

Dawid Drzewiecki

POLITYKA KLIMATYCZNA POLSKI A JEJ WIZERUNEK W UE I NA ŚWIECIE

Słowa kluczowe:

polityka klimatyczna, zmiany klimatyczne, wizerunek medialny, wizerunek polityczny, Polska

Dwukrotne pomyślne zakończenie starań o organizację najważniejszej corocznej konferencji tematycznej stanowi dla historii międzynarodowej polityki klimatycznej wyjątkowe wydarzenie. Dotychczas więcej niż jedna Konferencja Stron (COP) Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 roku odbyła się jedynie w Niemczech oraz Argentynie¹. Wraz z rozpoczynającą się 11 listopada 2013 roku dziewiętnastą sesją COP do wąskiego grona tych państw dołączy Polska². Okoliczność ta jest bodaj najlepszą okazją do podjęcia analizy spójności jej stanowiska w obszarze prawnomiędzynarodowych uregulowań dotyczących przeciwdziałania zmianom klimatycznym, konsekwencji wizerunkowych, jakie to stanowisko za sobą pociąga, a także pozycji międzynarodowej, jaką z tego tytułu zajmuje.

Myśl strategiczna polskiej polityki klimatycznej

Analizę treści krajowego stanowiska w sprawie zmian klimatu rozpocząć należy od lektury podstawowych dokumentów strategicznych, stanowiących zbiory celów i wytycznych dla wybranych obszarów polityki w krótkim i średnim horyzoncie czasowym. Stanowisko polskie odnoszące się do wyzwań stawianych przez agendę międzynarodowej polityki walki ze zmianami klimatu najszerzej ujęte zostało w dwóch strategiach: Ministerstwa Środowiska *Polityka Klimatyczna Polski; Strategie*

¹ Agenda spotkań Narodów Zjednoczonych związanych z funkcjonowaniem Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) na rok 2013 rok, zob. <http://unfccc.int/meetings/items/6240.php>, 18.09.2013.

² Pierwszą konferencję zorganizowano w Poznaniu w 2008 roku.

*redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*³ oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012 – 2016*⁴.

Nieco już przestarzała strategia Ministerstwa Środowiska przyjęta została przez Radę Ministrów w październiku 2003 roku i stanowiła bardziej wypełnienie zobowiązania zaciągniętego przy okazji zakończonego w dniu 28 października 1994 roku procesu ratyfikacji Konwencji, aniżeli odpowiedź na realną potrzebę uporządkowania polskich priorytetów w powyższym zakresie. Niemniej jednak przyswojenie przesłania powyższej strategii z przeszło dziesięcioletniej perspektywy jest o tyle wartościowe, iż pozwala na ocenę trwałości sformułowanych w niej diagnoz i rekomendowanych działań. Za cel strategiczny uznano konieczność położenia szczególnego nacisku na poprawę efektywności energetycznej, zwiększanie areałów leśnych, racjonalizację wykorzystania zasobów przemysłu oraz gospodarkę odpadami. Dzisiejsza perspektywa pozwala niemal jednoznacznie stwierdzić, iż powyższe cele są stopniowo inkorporowane do wszystkich aspektów życia społeczno-gospodarczego kraju, czyniąc z polityki klimatycznej narzędzie horyzontalne, w dużej mierze zapewne za sprawą aktywności legislacyjnej Komisji Europejskiej. Kwestie efektywności energetycznej reguluje Dyrektywa 2012/27/UE, zalesianie wspierane jest ze środków europejskich, a wszystkie polskie gminy zobowiązane zostały do uregulowania kwestii gospodarki odpadami.

