



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

## STRATEGIC FILE

NR 12 (120), GRUDZIEŃ 2022 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

### Wewnętrzne uwarunkowania dyplomacji klimatycznej UE – razem, ale osobno

Stefania Kolarz, Zuzanna Nowak

Unia Europejska od lat stara się tworzyć narzędzia do prowadzenia zewnętrznej polityki klimatycznej, jednak dopiero wraz z rozwojem Europejskiego Zielonego Ładu działania te uległy intensyfikacji. Mimo znacznych postępów w budowaniu wizerunku lidera w dziedzinie przeciwdziałania zmianie klimatu, co pokazał ostatni szczyt COP27 w Szarm el-Szejk, proces tworzenia unijnej dyplomacji klimatycznej nie jest jeszcze zakończony. Jej skuteczność obniżają m.in. złożona struktura instytucjonalna i konflikty interesów spowodowane wyzwaniami, jakie przed członkami UE stawia kryzys energetyczny. Krokiem ku wewnętrznemu wzmocnieniu unijnej dyplomacji klimatycznej mogłoby być ustanowienie przez Radę specjalnego przedstawiciela UE ds. klimatu.

# PISM STRATEGIC FILE

Choć obecnie udział UE w rocznej globalnej emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) wynosi ok. 8%, kraje będące dziś członkami Unii odpowiadają za ok. 18% emisji powstałych od początku rewolucji przemysłowej<sup>1</sup>. Jednocześnie w wyniku nasilającego się kryzysu klimatycznego straty gospodarcze w UE wynikające ze związanych z nim klęsk żywiołowych szacowane są każdego roku na blisko 12 mld

Choć obecnie udział UE w rocznej globalnej emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) wynosi ok. 8%, kraje będące dziś członkami Unii odpowiadają za ok. 18% emisji powstałych od początku rewolucji przemysłowej.

euro<sup>2</sup>, a Europejska Agencja Środowiska (EEA) spodziewa się jeszcze częstszego występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych w przyszłości<sup>3</sup>. Zmiana klimatu wpływa na UE także w sposób pośredni, pogłębiając zaburzenia światowego handlu żywnością i innymi towarami, powodując ruchy migracyjne, konflikty i niestabilność rynków finansowych.

Ze względu na fakt, że państwa członkowskie są w dużej mierze przyczyną, ale także ofiarą coraz bardziej odczuwalnych skutków zmiany klimatu, takich jak susze i powodzie, UE od lat stara się wydatnie uczestniczyć w rozwiązywaniu tego problemu. Legitymację do działania nadaje jej z jednej strony ponadnarodowy charakter kryzysu klimatycznego, wymagający skoordynowanej globalnej odpowiedzi. Z drugiej strony rośnie świadomość klimatyczna Europejczyków – obecnie aż 93% uznaje zmianę klimatu za poważny problem, a 75% – działania rządów krajowych za niewystarczające<sup>4</sup>. Złożoność instytucjonalnej architektury UE, a także wewnętrzne zróżnicowanie struktury produkcji i konsumpcji energii (miksów energetycznych) i ambicji klimatycznych poszczególnych państw sprawiają jednak, że globalnemu przywództwu klimatycznemu UE brakuje solidnych wewnętrznych podstaw, a aktywność unijnej polityki może być czasowo zastępowana przez improwizowane środki zaradcze.

## Lider bez przywódcy

W zakresie klimatu Unia często określana jest jako „lider bez przywódcy” (*leaderless leader*) – dzięki działaniom zewnętrznym przewodzi światowej walce ze zmianą klimatu, ale na płaszczyźnie wewnętrznej jest w tej dziedzinie pozbawiona wyraźnego ośrodka planowania<sup>5</sup>. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest późny rozwój polityki klimatycznej w porównaniu z innymi politykami – dopiero od niedawna kwestie klimatyczne zaczynają być traktowane przez UE odrębnie od ochrony środowiska.

## Środowisko i klimat jako wątki poboczne integracji

Wspólnoty Europejskie (WE) długo traktowały przeciwdziałanie zmianom klimatycznym jako część ochrony środowiska. Stopniowe zaangażowanie WE w tych obszarach wiązało się z potrzebą zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a jego siłą napędową były państwa członkowskie wspierane – głównie finansowo – przez instytucje. Elementem ułatwiającym integrację był charakter problemu – wspólny dla wszystkich państw i niemożliwy do rozwiązania przez jedno z nich

Wspólnoty Europejskie (WE) długo traktowały przeciwdziałanie zmianom klimatycznym jako część ochrony środowiska.

<sup>1</sup> Statista, *Emissions in the EU - Statistics & Facts*, 15 sierpnia 2022 r., [www.statista.com](http://www.statista.com).

<sup>2</sup> Europejska Agencja Środowiska, *Economic losses from climate-related extremes in Europe*, 3 lutego 2022 r., [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu).

<sup>3</sup> Europejska Agencja Środowiska, *Częstotliwość i dotkliwość zagrożeń klimatycznych rośnie w całej Europie; opublikowano nowy przegląd regionalny*, 3 marca 2022 r., [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu).

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Poparcie obywateli dla działań w dziedzinie klimatu*, 2021, <https://ec.europa.eu>.

<sup>5</sup> S. Oberthür, C. Dupont, *The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy?*, „Journal of European Public Policy” 2021, t. 28, nr 7, s. 1095–1114.

# PISM STRATEGIC FILE

samodzielnie.

