

Montrealskie precedensy

Przyjęty w 1987 r. Protokół Montrealski uważany jest za jedno z najbardziej udanych międzynarodowych porozumień ekologicznych. Rzeczywiście udało się chyba opanować tzw. "dziurę ozonową". Ale problem wydaje się wyjątkowo łatwy. W skali świata jego koszty były rzędu kilkudziesięciu milionów dolarów rocznie, a więc stosunkowo niskie. W związku z tym, osiągnięcie porozumienia nie było trudne. Protokół Montrealski wprowadził kilka rozwiązań, które – na dobre czy złe – stały się wzorcowe dla późniejszych porozumień międzynarodowych. Warto przyjrzeć się nim dokładniej.

Przede wszystkim Protokół Montrealski ma zapewnioną imponującą liczbę sygnatariuszy: 197 krajów, czyli cała ONZ, pomimo wiążących celów, którzy wszyscy przyjmują. Tak powszechny akces do porozumienia umożliwiły sankcje handlowe, których ewentualni nie-sygnatariusze chcieli uniknąć. Protokół postanawiał bowiem, że sygnatariusz może handlować freonami tylko z sygnatariuszem. A skoro USA przystąpiły do Protokołu, zaś każdy chciałby Amerykanom sprzedawać freon, albo od nich kupować, to też musiał stać się jego stroną. Podobnego postanowienia nie da się już jednak powtórzyć, ponieważ przyjęte przez Światową Organizację Handlu (*World Trade Organization*, WTO) zasady praktycznie zakazują porozumieniom ekologicznym sankcji handlowych. Słynne procesy albo arbitraże międzynarodowe (*Aura 6/13*) nie pozostawiają wątpliwości, że handel ma być wolny od warunków ekologicznych. Mimo tego, regularnie ponawiane są postulaty, aby nakładać cła na towary wyprodukowane z naruszeniem wymagań, które obowiązują w kraju importera. Postulaty takowe zawsze wyciszają się w ślad za tym, jak prawnicy przypominają o WTO, ale co jakiś czas i tak powracają. Protokół Montrealski inspiruje stale.

Udanym rozwiązaniem Protokołu była możliwość sygnatariuszy handlowania emisjami (a ściślej przydzielonymi limitami). Wprawdzie przydzielone limity okazały się mało kłopotliwe, więc motywacja do handlu była słaba, ale zasada jest słuszna. Nic więc dziwnego, że i w porozumieniach w sprawie ograniczenia emisji dwutlenku węgla występuje zasada handlowania. Ma ona zazwyczaj miano "mechanizmu uelastyczniającego", ponieważ pozwala na rozluźnienie sztywnych wymagań, które by obowiązywały, gdyby limity były niezbywalne.

Ciekawa jest również zasada finansowania wymagań Protokołu biednym przez bogatych. Świat podzielony został na bogatych i biednych. Pierwsi składają się na fundusz, drudzy zaś z tego funduszu korzystają. Finansowanie zostało jednak realistycznie ograniczone tylko do tzw. kosztu dodatkowego (*incremental cost*), czyli tylko do ewentualnego przyrostu kosztu w związku z przyjęciem Protokołu. Ów koszt nie jest w skali świata bardzo wysoki. W 1990 r. został oszacowany na 60 milionów dolarów rocznie i chyba rzeczywiście tyle to wynosiło. Bogaci musieli łącznie wysupłać taką kwotę. Polska – jako strona Protokołu – płaciła składkę rzędu 1 miliona dolarów rocznie, co nie stanowiło dużego problemu.

Zasada rekompensowania biednym przez bogatych jest sensowna. Problem polega jednak na tym, żeby (1) biedni współpracowali z bogatymi w osiągnięciu wspólnego celu, i (2) żeby bogaci nie wahali się wyłożyć potrzebnych pieniędzy. Oba czynniki były w Protokole Montrealskim spełnione. Biedni również mieli ograniczać zużycie freonów, choć w tempie wolniejszym niż bogaci. Bogaci zaś wyłożyli potrzebne pieniądze, ponieważ nie były one nadmiernie wysokie. Nawet więc niedoskonałości statycznego podziału świata na bogatych i biednych nie przeszkodziły w akceptacji Protokołu.

