

MACIEJ SADOWSKI

Instytut Ochrony Środowiska
Warszawa

MIĘDZYNARODOWE I POLITYCZNE ASPEKTY ZMIAN KLIMATU

Wpływ gazów cieplarnianych na temperaturę powietrza ma zasięg globalny. Oznacza to, że potencjalne ocieplenie jest problemem o charakterze ogólnoświatowym. Z tego względu nie może być rozpatrywany i rozwiązywany odrębnie przez poszczególne kraje. Jest to także międzynarodowy problem społeczny, ekonomiczny i polityczny, wymagający skoordynowania i uzgodnień, bowiem wszelkie działania, jakie powinny być podjęte w celu ograniczenia procesu ocieplenia i jego skutków — związane są z ograniczeniami i poświęceniami. Zmusza to do podjęcia wspólnej, uzgodnionej akcji wszystkich krajów świata w celu zapobieżenia ociepleniu wynikającemu z działalności człowieka i jego skutkom.

Idea wspólnego zapobiegania możliwym zmianom klimatu powstała wiele lat temu i była przedmiotem licznych międzynarodowych konferencji. Powstałe na nich dokumenty o charakterze deklaracji dobrej woli potwierdziły celowość wynegocjowania wspólnej konwencji o ochronie klimatu pod auspicjami ONZ i gotowość przystąpienia do takich negocjacji większości krajów. Decyzję w tej sprawie Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło na 45 sesji w grudniu 1990 r.

Celem Konwencji jest ograniczenie koncentracji gazów cieplarnianych pochodzenia antropogenicznego w atmosferze do takiego poziomu, który nie będzie oddziaływał niekorzystnie na system klimatyczny kuli ziemskiej. Osiągnięcie tego celu jest możliwe przez ograniczenie emisji tych gazów do atmosfery oraz zwiększenie ich pochłaniania przez biosferę.

Już wstępne negocjacje wykazały, że osiągnięcie consensusu nie będzie łatwe. Rzutuje na to przede wszystkim różnicowany poziom rozwoju społeczno-cywilizacyjnego i sytuacja gospodarcza poszczególnych krajów. W pertraktacjach musiały być uwzględnione następujące elementy:

- różnicowanie rozwoju ekonomicznego krajów świata,
- różnicowanie zmian klimatu,

- zróżnicowanie szkód spowodowanych tymi zmianami,
- zróżnicowana odpowiedzialność krajów za efekt cieplarniany,
- określenie działań zmierzających do zapobieżenia groźbie zmian klimatu oraz działań adaptacyjnych do oczekiwanych zmian wraz ze wskazaniem zobowiązań finansowych,
- określenie zobowiązań i sposobu ich realizacji przez kraje uzależnione gospodarczo od wydobycia i eksportu surowców energetycznych,
- ograniczenia możliwości krajów wynikające z warunków naturalnych (położenie geograficzne, warunki przyrodnicze i in.).

Istota zobowiązań zawartych w Konwencji sprowadza się do:

- ustabilizowania emisji gazów szklarniowych przez kraje rozwinięte na poziomie roku 1990 do roku 2000, a następnie jej redukcja,
- ograniczenia wycięcia lasów i wdrożenie programu zalesiania, zwłaszcza w strefie międzyzwrotnikowej i subpolarnej,
- przyjęcie przez kraje rozwinięte zobowiązania do pokrycia kosztów wdrażania postanowień Konwencji przez kraje rozwijające się,
- zapewnienie transferu nowych, ekologicznie zdrowych technologii do krajów rozwijających się na zasadach preferencyjnych.

Różnica poglądów uwidoczniła się najbardziej pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, zwłaszcza w odniesieniu do strategii rozwoju gospodarczego, suwerenności i zabezpieczenia interesów narodowych. Kraje rozwijające się wychodzą z założenia, że kraje bogate ponoszą główną odpowiedzialność za dotychczasowy wzrost koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze, będący wynikiem rozwoju gospodarczego tych krajów, który w przeszłości dokonywał się kosztem krajów kolonialnych. Obecnie obowiązkiem krajów rozwiniętych powinno być ograniczenie własnego rozwoju i zapewnienie rozwoju krajom rozwijającym się. Kraje rozwijające się powinny być zwolnione z wszelkich obligatoryjnych zobowiązań i ich udział w realizacji zadań Konwencji opierałby się na zasadach dobrowolności. Innymi słowy obowiązek podjęcia działań zmierzających do ochrony klimatu w krajach rozwijających się powinien spoczywać na krajach rozwiniętych. Przy tym za kraje rozwinięte uważa się wszystkie kraje OECD i kraje Europy Środkowej i Wschodniej z wyjątkiem Rumunii. Szczególnie twarde stanowisko w tej sprawie zajmują Indie popierane przez Chiny.

