

Tomasz Kamiński¹
.....

Wymiar środowiskowy i klimatyczny polityki UE wobec Azji

Problem rosnącej degradacji środowiska naturalnego w Azji, będącej miejscem życia dla ponad połowy ludności na całym świecie i producentem większości zanieczyszczeń, jest wyjątkowo poważny i kompleksowy. Istnieje obszerna literatura opisująca to zagadnienie², co zwalnia ze szczegółowej analizy tego wątku w niniejszej pracy. Warto jednak dla porządku przytoczyć kilka najważniejszych zagadnień.

Po pierwsze, szybki wzrost gospodarczy w ostatnich dekadach przyczynił się do gwałtownego pogorszenia jakości i dostępności wody³. Głównymi źródłami zanieczyszczenia wody są ścieki przemysłowe, rolnicze i komunalne, które powodują rozwój chorób przenoszonych przez wodę, takich jak cholera i dur brzuszny. Problemy z wodą dotyczą nie tylko rzek (np. Mekongu), ale także mórz. Na Morzu Południowochińskim operuje

.....
1 Tomasz Kamiński – dr hab., profesor uczelni, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki, ul. Składowa 43, 90-127 Łódź, e-mail: tkaminski@uni.lodz.pl

2 Zob. W. Li, J. Puppim de Oliveira, *Environmental governance for sustainable development in Asia*, „Journal of Environmental Management” 2021, t. 290; Asian Development Bank, *Asia's Wicked Environmental Problems*, <https://www.adb.org/publications/asias-wicked-environmental-problems> (dostęp: 13.10.2023); S. Chaudhary *et al.*, *Turning the tide on environmental degradation in South Asia: Scoping study of research-to-action priorities for the Reversing Environmental Degradation in Africa and Asia (REDAA) programme*, REDAA 2023; A. Fadhil Al-Quraishi, Y. Mustafa, A. Negm, *Environmental Degradation in Asia Land Degradation, Environmental Contamination, and Human Activities*, Springer, Cham 2022; Y. Wang, *Environmental degradation and environmental threats in China*, „Environmental Monitoring and Assessment” 2004, t. 90, s. 161–169.

3 A. Kuczyńska, A. Kominek, *Rozwój cywilizacyjny jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ekologicznego Azji*, [w:] W. Śmiałek, Ł. Kominek (red.), *Bezpieczeństwo Azji w XXI wieku – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2023, s. 216–235.

połowa wszystkich kutrów rybackich świata, a przełowienie prowadzi do degradacji bioróżnorodności akwenu⁴.

Po drugie, problemem jest zanieczyszczenie powietrza (53% emisji dwutlenku węgla pochodzi z Azji⁵) zwłaszcza w dużych miastach. Ocenia się, że około 80% mieszkańców aglomeracji miejskich w Azji jest narażona na zanieczyszczenia przekraczające normy Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)⁶. Głównymi źródłami zanieczyszczenia powietrza są przemysł, transport oraz spalanie drewna i węgla na potrzeby domowe.

Po trzecie, problemem jest deforestacja, zwłaszcza w Azji Południowo-Wschodniej, która prowadzi do utraty bioróżnorodności, degradacji gleby i zmian klimatu⁷. Głównymi przyczynami deforestacji są rolnictwo, wylesianie na potrzeby przemysłu i rozwój infrastruktury.

Po czwarte, Azja jest jednym z regionów świata, który najbardziej odczuwa skutki zmian klimatu, takie jak wzrost poziomu morza czy ekstremalne zjawiska pogodowe (powodzie, susze)⁸. Z tego powodu temat ten budzi nie tylko żywe zainteresowanie mieszkańców, ale też odgrywa istotną rolę w procesach politycznych na kontynencie. Władze na różnych szczeblach nie mogą od niego abstrahować ani w polityce wewnętrznej, ani zagranicznej.

Unia Europejska jest z kolei najbardziej aktywnym w świecie promotorem ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatycznymi. U podstaw polityki europejskiej w tym względzie leży przekonanie o konieczności godzenia rozwoju gospodarczego z dbałością o stan środowiska naturalnego i odpowiedzialnym zarządzaniem zasobami naturalnymi Ziemi. Podstawę traktatową stanowi tu art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który zobowiązuje Unię m.in. do „promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu”⁹.

4 G. Poling, *Illuminating the South China Sea's Dark Fishing Fleets*, Stephenson Ocean Security Project, 9.01.2019, <https://ocean.csis.org/spotlights/illuminating-the-south-china-seas-dark-fishing-fleets/> (dostęp: 13.10.2023).

5 H. Ritchie, M. Roser, P. Rosado, *CO₂ and Greenhouse Gas Emissions*, Our World in Data, 11.05.2020, <https://ourworldindata.org/co2-emissions> (dostęp: 13.10.2023).

6 A. Kuczyńska, A. Kominek, *Rozwój cywilizacyjny jako zagrożenie...*

7 Z. Arshad et al., *The effects of deforestation and urbanization on sustainable growth in Asian countries*, „Environmental Science and Pollution Research” 2020, t. 27, nr 9.

8 WMO, *Climate Change Impacts Increase in Asia*, 25.07.2023, <https://public.wmo.int/en/media/press-release/climate-change-impacts-increase-asia> (dostęp: 13.10.2023).