Paradoksalnie bardziej rozbudowana, a z pewnością bardziej aktualna lista działań oraz interesów niezbędnych do uwzględnienia przy ustalaniu kierunków działań krajowych stworzona została w krótkookresowej strategii Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁵. Przyjęty w marcu 2012 roku dokument rządowy został powiązany ze wspólną polityką energetyczną. Krystalizacji tej koncepcji doszukiwać należałoby się w kilkuletnim okresie między kryzysem gazowym Ukraina-Rosja z 2009 roku, którego

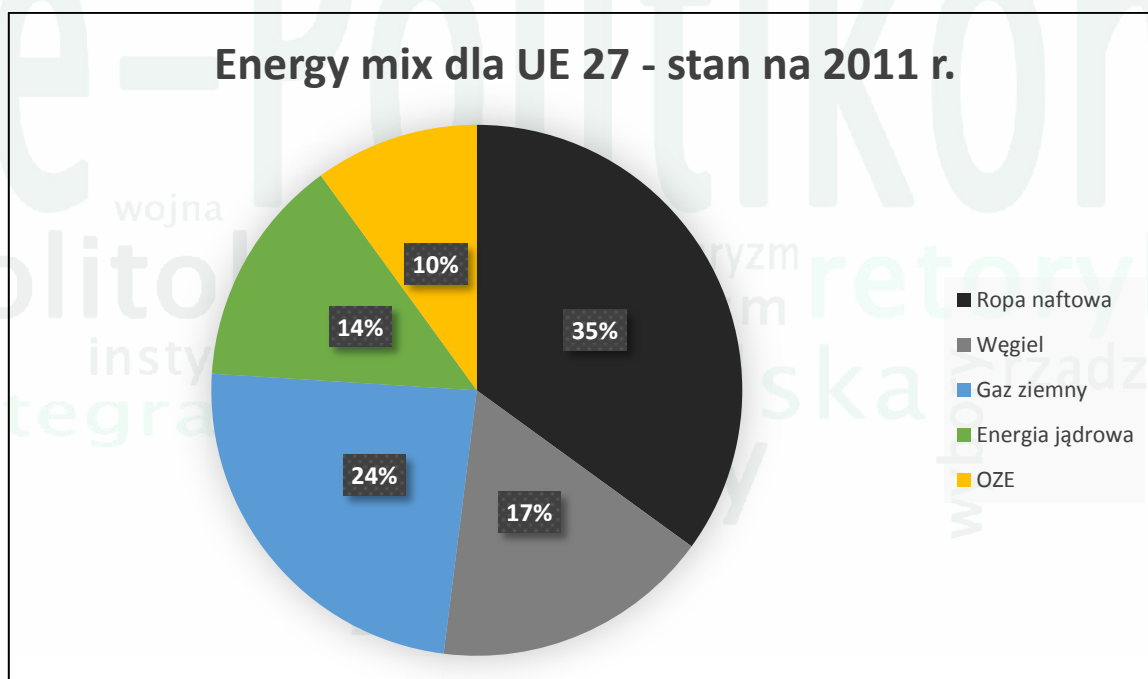
³ *Polityka Klimatyczna Polski; Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, październik 2003 r., zob.

http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/795c8de385204a0afd1e387e453831b7.pdf, 16.10.2013.

⁴ *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012 – 2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, marzec 2012 r., zob. <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>, 16.10.2013.

⁵ J.w.

negatywne konsekwencje odczuły szczególnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej⁶, postępowaniem nad pakietem klimatyczno-energetycznym oraz prezydencją Polski w Radzie Unii Europejskiej, podczas której wspólną politykę energetyczną ustanowiono jednym ze ścisłych priorytetów. Celowość tego powiązania znajduje swoje uzasadnienie w uwarunkowaniach polskiej i europejskiej polityki klimatycznej, których pewne elementy udało się włączyć do diagnozy zawartej w *Priorytetach Polskiej Polityki Zagranicznej 2012 – 2016*⁷. Przewiduje się, że dalszy, nawet nieco spowolniony, rozwój gospodarczy zwiększy zapotrzebowanie na energię, przy czym ponad 60% surowców kopalnych pochodzić będzie spoza Europy, często z państw niestabilnych czy rządzonych przez reżimy autorytarne. Spowoduje to, że niemal połowa energii elektrycznej i ciepłej w Europie wytwarzana będzie z surowców pochodzących z importu, co doskonale obrazuje przedstawiony niżej schemat *energy mix*.



Źródło: *Energy challenges and policy*, opracowanie Komisji Europejskiej dla Rady, Maj 2013 r.

⁶ J. Stern, K.Yafimava, S. Pirani, *The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*, The Oxford Institute for Energy Studies, Oksford 2009.