Kraje rozwinięte w pewnym stopniu gotowe są uznać swoją odpowiedzialność za stan obecny, jednakże nie zamierzają ani rezygnować z dalszego własnego rozwoju ani ponosić pełnych kosztów realizacji zobowiązań Konwencji w krajach rozwijających się.

Szczególne stanowisko w tej sprawie zajmują Stany Zjednoczone. Administracja Prezydenta znajduje się pod stałym naciskiem dwóch różnych grup społecznych. Pierwsza to silnie rozwinięty ruch zielonych mający poparcie części społeczeństwa, domagający się od Rządu przyjęcia na siebie konkretnych zobowiązań do ograniczenia emisji i udzielenia daleko idącej pomocy krajom rozwijającym

się. Druga to lobby przemysłowe, które jest przeciwne jakimkolwiek ograniczeniom, widząc w tym zagrożenie swoich interesów. Ścieranie się nacisków tych dwóch grup przejawiało się w formie dosyć charakterystycznego stanowiska zajmowanego przez negocjatorów amerykańskich. W czasie negocjacji ulegało ono stopniowej ewolucji. Początkowo Rząd Stanów Zjednoczonych uznawał jedynie celowość prowadzenia badań problemu globalnego ocieplenia i był gotów udzielić ograniczonej pomocy tym krajom rozwijającym się, które podejmą konkretne kroki celem ograniczenia emisji. Dotyczyło to przede wszystkim Brazylii w celu zahamowania wycięcia Puszczy Amazońskiej. Z czasem pod naciskiem grupy pierwszej i opinii międzynarodowej zgodzono się na włączenie do Konwencji bardziej konkretnych zobowiązań dotyczących ograniczenia emisji, pomocy finansowej dla krajów rozwijających się i transferu technologii. W ostatecznym efekcie Stany Zjednoczone podpisały Konwencję.

Kolejną grupą krajów przeciwnych powstaniu Konwencji są niektóre arabskie kraje naftowe, które w ograniczeniu emisji widzą zagrożenie dla eksportu ropy naftowej. Z drugiej strony gorącymi orędownikami Konwencji zawierającej konkretne zobowiązania redukcji emisji są kraje Europy Zachodniej i nisko położone kraje, głównie wyspiarskie.

Odrębnym problemem spornym była sytuacja krajów postsocjalistycznych Europy Środkowej i Wschodniej. Kraje rozwijające się nie chciały uznać specjalnej sytuacji tej grupy krajów, traktując je jak kraje rozwinięte, ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego faktu. Stały bowiem na stanowisku, że świat dzieli się jedynie na dwie, tradycyjnie przyjęte grupy krajów. Intensywna działalność przedstawicieli Polski i Rosji doprowadziły do uznania odrębności tej grupy krajów. Oznacza to, że zobowiązania dotyczące emisji mogą być ustalane odrębnie przez każdy z tych krajów, a zobowiązania finansowe i transfery technologii ich nie dotyczą. Podpisana w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro Ramowa Konwencja ONZ o Zmianach Klimatu jest pierwszym, międzynarodowym prawnym dokumentem zobowiązującym sygnatariuszy do podejmowania działań. Konwencja ma charakter ramowy i z tego względu niezbędne są dalsze negocjacje, które w postaci protokołów do Konwencji będą ustalać zobowiązania w zakresie ograniczenia emisji, powstrzymania procesu wylesiania, zobowiązań finansowych i transferu technologii.

Polska stanowi jedno z poważniejszych źródeł emisji gazów szklarniowych w skali światowej: w emisji dwutlenku węgla zajmujemy 10–12 miejsce na świecie, w emisji metanu uwalnianego przy wydobywaniu węgla miejsce czwarte. Przyjęty tekst Konwencji zakłada, że Polska w przypadku ratyfikacji będzie musiała wypełnić następujące zobowiązania:

— ograniczyć emisję gazów szklarniowych: dwutlenku węgla, metanu i podtlenku azotu. (Chlorofluorowęglowodory objęte są działaniami określonymi w Protokole Montrealskim do Konwencji Wiedeńskiej o Ochronie Warstwy Ozonowej, do której Polska przystąpiła w 1990 r.),

— opracować narodowy raport zawierający ocenę stanu emisji oraz program działań gospodarczych i społecznych zmierzających do wypełnienia przyjętego zobowiązania oraz przedstawiać okresowe raporty o postępie prac,

— opłacać składki z tytułu udziału w Konwencji. Wysokość tej składki nie jest jeszcze ustalona i będzie określona na pierwszym posiedzeniu Konferencji Stron.

