



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 4 (125), LUTY 2023 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

Charyzmą, kijem i marchewką – skuteczność dyplomacji klimatycznej UE

Stefania Kolarz, Zuzanna Nowak

Ubiegłoroczny szczyt klimatyczny COP27 w Szarm el-Szejk w Egipcie był dużym wyzwaniem dla unijnej dyplomacji, która mimo niesprzyjających uwarunkowań zewnętrznych (m.in. wojny na Ukrainie i kryzysu gospodarczego) przyczyniła się do jego pozytywnych rezultatów. UE – globalny przywódca walki ze zmianami klimatu – dąży do zwiększenia oddziaływania na partnerów zewnętrznych. Wielu z nich bez unijnego wsparcia nie przyłączyłoby się do działań na rzecz ochrony klimatu. Podstawowymi narzędziami wpływu UE, obok uczestnictwa w dialogu politycznym, są różnego rodzaju zachęty i formy wsparcia, a także środki nacisku, m.in. warunkowość polityczna. Ich skuteczność wymaga jednak dopracowania.

PISM STRATEGIC FILE

UE w międzynarodowym dialogu klimatycznym

W ciągu ostatnich 25 lat UE zwiększała zaangażowanie w walkę ze zmianami klimatu oraz – na podstawie przekonania o słuszności europejskiego modelu transformacji energetycznej – zdolność do

Punktem zwrotnym dla unijnej dyplomacji klimatycznej był szczyt COP15 w 2009 r. w Kopenhadze, w trakcie którego UE nie przekonała państw trzecich do przyjęcia jej propozycji.

inspirowania i mobilizowania innych krajów. Priorytety jej działań zewnętrznych w tej dziedzinie stopniowo ulegały zmianie – od koncentracji na forach ogólnoświatowych w latach 90. po położenie większego nacisku na działania regionalne, transgraniczne i bilateralne na początku XXI w.¹

Punktem zwrotnym dla unijnej dyplomacji klimatycznej był szczyt COP15 w 2009 r. w Kopenhadze, w trakcie którego UE nie przekonała państw trzecich do przyjęcia jej propozycji

(dotyczących m.in. zobowiązań do redukcji emisji do 2030 i 2050 r.). Przyczyną fiaska szukano w koncentracji na koordynowaniu stanowisk państw członkowskich kosztem prowadzenia skutecznej polityki zewnętrznej². W 2011 r. Komisja Europejska (KE) i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) – równolegle działała także Rada UE – przygotowały więc serię dokumentów określających strategię dyplomacji klimatycznej, które połączyły następnie w Plan działania dyplomacji klimatycznej UE. Wciąż zwiększając ambicje, UE w ramach Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ) od 2019 r. wdraża mechanizmy mające na celu ustanowienie „Europy pierwszym kontynentem neutralnym klimatycznie do 2050 r.”.

Na poziomie bilateralnym UE współdziała obecnie z państwami EFTA (Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria) i prowadzi wzmocniony dialog klimatyczny z Andorą, Monako i San Marino.

Na poziomie bilateralnym UE współdziała obecnie z państwami EFTA (Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria) i prowadzi wzmocniony dialog klimatyczny z Andorą, Monako i San Marino. W 2021 r. zaproponowała Indonezji rozszerzenie współpracy dwustronnej o kwestie klimatyczne, środowiskowe i energetyczne (tzw. Joint Green Agenda), a od 2016 r. prowadzi regularny klimatyczny dialog polityczny z Indiami. W ramach Forum do spraw środowiska, zmian klimatu, zrównoważonego rozwoju i wody prowadzi od 2007 r. (choć z przerwami) dialog z RPA. Angażuje się też w dialogi z szeregiem państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Przyjęty w 2022 r. unijny Kompas Strategiczny, który określa ambicje i kierunki działania w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, jako partnera w rozwiązywaniu problemu zmian klimatycznych wskazuje natomiast Chiny, z którymi UE od 2005 r. łączy Partnerstwo na rzecz klimatu, a od 2020 r. dialog wysokiego szczebla w sprawie środowiska i klimatu. W szerszym gronie – z Kanadą i Chinami – UE ustanowiła w 2017 r. tzw. Ministerial on Climate Action, coroczne spotkania skupiające największe gospodarki świata, które zastąpiły Forum Głównych Gospodarek ds. Energii i Klimatu (Major Economies Forum) organizowane nieregularnie w latach 2009–2015. Wśród priorytetów Komisji Europejskiej znajduje się obecnie zacieśnianie współpracy bilateralnej ze Stanami

Wśród priorytetów Komisji Europejskiej znajduje się obecnie zacieśnianie współpracy bilateralnej ze Stanami Zjednoczonymi i współdziałanie w formatach wielostronnych

Zjednoczonymi i współdziałanie w formatach wielostronnych, jednak nie mają one ustrukturyzowanego charakteru.

