



BIULETYN

Nr 118 (1094), 8 listopada 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Globalne negocjacje klimatyczne: trudna droga z Poznania do Warszawy

Artur Gradziuk

Polska po raz drugi będzie gospodarzem Konferencji Klimatycznej Narodów Zjednoczonych. Można odnieść wrażenie, że proces negocjacji jest w tym samym punkcie co pięć lat wcześniej – wciąż daleko jest do zawarcia globalnego porozumienia klimatycznego. Negocjacje były i są trudne, lecz nie można nie doceniać ich dotychczasowych rezultatów. Szczyt powinien wypracować skuteczny plan negocjacji na następne dwa lata, lecz trudno oczekiwać, że przyniesie przełom w najważniejszych obszarach przyszłego porozumienia.

Kolejny COP, ten sam dylemat. Polska po raz drugi będzie gospodarzem Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ws. Zmian Klimatu (COP). Konferencja w Poznaniu (COP 14) odbyła się w 2008 r., czyli w połowie okresu wyznaczonego na zawarcie globalnego porozumienia klimatycznego (negocjacje rozpoczęły się na Bali w 2007 r. i miały się zakończyć w Kopenhadze w 2009 r.). Nie oczekiwano wówczas wielkiego przełomu. Uczestnicy oczekiwali, że nowo wybrany prezydent USA Barack Obama przedstawi ambitne i konstruktywne podejście do zmian klimatu. Z kolei Unia Europejska finalizowała negocjacje pakietu energetyczno-klimatycznego. Niestety, rok później okazało się, że nie spełniły się nadzieje na zawarcie globalnego porozumienia klimatycznego podczas COP 15 w Kopenhadze.

W tym roku w Warszawie sytuacja jest do pewnego stopnia podobna – wciąż daleko do zakończenia negocjacji globalnego porozumienia. Tak jak pięć lat wcześniej w Poznaniu, również obecnie oczekuje się, że to porozumienie zostanie zawarte wkrótce, tym razem za dwa lata podczas COP 21 w Paryżu. Lecz wciąż nie wiemy, na jakie zobowiązania są gotowe przystać Stany Zjednoczone i Chiny, dwie kluczowe strony procesu negocjacyjnego. Trudno jest również przewidzieć, czy UE – najważniejszy zwolennik globalnego porozumienia – zdoła przekonać do jego zawarcia innych ważnych uczestników negocjacji. Dlatego ich przebieg przez najbliższe dwa lata nie będzie łatwy, biorąc pod uwagę choćby trudne rozmowy o klimacie, jakie miały miejsce od poprzedniego szczytu klimatycznego organizowanego w Polsce.

Postęp w negocjacjach. Choć na forum globalnym nie osiągnięto głównego celu negocjacji, jakim było zawarcie porozumienia klimatycznego, nie należy lekceważyć ich dotychczasowych rezultatów. Negocjacje przebiegały powoli i w sposób dla wielu rozczarowujący, niemniej udało się przyjąć pewne istotne postanowienia.

Na Konferencji Klimatycznej w Kopenhadze w 2009 r. nie doszło do zawarcia porozumienia, jednak wkrótce po jej zakończeniu, na mocy decyzji tam podjętych, strony przedstawiły plany redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wobec braku prawnie wiążącego dokumentu i wygaśnięcia w 2012 r. protokołu z Kioto, wyzwaniem stało się przełożenie tych obietnic na zobowiązania o mocy prawnej. W rezultacie przedstawione plany mają obecnie różną postać. Rok temu podczas COP 18 w Doha postanowiono przedłużyć obowiązywanie protokołu na lata 2013–2020. Kraje Aneksu I (tzn. rozwinięte) wciąż będące jego stronami zobowiązały się do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 18% w stosunku do 1990 r. Jednak niewielka liczba państw (na które przypada zaledwie 15% globalnych emisji) przyjęła zobowiązania w ramach drugiego okresu protokołu, a kilka z tych, które miały zobowiązania w pierwszym okresie (np. Rosja, Japonia, Nowa Zelandia), odmówiło przyjęcia nowych zobowiązań. Kraje przedstawiły swoje własne zobowiązania i planowane działania łagodzące zmiany klimatu: 16 państw rozwiniętych – w formie ilościowych celów redukcyjnych, zaś 57 krajów rozwijających się – w formie ilościowych celów redukcyjnych

względem scenariusza bazowego (*business as usual*) lub redukcji emisji na jednostkę PKB. Jednak obecne obietnice redukcji emisji nie wystarczą do osiągnięcia innego ważnego celu przyjętego przez państwa: ograniczenia wzrostu średniej globalnej temperatury do 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej.

