Globalne negocjacje klimatyczne: interesy i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej

Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Koalicji Klimatycznej

Warszawa
Listopad 2011

Artur Gradziuk, Zbigniew M. Karaczun, Ernest Wyciszkiewicz

PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Koalicja Klimatyczna

POLISKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

GLOBALNE NEGOCJACJE KLIMATYCZNE: INTERESY I WYZWANIA DLA POLSKI I UNII EUROPEJSKIEJ

Artur Gradziuk
Zbigniew M. Karaczun
Ernest Wyciszkiewicz

Warszawa, listopad 2011

Zdjęcia na okładce: Konferencja Klimatyczna ONZ w Kopenhadze, grudzień 2009
Konferencja Klimatyczna ONZ w Cancun, grudzień 2010

Zbigniew M. Karaczun – profesor SGGW, prezes Polskiego Klubu Ekologicznego Okręg Mazowiecki oraz ekspert Koalicji Klimatycznej
Ernest Wyciszkiewicz – były koordynator programu międzynarodowych stosunków gospodarczych i bezpieczeństwa energetycznego w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych
Artur Gradziuk – koordynator programu międzynarodowych stosunków gospodarczych i problemów globalnych w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2011

ISBN 978-83-62453-28-3

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Streszczenie 5

Wstęp 6

Zbigniew M. Karaczun
Priorytety w negocjacjach klimatycznych a międzynarodowy wizerunek Polski 7

Ernest Wyciszkiewicz
Dylematy dyplomacji klimatycznej Unii Europejskiej. Między ochroną klimatu a dążeniem do przywództwa 19

Artur Gradziuk
Finansowe implikacje globalnych negocjacji klimatycznych 26

Podsumowanie 37

Streszczenie

Jednym z najważniejszych obecnie procesów wielostronnych są globalne negocjacje na forum Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmiany Klimatu nad przyszłym porozumieniem klimatycznym. Polska jest krajem o dużych osiągnięciach w zakresie wypełniania zobowiązań protokołu z Kioto. W ostatnich latach największy wpływ na politykę klimatyczną naszego kraju mają działania podejmowane przez Unię Europejską. Sceptyczne podejście polskiego rządu do jednostronnego wprowadzania przez UE progresywnych celów ochrony klimatu i zgłaszanie wielu zastrzeżeń do kierunków unijnej polityki klimatycznej wpłynęło na pogorszenie międzynarodowego wizerunku Polski.

Tym niemniej istnieje wysoki potencjał dla poprawy tego wizerunku. Działania w tym zakresie można oprzeć na znaczącym spadku emisji gazów cieplarnianych, sprawnej organizacji Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej NZ, gotowości do wspierania polityki klimatycznej w krajach rozwijających się. Potrzebny jest jednak wysiłek: przygotowanie długoterminowej strategii rozwoju, wskazującej ścieżki dojścia do pożądanej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Taka strategia powinna być podstawą polskiego stanowiska negocjacyjnego, wskazując zarówno możliwości redukcyjne naszego kraju, jak i wyzwania z jakimi będziemy musieli się zmierzyć.

Wiodącą rolę w działaniach na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i pomocy krajom rozwijających się, potencjalnie najbardziej narażonym na negatywne skutki zmian klimatu odgrywa Unia Europejska. W globalnych negocjacjach klimatycznych Unia Europejska otwarcie aspiruje do odgrywania przywódczej roli, opowiadając się za przyjęciem ambitnych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jednakże deklaracja własnych, wysokich zobowiązań redukcyjnych nie doprowadziła do nakłonienia innych najważniejszych stron negocjacji do przyjęcia porównywalnych celów w prawnie wiążącym porozumieniu międzynarodowym. Pośrednio wpłynęła jednak na zgłaszanie niewiążących deklaracji planowanych poziomów redukcji gazów cieplarnianych przez głównych emitentów.

Można stwierdzić, że w dyplomacji klimatycznej UE nadmiernie skoncentrowała się na USA i Chinach, zaniedbując poszukiwania sojuszników wśród innych państw, w szczególności – rozwijających się. Po dyplomatycznej porażce podczas COP15 w Kopenhadze Unia Europejska uelastyczniła stanowisko negocjacyjne, w większym stopniu uwzględniając wolę i możliwości redukcyjne innych stron. Tym niemniej wypracowanie globalnego porozumienia klimatycznego, zawierającego najważniejsze postulaty UE, nadal pozostaje dużym wyzwaniem.

Najtrudniejszym aspektem globalnych negocjacji klimatycznych jest finansowanie działań w obszarze: redukcji emisji gazów cieplarnianych, adaptacji do zmian klimatu oraz rozwoju i transferu technologii. Wielkość niezbędnych nakładów na działania klimatyczne nie jest łatwa do oszacowania, natomiast dotychczasowe prognozy wskazują, że niezbędne będą dodatkowe inwestycje sięgające kilkuset mld USD rocznie.

Unia Europejska szacuje, że dla realizacji programu gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r. niezbędne będą dodatkowe inwestycje na kwotę 270 mld euro rocznie. Skala środków potrzebnych na realizację działań klimatycznych wymaga poszukiwania nowych źródeł finansowania, jednakże większość niezbędnych inwestycji wynikających z globalnego porozumienia klimatycznego oraz krajowych programów przejścia na gospodarkę niskoemisyjną będzie musiała być sfinansowana przez sektor prywatny.

Wstęp

Globalne negocjacje nad przyszłym porozumieniem klimatycznym są obecnie prawdopodobnie najważniejszym procesem wielostronnym. Ich celem jest znalezienie rozwiązań dla sprostania jednemu z największych długookresowych wyzwań ludzkości: ograniczenia ocieplenia klimatu i adaptacji do skutków zmian, których nie uda się powstrzymać. Negocjacje te są procesem niezwykle skomplikowanym, ze względu na dużą liczbę zagadnień będących przedmiotem rozmów, niechęć wielu stron do podejmowania daleko idących zobowiązań , oraz ze względu na liczbę państw biorących udział w negocjacjach Rezultaty prowadzonych obecnie rozmów będą miały zasadniczy wpływ na kierunek rozwoju gospodarczego w nadchodzących dekadach.

Niniejszy raport jest rezultatem wspólnego projektu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Koalicji Klimatycznej pt. „Globalne negocjacje klimatyczne – interesy i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej". W ramach tego projektu zorganizowane zostały dwie debaty z udziałem przedstawicieli administracji publicznej (Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Środowiska) uczestniczących w negocjacjach klimatycznych, przedstawicieli sektora biznesu, organizacji pozarządowych oraz ekspertów. Ich celem była odpowiedź m.in. na pytania o polskie interesy w negocjacjach klimatycznych na forum globalnym oraz w Unii Europejskiej, miejsce kwestii zmian klimatu w polskiej polityce zagranicznej, sposoby poprawy międzynarodowego wizerunku Polski, a także odpowiedź na pytania o przyczyny dotychczasowych niepowodzeń i wolnego postępu w negocjacjach oraz skuteczności ich prowadzenia przez Unię Europejską. Dwa pierwsze artykuły prezentowane w raporcie są autorską próbą odpowiedzi na powyższe pytania, uwzględniającą poglądy przedstawione podczas debat. Ich uzupełnieniem jest artykuł dotyczący finansowych implikacji globalnych negocjacji klimatycznych.

Zbigniew M. Karaczun

Priorytety w negocjacjach klimatycznych a międzynarodowy wizerunek Polski

Jednym z podstawowych celów polityki zagranicznej państwa, obok ochrony interesów narodowych i ekonomicznych, jest kształtowanie pozytywnego wizerunku. Służy to umacnianiu jego pozycji na arenie międzynarodowej, wpływa na postrzeganie, czy dane państwo jest atrakcyjnym partnerem politycznym i gospodarczym.

W ostatnich kilku latach istotną płaszczyzną aktywnych działań dyplomatycznych jest zapobieganie antropogennej zmianie klimatu i dostosowywanie się do jej skutków. Chociaż negocjacje w Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmiany Klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) prowadzone są od prawie dwudziestu lat, to w ostatnim okresie ścieżka ta nie jest jedyną płaszczyzną rozmów międzynarodowych. Zagadnienia te poruszane są w trakcie zarówno szczytów największych gospodarek świata G8 i G20, jak i spotkań regionalnych i bilateralnych. Dlatego podejście do ochrony klimatu czy gotowość do wspierania ubogich i najbardziej zagrożonych krajów w ich działaniach na rzecz zapobiegania skutkom jego zmian istotnie wpływają na wizerunek danego państwa.

Istnieje wiele przesłanek, aby „klimatyczny" wizerunek Polski był korzystny. Należymy do niewielkiej grupy państw, które po 1990 roku radykalnie zmniejszyły emisję gazów cieplarnianych, przez wiele lat rozwój gospodarczy nie powodował jej wzrostu. Jesteśmy jedynym krajem, który dwukrotnie sprawował prezydencję Konferencji Stron UNFCCC, a dobra organizacja szczytu w Poznaniu w 2008 roku pokazała, że jesteśmy partnerem rzetelnym i odpowiedzialnym. Mamy także unikalne doświadczenie wynikające zarówno z dokonanej transformacji gospodarki, jak i z wykorzystania konwersji długu jako instrumentu transferu technologii i przyspieszenia inwestycji w ochronie środowiska. Doświadczeniem tym możemy i powinniśmy dzielić się z innymi.

Niestety, dysponując tak wieloma atutami, nasz kraj nie potrafił zbudować pozytywnego wizerunku „klimatycznego". Stanowisko Polski było wielokrotnie krytykowane, zarówno przez polityków, światowe autorytety, jak i przez organizacje pozarządowe. Zamiast lidera ograniczania emisji, świat widzi w nas „hamulcowego" międzynarodowej polityki klimatycznej. Rodzi się więc pytanie, czym jest to spowodowane. Czy jest to skutek niewłaściwie prowadzonej i/lub nieskutecznej polityki zagranicznej, czy wynika to z dynamiki procesów wewnętrznych i poziomu polityki krajowej. Poszukiwanie odpowiedzi było celem pierwszej debaty zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych we współpracy z Koalicją Klimatyczną.

Odpowiedź ta jest istotna, gdyż od niej zależy możliwość poprawy obecnego, niekorzystnego wizerunku naszego kraju. Debata miała też przynieść propozycję, jak promować polskie rozwiązania technologiczne i organizacyjne.

Niniejszy tekst jest autorską próbą odpowiedzi na wskazane pytania. Niemniej oprócz zaprezentowania osobistej opinii autora na tematy poruszane w trakcie debat, w artykule przedstawiono również poglądy innych uczestników spotkania oraz odniesiono się do różnych zagadnień, takich jak:

- główne elementy polskiego stanowiska w negocjacjach klimatycznych,
- sposób wypracowywania tego stanowiska – czy koordynacja międzyresortowa jest wystarczająco sprawna i skuteczna i jak różne grupy interesów wpływają na definiowanie stanowiska Polski,
- możliwości zwiększenia polskiej aktywności w trakcie negocjacji wobec wspólnego stanowiska Unii Europejskiej;
- miejsce zmian klimatu w polskiej polityce zagranicznej.

Klimatyczny wizerunek Polski

Sukcesy i silne strony

Tworzenie podstaw polityki klimatycznej w naszym kraju przypadło na okres entuzjazmu ekologicznego, kiedy to po rozpoczęciu zmian społeczno-gospodarczych budowano podstawy polityczne III RP. Z okresu komunizmu Polska, podobnie jak cała Europa Wschodnia i Środkowa, wyszła z jedną z najbardziej brudnych gospodarek na świecie. Było to rezultatem panującej wówczas ideologii: potrzeby tworzenia, za wszelką cenę, wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, prymatu przemysłu ciężkiego nad usługami i przetwórstwem, traktowania dóbr przyrody jako wolnych i pierwszeństwa wykonania planu produkcyjnego przed potrzebami społecznymi, w tym wymogami ochrony środowiska. Dlatego po przemianach 1989 roku poprawę jakości środowiska uznano za jeden z najważniejszych kierunków działania. Pierwszy dokument wskazujący strategiczne cele w ochronie środowiska przyjęto już w 1991 roku[1]. Chociaż powstał on jeszcze przed oficjalnym przyjęciem, na forum międzynarodowym, Konwencji Klimatycznej[2], w I polityce ekologicznej Polski znalazły się zapisy wskazujące na konieczność podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu.

Lata 90. i początek XXI wieku to okres budowy zaplecza eksperckiego i instytucjonalnego polityki klimatycznej. Nasz kraj starał się wykonać wszystkie zobowiązania wynikające z ratyfikacji UNFCCC i stworzyć platformę współpracy z innymi krajami środkowej i wschodniej Europy, dzięki czemu interesy tej grupy państw były lepiej reprezentowane w trakcie negocjacji klimatycznych (tzw. G11 – nieformalna grupa 11 państw postkomunistycznych, w ramach której uzgadniano najważniejsze kierunki wspólnych działań).

To czas bardzo dobrego wizerunku Polski, do czego przyczyniły się profesjonalizm polskich negocjatorów, umiejętność łączenia interesu Polski z interesami innych uczestników negocjacji, czy działania podejmowane w celu ograniczania wielkości emisji. W 1999 roku polski minister środowiska został wybrany na prezydenta 5 Konferencji Stron UNFCCC. I chociaż prezydencji tej nie można uznać za szczególnie udaną, ułatwiła promocję polskich dokonań.

Na forum UNFCCC bardzo pozytywnie zostało przyjęte przygotowanie i uzgodnienie w 2003 roku dokumentu strategicznego *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*[3]. Wyznaczał on cel działań na rzecz ograniczenia emisji – redukcja emisji gazów cieplarnianych w 2020 roku o 40% w porównaniu z rokiem bazowym (1988) – i zapowiadał wprowadzenie instrumentów, które miały wspierać jego osiągnięcie.

Rzeczywistym sukcesem naszego kraju jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w latach 1988–2011. Chociaż początkowo było to możliwe głównie dzięki zachodzącej w Polsce transformacji gospodarczej – przede wszystkim upadkowi wielkich, socjalistycznych zakładów przemysłu ciężkiego – argument, że redukcję tę uzyskano niskim kosztem, jest nieuzasadniony. Kraj zapłacił wysoką cenę za te przemiany. Gospodarkę dotknęła głęboka recesja, a upadek zakładów przemysłowych spowodował bardzo wysoki wzrost bezrobocia. I choć stosunkowo szybko nastąpiło gospodarcze ożywienie, duże bezrobocie notowano w Polsce do końca dekady. Była to społeczna cena, jaką polskie społeczeństwo zapłaciło za redukcję emisji gazów cieplarnianych.

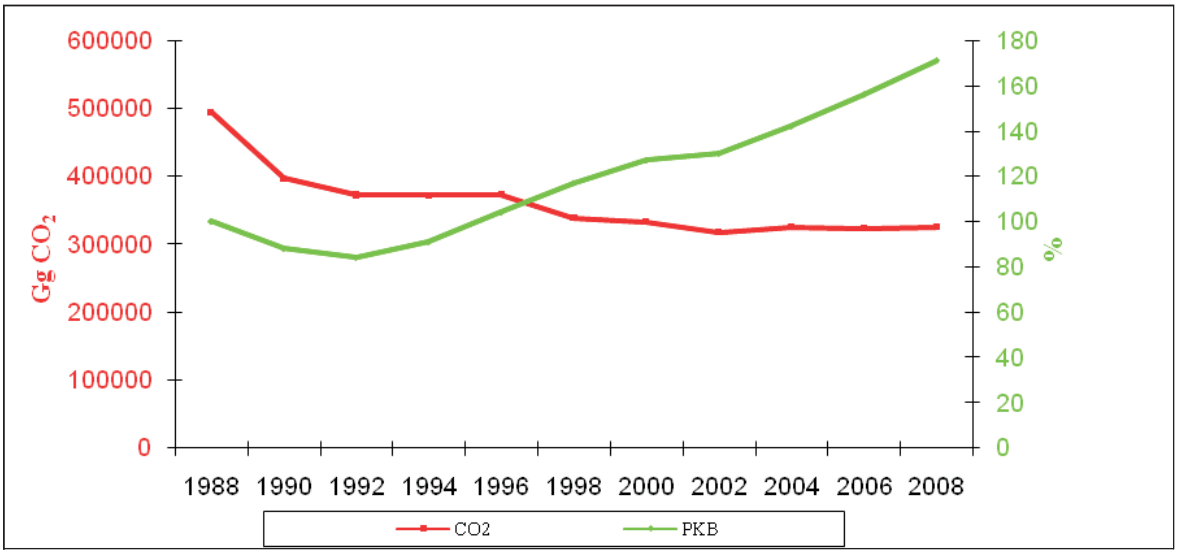
---

[1] *I polityka ekologiczna państwa*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, Warszawa 1991

[2] Ramowa konwencja NZ w sprawie zmiany klimatu przyjęta została w czerwcu 1992 r. w trakcie szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, weszła w życie w listopadzie 1994 r.

[3] *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 roku,* Ministerstwo Środowiska, Warszawa, październik 2003 r. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 października 2003 r.

Rysunek 1. Zmiana wielkości emisji CO_2 (w mln ton/rok) i PKB (w %, 1989 = 100%) w latach 1988–2008



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych GUS[4]

Z punktu widzenia wizerunku naszego kraju ważne jest przede wszystkim to, że przez wiele lat Polska potrafiła oddzielić rozwój gospodarczy od wzrostu emisji – w rzeczywistości szybkiemu rozwojowi towarzyszył jej spadek (rys. 1).