W wyniku tych działań, zwłaszcza na forum Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC), unijne standardy terminów redukcji emisji

gazów cieplarnianych zaczęły być rozpowszechniane. UE to także jedyna organizacja regionalna, która jest stroną porozumień klimatycznych ONZ – protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego. Jej ambicje, by stać się globalnym liderem przeciwdziałania zmianom klimatycznym, nie są więc

¹ 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.

² K. Biedenkopf, F. Petri, *EU Delegations in European Union climate diplomacy: the role of links to Brussels, individuals and country contexts*, „Journal of European Integration” 2019, t. 41, nr 1, s. 47–63.

PISM STRATEGIC FILE

bezpodstawne. Unijna charyzma nie wystarcza jednak do przekonania innych państw, by przyjęły i wdrożyły kosztowne strategie na rzecz ochrony klimatu³. Dlatego UE musi korzystać z innych instrumentów. Poza wyznaczeniem celu, inspirowaniem i dawaniem przykładu, udziela też wsparcia partnerom dzielącym jej ambicje i zachęca ich do wprowadzania zmian (za pomocą przysłowiowej marchewki), ale także używa nacisku politycznego (tzw. kija).

Unia jako sponsor zmian

Wsparcie finansowe

Centralną rolę w dyplomacji klimatycznej UE odgrywa bezpośrednie finansowanie działań na rzecz ograniczenia i łagodzenia skutków zmian klimatu oraz tzw. mainstreaming założeń klimatycznych (wprowadzanie do innych obszarów legislacji), m.in. w polityce rozwojowej. W jego ramach UE promuje ideę, że restrukturyzacja gospodarek, zielona transformacja i dążenie do neutralności klimatycznej przyniosą wymierne korzyści, w tym zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i poprawę jakości powietrza. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla rozwoju gospodarczego, ale także utrzymywania stabilności politycznej i zmniejszania napięć społecznych na obszarach dotkniętych kryzysami (np. brakiem dostępu do wody).

Unijna charyzma nie wystarcza jednak do przekonania innych państw, by przyjęły i wdrożyły kosztowne strategie na rzecz ochrony klimatu.

Uwzględniając własny budżet, środki państw członkowskich i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), UE jest największym na świecie dawcą pomocy rozwojowej (70,2 mld euro w 2021 r.), w której coraz większą rolę odgrywa finansowanie ochrony klimatu i środowiska. UE dąży do przeznaczania na cele klimatyczne co najmniej 25% całego budżetu. W wieloletnich ramach finansowych 2021–2027 podstawowym mechanizmem wsparcia dla krajów trzecich jest Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (NDICI). Służy on konsolidacji i zwiększeniu spójności mechanizmów wydatków rozwojowych UE, które w jego ramach wyniosą prawie 80 mld euro (tj. więcej niż w poprzednich ramach finansowych, gdy UE miała jeszcze 28 członków). Ochrona klimatu jest jednym z wielu elementów NDICI, ale ze względu na jej globalny i przekrojowy charakter można spodziewać się, że także środki alokowane w innych dziedzinach zostaną wykorzystane do wsparcia niskoemisyjnej transformacji poza granicami UE.

NDICI ma też ujednoczyć dotychczasowy rozbudowany system grantów, dotacji i gwarancji, które mogą służyć realizacji celów klimatycznych. Wśród najważniejszych programów pomocowych wchodzących w zakres NDICI jest inicjatywa SWITCH to Green prowadzona przez Dyрекcję KE ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG IntPa). Jej celem jest wspieranie zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu przy równoczesnej redukcji emisji, m.in. w Afryce, Azji i w obszarze Morza Śródziemnego. Global Climate Change Alliance+ (GCCA+) wspiera głównie państwa najmniej rozwinięte i małe państwa wyspiarskie⁴, a Euroclima+ w Ameryce Łacińskiej pomaga w zwiększaniu odporności na zmiany klimatyczne. Państwa Partnerstwa Wschodniego (PW) są zaangażowane w działania m.in. w ramach programów EU4Climate, EaP GREEN i LIFE. Obecnie trwają negocjacje rozszerzenia programu LIFE na Ukrainę, Mołdawię, Turcję, Albanie, Macedonię Północną, Andorę i Izrael. Europejski Fundusz na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFSD+) ma z kolei zachęcić inwestorów prywatnych i publicznych na całym świecie do realizacji projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem.

³ Szerzej na ten temat: S. Kolarz, Z. Nowak, *Wewnętrzne uwarunkowania dyplomacji klimatycznej UE – razem, ale osobno*, „PISM Strategic File”, nr 12 (120), grudzień 2022.

⁴ Z. Nowak, *Małe państwa wyspiarskie – silna grupa interesów klimatycznych*, „Biuletyn PISM”, nr 6 (2425), 13 stycznia 2022 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

UE udziela też gwarancji i dąży do zapewnienia mieszanego, publiczno-prywatnego finansowania dużych projektów infrastrukturalnych dotyczących ochrony klimatu.

