

Anna Zalewska

MEP (Member of European Parliament)

<https://doi.org/10.19195/2450-274X.6.6>

# Climate and environment on the EU geopolitical chessboard\*

4 May 2021

## Introduction

Around 05:30 AM on Wednesday, 21 April 2021, the final of the EU trilateral negotiations between the Parliament, Council and Commission on the “European Climate Law” came to a close with a tentative agreement. By “tentative”, I mean that from the side of the Parliament, it might have backing from only the three largest political groups — the EPP, S&D — and Renew, and it is uncertain how decisive the majorities in the EPP and Renew will be. At the time of writing, ECR and the Greens have begun analysing and debating the final text at length to make a decision accordingly. ID and GUE seem certain they will reject it. The Council may or may not be able to persuade all Member States to back the deal.

The Climate Law is to be the central pillar of the European Green Deal. At its foundation, the proposal of the Climate Law aimed to elevate the pursuit of the EU achieving climate neutrality by 2050 from a political commitment into a legal obligation. With this, the current target for the EU to reduce 40% of emissions compared to 1990 levels by 2030 would be increased to at least 55% net emissions. This is where the EU takes the decisive lead in climate action on the world stage, particularly by keeping to Article 2 of the Paris Agreement and sorting this out strongly enough before the COP 26 summit to be able to say that the ball is rolling.

It is no exaggeration to suggest that the way we go about the Climate Law and the wider race to net zero by 2050 does convey some signals of geopolitical paradigm change. This regards both how political Groups and Member States see the

---

\* Article in two language versions. Polish translation begins on p. 130.

EU, as well as how the EU collectively sees itself on the world stage. Hence, it is my argument that formulating climate-orientated policies that are not done seriously actually undermines the credibility of the necessity of climate action. This means both ensuring the policy actually does something real, but also making it so superfluous that it is then not achieved, or worse, causing a detrimental socio-economic effect whilst being ineffective in tackling the climate problem.

Incomplete information when addressing an issue that is so technical and scientifically precise whilst addressing concepts that can also be so abstract makes decision making harder. A key theme that was discussed in literally every single meeting is, what does it mean to ensure “solidarity” in this unprecedented undertaking. On the one hand, solidarity means that everyone does their fair share of the effort so that there are no freeloaders. On the other, it also means everyone’s unique circumstances are considered, regarding both their starting points and their capacity to implement transformative policies.

There is also an underlying reason why the theme of solidarity and its interpretations has been so omnipresent. Power *de facto* drives EU legislation. The pursuit of interests by certain Member States, their political dynamics, or their industries are the real drivers of policy. This has not changed. Of course, the competition for power continues into new initiatives, such as the Green Deal. Hence, it is a necessity for everyone to ensure that there are enough actual positive effects on the climate and environment so that humanity survives, which is a feat not to be underestimated, because it is a very global problem. At the same time, the predicament is doing so whilst ensuring that one’s own interests are safeguarded, knowing full well various actors are using the climate crisis, at times as nothing more than just as a mask, to ruthlessly improve their position at the expense of others. To be a bit too blunt, climate policy has become its own geopolitical chessboard.

## Context

The EU’s climate and environment policy has been around since long before the Green Deal (the first Environment Action Programme, for instance, began in 1973 and we are currently preparing the eighth, currently at the stage of formulating compromise amendments in ENVI). The EU’s climate policy in particular remains orbital around three main goals: the net reduction of greenhouse gas emissions, renewable energy percentage, and energy efficiency.

The first goal — the net reduction of greenhouse gas emissions - is the key one. The reference point of measuring greenhouse gas emissions for the overarching goal and most goals is 1990. This point is measured in tonnes of CO<sub>2</sub> equivalent, which means CO<sub>2</sub>, as well as other greenhouse gases, equivalent to the same greenhouse gas effect as CO<sub>2</sub> (for instance, methane is 92 times more potent as a greenhouse gas than CO<sub>2</sub>). The raw greenhouse gas emissions reductions put

together with the carbon sinks, whether natural or technological, puts together a net emissions reduction.

For the EU-27, the greenhouse gas emissions in 1990 amounted to 4,857,916,000 tonnes, or 4 857.916 megatons (Mt). The carbon sinks of 1990 for the EU-27 are estimated at 201,057 kilotons (Kt). As such, the net greenhouse gas emissions in 1990 was 4 656.859 Mt of CO<sub>2</sub> equivalent. There are three main legislation pieces that actually implement the greenhouse gas emissions reduction targets.

The predominant is the EU Emissions Trading System (EU ETS). Directive 2003/87/EC of 13 October 2003 introduced the EU ETS in 2005, and it has been revised and gone through various phases since. The first phase was from 2005 to 2007, the second from 2008 to 2012, the third from 2013 to 2020, and the fourth began at the beginning of 2021 is planned to continue until 2030.

The EU ETS is a semi-market orientated solution, where Emission Unit Allowances (EUA) of a tonne of CO<sub>2</sub> are limited to a cap, which are then purchased to permit said emissions. It covers namely the power generation, industry, aviation sectors. The general idea is that the more expensive it is to emit a tonne of CO<sub>2</sub>, the more incentive installations have to find cost-effective solutions to reduce emissions where it is cheapest. In practise, however, it is a speculative market, which causes little changes in decision making but substantial burdens that result in increased energy prices. The most recent revision of the EU ETS was via Directive (EU) 2018/410, finalised on 14 March 2018.

Regulation (EU) 2018/842, the Effort Sharing Regulation (ESR), took effect from 30 May 2018, and covers sectors which are outside of the EU ETS, namely buildings, waste, transport, non-CO<sub>2</sub> agriculture. Reduction in the ESR targets are divided by different percentages for different Member States, depending on their circumstances and potential capabilities. Regulation (EU) 2018/841, the Land Use Land Use Change and Forestry (LULUCF) Regulation, also took effect from 30 May 2018, and it deals with measuring natural carbon sinks, such as forests, peat, and wetlands.

The EU established a target for a 40% reduction of greenhouse gases for 2030 (not including sinks, a raw reduction) back in 2014. The Paris Agreement the following year did begin to change some things, though perhaps not immediately. For the EU-27, greenhouse gas emissions were reduced to 3 763.868 Mt CO<sub>2</sub> equivalent in 2018. This meant a net greenhouse gas emissions figure of 3 630.403 Mt CO<sub>2</sub> equivalent in 2018, meaning a 22% reduction in 2018 from 1990 levels. The target for 2020, established even earlier, was to reduce 20% by 2020.

## Enter: the Climate Law

In the communication from the Commission from 11 December 2019, the Green Deal was laid out, which includes a plethora of transformative legislative

pieces, including the Just Transition Mechanism (JTM), the Farm to Fork Strategy, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), Circular Economy, TEN-E, to name a few, as well as a “spine” that brings it all together: the Climate Law. The Conclusions of the Council from 12 December, 2019, affirmed that the EU undertook the political objective that the EU is to become climate neutral by 2050, where one Member State was unable to commit entirely.

As with all ordinary legislative procedure, the Commission put forward a proposal for the Climate Law on 4 March 2020 as a framework Regulation. The document then went to both Council and Parliament for consideration simultaneously, though it progressed at different paces. In Parliament, it was directed to the Committee for Environment, Public Health, and Food Safety (ENVI), joined by other Committees which would give an opinion on it, namely the Committee for Industry, Research and Energy (ITRE).

## Seeing the same thing differently

The Commission proposal for the Climate Law is a framework regulation with 23 recitals and 11 articles. Framework legislation should remain general enough to guide changing circumstances for the next 30 years, but also clear enough so that there would not be a different interpretation of the text by the various persons it affects as it affects quite literally everyone in the EU. The Climate Law seemed to be divided into three main questions.

First question: should the obligation to achieve climate neutrality by 2050 be for the EU as a whole, where some Member States will achieve negative emissions before that date and some after, or should every Member State be obligated to achieve climate neutrality by 2050, regardless of their starting point?

Second: to this end, what should the goal be for 2030, considering that the previous target, set in 2014, was a 40% raw reductions, and that the Commission’s proposal calls for at least 50% net reductions but striving towards 55% net reductions?

*Note:* the targets for both 2030 and 2050 are addressed in Article 2 of the Climate Law, though the climate neutrality objective for 2050 becoming a legally binding objective is prescribed in the scope of the Climate Law, which is traditionally reserved for Article 1 of legislation.

Third: how should the remainder of the Climate Law, which would characterise the way in which it would implemented, look like?

Immediately noticeable upon the start of discussions, the Commission’s proposal includes the use of “delegated acts”, described in Article 9, for the greenhouse gas emissions reduction trajectory between 2030 and 2050, described in Article 3. A delegated act is a transfer of power to the Commission for a specific policy, and is supposed to be given to the Commission for minor things where it makes sense to reduce administrative hindrances resulting from differences in Member States. It is most certainly not for decisions that determine the energy security for

Member States and entail entire transformative processes. A delegated act gives the Commission extensive control over the policies of Member States at each step of the way. The legal service of the European Parliament confirmed that this proposal for a delegated act was in conflict with Article 192 of the TFEU.

It was difficult to interpret this as anything other than an attempted power grab by the incumbent leadership of the executive body, and it was a relief when subsequently, all Groups in Parliament and Member States in Council signalled that their response to this was a big “no” in this regard. Indeed, the Commission has not been shy in trying to push those limits little by little, and unfortunately, whether consciously or not, some in the Parliament seem to be actively helping them do so whenever the act entails anything to do with environment and climate.

An important consensus, but it soon became clear that each political Group saw the early success very differently. The Greens saw the halt of this transfer of competence to the Commission as an opportunity to increase the ambition, whilst ECR saw it as an opportunity to stop the brash invasiveness of the mechanisms that infringe on sovereignty. This, as well as the remainder of the key issues, was still in the air and soon overshadowed the atmosphere of cooperation from the initial success.

The first amendments from the S&D Rapporteur were put forward on 29 April 2020, and on 28 May 2020, the first main debate was held in ENVI on its contents. The spectrum of concerns raised actually ranged from questioning that climate change is even a valid thing, right up to a complaint that fossil fuels will not have been entirely phased out by the end of 2020. I will let you guess who said what, and just in case, hint that I said neither. Then, on 3 June 2020, the Shadow Rapporteurs, myself included, as well as other MEPs from ENVI, tabled their amendments. Including the Rapporteur’s initial 53, a total of 1094 amendments to the Climate Law were submitted. For a proposal with 11 articles, the figure is huge.

I represent both Poland and the ECR Group in this dossier. Whilst researching and formulating positions on these big questions, I also specifically allocated substantive amounts of time to consult citizens directly in my region, the Lower Silesian Voivodeship, as well as other regions of Poland more directly targeted in the whole Transition. I’ve noticed several policy-makers are disastrously detached from the realities on the ground, most of all the regions the most directly affected by the Transition in the whole EU, and so I have been continuously in touch with citizens upon announcement of the proposal, as the negotiations developed, and remain in touch with them now after its finalised version.