Tymczasem właśnie ów statyczny podział świata na bogatych i biednych jest defektem Protokołu Montrealskiego, który okazał się precedensem niefortunnym, i który już ponad 20 lat nie pozwala na skuteczną ochronę klimatu.

Dychotomiczny podział świata był wprawdzie od początku składnikiem Protokołu Montrealskiego, ale wcale nie było jasne, że ma być niewzruszalny. Teoretycznie możliwe było bowiem wdrożenie zasad, które by ową granicę pomiędzy bogatymi i biednymi traktowały racjonalniej, a nie automatycznie przenosiły historyczne uwarunkowania z lat 1980. Protokół uelastycznił koncepcję kraju biednego (nie pozwalając, aby pozostawał nim kraj, który zużywa więcej niż 0,3 kg freonów na osobę rocznie), ale nie pozwalał także, by kraj, który zużywa mniej freonów (a więc jest *de facto* słabo rozwinięty gospodarczo) przestał być traktowany jako bogaty. W rezultacie Polska – mimo iż zużycie freonów miała niższe niż 0,3 kg na osobę rocznie – uznawana była za kraj bogaty, ze wszystkimi konsekwencjami tej klasyfikacji.

Wiosną 1990 r. w Genewie odbywało się spotkanie sygnatariuszy Protokołu Montrealskiego, na którym reprezentowałem stronę polską. Postulowałem, by kraje, które niedawno porzuciły gospodarkę centralnie planowaną były traktowane specjalnie, ani jako "biedne", ani jako "bogate". Nieśmiało poparł mnie przedstawiciel Związku Radzieckiego, który wydawał się rozumieć istotę problemu. Ale Związek Radziecki był w trakcie wojny domowej, a jego przedstawiciel miał najwyraźniej polecenie, aby nie rzucać się w oczy i nikogo nie denerwować. Przedstawiciele innych krajów dawnego bloku wschodniego chyba w ogóle nie rozumieli, czego dotyczą obrady. W rezultacie mój postulat nie zyskał szerokiego poparcia. Został jednak zauważony przez przedstawiciela Indii, który na posiedzeniu plenarnym z furią zażądał, aby polska delegacja wycofała się z niego. Nieformalnie naciskali również przedstawiciele krajów Unii Europejskiej, argumentując, że Polska i tak dostanie sporo pieniędzy pomocowych, więc nie powinna się martwić swoją składką.

Postulat nie został wycofany. Przez kilka miesięcy polski rząd był zapytywany przez Sekretariat Protokołu, jak konkretnie chciałby zrealizować swój wniosek. Polska jednak ubiegała się wówczas o członkostwo w OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), uważanej za klub krajów bogatych, więc sugerować, że owo "bogactwo" jest względne, byłoby niezręcznie. Ostatecznie sprawa ucichła i przyjęte później londyńskie (1990) i kopenhaskie (1992) poprawki do Protokołu nie wyróżniały specjalnie gospodarek przejściowych.

Tak więc Protokół Montrealski ustalił dychotomiczny podział świata na "bogatych" i "biednych". Ów podział nie stanowił dużego problemu w sytuacji, gdy "bogaci" nie musieli się przejmować rachunkiem wystawionym przez "biednych". Ochrona warstwy ozonowej jest wszakże nietypowa pod względem kosztów. Zastąpienie freonów lepszymi substancjami (zwłaszcza w wariantcie zainspirowanym przez koncern *Du Pont*) okazało się dość tanie. W rezultacie koszt Protokołu jest stosunkowo niski i "bogaci" nie muszą zbyt wiele wydawać, żeby sfinansować wydatki "biednych". Nikt specjalnie nie protestuje przeciwko angażowaniu pieniędzy. Z innymi programami ekologicznymi jest zupełnie inaczej. Ich koszty są nieporównanie większe. "Bogaci" protestują, jeśli ich pieniądze miałyby trafiać do "biednych", którzy – jak się okazuje – mogą być już zamożniejsi od darczyńców. Z kolei "biedni" – powołując się na precedens montrealski – uparcie powtarzają, że im się należy. Trudno przełamać ten niefortunny impas.