



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 174 (1922), 9 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Szczyt klimatyczny COP25 w Madrycie – zła prognoza dla klimatu

Marek Wąsiński

*Podczas zeszłorocznego szczytu klimatycznego COP24 w Katowicach ustalono większość zasad funkcjonowania międzynarodowego systemu ochrony klimatu. Celem COP25, który rozpoczął się 2 grudnia br. w Madrycie, jest dokończenie negocjacji. Pomimo konieczności szybkich działań na rzecz ochrony klimatu państwa nie są skłonne do deklarowania nowych ambitnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych.*

Na COP24, który odbył się w grudniu 2018 r. w Katowicach, ustalono szczegóły funkcjonowania międzynarodowego systemu ochrony klimatu, m.in. monitorowania i raportowania emisji gazów cieplarnianych (GHG). Ten zbiór przepisów, precyzujących postanowienia porozumienia paryskiego z 2015 r., nazwano regułami katowickimi (*Katowice Rulebook*). Szczyt COP25 w Madrycie ma na celu uzgodnienie ostatnich elementów tego zbioru. Z tego powodu jest on ważny dla Polski, której zależy na utrwaleniu osiągnięć negocjacyjnych z Katowic. Jednocześnie 2 grudnia zakończyła się roczna prezydencja Polski nad COP, a rozpoczęła prezydencja Chile.

**Zła aura dla klimatu.** Organizacja szczytu od początku napotykała trudności. Najpierw w listopadzie 2018 r. Brazylia zrezygnowała z funkcji gospodarza COP25, po tym jak Jair Bolsonaro wygrał wybory prezydenckie. W jej miejsce zgłosiło się Chile. Jednak w wyniku protestów społecznych związanych z sytuacją wewnętrzną 30 października br. także i to państwo wycofało się z organizacji wydarzenia. Tym razem roli gospodarza podjęła się Hiszpania (ale Chile objęło prezydencję COP25).

Za prognozyk tego, co wydarzy się na COP25, można uznać specjalny szczyt działań klimatycznych w Nowym Jorku zwołany 23 września br. przez sekretarza generalnego ONZ António Guterresa. Miał on skłonić państwa do szybszego ograniczania emisji GHG, był jednak bliski fiaska. Występujący na nim przedstawiciele państw nie ogłosili przełomowych zobowiązań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu, a część nie zadeklarowała nawet żadnych nowych celów. Prawdopodobnie nie zmieni się to na COP25.

Wskazuje na to także sytuacja po obu stronach Atlantyku. 4 listopada br. administracja USA zgłosiła zamiar wycofania się z porozumienia paryskiego jego depozytariuszowi, sekretarzowi generalnemu ONZ. Był to pierwszy możliwy termin, na jaki pozwalało porozumienie. To oznacza, że po upływie rocznego okresu wypowiedzenia, 4 listopada 2020 r., USA przestaną być jego stroną. Choć wybory prezydenckie w USA odbędą się 3 listopada 2020 r., zwycięzca obejmie urząd dopiero 20 stycznia 2021 r. Dlatego tylko obecny prezydent będzie mógł wycofać ten wniosek. Z uwagi na krytyczny stosunek Donalda Trumpa do porozumienia jest to mało prawdopodobne. UE powróci do tematu wyznaczenia celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. 12–13 grudnia, czyli w ostatnich dniach szczytu klimatycznego. Brak gotowości do deklarowania nowych celów widoczny jest też u innych największych gospodarek, m.in. Chin, Indii, Japonii czy Australii. Formalnie strony muszą przedstawić kolejne cele w 2020 r.

**Najważniejsze luki reguł katowickich.** Na COP24 udało się ustalić jednolite wytyczne, według których państwa mają zgłaszać krajowe zobowiązania (*nationally determined contributions, NDC*) oraz monitorować

i raportować emisje GHG. Pozostało jednak kilka kwestii spornych. Najważniejszą z nich jest wdrożenie art. 6 porozumienia paryskiego, który ustanawia handel osiągnięciami na rzecz łagodzenia zmian klimatu (*international transfer of mitigation outcomes*, ITMO). Ma on pozwalać na zakup jednostek redukcji emisji w innym państwie i zaliczenie ich do własnego NDC. Artykuł 6 przewiduje trzy możliwości współpracy w tej kwestii: rozwiązania oparte na współpracy dwustronnej lub wielostronnej; globalny mechanizm rynkowy, w ramach którego będzie można kupować jednostki redukcji emisji; rozwiązania nierynkowe, bez transferów finansowych. Największym problemem dla negocjatorów jest ustalenie takiego kształtu dwóch pierwszych rozwiązań, by nie pozwalały na podwójne księgowanie redukcji emisji – w państwie, które ich dokonało i zdecydowało się je sprzedać, oraz w tym, które je kupiło. O kompromis jest jednak trudno ze względu na różnice w zakresie sektorowym NDC oraz we wskaźnikach używanych do mierzenia wywiązywania się z deklaracji.