The climate neutrality objective is hugely important, as are any and all undertakings needed to prevent further climate change and the protection of the environment, as I have made clear in every discussion, as well as in this written piece. This climate neutrality objective can only be achieved in a way that is smart because the climate neutrality objective is exceedingly complex and difficult, affecting most directly the citizens of those regions I consulted with, and I will not allow the scale and implications of this undertaking to be underestimated.

As such, the 2050 target must absolutely be an EU wide target as this would take into consideration the different starting points and capabilities of Member States to act on a more demanding target. It will also ensure that Member States keep an eye on the progress of other Member States and ensure there are no freeloaders. Considering that Sweden and Poland seem to be on both extreme ends on this, the dynamic in the Shadows meetings' debates is interesting.

The 2030 target is a tricky puzzle. The EU had surpassed the goal for 2020, with 22%. As the 40% target itself was demanding an equal reduction in the time frame of 2020 to 2030 that had been achieved from 1990 to 2020, an increase from a 40% reductions target to a net reduction target of 50% is huge, let alone speaking of what 55% would seem to be. Thus, the increased target of 55% would suggest that the EU will need to cut more emissions from 2020 to 2030 than it did from 1990 to 2020, not by a bit, but by nearly double. The steepness of the overall reductions curve becomes harsher on a different scale.

Consider then that the European Environment Agency (EEA)'s analysis of trends and projections suggested that using existing measures, the EU is on track to achieve a 34% emissions reduction by 2030. It continued to suggest that if the EU would use fully all existing and hitherto planned measures, even a 36% reduction was challenging for 2030, which is uncomfortably short of the 40% reductions target. Consider, on top of this, that to get to where we are, huge efforts have been made in all Member States. The EEA assessment of 34% to 36% is based on the National Energy and Climate Plans (NECPs), which are updated as a result of the Governance Regulation.

It would be detrimental to climate action if we commit to a target without sufficient means and planning, considering the variety of regions, and fall short. We must use all means at our disposal, and thus we ought to safeguard the principle of technological neutrality. The targets must be net targets, because climate neutrality in itself means that emissions do not exceed sinks. As such, we must do what is possible to increase sinks, both natural and artificial, as well as reductions greenhouse gas emissions — not only one. I have argued that we ought to not tie our own hands behind our backs.

Some other things are beyond certain. Any emissions reduction target needs to be properly calculated as most crucially, such transformations must consider socio-economic effects, which are fervently complex. A transformation is a huge hit onto the economy. Let us make no mistake. The transformation will disproportionately affect certain regions of Member States, namely the livelihoods of the families there. This is indisputable. Their wellbeing must be safeguarded.

As I mention in my op-ed for Euractiv, it is therefore imperative for a “solidarity clause” to be included into the Climate Law. It would seem obvious that Member States must be adequately supported, proportional to the progress demanded of them. Furthermore, climate objectives ought to be fulfilled with the abovementioned whilst ensuring the sovereignty of Member States is upheld. It is *because* we



take this seriously that we are avidly debating how this might look like in practise. It is better this way than blindly agreeing and then coming up short in implementation, which is, in my view, tantamount to negligence. In short, the stance to the Climate Law is “yes, but only if we are not absurd about it”.

## Smoke and mirrors in decision making

The Rapporteur’s team then began devising their proposed compromise amendments, and on 16 June 2020, the first shadows negotiating round took place on these. The idea of such talks, both on the political and technical levels, is to formulate a series of compromise amendments that take into account the concerns of the amendments’ authors. Further, the representatives of Groups and delegations better familiarise themselves with the priorities and counter-arguments of others whilst exploring areas for compatibility and areas where there is simply an impasse.

Many draft compromise amendments were sent out in the late evening with to address them only first thing early the next morning, and some were given barely an hour before. Deadlines were announced with such limited time that one could barely skim read the content, let alone analyse and properly react. Schedules were changed frequently and at the last second, which seemed to be favourable for some Groups over others. In the texts being formed, it was blurred which amendments were actually covered when they were being included, which is key because then the said amendment is not included in the voting list. Indeed, some of the elements were deliberately put together in complex strings-attached bundles, rather than separately, even if some Groups liked some bits but not others, in order to force through some bits.

Meanwhile, with an eye on these developments in the Parliament ENVI Committee, the Council began formulating stances. The Conclusions from the Council of 17–21 July 2020, reiterate twice “*the EU climate neutrality objective*”, namely points A21 and 100. Moreover, at this time, the Commission was preparing an Impact Assessment with regards to the 2030 target. The Environment and Climate Ministers of 12 Member States explicitly demanded that the Impact Assessment include the effects on Member State level. The Parliament also indicated this was an absolute must, including in a letter I authored which garnered support from various Groups and delegations. After all, it will be the Union and the Member States who are responsible for implementing the target that is set. In the Climate Law text, it is Articles 5 and 6 that ensure that the progress will be assessed, and thus, there is a strong basis for which this information is necessary when making a decision on the targets.

Furthermore, the vote on amendments and compromise amendments in ENVI was foreseen for early September, but the Commission had eventually hinted that the Impact Assessment was not due until after that, in the second half of Septem-

ber. Naturally, several MEPs and I have demanded, for months, that either the vote be rescheduled until after the Impact Assessment is published (even if it is only one week after) or that the Impact Assessment be published before the vote (even if it is only one week before).

At every call, these requests regarding necessary information in the Impact Assessment as well as the schedule implications were refuted, including by Commission President von der Leyen. The other Shadow Rapporteurs insisted that the Impact Assessment has no consequence on their stance, which is supposed to include socio-economic effects i.e. the change of the very thing that will bring to life the transformation of increased climate objectives. It is difficult to see this in any other way than that despite their verbal repetition of insisting “that no one gets left behind”, in practise, as is in the text they put down, this was not even close to being a priority for the other Groups.

On 1 September 2020, the last Shadow Rapporteur meeting on compromise amendments took place. In my letters to fellow MEPs from 3 September 2020, I again implored them to consider these concerns, if only just to help ensure that the Climate Law does not become dysfunctional. Nonetheless, on 08 September 2020, the voting for the ITRE opinion was concluded, and on 10 September 2020, the compromise amendments were then voted on in ENVI.

Then, on 17 September 2020, the Impact Assessment was finally published, with 141 pages in the first part and 229 pages in the second. To be sure, there was a lot of technical work in it, lots of graphs, and explanations. Interestingly, it presents its analyses in 6 different scenarios, not including the baseline scenario of 40% target with existing planned measures as one of the scenarios. The other scenarios explored variations of measures for the 50% but noticeably focused on the different 55% scenarios, including an “all-out” scenario for 55%, making the most intensive use of all possible measures.

To our dismay, it did not have the only thing we asked for, which are the most crucial bits needed when making decisions on legally binding EU wide policy for the next 30 years. It refuted our calls to evaluate the effects on Member States. It did reveal, however, that the 55% target would cost **annual** investments of EUR 438 billion to 2030 in chapter 6.4.1.3, without describing where exactly this would come from or if budgetary plans actually have anywhere near enough. The Impact Assessment also showed that employment in the coal sector would be cut by 49.1% in chapter 6.5.1, and noted, on pages 203-204 of part 2, without elaboration, that there would be an uneven distribution of burden among regions and low-income households. Additionally, with regards to the ETS, the Commission estimated that in the baseline scenario, the ETS prices could rise to EUR 32, and in the max scenario up to EUR 65, which directly impact energy prices.

The compromise amendments at ENVI were formulated and voted on absent information needed in the Impact Assessment. Now the Impact Assessment is here and it is full of shortcomings, but some insight is here. Acutely aware of this



and the ENVI vote outcome, Groups then formulated amendments and alternative compromise amendments to be voted on in the Plenary session over 06-07 October 2020, with a final vote on 08 October 2020 that would determine the political weight and Parliament's position on the Climate Law.

Unfortunately, despite my pleas, the figures of what the emissions entail were not properly addressed within Parliamentary discussions. I mean, the Bündnis 90/ Die Grünen MEP himself even stated during the Plenary debate before the Climate Law vote that it is not about the numbers.

The position of the Parliament deformed into a monster. Practically no other Group took into account what was said in the Impact Assessment. As explained by the Rapporteur's office, the intent was to create as strong as possible position of the Parliament to have when entering the trilogues, to squeeze as much out of them as possible. This means expanding the scope of the legislation piece and adding several new elements to it, each of it as a bargaining chip, rather than concretely thought out ideas. To name a few, the position of the Parliament included:

- the climate neutrality target for the 2050 would be binding at Member State level, not EU wide level;

- the greenhouse gas emissions reduction target for 2030 to be a raw reduction target of 60% (which results from SD and Renew formulating a last second agreement, seeing that they would not be able to keep the 65% target that got voted on in ENVI);

- an extended degree to which other EU legislation ought to be adjusted to be compatible with the Climate Law, to be determined by the Commission;

- a reference to negative emissions after 2050;

- the control of finance flows to be directed towards things strictly deemed climate orientated, dictated by the Commission;

- the phasing out of fossil fuels subsidies, including a reference to the Taxonomy Regulation, whose delegated act is being formulated still;

- the inclusion of a 2040 target;

- the expansion of criteria upon which the trajectory should be formulated;

- sectoral roadmaps that would be done from a strictly top-down approach;

- the creation of a new EU body to monitor progress in climate policies and dictates what steps Member States must take to address shortcomings they assess;

- an increased frequency of assessments of Member State measures from 5 to 2 years, as well as revoking the right of a Member State to respond to a naming and shaming recommendation;

- the inclusion of a “greenhouse gas budget”, which determines the amount of greenhouse gas emissions that can be emitted to remain within the Paris Agreement that would be dictated by the new EU body and/or the Commission, which would pre-emptively decide the trajectory, as well as unilaterally decide what portion of global emissions the EU would decrease;

— as well as a provision for individual persons or NGOs to sue Member States if they deem their actions are insufficient under pretext of the Aarhus Convention.

It is bizarre that the stance I put forward of “yes, but only if it is not absurd” is apparently the extreme end of the spectrum, and it is the minority view in the Parliament. These concerns I raised regarding the Impact Assessment had been ignored, as have the socio-economic effects. Moreover, amendments put forward that would help Member States proportionally to what is being demanded of them were voted down.

## The Chessboard takes shape

When looking at EU legislation in the field of climate and environment, it is also important to keep in mind the wider geopolitical context, and figure out how it plays a part. To be perfectly clear, the assertion that the European Commission is dominated foremost by Germany, with an increasingly competitive France, with some dominating roles also played by other Western European states, is by no means exaggerated. It is no secret that when consulting on important decisions, President von der Leyen calls Berlin and Paris first, before consulting the Commissioners.

