

Beata Molo

DZIAŁANIA NA RZECZ OCHRONY KLIMATU WYZWANIEM WSPÓŁPRACY TRANSATLANTYCKIEJ W XXI W.

Wprowadzenie

Rozbieżne interesy i odmienne priorytety rozwojowe USA i Unii Europejskiej warunkują ich zróżnicowane działania na rzecz ochrony klimatu, zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i w ramach międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Niezwykle złożona materia problematyki ochrony klimatu staje się w XXI w. nieodłącznym elementem współpracy transatlantyckiej.

Artykuł syntetycznie prezentuje trudności i ograniczenia w wypracowaniu wspólnego stanowiska Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej odnośnie do działań na rzecz ochrony klimatu, skoncentrowanych na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Analiza obejmuje przyczyny i implikacje określonych stanowisk USA i UE w ramach procesu negocjacji nowego porozumienia klimatycznego, zawierającego ambitne cele redukcyjne, które powinno zostać podpisane w 2015 r. i obowiązywać po 2020 r. (tzw. post-Kioto) oraz miejsca działań na rzecz ochrony klimatu we współpracy transatlantyckiej.

Ogólne uwarunkowania, interesy i cele polityki klimatycznej USA i UE

USA należą obok Chin do największych światowych emitentów gazów cieplarnianych. Wprawdzie nie uchwałyły federalnego pakietu klimatycznego, to jednak od

kilku lat spada tam poziom emisji gazów cieplarnianych. W 2012 r. całkowita emisja gazów cieplarnianych w USA wyrażona w ekwiwalencie dwutlenku węgla (Tg) wyniosła 6 525,6. Według danych Agencji Ochrony Środowiska (*Environmental Protection Agency*, EPA), pomiędzy 2005 a 2012 r. emisja gazów cieplarnianych w USA spadła o 10%. Uwzględniając jednak okres 1990–2012 należy podkreślić wzrost emisji gazów cieplarnianych o 4,7% (zob. tab. 1).

Warto nadmienić również, że w 2011 r. wyemitowano w USA o 6,9% mniej gazów cieplarnianych niż w 2005 r. Z kolei w 2012 r. odnotowano spadek emisji gazów cieplarnianych o 3,4% wobec poziomu z 2011 r.¹ Spadek ten przypisuje się głównie wprowadzeniu nowych norm emisji dwutlenku węgla dla elektrowni i samochodów, rozwojowi energii odnawialnych i rosnącej dostępności gazu ziemnego, który coraz powszechniej pozyskiwany jest z łupków. Produkcja gazu ogółem wzrosła w USA z 511 mld m sześć. w 2005 r. do około 681 mld m sześć. w 2012 r., przy czym produkcja gazu niekonwencjonalnego do 2011 r. wzrosła dziesięciokrotnie. Cena gazu ziemnego w tym okresie spadła z 13 dolarów do 2 dolarów za milion brytyjskiej jednostki ciepła (Btu). Przedsiębiorstwa sektora elektroenergetycznego z powodu podaży taniego gazu ograniczyły udział węgla w produkcji energii elektrycznej. Podczas gdy w 2005 r. węgiel miał prawie 50% udział w produkcji energii elektrycznej, a gaz około 19%, to w 2012 r. udziały te przedstawiały się odpowiednio – 37,4% i 30,4%². Efektem tym zmian jest pozytywny „bilans klimatyczny”, ponieważ gaz emituje znacznie mniej dwutlenku węgla niż paliwa stałe. Co ważne, niska cena gazu wpłynęła na poprawę konkurencyjności amerykańskich przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektorów energochłonnych³.

Zmiany w postrzeganiu problemu ochrony klimatu w USA są skutkiem objęcia urzędu prezydenta przez Baracka Obamę, który podczas kampanii wyborczej wskazywał na konieczność wprowadzenia limitów emisji gazów cieplarnianych w USA⁴. W 2009 r. prezydent Obama zakomunikował, że USA ograniczą emisję gazów cieplarnianych do 2020 r. o 17% wobec 2005 r. Z inicjatywy demokratów w 2012 r. został przygotowany *Clean Energy Standard Act*, w którym zapisano, że do 2015 r. 24% sprzedawanej energii elektrycznej w USA powinno pochodzić z tzw. czystej energii, a do 2035 r. zaplanowano roczny wzrost o 3%⁵. Projekt ten jednak nie przeszedł z właściwej komisji pod obrady Senatu.

¹ Environmental Protection Agency, *National Greenhouse Gas Emissions Data*, www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/usinventoryreport.html [dostęp: 01.05.2014].

² U.S. Energy Information Administration, *Natural Gas Data, Electricity: Overview*, www.eia.gov.

³ S. Dröge, K. Westphal, *Schiefergas für ein besseres Klima? Die Fracking-Revolution in den USA setzt die europäische und die internationale Klimapolitik unter Druck*, „SWP-Aktuell” 44, Juli 2013.

⁴ A. Kronlund, *Obama's Climate Policy. Addressing Climate Change through Executive Actions*, FIIA Briefing Paper 137, September 2013; S.-A. Mildner, H. Petersen, W. Wodni, *Klimaschutz bleibt Nebensache für die USA*, „SWP-Aktuell” 69, November 2012.

⁵ *The Clean Energy Standard Act of 2012*, Bill Text, S. 2146, www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=7ece72ff-6140-4b6e-b245-f382dcb65be [dostęp: 30.04.2014].

Większość republikańskich członków Kongresu wyraża sceptycyzm w związku z działalnością człowieka i zmianami klimatu. Dlatego też opowiadają się przeciw ustawodawstwu na rzecz ochrony klimatu, jeśli nie idzie ono w parze z ułatwieniami podatkowymi. Blokują oni nie tylko federalne pakiety klimatyczne, ale podejmują również działania ograniczające aktywność w tym zakresie takich urzędów, jak Agencja Ochrony Środowiska czy Departament Transportu, polegające na zmniejszaniu ich budżetów.

Tabela 1. Roczne zmiany w emisji gazów cieplarnianych w USA w latach 1991–2012* [w %]

Rok		Rok	
1991	-0,4	2002	0,6
1992	1,6	2003	0,6
1993	2,1	2004	1,9
1994	1,2	2005	0,5
1995	1,4	2006	-0,8
1996	3,4	2007	1,8
1997	0,6	2008	-2,8
1998	0,0	2009	-6,4
1999	1,1	2010	3,2
2000	2,1	2011	-1,8
2001	-1,5	2012	-3,4

*w 1990 r. całkowita wielkość emisji gazów cieplarnianych wyrażona w ekwiwalencie dwutlenku węgla (Tg) wyniosła 6 233.

Źródło: opracowanie podstawie danych Environmental Protection Agency.