Prowadząc dwustronny dialog polityczny, UE może przekazywać bezpośrednie transfery finansowe do budżetu państwa partnerskiego. Wśród projektów realizowanych z tego typu wsparciem znajdują się m.in. szkolenia administracji w zakresie rozumienia wyzwań związanych ze zmianą klimatu w Bhutanie, zalesienie 8,9 tys. hektarów w Boliwii czy instalacja latarni wykorzystujących OZE na

Dominice. UE udziela też gwarancji i dąży do zapewnienia mieszanego, publiczno-prywatnego finansowania dużych projektów infrastrukturalnych dotyczących ochrony klimatu. Jej flagowymi przedsięwzięciami są tu instrumenty inwestycyjne w Ameryce Łacińskiej (LAIF) i na Karaibach (CIF), które przyczyniły się m.in. do rozwoju elektromobilności w Kostaryce czy odbudowy sieci elektroenergetycznej po przejściu huraganu Dorian na Bahamach w 2019 r. UE prowadzi też proces zamówień publicznych projektów, które mają przyczynić się do realizacji założeń EZŁ, oraz usług i prac związanych z realizacją zielonych projektów. Ich finansowanie pochodzi najczęściej z budżetu UE albo Europejskiego Funduszu Rozwoju, który obecnie jest włączony do NDICI.

EBI (od niedawna zwany też bankiem klimatycznym UE) pozostaje kluczowym aktorem finansującym walkę ze zmianą klimatu i promującym EZŁ. W opublikowanej w 2020 r. mapie drogowej zarząd banku podkreślił, że wszystkie jego operacje mają uwzględniać cele Porozumienia paryskiego, w tym odchodzenie od finansowania paliw kopalnych. EBI podejmuje działania (m.in. udziela gwarancji, wspiera partnerstwa publiczno-prywatne itp.) szczególnie w regionach najślabiej rozwiniętych, małych państwach wyspiarskich i krajach rozwijających się. Skala klimatycznego finansowania EBI w państwach najbardziej potrzebujących wciąż jest jednak mniejsza niż udzielanego przez Grupę Banku Światowego czy banki regionalne, np. Azjatycki Bank Rozwoju. W walkę ze zmianami klimatu poza EBI angażują się także Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i inne instytucje finansowe, jednak ich możliwości realnego oddziaływania na dyplomację klimatyczną są ograniczone ze względu na bardziej techniczny mandat i mniej polityczny wymiar wspierania.

EBI (od niedawna zwany też bankiem klimatycznym UE) pozostaje kluczowym aktorem finansującym walkę ze zmianą klimatu i promującym EZŁ.

UE i jej członkowie wspierają też zarządzany przez ONZ Zielony Fundusz Klimatyczny, którego celem jest pomoc państwom globalnego Południa w walce ze zmianami klimatu. Unia wywiązuje się ze zobowiązań wobec funduszu z nadwyżką, przekazując ok. 28 mld dol. rocznie, i zachęca państwa rozwinięte do zwiększenia wpłat.

W kontekście kryteriów finansowania istotną kwestią są trwające od 2020 r. prace nad systemem klasyfikacji działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, tzw. zieloną taksonomią. Ma ona wspierać instytucjonalnych inwestorów i prywatnych przedsiębiorców w uwzględnianiu celu neutralności klimatycznej do 2050 r. podczas podejmowania decyzji biznesowych. Taksonomia dotyczy m.in. leśnictwa, rolnictwa, transportu, budownictwa czy zaopatrzenia w surowce energetyczne (np. włączenia energetyki jądrowej do grona zrównoważonych źródeł energii), a inwestycje w krajach partnerskich wpisujące się w wymogi środowiskowe i klimatyczne będą mogły liczyć na zrównoważone finansowanie w ramach unijnych mechanizmów.

Inwestycje w krajach partnerskich wpisujące się w wymogi środowiskowe i klimatyczne będą mogły liczyć na zrównoważone finansowanie w ramach unijnych mechanizmów.

Wsparcie pozafinansowe

UE wspiera partnerów również poprzez ekspertyzy (np. w zakresie handlu emisjami), transfer technologii (np. OZE w Afryce), rozwój nauki, badań i innowacyjności (np. poprzez program Horyzont Europa lub dwustronne porozumienia o współpracy technologicznej), organizację szkoleń (np. dla

PISM STRATEGIC FILE

administracji) i prowadzenie monitoringu oraz statystyk klimatycznych (np. na podstawie raportów ESDZ). Kwestie klimatyczne są włączane w działania związane z pomocą humanitarną (głód i ubóstwo są często połączone z czynnikami klimatycznymi), wspieraniem równości płci (zmiany klimatu nieproporcjonalnie bardziej wpływają na kobiety niż na mężczyzn), a nawet dyplomacją kulturalną UE (np. Nowy Europejski Bauhaus, który ma na celu promocję nowego stylu życia, zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju). Unia wspierała też Egipt, gospodarza ubiegłorocznego COP27, w osiągnięciu celów konferencji⁵.