Furthermore, President von der Leyen has displayed an unusually high personal involvement in staff selection. The percentages of mid and senior level staff in the Commission are overwhelmingly in favour of Western Europe, with Northern Europe and Central Eastern Europe being by far the least represented. Of course, this has an impact on decision-making processes in the Commission. Considering the Commission has the right of initiative, which Member States dominate its processes has an importance that is difficult to overstate as the policies will swing in favour of those Member States, and Germany most of all.

For the EU, and most especially for countries of Central Eastern Europe, the Nord Stream II pipeline, running under the Baltic from Russia to Germany, is nothing less than a Ribbentrop-Molotov pact in the field of climate and energy security. At the moment, the pipeline is some 95% complete, with some 28 km of construction left along the German coast, and despite delays, might be completed around September 2021.

Nord Stream II is a clear infringement on EU values of solidarity, undermines energy security and exposes it to political coercion. As long as Nord Stream II is supported, any EU stances against Russia's aggression, including economic sanctions or harsh words, will continue to see their effectiveness reduced to naught. Effectually, knowing Nord Stream II is politically supported by Germany would actually encourage Russia to behave more audaciously. The political support for Nord Stream II from Germany is reinforced by some bizarre statements, such as German President Frank-Walter Steinmeier during an interview in February 2021

suggesting it is in part of a broader picture of compensation for WW2 (which countries in the Central Eastern European region have much to say about).

Seeing this, it would seem that the position of Germany towards Russia is that, whilst some words are stern, the deeds would suggest that it is the most-Russian friendly Member State of the EU. The need to shut down Nord Stream II is beyond evident. Worse still, myself and Professor Zdzisław Krasnodębski have for quite some time been pushing for a Resolution to force a vote specifically on the Nord Stream II pipeline, which has been blocked at every turn so far. One may guess by which delegations from which Groups.

Germany knows well that Nord Stream II is a distasteful investment. I'm surprised there aren't more protests against it. Keeping this in the back of one's mind when addressing how the Green Deal and Climate Law is developing is a necessary caution. Furthermore, Regulation (EU) 2020/852 from 18.06.2020 dubbed "the Taxonomy Regulation" entails a delegated act that depicts criteria determining whether or not something is a sustainable investment and compatible with climate goals. At the time of writing, the delegated act is still being drafted, but for the time being, excludes both nuclear and gas energy, however, it is still being revised.

In any transformation, energy security must be affirmative first. Over the course of the year, the percentage of energy coming from renewables increases in some seasons, and decreases in others. At present, the problem of storage of energy from renewables is still too uncertain, and as such, the staple source is needed in the backdrop. If the targets that are in the Climate Law are not thought out well, there is a risk that it will force the premature closure of stable energy sources of Poland and Central Eastern Europe, whilst allowing the bigger emitters to go about care-free. At the same time, if the stable energy sources of Poland and Central Eastern Europe would be shut down, they would later have no choice but to be dependent on imports from Nord Stream II.

There is no way as a Polish MEP that I would allow EU policies, which appear to be de facto more about the pipeline than about climate. This is why the notion of solidarity is so vital, and specifically our understanding of it and adherence to it. Hence, in the discussions regarding solidarity, who is the would-be potential freeloader we are addressing? Germany's greenhouse gas emissions in 2018 were 861.787 Mt CO<sub>2</sub> equivalent, which means that from the EU-27's 3 630.403 Mt CO<sub>2</sub> equivalent, it emits 23.73%, making it by far the largest emitter. In second, and third, place, we have France and Italy, with 437.094 and 402.998 Mt CO<sub>2</sub> equivalent respectively, or 12.04% and 11.10%, which together does not match Germany's emissions. Poland is fourth, with 379.407 Mt CO<sub>2</sub> equivalent, some 10.45%. However, Poland is the most reliant on coal of any Member State, with some 75% of the energy mix being from coal. Poland's very energy security is at stake here.

Well, in the eyes of the Commission, the unelaborated uneven distribution of burden that was noted in the Impact Assessment, de facto falls, on amongst others,

six Voivodeships in Poland and similar regions in Central Eastern Europe. An example of where this is already playing out viciously is the Turów mine complex, on the border of Czech Republic, Germany, and Poland. Turów is under attack by slandering media articles and an ongoing court case, but it seems to be overlooked each time that Turów is only one mine complex, surrounded by much bigger and more numerous mine complexes in both Germany and Czech Republic. Of course, I am going to continue adamantly defending it from such unsubstantiated attacks and defend the livelihoods of the families dependent on it. It is worth noting that the Turów complex has already invested huge sums of money into reducing its environmental impact with considerable progress made.

The concern here regarding freeloaders is that the efforts will be disproportionately put onto certain Member States or certain regions in Member States, whilst others will do next to nothing, or pretend they do something, and the EU will achieve its goals anyway. In such a situation, the economic impact from achieving climate goals is distributed unevenly and unfairly, and the balance of strength of the economies too shifts unfairly. Without only part of this information, it is easy to incorrectly point the finger as to where emission reductions need to happen first, especially if it is only the Commission deciding.

Considering all of these things together, this is a part of the picture of how the chessboard seems to be manifesting. It would be naive to think all of these things are separate from one another.

## An impossible Rubik's cube

On 23 October, 2020, the Council of the EU, under the German Presidency, met again to discuss the Climate Law, and made agreements for a partial stance, but a mandate to begin the trilogues. The first Trilogue took place on 30 November 2020, which despite being planned for at least two hours, lasted no more than an hour.

Between trilogues, the Parliament's team would negotiate politically and technically on where and how to move in pursuit of finding a final landing zone for the Climate Law.

The European Parliament Research Service (EPRS) conducted an ex-ante evaluation of the Commission's Impact Assessment on raising the 2030 target and published its findings on 2 December 2020. One could imagine I was hardly surprised when this assessment as it reflected the concerns I had been raising. It underlined that because the Impact Assessment had been done after the Commission's proposal, not before or alongside it, the document was immensely biased towards a predetermined outcome. It also criticised the lack of analysis on the proportion of impact on each Member State, considering proportionality is an obligation of Impact Assessments. However, one could imagine I was surprised that every time I raised the EPRS assessment to the Shadows and to the Rapporteur, it was still ignored.

Soon after, over 10-11 December 2020, the Council met to find agreement on the MFF, as well as a full mandate for the Climate Law. It was easily one of the most politically-charged Council sessions. It is no secret that many Member States were also dissatisfied with the Impact Assessment, and required additional close consultations in the meantime, namely on whether or not the target of at least 55% for 2030 is physically achievable or not. It was an all-nighter debate, where, with great reluctance there was an agreement for at least 55%, with only Bulgaria abstaining.

The second trilogue on 21 December 2020 had now a complete position and mandate of the Council. In trilogues in general, the Council's position has a different tone than that of the Parliament because it represents the Governments of all 27 Member States, which are the ones which will be physically implementing the objectives in the legislation that is being negotiated. As such, the Council's position was expectedly reasonable. The divergence of stances between all three institutions were so massive, it was not immediately clear where the negotiations could even begin picking apart the issues to come together.

Following on from the German Presidency, the Portuguese Presidency began with the third Trilogue on 1 February 2021. In trilogues, a 4-column document is used, which compares the Commission's position, the Parliament's, the Council's, with the fourth column being used for potential compromise text or additional comments. The 4-column document at this moment had "completely unacceptable" written for some 127 elements. I cannot be sure, but proportionally for the length of the Commission proposal, I think this might be a record.

The Council's position adamantly defended that the 2050 target ought to be an EU level target, and remembered well that the target of at least 55% for 2030 was already a huge compromise that barely made it. There was never any room to move on this. Yet, it was an elephant in the room that the whole package of legislative reforms needed for upping the 2030 target is approaching fast, and that the Climate Law, is needed to have been agreed before then.

Given that the Parliament had been thus far ridiculously stubborn, and had not come up with its own serious proposals to move forward, the Council sought to address the remainder of the Climate Law. For the fourth trilogue on 12 March 2021, and the fifth on 26 March 2021, the Council had devised a revised mandate. In it, some of the new additions in the Parliament's mandate were addressed (including an increased role of science guiding climate policy, voluntary sectoral roadmaps, an indicative ex-ante greenhouse gas budget), but in a manner that more closely resembled reality.

To my frustration, still, it was the Rapporteur and most other Shadows who insisted that it was the Parliament that had moved a great deal, and that it was Council that was unconstructive. It almost seemed as though the Parliament's side on this important dossier had no real strategy other than cramming as much nice-sounding things as possible into it, regardless of its priority or consequence on actual physical implementation of the climate objectives.

Finally, the sixth trilogue started on 20 April 2021 at 15:00 sharp, and ended around 05:30 the next morning. It had already long been clear that the anchor effect makes sense, but having something just to have it does not improve one's negotiating position, and only prolongs the impasse. From the plethora of these irrational additions in the Parliament's mandate, an example is amendment 99, from Renew. The amendment added a minimum price of EUR 100 per EUA in for flexibility of emissions credits between Member States, as in Art. 5 par. 5 of the ESR. Many such obscure additions from the Parliament were finally swept away.

Whether the Commission knew the delegated acts would not get passed is difficult to know for sure. If this was the case, the Commission may have used it as either a negotiating anchor, a testing ground, or a smokescreen for different elements. Nevertheless, the Commission did seize the opportunity presented by the Parliament's additional ideas to better its position.

For the 2030 target, the only way that seemed possible to overcome the impasse was to place some emphasis on the reductions themselves, whilst empowering the role of sinks. As such, this meant dragging out the figure of 225 Mt of natural carbon sinks via LULUCF as an integral part for the 2030 net greenhouse gas emissions reduction target of at least 55%.

## What next?

To recall, the EU-27 greenhouse gas emissions in 1990 amounted to 4 857.916 Mt CO<sub>2</sub> equivalent, with 201.057 Mt in sinks, making the net greenhouse gas emissions in 1990 about 4 656.859 Mt of CO<sub>2</sub> equivalent.

We now have a goal of at least 55% net reduction target for 2030 compared to 1990 levels. Therefore, the maximum net greenhouse gas emissions the EU-27 can produce is 2 095.586 Mt of CO<sub>2</sub> equivalent by 2030. Moreover, there is a cap on how much of this can be of natural carbon sinks, and that cap is 225 Mt CO<sub>2</sub> equivalent. The maximum sum of greenhouse gas emissions would be 2 320.586 Mt of CO<sub>2</sub> equivalent in 2030. Any additional carbon sinks that are manifested, meaning if the sink figures surpasses 225 Mt CO<sub>2</sub> equivalent, it means the net emissions reduction de facto increases in percent, rather than permitting a smaller raw reduction of greenhouse gas emissions. Of course, the figure is without prejudice to the outcome of the upcoming LULUCF reform.

As the estimate of 24% for EU-27 in 2019 is verified, it means that the net emissions were 3 539.212 Mt of CO<sub>2</sub> equivalent. The leap from some 3 539.212 Mt of CO<sub>2</sub> equivalent of net greenhouse gas emissions more or less now to a maximum of 2 095.586 Mt of CO<sub>2</sub> equivalent of net greenhouse gas emissions by 2030 is still absurdly massive. The year-on-year decline will be steeper than any done before. Honestly, these numbers still scare me when one considers the wider geopolitical context.