W latach 90. chciano uspołecznić politykę klimatyczną. W drugiej połowie dekady resort środowiska podjął próbę stworzenia międzyresortowego Komitetu Sterującego Polityki Klimatycznej, do którego zaproszono także przedstawicieli bussinesu oraz ekologicznych organizacji pozarządowych. Chociaż Komitet nie przetrwał długo, to stanowił modelowy przykład szerokiej platformy kształtowania polskiego stanowiska. Służyły temu także, organizowane w tym czasie przez ministerstwa: Środowiska lub Spraw Zagranicznych, publiczne konsultacje stanowiska negocjacyjnego Polski przygotowywanego na kolejne konferencje stron UNFCCC. Ułatwiało to nie tylko przygotowanie stanowiska i uwzględnienie w nim różnorodnych interesów, lecz także jego zrozumienie przez sektor pozarządowy (zarówno bussines, jak i NGOs). Budziło się zaufanie między rządem i obserwatorami procesu klimatycznego, czego skutkiem było ograniczenie krytyki rządowego stanowiska przez polskie podmioty na forum międzynarodowym. Sprzyjało to tworzeniu dobrego wizerunku Polski.

Reasumując, można stwierdzić, że w pierwszych latach transformacji międzynarodowy odbiór polskiej polityki klimatycznej był pozytywny – dzięki zarówno działaniom wewnętrznym: traktowaniu ochrony klimatu jako jednego z priorytetów polityki klimatycznej, jak i międzynarodowej aktywności naszego kraju w tej dziedzinie. W kolejnych latach opinia ta uległa znaczącemu pogorszeniu. Warto zastanowić się, jakie czynniki się na to złożyły.

Słabe strony i problemy

Czynnikiem, który w ostatnim okresie w największym stopniu ukształtował polską politykę klimatyczną, był proces integracji europejskiej i rozwój tej polityki w UE. Chociaż w trakcie negocjacji akcesyjnych kwestia ochrony klimatu nie była kontrowersyjna – Wspólnota nie miała wówczas rozwiniętej odpowiedniej legislacji, to po uzyskaniu członkostwa okazało się, że ambicje Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych są bardzo duże. Było to trudne do zaakceptowania przez nasz kraj, przede wszystkim ze względu na wysoki, szacowany na ponad 10 mld euro, koszt dostosowania sektora ochrony środowiska

[4] www.stat.gov.pl

do nowych norm prawnych UE[5]. Powodowało to brak gotowości polityków do przyjmowania nowych zobowiązań ekologicznych – w tym dotyczących ochrony klimatu.

Dla obecnego stanowiska Polski w sprawie ochrony klimatu, a także dla jej wizerunku kluczowe były kontrowersje związane z przyjmowaniem I i II Narodowego planu rozdziału uprawnień do emisji (KPRU)[6] oraz konflikt związany z wprowadzeniem Pakietu energetyczno-klimatycznego UE.

Dyrektywa 2003/87/WE ustanawiająca europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przyjęta została w 2003 roku, jeszcze przed wejściem Polski do UE, nie była jednak przedmiotem rozmów akcesyjnych (przyjęto ją już po ich zamknięciu). Konieczność transpozycji tego aktu prawnego i dostosowania się do jego wymogów wynikła już po uzyskaniu członkostwa w UE. Przy przygotowywaniu zarówno I, jak i II KPRU rząd podjął próbę przyznania krajowym przedsiębiorstwom nadmiernych uprawnień do emisji. Komisja Europejska uznała to za niedopuszczalną pomoc publiczną i odrzuciła przedstawione dokumenty. Wywołało to nerwową reakcję polskich polityków i urzędników, którzy nie chcieli dostrzec własnych błędów i oskarżali Komisję Europejską i UE o zamach na polską gospodarkę. Nerwowość polityków pogłębiały głosy przedstawicieli sektora energetycznego i przemysłu, którzy ostrzegali, że przyjęcie propozycji Komisji Europejskiej oznaczać będzie recesję i upadek polskiej gospodarki. Chociaż prognozy te nie opierały się na rzetelnych ekspertyzach, powszechnie zostały uznane za prawdziwe. Zgadzały się bowiem z ukształtowaną w latach dziewięćdziesiątych opinią, że rozwój gospodarczy musi powodować wzrost emisji gazów cieplarnianych. I chociaż rzeczywistość tego nie potwierdzała – żadna z wykonanych wówczas prognoz wzrostu zapotrzebowania na energię i związanej z tym emisji nie była trafna – na długie lata pogląd ten ukształtował sposób myślenia osób podejmujących decyzję w Polsce.

Największy wpływ na zmianę podejścia do polityki klimatycznej w naszym kraju miał konflikt związany z wprowadzaniem Pakietu energetyczno-klimatycznego UE. Pakiet w imieniu Polski podpisał w marcu 2007 roku prezydent Lech Kaczyński. W zasadzie nie wzbudziło to zainteresowania, pojawiło się jedynie kilka doniesień prasowych, nie przeprowadzono debaty publicznej ani politycznej, brak było znaczących reakcji biznesu. Rząd zlekceważył także prowadzone od marca 2007 roku negocjacje dotyczące instrumentarium Pakietu. Polska przystąpiła do nich dopiero w 2008 roku, gdy główne elementy przyszłych regulacji prawnych były już przygotowane. Podstawą stanowiska stał się wówczas tzw. Raport 2030 – opracowany na zlecenie Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej[7]. Budował on obraz klęski, jaką dla Polski będzie wdrożenie pakietu –wzrost cen energii o 100%, spadek PKB, wzrost bezrobocia. Autorzy nie próbowali antycypować korzyści, jakie wdrożenie regulacji UE może przynieść Polsce. Chociaż Raport 2030 zawierał liczne nieścisłości i uproszczenia, stał się najważniejszym dokumentem, na który powoływali się krajowi politycy, negocjatorzy oraz lobbyści energetyczni i przemysłowi.

Konflikt o KPRU i Pakiet miał decydujące znaczenie dla obecnego stanowiska Polski i jej wizerunku w kwestii ochrony klimatu. Na trwałe zmienił podejście polskich polityków, którzy wskazywanie na potrzebę redukcji emisji zaczęli traktować jako element zagrażający

---

[5] Z.M. Karaczun, Ewolucja polityki klimatycznej Polski w latach 1988–2008, w: L. Karsk, I. Grochowska I. (red.), Zmiany klimatu a społeczeństwo,, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 105–121.

[6] *I krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004, oraz *II krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO2 na okres rozliczeniowy 2008–2012*. Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 23 czerwca 2006 r., Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006.

[7] Praca zbiorowa, *Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO2 na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej*, EnergSys Sp. z o.o., Warszawa 2008.

polskiej gospodarce, pogłębił też nieufność do polityki ekologicznej i klimatycznej UE. Od tego czasu krajowi negocjatorzy, niejako uprzedzając działania Komisji Europejskiej i progresywnych państw UE, wypowiadają się stanowczo przeciw podnoszeniu celów redukcyjnych, wprowadzeniu obligatoryjnych celów efektywności energetycznej czy zwiększaniu znaczenia energetyki odnawialnej w miksie energetycznym UE. Ponieważ stanowisko to nie jest oparte na solidnych opracowaniach diagnostycznych i prognostycznych, źle wpływa na opinię naszego kraju jako hamulcowego działań UE. Jest to istotne, gdyż nie mając własnych opracowań, Polska kontestuje oceny i oszacowania Komisji Europejskiej czy organizacji pozarządowych. Dlatego przez wielu obserwatorów stanowisko naszego kraju odbierane jest bardzo negatywnie.

Omawiany konflikt miał także inne konsekwencje: spowodował zmianę podejścia do zagadnień klimatycznych ze środowiskowego na gospodarcze, doprowadził do głębokiego podziału opinii na ten temat wśród organizacji pozarządowych i przedstawicieli rządu oraz do utraty zaufania między tymi stronami.

Już w trakcie negocjacji Pakietu (w roku 2008) znaczną część rozmów przejął Urząd Integracji Europejskiej, redukując znaczenie resortu środowiska. Wtedy też potrzeby ochrony środowiska podporządkowane zostały paradygmatowi wzrostu gospodarczego. Od tego czasu minister środowiska nie kreuje polityki, która jest w jego gestii, podporządkowując swe działania w pełni polityce gospodarczej rządu (chociaż formalnie negocjacje w znacznym stopniu prowadzą pracownicy Ministerstwa Środowiska i instytucji podległych). Jest to niezgodne z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą kwestie środowiskowe powinny zyskać rangę równą randze zagadnień gospodarczych i społecznych. Miało (i ma) to także wpływ na zewnętrzny wizerunek Polski. Gdy rozpoczynały się obrady szczytu klimatycznego w Poznaniu w grudniu 2008 roku, uczestnicy spodziewali się, że premier Donald Tusk potwierdzi cel polskiej polityki klimatycznej: doprowadzenie do obniżenia emisji GHG w 2020 o 40% w stosunku do roku bazowego. Niestety, stwierdzenie takie zostało z przemówienia premiera usunięte. Było to bardzo źle odebrane przez organizacje pozarządowe i państwa rozwijające się, najbardziej narażone na skutki zmian klimatu. W pierwszym dniu spotkania Polska otrzymała antynagrodę przyznawaną przez pozarządowe organizacje ekologiczne – *Fossil of the Day*. Zostało to nagłośnione przez liczne media – krajowe i zagraniczne – i przysłoniło organizacyjny sukces Polski w przygotowaniu i prowadzeniu szczytu.

Konflikty związane z przyjęciem I i II KPRU oraz Pakietu w znaczący sposób wpłynęły na relacje strony rządowej i organizacji ekologicznych (POE) działających na rzecz ochrony klimatu. Zdaniem tych ostatnich wyraziste cele redukcyjne powinny być dla Polski motywacją do dokonania głębokiej modernizacji sektora energetycznego, gdyż wdrożenie priorytetów polityki klimatycznej, obok zagrożeń, niesie także liczne potencjalne korzyści. Krytyka Raportu 2030 dokonana przez organizacje ekologiczne w oparciu o przeprowadzone analizy[8] spotkała się z niechęcią instytucji rządowych. Skutkiem było ograniczenie konsultacji między stronami i odcinanie POE od informacji o negocjacjach. Doprowadziło to do usztywnienia stanowisk obu stron. Pozbawione informacji organizacje pozarządowe przestały bronić stanowiska rządowego na arenie międzynarodowej, nie znajdując zaś partnera do dyskusji w kraju, zaczęły przedstawiać swoje stanowisko w Brukseli. Pośrednio przyczyniło się to do utrwalenia wizerunku Polski jako kraju blokującego działania na rzecz ochrony klimatu.

Na ten „klimatyczny" wizerunek Polski w bardzo silny sposób oddziałuje także sceptyczny stosunek polskiej klasy politycznej do wyników badań naukowych i brak zrozumienia, że polityka klimatyczna stała się istotnym elementem debaty międzynarodowej. Pochopne

---

[8] Praca zbiorowa, *Ewaluacja RAPORTU 2030. Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzania europejskich strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO2 na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.

wypowiedzi polityków są dostrzegane i szeroko krytykowane. Przekonał się o tym minister finansów Jacek Rostowski, który podczas negocjacji unijnych w sprawie udzielenia wsparcia krajom rozwijającym się, aby mogły wdrażać skuteczną politykę klimatyczną, stwierdził, że Polska jest za biedna, aby pomagać innym. Komentując to wystąpienie, południowoafrykański arcybiskup Desmond Tutu, laureat Pokojowej Nagrody Nobla, napisał w liście do uczestników szczytu europejskiego: *Dziś Polska jest wśród 50 najbogatszych krajów świata, z PKB na mieszkańca trzy razy większym niż w Chinach i 20 razy większym niż w Mozambiku. Ale nie zawsze tak było. Wiele krajów okazało solidarność z Polską i pomogło odbudować kraj po latach represji i niewłaściwych polityk gospodarczych*[9]. List był szeroko kolportowany wśród przywódców państw członkowskich UE, urzędników europejskich i dziennikarzy. Krytyka arcybiskupa Tutu miał silny wpływ na dalsze pogorszenie wizerunku Polski.

Co można i należy zrobić dla poprawy wizerunku

„Klimatyczny" wizerunek Polski uległ na początku XXI wieku zmianie – z pozytywnego na zdecydowanie negatywny – z wielu przyczyn. Dwie z nich, wynikające z wewnętrznych uwarunkowań, należy uznać za najważniejsze:

- sceptyczny stosunek większości polityków do wyników badań naukowych wskazujących na odpowiedzialność człowieka za zmiany klimatu i ostrzegających, że brak odpowiedniej reakcji prowadzić będzie do istotnych negatywnych skutków. Na to stanowisko nakłada się powszechne postrzeganie – przez społeczeństwo, ale także przez polityków – Polski jako kraju będącego ciągle na dorobku, któremu inni powinni pomagać (co w przypadku członka OECD i UE nie brzmi przekonująco). Z jednej strony wyzwala to niechęć do podejmowania działań mających na celu ograniczanie emisji („po co mamy ograniczać emisję, jeśli zmiany spowodowane są czynnikami naturalnymi") i do udziału w globalnych wysiłkach w tym zakresie, z drugiej – osłabia gotowość naszego kraju do wspierania takich przedsięwzięć w krajach rozwijających się;
- budowanie stanowiska klimatycznego raczej na stereotypach, niż na wynikach opracowań eksperckich i obiektywnych oszacowaniach ekonomicznych. Polska w trakcie rozmów na poziomie UE rzadko przedstawia uzasadnienia formułowanych postulatów, najczęściej występując przeciwko aktywnej polityce klimatycznej UE. Sprzeciwiając się podnoszeniu celu redukcyjnego, przytacza jedynie kwestię uzależnienia od węgla i wysokich kosztów społecznych i gospodarczych ograniczenia tego uzależnienia[10]. To fakt znany powszechnie i przez nikogo niekwestionowany. Ta analiza jest prawdziwa i właściwa. Nie jest jednak pełna. Nie towarzyszy jej ocena istniejącego potencjału redukcji emisji, na przykład przez podnoszenie efektywności energetycznej – po koszcie znacznie niższym niż w krajach UE15. Ogranicza to wiarygodność polskich negocjatorów. Zwłaszcza że obiektywne i niezależne oceny potwierdzają istnienie tego potencjału[11].

Wśród polskich polityków i urzędników brak jest na ogół refleksji – dlaczego inni postrzegają nas negatywnie. W wypowiedziach dominuje ton: myśmy już swoje zrobili i nie musimy podejmować wysiłków do czasu, aż inni nie osiągną porównywalnej redukcji emisji.

---

[9] Depesza PAP z 29 października 2009 r. Zobacz też: ttp://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7202420,Arcybiskup_Tutu_gani_Polske _za_ stanowisko _ws__zmian.html

[10] Argument ten jest przez nasz kraj podnoszony od ponad 20 lat – w latach 80. i 90. z tego powodu Polska nie ratyfikowała kolejnych protokołów siarkowych do Konwencji w sprawie przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości i wystąpiła, w trakcie negocjacji akcesyjnych, o derogacje we wdrażaniu przepisów unijnych dotyczących emisji do powietrza. Irytację partnerów negocjacji wzbudza brak działań, aby to uzależnienie zmniejszyć.

[11] *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030*, McKinsey &Company, Warszawa 2010.

Nie przekonuje to naszych partnerów. Oczekują, że Polska solidarnie, adekwatnie do posiadanego potencjału, włączy się w wysiłki całej Unii Europejskiej i świata. Polska powinna zmienić swój przekaz i mniej mówić o przeszłych sukcesach, a więcej wskazywać na działania, które są i będą podejmowane, aby zmniejszać emisję i zwiększać efektywność procesów gospodarczych. Jak się wydaje, świadomość potrzeby takiej zmiany stanowiska powoli się przebija. Świadczyć mogą o tym opinie części przedstawicieli instytucji rządowych wygłoszone w trakcie omawianej debaty.

Może to być początek zmiany i poprawy wizerunku naszego kraju. Polska nie powinna ukrywać istniejącego potencjału redukcji emisji, wynikającego między innymi z niedomogów sektora energetycznego (średnia sprawność elektrowni wynosi ok. 35% (przy średniej w UE na poziomie 43–45%), wysokich strat w sieciach przesyłowych (w przypadku energii elektrycznej wynoszą one 9–11%, a w przesyle ciepła sieciowego sięgają nawet 20%) i niewystarczającego wykorzystania możliwości odnawialnych źródeł energii[12]. Prezentując ten potencjał i deklarując gotowość jego wykorzystania, powinna jednocześnie przedstawiać konieczne warunki. Warunki te są dziedzictwem historycznym, ale mogą stanowić ramy budowania społeczeństwa opartego na wiedzy i modernizowania gospodarki.

Czynnikiem, który może wesprzeć wysiłki zmierzające do poprawy wizerunku naszego kraju, będzie zwiększenie pomocy krajom rozwijającym się w ochronie klimatu i adaptacji do jego zmian. Obecnie pomoc ta determinowana jest przede wszystkim geopolitycznie – w większości trafia do państw Partnerstwa Wschodniego. Chociaż tego kierunku nie można pomijać, należy pamiętać, że polska pomoc nie może ograniczać się do krajów tego regionu (powinna objąć także kraje najbiedniejsze – afrykańskie i azjatyckie – inaczej będzie postrzegana jako element geopolityki) a środki przeznaczane na pomoc klimatyczną nie mogą ograniczać funduszy przeznaczanych na pomoc rozwojową.