Formalizacja działań na rzecz środowiska i klimatu w polityce i w prawie wspólnotowym postępowała powoli. Wspólna polityka ochrony środowiska została przyjęta we wczesnych latach 70. XX w., klimatyczna – na początku lat 90. Na poziomie traktatowym dopiero w latach 90. – w traktacie z Maastricht – określono cele polityki ochrony środowiska. W traktacie z Amsterdamu wprowadzono następnie zasadę integracji polityki środowiskowej w innych dziedzinach działalności Unii, m.in. rolnictwie, polityce rozwojowej, energetycznej, handlu i transporcie. Uzupełniające je prawo wtórne rozwinęło się jeszcze później – po szczycie klimatycznym w Kioto w 1997 r., w latach 2008–2009 w związku z przyjęciem pakietu energetyczno-klimatycznego i w ostatniej dekadzie. W 2018 r. Unia przyjęła np. rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, natomiast w 2019 r. dokonała przeglądu swojego prawa na podstawie Ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030.

By przekształcić ambicje EZŁ w działanie, KE opracowała, prócz prawa o klimacie, ok. 130 inicjatyw prawodawczych dotyczących całego spektrum aktywności UE – przemysłu, rolnictwa, transportu, energii, środowiska itp.

Najważniejszą cezurą stało się jednak wejście w życie w 2021 r. Europejskiego prawa o klimacie – rozporządzenia, które wpisuje w ramy prawne cele Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ)<sup>6</sup>. EZŁ zakłada m.in. osiągnięcie przez europejską gospodarkę neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz redukcję emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. By przekształcić ambicje EZŁ w działanie, KE opracowała, prócz prawa o klimacie, ok. 130 inicjatyw prawodawczych<sup>7</sup> dotyczących całego spektrum aktywności UE – przemysłu, rolnictwa, transportu, energii, środowiska

itp. Podkreśla to potrzebę całościowego podejścia do europejskiej transformacji do 2050 r., a zarazem stanowi wyzwanie koordynacyjne oraz administracyjne dla instytucji i członków UE. Szczególnie istotne dla polityki klimatycznej jest wdrożenie pakietu „Gotowi na 55” („Fit for 55”)<sup>8</sup>. W jego ramach KE przewidziała rewizję m.in. dyrektywy dotyczącej surowców i nośników energii, systemu handlu uprawnieniami emisji (EU ETS), rozporządzenia o wysiłku redukcyjnym. Zaplanowała też nowe inicjatywy, m.in. CBAM, ReFuelEU w lotnictwie i FuelEU Maritime dla zielonej przestrzeni morskiej. Na realizację polityki klimatycznej przewidziała blisko 1/3 całego budżetu UE na lata 2021–2027 – w tym na Fundusz Modernizacyjny, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji czy Społeczny Fundusz Klimatyczny.

Unijne prawodawstwo środowiskowe, w tym klimatyczne, liczy obecnie ponad 200 aktów, głównie dyrektyw<sup>9</sup>. Jest to tylko część dorobku UE w tej dziedzinie, na który składają się też inne dokumenty, np. Europejski Program Zmian Klimatycznych (ECCP) z 2000 r. Proces tworzenia unijnego prawa i polityki w dziedzinie klimatu nie jest zresztą zakończony – instytucje UE systematycznie rozszerzają jego katalog o nowe akty, np. 24 czerwca br. Komisja Europejska (KE) i Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP) zaprezentowali nowy program UE na rzecz międzynarodowego zarządzania oceanami<sup>10</sup>.

Unijne prawodawstwo środowiskowe, w tym klimatyczne, liczy obecnie ponad 200 aktów.

<sup>6</sup> Z. Nowak, *Europejski Zielony Ład – na drodze do neutralności klimatycznej UE*, „Biuletyn PISM”, nr 66 (2264), 26 marca 2021 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>7</sup> Parlament Europejski, *Legislative Train Schedule*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>8</sup> Z. Nowak, *W oczekiwaniu na pakiet „Fit for 55”*, „Biuletyn PISM”, nr 128 (2326), 7 lipca 2021, [www.pism.pl](http://www.pism.pl);

A. Furlong, *A wonk's guide to the Czech EU presidency policy agenda*, „Politico”, 23 czerwca 2022 r., [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

<sup>9</sup> R. Youngs, *COP26 and the Foreign Policy Blind Spot in Europe's Climate Action*, „Carnegie Europe”, 26 października 2021 r., <https://carnegieeurope.eu>.

<sup>10</sup> Komisja Europejska, *Setting the course for a sustainable blue planet - Joint Communication on the EU's International Ocean Governance agenda*, 24 czerwca 2022 r., <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu>.

# PISM STRATEGIC FILE

## *Ochrona środowiska jako polityka, kompetencja i standard UE*

Zgodnie z pierwotnym podejściem WE polityka klimatyczna nie doczekała się odrębnej regulacji w traktatach i co do zasady jest uważana za element ochrony środowiska. W tym zakresie UE wyznacza sobie cel promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do przeciwdziałania zmianom klimatycznym<sup>11</sup>, co można uznać za podstawę unijnej dyplomacji klimatycznej. Odniesienia do problematyki klimatycznej można znaleźć też w innych politykach, m.in. w kontekście efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii<sup>12</sup> czy wspierania zrównoważonego rozwoju<sup>13</sup>.