The post-Trilogue and final version of the text of the Climate Law is now being refined by legal experts and lawyer-linguists. It will then go to ENVI to be voted on in the first half of May 2021, and then to the Plenary Session, most likely in the second half of June 2021. Meanwhile, the Council will also have to decide if they support it, though from judging the situation, I would think that the Council will attain approval. Once there is approval from both sides, the Climate Law will go into effect.

This dossier, which has been dubbed “the law of laws” by Executive Vice President Frans Timmermans quite frequently, enables the “July packet”. The packet comprises of the legislative pieces that will physically implement the new 2030 target. *Note:* it has been already delayed by a month. So far, these are some 14 legislative pieces, including the reforms of the EU ETS, the ESR, and LULUCF. These also include the third reform of the Renewable Energy Directive (RED), the Energy Efficiency Directive (EED), the Energy Tax Directive, ReFuelEU Aviation, FuelEU Maritime, alternative fuels infrastructure. CBAM is also part of this, as are, interestingly, proposals for own-resources from both ETS and CBAM. Each and every one of these will be crucial.

It is my sincere hope that the Impact Assessments that accompany these are infinitely better than the one for raising the 2030 target. Just to highlight how significant some inaccuracies in the Impact Assessment are, the Commission estimated that in the baseline scenario, the ETS prices could rise to EUR 32, and in the max scenario, up to EUR 65. At the time of writing, EU ETS prices have reached a wild EUR 50.05, with little signs of slowing. Not only is it all time high new record, as all time new record prices have been reached since September 2020. Just as the Commission drastically underestimated this, it is no overreaction to be cautious, that perhaps the estimation of investments needed to achieve the goal has also underestimated. After all, it is included in the Climate Law text that more is needed to be done to mobilise these investments. The way the studies and analyses and debates that are conducted for these 14 or more legislation pieces needs to be way more technical and thought out than its framework legislation had been. I’m sure they will be. Even the Climate Law itself will undergo revision as the whole package is completed, potentially by 2023.

Nevertheless, the Climate Law is most likely an accurate indicator for how the hagggle for future will be shaped, not least because that it is the framework legislation, but because of the way it was formulated, and the context of how they are used in the bigger geopolitical picture.

At the end of the day, sound climate policy is an imperative necessary for the survival of humanity, something the EU Member States should be proudly on the forefront of. The year 2021 will be pivotal for the future of the European economy and the future of the UE itself.

# Klimat i środowisko na szachownicy geopolitycznej UE

4 maja 2021 roku

## Wprowadzenie

Około godz. 5:30 w środę, 21 kwietnia 2021 roku, nastąpił finał trójstronnych negocjacji UE — między Parlamentem, Radą i Komisją — w sprawie „Europejskiego prawa klimatycznego”, który zakończył się wstępnym porozumieniem. Przez „wstępne” rozumiem, że ze strony Parlamentu może ono mieć poparcie tylko trzech największych grup politycznych — Europejskiej Partii Ludowej (EPL), Socjalistów i Demokratów (S&D) i „Renew Europe”. Nie jest jednak pewne, jak zdecydowaną większość uzyska w EPL i Renew. W chwili pisania tego tekstu ugrupowania Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (EKR) oraz Zielonych rozpoczęły szczegółową analizę i debatę nad ostatecznym tekstem, aby podjąć odpowiednią decyzję. Przedstawiciele Tożsamości i Demokracji (ID) oraz Zjednoczonej Lewicy Europejskiej (GUE) wydają się pewni, że go odrzucą. Rada może, ale nie musi, przekonać wszystkie państwa członkowskie do poparcia porozumienia.

Prawo klimatyczne ma być głównym filarem Europejskiego Zielonego Ładu. U podstaw projektu ustawy klimatycznej leży zmiana dążenia UE do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku ze zobowiązania politycznego w obowiązek prawny. Dzięki temu obecny cel UE, jakim jest zmniejszenie do 2030 roku o 40% emisji w porównaniu z poziomami z 1990 roku, zostałyby zwiększony do redukcji o co najmniej 55% emisji netto. To tutaj UE przejmuje decydującą rolę w działaniach na rzecz klimatu na arenie światowej, w szczególności przestrzegając art. 2 porozumienia paryskiego i rozwiązując ten problem na tyle przed szczytem COP 26, aby móc powiedzieć, że piłka jest nadal w grze.

Nie jest przesadą sugerowanie, że sposób, w jaki podchodzimy do Prawa klimatycznego i wyścigu do osiągnięcia poziomu zero emisji netto do 2050 roku, niesie ze sobą pewne sygnały zmiany paradygmatu geopolitycznego. Dotyczy to zarówno tego, jak grupy polityczne i państwa członkowskie postrzegają UE, jak i tego, jak sama UE zbiorowo postrzega siebie na arenie światowej. Dlatego uważam, że formułowanie polityki zorientowanej na klimat, która nie jest prowadzona w poważny sposób, w rzeczywistości podważa wiarygodność działań w tej dziedzinie. Oznacza to zarówno zapewnienie, że polityka faktycznie robi coś realnego, ale także nieczynienie jej tak złą, aby nie została zrealizowana lub, co gorsza,

żeby miała szkodliwe skutki społeczno-gospodarcze, a jednocześnie okazała się nieskuteczna w rozwiązywaniu problemu klimatycznego.

Niekompletne informacje w przypadku rozwiązywania problemu, który jest tak technicznie i naukowo precyzyjny, a jednocześnie odnosi się do zagadnień, które mogą być również abstrakcyjne, utrudniają podejmowanie decyzji. Kluczowym tematem, omawianym dosłownie podczas każdego spotkania, jest to, co oznacza zapewnienie „solidarności” w tym precedensowym przedsięwzięciu. Z jednej strony solidarność świadczy o tym, że wszyscy dokładają wszelkich starań i nikt nie działa wyłącznie na własny rachunek. Z drugiej wskazuje na to, że brane są pod uwagę szczególne uwarunkowania każdego państwa, dotyczące zarówno punktu wyjścia, jak i zdolności do wdrażania polityki transformacyjnej.

Istnieje również ukryty powód, dla którego temat solidarności i jego interpretacje były tak wszechobecne. *De facto* podstawą prawodawstwa UE jest władza. To pogoń za interesami niektórych państw członkowskich, ich dynamika polityczna lub gospodarcza są prawdziwymi siłami napędowymi polityki. To się nie zmieniło. Oczywiście rywalizacja o władzę trwa nadal w przypadku nowych inicjatyw, takich jak Zielony Ład. Dlatego problemem dla wszystkich jest zapewnienie wystarczających faktycznych i pozytywnych skutków dla klimatu i środowiska, tak aby ludzkość mogła przetrwać. Osiągnięcie, którego nie można lekceważyć, ponieważ to problem globalny. Jednocześnie trudność sytuacji polega na tym, aby zapewnić ochronę własnych interesów, przy jednoczesnej wiedzy, że różne podmioty wykorzystują kryzys klimatyczny, czasami tylko jako zasłonę, do bezlitosnej poprawy swojej pozycji kosztem innych. Mówiąc trochę zbyt dosadnie, polityka klimatyczna stała się geopolityczną szachownicą.

## Kontekst

Polityka klimatyczno-środowiskowa UE istniała na długo przed przyjęciem Zielonego Ładu (na przykład pierwszy program działań w zakresie środowiska rozpoczął się w 1973 roku, a obecnie przygotowujemy ósmy, który jest na etapie formułowania kompromisowych poprawek w ENVI — Komisji Parlamentu Europejskiego ds. Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności). W szczególności polityka klimatyczna UE skupia się wokół trzech głównych celów: redukcji netto emisji gazów cieplarnianych, udziału procentowego energii odnawialnej i efektywności energetycznej.

Pierwszy cel — redukcja netto emisji gazów cieplarnianych — pełni kluczową funkcję. Punkt odniesienia pomiaru emisji gazów cieplarnianych (mierzony w tonach ekwiwalentu CO<sub>2</sub>) dla nadrzędnego celu i większości celów to rok 1990. Redukcja emisji surowych gazów cieplarnianych z uwzględnieniem zastosowania pochłaniaczy CO<sub>2</sub>, zarówno naturalnych, jak i technologicznych, daje razem redukcję emisji netto.

W przypadku UE-27 emisje gazów cieplarnianych w 1990 roku wyniosły 4 857 916 000 ton, czyli 4 857,916 megaton (Mt). Objętościowe pochłaniacze dwutlenku węgla w 1990 roku dla UE-27 szacuje się na 201 057 kiloton (Kt). W związku z tym emisje netto gazów cieplarnianych w 1990 roku wyniosły 4 656,859 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>.

Istnieją trzy główne akty prawne, które faktycznie wdrażają cele redukcji emisji gazów cieplarnianych. Dominuje unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Dyrektywa 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 roku wprowadziła EU ETS w 2005 roku, ale od tego czasu była zmieniana i wchodziła w różne fazy. Pierwsza faza trwała od 2005 do 2007 roku, druga od 2008 do 2012 roku, trzecia od 2013 do 2020 roku, a czwarta rozpoczęła się na początku 2021 roku i miała trwać do 2030 roku.

EU ETS jest rozwiązaniem częściowo zorientowanym na rynek, na którym uprawnienia do emisji (EUA) tony CO<sub>2</sub> są ograniczone do określonego pułapu, który można następnie zmieniać, kupując zezwolenia na te emisje. Obejmuje on między innymi energetykę, przemysł, lotnictwo. Ogólna idea brzmi: im droższe jest wyemitowanie tony CO<sub>2</sub>, tym bardziej emitenci skłonni są stosować inne rozwiązania w celu zmniejszenia emisji tam, gdzie jest to najtańsze. W praktyce jest to jednak rynek spekulacyjny, który powoduje niewielkie zmiany decyzyjne, ale znaczne obciążenia skutkujące wzrostem cen energii. Ostatnia zmiana EU ETS została przeprowadzona na mocy dyrektywy (UE) 2018/410, a zakończono ją 14 marca 2018 roku.

Rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR) weszło w życie 30 maja 2018 roku i obejmuje sektory spoza EU ETS, takie jak budynki, odpady, transport, rolnictwo bez emisji CO<sub>2</sub>. Zmniejszenie wartości docelowych ESR jest podzielone przez różne wartości procentowe dla różnych państw członkowskich, w zależności od okoliczności i ich możliwości. Rozporządzenie (UE) 2018/841, czyli rozporządzenie w sprawie zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF), również weszło w życie 30 maja 2018 roku i dotyczy pomiaru naturalnych pochłaniaczy dwutlenku węgla, takich jak lasy, torf i tereny podmokłe.