Bezpieczeństwo klimatyczne pozostaje natomiast marginalnym elementem polityki bezpieczeństwa UE. Mimo że Rada w swoich konkluzjach z 2013 r. zapowiedziała mainstreaming bezpieczeństwa klimatycznego we wszystkich zewnętrznych politykach i dialogach, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym nie było do tej pory głównym celem powołania lub zaangażowania misji UE w konflikty, podobnie jak nie jest zawarte w mandatach tych misji⁶. Działania mają charakter doraźny i ograniczony, skupiając się np. na dostarczaniu sprzętu i wyposażenia służącego do opanowywania skutków klęsk żywiołowych. Zmiany, choć wolno, zachodzą jednak i w tej dziedzinie. Przygotowana przez ESDZ, KE i Europejską Agencję Obrony (EDA) Mapa drogowa w sprawie zmian klimatu i obronności z 2020 r. ma zapewnić uwzględnianie kwestii klimatycznych w unijnych działaniach związanych z bezpieczeństwem i obronnością. M.in. do końca 2023 r. każde państwo ma opracować strategię przygotowania swoich sił zbrojnych na zmiany klimatyczne. Kompas Strategiczny natomiast przewiduje m.in. ustanowienie do 2025 r. doradcy ds. środowiska w każdej misji i operacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Unia jako promotor standardów

Dyskurs dyplomacji klimatycznej UE opiera się na zachęcaniu państw trzecich do dorównywania ambicjom Unii.

Dyskurs dyplomacji klimatycznej UE opiera się na zachęcaniu państw trzecich do dorównywania ambicjom Unii⁷. Motywacją do przyjmowania jej standardów ma być stosowanie przez UE warunkowości politycznej.

Państwa kandydujące do UE są zobowiązane do wdrożenia unijnego dorobku w zakresie ochrony środowiska, który stanowi jeden z 35 obszarów negocjacyjnych i składa się z ponad 200 dokumentów (dotyczących m.in. gospodarki wodnej, dysponowania odpadami, GMO itp.). Unia weryfikuje sposób wdrożenia, czemu służą coroczne raporty poświęcone państwom kandydującym. W sprawozdaniach z 2021 r. np. wezwała Albanię i Macedonię Płn. do zwiększenia wysiłków i ambicji w dziedzinie klimatu i ochrony środowiska.

Zawarte w PW układy stowarzyszeniowe z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą oraz CEPA z Armenią⁸ zobowiązują partnerów do współdziałania przy wdrażaniu międzynarodowych instrumentów (m.in. UNFCCC, Porozumienie paryskie) i do zbliżania ustawodawstw do prawodawstwa klimatycznego UE. Partnerzy prowadzą też dialog na rzecz klimatu. W przeciwieństwie do państw kandydujących w odniesieniu do pozostałych państw PW poziom ambicji jest jednak niższy, ograniczony do harmonizacji i dotyczący wybranych aktów UE. Poza postanowieniami o zbliżaniu ustawodawstw umowy są sformułowane szeroko, zatem w sposób trudny do egzekwowania. Rezultat podejmowanych działań jest mieszany – UE dostrzega

Państwa kandydujące do UE są zobowiązane do wdrożenia unijnego dorobku w zakresie ochrony środowiska, który stanowi jeden z 35 obszarów negocjacyjnych i składa się z ponad 200 dokumentów.

⁵ Rada do Spraw Zagranicznych, 20 czerwca 2022, Rada UE, www.consilium.europa.eu.

⁶ O. Lazard, R. Youngs (red.), *The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy*, „Carnegie Europe” 2021.

⁷ R. Youngs, *COP26 and the Foreign Policy Blind Spot in Europe’s Climate Action*, „Carnegie Europe”, 26 października 2021 r., carnegieeurope.eu.

⁸ S. Kolarz, *Perspektywy CEPA jako modelu współpracy na przykładzie stosunków UE–Armenia*, „Biuletyn PISM”, nr 73 (2271), 1 kwietnia 2021 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

postępy państw PW, ale też wskazuje na niewystarczający poziom ich zaangażowania. Każde państwo PW, nawet te nieobjęte wspomnianymi wyżej umowami, wprowadza zmiany w swoim tempie – największe widoczne są w Gruzji, a najmniej zainteresowane są nimi Azerbejdżan i Białoruś⁹. Można jednak przypuszczać, że bez pomocy UE zaangażowanie państw PW – mających liczne problemy wewnętrzne – byłoby jeszcze słabsze, gdyż proekologiczne zmiany nie znalazłyby się wśród ich priorytetów.

W walce ze zmianami klimatu UE współpracuje też ze swoimi sąsiadami z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Ich działania ukierunkowane są na redukcję szkodliwych emisji, zrównoważone wykorzystywanie zasobów i zieloną transformację. Ma temu służyć m.in. wsparcie reform administracyjnych i fiskalnych oraz zwiększanie świadomości społecznej. Choć w skali lokalnej (np. projektów pomocowych na budowę instalacji OZE) interwencje UE są doceniane, na poziomie państwowym jej działalność wzbudza kontrowersje. Europejskie przedsiębiorstwa energetyczne wciąż czerpią zyski z wydobycia i produkcji ropy i gazu w regionie, co – według oponentów – kłóci się z budowanym przez UE wizerunkiem zielonego przywództwa.