9 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 326 OJ C § (2012), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/pol (dostęp: 13.10.2023).

Celem niniejszego rozdziału jest przegląd unijnej polityki środowiskowej wobec państw azjatyckich. Będziemy szukać odpowiedzi na pytanie: jakimi narzędziami UE stara się realizować swoje traktatowe zobowiązanie i wpływać na partnerów w Azji? Możliwe to będzie dzięki wykorzystaniu różnorodnych źródeł, w tym publikacji naukowych dotyczących polityki UE wobec Azji, a także oświadczeń i dokumentów organów unijnych, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej.

Analizę rozpoczniemy od przyjrzenia się zapisom dotyczącym ochrony środowiska w unijnej strategii wobec Indo-Pacyfiku. Następnie omówione zostaną najważniejsze instrumenty wpływu stosowane przez Unię. Wskazane też będą główne problemy, z którymi mierzy się UE, promując politykę zrównoważonego rozwoju w Azji i starając się angażować partnerów azjatyckich w energiczniejszą walkę ze zmianami klimatu. Ostatnią część artykułu stanowi wprowadzenie do trzech studiów przypadku, ilustrujących wybrane zagadnienia problemowe poruszane w tym tekście.

Miejsce problematyki środowiskowej w strategii europejskiej wobec Azji

Geografia polityczna jest dość płynna, a regiony świata są społecznymi konstruktami podlegającymi kontestacji i zmianom. Nic nie obrazuje tego lepiej niż kariera terminu Indo-Pacyfik¹⁰, który zastąpił inne nazwy regionu oblewanego przez baseny dwóch oceanów: Indyjskiego i Spokojnego. Unia podążając za Stanami Zjednoczonymi czy ASEAN-em, swoją strategię azjatycką wydaną w 2021 r. również nazwała strategią wobec Indo-Pacyfiku¹¹.

Z siedmiu priorytetów tej strategii unijnej aż dwa – zielona transformacja i zarządzanie oceanami – bezpośrednio dotyczą kwestii środowiskowych i klimatycznych. W dokumencie napisane jest wprost, że celem Unii jest „przyczynianie się do osiągnięcia celów zrównoważonego

10 M. Tyler, *The Indo-Pacific Is the New Asia*, Asialink, 28.06.2019, <https://asialink.unimelb.edu.au/asialink-dialogues-and-applied-research/commentary-and-analysis/the-indo-pacific-is-the-new-asia> (dostęp: 13.10.2023).

11 Komisja Europejska, Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, 16.09.2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf (dostęp: 13.10.2023).

rozwoju, przeciwdziałanie zmianie klimatu i degradacji środowiska na lądzie i w oceanach oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego¹².

Unia planuje zawierać Zielone Sojusze z partnerami, którzy podpisali się pod zadaniem osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz innymi ambitnymi wytycznymi związanymi z klimatem i środowiskiem. Pierwszy taki sojusz został uzgodniony z Japonią w maju 2021 r.¹³ W listopadzie tego samego roku na szczycie klimatycznym w Glasgow Unia ogłosiła też Sojusz Zielono-Niebieski na rzecz Pacyfiku i Timoru Wschodniego, wspierając działania na rzecz klimatu w 14 wyspiarskich państwach pacyficznych, Timorze Wschodnim i trzech francuskich wspólnotach zamorskich, obszarze zamieszkanym łącznie przez 13 mln ludzi, w tym 500 tys. Europejczyków¹⁴.

UE planuje współpracować z głównymi emitentami gazów cieplarnianych w regionie oraz organizacjami regionalnymi, które odgrywają kluczową rolę w walce ze zmianami klimatycznymi i promocji globalnej zielonej transformacji. Chiny i Indie to dwaj najwięksi emitenci nie tylko Azji, ale także w świecie, zajmujący odpowiednio pierwsze i czwarte miejsce. Ich aktywny udział w ograniczaniu emisji jest więc kluczowy¹⁵.

Jedną z form współpracy ma być Międzynarodowa Platforma ds. Finansów Zrównoważonych, która ma pomóc w wymianie najlepszych praktyk i określeniu wspólnego stanowiska z partnerami w zakresie zrównoważonego rozwoju. Platforma jest częścią opublikowanej w 2021 r. strategii mającej na celu zwiększenie zrównoważonego charakteru systemu finansowego UE¹⁶.

Unia zadeklarowała także działania na rzecz wzmocnienia zarządzania zasobami oceanów w regionie, w tym zwiększenia wsparcia unijnego dla systemów zarządzania rybołówstwem, zwalczania nielegalnych i nie raportowanych połowów oraz wdrażania umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

.....
12 Ibidem.

13 I. Wróbel, *The 'green' agreement between the European Union and Japan*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2022, t. 24, nr 2.

14 Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *EU-Pacific Green-Blue Alliance*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-pacific_green-blue_alliance.pdf (dostęp: 13.10.2023).

15 D. Torney, *European Climate Leadership in Question: Policies Toward China and India*, MIT Press, Cambridge 2015.

16 Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, *Zrównoważone finansowanie w UE*, 6.07.2021, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/zrownowazone-finansowanie-w-ue-2021-07-06_pl (dostęp: 13.10.2023).