UE wyznaczyła cel 40% redukcji gazów cieplarnianych do 2030 roku (bez uwzględniania pochłaniaczy CO<sub>2</sub>, surowa redukcja) już w 2014 roku. Porozumienie paryskie w następnym roku wprowadziło modyfikacje, choć być może nie od razu. W UE-27 emisje gazów cieplarnianych zostały zmniejszone do 3 763 868 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w 2018 roku. Oznaczało to emisję netto gazów cieplarnianych wynoszącą 3 630,403 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w 2018 roku, co oznacza 22% redukcję w 2018 roku w porównaniu z poziomem z 1990 roku. Cel na 2020 rok, ustalony jeszcze wcześniej, to redukcja o 20%.

## Wchodzi Prawo klimatyczne

W komunikacie Komisji z 11 grudnia 2019 roku przedstawiono Zielony Ład, który zawiera wiele ważnych aktów prawnych, między innymi mechanizm spr-

wiedliwej transformacji (*Just Transition Mechanism* — JTM), strategię „od pola do stołu”, mechanizm dostosowania granic węglowych (*Carbon Border Adjustment Mechanism* — CBAM), gospodarkę o obiegu zamkniętym (*Trans-European Networks for Energy* — TEN-E), a także „kręgosłup”, który to wszystko łączy: Prawo klimatyczne. W konkluzjach Rady z 12 grudnia 2019 roku potwierdzono, że UE przyjęła polityczny cel, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 roku, nawet gdyby któreś z państw członkowskich nie było w stanie się z tego całkowicie wywiązać.

Podobnie jak w przypadku każdej zwykłej procedury prawotwórczej, w dniu 4 marca 2020 roku Komisja przedstawiła wniosek dotyczący Prawa klimatycznego jako rozporządzenie ramowe. Następnie dokument trafił do rozpatrzenia zarówno do Rady i Parlamentu, a tempo tego procesu było różne. W Parlamencie został on skierowany do Komisji Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI), do której dołączyły inne komisje mające akt zaopiniować, w tym Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE).

## Widząc to samo inaczej

Wniosek Komisji dotyczący Prawa klimatycznego to rozporządzenie ramowe, składające się z 23 punktów preambuły i 11 artykułów. Prawodawstwo ramowe powinno pozostać wystarczająco ogólne, aby była możliwość kierowania się okolicznościami, które będą się zmieniać w ciągu następnych 30 lat, ale także wystarczająco jasne, aby nie istniały różne interpretacje tekstu przez osoby, których on dotyczy, ponieważ dotyczy każdego obywatela UE. Początkowo wydawało się, że Prawo klimatyczne zawiera trzy podstawowe pytania.

Pytanie pierwsze: Czy obowiązek osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku powinien dotyczyć całej UE, w której niektóre państwa członkowskie osiągną ujemne emisje przed tą datą, a pozostałe po tej dacie, czy też każde państwo członkowskie powinno być zobowiązane do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku, niezależnie od punktu wyjścia?

Po drugie: Jaki powinien być cel na 2030 rok, biorąc pod uwagę, że poprzedni cel, wyznaczony w 2014, obejmował 40% surowych redukcji, a wniosek Komisji wzywa do co najmniej 50% redukcji netto, ale dąży do 55% obniżki netto?

*Uwaga:* Cele zarówno na rok 2030, jak i 2050 są uwzględnione w art. 2 Prawa klimatycznego, chociaż cel neutralności klimatycznej na 2050 rok, który stanie się celem prawnie wiążącym, określonym przez przepisy, jest tradycyjnie zastrzeżony dla art. 1 przepisów.

Po trzecie: jak powinna wyglądać pozostała część Prawa klimatycznego, która charakteryzowałaby sposób jej wdrożenia?

Natychmiast zauważalne po rozpoczęciu dyskusji było zastosowanie we wniosku Komisji „aktów delegowanych”, o których mowa w art. 9 Prawa klimatycznego w odniesieniu do trajektorii redukcji emisji gazów cieplarnianych w latach 2030–2050, opisanej w art. 3 tegoż rozporządzenia. Akt delegowany to przekazanie

Komisji uprawnień do określonej polityki. Mogą być one oddane Komisji w drobnych sprawach, w przypadku których ma sens zmniejszenie przeszkód administracyjnych wynikających z różnic pomiędzy państwami członkowskimi. Z pewnością nie deleguje się praw do podejmowania decyzji, które stanowią o bezpieczeństwie energetycznym państw członkowskich i pociągają za sobą całe procesy transformacyjne. Akt delegowany daje Komisji szeroką kontrolę nad polityką państw członkowskich na każdym etapie. Służba prawna Parlamentu Europejskiego potwierdziła, że omawiany wniosek dotyczący aktu delegowanego jest sprzeczny z art. 192 TFUE.

Trudno było zinterpretować to inaczej niż jako próbę przejścia władzy przez obecne kierownictwo organu wykonawczego UE, więc z dużą ulgą przyjęto, gdy wszystkie grupy w Parlamencie i państwa członkowskie w Radzie zasygnalizowały, że ich odpowiedzią w tej sprawie jest zdecydowane „nie”. Komisja jednak nie zawałała się, by próbować stopniowo przesuwać granice swoich wpływów, a niektórzy członkowie Parlamentu, świadomie lub nie, wydają się niestety aktywnie w tym pomagać, ilekroć dotyczy to czegokolwiek związanego ze środowiskiem i klimatem.

Konsensus jest ważny, ale wkrótce stało się jasne, że każda grupa polityczna postrzega wcześniejszy sukces zupełnie inaczej. Zieloni upatrywali w powstrzymaniu przekazywania kompetencji Komisji szansę na wzrost własnych wpływów, podczas gdy członkowie Grupy EKR postrzegali to jako okazję do powstrzymania zuchwałej inwazyjności mechanizmów naruszających suwerenność. To, jak również pozostałe kluczowe kwestie, które cały czas wisiały w powietrzu, szybko przyćmiły dobrą atmosferę współpracy, wynikającą z początkowego sukcesu.

Pierwsze poprawki sprawozdawczyni Grupy S&D zostały zgłoszone 29 kwietnia 2020 roku, a 28 maja 2020 roku odbyła się w ENVI pierwsza główna debata na temat jej treści. Spektrum poruszonych obaw było szerokie, z jednej strony obejmowało kwestionowanie ważności zmian klimatycznych, a z drugiej skargi, że paliwa kopalne nie zostaną całkowicie wycofane do końca 2020 roku. Pozwólę Państwu zgadnąć, kto co powiedział i na wszelki wypadek podpowiem, że nie wypowiedziałam żadnego z tych zdań. Następnie, 3 czerwca 2020 roku, kontrsprawozdawcy (ang. *Shadow Rapporteurs*), w tym ja, oraz inni posłowie do PE z komisji ENVI złożyli swoje poprawki. Uwzględniając wstępne 53 uwagi sprawozdawcy, zgłoszono łącznie 1094 poprawki do Prawa klimatycznego. W przypadku propozycji zawierającej 11 artykułów liczba ta jest ogromna.

Reprezentuję w tej sprawie zarówno Polskę, jak i Grupę EKR. Badając i formułując stanowiska w tych ważnych kwestiach, poświęciłam bardzo wiele czasu również na bezpośrednie konsultacje z obywatelami mojego regionu — województwa dolnośląskiego — a także innych regionów Polski, które są bezpośrednio związane z transformacją. Zauważyłam, że kilku decydentów w terenie jest niesamowicie oderwanych od realiów. Przede wszystkim w tych regionach UE, które są najbardziej dotknięte transformacją. Dlatego byłam w stałym kontakcie z obywatelami



po zgłoszeniu wniosku, w miarę rozwoju negocjacji i pozostanę z nimi w kontakcie po ustaleniu jego ostatecznej wersji.

Neutralność klimatyczna to niezwykle ważny cel, podobnie jak wszelkie przedsięwzięcia potrzebne do powstrzymania dalszych zmian klimatu i do ochrony środowiska, co starałam się wyjaśniać w każdej dyskusji, a także w niniejszym raporcie. Cel ten można osiągnąć tylko w mądry sposób, ponieważ jest on niezwykle złożony i dotyka najbardziej obywateli tych regionów, z którymi się konsultowałam. Dlatego nie pozwolę, aby skala i konsekwencje tego przedsięwzięcia były niedoceniane.

W związku z tym cel na 2050 rok musi bezwzględnie być celem ogólnounijnym, uwzględniającym różne punkty wyjścia i różną zdolność państw członkowskich do działania zgodnie z rygorystycznym punktem docelowym. Zapewni to również, że państwa członkowskie będą obserwować wzajemnie swoje postępy i zagwarantują, że nie będzie osób działających na własny rachunek. Biorąc pod uwagę, że Szwecja i Polska wydają się znajdować na obu krańcach w tej kwestii, dynamika debat na spotkaniach kontrsprawozdawców jest interesująca.

Cel na 2030 rok to trudne wyzwanie. UE przekroczyła cel na 2020 rok, osiągając 22% redukcji emisji. Osiągnięcie w 2030 roku celu 40% wymaga w latach 2020–2030 tego samego poziomu redukcji co w latach 1990–2020, a wzrost z 40 do 50% netto jest po prostu ogromny, nie mówiąc już o 55%. Zwiększony do 55% cel sugerowałaby, że UE będzie musiała zredukować emisję w latach 2020–2030 jeszcze bardziej niż w latach 1990–2020, bo prawie dwukrotnie. Nachylenie ogólnej krzywej redukcji staje się więc jeszcze ostrzejsze.

Analiza trendów i prognoz przeprowadzona przez Europejską Agencję Środowiska (EEA) pokazuje, że stosując obecne środki, UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia 34% redukcji emisji do 2030 roku. W dalszym ciągu raportu agencja sugeruje także, że nawet jeśli UE wykorzysta w pełni wszystkie istniejące i planowane środki, to osiągnięcie w 2030 roku redukcji 36% będzie stanowiło wyzwanie, a to przecież znacznie poniżej celu 40%. Oprócz tego należy podkreślić, że aby dotrzeć do miejsca, w którym się znajdujemy obecnie, we wszystkich państwach członkowskich już poczyniono ogromne wysiłki. Ocena EEA możliwości osiągnięcia celu na poziomie 34–36% opiera się na aktualnych krajowych planach w zakresie energii i klimatu (KPEiK).

Byłoby szkodliwe dla działań w dziedzinie klimatu, gdybyśmy zobowiązali się do osiągnięcia jakiegoś celu nie mając wystarczających środków i bez planowania. Biorąc pod uwagę różnorodność regionów, działania te byłyby skazane na porażkę. By jej uniknąć, musimy użyć wszelkich dostępnych nam środków, dlatego też powinniśmy strzec zasady neutralności technologicznej. Cele muszą być celami netto, ponieważ neutralność klimatyczna sama w sobie oznacza, że poziom emisji nie przekracza zdolności pochłaniania. W związku z tym musimy zrobić wszystko, aby zwiększyć wydajność pochłaniaczy, zarówno naturalnych, jak i sztucznych,

a także zmniejszyć emisje wszystkich gazów cieplarnianych — a nie tylko jednego. Zawsze podkreślałam, że nie powinniśmy wiązać sobie rąk za plecami.