**Ochrona środowiska zalicza się do dziedzin objętych kompetencją dzieloną UE i państw członkowskich.**

Ochrona środowiska zalicza się do dziedzin objętych kompetencją dzieloną UE i państw członkowskich. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wprost umożliwia Unii zawieranie umów i podejmowanie współpracy z państwami trzecimi

i organizacjami międzynarodowymi, ale art. 191 ust. 4 zaznacza, że jej uprawnienia nie naruszają prerogatyw państw członkowskich w tym zakresie. Choć wpisanie wprost do TFUE kompetencji UE do zawierania umów międzynarodowych nie jest praktyką stosowaną w każdej dziedzinie (np. brak analogicznych regulacji w energetyce) i mogłoby wskazywać na szczególne traktowanie polityki środowiska, w rzeczywistości UE nie korzysta w pełni z tej możliwości. Przykładowo do chwili obecnej nie stało się samodzielną podstawą zawarcia przez nią umowy międzynarodowej (z reguły współpraca klimatyczna objęta jest umowami handlowymi i w związku z tym stosowane są inne podstawy prawne), a jej wykorzystanie do tego celu stało się przedmiotem sporu między KE a Radą w przypadku umowy o partnerstwie i współpracy z Filipinami.

Ochrona środowiska jest jednocześnie więcej niż jedną z polityk czy kompetencji – jest standardem. TFUE i Karta Praw Podstawowych podkreślają więc, że wysoki poziom ochrony środowiska musi być brany pod uwagę przy ustalaniu i realizacji innych polityk i działań UE<sup>14</sup>. Zapewnia to tzw. mainstreaming kwestii klimatycznych, czyli wprowadzanie ich do głównego nurtu legislacji w różnych obszarach aktywności Unii, co w postępowaniu unijnych instytucji przeciwdziała równaniu do najmniejszego wspólnego mianownika<sup>15</sup>. Ze swojej strony państwa UE mogą dodatkowo uzasadniać utrzymanie własnych przepisów – mimo przyjęcia aktów unijnych dotyczących danej problematyki – właśnie faktem bardziej rygorystycznej ochrony środowiska<sup>16</sup>. Wyposaża to członków UE w nieprzewidziany dla innych polityk mechanizm utrzymywania i promowania jak najwyższych standardów ekologicznych, choć aktywność państw na tym polu jest różna. Niekiedy, zamiast strzec wysokich standardów ochrony środowiska, dążą do obniżenia wspólnych ambicji i tym samym osłabiają siłę oddziaływania UE na zewnątrz.

**Ochrona środowiska jest jednocześnie więcej niż jedną z polityk czy kompetencji – jest standardem.**

## *Ochrona środowiska jako wspólny obowiązek*

Choć w polityce klimatycznej najbardziej widoczna jest rola Komisji (co wynika m.in. z zakresu jej zadań – inicjatywa prawodawcza, negocjowanie umów, reprezentacja UE), jest ona tylko jednym z unijnych aktorów zajmujących się tym zagadnieniem. Działania w tym zakresie podejmowane są

<sup>11</sup> Art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>12</sup> Art. 194 ust. 1 lit. c TFUE.

<sup>13</sup> Art. 21 ust. 2 lit. f Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w którym samo hasło „klimat” nie pada ani razu.

<sup>14</sup> Art. 11 TFUE, Art. 37 Karty Praw Podstawowych.

<sup>15</sup> Art. 144 ust. 3 TFUE.

<sup>16</sup> Art. 114 ust. 4 i 5 TFUE.

## PISM STRATEGIC FILE

w sposób policentryczny<sup>17</sup>, m.in. przez Radę, Parlament Europejski (PE), a także Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) i państwa członkowskie.

**Sposób organizacji KE, a tym samym poziom jej zaangażowania w sprawy ochrony środowiska i klimatu, zmienia się z każdym jej składem.**

Sposób organizacji KE, a tym samym poziom jej zaangażowania w sprawy ochrony środowiska i klimatu, zmienia się z każdym jej składem. W 1973 r. pierwszy raz powołano komisarza ds. środowiska i transportu, następnie tematykę środowiska łączono m.in. ze sprawami rozszerzenia i polityki sąsiedztwa,

rybołówstwem, energetyką, a okresowo w ogóle nie uwzględniano w składzie KE. Od 2010 r. (II Komisja Barroso) zadania są podzielone między komisarza ds. środowiska i ds. klimatu. W obecnym składzie po raz pierwszy komisarz zajmujący się sprawami klimatycznymi (Frans Timmermans odpowiedzialny za EZł) jest jednocześnie wiceprzewodniczącym KE. Oprócz niego we wdrażanie środowiskowego portfolio zaangażowanych jest sześcioro innych komisarzy, m.in. ds. transportu, energii i rolnictwa<sup>18</sup>. Jest to najliczniejsza grupa tematyczna, co podkreśla wagę problemu dla UE i jego przekrojowy charakter. Sposób organizacji KE wskazuje na stopniowy wzrost zainteresowania UE klimatem i można przypuszczać, że tendencja ta utrzyma się w kolejnych jej składach ze względu na aktualność tej problematyki.

**Sposób organizacji KE wskazuje na stopniowy wzrost zainteresowania UE klimatem i można przypuszczać, że tendencja ta utrzyma się w kolejnych jej składach ze względu na aktualność tej problematyki.**

Strukturami wspierającymi KE są dyrekcje generalne ds. środowiska (DG ENV, od 1981 r.) i ds. klimatu (DG Climate Action, wcześniej DG CLIMA, od 2010 r.) podlegające obecnie dwóm różnym komisarzom<sup>19</sup>, a także Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA). W sprawy klimatyczne mogą angażować się też inne dyrekcje generalne, np. odpowiedzialne za współpracę międzynarodową i rozwojową.

