

Szesnaście lat *Mandatu Berlińskiego*

Na swym pierwszym oficjalnym spotkaniu w 1995 r. sygnatariusze Ramowej Konwencji w sprawie Zmian Klimatycznych (UNFCCC) uchwalili tzw. 'Mandat Berliński'. Stwierdza on, że w ramach wspólnej lecz zróżnicowanej odpowiedzialności kraje Aneksu I mają przyjmować wiążące cele redukcji emisji, zaś kraje spoza Aneksu I – nie. Po dziś dzień owo niefortunne postanowienie wyklucza możliwość jakichkolwiek kroków zmierzających do stabilizacji, a w końcu także i zmniejszenia globalnych emisji dwutlenku węgla. Problem ten był na łamach *Aury* wielokrotnie poruszany (ostatnio w numerze 2/11), ale ponieważ polityka klimatyczna nie schodzi z pierwszych stron gazet, więc warto jej poświęcić znów nieco miejsca.

Nieefektywność ekonomiczna *Mandatu Berlińskiego* jest oczywista; koszt osiągnięcia jakiegokolwiek poziomu redukcji emisji nie może być optymalny, ponieważ jedni mają tę emisję zmniejszać, a drudzy – nie. Wątpliwa jest również jego sprawiedliwość, ponieważ wśród krajów spoza Aneksu I jest kilkadziesiąt bogatszych i wyżej rozwiniętych gospodarczo aniżeli część krajów Aneksu I. Trudniej natomiast zauważyć, że *Mandat Berliński* jest przy okazji zupełnie nieskuteczny jako instrument ratowania klimatu. Kraje spoza Aneksu I nie raportują swoich emisji dwutlenku węgla, więc liczenie emisji globalnych nie jest łatwe. Tym niemniej Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBRD) zebrał ostatnio dane, z których wynika, że przed przyjęciem UNFCCC roczna stopa wzrostu emisji wynosiła 0,6%, następnie wzrosła do 1,2%, aby po Protokole z Kioto podnieść się do 2,6%. Oczywiście mogło być wiele różnych przyczyn tego trendu, ale jedno jest pewne. Emisje krajów spoza Aneksu I rosą coraz szybciej, co przekreśla możliwość osiągnięcia przyjętych celów ochrony klimatu.

Prowadzona przez Komisję Europejską polityka jednostronnych redukcji jest nie tylko nieskuteczna ale – co gorsza – wręcz szkodliwa dla klimatu. W otwartej gospodarce światowej bez wiążącego wszystkie strony porozumienia o celach redukcyjnych każda tona dwutlenku węgla niewyemitowana w jednym regionie zostaje wyemitowana w innym regionie. Zresztą, jak to pokazują rozbudowane modele gospodarki światowej, wywołuje ona emisję nawet większą od tej, której starano się uniknąć, ponieważ owe inne regiony dysponują zazwyczaj gorszymi technologiami. Niechętnie się do tego przyznajemy, ale im więcej w Europie redukujemy, tym więcej świat emituje.

To wszystko było oczywiste dla niektórych ekonomistów już od początku lat 1990. Tym niemniej słyszało się wiele argumentów na rzecz jednostronnych redukcji. Jednym z nich było stwierdzenie, iż 'ktoś powinien dawać dobry przykład'. Dawanie dobrego przykładu jest wspaniałą metodą wychowywania dzieci, ale negocjatorzy z krajów spoza Aneksu I nie zachowują się jak dzieci. Są inteligentni i racjonalni. Jeśli widzą możliwość osiągnięcia jakiejś korzyści gospodarczej, to nie rezygnują z tego.

Innym uzasadnieniem jest potrzeba 'utrzymania przywództwa'. Wydaje się to przyjemnie brzmiącym hasłem, ale jego skutkiem ubocznym jest wzrost szkód w krajach narażonych na zmiany klimatyczne. Nie warto przy tym troszczyć się o Holendrów czy Polaków. Zarówno bowiem Holandia, jak i Polska dysponują zasobami wystarczającymi, by stawić czoła podniesieniu się poziomu morza i innym spodziewanym konsekwencjom zmian klimatycznych. Należy raczej troszczyć się o Bangladesz i Malediwy, które takich zasobów nie mają. Ponadto ich przywódcy stoją przed tak trudnymi problemami krótkookresowymi, że cokolwiek, co nastąpi w dalszej perspektywie czasowej, może wydawać się mniej ważne. Z

tego względu nie walczą o rozwiązania, które byłyby konieczne dla zapewnienia długookresowego rozwoju ich krajów.