25 czerwca 2013 r. podczas wystąpienia na Uniwersytecie Georgetown w Waszyngtonie prezydent Obama zapowiedział, że USA ustanowią w najbliższym czasie bardziej restrykcyjne standardy emisji dwutlenku węgla. Zakomunikował jednocześnie, że poleci rządowej Agencji Ochrony Środowiska przygotowanie stosownych regulacji dotyczących emisji gazów cieplarnianych⁶. Eksperci podkreślają, że decyzja prezydenta USA może stanowić przełom w walce ze zmianami klimatu, wskazują przy tym jednak na określone trudności w realizacji powyższych

⁶ *Remarks by the President on Climate Change*, June 25, 2013, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/remarks-president-climate-change [dostęp: 30.04.2014].

zapowiedzi takie, jak długotrwały proces przygotowania stosownych rozporządzeń czy wnoszenie skarg do Sądu Najwyższego.

Pionierami działań na rzecz ochrony klimatu są w USA władze stanowe. Przykładowo, na początku 2013 r. Kalifornia (drugi po Teksasie stan o najwyższym poziomie emisji gazów cieplarnianych) wprowadziła regionalny system handlu emisjami, w którym uczestniczą elektrownie, rafinerie i inne obiekty przemysłowe. Celem jest ograniczenie emisji do 2020 r. do poziomu z 1990 r. System przewiduje minimalną cenę dla jednej tony dwutlenku węgla w wysokości 10 dolarów. Ponadto Kalifornię uważa się za kluczowy stan w zakresie rozwijania energii odnawialnej (celem jest pozyskiwanie do 2020 r. 33% energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych).

W ramach regionalnej inicjatywy (*Regional Greenhouse Gas Initiative* – RGGI, od 2003 r.) północno-wschodnie stany Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, Nowy York, Rhode Island i Vermont stworzyły system handlu emisjami⁷. System ten zobowiązywał producentów energii do utrzymania emisji dwutlenku węgla w roku 2014 na dotychczasowym poziomie, a w latach 2015–2020 do obniżenia poziomu emisji dwutlenku węgla o 2,5% wobec 2009 r.⁸ Z kolei *Western Climate Initiative* (WCI) została zainicjowana w lutym 2007 r. przez Arizone, Kalifornię, Nowy Meksyk, Oregon i Waszyngton, skupiała stany leżące nad Pacyfikiem i prowincje kanadyjskie. Status obserwatora miały, bądź mają, amerykańskie i meksykańskie stany oraz kanadyjskie prowincje⁹. Jako główny cel określono opracowanie wspólnych strategii na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Pod koniec 2007 r. członkowie WCI zobowiązali się do redukcji poziomu emisji gazów cieplarnianych (zawartych w koszyku protokołu z Kioto) do 2020 r. o 15% w stosunku do 2005 r.¹⁰ Natomiast *Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord* (MGGRA) został zainicjowany w 2007 r. przez środkowo-zachodnie stany Iowa, Illinois, Kansas, Michigan, Minnesota i Wisconsin oraz kanadyjską prowincję Manitoba. Status obserwatora mają Indiana, Ohio, Ontario i Południowa Dakota. Główne cele porozumienia to: uzgodnienie celów redukcji emisji, utworzenie systemu handlu emisjami oraz opracowanie ewentualnych dodatkowych działań, jak np. podniesienie standardów w odniesieniu do gazów cieplarnianych czy też stworzenie systemów zachęt podatkowych. Stany – strony inicjatywy zobowiązały się do redukcji emisji gazów cieplarnianych (zawartych w koszyku protokołu z Kioto) do 2020 r. o 20% (o 18% gdyby koszty redukcji okazały się zbyt wysokie); o 80% do 2025 r. wobec 2005 r.¹¹

⁷ Do 2011 r. także New Jersey.

⁸ Więcej na stronie internetowej: www.rggi.org.

⁹ Amerykańskie stany: Alaska, Kolorado, Idaho, Kansas, Nevada, Wyoming, kanadyjska prowincja Saskatchewan oraz stany Meksyku: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon, Sonora i Tamaulipas.

¹⁰ Więcej na stronie internetowej: www.wci-inc.org.

¹¹ Więcej na stronie internetowej: www.co2offsetresearch.org/policy/MGGRA.html.

Warto także wspomnieć o inicjatywie *Clean and Diversified Energy Initiative* (CDEI, 2004 r.) gubernatorów osiemnastu zachodnich stanów, którzy postawili sobie za cel wykorzystanie różnorodnych zasobów regionu do produkcji energii bardziej opłacalnej, zrównoważonej i przyjaznej dla środowiska (30 tys. MW do 2015 r.). Gubernatorzy planowali między innymi zwiększyć efektywność energetyczną o 20% do 2020 r. W ocenie ekspertów działania na rzecz ochrony klimatu w poszczególnych stanach są istotne z następujących powodów:

- po pierwsze, stany ponoszą odpowiedzialność za znaczącą część emisji gazów cieplarnianych także w perspektywie globalnej,
- po drugie, większość federalnych inicjatyw podejmowanych na rzecz ochrony klimatu w USA, ma swoje korzenie we wcześniejszych działaniach na szczeblu stanowym,
- po trzecie, stany posiadają podstawowe kompetencje w kilku dziedzinach istotnych z punktu widzenia działań na rzecz ochrony klimatu, jak np. zaopatrzenie w energię,
- po czwarte, poszczególne stany poprzez swoje działania ukazują wagę konieczności podejmowania prawnych rozwiązań w zakresie ochrony klimatu¹².

Warto również nadmienić, że amerykańskie stany angażują się w międzynarodowe inicjatywy na rzecz ochrony klimatu. Stany tworzące *Regional Greenhouse Gas Initiative*: Maine, Maryland, Massachusetts, Nowy Jork, Vermont, oraz członkowie *Western Climate Initiative*: Kolumbia Brytyjska, Kalifornia, Manitoba, Ontario i Québec, jak również Arizona, New Jersey, Nowy Meksyk, Oregon i Waszyngton wraz z jedenastoma państwami członkowskimi UE i Komisją Europejską oraz Australią, Nową Zelandią i rządem metropolitalnym Tokio, tworzą partnerstwo *International Carbon Action Partnership* (ICAP). Zostało ono zainicjowane 29 października 2007 r. przez państwa i regiony, które wspierają handel emisjami i rozwijają bądź rozwinęły rynki węglowe w oparciu o system „wychwytywanie i handel” (*cap and trade*)¹³.