W odniesieniu do podstawowego zobowiązania, jak już oświadczyli przedstawiciele Rządu RP na forum międzynarodowym, jesteśmy gotowi podjąć się ustabilizowania emisji dwutlenku węgla do roku 2000 na poziomie roku 1988. Jak wykazały ekspertyzy, jest także możliwe ustabilizowanie emisji metanu. Oznacza to, że jesteśmy w stanie w pełni wykonać to zobowiązanie. Wymagać to będzie opracowania:

— programów gospodarczych kraju co najmniej do roku 2000 z uwzględnieniem wzrostu efektywności zużycia paliw i wykorzystania surowców energetycznych, odnawialnych źródeł energii, wtórnego wykorzystania gazów (CFC's) i innych, zwłaszcza w odniesieniu do takich sektorów gospodarki jak energetyka, przemysł, w tym wydobywczy, gospodarka komunalna, budownictwo, program poprawy stanu zdrowotnego lasów i zalesienia do roku 2000,

— programu wiązania CO₂ przez gleby w Polsce.

Powyższe programy, wraz z oceną kosztów oraz skutków ekonomicznych ich wdrożenia, powinny być opracowane nie później niż do roku 1995, a następnie zatwierdzone przez Rząd i Sejm i skierowane do realizacji. Częściowo programy te już istnieją i są stopniowo realizowane przez zainteresowane resorty. Ponadto niezbędne jest opracowanie:

— oceny możliwości i strategii redukcji emisji gazów szklarniowych do roku 2010 w stosunku do okresu bazowego (1988) i roku 2000,

— oceny możliwości i strategii zwiększenia pochłaniania i wiązania gazów szklarniowych przez gleby i lasy.

Korzyści, jakie Polska może wynieść z przystąpienia, ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia Konwencji, są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze wnosimy swój wkład w ochronę klimatu kuli ziemskiej. Po drugie ograniczenie lub stabilizacja emisji na podanym poziomie oznacza konieczność zwiększenia efektywności wykorzystania surowców energetycznych w polskiej gospodarce, zmniejszając jej energochłonność a tym samym obniżając koszty produkcji. Jest to kierunek zgodny z kierunkiem reform gospodarczych kraju. Po trzecie zwiększamy powierzchnię leśną kraju oraz poprawiamy stan jakościowy lasów i gleby. Przystąpienie do Konwencji oznacza także otwarcie dostępu do nowych i ekologicznie zdrowych technologii zachodnich na zasadach preferencyjnych, co jest przywilejem jedynie krajów Stron Konwencji.

W związku z podpisaniem Konwencji będziemy zobowiązani do jej ratyfikacji lub innej formy akceptacji oraz do przedstawienia narodowego raportu w ciągu sześciu miesięcy po wejściu w życie Konwencji.

Wspomniany raport musi zawierać:

— inwentaryzację emisji i pochłaniania gazów z rozbiciem na rodzaje i dla sektorów gospodarki w roku bazowym (1988), opracowanej zgodnie z metodologią przyjętą przez Konferencję Stron,

— opis ogólny działań podjętych lub przewidywanych, zmierzających do realizacji zobowiązań,

— szczegółowe programy działania, ocenę wpływu podjętych działań na emisję i pochłanianie gazów szklarniowych.

Aby wypełnić podjęte zobowiązania Konwencji niezbędne będzie:

— uruchomienie monitoringu gazów szklarniowych (CO₂, CH₄, N₂O, CFC's),

— uruchomienie badań nad możliwościami zwiększenia absorpcji i retencji gazów szklarniowych przez lasy, glebę i użytki zielone,

— opracowanie programów adaptacji gospodarki do zmienionych warunków klimatycznych i środowiska.

Wymaga to utworzenia (lub aktywizacji o ile istnieje) międzyresortowego zespołu studiów strategicznych, który zajmie się opracowaniem takiego programu i raportu, oraz przeznaczenia środków na wykonanie tych prac.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że podpisanie Konwencji, a następnie jej ratyfikacja leży w interesie Polski i nie przekracza naszych aktualnych możliwości.

POLITICAL AND INTERNATIONAL ASPECTS OF CLIMATE CHANGE ISSUE

Summary

The paper discuss matters related to the UN Framework Convention on Climate Change negotiation process and positions of different groups of countries. Difficulties which were met during negotiations are also presented. Special stress was laid on commitments mainly for countries with economies in transition including Poland.

Finally consequences of ratification the Convention by Poland and its meaning for the Polish economy were presented.

In conclusion it was stated that the convention will create Poland an opportunity to improve energy efficiency and sanitary conditions of forests and may bring very specific benefits for the economy as a whole. So it should be ratified as soon as possible.