Generalnie Unia stara się podejmować kompleksowe działania w zakresie klimatu i ochrony środowiska we współpracy z państwami azjatyckimi. Szczególną rolę odgrywa w tym dyplomacja klimatyczna¹⁷, przez którą Unia promuje cele porozumienia paryskiego i zachęca państwa azjatyckie do zwiększenia działań na rzecz klimatu i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Kluczowym partnerem są w tym obszarze Chiny, które po wycofaniu USA z porozumienia paryskiego za czasów prezydentury Donalda Trumpa zaczęły bardziej podkreślać wolę współpracy z Unią w tej sferze¹⁸.

Poprzez realizację różnorodnych projektów środowiskowych w państwach azjatyckich UE stara się prowadzić działania mające na celu odpowiedź na różnorodne wyzwania środowiskowe, takie jak zanieczyszczenie powietrza i wody, utrata bioróżnorodności czy wylesianie. W tym zakresie polityka środowiskowa jest powiązana z pomocą rozwojową.

Ważną rolę z perspektywy Brukseli odgrywa też polityka handlowa, za pomocą której promowany jest zielony i zrównoważony handel w Azji. UE zachęca przedsiębiorstwa do przyjęcia zrównoważonych praktyk, w tym technologii energooszczędnych i przyjaznych dla środowiska procesów produkcji, jak np. zrównoważonych łańcuchów dostaw. Unia propaguje też redukcję odpadów, recykling i ponowne wykorzystanie materiałów. Wszystkie umowy handlowe UE zawierane w ostatnich latach mają już wprowadzone rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju¹⁹.

Najważniejszym instrumentem jest tu tzw. efekt brukselski, opisany w książce Anu Bradford²⁰. To w pewnym uproszczeniu możliwość narzucania przez UE standardów i regulacji m.in. środowiskowych, wynikająca z wielkości rynku europejskiego i jego wagi dla wielu firm. Groźba odcięcia dróg eksportu na rynek unijny w przypadku niewdrożenia przepisów

17 D. Torney, M. Cross, *Environmental and climate diplomacy: Building coalitions through persuasion*, [w:] C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney (red.), *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance beyond Borders*, Springer International Publishing, Cham 2018, s. 39–58.

18 J. Gurol, A. Starkmann, *New partners for the planet? The European Union and China in international climate governance from a role-theoretical perspective*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2021, t. 59, nr 3, s. 518–534.

19 Komisja Europejska, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The power of trade partnerships: together for green and just economic growth*, 22.06.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0409> (dostęp: 13.10.2023).

20 A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford–New York 2020.

unijnych sprawia, że partnerzy, w tym azjatyccy, dostosowują się często do tych dyrektyw, zmieniając standardy korporacyjne, a nawet prawo państwowe. Tym narzędziom wpływania na partnerów azjatyckich przyjrzymy się w szczegółach w kolejnym podrozdziale.

Instrumenty unijnej polityki środowiskowej

Efekt brukselski jest być może najważniejszym i najskuteczniejszym instrumentem wpływania na państwa azjatyckie w zakresie podnoszenia standardów ochrony środowiska. Jego działanie najlepiej prześledzić na przykładach przepisów europejskich, które zostały w pewien sposób narzucone partnerom azjatyckim.

Pierwszym niech będą dyrektywy unijne dotyczące niebezpiecznych substancji i odpadów elektronicznych, wprowadzające ograniczenia w zakresie stosowania określonych metali w wyrobach elektrycznych i elektronicznych (m.in. ołowiu i rtęci). Kolejne przepisy unijne w tej sprawie (Restriction of Hazardous Substances, RoHS) wdrażane są od 2003 r.²¹ W ich efekcie najwięksi producenci elektroniki, w tym firmy azjatyckie (np. Samsung), których produkty dystrybuowane są na cały świat, musieli dostosować swoje linie produkcyjne do przepisów europejskich. W przypadku wytwarzania wielu produktów posiadanie odrębnych linii produkcyjnych dla każdego z nich jest ekonomicznie nieopłacalne, firmy zatem dostarczają towary zgodne z RoHS także na rynki państw, gdzie tego typu regulacje nie obowiązują²².

Co więcej, regulacje unijne pociągnęły też za sobą sporządzenie podobnych przepisów środowiskowych w wielu państwach azjatyckich. Chiny tworząc w 2006 r. swoje wytyczne dotyczące substancji niebezpiecznych, objęły nimi te same materiały co UE i przyjęły te same wartości maksymalnych dopuszczalnych stężeń²³. Korea Południowa poszła jeszcze dalej, przyjmując cały pakiet przepisów środowiskowych na wzór tych unijnych, uzasadniając to tym, że podmioty koreańskie będą musiały dostosować do nich swoje produkty eksportowe. W czasie wdrażania tych przepisów na rynek europejski trafiała tylko jedna piąta koreańskiego eksportu

21 Komisja Europejska, *RoHS Directive*, 10.03.2022, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/rohs-directive_en (dostęp: 13.10.2023).

22 A. Bradford, *The Brussels Effect...*, s. 214.

23 K. Botsford, *EU RoHS VS. CHINA RoHS*, 2008, https://www.ipc.org/system/files/technical_resource/E9%26S09_02.pdf (dostęp: 13.10.2023).

elektroniki, ale było to dostatecznie dużo, aby zmienić standardy środowiskowe i dostosować się do jego wymagań. Prawo koreańskie zresztą było tu wtórne w stosunku do regulacji korporacyjnych, np. w Samsungu, które były odpowiedzią na regulacje unijne²⁴.