W ramach systemu GSP+ (szczególnego rozwiązania motywacyjnego dotyczącego zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów) UE obniża cła do 0% dla najuboższych państw, które wdrażają międzynarodowe standardy, w tym UNFCCC, protokół z Kioto i szereg umów dotyczących ochrony środowiska, m.in. bioróżnorodności czy warstwy ozonowej (aktualnie dotyczy to dziewięciu państw, m.in. Kirgistanu, Pakistanu i Boliwii). W przeciwieństwie np.

W parafowanej umowie z OACPS (79 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku) klimat jest wymieniony wśród 6 obszarów priorytetowych, co wskazuje na jego rosnące znaczenie.

do konwencji dotyczących praw człowieka naruszenia umów obejmujących kwestie klimatu i ochrony środowiska nie stanowiły do tej pory podstawy zawieszenia stosowania preferencji handlowych. We wrześniu ub.r. KE przedstawiła projekt nowego rozporządzenia, który zakłada rozszerzenie na te umowy możliwości stosowania sankcji. W przypadku jego przyjęcia Unia zyska prawo do rzeczywistego

reagowania na naruszenia (dotychczas mogła jedynie stwierdzić, czy dane państwo ratyfikowało i wdrożyło dane porozumienie klimatyczne).

UE kładzie coraz większy nacisk na kwestie klimatyczne także w umowach partnerskich z państwami trzecimi i ich grupami. Przejawia się to w większej liczbie i szczegółowości postanowień dotyczących środowiska i klimatu oraz we wzmacnianiu mechanizmów kontroli ich przestrzegania¹⁰. Przykładowo w parafowanej umowie z OACPS (79 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku) klimat jest wymieniony wśród 6 obszarów priorytetowych, co wskazuje na jego rosnące znaczenie. Dla porównania poprzednie porozumienie z tymi samymi państwami, tzw. umowa z Kotonu z 2000 r., skupiała się na 3 dziedzinach: rozwoju, gospodarce i handlu oraz polityce. W czerwcu ub.r. KE zaproponowała też nowe podejście do handlu i zrównoważonego rozwoju (tzw. TSD), które przewiduje sankcje m.in. za naruszenie Porozumienia paryskiego. Zostało już ono zastosowane w umowie z Nową Zelandią¹¹.

Wcześniej zawarte umowy handlowe charakteryzują się jednak różną precyzją postanowień. Najbardziej szczegółowa i daleko idąca jest umowa ze Zjednoczonym Królestwem z 2021 r. Strony potwierdziły m.in. dążenie do osiągnięcia do 2050 r. neutralności klimatycznej w całej gospodarce i zobowiązanie do skutecznego wykonania UNFCCC

Wcześniej zawarte umowy handlowe charakteryzują się jednak różną precyzją postanowień. Najbardziej szczegółowa i daleko idąca jest umowa ze Zjednoczonym Królestwem z 2021 r.

⁹ EU & Environment. *Eastern Partnership Trends*, „Visegrad Insight”, 11 marca 2020 r., www.visegradinsight.eu.

¹⁰ D. Torney, *Follow the leader? Conceptualising the relationship between leaders and followers in polycentric climate governance*, „Environmental Politics” 2019, t. 28, nr 1, s. 167–186.

¹¹ *Key elements of the EU-New Zealand trade agreement*, Komisja Europejska, 20 czerwca 2022 r., www.policy.trade.ec.europa.eu.

PISM STRATEGIC FILE

oraz Porozumienia paryskiego. Wyznaczają też cele ochrony środowiska, których zobowiązały się nie obniżać. Umowa zakłada współdziałanie UE i Wlk. Brytanii na arenie międzynarodowej, m.in. w drodze stałego dialogu oraz koordynowania stanowisk w ONZ, G7 i G20, OECD, IMF, Banku Światowym, WTO, IMO i ICAO. Tak precyzyjne sformułowania są jednak wyjątkiem, a nie regułą. Umowa z Singapurem w ogólny sposób przewiduje współpracę w dziedzinie klimatu, zobowiązuje państwa do skutecznego wdrażania wielostronnych porozumień dotyczących środowiska i do wzajemnego wspierania dążeń do opracowania w ramach UNFCCC międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu po 2020 r. Ten ostatni element nie pojawia się natomiast w umowach z Japonią i Wietnamem. Jeszcze mniej uwagi tematyce klimatu poświęca CETA z Kanadą.