Rola Parlamentu w unijnej polityce klimatycznej przejawia się głównie w pełnieniu funkcji współlegislatora. W ramach PE działa Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI). Obecnie ENVI ma 88 członków i tym samym jest najliczniejszą komisją, co ma podkreślać wagę kwestii klimatycznych dla Parlamentu<sup>20</sup>. PE zleca przygotowywanie raportów dotyczących zmian klimatycznych, przyjmuje rezolucje w tej sprawie<sup>21</sup>, a jego reprezentacja uczestniczy m.in. w konferencjach ONZ na temat oceanów. Choć PE ogólnie popiera przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, na jego decyzje mogą wpływać afiliacje polityczne jego członków<sup>22</sup>. Większe ambicje klimatyczne wykazują tradycyjnie zieloni, socjaldemokraci i partie centrowe, natomiast prawicowe i eurosceptyczne – niższe<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> M. Jänicke, R. K.W. Wurzel, *Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system*, „Environmental Politics” 2019, t. 28, nr 1, s. 22–42.

<sup>18</sup> Komisja Europejska, *Komisarze. Przywództwo polityczne Komisji Europejskiej*, <https://ec.europa.eu>.

<sup>19</sup> Komisja Europejska, *European Commission 2019–2024. Allocation of portfolios and supporting services*, <https://ec.europa.eu>.

<sup>20</sup> Parlament Europejski, *Komisje*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>21</sup> Np. Rezolucja PE przed COP25 w Madrycie w 2019 r. w sprawie alarmującej sytuacji klimatycznej i środowiskowej, w której wezwał KE i państwa członkowskie do podjęcia konkretnych działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

<sup>22</sup> F. Petri, K. Biedenkopf, *Weathering growing polarization? The European Parliament and EU foreign climate policy ambitions*, „Journal of European Public Policy” 2021, t. 28, nr 7, s. 1057–1075;

R. A. Huber i in., *Is populism a challenge to European energy and climate policy? Empirical evidence across varieties of populism*, *ibidem*, s. 998–1017.

<sup>23</sup> F. Petri, K. Biedenkopf, *Weathering growing polarization?*, *op. cit.*



## PISM STRATEGIC FILE

Rada dąży do pełnienia większej roli w unijnej polityce klimatycznej, m.in. dlatego od 2015 r. przyjmuje plan działań i konkluzje w sprawie dyplomacji klimatycznej. Od samej Rady bardziej dostrzegalne są jednak poszczególne państwa, zwłaszcza tzw. główni negocjatorzy, którzy dzięki sporządzanej ekspertyzie są wyznaczani do reprezentowania Unii<sup>24</sup>. Zazwyczaj państwami tymi są Szwecja, Niemcy i Dania, wcześniej była to też Wielka Brytania<sup>25</sup>. Na początku XXI w. państwa unijne ustanowiły też Green Diplomacy Network – sieć umożliwiającą krajowym i unijnym organom polityki

**Na początku XXI w. państwa unijne ustanowiły też Green Diplomacy Network – sieć umożliwiającą krajowym i unijnym organom polityki zewnętrznej (KE i od 2010 r. ESDZ) koordynowanie i strategiczne planowanie w ramach polityki klimatycznej.**

zewnętrznej (KE i od 2010 r. ESDZ) koordynowanie działań i strategiczne planowanie w ramach dyplomacji klimatycznej. W związku z kolejnymi rozszerzeniami UE rola państw nieco jednak osłabła, ponieważ wielu nowych członków wykazywało mniejsze zaangażowanie i doświadczenie w zakresie polityki klimatycznej. Ich miejsce w napędzaniu do zmian zajęły organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie. Gwarantują one polityczne rozliczanie zobowiązań podejmowanych przez instytucje i państwa UE.

Mniej widoczną, choć ważną rolę w kształtowaniu europejskiej polityki i dyplomacji klimatycznej pełni też Europejska Agencja Środowiska, która zapewnia dostęp do rzetelnych informacji, danych i analiz. Opracowuje je w partnerstwie z Europejską Siecią Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET) zrzeszającą 32 państwa (EU27, EOG, Szwajcaria i Turcja) oraz sześć współpracujących z Bałkanów Zachodnich. Istotną rolę w finansowaniu unijnych priorytetów klimatyczno-środowiskowych pełni Europejski Bank Inwestycyjny, przekształcany obecnie w europejski bank klimatyczny.

### *Fragmentacja wizerunku*

Na zdolność prowadzenia unijnej dyplomacji klimatycznej wpływa liczba przedstawicieli Unii związana z *leaderless leadership*. W praktyce unijna reprezentacja jest niezwykle różnorodna, co wynika również z mnogości formatów, w które – bezpośrednio lub pośrednio – angażuje się UE, oraz zasad ich działania (np. ONZ, G7, WTO, OECD, a nawet Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, ICAO). Unia może być reprezentowana przez Przewodniczącą Rady Europejskiej, Przewodniczącą KE, Wysokiego Przedstawiciela, tzw. klimatyczną trojkę (państwa sprawujące aktualną i kolejną prezydencję oraz Komisarza odpowiedzialnego za sprawy środowiska lub klimatu) lub głównych negocjatorów. Reguły te są płynne i na bieżąco dostosowywane do okoliczności (np. w szczytach COP uczestniczy też delegacja PE).

