rozwiniętych gospodarek UE – poziom PKB *per capita* w relacji do średniej unijnej zwiększył się w tym okresie o 18%, co jest jednym z lepszych wyników nowych państw członkowskich²⁴.

²¹ *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, s. 100.

²² Tamże, s. 136.

²³ Zob. więcej: G. GORZELAK, *The Cohesion Policy and Development – A Preliminary Assessment*, w: *Cohesion Policy and Development of The European Union's Regions in the Perspective of 2020*, red. A.J. Kukuła, Lublin 2015.

²⁴ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju 2015, s. 52.

W zakresie zmniejszania emisyjności gospodarki oraz adaptacji do zmian klimatu w obecnej perspektywie finansowej przewidywane było dalsze wsparcie w zakresie zmniejszenia energochłonności polskiej gospodarki. Badania prowadzone na zlecenie Ministerstwa Gospodarki wskazywały, że zmniejszenie emisyjności gospodarki wymaga ukierunkowania inwestycji publicznych na inwestycje zwiększające efektywność energetyczną i oszczędność energii, rozwój różnych OZE oraz rozwój zielonych technologii w przedsiębiorstwach. Rekomendowane było zwiększenie nakładów na rozwój systemów umożliwiających inteligentne zarządzanie systemami dystrybucyjnymi, jak również tworzenie warunków dla inteligentnej konsumpcji energii²⁵. Wskazywano również potrzebę aktywizowania samorządów terytorialnych do tworzenia we współpracy z przedsiębiorcami i samorządami kompleksowych programów w tym zakresie oraz określono możliwe bariery realizacji powyższych przedsięwzięć, w tym brak wiedzy wśród społeczeństwa polskiego na temat korzyści ekonomicznych wynikających z modernizacji gospodarki.

W zakresie adaptacji do zmian klimatu zwrócono uwagę na konieczność przygotowania i realizacji kompleksowych przedsięwzięć, które wpisująby się w koncepcję zlewniowego podejścia do zarządzania ryzykiem powodziowym. Wyniki badań ewaluacyjnych wskazywały, że skuteczna realizacja projektów dotyczących adaptacji do zmian klimatu wymaga zaangażowania wielu interesariuszy, m.in. zarządców infrastruktury, wód i lasów, władz samorządowych, właścicieli gruntów oraz organizacji pozarządowych²⁶.

Ekspertów wśród kluczowych wyzwań dla polskiej energetyki wymieniają: niedostosowanie technologiczne elektroenergetyki i ciepłownictwa pod względem osiągnięć emisyjnych; uzależnienie elektroenergetyki i ciepłownictwa od węgla; zły stan techniczny przestarzałych źródeł i sieci elektroenergetycznych i ciepłownictwa; niewielki zakres wykorzystania OZE oraz brak energetyki jądrowej; niską efektywność energetyczną w obszarze odbioru i użytkowania energii, a także źródeł wytwórczych i sieci elektroenergetycznych²⁷.

Kompromis w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego, zatwierdzony podczas szczytu Rady Europejskiej w dniach 11-12 grudnia 2008 r., był dla Polski równoznaczny z otrzymaniem o około 30% mniejszego limitu uprawnień do emisji

²⁵ *Ocena wpływu inwestycji w ramach działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 PO IiŚ na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE*. Badane ewaluacyjne zrealizowane przez IBS na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki 2012.

²⁶ Zob. więcej: *Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004-2006*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011.

²⁷ R. SZCZERBOWSKI, *Polityka energiewende i jej rozwój na wpływ polskiego systemu energetycznego*, w: *Między ewolucją a rewolucją – w poszukiwaniu strategii energetycznej*, red. J. Maja, P. Kwiatkiewicz, R. Szcherbowski, Poznań: Fundacja na Rzecz Czystej Energii 2015, s. 63-64.

gazów cieplarnianych od wnioskowanego, lecz zarazem oznaczał wzrost liczby uprawnień do sprzedaży na aukcjach, uwzględniający kompensację dla uboższych państw UE i nagrodę za redukcję CO₂ powyżej 20% emisji do 2005 r. Ponadto oznaczał dla Polski: stopniowe wprowadzanie systemu aukcyjnego w latach 2013-2020 dla sektora elektroenergetycznego – od zakupu 30% uprawnień do emisji w systemie aukcyjnym w 2013 r. do 100% w 2020 r., kiedy to miałyby zostać osiągnięta pełna aukcyjność; zobowiązanie, że w 2020 r. 15% zużywanej energii pochodzić będzie ze źródeł odnawialnych; zezwolenie na wzrost emisji o 14% w obszarze non-ETS (nieaukcyjnym), tj. w rolnictwie, transporcie i budownictwie, z uwagi na zagwarantowanie polskiej gospodarce energii niezbędnej do jej dynamicznego wzrostu w XXI wieku; zgodę UE na zastosowanie przez Polskę metody wskaźnikowo-aukcyjnej przy bezpłatnym podziale uprawnień; uruchomienie tzw. mechanizmu solidarnościowego w Unii, dzięki któremu Polska otrzymać może około 60 mld zł w okresie 2013-2020; osiągnięcie w 2020 r. 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych²⁸.