We wcześniej negocjowanych umowach o współpracy problemem był też poziom ambicji Unii, czego symbolem stała się umowa z Mercosurem (Brazylia, Argentyna, Paragwaj, Urugwaj). W jej przypadku KE najpierw opóźniła przeprowadzenie oceny wpływu potencjalnych skutków umowy na środowisko

Można spodziewać się, że problematyka klimatu będzie wprowadzana do umów UE coraz szerzej i w bardziej systematyczny sposób.

i w momencie zamknięcia negocjacji w czerwcu 2019 r. jedynie pierwsza z jej trzech faz była zakończona, a pełny raport ukazał się dopiero 29 marca 2021 r. i nie wpłynął na kształt umowy¹². Próba załagodzenia zarzutów wobec UE w tym względzie, które zgłaszał Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacje ekologiczne, było zawieszenie przez Unię dalszego

procedowania umowy do czasu podjęcia przez Brazylię konkretnych działań na rzecz ochrony lasów deszczowych w Amazonii¹³. Ratyfikacja umowy na poziomie państw członkowskich i tak pozostaje jednak niepewna. W listopadzie 2021 r. Irlandia, którą poparły Francja i Austria, sprzeciwiła się zatwierdzeniu umowy ze względu na zbyt niski poziom zawartych w niej gwarancji ochrony środowiska.

Wskazane wyżej rozbieżności wynikają przede wszystkim z czasu negocjowania umów, a w niektórych przypadkach (np. CETA) z ich dość wąskiego zakresu przedmiotowego. Unia przykłada jednak coraz większą wagę do TSD, w związku z czym można spodziewać się, że problematyka klimatu będzie wprowadzana do umów UE coraz szerzej i w bardziej systematyczny sposób.

W przypadku partnerów, na których UE ma najmniejsze możliwości oddziaływania, Unia stara się wykorzystywać również zachęty pozaumowne. Jednym z większych sukcesów unijnej dyplomacji klimatycznej było przekonanie Rosji w 2004 r. do ratyfikacji protokołu z Kioto w zamian za poparcie jej przystąpienia do WTO¹⁴. Problem polega jednak na tym, że są to działania podejmowane ad hoc i praktycznie w całości opierające się na wykorzystaniu chwilowej woli politycznej zaangażowanych partnerów. Nie są zatem usystematyzowane, co ogranicza ich skuteczność.

Pułapki europejskiej dyplomacji klimatycznej

Głównym problemem każdej akcji klimatycznej jest bardzo ograniczony zakres skutecznych środków przymusu, co wynika ze strukturalnych uwarunkowań ładu międzynarodowego. Na zdolność pojedynczych państw do przyswajania idei ochrony klimatu mają wpływ poziom rozwoju gospodarczego, zagrożenie zmianami

Na zdolność państw do przyswajania idei ochrony klimatu mają wpływ poziom rozwoju gospodarczego, zagrożenie zmianami klimatycznymi, kwestie energetyczne itp.

¹² EU-Mercosur Association Agreement. Governance issues in the EU trade decision making process, Client Earth, czerwiec 2021, www.clientearth.org.

¹³ J. Spring, EU-Mercosur trade deal to clear environmental hurdles this year, EU commissioner says, „Reuters”, 2 maja 2022 r., www.reuters.com.

¹⁴ D. Torney, *op. cit.*

PISM STRATEGIC FILE

klimatycznymi, kwestie energetyczne itp.¹⁵ Kraje bogate są w mniejszym stopniu podatne na naciski i zachęty finansowe, z kolei biedniejsze państwa trzecie nierzadko zarzucają Unii, że wymagane przez nią reformy klimatyczne mogą prowadzić do zaburzenia ich wewnętrznej stabilności czy do zagrożenia bezpieczeństwa, ponieważ nie uwzględniają ich lokalnych uwarunkowań. W efekcie unijna dyplomacja klimatyczna nie zawsze jest skuteczna. Przykładowo propozycja uwzględnienia międzynarodowego lotnictwa w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (ETS) spotkała się np. ze stanowczym sprzeciwem USA, Rosji, Chin i Indii. Państwa te stwierdziły, że UE przekracza w ten sposób swoją jurysdykcję, mimo że rozwiązanie sprzyjałoby globalnej redukcji emisji CO₂.

Wciąż więcej jest obietnic ze strony Unii niż realnych, znaczących przedsięwzięć i egzekwowania deklarowanych założeń – także w polityce wewnętrznej. Choć unijne zobowiązania klimatyczne na 2020 r. zostały zrealizowane, cele na 2030 r. i 2050 r. jawią się już jako poważne wyzwania. W aktualnych warunkach, gdy kryzys energetyczny w Europie wysunął na pierwszy plan kwestie bezpieczeństwa energetycznego i oszczędzania energii, znaczące zwiększanie ambicji mogłoby doprowadzić do poważnych wewnętrznych podziałów. Stąd też w Szarm el-Szejk UE ogłosiła jedynie możliwość podwyższenia unijnego celu redukcyjnego z 55% do 57% do 2030 r. Równoczesna walka z kryzysem energetycznym (m.in. okresowe zwiększenie wykorzystania paliw kopalnych) i utrudnione z tego powodu wdrażanie EZŁ i Fit for 55 są poważnymi wyzwaniami dla globalnego przywództwa klimatycznego UE.

Choć unijne zobowiązania klimatyczne na 2020 r. zostały zrealizowane, cele na 2030 r. i 2050 r. jawią się już jako poważne wyzwania.