**W praktyce unijna reprezentacja jest niezwykle różnorodna, co wynika również z mnogości formatów, w które – bezpośrednio lub pośrednio – angażuje się UE, oraz zasad ich działania.**

**Od 2021 r. w ESDZ funkcjonuje specjalny doradca do spraw klimatu w randze unijnego ambasadora, którego zadaniem jest inicjowanie i koordynowanie działań Służby w tej dziedzinie.**

Od 2021 r. w ESDZ funkcjonuje specjalny doradca do spraw klimatu w randze unijnego ambasadora, którego zadaniem jest inicjowanie i koordynowanie działań Służby w tej dziedzinie. Funkcję tę pełni Marc Vanheukelen. Znacznie bardziej widocznym elementem unijnej dyplomacji klimatycznej są jednak

<sup>24</sup> S. Oberthür, C. Dupont, *The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy?*, *ibidem*, s. 1095–1114.

<sup>25</sup> M. Jänicke, R. K.W. Wurzel, *Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system*, „Environmental Politics” 2019, t. 28, nr 1, s. 22–42.

# PISM STRATEGIC FILE

delegatury UE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Ich zadaniem jest m.in. dzielenie się unijnymi doświadczeniem i ekspertyzą, motywowanie do działania na rzecz klimatu, organizacja wydarzeń na poziomie lokalnym (np. poświęconych UNFCCC – Ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu – w państwach Ameryki Łacińskiej). Ich inicjatywy nie zawsze przekładają się jednak na ujednolicenie unijnej dyplomacji klimatycznej. KE może wydawać im instrukcje jedynie w zakresie swoich kompetencji, a wśród pracowników placówek są urzędnicy Komisji, ESDZ i państw członkowskich, w związku z czym w praktyce każda ma nieco inny styl funkcjonowania i priorytety. Co więcej, przydzielenie urzędnika wyłącznie do spraw klimatu jest rzadkością, zazwyczaj zajmuje się tą tematyką równolegle kilka osób o różnych portfolio (np. współpraca polityczna, gospodarcza itd.), a jedna z nich pełni funkcję kontaktową i koordynującą w sprawach klimatycznych<sup>26</sup>.

## Ład i nieład polityczny

UE jest określana mianem potęgi normatywnej (*normative power*)<sup>27</sup> i również w dziedzinie ochrony klimatu dąży do ugruntowania swojego autorytetu. Jednym z filarów europejskiej polityki klimatycznej jest „wzmocnienie dyplomacji UE w zakresie zielonego ładu we współpracy z państwami członkowskimi”<sup>28</sup>. Według założeń EZŁ dyplomacja ta ma koncentrować się na przekonywaniu i wspieraniu innych w promowaniu bardziej zrównoważonego rozwoju<sup>29</sup>. Podstawą działań zewnętrznych ma być „wiarygodny przykład” oraz „większe ambicje samej Unii”<sup>30</sup>. Wciąż rosnące unijne ambicje klimatyczne na arenie międzynarodowej nie zawsze idą jednak w parze z realiami Europy różnych prędkości i z podatnością europejskich systemów energetycznych na zewnętrzne wpływy. Siłą rzeczy niekiedy muszą więc być powiązane z działaniami chroniącymi pozostałe interesy UE kosztem klimatu.

Podstawą działań zewnętrznych ma być „wiarygodny przykład” oraz „większe ambicje samej Unii”.

### *Dobry przykład rosnących ambicji*

Wzrost unijnych ambicji klimatycznych jest ściśle związany z globalnymi negocjacjami. Unia jest stroną, tak jak i państwa członkowskie, Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>31</sup> (UNFCCC) z 1992 r., protokołu z Kioto z 1997 r.<sup>32</sup> i porozumienia paryskiego z 2015 r. Już w Kioto UE odegrała istotną rolę w zakresie koordynowania stanowisk państw członkowskich. W wyniku negocjacji powstała w ramach protokołu tzw. unijna bańka (*EU bubble*), czyli zbiorowa odpowiedzialność za emisje. Dzięki temu Unia zdołała przed japońskim szczytem uzgodnić wspólny ambitny cel redukcji emisji o 15% do 2010 r. (w porównaniu z 1990 r.). Występując jako blok w negocjacyjnej konfrontacji z innymi gospodarkami,

Występując jako blok w negocjacyjnej konfrontacji z innymi gospodarkami, UE musiała ostatecznie pójść na spore ustępstwa, m.in. zgodzić się na obniżenie celu redukcyjnego do 8% przy innym sposobie jego obliczania.

<sup>26</sup> F. Petri, K. Biedenkopf, *Weathering growing polarization?*, op. cit.

<sup>27</sup> Według Iana Mannersa, który wprowadził ten termin, UE oddziałuje na politykę międzynarodową przede wszystkim poprzez zdolność określania tego, co stanowi „normę” w stosunkach międzynarodowych, a więc z wykorzystaniem miękkich narzędzi, takich jak wartości, zasady i wzorce postępowania, zob. m.in. I. Manners, *The Concept of Normative Power*, „DIIS Brief”, maj 2009.

<sup>28</sup> Komisja Europejska, Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, Nowy Jork, 9 maja 1992 r.

<sup>32</sup> Komisja Europejska, *Kyoto Protocol: signing and follow-up*, 30 kwietnia 1998 r., <https://cordis.europa.eu>.