⁷ Dz. cyt.

Uzasadnione i całkiem rzeczowe staje się w tym kontekście stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wzywające państwa Unii Europejskiej do dalszej dywersyfikacji źródeł energii, w tym polegającej na rozwoju bazy surowcowej z użyciem innowacyjnych metod wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych. Powyższe zalecenia związane były z dość nagłą modą na gaz łupkowy, którego wydobywanie miało by stanowić w Polsce nie tylko odpowiedź na potrzeby modernizacyjne polskiego sektora energetycznego i przynajmniej częściowej rezygnacji z węgla, ale również okazję do poprawy kondycji finansów publicznych. Europa, a w szczególności Francja, Niemcy, Czechy, Rumunia i Bułgaria⁸, mocno sprzeciwiały się jednak wszelkim próbom popularyzacji niekonwencjonalnych metod wydobywania, wywierając przy tym dość istotny nacisk na Komisję Europejską, aby ta opracowała ściśle określone standardy utrudniające ich stosowanie.

Powyższa kwestia nakreśla światopoglądową odmienną Europę i Stanów Zjednoczonych. Poddane na Starym Kontynencie szczególnym badaniom i obserwacjom metody po raz pierwszy stosowane były za Atlantykiem, gdzie szybko stały się motorem wzrostu krajowego wydobywania oraz czynnikiem pozytywnie wpływającym na poprawę handlowego bilansu energetycznego. Z informacji rządowych, opublikowanych w najświeższym raporcie *Annual Energy Outlook 2013 with Projections to 2040*, gaz łupkowy stanowił w 2011 roku 34% całkowitego wydobywania gazu naturalnego w USA⁹.

Polskie stanowisko bynajmniej nie sprzeciwia się intensyfikacji wysiłków na rzecz rozwoju zielonej energetyki, gdyż zdecydowanie mieści się ona w strategii dywersyfikacji źródeł energii, niemniej oczekuje, iż będą one ujęte w solidarne działania całej Unii Europejskiej, szanujące odmienne warunki społeczno-gospodarcze krajów członkowskich. Polska jest w tym wypadku skrajnym przypadkiem państwa uzależnionego od węgla¹⁰, stąd propozycje zmierzające do drastycznego ograniczenia

⁸ J. Piaseczny, *Łupki – Europa woli poczekać*, zob. <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artykul/lupki-europa-woli-poczekać>, 18.09.2013.

⁹ *Annual energy outlook 2013*, U.S. Energy Information Administration, Waszyngton 2013.

¹⁰ W Polsce 85% energii elektrycznej produkowane jest z węgla, zob. <http://www.rynek-energii-elektrycznej.cire.pl/st,33,207,tr,75,0,0,0,0,0,podstawowe-dane.html>, 18.09.2013.

ilości emisji są przez nią trudne do zaakceptowania. Szczególnie niekorzystne gospodarczo pozostają wszelkie rozwiązania narzucające osiągnięcie rezultatów w przeciągu 10-15 lat. Wynika to z faktu, iż standardowy cykl inwestycyjny w sektorze energetyki wynosi 30-40 lat¹¹.

Skala kosztów, jakie wiążą się z koniecznością dostosowania do coraz bardziej restrykcyjnych standardów ochrony środowiska i klimatu, powoduje niejednokrotnie sprzeciw Polski względem przyjmowania kolejnych standardów. To właśnie Polska była w ostatnich latach jednym z bardziej gorliwych krytyków jednostronności działań Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu. Nie bez racji uważa zresztą, iż problematyka zmian klimatu stanowi kwestię globalną i też w takiej skali powinna być rozpatrywana, tymczasem Europa doświadczająca spowolnienia gospodarczego podejmuje się samoograniczenia emisji, licząc na akceptację jej przywódczej roli i podążenie jej śladami przez najważniejszych partnerów międzynarodowych. Skuteczność takiej polityki daleka jest jednak od pożądanej, o czym najlepiej świadczyć może fakt, iż dla drugiego okresu zobowiązań z Kioto na lata 2013 – 2017 swoją aprobatę zgłosiły jedynie kraje Unii Europejskiej oraz Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), które według różnych szacunków odpowiadają za 12 – 14% światowej emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Zgodnie z czwartym raportem Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC)¹² złagodzenie skutków zmian klimatu wymaga ograniczenia tempa wzrostu średniej temperatury globu do 2 stopni Celsjusza przed upływem XXI wieku¹³, co według ostrożnych szacunków wymagałoby ograniczenia światowej emisji dwutlenku węgla o 30-40% do końca dekady. Wobec tego znaczenie jednostronnych wysiłków Europy stają się marginalne. Zważając więc na kosztochłonność planów modernizacyjnych polskiego sektora energetycznego oraz relatywnie niską wartość dodaną europejskich