Ministerstwo Gospodarki podkreślało, że koszty redukcji – emisji powyżej 32% w 2030 r. będą „nieproporcjonalnie wysokie”. Nie zbilansuje ich ograniczone wsparcie finansowe UE z funduszu Connecting Europe ani pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Polska musi też rozwijać innowacyjność. W sektorze energii konieczne jest planowanie długoterminowe, przyspieszenie integracji i liberalizacji rynku, wzmocnienie współpracy pomiędzy przemysłem a uczelniami oraz inwestycje w badania i zastosowanie technologii energooszczędnych, niskoemisyjnych i czystych technologii węglowych²⁹.

Obawy Ministerstwa zostały w dużej mierze potwierdzone przez Komisję Europejską dokonującą oceny Polski z wywiązywania się z osiągnięcia wskaźników strategii *Europa 2020*. W przypadku Polski wyjściowym dokumentem był Krajowy program reform na rzecz realizacji strategii *Europa 2020*, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 r. Znajdziemy w nim odpowiedź na pytanie, jakie kroki Polska będzie podejmować do 2020 r., aby wypełnić zobowiązania służące osiągnięciu pięciu celów strategii.

W koordynowanie i aktualizację Krajowego programu reform (KPR) w Polsce zaangażowany jest powołany do tego celu Międzyresortowy Zespół ds. Strategii „Europa 2020”, działający pod przewodnictwem Ministra Rozwoju³⁰. W Sejmie

²⁸ Cyt. za: H. WYLIGAŁA, *Polska a pakiet klimatyczno-energetyczny Unii Europejskiej*, w: *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej*, red. P. Mickiewicz, P. Sokołowska, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2010, s. 220-221.

²⁹ L. PUKA, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej po 2020 r. – miejsce dla przemysłu?*, Biuletyn PISM, 2015, nr 34, s. 2.

³⁰ Zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie powołania

Rzeczypospolitej Polskiej debatę nad dokumentami przyjmowanymi w ramach semestru europejskiego prowadzi Komisja ds. Unii Europejskiej (SUE).

Sporządzone przez Komisję Europejską sprawozdania krajowe Polska 2015³¹ i Polska 2016³² zawierają ocenę gospodarki Polski w kontekście przygotowywanych przez Komisję rocznych analiz wzrostu gospodarczego. W sprawozdaniu z 2016 r. opisano stan polskiego sektora energetycznego oraz problemów środowiskowych. Komisja Europejska wskazała, że pomimo pewnych postępów Polska wciąż posiada jedną z najbardziej energochłonnych gospodarek w Unii Europejskiej. Zwróciła uwagę na spadek energochłonności sektora przemysłowego, podkreślając jednocześnie, że zmiany w gospodarstwach domowych miały stosunkowo ograniczony zakres. Około 70% budynków mieszkalnych ma słabą izolację, a 70% domów jednorodzinnych ogrzewanych jest węglem. Ciągłym wyzwaniem dla Polski jest konkurencja na rynku energetycznym. Powoli przebiega budowa połączeń międzysystemowych, wpływając negatywnie na bezpieczeństwo dostaw gazu i energii elektrycznej oraz integrację rynków energii. Polska jest jednym z najsłabiej połączonych państw członkowskich UE, co zagraża bezpieczeństwu jej systemu elektroenergetycznego, o czym świadczą niespodziewane niedobory w dostawie energii, które miały miejsce w sierpniu 2015 r. Komisja Europejska podkreśliła, że problem stanowi starzenie się polskich mocy wytwórczych oraz fakt, że w Polsce udział węgla kamiennego i brunatnego w produkcji energii wynosi niemal 85% i nadal budowane są nowe duże zakłady energetyczne opalane węglem. Kopalnie węgla otrzymały znaczne dotacje państwowe, co zwiększa koszt wytwarzania energii i stwarza niekorzystne warunki konkurencji dla krajowych producentów węgla z sektora prywatnego. Pozytywnie wygląda kwestia wywiązywania się Polski ze zobowiązania dotyczącego emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami. Poziom zanieczyszczenia cząstkami stałymi w polskich miastach jest jednak nadal jednym z najwyższych w UE. Polska jest również jednym z nielicznych państw UE, w których podatek od pojazdów silnikowych nie jest uzależniony od ich parametrów ekologicznych (emisji CO₂)³³.