W planie działania na rzecz ochrony klimatu, którego projekt został przedstawiony 20 września 2013 r. przez prezydenta Obamę zostały zapisane różne środki wspierające efektywność energetyczną i „czyste technologie”. Pod tym pojęciem Obama rozumie obok odnawialnych źródeł energii, także gaz ziemny, energię jądrową i „czyste technologie węglowe”, jak i redukcję emisji gazów cieplarnianych poprzez wykorzystanie technologii wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (*Carbon Capture and Storage, CCS*). Ważnym punktem w planie Obamy jest redukcja emisji przez elektrownie. Plan zawiera także ambitny cel podwojenia do 2020 r. obecnego około 4% udziału energii wiatru, słonecznej i geotermalnej w produkcji energii elektrycznej. Cel ten powinien zostać osiągnięty przez skrócenie procedury wydawania pozwoleń na budowę instalacji wiatrowych,

¹² A. Ochs, *Polityka klimatyczna z Waszyngtonu: przeciw ignorancji Białego Domu*, Heinrich-Böll-Stiftung, *Polityka klimatyczna USA z Waszyngtonu.pdf* [dostęp: 30.04.2014].

¹³ Więcej na stronie internetowej: <https://icapcarbonaction.com>

słonecznych i geotermalnych. Według Obamy, powinna zostać zmodernizowana sieć przesyłowa oraz wzrosnąć państwowe inwestycje w technologiczne innowacje w zakresie „czystej energii”. Należy zauważyć, że spadły one pomiędzy 2011 r. i 2012 r. z około 55 mld dolarów na 36 mld dolarów. Plan Obamy zawiera również środki na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej przez nowe standardy dla urządzeń elektrycznych i budynków publicznych oraz instalacje kogeneracji energii elektrycznej i ciepła dla zwiększenia efektywności w sektorze przemysłowym.

Realizacji planu Obamy służyć ma kooperacja ze stanami, które dysponują określonymi uprawnieniami do podejmowania działań w obszarze energii i klimatu, tj. bądź dzielą kompetencje z administracją prezydencką, bądź posiadają własne urzędy regulacji, jak w sektorze energii elektrycznej. Stąd też hasło „obejścia Kongresu” w kreowaniu polityki klimatycznej i oparcie się na regulacjach egzekutywy. W ocenie ekspertów, działania na rzecz ochrony klimatu podejmowane przez amerykańskie stany nie zrekompensują braku narodowych celów polityki klimatycznej, ponieważ nie wszystkie biorą udział w inicjatywach klimatycznych (jak Arkansas czy Luizjana)¹⁴.

Należy wspomnieć, że kwestią ewentualnego przekroczenia kompetencji przez prezydenta Obamę w zakresie programu ochrony klimatu w odniesieniu do planów redukcji emisji gazów cieplarnianych zajął się Sąd Najwyższy. Orzeczenie w tej sprawie jest spodziewane w czerwcu br. Skarga dotyczy planów Agencji Ochrony Środowiska dotyczących zobowiązania przedsiębiorstw do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Do skargi przyłączyły się Izba Handlowa, związki przemysłowe i 13 stanów. Przeciwnicy planu na rzecz ochrony klimatu prezydenta Obamy, tj. głównie stany rządzone przez republikanów i lobby przemysłowe, obawiają się negatywnych skutków ograniczenia emisji gazów cieplarnianych dla amerykańskiej gospodarki.

Polityka klimatyczna stała się przełomem XX i XXI w. istotnym czynnikiem procesu integracji europejskiej i dziedziną, w której UE odgrywa rolę lidera na świecie. Ratyfikacja protokołu z Kioto decyzją Rady z 25 kwietnia 2002 r. przyspieszyła proces przyjmowania dyrektyw, w tym w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS). Unia Europejska ograniczyła emisję gazów cieplarnianych w latach 1990–2011 o 18,3%, przy czym emisja dwutlenku węgla zmniejszyła się o 15,1%. Do największych emitentów gazów cieplarnianych w 2011 r. należały Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Francja i Polska (ponad 60% ogółu emisji gazów cieplarnianych w UE)¹⁵.

Zobowiązania w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu wpłynęły na reorientację założeń polityki energetycznej UE, ograniczanie bowiem emisji gazów cieplarnianych zostało powiązane z rozwojem odnawialnych źródeł energii

¹⁴ S. Thielges, *Präsident Obamas neuer Klimavorstoß. Die US-Klimapolitik zwischen Blockade und Fortschritt*, „SWP Aktuell” 60, Oktober 2013.

¹⁵ Eurostat, *Pocketbooks. Energy, Transport and Environment Indicators*, Eurostat, European Commission, European Union 2013, s. 144 i nast.

i zwiększeniem efektywności energetycznej. 23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet propozycji legislacyjnych mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu i promowanie alternatywnych źródeł energii. Propozycje Komisji Europejskiej stanowiły uszczegółowienie planu realizacji celów zatwierdzonych przez Radę Europejską w marcu 2007 r., tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE do 2020 r. o 20% wobec poziomu z roku 1990, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w łącznym zużyciu energii do 2020 r. o 20% oraz zwiększenie do 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu paliw w sektorze transportowym w UE. Pakiet precyzował mechanizmy osiągania powyższych celów oraz rozdział celów na poszczególne państwa członkowskie.

Głównym mechanizmem polityki przeciwdziałania zmianom klimatu stał się Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU ETS), który ustanawia limity emisji gazów cieplarnianych. EU ETS opiera się na założeniu „wychwytywanie i handel” realizowanym na poziomie przedsiębiorstw zobowiązanych do zakupu zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych w ramach ustalonego limitu dostępnych uprawnień do emisji. W ramach tego systemu UE zamierza w latach 2013–2020 ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 21% wobec 2005 r.

W oparciu o „pakiet klimatyczno-energetyczny”, określający cele na 2020 r. oraz „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”¹⁶, zostały przygotowane „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”. Dokumenty te odzwierciedlają cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 80–95% poniżej poziomu z 1990 r. Do kluczowych elementów ram polityki klimatyczno-energetycznej na 2030 r. określonych przez Komisję Europejską należą: 40% redukcja emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. poniżej poziomu z 1990 r., która ma zostać osiągnięta wyłącznie za pomocą środków wewnętrznych; ograniczenie emisji z sektorów nieobjętych EU ETS o 30% poniżej poziomu z 2005 r. Działania te będą rozdzielone równomiernie pomiędzy państwa członkowskie UE¹⁷. Komisja Europejska zaapelowała do Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich, aby przyjęły jej propozycje do końca 2014 r. tak, aby UE mogła zadeklarować 40% redukcję emisji dwutlenku węgla do 2030 r. na początku 2015 r., przed wynegocjowaniem międzynarodowej umowy klimatycznej w Paryżu.