Innym przykładem były przepisy unijne dotyczące kosmetyków, zarówno w zakresie ich dozwolonego składu, jak i zakazu wykonywania testów na zwierzętach. Ich wprowadzenie sprawiło, że UE stała się „niekwestionowanym hegemonem prawnym” w tym obszarze²⁵. Jej regulacje zostały przyjęte zarówno w państwach Ameryki Południowej (Mercosur), jak i Azji (ASEAN). Dyrektywa kosmetyczna ASEAN obowiązująca od 2008 r. opiera się wprost na przepisach unijnych i ma na celu harmonizację wymagań dotyczących produktów kosmetycznych. Komisja Europejska wysłała nawet do państw ASEAN grupę ekspertów, aby pomóc im w przygotowaniu odpowiednich przepisów prawnych²⁶.

Wsparcie techniczne udzielone ASEAN-owi to nic innego jak jedna z form pomocy rozwojowej, opisanej w części pierwszej niniejszej książki. Kwestie środowiskowe są jej ważnym elementem, a ich znaczenie bardzo rośnie od lat osiemdziesiątych XX w., nie tylko zresztą u europejskich dawców pomocy²⁷. W przypadku Unii największa część tej „środowiskowej” pomocy przeznaczona jest na zarządzanie polityką środowiskową, czyli m.in. takie działania jak wspomniana wyżej pomoc ekspercka dla ASEAN-u. Ukazane jest to wyraźnie na wykresie 1, który przedstawia sektorowe rozbięcie unijnej pomocy rozwojowej przeznaczonej na kwestie związane z ochroną środowiska w latach 2007–2023.

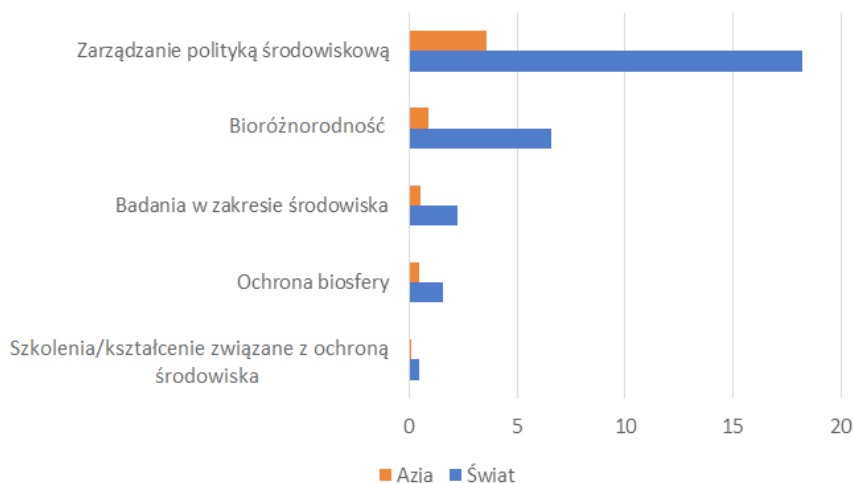
24 A. Bradford, *The Brussels Effect...*, s. 215.

25 D. Bach, A. Newman, *Governing Lipitor and lipstick: Capacity, sequencing, and power in international pharmaceutical and cosmetics regulation*, „Review of International Political Economy” 2010, t. 17, nr 4, s. 688.

26 Ibidem.

27 R. Hicks *et al.*, *Greening Aid? Understanding the Environmental Impact of Development Assistance*, Oxford University Press, Oxford 2008.

Wykres 1. Sektorowe rozbięcie unijnej pomocy rozwojowej przeznaczonej na kwestie związane z ochroną środowiska w latach 2007–2023 (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie EU Aid Explorer, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/sectors_en (dostęp: 13.10.2023).

Bodaj największym unijnym programem pomocy rozwojowej w tym zakresie jest SWITCH-Asia (www.switch-asia.eu), który działa od 2007 r. w 24 państwach, a jego głównymi celami są promocja zrównoważonego rozwoju, zmniejszanie ubóstwa oraz wspieranie przejścia do niskoemisyjnej i zrównoważonej gospodarki. W ramach tego projektu działa komponent wsparcia doradczego (Policy Support Component) oraz program grantów dla firm wspomagających działania pilotażowe w zakresie wdrażania zielonych technologii oraz przyjaznych dla środowiska praktyk biznesowych. Od początku trwania programu finansowaniem objęto 143 projekty, a średnia wielkość dotacji wyniosła 1,7 mln EUR na każdy projekt. Uczestniczyło w nich ponad 500 partnerów azjatyckich i europejskich, a pośrednio z ich efektów skorzystało do 80 tys. małych i średnich przedsiębiorstw²⁸.

Jak już wspomniałem, Unia promuje też rozwiązania środowiskowe poprzez wprowadzanie do umów o wolnym handlu specjalnych rozdziałów dotyczących zrównoważonego rozwoju. W szczególności państwo trzecie

²⁸ SWITCH-Asia, *Who We Are > ABOUT US*, <https://www.switch-asia.eu/switch-asia/who-we-are/> (dostęp: 13.10.2023).

podpisujące taki dokument jest zobowiązane do wdrażania międzynarodowych konwencji pracy i porozumień środowiskowych, w tym porozumienia klimatycznego z Paryża. Zakazany jest też „dumping środowiskowy”, czyli zaniżanie standardów dotyczących ochrony środowiska w celu przyciągania inwestorów. W rozdziałach znajdują się też m.in. zobowiązania do zrównoważonego handlu zasobami naturalnymi, takimi jak drewno i ryby; zwalczanie nielegalnego handlu zagrożonymi gatunkami fauny i flory czy też współpraca na rzecz przejścia na energooszczędny model gospodarki w obiegu zamkniętym²⁹.