Kolejnym wyzwaniem dla Polski jest Energetyczna Mapa Drogowa 2050 UE, mająca na celu budowę przewagi konkurencyjnej wśród światowych gospoda-

Międzyresortowego Zespołu do Spraw Strategii „Europa 2020”; <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/1884,Międzyresortowy-Zespół-do-spraw-Strategii-Europa-2020.html> [dostęp: 21.03.2017].

³¹ Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015*, SWD(2015) 40, Bruksela 2015.

³² Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016*, SWD(2016) 89, Bruksela 2016.

³³ Tamże.

rek i zdobycie pozycji lidera w zakresie gospodarki niskoemisyjnej. Oznacza ona konieczność całkowitego przekształcenia modelu funkcjonowania rynku energii w tych państwach członkowskich UE, których produkcja energii oparta jest na węglu. Dla Polski będzie to przede wszystkim konieczność poniesienia wysokich kosztów dostosowania infrastruktury.

Wśród pozytywnych skutków polityki klimatyczno-energetycznej wskazuje się, że „może ona okazać się katalizatorem oczekiwanej modernizacji energochłonnego sektora energetycznego. Polska stoi bowiem przed wyzwaniem przebudowy i unowocześnienia sektora energetycznego, którego współczynnik emisyjności CO₂ jest jednym z najwyższych w Unii Europejskiej i na świecie. Polityka klimatyczna UE może stać się środkiem do modernizacji gospodarki opartej na węglu, poprawy efektywności energetycznej oraz impulsem zdywersyfikowania krajowej struktury bilansu energetycznego”³⁴.

UWAGI KOŃCOWE

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej wywodzi się z polityki środowiskowej rozwijanej od lat siedemdziesiątych. Obecnie UE prowadzi spójną politykę klimatyczno-energetyczną zapoczątkowaną 11-12 grudnia 2008 r. przyjęciem przez Radę Europejską tzw. Pakietu klimatyczno-energetycznego, który włączył politykę klimatyczną w obszar energii.

Dotychczasowe działania UE w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym można określić mianem konsekwentnie prowadzonej polityki, której cele nie zawierają się tylko w ambicjach pełnienia roli lidera światowego w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Bez wątplenia można łączyć politykę klimatyczno-energetyczną UE z dążeniem tej organizacji do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego oraz próbą zdobycia poparcia obywateli europejskich dla dalszego rozwijania idei integracji europejskiej w warunkach narastającego deficytu demokracji w Unii Europejskiej.

Realizacja założeń polityki klimatyczno-energetycznej nieproporcjonalnie obciąża gospodarkę i społeczeństwa państw członkowskich, które nie znajdują się w grupie państw unijnych o najwyższym rozwoju społeczno-gospodarczym. Jako beneficjenci Funduszu Spójności w latach 2014-2020 będą musiały realizować cele polityki klimatycznej, modernizując swoje gospodarki i przechodząc transformację energetyczną. Polityka spójności na lata 2014-2020 została bowiem ściśle powiązana z celami rozwojowymi Unii Europejskiej zawartymi w strategii *Europa 2020*.

³⁴ T. MŁYNARSKI, M. TARNAWSKI, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XX wieku*, Warszawa: Difin 2015, s. 125.

Polityka klimatyczno-energetyczna UE wywiera i wywrze w Polsce duży wpływ przede wszystkim na rozwój energetyki. Eksperci zauważają, że Polska pod wpływem integracji europejskiej, a zwłaszcza pakietu klimatyczno-energetycznego rozpoczęła różnorodne prace planistyczne, które początkowo dotyczyły sfery ekologicznej, a dopiero później gospodarczej. Działania polskich władz podejmowane były w dużym stopniu w reakcji na regulacje europejskie, w mniejszym stopniu związane z realizacją długookresowych interesów narodowych.

Pytanie o długofalowe skutki realizacji polityki klimatyczno-energetycznej dla polskiej gospodarki i społeczeństwa pozostaje otwarte. Prawdopodobne wydają się zarówno scenariusze optymistyczne i pesymistyczne. Te pierwsze wskazują na politykę klimatyczno-energetyczną UE, jako pierwszy etap na drodze do długo oczekiwanej modernizacji sektora energetycznego w Polsce, drugie – na konieczność poniesienia ogromnego wzrostu nakładów inwestycyjnych, wzrostu kosztów produkcji energii i w konsekwencji zwiększenia poziomu ubóstwa energetycznego w Polsce. W obu przypadkach decydujące mogą okazać się czynniki polityczne i społeczne. Te pierwsze związane będą z konkretnymi decyzjami politycznymi z obszaru polityki energetycznej oraz metodami ich podejmowania, drugie z reakcją społeczną na decyzje polityczne. W Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach członkowskich, „czyste” źródła energii, takie jak energia jądrowa czy odnawialne źródła energii – szczególnie energia wiatrowa – traktowane są jako technologie kontrowersyjne społecznie. Dlatego umiejętność przekonania obywateli do podejmowania działań przeciwdziałającym zmianom klimatycznym oraz poparcia np. rozwoju energetyki jądrowej czy wiatrowej w Polsce może przesądzić o sukcesie w zakresie wywiązania się z unijnych zobowiązań klimatyczno-energetycznych.