¹¹ *Budownictwo energetyczne: raport analityczny*, Dom Inwestycyjny BRE Banku, Łódź 2010, str. 5.

¹² IPCC jest agendą ONZ i najważniejszym z międzynarodowych podmiotów zajmujących się problemem zmian klimatycznych. Misją zespołu, składającego się z ekspertów delegowanych przez państwa, ustanowiono gromadzenie, analizowanie i bieżące udostępnianie aktualnych informacji naukowych, technicznych i socjoekonomicznych potwierdzających ryzyko wystąpienia zmian klimatycznych spowodowanych działalnością człowieka i proponujących sposoby przeciwdziałania oraz łagodzenia ich ewentualnych skutków.

¹³ *Zmiana klimatu: Raport syntetyczny 2007*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Walencja 2007.

planów na rzecz ratowania klimatu, sceptycyzm polskich negocjatorów nie pozostaje całkiem niezrozumiały. Postawa negocjacyjna Polski budzi jednak dość często kontrowersje. Szczególnie cenna w tym względzie jest analiza dyskursu przedstawionego w prasie zagranicznej.

Odbiór polityczno-medialny polskiego stanowiska negocjacyjnego w sprawie polityki klimatycznej

Pierwsze krytyczne głosy dotyczące stanowiska Polski związane były z przyjęciem przez Polskę postawy sprzeciwiającej się zaproponowanym na posiedzeniu ECOFIN¹⁴ 9 czerwca 2009 roku zasadom udzielania pomocy finansowej państwom rozwijającym się. Jak donosił anglojęzyczny *The European Voice*, sedno sprawy sprowadzało się do metodologii obliczania wysokości wkładu finansowego Unii Europejskiej, jak również poszczególnych jej członków¹⁵. Polska sprzeciwiała się temu, aby kalkulacja wkładu opierała się na wskaźnikach emisji historycznej, chcąc tym samym, aby jedynym kryterium była zdolność finansowa obliczana w oparciu o wskaźniki PKB. Zgodnie z tym, co donosił tygodnik, stanowisko to było całkowicie niezrozumiałe dla partnerów w Brukseli, gdyż rezygnacja z uwzględniania przeszłej emisji mogłaby spowodować, iż Unia Europejska ostatecznie zmuszona byłaby do odprowadzania większych świadczeń. Szacowano bowiem¹⁶, iż udział PKB UE w globalnym PKB jest odsetkiem większym aniżeli udział historycznej emisji gazów w Europie w emisji globalnej. To z kolei uznawano za paradoks polskiego stanowiska, nawet bowiem gdyby przystać na polskie postulaty skutkujące obniżeniem relatywnej wysokości składki, jaką odprowadzać musiałaby Polska, to z uwagi na większą składkę całej Unii wcale nie musiałoby to oznaczać jej zmniejszenia w wartościach bezwzględnych. Wśród dyplomatów zaczęło powoli rodzić się przekonanie, iż stanowisko negocjacyjne Polski jest bardziej motywowane względami ideologicznymi,

¹⁴ Konfiguracja Rady Unii Europejskiej składająca się z ministrów ds. gospodarczych oraz finansów państw członkowskich.

¹⁵ J. Rankin, *Poland blocking climate change deal*, *EuropeanVoice*, zob.

<http://www.europeanvoice.com/article/2009/06/poland-blocking-climate-change-deal/65117.aspx>

¹⁶ 16.10.2013.