Unia ma podpisane cztery porozumienia o wolnym handlu z państwami azjatyckimi, zawierające tego typu klauzule środowiskowe – z Japonią, Koreą Południową, Singapurem i Wietnamem. Rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju jest też w umowie inwestycyjnej z Chinami (CAI), podpisanej w grudniu 2020 r., ale nieratyfikowanej z powodu ostrego sporu politycznego wokół tej umowy³⁰. Chiny z pewnymi zastrzeżeniami, ale jednak, zgodziły się na europejski model zrównoważonego rozwoju, choć wynegocjowany tekst porozumienia stawia pod dużym znakiem zapytania możliwości prawnego zmuszenia Pekinu do wdrożenia wszystkich zobowiązań. Jest to jedna z przyczyn kontrowersji wokół tego dokumentu³¹.

W praktyce Unia ma największe możliwości wywarcia skutecznej presji na partnera jeszcze przed ratyfikacją umowy. Pokazał to przykład umowy z Wietnamem (opisany w części trzeciej tej książki), gdy Unia pod groźbą nieratyfikowania porozumienia zmusiła rząd w Hanoi do ratyfikowania konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Realne możliwości oddziaływania wynikające wprost z umów handlowych są ograniczone, co ukazuje m.in. spór prawny z Koreą Południową rozpoczęty przez Unię w 2018 r., a dotyczący nieratyfikowania przez Seul czterech konwencji MOP. Panel arbitrażowy oddalił skargę, wskazując, że umowa

29 Komisja Europejska, *Sustainable Development in EU Trade Agreements*, 6.07.2023, https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en (dostęp: 13.10.2023).

30 W marcu 2021 r. UE zdecydowała o nałożeniu na Chiny sankcji za łamanie praw człowieka wobec Ujgurów. W odpowiedzi Pekin nałożył sankcje odwetowe m.in. na kilku europosłów. Parlament Europejski wstrzymał z kolei prace nad ratyfikacją umowy inwestycyjnej.

31 L. Cotula, *EU–China comprehensive agreement on investment: An appraisal of its sustainable development Section*, „Business and Human Rights Journal” 2021, t. 6, nr 2, s. 360–367.

nie podawała konkretnej daty ratyfikacji, a jedynie nakazywała Korei „podejmowanie starań”³².

Warto tutaj również wspomnieć o mniej oczywistym instrumencie wpływu na politykę klimatyczną i środowiskową w Azji, jaką jest współpraca z aktorami niepaństwowymi, w szczególności samorządami regionalnymi i lokalnymi oraz ich stowarzyszeniami. Zauważmy, że chociaż polityka klimatyczna formułowana jest na szczeblu państwowym i ponadnarodowym, to już jej wdrażanie następuje lokalnie, w miastach czy regionach. Dlatego chcąc promować zrównoważony rozwój w Europie i poza nią, UE współpracuje również z podmiotami subpaństwowymi. Wagę tej koordynacji podkreśla dokument strategiczny Komisji z 2013 r., w którym czytamy:

Zdecentralizowana współpraca pomiędzy samorządami lokalnymi z UE oraz ich odpowiednikami w państwach trzecich może wnieść wartość dodaną do działań na rzecz rozwoju poprzez ustawiczne uczenie się od siebie nawzajem, przekazywanie wiedzy eksperckiej i zwiększanie udziału podmiotów lokalnych w przestrzeni publicznej³³.

I ta współpraca rzeczywiście funkcjonuje zarówno na poziomie regionów³⁴, jak i transnarodowych sieci miejskich, w które zaangażowane są podmioty europejskie i azjatyckie³⁵. Sieci te mają skuteczne kanały komunikacji i dzielenia się wiedzą, tak aby samorządy uczyły się od siebie, inspirowały wzajemnie oraz wdrażały konkretne rozwiązania³⁶.

Szerzej tę współpracę, na przykładzie relacji z Chinami, prezentuje rozdział *Paradyplomacja Chiny–UE na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi*.

32 M. Bronckers, G. Gruni, *Retooling the sustainability standards in EU free trade agreements*, „Journal of International Economic Law” 2021, t. 24, nr 1, s. 25–51.

33 Komisja Europejska, *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 15.05.2013, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en.pdf (dostęp: 13.10.2023).

34 T. Kamiński (red.), *The Role of Regions in EU–China Relations*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.

35 T. Kamiński, *Funkcjonowanie miast Azji Południowo-Wschodniej w ramach międzynarodowych sieci współpracy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2019, t. 72, nr 3, s. 115–132.

36 T. Kamiński, *Southeast Asian cities as co-producers of ecological knowledge in transnational city networks*, „Singapore Journal of Tropical Geography” 2023, nr 44, s. 58–74.