Niemniej wielkość udzielanej pomocy musi być adekwatna do potencjału gospodarczego i ekonomicznego Polski. Decyzja o przeznaczeniu części dochodów ze sprzedaży nadwyżki redukcyjnej w ramach mechanizmu Kioto (Polska sprzedała tzw. jednostki AAU na kwotę ok. 80 mln euro) jest właściwa, ale niewystarczająca. Pomoc powinna być udzielana niezależnie od tego, czy nasz kraj będzie potrafił sprzedać jednostki AAU, czy też nie; a jej wielkość powinna stanowić odpowiednią część dochodu narodowego. Tylko wówczas będzie można to działanie wykorzystywać skutecznie do poprawy wizerunku Polski.

Stanowisko negocjacyjne Polski

Od początku negocjacji klimatycznych celem polskiej dyplomacji było zapewnienie, że przyjęte zobowiązania redukcyjne nie zagrożą możliwości szybkiego rozwoju gospodarczego. Dlatego jednym z priorytetów polskiego stanowiska w negocjacjach klimatycznych stało się dążenie do przyjęcia jak najniższych zobowiązań redukcyjnych. Było to powodem przyjęcia w trakcie trzeciej konferencji stron UNFCCC w Kioto jedynie 6% celu redukcyjnego, chociaż wielkość ówczesnej emisji była o ponad 20% niższa niż w roku bazowym.

Stanowisko z Kioto można uznać za racjonalne. Wraz z celami redukcyjnymi wprowadzono wówczas mechanizmy ułatwiające ich osiąganie i obniżające ich globalny koszt. Dwa z tych instrumentów mogły być wdrażane przez Polskę – międzynarodowy obrót jednostkami zredukowanej emisji i mechanizm wspólnych wdrożeń. Przyjmując niski cel redukcyjny, tworzyło się przestrzeń dla osiągania dodatkowych zysków – większa potencjalna

---

[12] Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020. Raport dla Ministerstwa Gospodarki. Instytutu Energetyki Odnawialnej we współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju, Maszynopis, Warszawa, grudzień 2007; oraz *Raport. Potencjał efektywności energetycznej i redukcji emisji w wybranych grupach użytkowania energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego,* Polski Klub Ekologiczny, Okręg Górnośląski, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, INFORSE, European Climate Foundation, Katowice 2009.

nadwyżka redukcyjna pozostawała do sprzedaży krajom, które nie były w stanie osiągać założonych celów. Niestety, zabrakło konsekwencji: z jednej strony kolejne rządy nie podejmowały działań umożliwiających dalsze obniżanie emisji (a więc zwiększenia puli uprawnień, która mogłaby zostać sprzedana) i osiąganie przez budżet państwa większych dochodów, z drugiej – zbyt pasywnie pozyskiwano klientów zainteresowanych kupowaniem od Polski nadwyżki redukcyjnej (sprzedano jedynie ok. 5%)[13].

Jednakże coraz częściej pojawiają się opinie – formułowane przez przedstawicieli zarówno rządu, jak i przemysłu – że podstawowe wyzwanie polega na tym, byśmy na polityce klimatycznej potrafili zarobić, aby nasz kraj nie był jedynie miejscem, w którym sprzedaje się technologie klimatyczne z powodu konieczności dokonywania kolejnych redukcji, tylko by Polska stała się centrum powstawania takich technologii.

Stanowisko to bliskie jest przedstawicielom przemysłu. Podczas debaty wskazywali, że ochrona klimatu powinna stać się bodźcem do tworzenia nowych rynków zbytu. Jednocześnie zauważali, że utrudnia to unijna polityka klimatyczna, która polega na roztaczaniu parasola ochronnego nad sektorem energetycznym i obciąża nadmiernymi kosztami przedsiębiorstwa przemysłowe. Przez to polski przemysł nie może wykorzystać szansy, jaką stwarza mu polityka klimatyczna UE.

Jak się jednak wydaje, takie stanowisko nie jest w pełni uzasadnione. Wiele przedsiębiorstw europejskich i wiele krajów członkowskich dzięki aktywnym działaniom na rzecz ochrony klimatu zwiększyło konkurencyjność. Dobrym przykładem jest tu Wielka Brytania, w której to właśnie przemysł, wspólnie z organizacjami pozarządowymi, naciskał na rząd, aby cel redukcyjny został podniesiony z 20 do 30%. Również w Szkocji przyjęcie celu redukcyjnego w wysokości 40% stało się możliwe po naciskach lobby przemysłowego. Było to możliwe, ponieważ przedstawiając zarówno założenia systemu europejskiego handlu jednostkami uprawnień do emisji, jak i wymogi Pakietu energetyczno-klimatycznego, Komisja Europejska (KE) nie starała się wprowadzać preferencji dla sektora energetycznego. Wręcz odwrotnie, planowane i podejmowane działania w zamierzeniach miały stać się najbardziej uciążliwe właśnie dla energetyki konwencjonalnej, opartej na wykorzystaniu paliw węglowodorowych. Dlatego KE planowała, że pełny system aukcjoningu jednostek uprawnień do emisji dla tego sektora zostanie wprowadzony już w 2013 roku.

W rzeczywistości preferencje dla energetyki i działania mające na celu jej ochronę są konsekwencją polityki wewnętrznej Polski. Nadmierne wymagania w odniesieniu do sektora przemysłowego są spowodowane nie tyle zbyt niskimi limitami emisji, jakie nasz kraj otrzymał, ile zbyt dużą ilością uprawnień przyznanych elektrowniom węglowym w ramach europejskiego systemu handlu emisjami. Stało się tak pomimo starań prof. Macieja Nowickiego, wówczas ministra środowiska, który dążył do ograniczenia puli uprawnień dla sektora energetycznego i większą ich część chciał przekazać przedsiębiorstwom przemysłowym. Uzasadniał to aktywnością polskich przedsiębiorstw, które w wielu branżach (m.in. papierniczej, cementowej czy szklarskiej) dokonały głębokiej modernizacji i ich emisyjność jest obecnie najniższa w Europie. Przeciwstawiał je sektorowi energetycznemu, który zaniechał działań modernizacyjnych i do dziś produkuje energię w sposób mało efektywny i wysoce emisyjny. Wysiłki Ministerstwa Środowiska nie uzyskały wsparcia ani resortu gospodarki, ani rządu – dlatego energetyce przyznano relatywnie więcej uprawnień niż przemysłowi. Być może na takim sposobie rozwiązania tego problemu zaważył konflikt właścicielski – państwo, będące właścicielem znacznej ilości podmiotów z sektora energetycznego, zachowało się racjonalnie, chroniąc je przed wydatkami związanymi z koniecznością redukcji emisji i przerzucając je na prywatnych właścicieli podmiotów produkcyjnych. W konsekwencji

[13] W ostatnich latach celem negocjacyjnym stało się zapewnienie, że uzyskaną nadwyżkę redukcyjną z pierwszego okresu zobowiązań (tj. z lat 2008–2012) będzie można wykorzystać w kolejnych. Stanowisko to nie znajduje poparcia w wielu krajach (także w UE) obawiających się ograniczenia działań na rzecz redukcji emisji.

krajowe przedsiębiorstwa, także z sektorów, które dokonały po 1989 roku znaczącej modernizacji, będą musiały albo podjąć kosztowne działania zmierzające do dalszego obniżenia emisji, albo – co bardziej prawdopodobne –kupować dodatkowe uprawnienia na rynku. Z punktu widzenia makroekonomicznego racjonalność tego działania wydaje się mocno wątpliwa.

Zagrożeniem związanym ze zbyt restrykcyjną polityką klimatyczną UE, które często wskazują zarówno przedstawiciele przemysłu, jak i politycy, jest przenoszenie przedsiębiorstw produkcyjnych z Polski (a szerzej z całej Unii Europejskiej) do krajów o słabszych rygorach ochrony klimatu i niższych wymaganiach redukcyjnych (tzw. proces *carbon leakage*). Taki proces wpłynąłby negatywnie nie tylko na konkurencyjność i rozwój gospodarczy naszego kraju i UE, lecz także na globalną skuteczność ochrony klimatu. Zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych, chociaż ryzyko takie istnieje, to jest przeszacowywane. Deindustrializacja trwa w Europie od lat 70. i jest spowodowana nie czynnikami ekologicznymi, tylko gospodarczymi: poszukiwaniem tańszej siły roboczej, zmniejszaniem zatrudnienia w przemyśle wskutek zwiększania efektywności produkcji, wzrostem znaczenia sektora usług w wytwarzaniu PKB. Przy czym ograniczanie zatrudnienia nie oznacza spadku wolumenu produkcji przemysłowej (w Niemczech w sektorze stalowym zatrudnienie spadło w ostatnich 20 latach trzykrotnie, ale całkowita wielkość produkcji się nie zmieniła). Podobny proces obserwujemy w polskim sektorze hutnictwa żelaza i stali, w którym w latach 1990–2010 zatrudnienia spadło z 147 tys. do 25,5 tys. osób, ale produktywność liczona w tonach na jednego zatrudnionego wzrosła z 93 tys. ton do 315 tys. ton. Zmiany tego typu nastąpiły w Polsce na Śląsku, gdzie redukcja produkcji i zatrudnienia w przemysłach emisyjnych (górnictwie i hutnictwie) nie spowodowała spadku produkcyjności regionu, bowiem rozwinął się tam przemysł samochodowy i wysokich technologii[14].

Należy pamiętać, że dla przemysłu czynnikiem decydującym o wyborze miejsca działalności, bardziej istotnym niż wymogi ochrony klimatu (a szerzej ochrony środowiska), jest pewność i stabilność zasad jej prowadzenia. Wydaje się, że z punktu widzenia krajowych przedsiębiorców bardziej uciążliwe są częste zmiany przepisów (np. Prawo ochrony środowiska od dnia uchwalenia, tj. od 27 kwietnia 2001 roku, zmieniane było niemal 50 razy!), ich niejasność i dowolność interpretacji. Powoduje to, że niejednokrotnie rozpoczynają działalność w innych warunkach prawnych niż te, w których przygotowywali bussines plan.

Niemniej ryzyka *carbon leakage* nie można lekceważyć. Przy braku przyjaznych warunków dla rozwoju działalności gospodarczej dodatkowe wymogi sozologiczne mogą spowodować, że przedsiębiorcy decydować się będą na prowadzenie jej poza terenem Polski. Dlatego najbardziej skutecznym przeciwdziałaniem powinno być przyjęcie globalnego celu redukcyjnego w ramach Konwencji Klimatycznej. Dzięki temu warunki prowadzenia działalności zostaną ujednolicone.

Postulat ten jest szczególnie ważny, gdyż prezydencja Polski w Radzie UE przypada na okres, kiedy w Durbanie negocjowane będzie przyszłe porozumienie klimatyczne. Chociaż postęp w negocjacjach, od czasu ich klęski w Kopenhadze w 2009 roku, nie nastraja optymistycznie, jeśli chodzi o możliwość uzyskania wiążącego, globalnego celu redukcyjnego – Polska, która w Durbanie reprezentować będzie UE, nie powinna rezygnować z dążenia do jego wypracowania. Oznacza to jednak, że krajowa dyplomacja powinna być w tej dziedzinie znacznie bardziej aktywna, niż jest w chwili obecnej i niż przewidują to zadania wynikające ze sprawowania prezydencji. Niezbędne jest bowiem nie tylko wypracowanie spójnego, ambitnego, choć elastycznego stanowiska Unii, lecz także prowadzenie rozmów z partnerami spoza kręgu państw członkowskich. Jak bowiem pokazała konferencja w Kopenhadze, do osiągnięcia takiego porozumienia konieczne jest uzyskanie wsparcia Stanów Zjednoczonych oraz najważniejszych krajów rozwijających się: Chin, Indii, Brazylii i RPA. Jeśli ich rządy

[14] M. Bukowski, *Zagrożenie problemem carbon leakage w Polsce. Rzeczywistość czy mit*, „Biuletyn klimatyczny" 2011, nr 26.

zaakceptują propozycje UE, europejska wizja będzie mogła stać się podstawą globalnego konsensu[15].

Niezwykle groźne jest to, że ani polski rząd, ani przedsiębiorstwa czy stowarzyszenia przemysłowe nie potrafią przedstawić propozycji instrumentów, które powinny zostać wdrożone na poziomie całej Unii, aby nasz kraj i inne nowe państwa członkowskie mogły wykorzystać swój potencjał redukcyjny. O ile, w pewnym zakresie, można zrozumieć rezerwę polityków, którzy nie zabierają głosu w tej sprawie, o tyle mało zrozumiałe jest milczenie sfer przemysłu. Przedsiębiorstwa przemysłowe na braku takich analiz, propozycji odpowiednich instrumentów i długofalowego programu oraz na faworyzowaniu przez rząd energetyki – tracą. Wobec braku nacisku bussinesu, rząd, zamiast poszukiwać sposobów wzmacniania, przez politykę klimatyczną, konkurencyjności polskiej gospodarki (gdzie koszty redukcji emisji są nadal wielokrotnie niższe niż w 15 krajach „starej" UE), prowadzi politykę dryfu. Polskie przedsiębiorstwa muszą więc przyjmować kolejne, wynegocjowane w UE rozwiązania, choć politycy nieustająco zapewniają: „nie pozwolimy, aby unijna polityka ochrony klimatu zniszczyła polską gospodarkę". Można odnieść wrażenie, że polscy politycy oczekują na niepowodzenie negocjacji międzynarodowych, prowadzonych w ramach UNFCCC, i międzynarodowy odwrót od działań na rzecz ochrony klimatu.

To błąd. Zmiany klimatu są faktem. Są faktem przyrodniczym, każdy rok przynosi nowe, naukowe dowody, że zmiany takie zachodzą i są spowodowane działalnością człowieka. Ale są także faktem politycznym. Negocjacje klimatyczne stały się instrumentem redefiniowania międzynarodowej polityki, płaszczyzną, na której definiowane są relacje krajów rozwiniętych z państwami rozwijającymi się, wpływające na międzynarodową pozycję poszczególnych państw. Nawet druga fala kryzysu finansowego nie zmniejsza gotowości do działań i oczekiwań – zwłaszcza tych państw, dla których skutki zmian klimatu mogą się wiązać z fizycznym unicestwieniem.

Polityka klimatyczna stała się także stałym elementem działań Unii Europejskiej – nie tylko podstawą wyznaczania celów ekologicznych, lecz także, od przynajmniej dziesięciu lat, siłą zmieniającą kierunki rozwoju gospodarczego wielu krajów członkowskich. Dlatego UE nie dokona rewizji istniejących regulacji w zakresie ochrony klimatu i budowy gospodarki niskowęglowej. Jest to spowodowane zarówno przekonaniem krajów członkowskich, że zmiany klimatu są realnym problemem, jak i interesami gospodarczymi. Ambitne cele traktowane są jako instrument wzmacniający konkurencyjność europejskiej gospodarki, opierającej się na nowoczesnych, innowacyjnych technologiach i współczesnej nauce. Co więcej, obserwując trendy gospodarcze w krajach pozaeuropejskich: USA, Chinach, Brazylii czy Indiach, część krajów europejskich antycypuje, że nawet w razie załamania się obecnych negocjacji, nowe, globalne zobowiązania redukcyjne zostaną wprowadzone. Jeśli nie w ramach mandatu Konwencji Klimatycznej, to dzięki wynegocjowaniu nowego porozumienia międzynarodowego. Będą realizowane pod dyktando przedsiębiorstw zainteresowanych rozszerzaniem się rynku „zielonych" technologii energetycznych, i z opóźnieniem, kiedy ochrona klimatu będzie jeszcze potrzebniejsza – zatem nowe cele będą bardziej radykalne niż te obecne.

Polska jest niewystarczająco przygotowana na taką sytuację. Broniąc sektora węglowego, wstrzymuje rozwój odnawialnych źródeł energii i nie wykorzystuje istniejącego potencjału efektywności energetycznej. Jak już powiedziano – zamiast analizować, w jaki sposób wykorzystać działania na rzecz ochrony klimatu do modernizacji przemysłu, całą uwagę poświęca blokowaniu wprowadzania bardziej ambitnych celów redukcyjnych. Przy

[15] Warto jednak zauważyć, że w dniach 17–18 listopada 2011 roku Polska zorganizowała w Warszawie warsztaty dla przedstawicieli krajów partnerstwa wschodniego (Workshop on EU-EaP countries cooperation in climate policy), w trakcie którego prowadzone były konsultacje stanowiska negocjacyjnego UE. Była to więc udana próba szerszego konsultowania wizji Unii Europejskiej – także wśród państw nie należących do Unii.

czym polskiego stanowiska nie można uznać za progresywne, sprowadza się ono bowiem do trzech zasadniczych punktów[16]:

1. Uwzględnienia dotychczasowych działań i osiągniętej redukcji emisji przy tworzeniu polityki klimatycznej i przyjmowaniu nowych celów;

2. Uwzględnienia specyfiki krajów członkowskich UE i różnych kosztów realizacji celów polityki klimatycznej;

3. Zapewnienia, że osiągnięty zostanie cel środowiskowy Konwencji Klimatycznej: emisja globalna będzie maleć, a działania podejmowane w UE nie będą prowadzić do wzrostu emisji poza jej granicami.