## PISM STRATEGIC FILE

UE musiała ostatecznie pójść na spore ustępstwa, m.in. zgodzić się na obniżenie celu redukcyjnego do 8% przy innym sposobie jego obliczania. W kolejnych latach konstruktywna rola Unii w globalnej walce ze zmianą klimatu przyczyniła się m.in. do ratyfikacji Protokołu z Kioto przez Chiny, Indie i Rosję. W 2007 r., po kolejnym podwyższeniu ambicji klimatycznych wewnątrz UE<sup>33</sup> (m.in. w ramach przygotowań do kopenhaskiego szczytu klimatycznego) Rada we wnioskach z posiedzenia podkreśliła „przewodnią rolę UE w międzynarodowej ochronie klimatu”<sup>34</sup>. Niedługo później, w 2009 r., doszło jednak do załamania europejskiego przywództwa – COP15 w Kopenhadze okazał się fiaskiem. UE wykazała się słabością w relacjach z USA i Chinami oraz wewnętrzną niespójnością (np. brakiem koordynacji między delegacją UE i rządem Danii, który był gospodarzem tego wydarzenia). Ambitne cele wizerunkowe i negocjacyjne UE nie zostały osiągnięte. Unia zaczęła kłaść jeszcze większy nacisk na pozostawianie marginesu negocjacyjnego, czyli przedstawianie jeszcze ambitniejszych celów (np. poziomu redukcji emisji), niż w rzeczywistości spodziewa się uzyskać na poziomie globalnym, oraz na aktywny multilateralizm. To podejście sprawdziło się w kolejnych kluczowych negocjacjach – w trakcie COP21 w Paryżu, gdy przyjęto Porozumienie w sprawie utrzymania wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2 stopni Celsjusza w stosunku do epoki przedprzemysłowej. Na szczycie w Glasgow w 2021 r. (COP26) delegacja UE przedstawiła kolejny wewnętrznie uzgodniony i jeszcze bardziej wygórowany cel redukcji emisji (o 55% do 2030 r.) oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Można uznać, że to EZŁ i wynikający z niego wkład UE w realizację Porozumienia paryskiego (Nationally Determined Contribution – NDC) wyznaczyły globalny standard i zainspirowały inne kraje do przyjęcia konkretnych terminów osiągnięcia neutralności klimatycznej. Podczas COP27 w Szarm el-Szejk UE zadeklarowała z kolei możliwość podwyższenia celu redukcyjnego do 57% do 2030 r., odegrała także kluczową rolę w przyjęciu konkluzji, w których zapowiedziano utworzenie mechanizmu rekompensat za straty i szkody dla krajów najbardziej podatnych na skutki zmiany klimatu.

Unia zaczęła kłaść jeszcze większy nacisk na pozostawianie marginesu negocjacyjnego, czyli przedstawianie jeszcze ambitniejszych celów (np. poziomu redukcji emisji), niż w rzeczywistości spodziewa się uzyskać na poziomie globalnym, oraz na aktywny multilateralizm.

### *Poszukiwanie porozumienia ponad podziałami*

Stanowisko UE zaprezentowane w trakcie globalnych negocjacji klimatycznych opiera się na wypracowywanym każdorazowo porozumieniu, uwzględniającym często rozbieżne interesy unijnych aktorów.

spodziewane trudności w realizacji pomysłów, inni, np. aktywiści, zarzucają im brak wystarczających ambicji klimatycznych. Choć konsensus zwykle jest osiągnięty, trudności w dochodzeniu do porozumienia wewnątrz UE odzwierciedlają problemy podczas globalnych negocjacji klimatycznych i rzutują na unijną wiarygodność na arenie

Stanowisko UE zaprezentowane w trakcie globalnych negocjacji klimatycznych opiera się na wypracowywanym każdorazowo porozumieniu, uwzględniającym często rozbieżne interesy unijnych aktorów. Ze względu na procedury decyzyjne każda propozycja UE podlega wnikliwej ocenie nie tylko rządów, ale też partii politycznych, lobbystów, biznesu, organizacji pozarządowych i aktywistów. Podczas gdy część z nich, np. KE, stara się wskazać

Choć konsensus zwykle jest osiągnięty, trudności w dochodzeniu do porozumienia wewnątrz UE odzwierciedlają problemy podczas globalnych negocjacji klimatycznych i rzutują na unijną wiarygodność na arenie międzynarodowej.

<sup>33</sup> Nowy cel zakładał redukcję emisji o co najmniej 20% do 2020 r. lub 30%, jeśli inne rozwinięte gospodarki podejmą podobne zobowiązanie, powstał w ramach tzw. Pakietu 20-20-20.

<sup>34</sup> Rada UE, *Presidency Conclusions*, Bruksela, 2007, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).



## PISM STRATEGIC FILE

międzynarodowej. Wprawdzie oparty na naukowych dowodach (przedstawionych m.in. przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu, IPCC) cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. został wpisany w prawodawstwo UE, praktyczną realizację aspiracji, by Europa stała się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu, i zawartego w EZŁ postulatu „dawania wiarygodnego przykładu”<sup>35</sup> zaburza uchwycona w dewizie UE „różnorodność” członków. Odzwierciedlają ją różnice w miksach energetycznych państw członkowskich, ich tzw. różne punkty startowe i związane z nimi interesy polityczne.