Wyzwania promocji polityki zrównoważonego rozwoju w Azji

Polityka unijna wobec państw azjatyckich w jej wymiarze środowiskowym i klimatycznym musi się zmierzyć z wieloma wyzwaniami, które utrudniają skuteczną realizację jej celów. Przyjrzyjmy się trzem z nich, które uznaje za najważniejsze.

Po pierwsze, istnieje bardzo istotne napięcie między potrzebą wzrostu gospodarczego a Celami zrównoważonego rozwoju. Pisała o tym bardzo obszernie Kate Raworth w swojej znakomitej książce *Ekonomia obwarzanka*³⁷, postulując wręcz odejście od wzrostu gospodarczego jako podstawowego miernika rozwoju. Tego typu argumenty nie zlikwidowały jednak rozbieżności w rozstrzyganiu dylematów związanych z chęcią pogodzenia wzrostu dobrobytu z ograniczeniem negatywnego oddziaływania na środowisko.

Istniejący dysonans między Europą a Azją wynika oczywiście z różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, ale w tle jest także spór o historyczną i współczesną odpowiedzialność za zmiany klimatyczne, a w konsekwencji o rozkład kosztów walki ze zmianami klimatycznymi³⁸. Państwa rozwinięte odpowiadają za historyczne emisje zanieczyszczeń, które umożliwiły im osiągnięcie wysokiego poziomu rozwoju, dlatego też państwa rozwijające się, w tym azjatyckie, domagają się, aby to bogata Północ poniosła największy ciężar zobowiązań do redukcji emisji. W szczególności gra toczy się o utrzymanie przewag konkurencyjnych w przemyśle. Europejskie zasady zrównoważonego rozwoju promują technologie niskoemisyjne znacząco podnoszące koszty produkcji, szczególnie w energochłonnych gałęziach przemysłu, które są ważne dla wielu państw azjatyckich.

To opisane powyżej napięcie jest stałym elementem wszelkich przedsięwzięć europejskich na rzecz zrównoważonego rozwoju, podejmowanych w Azji. Europejskie wizje przyszłości oparte np. na rozwoju inteligentnych, zielonych miast są atrakcyjne, ale dość odległe od rzeczywistości

37 K. Raworth, *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, Chelsea Green Publishing, Vermont 2017 (wyd. polskie: K. Raworth, *Ekonomia obwarzanka. Siedem sposobów myślenia o ekonomii XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2023).

38 J. Mizgajski, A. Mizgajski, *Globalne, europejskie i polskie dylematy polityki rozwoju wobec zmian klimatu – próba usystematyzowania*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2022, nr 58, s. 78.

w kontekście większości miast Azji Południowo-Wschodniej³⁹. Dlatego też często postrzegane są jako pewien paternalizm europejski albo wręcz swoiste besserwisserstwo.

Po drugie, na działaniach europejskich w Azji ciąży widmo kolonializmu. Historyczne procesy kolonialnej podległości mają widoczne konsekwencje w dzisiejszym kontekście. Jednym z nich są naturalne resentymenty, z którymi muszą mierzyć się Europejczycy w wielu państwach azjatyckich, ale istotną rolę odgrywają też utrwalone, neokolonialne w swej istocie, wzorce produkcji i przepływu wiedzy⁴⁰. Europejskie rozwiązania w zakresie zrównoważonego rozwoju są często prezentowane jako lepsze, bardziej naukowe albo wzorcowe. Co więcej, jak pokazały moje badania nad funkcjonowaniem sieci miejskich w Azji, sami Azjaci preferują zazwyczaj korzystanie z rozwiązań wypracowanych na globalnej Północy (nie tylko zresztą w Europie, ale także choćby w Japonii czy Korei Południowej), umniejszając znaczenie dobrych praktyk z państw rozwijających się, mimo iż są one często łatwiejsze do zastosowania⁴¹.

Dziedzictwo kolonializmu w połączeniu z opisanym wcześniej paternalizmem tworzą trudną do pokonania barierę komunikacyjną. Zmniejsza ona skuteczność działań europejskich, zmniejsza wpływy polityczne Unii w Azji oraz stanowi duże wyzwanie nie tylko dla polityków, ale także dla wszystkich osób zaangażowanych we współpracę na rzecz zrównoważonego rozwoju – od naukowców, przez urzędników miejskich po działaczy organizacji pozarządowych.

Po trzecie, wielość działań podejmowanych przez różnych aktorów na różnych szczeblach stwarza problem braku koordynacji. Przypomnijmy, że politykę unijną w Azji w zakresie środowiskowym i klimatycznym prowadzą instytucje unijne, ale też państwa członkowskie, władze regionalne i miejskie oraz aktorzy niepaństwowi, tacy jak organizacje pozarządowe czy korporacje. Dla przykładu, to właśnie prywatni aktorzy wprowadzają często standardy środowiskowe (np. na poziomie korporacji), które zastępują tradycyjne regulacje prawne, tworząc transnarodowe mechanizmy

39 T. Kamiński, *Southeast Asian cities...*

40 R. Connell, *Southern Theory: The Global Dynamics of Knowledge in Social Science*, Routledge, London 2020; C. Connolly, *Worlding cities through transportation infrastructure*, „Environment and Planning A: Economy and Space” 2019, t. 51, nr 3, s. 617–635.

41 T. Kamiński, *Southeast Asian cities...*

zarządzania środowiskowego, oddziałujące w istotny sposób na rzeczywistość w państwach Globalnego Południa⁴².