Chociaż postulaty te są uzasadnione, nie zawierają najważniejszego elementu – propozycji instrumentów wspólnej polityki europejskiej, których wdrożenie zapewniłoby wzrost konkurencyjności gospodarki europejskiej i polskiej, przy równoczesnym zmniejszaniu uzależniania od węgla i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Stanowisko zawierające takie propozycje byłoby dobrą podstawą prowadzenia negocjacji w Unii Europejskiej.

Polska ma prawo i powinna oczekiwać europejskiej solidarności. Jej poziom rozwoju jest znacząco niższy niż średnia w „starych" krajach UE. Wprowadzenie restrykcyjnych norm nie powinno ograniczyć możliwości rozwoju gospodarczego i osiągnięcia tej średniej. Nie może to jednak oznaczać odrzucenia celów polityki klimatycznej – bo na tego typu retorykę nie zgodzi się większość pozostałych członków UE. Jeśli chcemy, żeby nasze stanowisko stało się podstawą prowadzonych rozmów, żeby wyznaczało kierunek negocjacji, musimy uznać, że ochrona klimatu stanowi dziś jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed społeczeństwem i gospodarką, powinniśmy wypracować jasną wizję skutecznej ochrony klimatu i przygotowywać się do skutków jego zmian. W tych ramach powinniśmy negocjować: co chcemy uzyskać, w jakim czasie i w jaki sposób. Wymaga to jednak porzucenia dotychczasowej polityki dryfu i podjęcia aktywnej polityki klimatycznej.

Podsumowanie

Pomimo wielu argumentów przemawiających na korzyść naszego kraju, jak przede wszystkim głęboka redukcja emisji, międzynarodowy klimatyczny wizerunek Polski jest raczej negatywny. Jesteśmy postrzegani jako kraj zależny od węgla, niechętny wspieraniu polityki klimatycznej w słabiej rozwiniętych państwach świata i niepoczuwający się do obowiązku powstrzymania globalnych zmian klimatu. Chociaż częściowo opinie te są niesprawiedliwe, brak stanowczego stanowiska Polski w kwestii gotowości do przyjęcia odpowiedzialności za ochronę klimatu globalnego, te negatywne stereotypy umacnia.

Warto sobie zadać pytanie: czy i, jeśli tak, w jaki sposób wizerunek ten może zostać zmieniony? W opinii autora niniejszego artykułu, a także w opinii większości uczestników omawianej debaty – jest to możliwe. Konieczne będą jednak różne działania, z których za najważniejsze uznać należy:

– przyjęcie wyników badań naukowych wskazujących na antropogenne pochodzenie obserwowanych i prognozowanych zmian klimatu; uznanie konieczności ograniczania emisji wywołanej spalaniem paliw kopalnych oraz wdrażania działań przygotowujących społeczeństwo i gospodarkę światową do widocznych i spodziewanych skutków tych zmian. Ponieważ ochrona klimatu stała się problemem politycznym, na tej płaszczyźnie definiowany jest układ globalnego znaczenia poszczególnych krajów. Stosunek do tego problemu okazuje się ważnym elementem ich całościowego wizerunku na arenie międzynarodowej. Polska nie będzie w pełni

[16] J. Maćkowiak-Pandera (podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska), wypowiedź na seminarium EU 20/20/20 Package. Are we Getting Closer to Creating Cleaner and Energy Sufficient Europe ?, Forum Ekonomiczne, Krynica Górska, 9 września 2011 r.

traktowana jako lider regionalny, jeśli nie weźmie większej odpowiedzialności za kwestie globalne – w tym za ochronę światowego klimatu;

– oparcie stanowiska na racjonalnych przesłankach. Obecnie wydaje się, że stanowisko Polski kształtuje obawa przed lobby węglowym, a nie interes społeczny. Węgiel jest zbyt cennym surowcem, aby go jedynie spalać. Jak słusznie stwierdzono w przyjętym przez rząd dokumencie Polska 2030, węgiel powinien stać się naszą długookresową rezerwą, chronioną dla przyszłych pokoleń[17]. Rozpoczęta na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku transformacja gospodarki nie została dokończona. Nie objęła sektora energetycznego, który jest przestarzały i nieefektywny. Nie potrafi zapewnić oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa energetycznego – przerwy w dostawach energii na obszarach wiejskich są codziennością, coraz częściej dotykają także tereny zurbanizowane. Polityka klimatyczna, cele redukcyjne powinny zostać wykorzystane jako instrument unowocześniania zarówno tego sektora, jak i całej gospodarki – na przykład dzięki budowie rozproszonej energetyki opartej na technologiach informatycznych, inteligentnych sieciach i regionalnych, zrównoważonych systemach. Polska na działania tego typu może skorzystać z pomocy funduszy europejskich, a nawet stać się ich szczególnym beneficjentem, jeśli wykaże umiejętności negocjacyjne. Komisja Europejska ujawniła, że zgodnie z jej oczekiwaniami, a także oczekiwaniami wielu państw członkowskich, przyszłe fundusze UE powinny wspierać budowę gospodarki niskowęglowej. Polska, jako kraj szczególnie zależny od węgla, na takim rozwiązaniu może zyskać;

– stworzenie krajowej mapy drogowej 2050. Podstawę racjonalnego stanowiska Polski powinno stanowić szerokie studium makroekonomiczne, społeczne i gospodarcze prezentujące możliwości osiągania ambitnych celów polityki klimatycznej. Punktem wyjścia studium byłyby ograniczenia środowiskowe rozwoju – w tym maksymalny poziom emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z którym zostałyby opracowane scenariusze dojścia do przyjętego celu. Jeśli osiągnięcie pożądanej redukcji emisji nie byłoby możliwe społecznie, gospodarczo lub ekonomicznie – co wykazałaby polska mapa drogowa 2050 –należałoby rozważyć zmianę przyjętego poziomu redukcji i/lub podjęcie działań kompensacyjnych poza granicami Polski. Tak opracowana analiza mogłaby stać się dobrą płaszczyzną porozumienia Polski z innymi krajami członkowskimi UE co do działań europejskich na rzecz ochrony klimatu;

– odbudowanie zaufania rząd – partnerzy społeczni. Pasywna polityka klimatyczna, krytyka europejskiej polityki klimatycznej, niejasne przesłanki decyzji o budowie energetyki jądrowej, brak próby wyjaśnienia POE podstaw polskiego stanowiska – wszystko to podważyło zaufanie strony społecznej do działań rządu polskiego. Tymczasem bezpardonowa krytyka stanowiska rządowego przez POE, także w Brukseli i na forum konferencji stron UNFCCC, spowodowała jeszcze silniejsze zamknięcie się instytucji publicznych na propozycje organizacji ekologicznych. Brak zaufania sprawia, że POE traktuje propozycje rządowe jako nierzetelne i niewiarygodne. Poza granice Polski dociera sprzeczny przekaz – inny ze strony czynników oficjalnych, inny ze strony społecznej. Konieczne jest odbudowanie tego zaufania. Będzie to możliwe zapewne dopiero wówczas, gdy zostaną spełnione pierwsze trzy warunki.

Polska jest krajem sukcesu. Umiejętne rozwiązywanie problemów ekonomicznych będących skutkiem pierwszego i obecnego kryzysu finansowego budzi na świecie szacunek. Z uznaniem postrzegana jest stabilność polityczna państwa i cierpliwość społeczeństwa do zmagania się z kolejnymi transformacjami. Tworzy to warunki, aby nasz kraj wszedł do grupy państw współpodejmujących najważniejsze, globalne decyzje i był rzeczywistym liderem regionu. Jednakże musiałby w większym niż dotychczas stopniu przyjąć na siebie zobowiązania wynikające z konieczności zapewnienia takich kierunków rozwoju, które nie będą zagrażać mniej rozwiniętym krajom świata i nie utrudnią tego rozwoju przyszłym pokoleniom. Kiedy zrozumiemy te wyzwania i zdołamy im sprostać, Polska stanie się prawdziwym liderem.

---

[17] Praca zbiorowa, *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, KPRM, Warszawa 2009.

Ernest Wyciszkiewicz

Dylematy dyplomacji klimatycznej Unii Europejskiej. Między ochroną klimatu a dążeniem do przywództwa

Polityka klimatyczna jest jedną z niewielu dziedzin, w których Unia Europejska otwarcie aspiruje do odgrywania przywódczej roli na świecie. Słowa próbuje zamienić w czyny poprzez forsowanie ambitnych planów redukcji emisji gazów cieplarnianych. W lutym 2011 r. Rada Europejska potwierdziła cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 80–95% w porównaniu z rokiem 1990, a w marcu Komisja Europejska nakreśliła plan budowy niskoemisyjnej gospodarki. Komisja odważnie projektuje pożądaną przyszłość, choć tak odległe wizje nie wzbudzają dziś zaufania. Podobnie jak nikt nie przewidział skali turbulencji na rynkach finansowych i energetycznych w ostatnich latach, nikt nie jest w stanie miarodajnie zarysować rozwoju międzynarodowych negocjacji klimatycznych. W warunkach wysokiej niepewności i rosnących obaw przed drugą falą kryzysu gospodarczego skuteczna polityka oddziaływania na innych staje się jeszcze trudniejsza.

W ciągu ostatnich lat Unia Europejska włożyła mnóstwo wysiłku i kapitału politycznego w nakłonienie innych ważnych graczy do pójścia za jej przykładem. Konferencja stron w Kopenhadze w grudniu 2009 r. (COP15), która miała być dowodem na unijną skuteczność, zakończyła się jednak bolesnym prestiżowym ciosem, gdy w najważniejszym momencie – spotkaniu przywódców USA, Indii, Chin, RPA i Brazylii – „przy stole" nie było przedstawiciela Unii Europejskiej. Podczas kolejnej konferencji w Cancun, gdy oczekiwania raczej studzono, niż rozbudzano, udało się nakłonić większość poważnych emitentów do zadeklarowania wewnętrznych celów redukcyjnych i sprowadzić porozumienie kopenhaskie do procesu rozmów w ramach ONZ.

Unia Europejska długo szukała dla siebie niszy, w której mogłaby realizować globalne aspiracje. W zdominowanej przez państwa unijnej polityce zagranicznej rządzi reguła najmniejszego wspólnego mianownika, która utrudnia szeroko zakrojone działania na arenie międzynarodowej. Toteż wybór musiał dotyczyć dziedziny już w dużej mierze uwspólnotowionej, żeby głos na zewnątrz w imieniu Unii mogły zabierać instytucje ponadnarodowe. Komisja Europejska, poparta przez państwa członkowskie, postawiła na politykę klimatyczną. Sprawa redukcji emisji i budowy niskoemisyjnej gospodarki połączyła interesy wielu państw UE – rozwijających sektor odnawialnych źródeł energii Niemiec, Danii czy Hiszpanii, zainteresowanej źródłami odnawialnymi Wielkiej Brytanii i przywiązanych do idei zrównoważonego rozwoju Szwecji czy Finlandii. Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym nabrało charakteru komercyjnego, zostało uznane za ważny instrument wzmacniania konkurencyjności UE wobec innych podmiotów. Łącząca misję z interesami ochrona klimatu stała się swoistą *idée fixe* w UE.

Kryzys gospodarczy niewątpliwie osłabił determinację w działaniach wymagających poważnych wydatków. Z powodu obaw o przyszłość strefy euro głosy, że kryzys jest właśnie szansą na jakościową zmianę w działaniach klimatycznych Unii, brzmią fałszywie, jakby były oderwane od rzeczywistości. Sytuacja przed COP17 w Durbanie jest znacznie bardziej skomplikowana niż wcześniej. Warto się zatem zastanowić nad skutecznością unijnych działań klimatycznych na forum międzynarodowym, zarówno realizacji idei przywództwa, jak i rzeczywistym postępom w działaniach na rzecz globalnych redukcji emisji i budowy systemu post-Kioto.

Metoda

Przywództwo można rozumieć jako zdolność do wpływania na zachowania innych różnymi metodami, zwykle kombinacją zachęt i sankcji. Unijne zachęty z reguły jednak nie wyglądały na zbyt atrakcyjne, a sankcje na nadmiernie dokuczliwe. Niemniej zanotowana

w ostatnich dwóch latach modyfikacja stanowisk niektórych podmiotów wskazuje, że UE dysponuje pewnym, acz ograniczonym, potencjałem oddziaływania. Przywództwo modelowe, obrane przez UE, polega na dawaniu przykładu w nadziei, że inni podążą tym samym tropem. Wreszcie, można na przywództwo patrzeć pod kątem kontroli nad procesem definiowania problemów i sposobów ich rozwiązania, czyli jako zdominowanie porządku rozmów. W tym wymiarze Unia straciła na znaczeniu, ponieważ wiele poważnych dyskusji przeniosło się z poziomu ONZ na poziom relacji dwustronnych.

Przywódca musi dbać o wiarygodność. Unia wybrała metodę dobrowolnego wyznaczania sobie ambitnych celów redukcyjnych, toteż na tle powściągliwych innych graczy faktycznie zaczęła się wyróżniać. Jednostronne zobowiązanie się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r., bez względu na przebieg globalnych negocjacji, oraz zapowiedź podwyższenia pułapu do 30%, pod warunkiem że inni złożą porównywalne zobowiązania, miały uczynić z UE lidera rokowań prowadzonych pod egidą ONZ. Generał swoimi czynami miał porwać innych do boju, ale jak się okazało, pozostał bez armii.

W komunikacie Komisji Europejskiej ze stycznia 2007 r. można przeczytać, że „UE musi przedsięwziąć niezbędne wewnętrzne środki i przewodzić na arenie międzynarodowej w celu zagwarantowania, że wzrost średniej globalnej temperatury nie przekracza poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia o więcej niż 2°C"[18]. Kilka miesięcy później Rada Europejska, czyli państwa członkowskie, zaaprobowała cele wyznaczone przez KE. Gdy na COP13 na Bali (grudzień 2007 r.) Unii udało się wypracować Bali Action Plan, czyli plan negocjacji przyszłego porozumienia klimatycznego, wydawało się, że idea przywództwa nabiera realnych kształtów. Unia zaczęła oficjalnie ogłaszać swoje przywództwo w międzynarodowej walce ze zmianami klimatycznymi, najpierw w komunikacie KE ze stycznia 2008 r., wyznaczającym cele unijnej polityki klimatycznej ujęte w znaną formułę 20–20–20[19], a następnie w wielu wnioskach końcowych z posiedzeń Rady UE. Poza chęcią zaspokojenia globalnych aspiracji KE upatrywała w tym procesie szansę na głęboką transformację europejskiej gospodarki. Ponadto UE podniosła zmiany klimatyczne do rangi jednego z najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego[20].

Poważnym testem unijnych zdolności przywódczych miał być COP15 w Kopenhadze, gdzie planowano osiągnięcie światowego porozumienia. Pierwotne cele, jakie wyznaczyła sobie UE, były bardzo ambitne. Unia oczekiwała prawnie wiążącego porozumienia w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych, zawartego przez Stany Zjednoczone oraz największe kraje uprzemysłowione, czyli tych głównych emitentów, którzy nie byli dotąd objęci międzynarodowymi zobowiązaniami redukcyjnymi[21]. Okazało się jednak, że przywódcze aspiracje bazujące tylko na ambitnych jednostronnych zobowiązaniach nie wystarczyły do zbudowania trwałych sojuszy. Unia w zbyt małym stopniu brała pod uwagę możliwości redukcyjne innych państw, jej oczekiwania wobec nich były nadmierne. W przypadku USA wolę administracji prezydenckiej potraktowała jako zapowiedź wiążących zobowiązań, zapominając o roli władzy ustawodawczej. Tymczasem w amerykańskich kalkulacjach politycznych musiały wziąć górę cele wewnętrzne nad międzynarodowymi, zwłaszcza w obliczu trwającego kryzysu gospodarczego. Ostatecznie USA wybrały taktyczne zbliżenie z Chinami zamiast strategicznego związku z UE.

---

[18] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej*, KOM(2007)2, Bruksela, 10.01.2007.

[19] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 20 20 by 2020 – Europe's climate change opportunity, Brussels, 23.01.2008, COM(2008)30 Final.

[20] *Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08, 14.03.2008.

[21] Council Conclusions on EU position for the Copenhagen Climate Conference (7–18 December 2009), 968th Environment Council meeting Luxembourg, 21.10.2009, www.consilium.europa.eu.

Należy jednak pamiętać, że międzynarodowe negocjacje klimatyczne nabierały rozpędu właśnie dzięki aktywności Unii, a większość propozycji innych podmiotów była pośrednią odpowiedzią na unijne postulaty. Problem polegał na tym, że UE nieprecyzyjnie i nierealistycznie je określiła. Gdy Chiny w zasadzie sprostały europejskim oczekiwaniom przez złożenie deklaracji redukcyjnych, UE oficjalnie wyraziła zadowolenie, ale w toku rozmów naciskała na więcej. Unia nie doceniła, że o wyborach USA, Chin, Indii czy Brazylii będą decydować uwarunkowania i preferencje wewnętrzne. Według tych państw negocjacje międzynarodowe miały doprowadzić do takich rozwiązań, które chroniąc klimat, nie wyrządzą szkód gospodarczych. Natomiast według UE rokowania służyły budowie globalnej architektury, która odpowiadałaby przyjętym wcześniej wzorcom polityki klimatycznej.