Kolejnym wyzwaniem będzie uszczegółowienie części reguł przyjętych w Katowicach. Na COP24 strony zgodziły się na obowiązywanie jednolitych okresów NDC od 2031 r., jednak wciąż nie mogą się porozumieć, kiedy mają być one deklarowane i jak długo mają obowiązywać. Równe okresy zwiększyłyby przejrzystość systemu, ułatwiając m.in. handel osiągnięciami. Różnice między delegacjami były jednak na tyle duże, że przesunięto rozmowy na czerwcową sesję negocjacyjną w Bonn. Prowadzone są też dyskusje nt. ograniczania emisyjności transportu lotniczego i morskiego.

Na COP25 dojdzie także do oceny istniejących rozwiązań. Najważniejszy przegląd dotyczy warszawskiego mechanizmu szkód i strat, który został powołany sześć lat temu na COP19 i ma na celu wspieranie państw poszkodowanych w wyniku katastrof naturalnych związanych ze zmianami klimatu. Małym wyspiarskim państwom rozwijającym się zależy na zapewnieniu dodatkowego wsparcia finansowego na ten cel, na co nie godzą się państwa rozwinięte. Wśród propozycji państw rozwijających się jest też powołanie grupy eksperckiej ds. rozważenia nowych rozwiązań i pomocy technicznej.

**Rozbieżne stanowiska.** Największymi przeciwnikami rygorystycznych zasad rozliczania handlu w ramach art. 6 są Brazylia i Arabia Saudyjska. Chciałyby one dopuścić podwójne księgowanie emisji, a Brazylia – także uwzględnić w nowym mechanizmie jednostki z poprzedniego systemu ustanowionego protokołem z Kioto z 1997 r. Na to z kolei nie zgadza się UE. Podwójne księgowanie zaburzałoby pomiary ograniczeń emisji i prowadziło do wzrostu emisji w porównaniu z sytuacją, w której nie można by było handlować jednostkami. Nowy system, oparty tylko na nowych jednostkach, dawałby też szansę na skuteczniejszą weryfikację redukcji emisji.

W drugim tygodniu COP25 może wrócić kwestia kategoryzacji Turcji. Państwo to domaga się przesunięcia z grupy rozwiniętych do rozwijających się, dzięki czemu mogłoby stać się beneficjentem wsparcia finansowego na rzecz ochrony klimatu, a nie państwem zobowiązanym do jego udzielania. Jednak dopuszczenie do tego mogłoby stanowić precedens grożący podobnymi żądaniami innych stron konwencji ws. zmian klimatu.

Notyfikacja zamiaru wyjścia USA z porozumienia paryskiego negatywnie wpływa m.in. na Chiny. W obliczu sporu handlowego i rosnących wyzwań dla wzrostu gospodarczego trudno o zwiększanie celów redukcji emisji GHG. UE bada możliwość zawarcia dwustronnej umowy z Chinami na rzecz ochrony klimatu, jednak może ona zostać podpisana najwcześniej w 2020 r. ChRL podczas COP25 wyraźnie przestrzegła UE przed wprowadzeniem granicznego podatku węglowego, który zwiększa koszt importowanych produktów w zależności od ich emisyjności.

W sytuacji braku nowych ambitnych działań państw większą rolę w ochronie klimatu mogą odegrać podmioty, które nie są stronami porozumienia paryskiego. Władze regionalne (np. stanów USA), burmistrzowie (koalicja miast na rzecz klimatu), poszczególne firmy (np. Google) czy instytucje finansowe (np. Allianz, który zobowiązał się do zeroemisyjnych aktywów do 2050 r.) od lat uczestniczą w szczytach i zgłaszają nowe deklaracje.

**Wnioski.** Konieczność szybkich działań na rzecz ograniczenia emisji GHG nie współgra z aktualną sytuacją międzynarodową. Wyjście USA z porozumienia paryskiego oraz prowadzone spory handlowe zniechęcają inne państwa do podejmowania nowych zobowiązań. Dlatego podczas COP25 ważniejsze będą nowe deklaracje aktorów niepaństwowych. Dla firm zwrot ku ekologiczności staje się ważną okazją marketingową, a działania instytucji finansowych, ograniczających dostępność środków dla paliw kopalnych i wysokoemisyjnych rozwiązań, mogą uczynić go koniecznością.

Zeszłoroczny sukces polskiej prezydencji daje nadzieję, że jest możliwe zakończenie negocjacji reguł katowickich mimo niekorzystnych uwarunkowań politycznych. Dla ugody w kwestii art. 6 kluczowe będą prawdopodobnie bezpośrednie negocjacje UE i Brazylii. Ważnym argumentem w rozmowach z rządem Bolsonaro może być łączenie kwestii klimatycznych z handlowymi. UE powinna jednocześnie szukać szerokiego wsparcia ze strony państw rozwijających się, dla których wdrożenie art. 6 może być szansą na pozyskanie dodatkowych środków finansowych. W przypadku braku kompromisu możliwym rozwiązaniem jest stworzenie „klubów” państw, które mogłyby prowadzić ze sobą handel redukcjami emisji dzięki zastosowaniu podobnej struktury i metodologii w ich NDC.