



*Program: Klimat i Energia*

# Analizy i Opinie CSM

w cyklu:

## *„Zmiany klimatu: wyzwania dla polityki”*

**Nr 8 (luty)/2010**

## *„Klimat w polityce międzynarodowej: perspektywa roku 2010”*

*Dariusz Dybka*



Postępujące zmiany klimatyczne mają wpływ na politykę, gospodarkę i na codzienne życie Polaków. Stanowią one globalne wyzwanie nie tylko dla polityków, ale dla całej społeczności, jak również dla każdego z nas.

Mając na uwadze złożoność problemów związanych ze zmianami klimatu, dostrzegamy pilną potrzebę debaty publicznej angażującej szerokie spektrum partnerów, w tym przedstawicieli świata polityki, nauki, środowisk biznesowych, administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych.

Wierzymy, że szanse i zagrożenia związane ze zmianami klimatu powinny być odzwierciedlone w priorytetowych założeniach polskiej polityki wewnętrznej i zewnętrznej oraz na forum Unii Europejskiej i ONZ.

Widzimy potrzebę działań, szczególnie ze strony instytucji szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, zmierzających do podniesienia świadomości społecznej w zakresie zmian klimatycznych oraz wynikających z nich konsekwencji dla Polski.



## **Klimat w polityce międzynarodowej – perspektywa roku 2010**

Brak wiążących ustaleń na klimatycznym szczycie w Kopenhadze (grudzień 2009), można określić fiaskiem wielkiego spotkania. Uwidocznilo ono słabą pozycję krajów Unii Europejskiej, które nie odegrały dostatecznej roli wobec znaczenia USA i wpływów Chin. Przypomnijmy w skrócie, że po konferencji w Poznaniu (grudzień 2008), rozpoczął się rok intensywnych negocjacji. Negocjatorzy spotykali się kilkakrotnie w Bonn w siedzibie UNFCCC, w Bangkoku, Barcelonie i finalnie w Kopenhadze. Ministrowie i przywódcy państw rozmawiali o klimacie na większości spotkań międzynarodowych: otwarciu sesji ONZ, szczytach G8 i G20, poszczególnych szczytach regionalnych. Dodatkowo, przygotowująca się do swojej prezydencji, Dania organizowała spotkania nieformalne, a wszystkim towarzyszyły niezliczone konferencje naukowe i warsztaty przygotowane przez organizacje pozarządowe. Widoczna była szczególna rola USA i Chin. Prace w Kongresie USA, Departamencie Stanu, listopadowa wizyta prezydenta Obamy w Pekinie, były śledzone z uwagą i nadzieją na przełom. Chiny, reprezentowane w ramach grupy państw rozwijających się G77, stawiały państwom rozwiniętym postulaty niemożliwe do spełnienia. Nie ustępowały w swoim stanowisku, żądając przede wszystkim korzyści finansowych i technologicznych.

W tym wszystkim Unia Europejska prowadziła bardzo aktywną politykę informacyjną i ideową na rzecz klimatu i ograniczenia emisji. Jak się okazało na koniec szczytu w Kopenhadze, rola przywódców europejskich została zredukowana do zatwierdzenia wyniku, który ustaliły między sobą Barack Obama i przedstawiciel premiera Chin Wen Jiabao. W wyniku nie rozstrzygnięcia podstawowych problemów, jedynie UE pozostała z restrykcyjnym systemem ograniczenia emisji. Pakiet ustaleń klimatycznie – energetycznych z grudnia 2008 jest już w mocy, podczas gdy USA i inne kraje rozwinięte dopiero określają swoje zobowiązania. Nowością natomiast jest, iż również kraje rozwijające się określą swoje działania w zwalczaniu zmian klimatu. Jest to bardzo oczekiwany rezultat, gdyż główni emitenci pochodzą również z tej grupy krajów. Dopiero działania, które przyjmą Chiny, Indie, czy Brazylia, będą stanowiły o globalnym powodzeniu przedsięwzięcia.

Najbardziej trzeźwo oceniającym każdy problem gospodarczy, polityczny czy organizacyjny są światowe giełdy. Tak też oceniły i zareagowały na wyniki konferencji w Kopenhadze. Na wszystkich z nich, gdzie handluje się