Ubolewając nad politycznymi niepowodzeniami UE, należy jednak zauważyć, że unijna pryncypialność dała pewne efekty. Nieustanne naciski UE sprawiły, że nie wypadało przyjechać na Konferencję Stron bez własnych propozycji, stąd też w ostatnich dwóch latach wszyscy najważniejsi emitenci gazów cieplarnianych przedstawili własne deklaracje redukcyjne. Długotrwałe oddziaływanie Unii i państw członkowskich podczas wielu spotkań dwustronnych i wielostronnych przygotowało grunt pod zmianę stanowisk. Okazało się, że o ile Unia Europejska nie jest zdolna politycznie przewodzić globalnym negocjacjom klimatycznym, o tyle może jednak być główną siłą napędową tego procesu. Bez Unii prawdopodobnie nie udałoby się osiągnąć niczego, brakowałoby bowiem pozytywnego punktu odniesienia. Unia zderza się po prostu z rzeczywistością stosunków międzynarodowych, gdzie o wiele łatwiej przychodzi blokować pewne procesy, aniżeli występować z niosącą ryzyko porażki inicjatywą.

Dyplomacja klimatyczna ofiarą wewnętrznych sporów?

Niektórzy wskazują, że na niepowodzenie unijnego przywództwa w globalnych negocjacjach klimatycznych wpłynął też w pewnej mierze brak spójności wewnętrznej UE wynikający z odmiennych interesów poszczególnych państw członkowskich. I jest w tym źdźbło prawdy, strukturalna złożoność UE bowiem często utrudnia podejmowanie szybkich decyzji w reakcji na działania innych. Zasiadając za negocjacyjnym stołem, przedstawiciel UE dysponuje wprawdzie zdobytym w trudzie mandatem, który jest atutem w rozmowach toczących się w wolnym tempie, ale staje się ciasnym gorsetem, gdy istnieje potrzeba podjęcia szybkiej decyzji. Wówczas negocjator unijny musi przegrać, ponieważ jest skazany na uważne wysłuchanie płynących z dwudziestu siedmiu stolic głosów, o których trudno powiedzieć, że tworzą harmonię dźwięków.

Państwa bogatsze, które zdążyły „wyeksportować" znaczną część energochłonnego przemysłu i rozwinąć „zieloną gospodarkę" (Niemcy, Dania, Belgia, Francja), opowiadały się za ambitniejszą polityką klimatyczną. Z kolei nowi członkowie zaczęli dostrzegać w działaniach bardziej zamożnych partnerów zagrożenie dla swoich celów rozwojowych. Niemniej jednak problemem staje się przede wszystkim sposób, w jaki unijne działania są interpretowane przez innych partnerów. Mając na uwadze wewnętrzne zróżnicowanie UE, osiągnięty kompromis powinien przecież działać na rzecz umacniania europejskiej wiarygodności. Sprzeczne oceny wpływu czynników wewnętrznych na skuteczność dyplomacji klimatycznej UE mogą wynikać ze zbyt słabego akcentowania przez UE wysiłków, jakie są podejmowane przez państwa członkowskie. Świat widzi w UE jedną całość, KE chciałaby widzieć w niej jedną całość, podczas gdy w rzeczywistości jest ona tworem heterogenicznym. Przecież podziały rysujące się na forum globalnym były po części lustrzanym odbiciem tych wewnątrz UE. Uogólniając, uczestnicy globalnych rokowań albo widzą w polityce klimatycznej szansę na szybszy rozwój, albo dostrzegają koszty grożące zahamowaniem rozwoju. Cały czas tli się z lekka uśpiony konflikt między krajami „starej" i „nowej" UE z powodu podwyższania celu redukcyjnego i podziału zobowiązań między państwa członkowskie.

Dyplomacja klimatyczna po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nabiera nowego charakteru ze względu na zmiany instytucjonalne. W KE powołano odrębną dyrekcję do spraw polityki klimatycznej (DG Climate Action), symbolicznie potwierdzając wagę kwestii klimatycznych dla UE. Powołano wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jednocześnie piastującego urząd wiceprzewodniczącego KE oraz szefa rodzącej się Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Trudno jednakże stwierdzić, jakie miejsce w portfolio tworzącej się unijnej dyplomacji zajmują kwestie klimatyczne. Na razie z powodu kompetencyjnych niejasności sprawia to wrażenie swoistej szarej strefy. W Cancun nierzadkie były spory o reprezentację zewnętrzną, o przewodnictwo między Komisją a prezydencją, stanowiące odzwierciedlenie tarć narodowych i instytucjonalnych. Nie brak głosów, że unijna dyplomacja klimatyczna jest wciąż ułudą, a prawdziwą dyplomację prowadzą poszczególne kraje – Wielka Brytania, Niemcy, Francja, posiadające interesy nie zawsze w pełni zbieżne z wizją KE.

Jak pozyskać zwolenników?

Działania klimatyczne UE wobec wielu partnerów w dużej mierze wynikały z przekonania, że wystarczy zjednać USA, aby wskutek efektu domina zmieniły się stanowiska innych głównych emitentów (Japonii, Australii, Chin, Indii i Brazylii). Celem unijnej aktywności podczas rund negocjacyjnych była też próba rozbicia grupy G77/Chiny. Unia wyodrębniła z niej kategorię „najbardziej zaawansowanych gospodarek rozwijających się" z udziałem m.in. Chin, Indii czy Brazylii, wskazując, że powinny one ponosić większe obciążenia w związku z ich potencjałem gospodarczym i rosnącą odpowiedzialnością za emisje. Skądinąd słuszny postulat nie został jednak poparty właściwymi działaniami pozytywnymi ani wobec najbogatszych, ani wobec najuboższych krajów rozwijających się. Unijne próby spolaryzowania G77 zakończyły się w Kopenhadze fiaskiem. Zabrakło działań na rzecz budowania porozumienia z państwami najsłabiej rozwiniętymi i najbardziej narażonymi na skutki zmian klimatu (najbiedniejszymi krajami Afryki, Azji i Oceanii skupionymi w koalicji państw wyspiarskich AOSIS, czy grupie krajów najsłabiej rozwiniętych). Unia zlekceważyła ich siłę głosu i znaczny potencjał destruktywny, który ujawnia się zwłaszcza na forum ONZ, gdzie wymagany jest konsensus. W rezultacie państwa UE, mimo że oferowały najbardziej ambitne cele redukcyjne i największą pomoc, były krytykowane za zbyt niski poziom ambicji. Wskutek tak prowadzonej dyplomacji klimatycznej Unia Europejska z jednej strony stała się rzeczywistym liderem w wielkości zobowiązań redukcyjnych, z drugiej – pozostała osamotnionym i samozwańczym przywódcą innych. Jednak z czasem podkreślanie przez UE, że Chiny i Indie należą do nieco innej kategorii aniżeli większość państw rozwijających się, przyniosło efekty w postaci rosnącego krytycyzmu tych państw wobec dotychczasowych protektorów. Między dyplomacją klimatyczną UE a modyfikacją polityki niektórych państw rozwijających się istnieje korelacja. Przełamywanie spetryfikowanych w protokole z Kioto podziałów jest częściowo zasługą Unii, choć do sukcesu droga jeszcze daleka.

Bezkompromisowość Unii okazała się błędem w sytuacji głębokiej asymetrii możliwości i oczekiwań innych podmiotów. Dla UE redukcja emisji to zadanie stosunkowo łatwe i tanie w porównaniu z kosztami, jakie musiałyby ponieść kraje rozwijające się. Europejskie emisje już zostały w dużej mierze „wyeksportowane" do Chin i Azji Południowo-Wschodniej (*emissions outsourcing*), dokąd przenoszą się branże produkcyjne, w tym wysokoemisyjne. Nic dziwnego, że pojawia się pytanie, dlaczego za CO_2 emitowany przez chińskie fabryki ma płacić tylko państwo gospodarz, skoro wytworzone towary konsumowane są na rynkach państw rozwiniętych, w tym UE.

Przyciągnięcie sojuszników wymaga atrakcyjnej oferty i zaakceptowania pewnych strat w imię długofalowych korzyści. Inaczej odnosi się wrażenie, że za fasadą deklarowanego przez UE globalnego przywództwa kryją się partykularne interesy niektórych państw. UE

skoncentrowała się na odgrywaniu roli lidera, zapominając, że musi pozyskać sojuszników akceptujących taki podział pracy. Tymczasem brak jest politycznej woli wykonania istotnych transferów technologii i środków finansowych. Nic w tym dziwnego, chodzi bowiem z reguły o kraje, z którymi UE będzie coraz intensywniej konkurować na międzynarodowych rynkach. Z jakiego powodu Unia miałaby dobrowolnie zrzekać się przewagi konkurencyjnej nad Chinami czy Indiami w pewnych dziedzinach, tym bardziej że potencjalnym adresatom tych środków chodzi w głównej mierze o korzyści gospodarcze, a nie o ochronę klimatu?

ONZ albo śmierć?

Obrady na forum ONZ często dają się porównać do kakofonii, z głosów tych nie wyłania się żaden porządek. Prowadzenie bowiem efektywnych negocjacji z udziałem niemal dwustu państw jest dość karkołomnym zadaniem. Ponieważ dla wielu państw takie spotkanie jest jedyną (poza doroczną sesją Zgromadzenia Ogólnego NZ) okazją do zamanifestowania swoich interesów, częstokroć pod hasłami ochrony klimatu dochodzi do politycznych manifestacji, w tym otwartych ataków na inne państwa, zwłaszcza kraje rozwinięte. Prowadzone na oczach tysięcy dziennikarzy z całego świata rokowania stają się medialnym spektaklem, co oczywiście negatywnie wpływa na ich przebieg. Nic dziwnego, że ostatecznie losy porozumienia spoczywają w rękach polityków, szefów rządów i głów państw, którzy przybywają na ostatnie dni COP, by obradować w ramach tzw. segmentu wysokiego szczebla.

O ile łatwo jest przecież poddać krytyce mechanizmy rządzące rozmowami pod egidą ONZ, o tyle trudniej zaproponować inne, lepsze rozwiązania instytucjonalne. Pojawiające się wielokrotnie w dyskusjach Światowa Organizacja Handlu, G20 czy Major Economies Forum nie zyskały i nie zyskają poparcia krajów rozwijających się, zwłaszcza – co zresztą zrozumiałe – tych, które zmagają się z problemem coraz trudniejszej adaptacji do zachodzących zmian klimatycznych. Kierując się celem redukcji emisji, stolik rozmów powinien zostać zawężony do około dwudziestu krajów odpowiadających za ponad 80% emisji gazów cieplarnianych. Negocjacje jednak już dawno przestały dotyczyć przeciwdziałania zmianom klimatycznym, przeobraziwszy się w rozmowy o nowym ładzie gospodarczym. Nic dziwnego, że wszyscy chcą w nich uczestniczyć, nawet jeśli mają świadomość znikomego oddziaływania. Słowem, zastąpienie ONZ jest nierealne, natomiast niewykluczone jest przeniesienie dyskusji o redukcjach emisji do porządku obrad innych instytucji w większym niż do tej pory stopniu.

Konferencje Klimatyczne w Kopenhadze i Cancun oznaczają erozję podejścia odgórnego, w którym zgodnie z filozofią działania UE najpierw wyznacza się ambitne globalne cele, a potem rozważa instrumenty i możliwości ich osiągnięcia. Pozostali aktorzy zmierzają w kierunki podejścia elastycznego, w którym kraje samodzielnie określają swoje możliwości redukcyjne. Nadal wysoka jest niechęć do samoograniczania swobody politycznego manewru wielostronnymi porozumieniami. Symptomatyczne jest na przykład odrzucanie się podczas debat klimatycznych, zwłaszcza przez Chiny i państwa rozwijające się, globalnych środków monitorowania, weryfikacji i raportowania działań związanych z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych oraz przepływu środków w ramach funduszy klimatycznych, powołując się na zasadę naruszania suwerenności.

Przebieg negocjacji klimatycznych prowadzonych w ostatnich latach pozwala na kilka szerszych obserwacji. Paradoksalnie, Chiny i USA (wspierane przez Indie i Brazylię), główni hamulcowi rozmów o redukcjach emisji, znalazły się *de facto* najważniejszymi stronami negocjacji. Poza taktycznym amerykańsko-chińskim tandemem warto zwrócić uwagę na grupę BASIC (Brazylia, RPA, Indie, Chiny), skupiającą cztery kraje o najszybciej rosnących emisjach. W odpowiedzi na coraz silniejszą presję ze strony UE, ale też sekretariatu UNFCCC, państwa te uznały za zbyt ryzykowne działanie w pojedynkę i zdecydowały się na ściślejszą współpracę przed COP15. Zważywszy na coraz większe znaczenie *emerging markets* dla światowego ładu gospodarczego, pojawia się pytanie, czy państwa te będą próbowały działać kolektywnie również na innych forach, na przykład G20. Zasadniczym problemem dla grupy jest ciężar

polityczny i gospodarczy Chin, dominujących w tym układzie. Powodzenie działań tej nieformalnej grupy będzie prawdopodobnie zależeć od chińskiej zdolności do samoograniczenia własnych ambicji, inaczej powstaną silne tendencje odśrodkowe, które będą podsycane przez inne podmioty (USA, UE).

Grupa BASIC aktywizuje się przed kolejnymi etapami negocjacji, świadoma, że może więcej osiągnąć jako jeden blok. Paradoksalnie jednak jej zaistnienie może z czasem służyć UE, w szczególności jej dążeniom do obalenia mitu o wspólnych interesach państw grupy G77. BASIC jest instytucjonalnym potwierdzeniem słuszności tezy, że w toku negocjacji klimatycznych pojawiła się grupa państw wymykająca się podziałom z protokołu z Kioto. BASIC, domagająca się przedłużenia przez państwa zachodnie filozofii przyświecającej działaniom z Kioto, swoim istnieniem dowodzi dysfunkcjonalności proponowanego podejścia.

Unia chciałaby jednego, wszechstronnego wiążącego porozumienia, które zawierałoby zobowiązania wszystkich stron. Tymczasem kraje rozwijające się widzą w takim podejściu odstąpienie od zasady „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności". Obie strony okopały się na pozycjach i z trudem nawiązują porozumienie. W ostatnich latach wyłoniła się grupa państw zmęczonych tym stanem rzeczy, widzących szanse na poprawę swojego statusu dzięki wykorzystaniu podwójnej roli – kraju *de facto* rozwiniętego i uprzemysłowionego, a jednocześnie z mocy klasyfikacji ONZ kraju rozwijającego się, a więc spoza Aneksu 1. Mowa o takich państwach jak Meksyk czy Korea Południowa, posiadających legitymację do odgrywania roli pośredników. W nich właśnie UE powinna upatrywać partnerów do pozyskiwania szerszego poparcia wśród świata rozwijającego się, bez którego realizacja polityki klimatycznej w skali globalnej jest mrzonką.

Wnioski

W dyskusjach nad rolą UE w negocjacjach klimatycznych coraz częściej pojawia się pytanie, czy chodzi obecnie o ochronę klimatu, czy jedynie o podtrzymanie dynamiki procesu, czyli kontynuowanie rozmów dla samych rozmów z obawy przed ryzykiem zawalenia się całej architektury klimatycznej. Nawet Unia Europejska stopniowo ogranicza swoje oczekiwania, których rozbudzenie przed konferencją w Kopenhadze doprowadziło do wizerunkowej katastrofy i politycznej porażki. W istocie jednak już podpisany bez UE Copenhagen Accord zawierał europejskie sugestie, że wystarczy zawarcie politycznej deklaracji, byle miałaby ona jak największą wartość operacyjną, czyli nakłaniała jak największą liczbę niechętnych emitentów do podjęcia określonych zobowiązań.

W Kopenhadze UE – gospodarz szczytu – oblała test przywództwa, wykluczona z grona podmiotów decydujących o ostatecznym rozstrzygnięciu. Dość fantasmagoryczna idea globalnego przywództwa poniosła porażkę. W kolejnych miesiącach, zarówno przed Cancun, jak i Durbanem, Unia zrobiła kilka kroków wstecz, koncentrując się na działaniach wewnętrznych i nakłaniając partnerów do stopniowego pogłębiania deklaracji. W tym sensie kopenhaska lekcja miała korzystny wpływ na działania UE, która na etapie planowania zaczęła w większym stopniu konfrontować oczekiwania z realiami. Ochota do zwiększenia wielkości jednostronnych zobowiązań redukcyjnych z 20% do 30% w 2020 r. wciąż jeszcze pojawia się w europejskim dyskursie, ale przyjęte w październiku 2011 r. stanowisko na konferencję w Durbanie podtrzymuje wersję zwiększania wysiłków pod warunkiem podjęcia porównywalnych działań przez inne państwa rozwinięte i złożenia odpowiednich deklaracji przez państwa rozwijające się[22].

[22] Preparations for the 17th session of the Conference of the Parties (COP 17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 7th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 7) (Durban, South Africa, 28 November – 9 December 2011), Council conclusions, Luxembourg, 10 October 2011.