¹⁶ J.w.

niż czystą kalkulacją ekonomiczną. Z tego też powodu połowa roku 2009 była jednym z ostatnich okresów, w którym Polsce udawało się gromadzić wokół siebie szerszą koalicję państw. W kolejnych latach zdolność ta zdecydowanie zmalała.

Ponowne wzmożone zainteresowanie opinii publicznej stanowiskiem Polski w kwestii zmian klimatycznych nastąpiło na krótko przed objęciem przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Obawiano się wówczas, iż posiadanie możliwości wpływu na agendę prac dużej części unijnych instytucji spowoduje, że dynamika procesów negocjacyjnych w obszarze ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu zostanie przez Polskę mocno wyhamowana. Okolicznością potwierdzającą słuszność powyższego twierdzenia było zapewne dla adwersarzy takiego stanowiska zablokowanie przez Polskę 22 czerwca 2011 r. podjęcia przez Radę Unii Europejskiej bardziej ambitnych celów redukcyjnych. Wówczas po raz pierwszy dyskutowano katalog działań i celów prowadzących do bardziej konkurencyjnej gospodarki niskowęglowej. Działania te i cele miały zostać ujęte w ramach tzw. *roadmap to 2050*¹⁷. Zgodnie z relacją BBC News¹⁸, stanowisko Polski zostało odebrane bardzo negatywnie przez dużą część uczestników negocjacji, w tym ówczesnego ministra ds. energii i zmian klimatycznych w rządzie Davida Camerona, który określił posiedzenie *czarnym dniem dla przywódczej roli Europy w walce ze zmianami klimatu*. Redakcja BBC była jednak bardziej powściągliwa i zwracała uwagę, iż stanowisko Polski nie odbiegało od standardu prezentowanego przez demokratycznie wybranych do Parlamentu Europejskiego konserwatystów brytyjskich, wykazywała również dalej idące zrozumienie dla polskiego *energy mix*. W podobnym tonie wypowiadał się The Wall Street Journal¹⁹, który cytując słowa Donalda Tuska, przypominał o zależności Polski od węgla i związanej z tym faktem kłopotliwej konieczności współkreowania przywódczej roli Europy w zakresie zmian

¹⁷ Celem dokumentu było ustanowienie precyzyjnych kamieni milowych dotyczących redukcji emisji. Propozycja uwzględniała zwiększenie cięć w emisji do 25% do roku 2020, 40% do roku 2030 oraz 80-95% w perspektywie roku 2050.

¹⁸ *UK says Poland blocked EU deal on CO2 emissions*, BBC News Europe, zob. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13872825>, 16.10.2013.

¹⁹ M. Kruk, *Poland Speaks Its Truth to Power, Green Lobby*, Emerging Europe, Wall Street Journal, zob. <http://blogs.wsj.com/emergingEurope/2011/06/28/poland-speaks-its-truth-to-power-green-lobby/>, 16.10.2013.

klimatycznych. Przytaczał w tym kontekście opinię Johna Pearsona, brytyjskiego badacza zajmującego się tematyką gospodarczych uwarunkowań zmian klimatycznych, który przekonywał, iż najbardziej nieugięte w kwestionowaniu naukowych podstaw globalnego ocieplenia pozostają te państwa, które w nowych realiach zmuszone byłyby do poniesienia największych kosztów wynikających z redukcji emisji²⁰. W dalszej części artykułu dodał (mając zapewne na myśli przede wszystkim Polskę), iż postawa niektórych państw Unii Europejskiej przypomina sytuację w Stanach Zjednoczonych, gdzie funkcjonują obszary uzależnione od węgla i przemysłu, które w podobnym stopniu opierają się założeniom polityki klimatycznej. Artykuł nowojorskiego dziennika pozostawiał zatem wrażenie zrozumienia polskiego stanowiska.