Mimo imponującego zestawu narzędzi do wspierania partnerów i skłaniania ich do podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu, UE nie jest w stanie sama doprowadzić do osiągnięcia celów Porozumienia paryskiego. Rezultaty ewentualnych działań podjętych dzięki przywództwu UE nie będą też widoczne natychmiast (w większości przypadków w perspektywie 2100 r.) i choć znajdują odzwierciedlenie we wskaźnikach IPCC, nie uwidocznia się w życiu codziennym. Stanowisko Indii i Chin w trakcie przyjmowania konkluzji z COP26 (podczas którego UE udało się przeforsować perspektywę 2050 r. dla neutralności klimatycznej, jednak nie bezwarunkowo) pokazało, że dla wielu aktorów międzynarodowych istotniejsze od zabezpieczenia dobrostanu przyszłych pokoleń i globalnego współdziałania są wciąż bieżące interesy gospodarcze i poparcie polityczne, a dla wielu rozwijających się państw – walka ze skrajnym ubóstwem, głodem itd.

Szybsze rezultaty może przynieść adaptacja do zmian klimatu i utworzenie mechanizmu strat i szkód (loss and damage, L&D)¹⁶, choć wciąż wywołuje kontrowersje. Podczas COP27 w Szarm el-Szejk kwestia mechanizmu L&D zaważyła na ostatecznym rezultacie. Po długotrwałym impasie negocjacje zakończyła dopiero interwencja reprezentującego UE komisarza Fransa Timmermansa, który

Wpisanie L&D do konkluzji szczytu jest przełomowe. UE uznała, choć nie wprost, odpowiedzialność państw rozwiniętych wobec państw rozwijających się.

zaproponował zmianę stanowiska Unii i utworzenie funduszu rekompensat dla krajów najbardziej wrażliwych na zmiany klimatu. Wpisanie L&D do konkluzji szczytu jest przełomowe. UE uznała, choć nie wprost, odpowiedzialność państw rozwiniętych wobec państw rozwijających się. Sukces ogranicza brak szczegółów dotyczących wdrożenia mechanizmu

i kontrowersje wokół przyszłych darczyńców (np. udziału Chin). Egzekwowanie unijnych obietnic może znów okazać się problemem rzutującym na wiarygodność przywództwa UE.

¹⁵ S. Weko, *Communitarians, cosmopolitans, and climate change: why identity matters for EU climate and energy policy*, „Journal of European Public Policy”, DOI: 10.1080/13501763.2021.1918751.

¹⁶ Z. Nowak, *COP27 – Szczyt braku zaufania*, „Komentarz PISM” nr 143/2022, 22 listopada 2022 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

Transfer dobrych praktyk UE ukierunkowany na pogłębienie wielostronnej współpracy cechuje wciąż niespójność. UE dąży do zmniejszenia emisji, co w państwach trzecich nagradza np. preferencjami handlowymi, ale wzrost handlu zazwyczaj wiąże się ze zwiększeniem emisji¹⁷. Co więcej, część normatywnych działań zewnętrznych związanych z klimatem ma na celu także pragmatyczną obronę europejskich interesów i tworzenie przewagi konkurencyjnej. Kraje rozwijające się niejednokrotnie oskarżały UE m.in. o nadmierny protekcjonizm w kwestii własności intelektualnej technologii OZE i stawianie zysków z handlu ponad priorytetami klimatycznymi, co kłóci się w ich mniemaniu z przywództwem klimatycznym. UE przywiązuje też istotną wagę do ochrony swojego rynku wewnętrznego. Ze względu na zróżnicowany poziom ambicji klimatycznych na świecie istnieje np. ryzyko ucieczki emisji do krajów o niższych standardach środowiskowych (np. relokacji energochłonnego przemysłu). Dlatego KE zaproponowała w 2021 r. opodatkowanie granicznym podatkiem węglowym (CBAM) wysokoemisyjnych towarów docierających do UE z państw trzecich, by chronić rodzimy przemysł, co spotkało się z ich stanowczym sprzeciwem.

Wnioski i perspektywy

Organizacja dyplomacji klimatycznej UE przeszła istotne zmiany na przestrzeni lat, uzasadniając rosnący autorytet Unii¹⁸. W miarę jak udział UE w globalnych emisjach gazów cieplarnianych będzie spadać (obecnie to ok. 8%), a jej wiarygodność klimatyczna rosnąć, powiększy się także znaczenie zewnętrznego wymiaru jej działań. Wskazuje na to nowe podejście do TSD czy wyniesienie kwestii

Organizacja dyplomacji klimatycznej UE przeszła istotne zmiany na przestrzeni lat, uzasadniając rosnący autorytet Unii.

zmiany klimatu do rangi problemu bezpieczeństwa międzynarodowego i włączanie jej w politykę zagraniczną, np. do Kompas Strategicznego UE¹⁹. Oceniając skuteczność unijnej dyplomacji klimatycznej, należy jednak pamiętać, że możliwość przeciwdziałania przez UE zmianom klimatu jest ograniczona ze względu

na wielkość jej własnych zasobów, które są kroplą w morzu globalnych potrzeb, długotrwałe oczekiwanie na rezultaty czy wewnętrzne uwarunkowania partnerów.