Po kopenhaskim zderzeniu aspiracji z realiami i relatywnym sukcesie polityki drobnych kroków w Cancun Unia powinna zmienić metodę, nie rezygnując z celu działań. Przeświadczenie, że tylko osiągnięcie założonych celów wewnętrznych pociągnie innych, grzeszy naiwnością, bo potencjalni wyznawcy ze świata rozwijającego się potrzebują nie przewodnika, ale czytelnej analizy kosztów i korzyści. Pryncypialna UE będzie im służyć za laboratorium, swoisty poligon doświadczalny, pozwalający na badanie skutków restrykcyjnej polityki klimatycznej w czasie rzeczywistym na żywym organizmie. Maksymalizm należy zastąpić realizmem. Nie brak oczywiście głosów, że takie podejście niewiele ma wspólnego z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym, a jest jedynie kupowaniem czasu. Bez względu na unijne podejście najważniejsze rozmowy toczą się w rozmaitych formatach dwustronnych, w których częstokroć brakuje Europy.

Unia nie powinna podejmować kuszącej próby rozbicia chińsko-amerykańskiego taktycznego sojuszu klimatycznego. Podobnie kontynuacja polityki opartej na wierze, że inni w końcu pójdą za przykładem ambitnych europejskich celów, tylko pogłębi osamotnienie i wrażenie bezradności. Unia powinna uelastycznić swoje stanowisko, żeby odpowiadało realiom politycznym, w tym bardzo złożonym i zróżnicowanym uwarunkowaniom wewnętrznym, determinującym stanowiska większości uczestników rozmów. UE powinna też bacznie przyglądać się innym forom współpracy wielostronnej, na których omawiane są zagadnienia klimatyczne, bo coraz wyraźniej widać wady modelu oenzetowskiego, jak choćby konieczność osiągnięcia kompromisu między prawie dwustu państwami, mimo że ledwie dwadzieścia może mieć realny wpływ na ograniczenie emisji CO_2.

W istocie zasadnicze pytanie brzmi, czy UE ma odpowiednie zdolności do przewodzenia i czy uzyskała odpowiedni poziom wiarygodności zdaniem innych partnerów. Czy działania UE są uznawane za egoistyczne dążenie do realizacji partykularnych interesów, czy też za rzeczywiste dążenie do dobra wspólnego? Dyplomacja klimatyczna czerpiąca siłę wyłącznie z podjętych jednostronnie zobowiązań okazała się nieskuteczna. Kwestie klimatyczne z domeny ministrów środowiska weszły na stałe w pole zainteresowania i działania ministrów finansów, gospodarki czy spraw zagranicznych. W takich warunkach dyplomacja klimatyczna staje się zadaniem wielce złożonym, wymagającym bardzo dobrej koordynacji na wielu szczeblach, ciągłej komunikacji między państwami członkowskimi a unijnymi instytucjami, wypracowania *modus operandi* w ramach instytucji, którym nieobca jest rywalizacja o biurokratyczno-administracyjne wpływy, wreszcie znalezienia kompromisu między interesami narodowymi, a następnie przełożenia go na język zrozumiały i akceptowany przez partnerów spoza UE.

Artur Gradziuk

Finansowe implikacje globalnych negocjacji klimatycznych

Globalne negocjacje klimatyczne koncentrują się przede wszystkim na wyznaczeniu takich celów w redukcji emisji gazów cieplarnianych, które uniemożliwią wzrost średniej globalnej temperatury powyżej poziomu ustalonego przez zespół naukowców, a ostatnio również polityków. Niektóre państwa, również Unia Europejska, wyznaczyły sobie własne cele redukcyjne lub uzależniają je od podjęcia porównywalnych zobowiązań przez inne państwa. Natomiast podstawowym zadaniem jest znalezienie odpowiedzi na pytania, czy określone cele są z technicznego i ekonomicznego punktu widzenia osiągalne, jakich środków finansowych będzie to wymagało oraz z jakich źródeł te środki będą pochodzić. Okazuje się, że odpowiedź na każde z tych pytań nie jest łatwa. W perspektywie czasowej do 2050 r. jest zbyt wiele niewiadomych, aby precyzyjnie odpowiedzieć, jakie technologie sprzyjające ochronie klimatu będą w przyszłości dostępne, jakie będą koszty ich instalacji oraz skąd wziąć pieniądze na działania ograniczające emisję gazów cieplarnianych i adaptację do zmian klimatu.

Według obecnych prognoz dla ograniczenia wzrostu globalnej temperatury konieczne będą ogromne inwestycje, lecz oszacowanie ich wielkości dla określonych celów redukcyjnych jest zadaniem niezwykle trudnym. Niniejszy artykuł jest próbą przybliżenia, jakiej wielkości środki finansowe należy brać pod uwagę w różnego typu działaniach mitygacyjnych i adaptacyjnych, które są rozważane w trakcie negocjacji na forum Ramowej Konwencji NZ w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC) oraz jakie są potencjalne źródła tych środków.

Negocjacje nad przyszłym porozumieniem klimatycznym

Celem rozpoczętych podczas COP13 na Bali w grudniu 2007 r. globalnych negocjacji klimatycznych nad przyszłym porozumieniem klimatycznym jest uzgodnienie długofalowej wizji wspólnych działań (do 2050 r.) i podpisanie wiążącego porozumienia w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych po zakończeniu pierwszego okresu zobowiązań protokołu z Kioto (2012 r.). Negocjacje toczą się w ramach dwóch grup roboczych. W pierwszej, strony UNFCCC prowadzą negocjacje dotyczące mitygacji (czyli działań obniżających ryzyko wystąpienia groźnych zmian klimatu), adaptacji, mechanizmów finansowania i transferu technologii. W drugiej grupie strony protokołu z Kioto mają uzgodnić nowe zobowiązania redukcyjne na okres po 2012 r. oraz mechanizmy sprzyjające ich realizacji.

W kwestii mitygacji negocjacje dotyczą przede wszystkim zobowiązań redukcyjnych w długim (2050 r.) i średnim okresie (2020 r.). Zgodnie z zaleceniami Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu (IPCC) w celu stabilizacji wzrostu średniej globalnej temperatury na poziomie 2°–2,4°C w stosunku do okresu preindustrialnego niezbędna jest redukcja emisji gazów cieplarnianych o ok. 50%[23]. Kwestia uzgodnień dotyczących długookresowych celów redukcyjnych pozostaje jednym z najtrudniejszych zagadnień negocjacyjnych. Dotychczasowe opinie głównych stron negocjacji nie przekładają się na wiążące zobowiązania. Podczas dyskusji rozważane jest przyjęcie przez kraje rozwinięte celu na poziomie 85% ograniczenia emisji w stosunku do 1990 r., natomiast głównym problemem jest przyjęcie jakichkolwiek deklaracji w tym zakresie ze strony największych emitentów wśród krajów rozwijających się. Postęp w negocjacjach nastąpił natomiast w odniesieniu do celów średniookresowych. Po konferencji COP-15 w Kopenhadze państwa przedstawiły swoje cele i plany redukcyjne do

[23] Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (red.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York 2007, s. 173.

2020 r., aczkolwiek wciąż nie mają one charakteru prawnie wiążącego i cechuje je duża asymetria między poszczególnymi państwami (tabele 1 i 2).

Tabela 1. Zobowiązania redukcyjne – strony Aneksu I

Kraj	**Poziom redukcji emisji do 2020 r.**	**Rok bazowy**
Australia	5–15–25%	2000
Kanada	17%	2005
UE	20–30%	1990
Japonia	25%	1990
Kazachstan	15%	1992
Nowa Zelandia	10–20%	1990
Norwegia	30–40%	1990
Rosja	15–25%	1990
Szwajcaria	20–30%	1990
Ukraina	20%	1990
USA	17%	2005

Źródło: UNFCCC

Tabela 2. Zobowiązania redukcyjne – kraje spoza Aneksu I

Kraj	Poziom redukcji emisji do 2020 r.	Rok bazowy
Brazylia	36–39%	BAU
Chile	20%	BAU
Chiny	40–45% na jednostkę PKB	2005
Indie	20–25% na jednostkę PKB	2005
Indonezja	26%	
Izrael	20%	BAU
Meksyk	30%	BAU
Rep. Korei	30%	BAU
RPA	34%	BAU

Źródło: UNFCCC

Zrównoważony pakiet decyzji przyjęty podczas COP16 w Cancun w grudniu 2010 roku świadczy o postępie negocjacji dotyczących mitygacji. Postanowiono m.in. zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do poziomu gwarantującego ograniczenie wzrostu temperatury do nie więcej niż o 2°C do 2050 r., przyjąć rok 1990 jako bazowy dla celów redukcyjnych, ustanowiono zasady raportowania o osiąganiu celów redukcyjnych, postanowiono stworzyć międzynarodowy proces weryfikacji redukcji emisji GHG, przedłużono możliwość stosowania mechanizmów elastycznych protokołu z Kioto po 2012 r. i wzmocnienie realizacji

mechanizmu CDM w krajach, w których dotychczas realizowanych było niewiele takich projektów. Pomimo postępu w negocjacjach największym problemem pozostaje to, że deklarowane cele redukcyjne poszczególnych krajów nie gwarantują ograniczenia globalnego poziomu emisji w stopniu, który byłby zgodny z zaleceniami IPCC ograniczenia wzrostu globalnej temperatury do nie więcej niż o 2°C. Przed konferencją COP17 w Durbanie do ustalenia pozostają takie zagadnienia, jak: ocena celów redukcyjnych do 2020 r., wyznaczenie celów redukcyjnych do 2050 r., szczegółowe zasady dotyczące monitoringu, raportowania i weryfikacji (MRV) oraz stworzenie dodatkowego mechanizmu ułatwiającego podejmowanie działań mitygacyjnych. Główną przyczyną trudności w negocjacjach jest świadomość potencjalnych kosztów wykonania zobowiązań redukcyjnych. Szczególnym przypadkiem są plany krajów rozwijających się, które podjęcie dodatkowych działań łagodzących na poziomie krajowym warunkują odpowiednim wsparciem finansowym i technicznym. W przypadku państw uprzemysłowionych realizacja celów redukcyjnych będzie się wiązała z poniesieniem ogromnych kosztów inwestycji wewnętrznych (przy wciąż nie w pełni określonych źródłach finansowania), jak również wsparciem finansowym działań mitygacyjnych w krajach rozwijających się.

Jeśli chodzi o kwestę adaptacji do zmian klimatu, podczas COP16 przyjęto Cancun Adaptation Framework, który wyznacza kierunek działań redukujące ryzyko związane z wystąpieniem skutków zmian klimatycznych. Podjęto decyzje m.in. o: opracowaniu krajowych planów i strategii adaptacji, oszacowaniu ryzyka wystąpienia zmian klimatycznych i potrzeb finansowych na przeciwdziałanie im, wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych do podejmowania działań adaptacyjnych, rozwoju, rozpowszechnianiu i wdrażaniu technologii i praktyk związanych z adaptacją, wzmocnieniu systemu gromadzenia odpowiednich danych i informacji. Głównym problemem pozostaje ustalenie wielkości pomocy finansowej dla krajów najbardziej narażonych na skutki ocieplenia (częstokroć należących do najbiedniejszych na świecie). Od 2007 r. udało się wprawdzie opracować ogólne zasady działania uzgodnionego na wcześniejszych spotkaniach Funduszu Adaptacyjnego, lecz trudności sprawia ustalenie wkładu poszczególnych państw rozwiniętych do Funduszu, na razie bowiem są one skłonne do ponoszenia tego ciężaru w stopniu dalece niewystarczającym.

Dla realizacji działań mitygacyjnych i adaptacyjnych niezbędne będzie rozpowszechnienie i wdrożenie odpowiednich technologii, których głównym źródłem są kraje uprzemysłowione. Dlatego ustalenie zasad ich udostępnienia krajom rozwijającym się jest kolejnym ważnym przedmiotem negocjacji. Prowadzone na forum UNFCCC dotyczyły mechanizmów, instrumentów i instytucji wspierania rozwoju i transferu technologii związanych z ochroną klimatu, sposobów ich rozpowszechniania i wdrażania, zasad międzynarodowej współpracy badawczo-rozwojowej w zakresie innowacyjnych technologii oraz kwestii praw własności intelektualnej do tych technologii. Jeśli chodzi o sprawę mechanizmu współpracy, rozmowy dotyczyły sposobu i zasad angażowania sektora prywatnego, a najważniejszą kwestią powodującą różnice między państwami rozwijającymi się a rozwiniętymi było to, czy i w jakim stopniu transfer technologii powinien odbywać się na czysto komercyjnych zasadach. W sprawach instytucjonalnych część państw (G77/Chiny) opowiadała się za powołaniem specjalnego funduszu na rzecz transferu technologii, finansowanego przez państwa rozwinięte, podczas gdy inne państwa wspierały ideę powołania instytucji służącej wymianie informacji, doradztwu i planowaniu wdrażania technologii. Postęp w tym zakresie nastąpił w Cancun, gdzie powołano tzw. Mechanizm Technologiczny składający się z dwóch filarów: Komitetu Wykonawczego ds. Technologii (do jego zadań należą: dostarczanie informacji nt. potrzeb technologicznych oraz rekomendacji w zakresie instrumentów do rozwoju i transferu technologii mitygacyjnych i adaptacyjnych; promocja i ułatwianie współpracy między rządami, sektorem prywatnym, NGO i instytucjami badawczymi i akademickimi; przedstawianie zaleceń dotyczących zmniejszania barier w rozwoju i transferze technologii; inicjowanie współpracy z odpowiednimi instytucjami w zakresie międzynarodowych przedsięwzięć dotyczących rozwoju i transferu technologii) oraz Centrum i Sieci Technologii Klimatycznych (ma za zadanie: ułatwianie tworzenia sieci międzynarodowych, narodowych, regionalnych,

sektorowych dotyczących technologii mitygacyjnych i adaptacyjnych; doradztwo w zakresie identyfikacji potrzeb technologicznych i sposobów wdrażania technologii środowiskowych; stymulowanie i wspieranie na zasadzie współpracy z sektorem prywatnym i sektorem badawczym rozwoju i transferu istniejących i nowych technologii w krajach rozwijających się; wspieranie partnerstwa międzynarodowego sektora publicznego i prywatnego dla przyspieszenia innowacyjności i dyfuzji technologii mitygacyjnych i adaptacyjnych; wsparcie techniczne i szkolenia w krajach rozwijających się w zakresie technologii przyjaznych środowisku). Do uzgodnienia pozostają takie zagadnienia, jak: ustalenie relacji między instytucjami Mechanizmu Technologicznego, przyjęcie struktury zarządzania instytucji Mechanizmu Technologicznego, ustalenie relacji między Mechanizmem Technologicznym a mechanizmami finansowymi (GEF, Fundusz Adaptacyjny, Zielony Fundusz Klimatyczny), ustalenie zakresu funkcji instytucji Mechanizmu Technologicznego. Trudnym zagadnieniem są prawa własności intelektualnej. Kraje rozwinięte podkreślają ich rolę w stymulowaniu rozwoju technologii związanych z ochroną klimatu, podczas gdy kraje rozwijające się upatrują w nich barierę dla wdrażania technologii i opowiadają się za obowiązkowym udzielaniem licencji na ich stosowanie.

Kwestia finansowania działań redukcyjnych, adaptacyjnych i transferu technologii w krajach rozwijających się jest jedną z najtrudniejszych do negocjowania. W trakcie negocjacji udało się ustalić zakres wsparcia finansowego na lata 2010–2012 (30 mld USD) oraz do roku 2020 (100 mld USD). Ważną decyzją podjętą w Cancun było powołanie Zielonego Funduszu Klimatycznego, zarządzającego środkami finansowymi przeznaczonymi na działania związane z ochroną klimatu w krajach rozwijających się. Niemniej wciąż do ustalenia pozostają szczegółowe zasady jego funkcjonowania oraz wytyczne w sprawie zasad udzielania wsparcia dla realizacji krajowych działań mitygacyjnych przez kraje spoza Aneksu I i źródła funduszy na finansowanie działań w krajach rozwijających się do roku 2020 (w tym rola sektora prywatnego). Do tej pory największym problemem było osiągnięcie kompromisu w sprawie podziału źródeł finansowania na publiczne i prywatne, ewentualnego wkładu finansowego do Funduszu państw rozwijających się, relacji między oficjalną pomocą rozwojową a finansowaniem działań związanych z ochroną klimatu oraz systemu zarządzania funduszami. Kraje rozwijające się oczekują od krajów rozwiniętych zobowiązań co do wysokości środków ze źródeł publicznych, jakie otrzymają na działania związane z ochroną klimatu. Kraje rozwinięte zaś uważają, że wszystkie państwa, oprócz najsłabiej rozwiniętych, powinny wnieść wkład do międzynarodowej puli środków publicznych w zależności od wielkości emisji i poziomu PKB.

Szacowane potrzeby finansowe

Decyzje podjęte na forum UNFCCC będą oznaczały poważne zobowiązania finansowe, gdyż koszty mitygacji, adaptacji oraz rozwoju i transferu technologii będą ogromne. Szacowanie niezbędnych nakładów finansowych na działania klimatyczne nie jest łatwe z powodu trudności w przyjęciu założeń do estymacji. Koszty mitygacji będą różne w zależności od celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, instrumentów ich osiągania czy rozwoju i kosztów wdrażania niskoemisyjnych technologii (których ceny w czasie powinny się zmniejszać), a czynniki te w okresie do 2050 r. będą ulegały zmianie.