Co jednak znajduje zrozumienie w dalszych częściach świata, w Europie może budzić szok i irytację. Tak przynajmniej wnioskować należy po lekturze materiału *Coal-friendly Poland: a bad climate leader for the EU* portalu EUObserver.com, brukselskiego think-tanku specjalizującego się w bieżącym informowaniu oraz komentowaniu wydarzeń związanych z Unią Europejską²¹. Portal, powołując się na diagnozę zawartą w opublikowanym w listopadzie 2009 roku dokumencie strategicznym „Polityka energetyczna Polski do roku 2030”, ocenia, iż Polska znajduje się aktualnie w położeniu, w którym musi zdecydować o długoterminowej przyszłości swojego sektora energetycznego, a tym samym może wykorzystać okazję do bardziej zdecydowanego włączenia odnawialnych źródeł energii do polskiej gospodarki²². Artykuł podąża nawet o krok dalej w swoim podsumowaniu, gdy stwierdza, że Polska, promując tak wysoki poziom zależności od węgla, jest nie tylko kontrproduktywna względem swojej przyszłości, ale swoją postawą zagraża całej Europie.

W podobnym tonie europejska prasa komentowała groźbę weta, jaką Polska posługiwała się przy okazji opracowywania mechanizmów tzw. *backloadingu*, pozwalającego na umorzenie jednostek pozwoleń na emisję w ramach Europejskiego

²⁰ Tamże.

²¹ Zob. <http://euobserver.com>, 16.10.2013.

²² K. Gogolewski, *Coal-friendly Poland: a bad climate leader for the EU*, EUObserver, zob. <http://euobserver.com/opinion/325700>, 16.10.2013.

System Handlu Emisjami (ETS) w celu podniesienia ich cen i uatrakcyjnienia inwestycji w odnawialne źródła energii²³. Polska ostatecznie wycofała się z tej groźby, jednak incydent odbił się szerokim echem, gdyż zbiegł się czasowo z konferencją klimatyczną w Doha i podał w wątpliwość jednomyślność wspólnoty. Stał się także przyczyną dla przyznania Polsce przez *the Climate Action Network*²⁴ antynagrody „Skamielina Dnia”.

Rola Polski na konferencji klimatycznej w Warszawie

Zbliżająca się konferencja klimatyczna w Warszawie z pewnością na nowo wzbudzi kontrowersje opinii publicznej oraz zielonych ruchów społecznych. Już teraz słychać bowiem głosy przestrzegające przed rozmyciem rozmów wobec braku charyzmatycznego przywództwa. Paradoksalnie jednak konferencja ta może bardziej niż przywództwa potrzebować moderacji, a Polska jest jednym z tych krajów, które najlepiej rozumieją argumenty wszystkich stron zasiadających przy stole negocjacyjnym. Niemal 10-letnie doświadczenie płynące z uczestnictwa w wewnątrzunijnych dyskusjach nad ochroną środowiska i klimatu pozwoliłoby unijnym przedstawicielom precyzyjnie zidentyfikować oczekiwania rozwiniętych państw Europy Zachodniej, a także Stanów Zjednoczonych, i jednocześnie nie stracić nic z wrażliwości i elastyczności, jakiej oczekują państwa rozwijające się.

Dawid Drzewiecki – absolwent europeistyki w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Artykuł podejmuje próbę syntetycznej prezentacji polskiego stanowiska w sprawie zmian klimatycznych, skupiając się przy tym na głównych dokumentach strategicznych oraz podstawowych uwarunkowaniach polityczno-ekonomicznych.

²³ D. Keating, *Poland urges rejection of ETS backloading plan*, European Voice zob. <http://www.europeanvoice.com/article/2012/december/poland-urges-council-to-reject-ets-backloading/76011.aspx>, 16.10.2013.

²⁴ *Climate Action Network* jest międzynarodową organizacją zrzeszającą ponad 850 pozarządowych organizacji działających w ponad 100 krajach na rzecz ochrony środowiska i klimatu.

Następnie przedstawia jego polityczno-medialny odbiór w kontekście międzynarodowego wizerunku Polski oraz szczytu klimatycznego w odbywającego się w listopadzie 2013 roku w Warszawie.

POLISH CLIMATE POLICY AND ITS IMAGE IN THE EUROPEAN UNION AND WORLDWIDE

Abstract

Based on strategic documents and basic political and economic conditions, the article attempts to briefly evaluate Poland's position on climate change. It also presents its political and media reception in the context of international image and climate summit held in Warsaw in November 2013.