Położenie, w którym znalazł się świat nie jest jednak beznadziejne. Skuteczność wymaga, aby kraje spoza Aneksu I przyjęły wiążące cele redukcyjne, a więc odstąpiły od *Mandatu Berlińskiego*. Sprawiedliwość, albo – mówiąc językiem UNFCCC – 'wspólna choć zróżnicowana odpowiedzialność' wymaga tymczasem, by bogaci zapłacili znaczącą część kosztów ponoszonych przez biednych. Na szczęście jest możliwe pogodzenie obydwu warunków. Jednym z rozwiązań jest przyjęcie systemu 'handlu emisjami', w którym biedni otrzymaliby sumę pozwoleń pozwalającą im na uzyskanie pozycji sprzedawcy netto (bogaci zaś musieliby być nabywcami netto). Wynegocjowanie porozumienia idącego w tym kierunku nie jest zadaniem łatwym, ale utrzymanie dotychczasowego systemu jednostronnych redukcji jest przecież nie do obrony.

Powyższe stwierdzenia nie mają jednak silnego oparcia w literaturze akademickiej. Wyniki dokumentujące niepoprawność polityki jednostronnych redukcji emisji są wprawdzie publikowane w recenzowanych czasopismach naukowych, ale liczebnie ustępują zalewowi prac błahych, koncentrujących się na drugorzędnych szczegółach i sugerujących, jakoby gra pomiędzy krajami Aneksu I i resztą świata była podwójnie wygrywająca (*win-win*). Niestety ostatnie dwudziestolecie nie pozwala na taką interpretację. Polityka jednostronnych redukcji może być w rzeczywistości określona jako 'wygrana-przegrana' (*win-lose*), lub 'przegrana-przegrana' (*lose-lose*), przy czym adekwatność któregoś z powyższych wariantów zależy od tego, jak zidentyfikować korzyści z jednostronnych redukcji i jak ewentualnie się nimi podzielić. Jednak w każdym przypadku kraje spoza Aneksu I są stroną przegrywającą.

W rezultacie panowania błędnej choć szeroko rozpowszechnionej wiary, wiele problemów ekonomicznych związanych z klimatem jest niedostatecznie zbadanych. Być może da się stwierdzić, że polityka jednostronnych redukcji dostarcza pewnych korzyści dla tych, którzy je podejmują. Ale jeśli tak, to warto by było obliczyć stosunek tych korzyści (takich jak np. 'przewaga lidera', tzw. *first mover's advantage*, albo 'bezpieczeństwo energetyczne') do szkód poniesionych przez kraje spoza Aneksu I (wynikających ze wzrostu globalnych emisji). Nie ma jednak wielu takich badań. Brak również poważnych prac z zakresu nauk politycznych albo matematycznej teorii gier analizujących szanse na odejście od *Mandatu Berlińskiego*.

Naukowcy z lubością zajmują się problemami przyczynkarskimi, takimi jak matematyczna analiza konkurencji pomiędzy firmami działającymi w ramach europejskiego handlu emisjami. Jest to fascynujący problem z zakresu mikroekonomii lub finansów, ale nie ma wiele wspólnego z ochroną klimatu. Podobnie analiza innowacji w technologiach niskowęglowych stanowi fascynujący przedmiot badań, ale jej związek z ochroną światowego klimatu jest bardzo zawiły i wymagający spełnienia wielu wątpliwych założeń.

Polityka jednostronnych redukcji – uparcie lansowana w założeniach różnych dokumentów *Europy 2050* – może być oczywiście kontestowana na gruncie krzywdzącego traktowania niektórych gospodarek. Ale ten aspekt interesuje tylko nieliczne osoby. Znacznie lepiej koncentrować się na obronie słabo rozwiniętych krajów wyspiarskich. Tylko w ten sposób ma się szansę trafić do opinii publicznej i walczyć ze stereotypem, że występując przeciw jednostronnym redukcjom jest się rzecznikiem nieudolnego lub chciwego krajowego sektora paliwowo-energetycznego.