W ocenie ekspertów propozycje Komisji Europejskiej są niewystarczające do podjęcia skutecznej walki ze zmianami klimatu. Oczekiwać można było bowiem ambitniejszego podejścia do kształtowania ram polityki klimatyczno-energetycznej UE po 2020 r. Istotne jest to w kontekście utrzymania przez UE roli lidera

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, KOM (2011) 112, wersja ostateczna, Bruksela, 08.03.2011.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, COM (2014) 15 final, Bruksela, 22.01.2014.

w walce ze zmianami klimatu oraz presji wywieranej przez UE na USA i państwa rozwijające się, aby zobowiązały się do przyjęcia celów redukcyjnych przed zbliżającym się szczytem klimatycznym w Paryżu. Przywództwo UE w działaniach na rzecz ochrony klimatu jest bowiem gwarantem dialogu, umożliwiając postęp międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Niewątpliwie to głównie USA, Chiny i Indie będą bacznie obserwować działania UE, a przyjęcie ambitnych celów przyszłej polityki klimatyczno-energetycznej byłoby potwierdzeniem przywództwa UE w walce ze zmianami klimatu tuż przed konferencją klimatyczną w Paryżu w 2015 r. Przyjęcie mniej ambitnych celów polityki klimatycznej może osłabić pozycję UE, a co za tym idzie doprowadzić do sytuacji, w której najwięksi światowi emitenci nie wykażą szczególnie zaangażowania przy deklarowaniu swojego wkładu w globalną politykę klimatyczną¹⁸.

Debatę nad przyszłą polityką klimatyczną UE rozpoczął szczyt w dniach 20–21 marca 2014 r. Konkluzje opublikowane po szczycie świadczą według ekspertów o częściowej modyfikacji sposobu myślenia Unii Europejskiej o polityce klimatycznej i położeniu większego nacisku na dostępność taniej energii oraz niezależność od importu paliw. Szczyt nie potwierdził zaproponowanego w styczniu przez Komisję Europejską nowego celu redukcji emisji CO₂ o 40% do 2030 r. W konkluzjach znalazł się zapis mówiący o tym, że „w świetle szczytu klimatycznego ONZ we wrześniu 2014 r. unijny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. będzie w pełni w zgodzie z uzgodnionym wcześniej ambitnym celem UE do 2050 r.”¹⁹ Rada nie uwzględniła postulowanej przez część państw członkowskich potrzeby warunkowości celów redukcyjnych, tzn. uzależnienia przyjęcia celów UE w perspektywie 2030 r. i 2050 r. od gotowości ograniczania emisji państw rozwiniętych spoza Unii Europejskiej. Państwa członkowskie przeciwne ambitnej polityce klimatycznej argumentują, że emisje w UE stanowią niewielki procent globalnych emisji gazów cieplarnianych. W konkluzjach uwzględniono potrzebę przeprowadzenia szczegółowych analiz wpływu proponowanej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. na poszczególne państwa członkowskie. Decyzje w sprawie celów polityki klimatycznej UE zapadną jednak najpóźniej do października 2014 r.

Konkluzje Rady odzwierciedlały brak jednolitego stanowiska państw członkowskich w sprawie poziomu nowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Część państw postulowała, aby na szczycie 20–21 marca 2014 r. podjęto zobowiązanie 40% redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Postulat ten korespondował z nawoływaniem przez 13 państw do przedstawienia ambitnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na wrześniowym szczycie organizowanym przez Sekretarza Generalnego ONZ Ban-Ki Moona, które utworzyły nieformalną grupę

¹⁸ S. Brugger, *Unijne ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030: gra o klimat*, 25.03.2014, www.pl.boell.org/web/222-1352.html [dostęp: 01.05.2014]; O. Geden, S. Fischer, *Moving Targets. Die Verhandlungen über die Energie- und Klimapolitik-Ziele der EU nach 2020*, „SWP-Studie” S1, Januar 2014.

¹⁹ *Konkluzje Rady Europejskiej (20-21 marca 2014 r.)*, Bruksela, 21.03.2014, (OR. en) EUCO 7/1/14 REV 1.

„Green Growth Group” (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, Holandia, Szwecja, Belgia, Finlandia, Estonia, Dania i Słowenia)²⁰. Natomiast państwa członkowskie przeciwnie przyjęciu ambitnych celów przyszłej polityki klimatycznej UE podnosiły argument konieczności uwzględnienia specyficznej sytuacji krajów przy podziale ciężaru realizacji celu klimatycznego między państwa UE, zwłaszcza w sektorach znajdujących się poza unijnym systemem handlu emisjami takimi, jak budownictwo, transport i rolnictwo. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie we wspólnej deklaracji Grupy Wyszehradzkiej, Rumunii i Bułgarii²¹. Ponadto państwa te artykułowały obawę przed ucieczką energochłonnego przemysłu poza Unię Europejską.

Trudności w wypracowaniu wspólnego stanowiska USA i UE wobec globalnych działań na rzecz ochrony klimatu

USA i państwa członkowskie Unii Europejskiej zgadzały się, co do konieczności walki ze zmianami klimatu i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Przedstawiały jednak odmienne rozwiązania powyższych problemów i zróżnicowane koncepcje ochrony klimatu. UE dąży do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, skupiając się na efektywności energetycznej i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych, Stany Zjednoczone do niedawna stawiały natomiast przede wszystkim na wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych w dziedzinie energii, w tym program sekwestracji dwutlenku węgla. Innymi słowy, USA prezentowały stanowisko którego istota sprowadzała się do rozwijania nowoczesnych technologii energetycznych w miejsce przyjmowania wiążących zobowiązań redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Odrzucenie protokołu z Kioto prezydent George W. Bush uzasadniał nieakceptowanymi kosztami dla amerykańskiej gospodarki, krytykując przy tym brak w nim wiążących celów redukcji emisji gazów cieplarnianych dla państw rozwijających się – przede wszystkim Chin i Indii. W kolejnych latach Bush podejmował działania w ramach dwu- i wielostronnych forów współpracy, służące wypracowaniu alternatywy wobec międzynarodowej ochrony klimatu, która nie wiązałaby się z obowiązkowymi dla USA limitami redukcji emisji gazów cieplarnianych²². Na konferencji klimatycznej na Bali w 2007 r. USA były przeciwnie zobowiązaniu się do wiążących celów redukcyjnych gazów cieplarnianych.

²⁰ *Green Growth Group Ministers' Statement on Climate and Energy Framework for 2030*, 3 March 2014, www.gov.uk/government/news/green-growth-group-ministers-statement-on-climate-and-energy-framework-for-2030 [dostęp: 02.05.2014].

²¹ *Joint Statement of the informal meeting of ministers and representatives responsible for climate policy of the Visegrad Group Countries, Bulgaria and Romania*, 7 February 2014, Budapest, www.mos.gov.pl/g2/big/2014_02/1f2fcbe4313eb55fe0b1c3c4a759b855.pdf [dostęp: 02.05.2014].

²² K. Harrison, *The United States as Outlier: Economic and Institutional Challenges to US Climate Policy*, [w:] *Global Commons, Domestic Decisions. The Comparative Politics of Climate Change*, ed. K. Harrison, M. Sundstrom, Massachusetts Institute of Technology 2010, s. 67–103.