Mimo niedoskonałości UE jest ważnym uczestnikiem globalnej walki ze zmianami klimatycznymi. Jej wysiłki i współdziałanie m.in. z USA pozwalają utrzymać tematykę klimatu wysoko na światowej agendzie, co należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w czasie kryzysu energetycznego, kiedy istnieje realne ryzyko zepchnięcia problemu zmian klimatycznych na dalszy plan. Można też uznać, że to EZŁ i wynikający z niego wkład UE w realizację Porozumienia paryskiego wyznaczyły globalny standard i zainspirowały inne gospodarki świata do przyjęcia konkretnych terminów osiągnięcia neutralności klimatycznej, co zostało przypieczętowane na COP26 w 2021 r. Koalicja ambitnych klimatycznie państw powinna za sprawą UE nadal się poszerzać.

Mimo niedoskonałości UE jest ważnym uczestnikiem globalnej walki ze zmianami klimatycznymi.

Na zwiększenie skuteczności dyplomacji klimatycznej UE może korzystnie wpłynąć bardziej konsekwentne stosowanie dostępnych Unii instrumentów, np. warunkowości politycznej.

Ma ona szanse nabrać znaczenia wraz z przyjęciem proponowanego przez KE nowego rozporządzenia regulującego GSP czy wprowadzeniem standardów TSD. Oba te zabiegi powinny – w dłuższej perspektywie – przetożyć się na większą spójność unijnych wysiłków w dziedzinie klimatu. Jednocześnie sam kij, nawet konsekwentnie stosowany, pozostaje niewystarczający. Przeciwdziałanie zmianom klimatu jest dla wielu państw luksusem, na który nie mogą sobie pozwolić wobec niewystarczających środków na zaspokajanie nawet najbardziej podstawowych potrzeb obywateli.

¹⁷ O. Lazard, R. Youngs (red.), *op. cit.*

¹⁸ S. Kolarz, Z. Nowak, *op. cit.*

¹⁹ *Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony*, Rada UE, 21 marca 2022 r., <https://data.consilium.europa.eu>.

PISM STRATEGIC FILE

W tym kontekście korzystne efekty może przynieść zwiększona efektywność NDICI, a zatem – marchewka.

Kluczowa będzie zmiana dyskursu i przedstawianie problematyki zmian klimatycznych nie jako obciążenia, ale szansy – nowego impulsu do rozwoju.

Inną kwestią przekładającą się na wiarygodność UE pozostaje konieczność wzięcia udziału w wyścigu technologicznym, by europejska gospodarka nadążyła za wdrażaniem standardów, które sama proponuje (np. samochody elektryczne). Kluczowa będzie tu zmiana dyskursu i przedstawianie problematyki zmian

klimatycznych nie jako obciążenia, ale szansy – nowego impulsu do rozwoju. Wyzwaniem zarówno wizerunkowym, jak i organizacyjnym, pozostanie jednak pogodzenie obrony europejskich interesów i tworzenia zielonej przewagi konkurencyjnej (w myśl idei autonomii strategicznej) z rosnącymi ambicjami i europejskim przywództwem klimatycznym.

Na płaszczyźnie wewnętrznej niezbędne jest wspólne działanie 27 państw członkowskich, w szczególności nieobniżanie standardów w związku z kryzysem energetycznym i gospodarczym, które powinno przełożyć się na większą wiarygodność UE na zewnątrz. Ponieważ jednak Unia nie jest w stanie sama zapobiec zmianom klimatycznym, konieczne jest też prowadzenie konsekwentnej polityki zagranicznej opartej na szeroko zakrojonym dialogu z partnerami i dostosowywanie unijnego podejścia do lokalnych potrzeb.

UE nie powinna poprzestawać na wykorzystywaniu dotychczasowych narzędzi, lecz dostosowywać ofertę i sposób działania do zmian globalnych uwarunkowań politycznych i gospodarczych. Istotna w tym względzie będzie proaktywność i umiejętność nawiązania konstruktywnej współpracy z państwami, które politykę klimatyczną postrzegają w innych kategoriach niż UE (np. Indie i Chiny) i nie są podatne na europejskie przywództwo w tej dziedzinie, bądź mają inne uwarunkowania i potrzeby. Wymaga to jednak większej otwartości na inne modele współpracy, m.in. stosowania indywidualnego podejścia do poszczególnych partnerów, a gdy współpraca z ich władzami nie jest możliwa – wspierania lokalnych społeczności i kooperacji z organizacjami pozarządowymi.

UE nie powinna poprzestawać na wykorzystywaniu dotychczasowych narzędzi, lecz dostosowywać ofertę i sposób działania do zmian globalnych uwarunkowań politycznych i gospodarczych.