prawami do emisji dwutlenku węgla, ceny uprawnień spadły - a np.: ogólna kwota wartości tych uprawnień dotycząca Polski jest niebagatelna, wynosi bowiem około 40 mln euro. Wynik szczytu klimatycznego w Kopenhadze nie stanowił zbyt wielkiego zaskoczenia dla giełd, gdyż już w połowie obrad było czytelne, iż uczestniczące w nich państwa nie są w stanie wypracować wiążącego prawnie porozumienia. Konferencja kopenhaska zastopowała plan Komisji Europejskiej, który zakładał szybkie i sprawne działania mające na celu zwiększyć redukcję emisji CO<sub>2</sub> z 20% do 30%. W praktyce okazuje się, że tylko UE i Komisji Europejskiej zależy na walce z ocieplaniem klimatu, i że podchodzi do tego poważnie. KE chciała to wiążąco zatwierdzić do wykonania, pod warunkiem, że inne państwa zobowiążą się do podobnych konkretnych cięć w swoich krajowych emisjach. Rynek i giełdy czekają też na wynik legislacji w USA - ustawy o limitach emisji - gdyż zgodnie z planami, emisje CO<sub>2</sub> w USA mają do 2020 roku zostać ograniczone o 17 %, w porównaniu z rokiem 2005. Polska obok Wielkiej Brytanii, Włoch i Niemiec jest czwartym w Unii Europejskiej rynkiem handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>. Według wstępnych obliczeń, w obrocie może się znaleźć w sumie 33,4 miliona uprawnień, a nadwyżka naszych uprawnień wynosi około 4,4 miliona ton. Obok spadku cen uprawnień, wynik Kopenhagi ma też wpływ na brak motywacji do inwestycji w czyste zielone technologie.

Globalni gracze tacy jak Chiny i USA nie doszli do porozumienia, gdyż okazało się, że mają jawnie sprzeczne interesy. Natomiast rola UE okazała się dalece niedostateczna. Pomimo chlubienia się rolą faktycznego lidera klimatycznego na świecie, w ostatnich uzgodnieniach, przywódcy UE zostali odsunięci w cień przez Prezydenta Baraka Obamę i delegację chińską, w dodatku „wielka trójka” UE: kanclerz Merkel, prezydent Sarkozy i premier Brown nie mieli mandatu całej UE do rozmów z USA i Chinami. Pytanie jest ważne - gdzie należy dopatrywać się następującej między nimi rywalizacji, uniemożliwiającej im przemawianie jednym głosem? Czy wynika to ze spornych interesów wewnątrz UE? „Stara UE” gotowa jest do redukcji emisji na poziomie 30%, ale nowe kraje, słabsze ekonomicznie od starych, uważają tę redukcję za zbyt drastyczną. Wśród nowych krajów, Polska ma energetykę opartą na węglu kamiennym i brunatnym, i w związku z tym 30% redukcję uważa za zdecydowanie zbyt wysoką - byłby to wysiłek nieporównywalny z innymi krajami.

Konferencja w Kopenhadze mogła też bardzo negatywnie wpłynąć na rozwój i perspektywy branży górniczej w Europie i na świecie. Brak



wiążących ustaleń, spowodował paradoksalnie ulgę w Polsce i w innych krajach UE i na świecie, bazujących na węglu kamiennym i brunatnym. Wydobycie węgla w UE, RPA czy Kolumbii jest nadal opłacalne. Gdyby wiążące ustalenia zapadły, zapotrzebowanie na węgiel zaczęło by spadać, a polskie i europejskie kopalnie znacząco by ucierpiały. A wszelkie negatywne bodźce przekładają się zawsze na inne dziedziny życia w węglowych krajach. Polska – z jednej strony jest rozczarowana wynikami światowej konferencji w Kopenhadze, gdyż jako kraj UE, poważnie zaangażowała się w działania proklimatyczne, m.in.: organizując w Poznaniu (12 tys. gości) konferencję przygotowującą Kopenhagę, jak i angażując się w ścisłą realizację pierwszego okresu rozliczeniowego protokołu z Kioto obowiązującego od 1997 do 2012 roku. Nasz kraj jest też ściśle solidarny z proklimatycznymi działaniami UE. Forsujemy i lojalnie zgadzamy się na duże dla nas redukcje, jak i wnosimy znaczący wkład organizacyjny w negocjacje klimatyczne na świecie. Są to wymierne działania i koszty. Niewymierne i „bezcenne” jest zainteresowanie opinii publicznej i szeroka debata społeczna, jaką udało się w kraju wywołać. Sprawy związane z koniecznością redukcji emisji gazów cieplarnianych są szeroko dyskutowane, trafiły finalnie do przeciętnego odbiorcy i zwracają uwagę w codziennym życiu. Z drugiej strony Polska nie akceptowała 30% redukcji i negocjuje 20%, na które się zgadza. Nie ma gwarancji, że przejście całej UE z 20 na 30% redukcji emisji gazów cieplarnianych, dałoby jej pozycję światowego lidera. UE ma zbyt małą globalną emisję, żeby bez USA i Chin powstrzymać wpływ człowieka na zmiany klimatu. Wynik polityczny Kopenhagi w postaci porozumienia, otwiera debatę: jak dalej negocjować sprawy klimatyczne. Polsce zależy na utrzymaniu proces UNFCCC w mocy, gdyż na innych forach: G8, G20, nie będziemy reprezentowani bezpośrednio. Wydaje się, że perspektywa konferencji w Meksyku, kraju spoza grona rozwiniętych, daje szansę na zrównoważenie głosów państw biednych i bogatych.