Nadzieje na przełom w globalnych negocjacjach klimatycznych związane były z wyborem B. Obamy na urząd prezydenta USA w 2008 r. W trakcie kampanii wyborczej zapowiadał bowiem redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80% do 2050 r., wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w mieszance energetycznej do 25% w 2025 r. i stworzenie amerykańskiego systemu handlu emisjami. Podczas konferencji w Bonn pod koniec marca 2009 r. amerykański przewodniczący delegacji Todd Stern podkreślił, że USA uznają swoją szczególną odpowiedzialność za ochronę klimatu. Tym samym zarysowała się znacząca różnica stanowiska administracji prezydenta Obamy w stosunku do podejścia George'a W. Busha, który próbował unikać formułowania wiążących celów polityki klimatycznej USA. Jednakże początkowa euforia ustąpiła miejsca dość powściągliwemu stanowisku USA wobec globalnych negocjacji klimatycznych. Obama wprawdzie określił konferencję w Kopenhadze w 2009 r. jako ważny element światowej walki przeciw zmianom klimatu, musiał jednak uwzględnić krytyczne stanowisko amerykańskiego sektora przemysłowego, wsparte następującymi argumentami: USA nie mogą się zobowiązać do redukcji emisji gazów cieplarnianych, jeśli nie uczynią tego państwa rozwijające się, a zwłaszcza Chiny i Indie, zobowiązania redukcyjne będą miały negatywny wpływ na konkurencyjność amerykańskich firm i spowodują przenoszenie miejsc pracy do państw, które nie przyjmą takich zobowiązań. Mimo to kilka dni przed konferencją w Kopenhadze prezydent Obama zapowiedział, że USA zmniejszą emisję gazów cieplarnianych do 2020 r. o 17%, o 30% do 2025 r., o 42% do 2030 r. i o 83% do 2050 r. wobec poziomu emisji z 2005 r.²³

Wprawdzie USA zaangażowały się ponownie w wielostronne negocjacje klimatyczne, jednak administracja Obamy nie była gotowa zgodzić się na ambitne wiążące cele redukcji emisji. Co więcej, brak jednolitego stanowiska państw uczestniczących w globalnych negocjacjach klimatycznych co do wysokości celu redukcji emisji gazów cieplarnianych i formy porozumienia zastępującego wygasający w 2012 r. protokół z Kioto, skutkowało amerykańską propozycją zastąpienia umowy międzynarodowej właściwymi rozwiązaniami na poziomie państwowym. O ile rezultat konferencji w Kopenhadze był rozczarowaniem dla wielu państw, w tym UE, o tyle w wielu aspektach odpowiadał interesom USA. Odnosiło się to m.in. do otwartej kwestii w zakresie określenia roku bazowego dla redukcji gazów cieplarnianych stanowiska, że redukcja emisji gazów cieplarnianych powinna być ustalana samodzielnie przez poszczególne państwa oraz weryfikowania strategii ograniczenia emisji gazów cieplarnianych państw rozwijających się korzystających ze środków finansowych przeznaczanych na walkę ze skutkami zmian klimatu²⁴.

²³ The White House, Office of the Press Secretary, *President to Attend Copenhagen Climate Talks*, 25.11.2009, www.whitehouse.gov/the-press-office/president-attend-copenhagen-climate-talks [dostęp: 24.04.2014].

²⁴ S.-A. Mildner, J. Richert, *Obamas neue Klimapolitik. Möglichkeiten und Grenzen eines klimapolitischen Wandels in den USA*, „SWP-Studie” S 4, Februar 2010.

Unia Europejska okazała się najbardziej aktywnym aktorem podczas negocjacji w sprawie protokołu z Kioto, postulując redukcję emisji gazów cieplarnianych nawet o 15%. Zobowiązania wynikające z protokołu z Kioto przyjęła jako jeden skoordynowany blok, zobowiązując się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 8% średnio w latach 2008–2012 wobec poziomu z 1990 r., podczas gdy pozostałe państwa uprzemysłowione zobowiązały się do redukcji o około 5%. Natomiast w 2005 r. zaczęła postulować rozpoczęcie procesu negocjowania nowego międzynarodowego porozumienia, które obowiązywałoby po 2012 r. tak, aby nie doprowadzić do powstania luki prawnej po upływie okresu zobowiązań protokołu z Kioto.

Unia Europejska wybrała metodę dobrowolnego wyznaczania sobie ambitnego celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, dlatego też zaczęła się wyróżniać na tle innych państw prezentujących powściągliwe względnie sceptyczne stanowisko wobec podejmowania wiążących zobowiązań redukcyjnych. Jednostronne zobowiązanie się UE do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r. i zapowiedź podwyższenia pułapu do 30%, pod warunkiem że inne państwa złożą porównywalne zobowiązania, miały uczynić z UE lidera globalnych rokowań klimatycznych²⁵. Co więcej, UE argumentowała, że problem zmian klimatu nie może być rozwiązany bez ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z udziałem przede wszystkim państw rozwijających się należących do grupy największych emitentów.

Warto dodać, że w komunikacie Komisji Europejskiej ze stycznia 2007 r. zaakcentowano, iż „UE musi przedsięwziąć niezbędne wewnętrzne środki i przedwozić na arenie międzynarodowej w celu zagwarantowania, że wzrost średniej globalnej temperatury nie przekracza poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia o więcej niż 2 stopnie Celsjusza”²⁶.

Na konferencji na Bali w grudniu 2007 r. UE udało się wypracować *Bali Action Plan*, tj. plan negocjacji nowego porozumienia na rzecz ochrony klimatu, co miało wkrótce skutkować wzmocnieniem pozycji UE w globalnych negocjacjach klimatycznych i odgrywaniem roli lidera w walce ze zmianami klimatu. W ocenie Ernesta Wyciszkiwicza, „poza chęcią zaspokojenia globalnych aspiracji Komisja Europejska upatrywała w tym procesie szansę na głęboką transformację europejskiej gospodarki”²⁷.

Testem zdolności przywódczych UE miał być szczyt w Kopenhadze, gdzie planowano wypracować międzynarodowe porozumienie zastępujące Protokół z Kioto. Cele wyznaczone przez UE były bardzo ambitne. Unia Europejska oczekiwała bowiem prawnie wiążącego porozumienia w sprawie redukcji emisji gazów

²⁵ E. Wyciszkiwicz, *Dylematy dyplomacji klimatycznej Unii Europejskiej. Między ochroną klimatu a dążeniem do przywództwa*, [w:] *Globalne negocjacje klimatyczne: interesy i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej*, A. Gradziuk, Z. Karaczun, E. Wyciszkiwicz, Warszawa 2011, s. 20.

²⁶ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, *Europejska Polityka energetyczna*, KOM (2007) 1, wersja ostateczna, Bruksela, 10.01.2007.