Niektóre rzeczy nie są pewne. Każdy cel redukcji emisji musi być właściwie obliczony, a co najważniejsze, takie przemiany muszą uwzględniać niezwykle złożone skutki społeczno-gospodarcze. Transformacja to ogromny cios dla gospodar-ki. Nie popełnijmy więc błędu. Transformacja wpłynie nieproporcjonalnie na niektóre regiony państw członkowskich, likwidując źródła utrzymania tamtejszych rodzin. To jest bezdyskusyjne. Należy chronić ich dobro.

Jak wspomniałam w moim komentarzu do Euractiv, konieczne jest zatem włączenie do Prawa klimatycznego „klauzuli solidarności”. Wydawałoby się oczywiste, że państwa członkowskie muszą otrzymać odpowiednie wsparcie, proporcjonalne do postępów, których się od nich oczekuje. Ponadto cele klimatyczne powinny zostać osiągnięte poprzez powyższe działania, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania suwerenności państw członkowskich. Właśnie dlatego, że traktujemy to poważnie, z zapałem debatujemy, jak mogłoby to wyglądać w praktyce. Lepiej działać w taki sposób niż zgadzać się na teoretyczne uzgodnienia, które mogą odbiegać od rzeczywistości, a następnie opóźniać realizację, co moim zdaniem jest równoznaczne z zaniedbaniem. Krótko mówiąc, stanowisko wobec Prawa klimatycznego brzmi: „tak, ale tylko wtedy, gdy nie prowadzi to do absurdu”.

## Dym i lustra w podejmowaniu decyzji

Następnie zespół sprawozdawcy przystąpił do opracowywania proponowanych poprawek — 16 czerwca 2020 roku odbyła się pierwsza runda negocjacyjna w tej sprawie. Ideą takich rozmów, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i technicznej, jest sformułowanie poprawek kompromisowych, uwzględniających obawy i wątpliwości ich autorów. Co więcej, przedstawiciele Grup i delegacji lepiej zapoznają się z priorytetami i kontrargumentami innych, badając ich kompatybilność i obszary, w których po prostu istnieje impas.

Wiele projektów poprawek kompromisowych było wysłanych późnym wieczorem, czasem tylko po to, by móc zająć się nimi z samego rana, a niektóre zostały przedstawione zaledwie godzinę wcześniej. Terminy były tak krótkie, że ledwo można było przejrzeć treść tych projektów, nie mówiąc już o analizie i odpowiedniej reakcji. Harmonogramy ulegały często zmianom w ostatniej sekundzie, co wydawało się bardziej korzystne dla jednych grup europarlamentarzystów w stosunku do innych. W tworzonych tekstach nie można było określić, które poprawki zostały faktycznie już uwzględnione i włączone do tekstu, co jest kluczowe, ponieważ wówczas nie znajdują się one na liście do głosowania. Pewne propozycje zostały celowo złożone w jedną całość, a nie przedstawione oddzielnie, nawet jeśli jednym grupom podobały się niektóre kwestie, a innym nie.

W międzyczasie, mając na uwadze wydarzenia w Komisji ENVI Parlamentu, Rada rozpoczęła formułowanie stanowisk. W konkluzjach Rady z 17–21 lipca 2020 roku

dwukrotnie powtórzono frazę „cel neutralności klimatycznej UE”, a mianowicie w punktach A21 i 100. W tym samym czasie Komisja przygotowywała ocenę skutków w odniesieniu do celu na 2030 rok. Ministrowie środowiska i klimatu z 12 państw wyraźnie zażądali, aby ocena tych skutków obejmowała skutki na poziomie państw członkowskich. Parlament również uznał, że jest to absolutna konieczność, w tym właśnie liście, którego jestem autorem, a który uzyskał poparcie różnych grup i delegacji. W końcu to Unia i państwa członkowskie będą odpowiedzialne za realizację wyznaczonego celu. Artykuły 5 i 6 Prawa klimatycznego zapewniają prawo do oceny postępów w tym zakresie, zatem istnieją mocne powody, dla których te informacje są niezbędne przy podejmowaniu decyzji o ustanawianiu celów.

Głosowanie nad poprawkami i poprawkami kompromisowymi w komisji ENVI przewidziano pierwotnie na początek września, ale Komisja ostatecznie zasugerowała, że ocena skutków będzie przygotowana dopiero po tym terminie, w drugiej połowie września. Kilku posłów i ja domagaliśmy się od miesięcy przedłożenia głosowania do czasu opublikowania tej oceny (nawet jeśli nastąpiłoby to zaledwie tydzień po) lub opublikowania jej przed głosowaniem (nawet jeśli miałyby to nastąpić jedynie tydzień wcześniej).

Przy każdym zgłoszeniu prośby dotyczące dostarczenia informacji niezbędnych do oceny skutków zmian oraz implikacji wynikających z harmonogramu celów były odrzucane, w tym przez Przewodniczącą Komisji von der Leyen. Pozostali kontrsprawozdawcy podkreślali, że ocena skutków, uwzględniająca przemiany społeczno-gospodarcze, a więc to, co będzie wynikiem realizacji większości celów klimatycznych, nie ma wpływu na ich stanowisko. Trudno to postrzegać w inny sposób niż w taki, że pomimo wielokrotnego zapewniania, że „nikt nie zostanie w tyle”, w praktyce nie jest to priorytetem dla innych grup. Tak zresztą wynika z zapisanego przez nich tekstu.

Pierwszego września 2020 roku odbyło się ostatnie posiedzenie kontrsprawozdawców w sprawie poprawek kompromisowych. W moich listach do kolegów posłów z 3 września 2020 roku ponownie prosiłam, aby rozważyli zgłaszane wątpliwości, choćby po to, by mieć pewność, że Prawo klimatyczne nie będzie dysfunkcyjne. Mimo to 8 września 2020 roku zakończyło się głosowanie za opinią ITRE, a 10 września 2020 roku przegłosowano poprawki kompromisowe w komisji ENVI.

Następnie 17 września 2020 roku ostatecznie opublikowano ocenę skutków, liczącą 141 stron w pierwszej części i 229 stron w drugiej. Oczywiście włożono w nią dużo pracy technicznej, mnóstwo wykresów i wyjaśnień. Co ciekawe ocena ta zawiera analizy 6 różnych scenariuszy, nie uwzględnia jednak wśród nich, jako bazowego, scenariusza dla celu 40% wraz z planowanymi działaniami. Inne scenariusze analizowały warianty środków potrzebnych dla celu 50%, ale wyraźnie skupiały się na różnych scenariuszach 55%, w tym na scenariuszu „maksimum” dla 55%, przy najbardziej intensywnym wykorzystaniu wszystkich możliwych środków.

Ku naszej konsternacji, nie było w tej ocenie tego, o co prosiliśmy, a to najważniejsze elementy potrzebne przy podejmowaniu decyzji w sprawie prawnie wiążą-

cej unijnej polityki na następne 30 lat. Okazało się, że cel na poziomie 55% redukcji oznaczałyby roczne inwestycje w wysokości 438 miliardów euro do 2030 roku, co znalazło się w rozdziale 6.4.1.3, jednak bez opisywania, skąd dokładnie miałyby te pieniądze pochodzić ani czy plany budżetowe zbliżają się do takiej kwoty. W ocenie skutków zapisano również, że zatrudnienie w sektorze węglowym zostanie zmniejszone o 49,1% (rozdział 6.5.1) oraz odnotowano na stronach 203-204 części drugiej, jednak bez rozwinięcia, że nastąpi nierównomierne rozłożenie obciążeń między regiony i gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Ponadto w odniesieniu do ETS Komisja oszacowała, że w scenariuszu wyjściowym ceny ETS mogą wzrosnąć do 32 EUR, a w scenariuszu maksymalnym do 65 EUR, co bezpośrednio wpływa na cenę energii.

Poprawki kompromisowe zostały w komisji ENVI sformułowane i poddane pod głosowanie bez informacji potrzebnych do oceny skutków transformacji. Obecnie ocena skutków już istnieje i choć jest pełna niedociągnięć, to mimo wszystko dostarcza informacji. Mając pełną świadomość tego i wyniku głosowania w ENVI, grupy sformułowały poprawki i alternatywne poprawki kompromisowe, nad którymi głosowanie zaplanowano na sesji plenarnej 6–7 października 2020 roku. Ostateczne głosowanie 8 października miało określić polityczne znaczenie i stanowisko Parlamentu w sprawie Prawa klimatycznego.

Niestety, pomimo moich próśb, dane liczbowe dotyczące emisji nie zostały odpowiednio uwzględnione w dyskusjach parlamentarnych. Poseł grupy Bündnis 90 / Die Grünen stwierdził wręcz podczas debaty plenarnej przed głosowaniem w sprawie Prawa klimatycznego, że nie chodzi o liczby.

Stanowisko Parlamentu zmieniło się w koszmar. Praktycznie żadna inna grupa nie wzięła pod uwagę tego, co zostało zawarte w ocenie skutków. Jak wyjaśniło biuro sprawozdawcy, zamiarem było zbudowanie jak najmocniejszej pozycji Parlamentu podczas rozmów trójstronnych, aby wycisnąć z nich jak najwięcej. Oznaczało to rozszerzenie zakresu aktu prawnego i dodanie do niego nowych elementów będących kartami przetargowymi, a nie przemyślanymi rozwiązaniami. Wymienię tylko kilka z nich:

- cel neutralności klimatycznej na 2050 rok będzie wiążący na szczeblu państw członkowskich, a nie na poziomie całej UE;
- ustalenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku na poziomie 60% (co wynikało z zawartej przez SD i Renew w ostatniej chwili umowy, że nie byłoby w stanie utrzymać celu 65%, który został przegłosowany w ENVI);
- rozszerzony stopień dostosowania innych aktów prawnych UE do Prawa klimatycznego, określony przez Komisję;
- odniesienie do emisji ujemnych po 2050 roku;
- kontrola przepływów finansowych, które mają być ukierunkowane na inwestycje ściśle uznane za zorientowane na poprawę klimatu, wskazane przez Komisję;
- wygaszanie dopłat do paliw kopalnych, w tym odniesienie do rozporządzenia taksonomicznego, którego akt delegowany jest w trakcie opracowywania;
- włączenie celu na 2040 rok;

- rozszerzenie kryteriów, na podstawie których należy formułować trajektorię;
- mapy drogowe dla poszczególnych sektorów, które można by opracować ściśle w zgodzie z podejściem "góra-dół";
- utworzenie nowego organu UE monitorującego i oceniającego postępy w polityce klimatycznej oraz dyktującego, jakie kroki muszą podjąć państwa członkowskie, aby zaradzić niedociągnięciom;
- zwiększona częstotliwość oceniania działań podejmowanych przez państwa członkowskie z 5 do 2 lat, a także cofnięcie państwom członkowskim prawa do reakcji na zalecenia dotyczące nazewnictwa i krytykę;
- włączenie „budżetu emisji gazów cieplarnianych”, określającego wielkość emisji, jaka pozwala pozostać w ramach ustalonych przez Porozumienie paryskie, który byłby wyznaczany przez nowy organ UE i/lub Komisję, decydujące z odpowiednim wyprzedzeniem o trajektorii, a także jednostronne decydowanie o tym, o jaką część globalna emisja UE została by zmniejszona;
- przepis umożliwiający indywidualnym osobom lub organizacjom pozarządowym pozywanie na podstawie konwencji w Aarhus państw członkowskich, jeśli uznają, że działania tych państw są niewystarczające.