Aktualnie jesteśmy świadkami funkcjonowania Modelu G2 – składającego się z USA i Chin, ale powstanie G3 – USA + Chiny + UE, byłoby prawdziwym sukcesem polityki zagranicznej UE. Z jednej strony potrzeba do tego solidarności wewnętrzna, którą Polska popiera, z drugiej UE powinna realnie ocenić swój potencjał i może na nowo określić główne zadania. Na dzień dzisiejszy, Polska wydaje się gotowa, aby wziąć równorzędny udział w tej debacie, również wypracowując plany na naszą prezydenturę w Radzie UE pod koniec 2011 roku. Taki horyzont czasowy zawiera również realną szansę rozstrzygnięć w sprawie porozumienia



klimatycznego. Może przypaść nam w udziale rola, jaką prezydencja szwedzka w UE i duńska w UNFCCC pragnęły wypełnić bez powodzenia.

Negocjacje klimatyczne należą do kategorii międzynarodowych umów środowiskowych. Ze względu na skutki oddziaływania przedmiotu regulacji, w tym wypadku skutki zmian klimatu, mają globalny charakter i wymagają szerokich uzgodnień. Specyfika tych umów zawiera elementy zasad prawa międzynarodowego i polega na: a) dobrowolności układających się stron; b) równorzędności podmiotów ; c) wypracowaniu mechanizmów kontroli i weryfikacji uzgodnionych porozumień. Wymienione cechy powodują, iż spotkanie, w którym uczestniczy kilkadziesiąt tysięcy osób nie służy uzyskaniu kompromisu. Obserwując na bieżąco wydarzenia w Bella Center, miejscu COP 15, trudno było oprzeć się wrażeniu, że tego typu doświadczenie dotarło do kresu możliwości logistycznych organizatorów i percepcyjnych uczestników. Konferencja w Kopenhadze była przykładem próby budowania międzynarodowego porozumienia o globalnym zasięgu przekładającym się bezpośrednio na sprawy gospodarcze. Możemy stwierdzić, że proces zapobiegania zmianom klimatycznym jest długotrwały i trudny w realizacji. Dąży do przełamania nieufności, naturalnej w stosunkach międzynarodowych. Stwarza jednak szanse na skonstruowanie ładu ekonomiczno politycznego, który mógłby rozładować część rywalizacji i konfliktów międzynarodowych. Jest to ważna gra, ponieważ walki o zasoby, i konkurencja gospodarcza, są pierwszorzędnymi czynnikami rywalizacji międzynarodowej.

Wnioski dla Polski z Kopenhagi, to możliwość utrzymania nadwyżek praw do emisji CO<sub>2</sub> i niezagrożone polskie górnictwo węgla kamiennego i brunatnego. W skutek rozprężenia sytuacji międzynarodowej, można myśleć w ramach UE o możliwości bezpłatnego przydzielania uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> – co byłoby korzystne dla Polski. Brak formalnego porozumienia, nie zatrzymuje jednak inwestycji gospodarczych, które już zostały poczynione. Nowe technologie i efektywne energetycznie rozwiązania będą stanowić o przewadze gospodarczej krajów. Dla Polski taką szansą może być rozwijanie z pomocą UE projektów wychwytywania i podziemnego składowania CO<sub>2</sub>. Tak więc brak porozumienia podsumowującego Kopenhagę, głównie storpedowanego przez Chiny, jest dla nas korzystny, choć z drugiej strony wywołuje on w naszym myśleniu brak motywacji do podejmowania odważnych inwestycji w infrastrukturę energetyczną. Czas do konferencji w Meksyku musimy przeznaczyć na możliwie skuteczne rozmowy zakulisowe z partnerami w UE i na świecie,



jak i na zidentyfikowanie naszych interesów, które w sposób aktywny możemy realizować w procesie klimatycznym.

#### **Dariusz DYBKA**

Absolwent WPIA UW. Stażysta Lantosa w Izbie Reprezentantów Kongresu USA. Uczestnik programu studyjnego w Waszyngtonie obejmującego spotkania z czołowymi działaczami, dyplomatami oraz politykami. Ekspert prawny w procesie UNFCCC oraz członek grupy roboczej Rady UE. Członek zespołu asystującego polskiemu Ambasadorowi ds. Zmian Klimatu w przygotowaniach do COP-14. Doświadczony w pracy w firmie prawniczej, organizacjach międzynarodowych i administracji publicznej. Zainteresowany prawami człowieka oraz ochroną mniejszości.