²⁷ E. Wyciszkiwicz, *op. cit.*, s. 20.

cieplarnianych, zawartego przez największych światowych emitentów, którzy nie byli dotąd objęci międzynarodowymi zobowiązaniami redukcyjnymi. Przywódcze aspiracje UE opierające się w głównej mierze na ambitnych jednostronnych zobowiązaniach nie wystarczyły do przekonania USA, Chin, Indii czy Brazylii do przyjęcia ambitnych zobowiązań redukcyjnych. Co więcej, Unia Europejska nie uwzględniała w wystarczającym stopniu możliwości redukcyjnych innych państw, formułując nadmierne wobec nich oczekiwania. W przypadku USA wolę administracji prezydenckiej potraktowała jako zapowiedź wiążących zobowiązań redukcji emisji gazów cieplarnianych zapominając przy tym o roli władzy ustawodawczej w procesie ratyfikowania porozumień międzynarodowych.

Konferencja w Kopenhadze nie zakończyła się zgodnie z oczekiwaniami UE, podpisaniem prawnie wiążącego porozumienia międzynarodowego. W porozumieniu z Kopenhagi (*Copenhagen Accord*) nie udało się też zapisać konkretnych wiążących celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. i wiążących planów zakładających zredukowanie światowej emisji o 50% do 2050 r. W dokumencie odnotowano, że działania na rzecz ich zmniejszenia powinny być wystarczające, aby globalny wzrost temperatury do 2050 r. nie przekroczył 2 stopni Celsjusza w porównaniu z okresem przedindustrialnym. Warto nadmienić, że ciosem prestiżowym dla UE jako lidera w walce ze zmianami klimatu była nieobecność jej przedstawiciela w spotkaniu przywódców USA, Indii, Chin, RPA i Brazylii. Natomiast na konferencji w Cancún w 2010 r. udało się nakłonić większość głównych światowych emitentów do zadeklarowania wewnętrznych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych²⁸.

Jak już wspomiano, USA podchodziły sceptycznie do zawarcia nowego porozumienia międzynarodowego na rzecz ochrony klimatu. Warunkiem przystąpienia USA do przyszłego porozumienia międzynarodowego jest przyjęcie zobowiązań przez państwa rozwijające się, głównie Chiny, Indie i Brazylię. Ponadto podjęcie daleko idących zobowiązań redukcyjnych przez amerykańskich negocjatorów uniemożliwił brak odpowiednich uregulowań federalnych, dających do tego mandat. Sojusznikiem UE w wywieraniu presji na przeciwników proponowanego rozwiązania stały się kraje najsłabiej rozwinięte i małe kraje wyspiarskie, które we wspólnym oświadczeniu podczas konferencji w Durbanie w 2011 r. wzywały do zawarcia porozumienia prawnie wiążącego dla wszystkich państw²⁹.

Na konferencji w Durbanie najwięksi globalni emitenci gazów cieplarnianych (Chiny, USA, Indie) wyrazili zgodę na negocjacje prawnie wiążącego porozumienia klimatycznego i przyjęcie w nim zobowiązań redukcyjnych, nie jest jednak przesądzone, czy limity emisji, na jakie będą skłonni się zgodzić, zadowolą

²⁸ *Ibidem*; S. Fischer, J. Leinen, *Kurskorrekturen Auf dem Weg nach Cancún. Die Europäische Union in der internationalen Klimapolitik*, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2010.

²⁹ A. Gradziuk, *Globalne negocjacje klimatyczne – najważniejsze rezultaty konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie*, „Biuletyn PISM”, 15 grudnia 2011.

oczekiwania Unią Europejskiej w tym zakresie i czy okażą się wystarczające do globalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 50%. Poza kwestią poziomu zobowiązań redukcyjnych czy finansowania, brak konsensusu widoczny jest w odniesieniu do formy prawnej dokumentu, jaki ma być przyjęty na konferencji w Paryżu w 2015 r. Unia Europejska, państwa najmniej rozwinięte i małe kraje wyspiarskie opowiadają się za mocnymi podstawami prawnymi, natomiast USA, Chiny i Indie opowiadają się za przyjęciem podstaw bardziej elastycznych i mniej wiążących³⁰.

UE jeszcze przed rozpoczęciem szczytu w Durbanie za realny cel negocjacyjny uznała wypracowanie wytycznych dotyczących uzgodnienia prawnie wiążącej umowy, która obejmowałaby największych emitentów gazów cieplarnianych (zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się). Od przyjęcia takich zasad działania uzależniła swoje poparcie dla przedłużenia protokołu z Kioto na kolejny okres zobowiązań. Tym samym UE powiązała ze sobą dwa najważniejsze problemy negocjacyjne: przyszłość protokołu z Kioto i warunki dojścia do nowego porozumienia klimatycznego. Sojusznikami UE stały się przede wszystkim kraje rozwijające się, które nie mają zobowiązań redukcyjnych zapisanych w protokole z Kioto, ale korzystają ze wsparcia państw rozwiniętych w formie środków finansowych i transferu nowoczesnych technologii niskoemisyjnych. Unia Europejska warunkowo gotowa była na przyjęcie drugiego okresu redukcyjnego w razie zgody na zawarcie nowego porozumienia, które obejmowałoby wszystkie państwa i obowiązywało po 2020 r. Natomiast przeciw przedłużaniu protokołu z Kioto przeciwnie były m.in. Kanada, Japonia i Rosja. Państwa te nie zgadzały się na przyjęcie nowych zobowiązań bez objęcia porównywalnymi ograniczeniami emisji gazów cieplarnianych Chin, Indii i Brazylii.

W ocenie ekspertów konferencja w Durbanie nie przyniosła nowych istotnych zobowiązań redukcyjnych. Stawianym przez UE warunkiem przystąpienia do drugiego okresu zobowiązań była powszechna zgoda na zawarcie do 2015 r. nowego międzynarodowego porozumienia, w którym wszystkie państwa przyjmą cele ograniczenia emisji gazów cieplarnianych stosowne do swego potencjału³¹. Przeciwno takiemu rozwiązaniu opowiadały się Chiny i Indie, które nie zgadzały się na przyjęcie prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych, ponieważ uważają, że największą odpowiedzialność za obecne zagrożenia dla klimatu ponoszą państwa rozwinięte i to one powinny wziąć na siebie główny ciężar przeciwdziałania zmianom klimatu.

Septycznie do możliwości zawarcia nowego porozumienia globalnego podchodziły także Stany Zjednoczone, które prezentują stanowisko, że nie przy-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ M. Sobolewski, *Perspektywy międzynarodowych negocjacji klimatycznych w świetle wyników konferencji COP17 w Durbanie*, „Studia BAS” 2012, nr 1 (29), s. 31–54; S. Dröge, *Die Klimaverhandlungen in Durban. Erfolgreiche Diplomatie, aber kein Fortschritt für den Klimaschutz*, „SWP-Aktuell” 3, Januar 2012.

stąpią do żadnego porozumienia międzynarodowego, które nie nakłada wiążących prawnie zobowiązań przede wszystkim na Chiny i Indie.