Niektóre prognozy kosztów stabilizacji koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na określonym poziomie odnoszą się do wpływu realizacji działań mitygacyjnych na zmniejszenie produktu krajowego brutto. W czwartym raporcie IPCC szacuje się, że koszty stabilizacji na poziomie 445–535 ppm CO_2eq w 2030 r. mogą wynieść do 3% globalnego PKB i obniżyć roczne tempo wzrostu gospodarczego o 0,12 pkt proc., przy czym koszty dla określonych regionów mogą się znacznie różnić od średnich kosztów globalnych. Koszty działań mitygacyjnych po 2030 r. (do 2050 r.) będą wyższe i są szacowane na 1,0–5,5% PKB. Duże odchylenia w wartościach szacowanych kosztów wynikają z niepewności co do zmian

w polityce gospodarczej rządów oraz charakteru inwestycji w przyszłości. Dla przykładu, inwestycje w infrastrukturę energetyczną szacowane do 2030 r. na kwotę 20 bln USD, o ile związane będą z podniesieniem efektywności energetycznej oraz wytwarzaniem energii opartej na niskoemisyjnych źródłach, mogą w długim okresie obniżyć koszty redukcji emisji gazów cieplarnianych. Podobny wpływ na obniżenie kosztów może mieć polityka rządu nastawiona na wykorzystanie przychodów z handlu emisjami lub np. podatków węglowych na promocję technologii niskowęglowych, co przyczyni się do zmian technologicznych, obniżenia cen zielonych technologii, a w rezultacie zmniejszenia kosztów działań mitygacyjnych[24]. Z kolei raport Sterna szacuje średnie koszty (na podstawie różnych prognoz) stabilizacji koncentracji gazów cieplarnianych dla innego poziomu (500–550 ppm) w 2050 r. na 1% PKB, co przy prognozowanym wzroście nominalnego PKB w krajach OECD o 200% oraz w krajach rozwijających się o 400% określa jako koszty stosunkowo niewielkie. Niemniej według autorów raportu Sterna prognoza jest obarczona błędem $\pm 3\%$, a przy wzroście celu stabilizacyjnego do 450–500 ppm (który ich zdaniem będzie trudny do osiągnięcia) szacowane koszty redukcji emisji gazów cieplarnianych mogą wzrosnąć trzykrotnie[25].

Koszty działań zmierzających do stabilizacji i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych są wyrażane również w postaci dodatkowych inwestycji niezbędnych do osiągnięcia określonych celów. Ich wielkość rośnie wraz ze wzrostem docelowego poziomu emisji gazów cieplarnianych. Przykłady potrzeb inwestycyjnych prezentuje tabela 3. W prognozach UNFCCC w przypadku stabilizacji emisji dwutlenku węgla w 2030 r. na poziomie 26 Gt dodatkowe wymagania inwestycyjne są szacowane na 200–210 mld USD rocznie[26]. Według wyliczeń McKinsey&Company, przy założeniu redukcji emisji do 2030 r. o 35% w stosunku do poziomu z 1990 r., niezbędne dodatkowe inwestycyjne w krótkim okresie mogą wynieść 320 mld USD rocznie, ale do 2030 r. powinny one wzrosnąć do 820 mld USD rocznie[27]. Natomiast scenariusze opracowane przez Międzynarodową Agencję Energii przewidują, że do osiągnięcia ograniczenia emisji GHG do 2050 r. o 50% w stosunku do 2010 r. niezbędne będą dodatkowe inwestycje (w stosunku do zakładanego scenariusza referencyjnego, w którym całkowite inwestycje sprzyjające ochronie klimatu są szacowane na 270 bln USD) sięgające 13 bln USD do 2030 r. oraz 33 bln USD w latach 2030–2050[28].

Mówiąc o prognozach, warto wspomnieć o szacowanych kosztach działań mitygacyjnych w Unii Europejskiej. Celem Unii Europejskiej (przyjętym w lutym 2011 r.) zgodnym z zaleceniami IPCC jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 80–95% w porównaniu z poziomem w roku 1990. W marcu 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła w dokumencie *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* („mapa drogowa 2050") ścieżkę osiągnięcia tego celu oraz prognozę kosztów[29]. Co ciekawe, konieczna redukcja emisji do 2020 r. została oszacowana na 25% (5 pkt proc. więcej niż w przyjętym w 2008 r. pakiecie energetyczno-klimatycznym), a wśród istotnych założeń znalazła się redukcja do 2050 r. o 93–99% emisji gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym, co oznacza niemal całkowite przejście na wytwarzanie energii

---

[24] Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change op.cit.*, s. 11–18.

[25] Zob. N. Stern, *The Stern Review on the Economics of Climate Change,* Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 211–249.

[26] *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*, UNFCCC, Bonn 2007, s. 92.

[27] *Pathways to a Low-Carbon Economy: Version 2of the Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve,* McKinsey&Company, 2009, s. 42.

[28] *Energy Technologies Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050,* International Energy Agency, Paris 2010, s. 523–525.

[29] *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011) 112 wersja ostateczna, Bruksela, 8.03.2011.

z OZE oraz opartej na energetyce jądrowej, a zarazem instalację kosztownych urządzeń niwelujących emisję z elektrowni węglowych. Koszty realizacji przyjętych celów oszacowano na 270 mld euro rocznie średnich dodatkowych inwestycji przez najbliższe 40 lat, co ma stanowić 1,5% PKB UE. Ponieważ sektor publiczny nie będzie w stanie sfinansować zakładanych dodatkowych inwestycji, większość kosztów realizacji celów przyjętych przez UE będzie musiał ponieść sektor prywatny[30].

Tabela 3. Szacowane roczne koszty dodatkowych inwestycji na działania mitygacyjne (w skali globalnej).

Koszty mitygacji	2010–2015	2030	Specyfika
McKinsey&Company	320 mld USD dodatkowych inwestycji	810 mld USD dodatkowych inwestycji	Redukcja emisji do 2030 r. o 35% w stosunku do 1990 r. 55% dodatkowych inwestycji dotyczyć będzie Chin, USA i Europy Zachodniej 35% – transport 25% – budownictwo 20% – energetyka
Międzynarodowa Agencja Energii	Średnio 650 mld USD dodatkowych inwestycji do 2030 r., 1 650 mld USD w okresie 2030–2050		Redukcja emisji do 2050 r. o 50% w stosunku do 2010 r. Najwięcej dodatkowych inwestycji dotyczyć będzie transportu i budownictwa. Najwięcej dodatkowych inwestycji dotyczyć powinno państw OECD oraz innych największych gospodarek (średnio dla obu grup o prawie 300 mld USD rocznie).
UNFCCC		200–2010 mld USD dodatkowych inwestycji	Stabilizacja rocznych emisji w 2030 r. na poziomie 26 Gt CO_2. Prawie połowa dodatkowych inwestycji powinna dotyczyć państw spoza Aneksu I, przy czym krańcowe koszty mitygacji będą niższe niż w państwach Aneksu I. Ponad 1/3 planowanych inwestycji w sektorze energetyki powinna dotyczyć OZE, CCS, energii jądrowej i wodnej. Najwięcej dodatkowych inwestycji powinno dotyczyć sektorów transportu (88 mld USD rocznie), budownictwa (51 mld USD), rozwoju i wdrażania nowych technologii (35–45 mld USD).

Źródło: *Pathways to a Low-Carbon Economy: Version 2of the Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve,* McKinsey&Company, 2009; *Energy Technologies Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050*, International Energy Agency, Paris 2010; *Investment and Financial Flows to Address Climate Change,* UNFCCC, Bonn 2007.

Obecnie nie ma dostępnych prognoz kosztów wdrożenia założeń „mapy drogowej 2050" dla Polski. W lutym 2011 r. Bank Światowy opublikował analizę obejmującą koszty przejścia na gospodarkę niskoemisyjną w Polsce w rezultacie decyzji przyjętych w ramach pakietu energetyczno-klimatycznego. Zgodnie z wyliczeniami zaprezentowanymi w scena-

[30] *Commission Staff Working Document: Impact Assessment,* Accompanying document to the Communication from The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050". {COM(2011) 112 final} {SEC(2011) 289 final}, Brussels, 8.03.2011, s. 88.

riuszu *business as usual* (BAU) poziom emisji gazów cieplarnianych w latach 2005–2030 wzrósłby z 386 do 503 Mt CO_2eq. Natomiast dzięki podjęciu działań przewidzianych w pakiecie energetyczno-klimatycznym poziom emisji GHG zmniejszyłby się do 267 Mt CO_2eq. Koszty takich działań oszacowano na 0,9% PKB dodatkowych inwestycji rocznie, czyli łącznie 92 mld euro w latach 2011–2030. Najwięcej dodatkowych inwestycji będą wymagały sektory energetyczny, transportowy i budownictwa, przy względnie umiarkowanych kosztach w sektorze przemysłu[31].

Inny jest typ potrzeb finansowych na działania adaptacyjne, które są o wiele trudniejsze do oszacowania. Większość analiz kosztów adaptacji do zmian klimatu obejmuje pięć sektorów wskazanych w czwartym raporcie IPCC: AFF (rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa), zarządzania zasobami wodnymi, zdrowia, ochrony obszarów przybrzeżnych i morskich oraz infrastruktury fizycznej. Kalkulacja kosztów nie może być jednak precyzyjna ze względu na ograniczoną wiedzę na temat zdolności określonych państw do wdrażania działań adaptacyjnych, problemów z wyodrębnieniem tych działań i inwestycji, które służą wyłącznie adaptacji do zmian klimatu czy przyjmowaniu założeń do estymacji kosztów (oprocentowanie kredytów, ceny określonych materiałów i technologii), które ulegają zmianom. Problemy te się uwidaczniają, kiedy porównuje się różne wyliczenia niezbędnych inwestycji w działania adaptacyjne (tabela 4). Według szacunków UNFCCC działania adaptacyjne w 2030 r. będą wymagały 49–171 mld USD dodatkowych inwestycji. Tak duże rozbieżności wynikają przede wszystkim z trudności w oszacowaniu niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych, które UNFCCC ocenia na 8–130 mld USD[32]. Z kolei Bank Światowy szacuje roczne koszty adaptacji (w krajach rozwijających się) w latach 2010–2050 na 70–100 mld USD, przy czym największe będą dotyczyć inwestycji infrastrukturalnych (m.in. infrastruktury komunalnej i dróg). W raporcie Sterna wskazano na potrzebę 15–150 mld USD na dodatkowe inwestycje infrastrukturalne w krajach OECD oraz 4–37 mld USD na przystosowanie inwestycji w krajach rozwijających się do ryzyka związanego ze zmianami klimatycznymi[33]. Natomiast Project Catalyst w swoich prognozach kosztów adaptacji skupia się na działaniach miękkich (budowanie zdolności instytucjonalnych, planowanie, przygotowanie do działań, dodatkowe badania), które szacuje na 10–20 mld USD rocznie w latach 2010–2020. Umożliwią one realizowanie inwestycji związanych z adaptacją, których koszty Project Catalyst ocenia na 20–60 mld rocznie[34].

Z analiz tych wynika, że inwestycje związane z adaptacją do zmian klimatu powinny wynosić co najmniej kilkadziesiąt mld USD rocznie, ale precyzyjne wyliczenia nie są możliwe. W przypadku większości koniecznych inwestycji chodzi o infrastrukturę odporną na zjawiska wynikające ze zmian klimatu, aczkolwiek trudne do oszacowania są koszty m.in. zniszczeń na skutek ekstremalnych zjawisk pogodowych, poprawy opieki zdrowotnej czy utrzymania naturalnego ekosystemu. Ponadto działania adaptacyjne są nierozerwalnie związane z pomocą rozwojową, dlatego wydatki w krajach rozwijających się na edukację, zdrowie, poprawę zaopatrzenia w wodę czy inne cele zarówno spełniają funkcję rozwojową, jak i zwiększają odporność na negatywne skutki zjawisk wynikających ze zmian klimatu[35].

---

31 *Transition to a Low Emission Economy in Poland*, The World Bank, Washington D.C., February 2011, s. 64–65.

32 *Investment and Financial Flows to Address Climate Change, op.cit.*, s. 176–177.

33 N. Stern, *The Stern Review on the Economics of Climate Change, op.cit.*, s. 411, 442.

34 Project Catalyst, *Scaling Up Climate Finance,* Finance Briefing Paper, s. 36–37, www.project-catalyst.info.

35 *World Development Report 2010*, The World Bank, Washington D.C. 2010, s. 259–261.

Tabela 4: Szacowane roczne koszty dodatkowych inwestycji na działania adaptacyjne

Koszty adaptacji	2010–2020	2020–2030	Specyfika
Bank Światowy	9–41 mld USD	75–100 mld USD	Kalkulacja kosztów dotyczy krajów rozwijających się i dodatkowych inwestycji w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, zarządzania zasobami wodnymi, zdrowia, ochrony stref wybrzeża, infrastruktury oraz kosztów związanych z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi
Stern Review	19–187 mld USD		15–150 USD mld na dodatkowe inwestycje infrastrukturalne w krajach OECD. 4–37 mld USD koszty przystosowania inwestycji w krajach rozwijających się do ryzyka związanego ze zmianami klimatycznymi.
UNFCCC		49–176 mld USD	Działania obejmują dodatkowe inwestycje w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, zaopatrzenia w wodę, zdrowia, ochrony stref wybrzeża oraz infrastruktury. Największe rozbieżności potrzeb finansowych dotyczą infrastruktury, gdzie dodatkowe inwestycje są szacowane na 8–130 mld USD. W krajach spoza Aneksu I finansowe potrzeby na działania adaptacyjne są szacowane na 28–67 mld USD.
Project Catalyst	10–20 mld USD	20–60 mld USD	Szacunki obejmują koszty budowania zdolności (*capacity building*), zarządzania kryzysowego, sektorów dla adaptacji przyjętych przez UNFCCC i dotyczą jedynie najbardziej zagrożonych krajów oraz wydatków sektora publicznego.

Źródło: N. Stern, *The Stern Review on the Economics of Climate Change,* Cambridge University Press, Cambridge 2007; *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*, UNFCCC, Bonn 2007; *The Economics of Adaptation to Climate Change. A Synthesis Report*, The World Bank, Washington D.C. 2010; Project Catalyst, *Scaling Up Climate Finance,* Finance Briefing Paper, www.project-catalyst.info.

Źródła finansowania działań klimatycznych

Na obecnym etapie globalnych negocjacji klimatycznych priorytetowe znaczenie ma finansowanie działań w krajach rozwijających się. W porozumieniu kopenhaskim przyjęto zobowiązanie do pomocy w ramach finansowania *fast-start* na lata 2010–2012 w wysokości 30 mld USD oraz deklarację (potwierdzoną na konferencji COP16 w Cancun) zgromadzenia funduszy na działania klimatyczne w krajach rozwijających się w wysokości 100 mld rocznie do roku 2020.

W większości przypadków strony Aneksu I przedstawiły deklaracje w sprawie wielkości pomocy w ramach finansowania *fast-start*. Największe środki finansowe zaoferowały Japonia (15 mld USD) oraz Unia Europejska i jej kraje członkowskie (7,2 mld euro, czyli ok. 10,3 mld

USD, w tym Wielka Brytania 2,4 mld USD, Niemcy i Francja po 1,8 mld USD oraz Szwecja 1,1 mld USD). Nie jest znana całkowita kwota środków, jakie zostaną przeznaczone przez Stany Zjednoczone, gdyż ich dotychczasowa deklaracja dotyczy kwoty 1,7 mld USD przeznaczonej w roku budżetowym 2010[36]. Całkowita kwota dotychczasowych deklaracji państw uprzemysłowionych i Unii Europejskiej wynosi 28,1 mld USD, więc do uzgodnienia pozostaje zgromadzenie pozostałych środków potrzebnych do wykonania zobowiązania przyjętego podczas COP15 w Kopenhadze[37]. Polska po zmianie ustawy o ochronie środowiska, dającej możliwość wspierania realizowanych za granicą projektów i inwestycji dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zobowiązała się przeznaczyć na finansowanie *fast-start* 10% sumy przychodów ze sprzedaży globalnych uprawnień do emisji CO_2 (nadwyżek jednostek AAU z protokołu z Kioto).