Problem różnic w strukturze wytwórczej obrazuje np. dyskusja nad zaproponowanymi przez KE

**Państwa członkowskie niechętnie podchodzą do ingerowania Unii (choćby poprzez przyznawanie preferencyjnych warunków wybranym zielonym technologiom) w suwerenne decyzje o strukturze ich miksów energetycznych.**

zasadami unijnej taksonomii<sup>36</sup> (narzędzia wspierającego finansowanie inwestycji zrównoważonych środowiskowo), w której starli się zwolennicy energetyki jądrowej (m.in. Francja i kraje Grupy Wyszehradzkiej) z jej przeciwnikami (m.in. Austrią i Luksemburgiem), a także państwa opierające transformację energetyczną na wykorzystaniu gazu (np. Niemcy i Polska) z krajami przestrzegającymi przed zbyt dużym i długotrwałym używaniem tego surowca (m.in. Danią i Hiszpanią). Państwa członkowskie

niechętnie podchodzą do ingerowania Unii (choćby poprzez przyznawanie preferencyjnych warunków wybranym zielonym technologiom) w suwerenne decyzje o strukturze ich miksów energetycznych (w myśl art. 194 TFUE). Równocześnie, chcąc odnieść korzyści gospodarcze (np. zyski z ekspansji technologicznej), polityczne (np. zwycięstwo wyborcze) lub ideologiczne (np. wyeliminowanie technologii uznanej za niepożądaną) nie wahają się na poziomie UE lobbować za rozwiązaniami stanowiącymi de facto ingerencję w politykę energetyczną innych państw członkowskich.

Położenie geograficzne, dostęp do zasobów naturalnych, historyczne uwarunkowania energetyczne itp. czynniki różnicują możliwości państw UE i sprawiają, że uniwersalne rozwiązania na poziomie unijnym są dla nich niemożliwe do przyjęcia, a zasady funkcjonowania funduszy i mechanizmów kompensujących te nierówności podlegają nierzadko żywszej dyskusji niż cele klimatyczne same w sobie. Na przykład osiągnięcie celów „Fit for 55” będzie miało nierównomierny wpływ na państwa członkowskie i sektory ich gospodarek, regiony oraz społeczności. Dekarbonizacja Polski (w której węgiel odpowiada za produkcję ok. 70% energii elektrycznej, a OZE – 17%) będzie o wiele bardziej kosztowna i złożona niż dekarbonizacja Danii (w której węgiel dostarcza ok. 11% energii elektrycznej, a OZE – 80%).

Od lutego 2022 r. znaczenia dla UE nabrała także kwestia energetycznego zarządzania kryzysowego wobec wyzwań politycznych. Ze względu na rosyjską agresję na Ukrainę, która silnie zachwiała rynkami energii na całym świecie i zdestabilizowała dostawy surowców do UE, argument bezpieczeństwa energetycznego okresowo – zwłaszcza na początku działań zbrojnych – wziął górę nad względami klimatycznymi. Doszły do tego wypracowane podczas długich negocjacji sankcje ograniczające import rosyjskich surowców energetycznych do UE<sup>37</sup>, a także niedokończona jeszcze postpandemiczna odbudowa europejskiej gospodarki oraz problemy społeczne (m.in. pogłębienie ubóstwa energetycznego). W rezultacie państwa członkowskie zaczęły wdrażać indywidualne środki zaradcze. Przykładowo dotychczasowa strategia

**Od lutego 2022 r. znaczenia dla UE nabrała także kwestia energetycznego zarządzania kryzysowego wobec wyzwań politycznych.**

<sup>35</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji „Europejski Zielony Ład”*, Bruksela, 2019, <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>36</sup> Komisja Europejska, *Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2022/1214 z dnia 9 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2139 w odniesieniu do działalności gospodarczej w niektórych sektorach energetycznych oraz rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2178 w odniesieniu do publicznego ujawniania szczególnych informacji w odniesieniu do tych rodzajów działalności gospodarczej*, <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>37</sup> Z. Nowak, *W czuły punkt – embargo UE na rosyjską ropę*, „Komentarz PISM”, nr 97/2022, 8 czerwca 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

## PISM STRATEGIC FILE

Niemiec, która zakładała oparcie transformacji energetycznej na rosyjskim gazie, ustąpiła koncepcji zwiększonego wykorzystania węgla, debacie nad powrotem do energetyki jądrowej i przyspieszeniem budowy terminali LNG<sup>38</sup>. KE odegrała istotną rolę architekta i koordynatora wspólnotowego reagowania kryzysowego. By zaradzić chaosowi i utrzymać spójność polityczną z celami EZŁ, zaproponowała m.in. plan REPower EU<sup>39</sup> oraz pakiet regulacji Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę<sup>40</sup>. Obok przedstawienia strategii odchodzenia od rosyjskich surowców i zastępowania ich alternatywnymi zasobami (zwłaszcza OZE, ale dopuszczając możliwość wykorzystania paliw kopalnych), a także nawoływań do solidarności energetycznej, KE stanowczo podkreśliła, że cele klimatyczne na 2030 r. i na 2050 r. są w nich uwzględnione i pozostają bez zmian. W tych

**KE odegrała istotną rolę architekta i koordynatora wspólnotowego reagowania kryzysowego.**

szczególnych okolicznościach – wywołanych wojną i spotęgowanych nadchodzącą zimą – można niewątpliwie spodziewać się utrudnień w realizacji postulatów klimatycznych. Istnieje także ryzyko, że nadmierna koncentracja na wewnętrznych problemach energetycznych (np. poszukiwaniu alternatywnych dostaw paliw kopalnych) osłabi wizerunek UE, a co za tym idzie – także jej dyplomację klimatyczną. KE ma jednak nadzieję, że w dłuższej perspektywie bilans emisji okaże się korzystny dla klimatu, a skuteczność dyplomacji klimatycznej będzie wzrastać mimo wyzwań energetycznych.