BIBLIOGRAFIA

- Apel heidelberski, <http://ekotest.republika.pl/Efekt%20cieplarniany%20-%20> [dostęp: 15.03.2017].
- Biała Księga. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania, KOM (2009)147, Bruksela 1.4.2009.
- Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej Sprawozdanie krajowe – Polska 2015, SWD(2015) 40, Bruksela 2015.
- Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej Sprawozdanie krajowe – Polska 2016, SWD(2016) 89, Bruksela 2016.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, L 140/16, 5.6.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią, L153/1, 18.6.2010.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, L 153/13, 18.6.2010.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, L 315/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, L 239/1, 15.9.2015.
- GORZELAK G., *The Cohesion Policy and Development – A Preliminary Assessment*, w: *Cohesion Policy and Development of The European Union's Regions in the Perspective of 2020*, red. A.J. Kukuła, Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2015.
- HELM D., *The Carbon Crunch: How We're Getting Climate Change Wrong – And How to Fix It?*, New Haven–Londyn: Yale University Press 2012.
- International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors*, red. G. Fermann, Oslo: Scandinavian University Press 1997.
- Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach, Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela: Komisja Europejska 2014.
- Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014-2020*, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015.
- Komunikat Komisji Europejskiej Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010)2020.
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*; unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf [dostęp: 21.03.2017].
- MŁYNARSKI T., *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013.
- MŁYNARSKI T., TARNAWSKI M., *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XX wieku*, Warszawa: Difin 2016.
- MROZOWSKA S., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej. Między strategią, lobbieniem a partycypacją*, Kraków: Libron, 2016.
- Ocena wpływu inwestycji w ramach działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 PO IiŚ na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE. Badane ewaluacyjne zrealizowane przez IBS na zlecenie Ministerstwa Gospodarki*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki 2012.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju 2015.
- PUKA L., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej po 2020 roku – miejsce dla przemysłu?*, Biuletyn PISM 2015, nr 34.
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu*, art. 2, Dz.U. 1996, Nr 53, poz. 238.
- Skonsolidowana wersja dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 13 października 2003 roku ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, 2003L0087-PL-30.04.2014-007001-1*.
- SOROKA P., *Bezpieczeństwo energetyczne. Między teorią a praktyką*, Warszawa: Elipsa 2015.
- SZCZERBOWSKI R., *Polityka energiewende i jej rozwój w wpływ polskiego systemu energetycznego w: Między ewolucją a rewolucją – w poszukiwaniu strategii energetycznej*, red. J. Maja, P. Kwiatkiewicz, R. Szerbowski, Poznań: Fundacja na Rzecz Czystej Energii 2015.
- The EU Strategy on adaptation to climate change*; https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/eu_strategy_en.pdf [dostęp: 20.03.2017].

Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004-2006, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011.

WYLIĞAŁA H., Polska a pakiet klimatyczno-energetyczny Unii Europejskiej, w: Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej, red. P. Mickiewicz, P. Sokołowska, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2010.

Zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Strategii „Europa 2020”; <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/1884,Miedzyresortowy-Zespol-do-spraw-Strategii-Europa-2020.html> [dostęp: 21.03.2017].

ROLA POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ (2014-2020) W PRZECIWDZIAŁANIU NEGATYWNYM SKUTKOM ZMIAN KLIMATYCZNYCH

Streszczenie

W artykule autorka podejmuje się próby przedstawienia roli Polityki Spójności Unii Europejskiej (UE) na lata 2014-2020 w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom zmian klimatycznych. W tym celu prezentuje stanowisko UE wobec antropogenicznej koncepcji zmian klimatycznych, kwestię dostosowania do zmian klimatycznych jako cel obecnie realizowanej polityki spójności, a także wyzwania i zagrożenia związane z polityką klimatyczno-energetyczną UE dla Polski.

Słowa kluczowe: polityka spójności; zmiany klimatyczne; Unia Europejska.

THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION COHESION POLICY (2014-2020) IN COUNTERACTING NEGATIVE EFFECTS OF CLIMATE CHANGE

Summary

In this article, the author attempted to present the role of European Union (EU) cohesion policy for the years 2014-2020 in counteracting negative effects of climate change. To this end, the EU's position on the anthropogenic concept of climate change, the issue of adaptation to climate change as the objective of the current cohesion policy and the challenges and threats of the EU climate and energy policy for Poland were presented.

Key words: cohesion policy; climate change; European Union.