Koordynacja tych wszystkich szczebli jest trudna, co Komisja dostrzegła choćby w cytowanym już dokumencie z 2013 r., w którym zaznacza, że „UE powinna także zwrócić szczególną uwagę na koordynację polityki, komplementarność i spójność polityki na poziomie państwowym, niższym niż państwowy i polityki w poszczególnych sektorach”⁴³. Odpowiedzią ma być choćby wspomniane już w tej książce podejście Team Europe, łączące w polityce rozwojowej zasoby różnych aktorów. Jest to jednak, jak się wydaje, kropla w morzu potrzeb. Jak pokazują badania, wielopoziomowe zarządzanie polityką zewnętrzną Unii i włączanie do niej choćby władz samorządowych działa wciąż bardzo mizernie. Poszczególne polityki są po prostu słabo koordynowane⁴⁴.

Podsumowanie – wprowadzenie do studiów przypadków

Jak widać z powyższej analizy, wymiar środowiskowy polityki unijnej wobec Azji jest złożonym zagadnieniem. Świadczy o tym wielość zaangażowanych w niego aktorów, wielość prowadzonych działań i używanych instrumentów politycznych, a wreszcie wielość wyzwań, z jakimi musi się mierzyć polityka unijna.

Lepsze zrozumienie złożonych zjawisk ułatwia ich dekonstrukcja i przyjrzenie się dokładne małym elementom, które się na nie składają. Taki jest też cel kolejnych artykułów, wchodzących w skład tej części książki – będą to studia przypadków, pozwalające w sposób bardziej

42 K. Abbott, D. Snidal, *Strengthening international regulation through transmittal new governance: Overcoming the orchestration deficit*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2009, t. 42, s. 501; H. van der Ven, Y. Sun, B. Cashore, *Sustainable commodity governance and the global South*, „Ecological Economics” 2021, t. 186.

43 Komisja Europejska, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 15.05.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52013DC0280> (dostęp: 13.10.2023).

44 J. Ciesielska-Klikowska, T. Kamiński, *Paradiplomacy and its impact on the EU foreign policy*, „Journal of Contemporary European Research” 2022, t. 11, nr 1, s. 4–31.

szczegółowy zrozumieć wybrane zjawiska składające się na unijną politykę środowiskową w Azji.

Pierwsze ze studiów przypadku opisuje działającą od 2003 r. unijną inicjatywę FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade). Ma ona na celu zniwelowanie nielegalnego wyrębu drzew poprzez promowanie bardziej efektywnego zarządzania gospodarką leśną oraz legalnego handlu. Autorki na przykładzie Indonezji pokazują, że mimo pewnych systemowych luk i niedoskonałości inicjatywy środowiskowe, takie jak FLEGT, mają kluczowe znaczenie dla środowiska naturalnego w Azji.

Kolejny tekst omawia współpracę między Japonią a UE w kontekście problematyki środowiskowej i klimatycznej, skupiając się na porównaniu podejścia obu stron do zrównoważonego rozwoju oraz opisaniu wspólnych inicjatyw w tym zakresie. Relacje z Japonią są w tym kontekście szczególnie ciekawe, gdyż jest to jedyne państwo azjatyckie, z którym Unia podpisała Zielony Sojusz (Green Alliance). To strategiczne porozumienie, skoncentrowane na zrównoważonym rozwoju i walce ze zmianami klimatu, jest symbolem głęboko rozwiniętej dwustronnej współpracy opisanej przez autorki pracy.

Ostatnie studium rzuca światło na niezwykle ciekawy problem koordynacji miast na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi. W tym kontekście omówione zostaną relacje miast europejskich z miastami chińskimi rozwijane poprzez współpracę dwustronną, realizację projektów finansowanych przez Unię oraz kooperację w ramach transnarodowych sieci miast⁴⁵.

Bibliografia

- Abbott K., Snidal D., *Strengthening international regulation through transmittal new governance: Overcoming the orchestration deficit*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2009, t. 42.
- Arshad Z. et al., *The effects of deforestation and urbanization on sustainable growth in Asian countries*, „Environmental Science and Pollution Research” 2020, t. 27, nr 9, s. 10065–10086.
- Asian Development Bank, *Asia’s Wicked Environmental Problems*, <https://www.adb.org/publications/asias-wicked-environmental-problems> (dostęp: 13.10.2023).
- Bach D., Newman A., *Governing Lipitor and lipstick: Capacity, sequencing, and power in international pharmaceutical and cosmetics regulation*, „Review of International Political Economy” 2010, t. 17, nr 4, s. 665–695.