To dziwne, że zajęte przeze mnie stanowisko „tak, ale tylko wtedy, gdy nie prowadzi to do absurdu” okazało się najwyraźniej skrajnym krańcem spektrum i stanowi pogląd mniejszości w Parlamencie. Obawy, które zgłosiłam do oceny skutków zmian zostały zignorowane, podobnie jak skutki społeczno-gospodarcze. Odrzucono także poprawki, które pozwalałyby na udzielanie państwom członkowskim pomocy proporcjonalnie do tego, czego się od nich oczekuje.

## Szachownica nabiera kształtu

Patrząc na prawodawstwo UE w dziedzinie klimatu i środowiska, trzeba również mieć na uwadze szerszy kontekst geopolityczny i wiedzieć, co z niego wynika. Aby wszystko było jasne: twierdzenie, że Komisja Europejska została zdominowana przede wszystkim przez Niemcy — i coraz bardziej konkurencyjną Francję — z dominującą rolą w niektórych sprawach także innych krajów Europy Zachodniej, nie jest bynajmniej przesadzone. To żadna tajemnica, że podczas konsultacji w sprawie ważnych decyzji przewodnicząca Komisji von der Leyen najpierw dzwoni do Berlina i Paryża, a dopiero potem konsultuje się z komisarzami.

Ponadto przewodnicząca von der Leyen osobiście i niezwykle mocno zaangażowała się w dobór personelu. Przeważający odsetek pracowników średniego i wyższego szczebla w Komisji reprezentuje Europę Zachodnią, a zdecydowanie najsłabiej reprezentowane są Europa Północna i Środkowo-Wschodnia. Oczywiście ma to wpływ na procesy decyzyjne w Komisji. Zważywszy, że dysponuje ona prawem inicjatywy, trudno przecenić znaczenie faktu, które państwa członkowskie dominują w strukturach Komisji, ponieważ jej polityka będzie faworyzować te właśnie państwa, a przede wszystkim Niemcy.



Dla UE, a zwłaszcza dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, rurociąg Nord Stream II biegnący pod Bałtykiem z Rosji do Niemiec to nic innego jak pakt Ribbentrop-Mołotow w dziedzinie bezpieczeństwa klimatycznego i energetycznego. W tej chwili rurociąg jest ukończony już w około 95%, pozostało około 28 kilometrów budowy, by dotrzeć do wybrzeża Niemiec, więc pomimo opóźnień może on zostać ukończony do września 2021 roku.

Nord Stream II jest jawnym naruszeniem zasad unijnej solidarności, podważa bezpieczeństwo energetyczne UE i naraża Unię na przymus polityczny. Dopóki budowa Nord Stream II będzie znajdowała poparcie, wszelkie postawy UE wobec rosyjskiej agresji, w tym sankcje gospodarcze czy ostre słowa, pozostaną bezskuteczne. Wiedza, że Nord Stream II ma polityczne oparcie w Niemczech, zachęci Rosję do jeszcze bardziej zuchwałych zachowań. Wsparcie dla Nord Stream II wzmacniają dodatkowo tak dziwaczne wypowiedzi, jak na przykład prezydenta Niemiec Franka-Waltera Steinmeiera, który w wywiadzie z lutego 2021 roku sugerował, że Nord Stream II wpisuje się w szerszy zakres rekompensat za drugą wojnę światową (o których region Europy Środkowo-Wschodniej ma wiele do powiedzenia).

Wydaje się, że pomimo niektórych surowych słów płynących z Niemiec pod adresem Rosji, czyni sugerują, że Niemcy to najbardziej przyjazne Moskwie państwo członkowskie UE. Potrzeba zamknięcia Nord Stream II nie jest dla wszystkich oczywista. Co więcej, razem z profesorem Zdzisławem Krasnodębskim od dłuższego czasu naciskamy na rezolucję wymuszającą głosowanie w sprawie gazu Nord Stream II, która do tej pory była blokowana na każdym kroku. Można się domyślić, przez które delegacje i jakie grupy.

Niemcy dobrze wiedzą, że Nord Stream II to niewygodna inwestycja. Dziwią się nawet, że nie ma więcej protestów przeciwko budowie rurociągu. Pamiętanie o tym podczas rozważania rozwoju Zielonego Ładu i Prawa klimatycznego jest konieczną ostrożnością. Ponadto rozporządzenie (UE) 2020/852 z 18 czerwca 2020 roku, nazwane „rozporządzeniem taksonomii”, zawiera akt delegowany, który przedstawia kryteria określające, czy coś jest inwestycją zrównoważoną i zgodną z celami klimatycznymi. W chwili pisania aktu delegowanego trwają też prace nad ustawą delegowaną, która na razie wyklucza zarówno energetykę jądrową, jak i gazową, jednak ciągle podlega nowelizacjom.

W przypadku każdej transformacji na pierwszym miejscu musi być zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. W ciągu roku procent energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w niektórych porach roku rośnie, a w innych spada. Obecnie magazynowanie energii ze źródeł odnawialnych jest nadal zbyt niepewne, w związku z czym istnieje potrzeba posiadania innego podstawowego źródła energii. Jeśli cele zawarte w Prawie klimatycznym nie zostaną dobrze przemyślane, istnieje ryzyko, że wymusi to przedwczesne zamknięcie stabilnych źródeł energii w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej, pozwalając przy tym większym emitentom na ich lekceważenie. Jednocześnie w przypadku zamknięcia stabilnych źródeł energii w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej nie byłoby innego wyjścia jak uzależnienie się od importu przez Nord Stream II.



Nie ma mowy, żebym jako polska eurodeputowana zezwoliła na politykę UE, która *de facto* wydaje się bardziej związana z rurociągiem niż z klimatem. Dlatego tak ważna jest solidarność, a zwłaszcza nasze rozumienie tego pojęcia i trzymanie się go. Do kogo jednak mogę zwrócić się w dyskusji na ten temat, kto mógłby być naszym potencjalnym sojusznikiem? Niemieckie emisje gazów cieplarnianych w 2018 roku wyniosły 861,787 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, co oznacza, że z 3 630,403 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w UE-27 emitują one 23,73%, a to czyni je zdecydowanie największym emitentem. Na drugim i trzecim miejscu mamy Francję i Włochy z odpowiednio 437 094 i 402,998 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, czyli 12,04% i 11,10%, co nawet łącznie nie odpowiada emisjom w Niemczech. Polska jest czwarta z 379,407 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, czyli około 10,45%. Polska jest jednak najbardziej uzależniona od węgla ze wszystkich państw członkowskich, przy czym około 75% miksu energetycznego pochodzi z węgla. Na szali jest więc bezpieczeństwo energetyczne Polski.

W oczach Komisji nieopracowany i nierównomierny rozkład obciążeń, który został opisany w ocenie skutków zmian poziomu emisji, *de facto* dotyczy między innymi sześciu województw w Polsce i podobnych regionów w Europie Środkowo-Wschodniej. Przykładem miejsca, gdzie już wywołało to zaciekłły konflikt, jest kompleks kopalni Turów na pograniczu Czech, Niemiec i Polski. Turów jest atakowany przez oszczercze artykuły w mediach, toczy się sprawa sądową, ale wszyscy jak gdyby zapominają, że to tylko jeden kompleks kopalniany, otoczony znacznie większymi i liczniejszymi zarówno w Niemczech, jak i w Czechach. Oczywiście zamierzam nadal stanowczo bronić Turowa przed bezpodstawnymi atakami i bronić środków do życia zależnych od niego rodzin. Warto zauważyć, że już zainwestował on ogromne pieniądze w zmniejszenie swojego wpływu na środowisko i dokonał znacznych postępów.

Jednak istnieje obawa, że wysiłki wolnych strzelców (*freeloaderów*) będą kierowane z niewspółmiernym impetem w stronę niektórych państw lub regionów w tych państwach, podczas gdy inni nie zrobią nic lub będą udawać, że coś robią, a UE i tak osiągnie swoje cele. W takiej sytuacji ekonomiczny skutek osiągania celów klimatycznych rozkłada się nierównomiernie i niesprawiedliwie, a równowaga sił gospodarek również niesprawiedliwie się zmienia. Bez choćby części informacji łatwo jest błędnie wskazać palcem miejsca, gdzie redukcja emisji musi nastąpić w pierwszej kolejności, zwłaszcza jeśli decyzję podejmuje wyłącznie Komisja.

Wszystkie wspomniane kwestie wpływają na kształt politycznej szachownicy. Byłoby naiwnością myśleć, że każda z nich to odrębne zagrożenie.

## Nieosiągnięta kostka Rubika

W dniu 23 października 2020 roku, podczas prezydencji niemieckiej, Rada UE spotkała się ponownie, aby omówić Prawo klimatyczne. Uzgodniła częściowe stanowisko i mandat do rozpoczęcia rozmów trójstronnych. Pierwsza z tych rozmów odbyła się 30 listopada 2020 roku i mimo zaplanowanych co najmniej dwóch godzin trwała nie dłużej niż godzinę.

Między rozmowami trójstronnymi zespół Parlamentu negocjował kwestie polityczne i techniczne, dążąc do znalezienia ostatecznego punktu porozumienia w sprawie Prawa klimatycznego. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) przeprowadziło ewaluację *ex ante* skutków decyzji Komisji o podniesieniu celu na 2030 rok i opublikowało swoje ustalenia 2 grudnia 2020 roku. Jak łatwo sobie wyobrazić, nie byłam nimi zdziwiona, gdyż ocena odzwierciedlała moje obawy. Podkreślono, że ponieważ ocena skutków została przeprowadzona po przedstawieniu wniosku Komisji — a nie wcześniej, ani też wraz z nim — dokument musiał uwzględniać z góry określony wynik. Skrytykowano również brak analizy wpływu zmian na poszczególne państwa członkowskie wychodząc z założenia, że proporcjonalność jest obowiązkiem podczas przeprowadzania ocen skutków. Można sobie także wyobrazić moje zaskoczenie, że za każdym razem, gdy przedstawiałam ocenę EPRS kontrsprawozdawcom i sprawozdawczyni, była ona konsekwentnie ignorowana.