Znacznie trudniejszym wyzwaniem jest zgromadzenie 100 mld USD rocznie do 2020 r. Dotychczas większość wielostronnych funduszy klimatycznych (GEF Trust Fund, Least Developed Countries Fund, Special Climate Change Fund, Clean Technology Fund, Strategic Climate Fund) opierała swoją działalność na środkach dobrowolnie przekazywanych przez kraje uprzemysłowione. Wyjątek stanowi Fundusz Adaptacyjny, którego środki pochodzą z odpisu 2% z transakcji w ramach projektów CDM i zasilany jest dodatkowo dotacjami niektórych państw. W przypadku funduszu mającego dysponować środkami tak wysokimi jak 100 mld USD tradycyjne źródła finansowania, zwłaszcza w związku z kryzysem zadłużenia w wielu państwach uprzemysłowionych, wydają się niewystarczające. Pewne rozwiązania w tej mierze zaproponowała powołana przez sekretarza generalnego ONZ wysoka grupa doradcza ds. finansowania działań związanych ze zmianami klimatycznymi. W specjalnym raporcie wśród potencjalnych źródeł funduszy na działania klimatyczne w krajach rozwijających się wymieniono m.in.:

- aukcje pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych – sprzedaż na rynku globalnym oraz rynkach lokalnych pozwoleń na emisję, zakładając cenę na poziomie 25 USD/t CO_2 oraz że 2–10% przychodów będzie przeznaczone na międzynarodowe fundusze klimatyczne, może pozwolić na zgromadzenie 8–38 mld USD rocznie;
- odpisy z transakcji offsetowych na rynku węgla – przy założeniu, że 2–10% odpisów z transakcji będzie przeznaczone na międzynarodowe fundusze klimatyczne, mogą pozwolić na zgromadzenie 1–5 mld USD rocznie;
- przychody z opodatkowania transportu międzynarodowego – proponuje się opodatkowanie paliwa w transporcie lotniczym i morskim, opodatkowanie biletów lotniczych, dzięki czemu można pozyskać 4–9 mld USD z transportu morskiego oraz 2–3 mld USD z transportu lotniczego, aczkolwiek podniesie to koszty handlu międzynarodowego o 0,25%;
- przychody z rynku węgla – proponuje się wprowadzenie podatku węglowego (10 mld USD rocznie), ograniczenie subsydiów na paliwa kopalne i skierowanie zaoszczędzonych środków na działania sprzyjające ochronie klimatu (3–8 mld USD), opłaty nałożone na produkcję energii elektrycznej (5 mld USD);
- podatek od transakcji finansowych – w zależności od wielkości obciążenia podatkowego może pozwolić na zgromadzenie 2–27 mld USD rocznie;

---

[36] Zob. UNFCCC, *Submissions on information from developed country Parties on the resources provided to fulfil the commitment referred to in decision 1/CP.16, paragraph 95,* 15 August 2011, http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/inf_fsf.pdf

[37] *Summary of Developed Country 'Fast-Start' Climate Finance Pledges*, World Resource Institute, May 2011, www.wri.org.

– bezpośrednie wpłaty z budżetów państw – przy założeniu przeznaczenia 0,5–1% PKB państw uprzemysłowionych na działania klimatyczne w krajach rozwijających się, z tego źródła mogłoby pochodzić 200–400 mld USD rocznie[38].

Znalezienia instrumentów finansowania działań klimatycznych jest jednym z głównych zagadnień negocjacji na forum UNFCCC. Przyjęcie niektórych rozwiązań zaproponowanych przez grupę doradczą sekretarza generalnego ONZ wydaje się problematyczne ze względu na to, że mają one charakter dodatkowych obciążeń podatkowych, co przy wciąż niepewnym wzroście gospodarczym w wielu państwach będzie trudne do zaakceptowania.

O ile rozwiązania kwestii finansowania działań dotyczących ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz adaptacji do zmian klimatu w krajach rozwijających się koncentrują się na pomocy udzielanej przez państwa uprzemysłowione, o tyle nie rozwiązano jeszcze kompleksowo finansowania działań związanych z ochroną klimatu w krajach rozwiniętych. Należy pamiętać, że wiele z nich zobowiązało się do drastycznego ograniczenia emisji GHG, co będzie procesem niezwykle kosztownym. Dla wykonania tych zobowiązań opracowywane są narodowe programy gospodarki niskoemisyjnej, wciąż jednak największe kontrowersje budzą się wokół pytania, kto zapłaci za działania związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych.

Unia Europejska, szacując wielkość dodatkowych inwestycji potrzebnych do redukcji emisji GHG do 2050 r. o 80% w stosunku do 1990 r. na 270 mld euro rocznie, zakłada, że większość nakładów finansowych na realizację „mapy drogowej 2050" będzie pochodzić z sektora prywatnego. To sektor prywatny będzie nabywcą płatnych uprawnień do emisji, a dążąc do zmniejszenia kosztów z tym związanych zmuszony będzie do inwestycji ograniczających ich poziom. Aby ukierunkować inwestycje sektora prywatnego na projekty podnoszące efektywność energetyczną, np. instalacje technologii niskoemisyjnych, wytwarzanie energii z innych źródeł niż paliwa kopalne, konieczne będzie stworzenie odpowiednich bodźców regulacyjnych. Kalkulacja kosztów i korzyści z dodatkowych inwestycji opierać się będzie na cenie uprawnień do emisji, która powinna być na tyle wysoka, aby alternatywne wobec wydatków na zakup uprawnień nakłady na rozwiązania przynoszące ograniczenie emisji GHG były opłacalne. Ponadto niezbędne będzie wprowadzenie dodatkowych instrumentów fiskalnych (preferencyjnych kredytów, ulg podatkowych, dofinansowanie części kosztów), zachęcających do inwestycji w projekty niskoemisyjne. Nie mniej istotna będzie optymalizacja funduszy strukturalnych, które powinny być kierowane na projekty (np. infrastrukturalne i energetyczne) oparte na wdrażaniu zielonych technologii.

Podobne rozwiązania do przyjętych w Unii Europejskiej będą musiały być wprowadzone w wielu krajach uprzemysłowionych, jeśli cel, jakim jest ograniczenie do 2050 r. globalnych emisji gazów cieplarnianych o 50% w stosunku do poziomu z 1990 r., ma być osiągnięty. Głównym źródłem finansowania działań będzie sektor prywatny, którego nakłady na inwestycje w rozwiązania niskoemisyjne znajdą odzwierciedlenie w cenach towarów i usług oferowanych klientom. Dodatkowym źródłem finansowania będą fundusze publiczne, w większości pochodzące z przychodów podatkowych. Zatem ostatecznym źródłem finansowania działań związanych z ochroną klimatu będą konsumenci i podatnicy.

Podsumowanie i wnioski

Wprawdzie tematem globalnych negocjacji klimatycznych jest ochrona przed ociepleniem klimatu i poszukiwanie metod adaptacji do jego zmian, można jednak postawić tezę, że zasadniczym zagadnieniem negocjacyjnym są kwestie finansowe. Niechęć do przyjęcia ambitnych i prawnie wiążących zobowiązań co do zakresu redukcji emisji gazów cieplarnianych

[38] Zob. *Report of the Secretary-General's High-Level Advisory Group on Climate Change Financing,* UN, New York, 5 November 2010.

wynika ze świadomości kosztów ich wykonania – zarówno krajowych programów gospodarki niskoemisyjnej, jak również pomocy w działaniach mitygacyjnych i adaptacyjnych dla krajów rozwijających się. Biorąc pod uwagę prognozy kosztów niezbędnych inwestycji związanych z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 50% w stosunku do 1990 r. oraz realizacji celów pośrednich w tym zakresie (2020 lub 2030 r.), mających wynieść setki miliardów dolarów rocznie, trudno się dziwić niechęci niektórych państw, zwłaszcza tych, wobec których są największe oczekiwania, do składania daleko idących deklaracji. Z tych przyczyn kompromis w negocjacjach na forum UNFCCC nie jest łatwy do osiągnięcia.

Pomimo braku wystarczającej woli politycznej do złożenia wiążących zobowiązań międzynarodowych, najważniejsze strony negocjacji, a zarazem najwięksi emitenci gazów cieplarnianych podjęli działania zmierzające do realizacji wizji gospodarki niskoemisyjnej. Takie działania podjęły Stany Zjednoczone, Chiny, Unia Europejska oraz inne państwa. Negocjacje na forum UNFCCC i dyskusja na temat metod ograniczenia emisji GHG, przy wsparciu różnych instytucji międzynarodowych oraz z udziałem organizacji pozarządowych, przyczyniły się do włączenia kwestii ochrony klimatu do programów polityki gospodarczej. Szczególne odzwierciedlenie znalazło to w programach rozwoju sektora energetycznego, budownictwa czy różnych gałęzi przemysłu. Można oczekiwać, że przyszłe programy skierowane do różnych sektorów gospodarki będą w coraz większym zakresie uwzględniały takie zagadnienia jak efektywność energetyczna, wpływ na środowisko, ograniczenie zanieczyszczeń.

Jednocześnie planowane działania związane z ochroną klimatu tworzą popyt na określone towary, usługi czy technologie. Przed niektórymi branżami, jak np. energetyka odnawialna, energetyka jądrowa, transport oparty na silnikach niskoemisyjnych, produkcja materiałów dla budownictwa energooszczędnego, pojawiły się nowe perspektywy biznesowe wynikające z przewidywanego wzrostu zapotrzebowania. Wizja budowy gospodarki niskoemisyjnej stanowi również impuls do innowacyjności i rozwoju nowych, sprzyjających ochronie klimatu technologii. Jest to trend pozytywny, gdyż doprowadzi do wzrostu konkurencji, obniżenia cen określonych technologii niskoemisyjnych, a w rezultacie do zwiększenia ich dostępności i rozpowszechnienia zastosowania. Nie wszystkie kraje będą miały szanse wykorzystania tego trendu do realizacji własnych interesów. Największymi beneficjentami programów niskoemisyjnej gospodarki będą kraje dysponujące technologiami niezbędnymi do ich wdrażania. Globalnymi liderami w zakresie różnego typu technologii sprzyjających ochronie klimatu są Stany Zjednoczone, Japonia, Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Republika Korei czy nawet Chiny, które są wiodącym producentem technologii dla energetyki słonecznej czy wiatrowej. To te kraje są głównymi eksporterami technologii i choć będą we własnym zakresie ponosić koszty redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz finansowania działań w krajach rozwijających się, jednocześnie będą miały największe przychody z realizacji globalnych działań w zakresie ochrony klimatu.

Polska w chwili obecnej nie jest beneficjentem globalnych działań w zakresie ochrony klimatu. Tym niemniej istnieje znaczący potencjał, aby uległo to zmianie. Niezbędne w tym celu jest wspieranie inicjatyw związanych z rozwojem i promocją polskich przedsiębiorstw dysponujących potencjałem rozwoju i produkcji zielonych technologii, czego dobrym przykładem jest Program Greenevo. Uruchomienie tego potencjału na znacznie szerszą skalę powinno być jednym z najważniejszych celów polityki gospodarczej naszego kraju w nadchodzących latach.

Podsumowanie

Zmiany klimatu są faktem potwierdzonym przez badania naukowe i zjawiskiem najobszerniej wyjaśnionym w raportach Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu (nagrodzonego w 2007 roku Pokojową Nagrodą Nobla). Podczas ostatnich konferencji klimatycznych, prowadzonych pod auspicjami Narodów Zjednoczonych, podjęto decyzję o uznaniu zmian klimatu za jedno z największych wyzwań globalnych i postanowiono podjąć działania zmierzające do ograniczenia tego zjawiska oraz adaptacji do jego skutków. Argumentami za podjęciem takich działań są m.in. społeczne skutki zmian klimatu (rozprzestrzenianie się chorób, pasożytów, szkodników i chwastów charakterystycznych dla klimatu tropikalnego na coraz to nowych obszarach, wzrastająca ilość ekstremów pogodowych wywołujących niejednokrotnie tragiczne skutki, długotrwałe susze, migracje ludności z terenów najbardziej dotkniętych zmianami klimatu). Natomiast realizacja polityki klimatycznej, w tym wdrażanie programów gospodarki niskoemisyjnej będzie, z jednej strony, poważnym wyzwaniem finansowym, ale jednocześnie bodźcem m.in. do rozwoju nowych technologii, zmian w strukturze inwestycji, strukturze wytwarzania energii oraz stymulatorem rozwoju określonych gałęzi produkcji przemysłowej.

Polska jest krajem aspirującym do roli lidera regionalnego oraz do umocnienia swojej pozycji w Unii Europejskiej. Z uznaniem oceniana jest transformacja społeczno – gospodarczą, stabilność polityczna i skuteczna polityka gospodarcza, która pozwoliła utrzymać wzrost gospodarczy pomimo globalnego kryzysu finansowego. Polska ma również potencjał dla kształtowania dobrego wizerunku w dziedzinie ochrony klimatu, który oprzeć można na znaczącym spadku emisji gazów cieplarnianych w latach 1988 – 2011, sprawnej organizacji Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej NZ w grudniu 2008 roku w Poznaniu, gotowości do wspierania polityki klimatycznej w krajach rozwijających się w ramach finansowania *fast start*. Niestety, nie wszystkie z wymienionych atutów są w pełni wykorzystywane.

Polska powinna podjąć dodatkowy wysiłek, aby poprawić swój wizerunek. Będzie to możliwe po rozwiązaniu problemów wewnętrznych, przede wszystkim porzuceniu sceptycznego stosunku do wyników badań naukowych, wskazujących na antropogeniczne przyczyny obserwowanych zmian klimatu. Wzrost świadomości politycznej i społecznej, że sprostanie wyzwaniu, jakim jest ograniczenie zmian klimatu jest jednym z najważniejszych zadań przyszłej polityki rządu będzie pierwszym krokiem dla wyznaczenia pożądanych działań. W tym celu niezbędne wydaje się przygotowanie długoterminowej strategii rozwoju – podobnej do opracowanego w 2009 roku dokumentu „Polska 2030" – obejmującej wyzwania rozwojowe w perspektywie do roku 2050 i wskazującej ścieżki dojścia do pożądanej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Program taki powinien być szeroko konsultowany z przedstawicielami przemysłu i społeczeństwa, aby stanowił dla polskiej gospodarki długoterminowe ramy rozwoju. Pożądane byłoby ujęcie wymogów wynikających z opracowanego programu w spójny akt prawny, aby mogły go realizować kolejne rządy.

Tak przygotowany program może stać się podstawą dla budowy polskiego stanowiska negocjacyjnego – zarówno w ramach negocjacji globalnych, jak i na poziomie Unii Europejskiej. Ponieważ będzie miało ono obiektywną podstawę ekspercką – wskazującą zarówno na możliwości redukcyjne naszego kraju, jak i ograniczenia, jakie istnieją i z jakimi nasz kraj będzie musiał się zmierzyć - to nie będzie ono łatwe do podważenia.

Pomimo niepewności co do wyników szczytu klimatycznego w Durbanie i przyszłości negocjacji klimatycznych w ramach procesu ONZ i Konwencji Klimatycznej, z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że rozmowy dotyczące wypracowania porozumienia o redukcji emisji gazów cieplarnianych będą kontynuowane. Nie należy też oczekiwać, że z aktywnej polityki klimatycznej i ambitnych celów redukcyjnych zrezygnuje Unia Europejska. Chociaż w Kopenhadze niewłaściwa strategia negocjacyjna spowodowała niepowodzenie starań o przewodnictwo UE w globalnych negocjacjach, to stanowisko unijne wywiera znaczący wpływ na kierunki przyjmowanych zobowiązań. Być może UE w większym niż

dotychczas stopniu powinna uelastycznić swoje stanowisko, tak aby umożliwiało ono podejmowanie współpracy wielostronnej w zakresie programów ochrony klimatu, które mogą stać się interesująca i efektywną alternatywą dla procesu w ramach ONZ, w którym niemal niemożliwe staje się osiągnięcie kompromisu między prawie dwustu państwami.

Jest to pytanie istotne, gdyż UE nadal ma zdolności do przewodzenia, choć wraz z postępująca globalizacją i przesuwaniem się rozkładu globalnych sił szybko ono maleje. Dyplomacja klimatyczna czerpiącą siłę wyłącznie z podjętych jednostronnie zobowiązań okazała się nieskuteczna. Dlatego też niezbędne jest przesunięcie akcentów w polityce klimatycznej UE – powinna ona w mniejszym stopniu służyć wpływaniu na partnerów w negocjacjach klimatycznych (wśród których istnieje ogromna rozbieżność interesów), a w większym stopniu stać się instrumentem wpływającym na modernizację europejskiej gospodarki i budowę społeczeństwa opartego na wiedzy. Aktywna polityka klimatyczna może i powinna stać się instrumentem budowy konkurencyjności europejskiej gospodarki.

Takie zmiana podejścia powinna być postrzegana przez nasz kraj jako szansa. Chociaż nadal będzie się z nią wiązała konieczność podjęcia działań dla redukcji emisji, to mogą one być prowadzone w taki sposób, który przyniesie polskiemu przemysłowi korzyści. Już dziś polski sektor wysokich technologii – informatycznych i komunikacyjnych jest jednym z najlepiej rozwiniętych w Europie. Polska jest największym producentem biernych systemów słonecznych, paneli LCD, posiada nowoczesne, krajowe technologie spalania biomasy. Ma też potencjał rozwoju tych technologii – zarówno na eksport, jak i na chłonny rynek wewnętrzny. Dostrzeżenie i wykorzystanie tej szansy może stworzyć solidną podstawę dla długoterminowego, szybkiego i efektywnego rozwoju gospodarczego.

PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest czołowym środkowoeuropejskim think tankiem zajmującym się polityką zagraniczną, integracją europejską, bezpieczeństwem oraz międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi. Sytuując się między światem polityki a niezależną analizą, PISM jest propagatorem idei wspierających polską dyplomację oraz rozwój stosunków międzynarodowych.

Koalicja Klimatyczna

Koalicja Klimatyczna jest porozumieniem 22 organizacji pozarządowych. Jej misją jest wspólne działanie w celu zapobiegania wywołanym przez człowieka zmianom klimatu dla dobra ludzi i środowiska.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
The Polish Institute of International Affairs
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

ISBN 978-83-62453-28-3
9 788362 453283