45 T. Kamiński, *Funkcjonowanie miast Azji Południowo-Wschodniej...*

- Botsford K., *EU RoHS VS. CHINA RoHS*, 2008, https://www.ipc.org/system/files/technical_resource/E9%26S09_02.pdf (dostęp: 13.10.2023).
- Bradford A., *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford–New York 2020.
- Bronckers M., Gruni G., *Retooling the sustainability standards in EU free trade agreements*, „Journal of International Economic Law” 2021, t. 24, nr 1, s. 25–51.
- Chaudhary S. et al., *Turning the tide on environmental degradation in South Asia: Scoping study of research-to-action priorities for the Reversing Environmental Degradation in Africa and Asia (REDAA) programme*, REDAA 2023.
- Ciesielska-Klikowska J., Kamiński T., *Paradiplomacy and its impact on the EU foreign policy*, „Journal of Contemporary European Research” 2022, t. 11, nr 1, s. 4–31.
- Connell R., *Southern Theory: The Global Dynamics of Knowledge in Social Science*, Routledge, London 2020.
- Connolly C., *Worlding cities through transportation infrastructure*, „Environment and Planning A: Economy and Space” 2019, t. 51, nr 3, s. 617–635.
- Cotula L., *EU–China comprehensive agreement on investment: An appraisal of its sustainable development section*, „Business and Human Rights Journal” 2021, t. 6, nr 2, s. 360–367.
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *EU-Pacific Green-Blue Alliance*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-pacific_green-blue_alliance.pdf (dostęp: 13.10.2023).
- Fadhil Al-Quraishi A., Mustafa Y., Negm A., *Environmental Degradation in Asia Land Degradation, Environmental Contamination, and Human Activities*, Springer, Cham 2022.
- Gurol J., Starkmann A., *New partners for the planet! The European Union and China in international climate governance from a role-theoretical perspective*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2021, t. 59, nr 3, s. 518–534.
- Hicks R. et al., *Greening Aid? Understanding the Environmental Impact of Development Assistance*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Kamiński T., *Funkcjonowanie miast Azji Południowo-Wschodniej w ramach międzynarodowych sieci współpracy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2019, t. 72, nr 3, s. 115–132.
- Kamiński T., *Southeast Asian cities as co-producers of ecological knowledge in transnational city networks*, „Singapore Journal of Tropical Geography” 2023, nr 44, s. 58–74.
- Kamiński T. (red.), *The Role of Regions in EU-China Relations*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.
- Komisja Europejska, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 15.05.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=celex%3A52013DC0280> (dostęp: 13.10.2023).
- Komisja Europejska, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The power of trade partnerships: together for green and just economic growth*, 22.06.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=CELEX%3A52022DC0409> (dostęp: 13.10.2023).
- Komisja Europejska, *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 15.05.2013, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en.pdf (dostęp: 13.10.2023).

- Komisja Europejska, *RoHS Directive*, 10.03.2022, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/rohs-directive_en (dostęp: 13.10.2023).
- Komisja Europejska, *Sustainable Development in EU Trade Agreements*, 6.07.2023, https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en (dostęp: 13.10.2023).
- Komisja Europejska, Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, 16.09.2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf (dostęp: 13.10.2023).
- Kuczyńska A., Kominek A., *Rozwój cywilizacyjny jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ekologicznego Azji*, [w:] W. Śmiałek, Ł. Kominek (red.), *Bezpieczeństwo Azji w XXI wieku – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2023.
- Li W., Puppim de Oliveira J., *Environmental governance for sustainable development in Asia*, „Journal of Environmental Management” 2021, t. 290.
- Mizgajski J., Mizgajski A., *Globalne, europejskie i polskie dylematy polityki rozwoju wobec zmian klimatu – próba usystematyzowania*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2022, nr 58, s. 73–92.
- Poling G., *Illuminating the South China Sea’s Dark Fishing Fleets*, Stephenson Ocean Security Project, 9.01.2019, <https://ocean.csis.org/spotlights/illuminating-the-south-china-seas-dark-fishing-fleets/> (dostęp: 13.10.2023).
- Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, *Zrównoważone finansowanie w UE*, 6.07.2021, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/zrownowazone-finansowanie-w-ue-2021-07-06_pl (dostęp: 13.10.2023).
- Raworth K., *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, Chelsea Green Publishing, Vermont 2017.
- Ritchie H., Roser M., Rosado P., *CO₂ and Greenhouse Gas Emissions*, Our World in Data, 11.05.2020, <https://ourworldindata.org/co2-emissions> (dostęp: 13.10.2023).
- SWITCH-Asia, *Who We Are > ABOUT US*, <https://www.switch-asia.eu/switch-asia/who-we-are/> (dostęp: 13.10.2023).
- Torney D., *European Climate Leadership in Question: Policies Toward China and India*, MIT Press, Cambridge 2015.
- Torney D., Cross M., *Environmental and climate diplomacy: Building coalitions through persuasion*, [w:] C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney (red.), *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance beyond Borders*, Springer International Publishing, Cham 2018, s. 39–58.
- Tyler M., *The Indo-Pacific Is the New Asia*, Asialink, 28.06.2019, <https://asialink.unimelb.edu.au/asialink-dialogues-and-applied-research/commentary-and-analysis/the-indo-pacific-is-the-new-asia> (dostęp: 13.10.2023).
- van der Ven H., Sun Y., Cashore B., *Sustainable commodity governance and the global South*, „Ecological Economics” 2021, t. 186.
- Wang Y., *Environmental degradation and environmental threats in China*, „Environmental Monitoring and Assessment” 2004, t. 90, s. 161–169.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 326 OJ C § (2012), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/pol (dostęp: 13.10.2023).
- WMO, *Climate Change Impacts Increase in Asia*, 25.07.2023, <https://public.wmo.int/en/media/press-release/climate-change-impacts-increase-asia> (dostęp: 13.10.2023).
- Wróbel I., *The ‘green’ agreement between the European Union and Japan*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2022, t. 24, nr 2.