Niedługo potem, w dniach 10 i 11 grudnia 2020 roku, Rada zebrała się, aby dojść do porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych, a także pełnego mandatu w zakresie Prawa klimatycznego. Bez wątpienia była to jedna z najbardziej brzemiennej politycznie sesji Rady. Nie jest tajemnicą, że wielu państw członkowskich również nie usatysfakcjonowała ocena skutków. Zażądały one w międzyczasie dodatkowych ścisłych konsultacji i ustalenia, czy cel wynoszący co najmniej 55% ograniczenia emisji w 2030 roku jest osiągalny, czy nie. Była to całonocna debata, podczas której z wielką niechęcią osiągnięto porozumienie na poziomie co najmniej 55%, przy wstrzymującym się głosie tylko Bułgarii.

Drugie posiedzenie trójstronne, które odbyło się 21 grudnia 2020 roku, obejmowało już pełne stanowisko i mandat Rady. Ogólnie rzecz biorąc, podczas rozmów trójstronnych stanowisko Rady ma inny wydźwięk niż stanowisko Parlamentu, ponieważ Rada reprezentuje rządy wszystkich 27 państw członkowskich, które będą faktycznie realizować cele negocjowanego prawodawstwa. W związku z tym stanowisko Rady okazało się oczekiwane rozsądne. Rozbieżność stanowisk między wszystkimi trzema instytucjami była jednak tak ogromna, że nie od razu było jasne, w którym miejscu negocjacje mogłyby się rozpocząć, po oddzieleniu kwestii, co do których stanowiska były wspólne.

Prezydencja portugalska, która nastąpiła po niemieckiej, rozpoczęła się trzecim dialogiem trójstronnym w dniu 1 lutego 2021 roku. W rozmowach tych wykorzystuje się czterokolumnowy dokument; w trzech pierwszych kolumnach zestawiane są stanowiska Komisji, Parlamentu i Rady, a w czwartej znajduje się potencjalny tekst kompromisowy lub dodatkowe komentarze. W momencie rozpoczęcia dialogu czwarta kolumna zawierała adnotacje „całkowicie nie do przyjęcia” dla około 127 punktów. Nie jestem pewna, ale sądzę, że biorąc pod uwagę długość wniosku Komisji, może to być rekord.

Rada stanowczo broniła tezy, że cel na 2050 roku powinien pozostać na poziomie UE, dobrze pamiętając, że cel na poziomie co najmniej 55% w 2030 roku był wielkim, z trudem osiągniętym kompromisem. Nigdy nie było przestrzeni, żeby

zająć się tym problemem. Jednak podczas dyskusji można było usłyszeć, że pakiet reform legislacyjnych niezbędnych do podniesienia celu na 2030 roku zbliża się szybko i że Prawo klimatyczne musi zostać uzgodnione wcześniej.

Biorąc pod uwagę, że Parlament był do tej pory absurdalnie uparty i nie przedstawił własnych poważnych propozycji dalszych działań, Rada starała się zająć pozostałą część Prawa klimatycznego. Na czwarty dialog trójstronny w dniu 12 marca 2021 roku i piąty w dniu 26 marca 2021 roku Rada opracowała zmieniony mandat. Omówiono w nim niektóre nowe elementy mandatu Parlamentu (w tym zwiększoną rolę nauki w polityce klimatycznej, dobrowolne sektorowe mapy drogowe, orientacyjny budżet gazów cieplarnianych *ex ante*), ale w sposób bardziej zbliżony do rzeczywistości.

Ku mojej frustracji sprawozdawca i większość pozostałych kontrsprawozdawców upierali się jednak, że to Parlament bardzo ustąpił i że to Rada nie była konstruktywna. Brzmiało to tak, jakby Parlament zajmując się tak ważną sprawą nie miał żadnej innej strategii poza wepchnięciem w nią jak największej ilości ładnie brzmiących haseł, niezależnie od ich priorytetu lub konsekwencji dla faktycznego wdrożenia celów klimatycznych.

Ostatecznie, szóste posiedzenie trójstronne rozpoczęło się 20 kwietnia 2021 roku punktualnie o godzinie 15:00 i zakończyło około 5:30 następnego rana. Od dawna było jasne, że efekt kotwicy ma sens, ale posiadanie czegoś tylko po to, by to mieć, nie poprawia pozycji negocjacyjnej, a jedynie przedłuża impas. Przykładem takiej kotwicy, wśród wielu takich irracjonalnych dodatków w mandacie Parlamentu, jest poprawka 99 zgłoszona przez Renew. Dodano w niej cenę minimalną w wysokości 100 EUR za EUA w celu uelastyczenia uprawnień do emisji między państwami członkowskimi, zgodnie z art. 5 ust. 5 ESR. Wiele takich niejasnych dodatków z mandatu Parlamentu zostało ostatecznie usuniętych.

Istnieją wątpliwości, czy Komisja wiedziała, że akty delegowane nie zostaną przyjęte. Gdyby tak było, mogła użyć ich jako kotwicy negocjacyjnej, poligonu doświadczalnego lub zasłony dymnej dla różnych elementów. Niemniej jednak Komisja rzeczywiście skorzystała z okazji, jaką stwarzały dodatkowe pomysły Parlamentu, aby wzmocnić swoje stanowisko.

W przypadku celu na 2030 rok jedynym sposobem na przezwycięzenie impasu wydawało się położenie nacisku na same redukcje przy jednoczesnym wzmocnieniu roli pochłaniaczy. Oznaczało to podniesienie liczby 225 Mt naturalnych pochłaniaczy dwutlenku węgla za pośrednictwem LULUCF, jako integralnej części celu redukcji emisji gazów cieplarnianych netto, o co najmniej 55% do 2030 roku.

## Co dalej?

Przypomnijmy, emisje gazów cieplarnianych w UE-27 w 1990 roku wyniosły 4 857,916 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, z 201 057 Mt w pochłaniaczach, co dało emisje netto gazów cieplarnianych w 1990 roku około 4 656,859 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>.

Naszym celem jest teraz co najmniej 55% redukcja netto do 2030 roku w porównaniu z poziomami z 1990 roku. W związku z tym maksymalne emisje netto gazów cieplarnianych, jakie mogą wytworzyć UE-27, wynoszą 2 095,586 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> do 2030 roku. Ponadto istnieje limit określający, ile z tego może pochodzić z naturalnych pochłaniaczy dwutlenku węgla, a pułap ten wynosi 225 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>. Maksymalna suma emisji gazów cieplarnianych wyniosłaby 2 320,586 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w 2030 roku. Wszelkie dodatkowe ujawnione pochłaniacze dwutlenku węgla wskazują, że jeśli wartości pochłaniacza przekraczają 225 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, oznacza to, że redukcja emisji netto faktycznie rośnie w procentach, a nie pozwalają na mniejszą, czystą redukcję emisji gazów cieplarnianych. Oczywiście liczba ta nie przesądza o wyniku zbliżającej się reformy LULUCF.

Po zweryfikowaniu szacunku 24% dla UE-27 w 2019 roku oznacza to, że emisje netto wyniosły 3539,212 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>. Skok z około 3 539,212 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> emisji netto gazów cieplarnianych obecnie do maksymalnie 2 095,586 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> emisji netto gazów cieplarnianych w 2030 roku jest nadal absurdalnie ogromny. Obniżki z roku na rok będą bardziej gwałtowne niż jakiegokolwiek wcześniej. Szczerze mówiąc, te liczby wciąż mnie przerażają, jeśli weźmie się pod uwagę ich szerszy kontekst geopolityczny.

Wersja po dialogu trójstronnym i ostateczna wersja tekstu Prawa klimatycznego jest obecnie udoskonalana przez prawników i prawniczych lingwistów. Później trafi do komisji ENVI, gdzie zostanie poddana pod głosowanie w pierwszej połowie maja 2021 roku, a następnie na sesję plenarną, najprawdopodobniej w drugiej połowie czerwca 2021 roku. W tym czasie Rada będzie musiała także zdecydować, czy ją poprze, choć sądząc po ocenie sytuacji, tekst uzyska aprobatę. Prawo klimatyczne wejdzie w życie po uzyskaniu zgody obu stron.

Ten dokument, przez wiceprezesa wykonawczego Komisji Europejskiej Franca Timmermansa nazywany dość często „prawem wszystkich praw”, jest możliwy dzięki „pakietowi lipcowemu”. Pakiet kompromisowych decyzji dotyczących aktów prawnych, które fizycznie zrealizują nowy cel na 2030 roku, został i tak opóźniony o, uwaga!, miesiąc. Jak dotąd jest to około czternastu aktów prawnych, w tym reformy EU ETS, ESR i LULUCF. Na tej liście jest również trzecia reforma dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (RED), a także dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED), podatku energetycznego, ReFuelEU Aviation, FuelEU Maritime, infrastruktury paliw alternatywnych. Jej częścią jest również CBAM, podobnie jak, co ciekawe, propozycje dotyczące zasobów własnych zarówno z ETS, jak i CBAM. Każda z nich będzie miała kluczowe znaczenie.

Mam szczerą nadzieję, że towarzyszące im oceny skutków są lepsze niż ocena skutków dotycząca podniesienia celu na 2030 roku. Aby podkreślić, jak istotne są pewne niedokładności w ocenie skutków, Komisja oszacowała, że w scenariuszu podstawowym ceny ETS mogą wzrosnąć do 32 EUR, a w scenariuszu maksymalnym do 65 EUR. W chwili pisania tego tekstu ceny EU ETS osiągnęły poziom 50,05 EUR, z niewielkimi oznakami spowolnienia. Co więcej, to nowy rekord wszech

czasów, ponieważ od września 2020 roku wciąż bite były kolejne rekordy cenowe. Ponieważ Komisja skrajnie tego nie doceniła, nie będzie przesadną reakcją zachowanie ostrożności i uznanie, że być może inwestycji potrzebnych do osiągnięcia celu również nie uwzględniła. Przecież w tekście Prawa klimatycznego wyraźnie napisano, że trzeba zrobić więcej, aby oszacować te inwestycje. Sposób, w jaki te badania, analizy i debaty są prowadzone w odniesieniu do owych czternastu lub więcej aktów prawnych, musi być o wiele bardziej techniczny i przemyślany niż prawodawstwo ramowe. Jestem pewna, że tak właśnie będzie. Również samo Prawo klimatyczne zostanie poddane rewizji, gdy cały pakiet zostanie już ukończony, możliwe, że do 2023 roku.

Niemniej jednak Prawo klimatyczne jest najprawdopodobniej dokładnym wyznacznikiem tego, jak targować się w przyszłości. Nie tylko dlatego, że jest to prawodawstwo ramowe, ale też ze względu na sposób, w jaki zostało sformułowane i kontekst jego wykorzystania w szerszym obrazie geopolitycznym.

Ostatecznie rozsądna polityka klimatyczna jest niezbędna do przetrwania ludzkości, dlatego państwa członkowskie UE powinny dumnie stać na czele walki o poprawę klimatu. Rok 2021 będzie kluczowy dla przyszłości gospodarki europejskiej i przyszłości samej Unii.