Na konferencji podjęto decyzję o powołaniu nowej ścieżki negocjacji dotyczących działań długookresowych (tzw. platforma z Durbanu). Uzgodniono, że nowy protokół lub inny prawnie wiążący instrument będzie wiązał wszystkie strony Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu. Nowy dokument powinien zostać przedstawiony najpóźniej w 2015 r. tak, aby jego wdrożenie mogło nastąpić najpóźniej do 2020 r. Niemniej zapisy zawarte w dokumencie końcowym konferencji nie rozwiewają wątpliwości odnośnie zaakceptowania przez państwa rozwijające się nowego porozumienia klimatycznego zobowiązującego do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Najważniejszą kwestią dyskutowaną podczas konferencji klimatycznej w Warszawie w 2013 r. było ustalenie konkretnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych przed konferencją w Paryżu w 2015 r., gdzie ma być podpisane nowe globalne porozumienie klimatyczne obowiązujące od 2020 r.

UE prezentowała stanowisko, którego istota sprowadzała się do złożenia przez państwa zobowiązania w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych w pierwszym kwartale 2015 r. tak, aby można było dokonać ich przeglądu jeszcze przed konferencją w Paryżu. Propozycji zobowiązań sprzeciwiły się jednak Chiny, Rosja, Brazylia oraz Indie, które proponowały przedstawienie swoich celów redukcyjnych dopiero na konferencji w Paryżu. W efekcie porozumienie przewiduje, że w pierwszym kwartale 2015 r. swoje cele redukcyjne przedstawiają jedynie te państwa, które dysponują określonymi możliwościami w tym zakresie³². Przygotowaniu stanowiska negocjacyjnego UE przed konferencją w 2015 r. służył przedstawione powyżej komunikat Komisji Europejskiej z 22 stycznia 2014 r. zawierający m.in. cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych 40% do 2030 r. wobec poziomu z 1990 r.

Celem ograniczenia globalnego wzrostu temperatury poniżej 2 stopni Celjusza w porównaniu z poziomem sprzed okresu uprzemysłowienia, UE podejmuje wysiłki na rzecz ograniczenia zmian klimatu poprzez regulacje wymuszające ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Unia Europejska jest odpowiedzialna za 11% światowych emisji gazów cieplarnianych, dlatego też część państw członkowskich prezentuje stanowisko, że jednostronne zobowiązania UE, w tym także działania na rzecz zwiększania celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych nie przynoszą spodziewanych efektów dla systemu klimatycznego.

W kontekście przygotowań do konferencji w Paryżu prezydent Obama potwierdził zapowiedź z 2009 r., że Stany Zjednoczone zamierzają zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do 2020 r. o 17% wobec poziomu z 2005 r. Dałoby to w rezultacie spadek emisji gazów cieplarnianych w USA o zaledwie 3,5% poniżej poziomu z 1990 r. Obama zapowiedział również wspieranie przez USA

³² www.euractiv.pl/energia-srodowisko/artukul/umiarkowany-sukces-cop19-005260 [dostęp: 04.05.2014].

w ramach międzynarodowej polityki klimatycznej rozwoju „czystych technologii energetycznych” i wzrost efektywności energetycznej. Według amerykańskiego prezydenta, winno to następować przede wszystkim poprzez istniejące dwu- i wielostronne fora współpracy, jak *US–India Partnership to Advance Clean Energy* czy *Clean Energy Ministerial*. Nie należy jednak zapominać, że w odniesieniu do nowego reżimu międzynarodowego na rzecz ochrony klimatu jest ograniczony w swoich działaniach, ponieważ tego rodzaju porozumienie musi być ratyfikowane przez Senat większością dwóch trzecich głosów.

Działania USA i Unii Europejskiej na rzecz ochrony klimatu w ramach współpracy transatlantyckiej

W ciągu ostatnich lat Unia Europejska podejmowała wysiłki, aby przekonać Stany Zjednoczone do zaangażowania się w negocjowanie nowego globalnego porozumienia klimatycznego. Innymi słowy, UE stawiała sobie za cel przekonanie USA o konieczności dążenia do obniżenia globalnej temperatury o dwa stopnie Celsjusa wobec poziomu z okresu przedindustrialnego i przyjęcia wieloletnich zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Dlatego też kwestie te zostały włączone w program współpracy transatlantyckiej.

Już podczas szczytu UE–Stany Zjednoczone w kwietniu 2007 r. obie strony zgodziły się na podjęcie wspólnych inicjatyw, promujących technologie czystego węgla, efektywność energetyczną, większe wykorzystanie biopaliw i energii pochodzącej ze spalania metanolu w gospodarce. W założeniu działania te miały pozytywnie wpłynąć na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego USA i UE oraz ograniczyć negatywne skutki zmian klimatu.

Konsekwencją stopniowego włączania kwestii energii i klimatu do współpracy transatlantyckiej było utworzenie w listopadzie 2009 r. Rady UE–USA ds. Energii. Głównym jej celem jako nowego elementu instytucjonalnej współpracy transatlantyckiej jest pogłębianie dialogu energetycznego, wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację źródeł energii i zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Innymi słowy, Rada miałaby na celu stworzenie warunków sprzyjających pogłębianiu dialogu transatlantyckiego na temat energii w kontekście walki ze zmianami klimatu. Mimo że UE i USA są jednymi z najważniejszych podmiotów w dyskusji dotyczącej kwestii energii i klimatu, nie będą w stanie wiele osiągnąć bez zaangażowania w tę dyskusję innych państw rozwiniętych i rozwijających się³³. W tym celu jest niezbędne budowanie kontaktów wykraczających poza dotychczasowy model współpracy USA i UE.

W obradach Rady ds. Energii UE–USA 2 kwietnia 2014 r. w Brukseli uczestniczyli m.in. szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton, komisarz UE ds.

³³ P. Pawlak, *Transatlantycka Rada Energetyczna: jak uniknąć kolejnej porażki?*, „Raporty i Analizy” 2009, nr 2.

energii Günther Oettinger i sekretarz stanu USA John Kerry, a także jego zastępca ds. energii Daniel Poneman. W odniesieniu do przeciwdziałania zmianom klimatu po 2020 r., Rada potwierdziła wolę działań USA i UE na rzecz przyjęcia w Paryżu w 2015 r. „protokołu bądź innego instrumentu z mocą prawną i dotyczącego wszystkich stron”. W związku z tym Rada z zadowoleniem przyjęła plan na rzecz klimatu prezydenta Baracka Obamy i prace nad ramami polityki klimatyczno-energetycznej UE na lata 2020–2030, dotyczące najważniejszych źródeł emisji gazów cieplarnianych w USA i UE³⁴.