### Na dobrej drodze

Wdrażanie progresywnej polityki klimatycznej UE było podyktowane chęcią nadania nowego sensu pogłębianiu europejskiej integracji, akceptacją historycznej i moralnej odpowiedzialności Globalnej Północy za kryzys klimatyczny, a także dążeniem do korzyści politycznych i gospodarczych. Choć UE wciąż musi jeszcze dużo zrobić, by osiągnąć neutralność klimatyczną, w miarę jak spada jej udział w globalnych emisjach gazów cieplarnianych, wzrasta znaczenie zewnętrznego wymiaru jej działań.

**Choć UE wciąż musi jeszcze dużo zrobić, by osiągnąć neutralność klimatyczną, w miarę jak spada jej udział w globalnych emisjach gazów cieplarnianych, wzrasta znaczenie zewnętrznego wymiaru jej działań.**

Dyplomacja klimatyczna UE przeszła na przestrzeni lat istotne zmiany, które uzasadniają rosnący autorytet Wspólnoty w tej dziedzinie. Unia usystematyzowała przede wszystkim cele i sposoby realizacji polityki klimatycznej, co może poprawić efektywność jej dyplomacji w tym zakresie. Początkowe, względnie chaotyczne przejawy eksternalizacji wewnętrznej polityki sektorowej dotyczącej środowiska, energii i klimatu zostały z czasem zredefiniowane, tworząc szerszą strategię polityczno-gospodarczą – EZŁ. Działanie unijnej dyplomacji klimatycznej posiada już odpowiednie podstawy prawne, ale różnice polityk energetycznych państw członkowskich, których zaangażowanie jest niezbędne, by UE mogła dawać przykład innym, osłabiają skuteczność unijnych

**Działanie unijnej dyplomacji klimatycznej posiada już odpowiednie podstawy prawne, ale różnice polityk energetycznych państw członkowskich, których zaangażowanie jest niezbędne, by UE mogła dawać przykład innym, osłabiają skuteczność unijnych działań zewnętrznych związanych z klimatem.**

<sup>38</sup> Z. Nowak, Ł. Jasiński, *Niemieckie próby uniezależnienia się od rosyjskich surowców*, „Biuletyn PISM”, nr 190 (2609), 2 grudnia 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>39</sup> Komisja Europejska, *Komunikat, Plan REPowerEU, Bruksela*, 18 maja 2022 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>40</sup> Komisja Europejska, *Komunikat „Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę”*, 20 lipca 2022 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

## PISM STRATEGIC FILE

działań zewnętrznych związanych z klimatem.

Istotnym problemem unijnej dyplomacji klimatycznej pozostaje brak jednego silnego i dobrze widocznego ośrodka decyzyjnego w sprawach klimatycznych, który koordynowałby inicjatywy podejmowane przez instytucje, organy i państwa członkowskie. Krokiem w celu wzmocnienia unijnej dyplomacji klimatycznej mogłoby być ustanowienie przez Radę specjalnego przedstawiciela UE ds. klimatu, którego zadaniem byłoby dalsze koordynowanie unijnych działań wewnętrznych i zewnętrznych w dziedzinie klimatu, a także zapewnienie jednolitej reprezentacji UE.

Równocześnie, mimo problemów wewnątrz UE wielkość jej rynku, atrakcyjność europejskiego modelu społeczno-gospodarczego, a także aktywne promowanie zwiększania globalnych ambicji klimatycznych i środowiskowych sprawiły, że europejskie standardy stopniowo zaczęły ulegać rozpowszechnieniu. Unia, przygotowując się do kolejnych negocjacji, o wiele większy nacisk zaczęła więc kłaść na działania dwutorowe – osiągnięcie wewnętrznego konsensusu co do ambicji klimatycznych w celu legitymizacji swoich działań i budowania wizerunku, z drugiej strony – pozostawianie marginesu negocjacyjnego, czyli przedstawianie jeszcze ambitniejszych celów (np. poziomu redukcji emisji), niż w rzeczywistości spodziewa się uzyskać na poziomie globalnym. Inspirowanie do zmian w formie dawania przykładu stało się wizytówką UE w globalnych negocjacjach, co znalazło potwierdzenie w ubiegłorocznym szczycie klimatycznym COP26 w Glasgow i stało się elementem strategii negocjacyjnej UE na COP27 w Egipcie. Dzięki temu podejściu i ustępstwu UE wobec potrzeb krajów rozwijających się (co było uwarunkowane znalezieniem sojuszników wśród krajów rozwiniętych), konferencja w Szarm el-Szejk zakończyła się przełomowym osiągnięciem – utworzeniem mechanizmu finansowania strat i szkód.

**UE w klimatycznych działaniach zewnętrznych posłkować się musi także innymi narzędziami wpływu, m.in. udzielaniem pomocy rozwojowej oraz warunkowością współpracy.**

Sam normatywny *soft power* UE oraz promowanie wzorca EŻŁ nie wystarczą jednak, by przekonać inne kraje do przyjęcia ambitnych celów klimatycznych i wdrażania często kosztownych zielonych strategii rozwoju gospodarczego. Dlatego UE w klimatycznych działaniach zewnętrznych posłkować się musi także innymi narzędziami wpływu, m.in. udzielaniem pomocy rozwojowej oraz warunkowością współpracy.