Rezultaty powyższego spotkania ujęte w dokumencie podsumowującym stanowiły w głównej mierze odzwierciedlenie problematyki dyskutowanej podczas szczytu UE i USA 26 marca 2014 r. W dokumencie końcowym szczytu znalazły się zapisy podkreślające wolę partnerów współpracy transatlantyckiej do walki ze zmianami klimatu, które stanowią zagrożenie dla globalnego bezpieczeństwa i mogą uniemożliwić zrównoważony wzrost gospodarczy. W związku z tym USA i UE potwierdziły determinację, aby działać na rzecz przyjęcia w Paryżu w roku 2015 protokołu bądź innego instrumentu z mocą prawną, obejmującego wszystkie strony Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu. Nowy reżim międzynarodowy musi być zgodny z ustaleniami naukowymi oraz z celem ograniczenia wzrostu globalnej temperatury poniżej 2 stopni Celsjusza wobec poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia, dlatego też powinien zawierać ambitny wkład na rzecz ochrony klimatu, zwłaszcza najważniejszych gospodarek świata i innych ważnych emitentów gazów cieplarnianych. W dokumencie zaakcentowano, że „UE i USA demonstrują swoją pozycję i intensyfikują wzajemną współpracę, w tym w zakresie: wycofania dotacji do paliw kopalnych, ograniczenia produkcji i konsumpcji wodorofluorowęglodorów (HFC) w oparciu o protokół montreal-ski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, promowania zrównoważonej energii, efektywności energetycznej oraz energii odnawialnej, przeciwdziałania deforestacji oraz mobilizacji prywatnych i publicznych finansów”³⁵.

Uwzględniając powyższe zapisy można założyć, że UE i USA będą intensyfikowały transatlantycki dialog polityczny, którego integralnym elementem jest kwestia ochrony klimatu, w tym wymiana informacji na temat planów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych po 2020 r. Współpraca ta może znacząco przyczynić się do sukcesu globalnych wysiłków, których rezultatem ma być nowe porozumienie klimatyczne podpisane w Paryżu w 2015 r. Nie bez znaczenie w tym kontekście mogłoby być podjęcie przez UE i USA dodatkowych działań w ramach globalnych negocjacji klimatycznych dotyczących trybu wypracowania stosownych norm, które muszą zostać ogłoszone w przyszłym roku w ramach porozumienia klimatycznego.

³⁴ www.gazownictwo.wnp.pl/ue-i-usa-razem-ws-bezpieczenstwa-energetycznego,222450_1_0_0.html, 02.04.2014 [dostęp: 20.04.2014].

³⁵ *EU-US Summit Joint Statement*, Council of the European Union, Brussels, 26 March 2014, 8228/14 (OR. en), Presse 190.

Podsumowanie

Unia Europejska prezentowała stanowisko, że w ramach nowego globalnego porozumienia klimatycznego wszystkie państwa, w tym także niemające zobowiązań w ramach Protokołu z Kioto, powinny przyjąć adekwatne cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Natomiast USA, które nie przystąpiły do uzgodnionego w 1997 r. protokołu z Kioto, były sceptyczne wobec nowego globalnego porozumienia klimatycznego i uzależniały swoje zobowiązania od objęcia celami redukcyjnymi największych państw rozwijających się – głównie Chin i Indii. Nie bez znaczenia dla sceptycznego stanowiska USA wobec nowego globalnego porozumienia klimatycznego jest fakt, że przestawienie znacznej części amerykańskiego sektora energetycznego z paliw stałych na gaz łupkowy skutkuje redukcją emisji gazów cieplarnianych (głównie dwutlenku węgla).

Bez udziału USA – drugiego światowego emitenta gazów cieplarnianych – nowe porozumienie międzynarodowe na rzecz ochrony klimatu będzie miało niewielką siłę oddziaływania. Nie można bowiem oczekiwać, że Chiny i Indie będą gotowe przyjąć ambitne zobowiązania redukcyjne, jeśli USA nie podejmą stosownych do swoich możliwości zobowiązań. Nieobecność USA w nowym reżimie międzynarodowym legitymizowałaby bowiem bezczynność państw rozwijających się.

W obliczu wewnętrznych uwarunkowań kwestią otwartą pozostaje gotowość USA – jednego z kluczowych uczestników procesu negocjacyjnego – do przyjęcia ambitnych zobowiązań redukcyjnych. Wobec tego nie jest pewne, czy wysiłki, które podejmuje Unia Europejska – lider walki ze zmianami klimatu i zwolennik globalnego porozumienia klimatycznego – spowodują przystąpienie innych ważnych uczestników negocjacji.

Dotychczasowe zaangażowanie USA na rzecz wypracowania nowego globalnego porozumienia klimatycznego było nieznaczne. Dlatego tak ważne jest wykorzystanie różnych płaszczyzn współpracy z USA i uczynienie z polityki klimatycznej jednego z głównych celów współpracy transatlantyckiej. W związku z tym konieczne jest określenie instrumentów wdrażania inicjatyw służących rozbudowie współpracy USA i UE w odniesieniu do politycznych i technicznych aspektów polityki klimatycznej i energetycznej oraz pogłębiania współpracy naukowej w tym zakresie. Wzmocniony powinien zostać również transatlantycki dialog aktorów pozapaństwowych po obu stronach Atlantyku zwłaszcza związków ochrony środowiska. Istotne znaczenie dla praktyki pogłębienia współpracy USA i UE na rzecz ochrony klimatu miałyby połączenia Europejskiego Systemu Handlu Emisjami z regionalnymi systemami amerykańskimi.

Actions for climate protection as a challenge in transatlantic cooperation in the 21st century

The article focuses on analysis of activities for climate protection within the transatlantic cooperation. In the first part of the study general determinants, interests and aims of the EU and the U.S. climate policies have been presented. The divergent interests and different European and American development priorities condition their mixed actions for climate protection, both at domestic level and within the frameworks of international climate negotiations. In the second part of the article difficulties in working out a common position of the EU and the U.S. on global activities for climate protection that consist on reduction of greenhouse gas emissions have been discussed. The analysis encompasses the reasons and implications of the specific U.S. and EU's stances within the process of negotiations of new global climate agreement with ambitious reduction aims that should be signed in 2015 and implemented after 2020 (post-Kyoto). In the last part of the study some aspects of U.S. and EU's actions for climate protection within the frameworks of transatlantic cooperation have been presented. The EU aimed at convincing the U.S. about the necessity for reduction of global temperature by two Celsius degrees relative to the level from preindustrial period and at adoption multiyear obligations as to reduction greenhouse gas emissions. That is why these issues have been included into the program of transatlantic cooperation.

Key words: EU, USA, transatlantic cooperation, climate protection, global climate treaty, greenhouse gas emissions