Negocjacje umożliwiły również wzmocnienie działań w innym ważnym obszarze – adaptacji do zmian klimatu. Podczas COP 16 przyjęto Cancun Adaptation Framework, który zobowiązał państwa do przygotowania krajowych planów adaptacyjnych, przedstawiających średnio- i długookresowe potrzeby w zakresie adaptacji oraz strategię wdrażania tych planów. Rozpoczęto również prace nad rozwiązaniem problemu szkód i strat (*loss and damages*), w odpowiedzi na postulaty krajów rozwijających się w sprawie rekompensaty za negatywne zjawiska klimatyczne będące efektem emisji gazów cieplarnianych przez kraje rozwinięte.

Finansowanie jest kolejnym ważnym obszarem negocjacji. W Kopenhadze kraje rozwinięte zobowiązały się (w ramach tzw. finansowania *fast start*) do przeznaczenia w latach 2010–2012 30 mld dol. na działania klimatyczne w krajach rozwijających się. Podczas COP 16 w Cancun postanowiono również powołać Zielony Fundusz Klimatyczny, którego głównym zadaniem ma być gromadzenie środków ze źródeł publicznych i prywatnych na realizację projektów w zakresie zmian klimatu w krajach rozwijających się. Obecnie głównym wyzwaniem negocjacji jest zapewnienie Funduszowi od 2020 r. kwoty 100 mld dol. rocznie na realizację jego misji.

Negocjacje pozwoliły też na rozwiązanie jednego z głównych problemów, który stał na przeszkodzie zawarciu ambitnego porozumienia. Do ubiegłego roku negocjacje odbywały się w dwóch ścieżkach: w ramach AWG-KP koncentrowały się na przyszłości protokołu z Kioto i nowych zobowiązaniach stron Aneksu I, a w ramach AWG-LCA – na długookresowych działaniach klimatycznych i ewentualnych zobowiązaniach stron Konwencji klimatycznej. Dzięki utworzeniu jednej ścieżki negocjacji w ramach grupy ad hoc ds. platformy z Durbanu (ADP), negocjatorzy mogą się obecnie skupić na wypracowaniu jednego dokumentu, który ma obowiązywać wszystkich głównych emitentów.

COP 19 w Warszawie. Trudno oczekiwać uzgodnień czy przełomu w ważnych obszarach podczas COP 19 w Warszawie. Niemniej rozmowy mogą być owocne, jeśli skoncentrują się na sposobach wdrażania podjętych już decyzji, planie negocjacji na najbliższe dwa lata oraz zdefiniowaniu najważniejszych elementów przyszłego porozumienia. ADP jest obecnie głównym forum negocjacji, które ma po pierwsze wypracować treść porozumienia, a po drugie uzgodnić bardziej ambitne cele redukcyjne do 2020 r. Dyskusja nad pierwszym zadaniem jest dopiero w fazie początkowej. Należy rozwiązać m.in. kwestię poziomu zobowiązań redukcyjnych czy finansowania. Nie ma również konsensusu co do formy prawnej dokumentu, jaki ma być przyjęty w Paryżu. UE, kraje najmniej rozwinięte i małe kraje wyspiarskie opowiadają się za mocnymi podstawami prawnymi, lecz główni emitenci, tacy jak USA, Chiny czy Indie, chcą podstaw bardziej elastycznych, mniej wiążących. W zakresie celów redukcyjnych do 2020 r. trudno oczekiwać przedstawienia nowych, bardziej ambitnych deklaracji. Wydaje się, że nawet ostatni raport Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu, wg którego koncentracja CO₂ w atmosferze przekroczyła 400 ppm (aby ograniczony został wzrost średniej globalnej temperatury do 2°C, wskaźnik ten nie powinien przekroczyć 450 ppm), nie wpłynął znacząco na zmianę stanowiska i przedstawienie zwiększonych celów redukcyjnych przez głównych emitentów. Niemniej podczas COP 19 można oczekiwać postulatów i ożywionej dyskusji na ten temat.

Przedmiotem negocjacji będzie też finansowanie działań klimatycznych. Uzyskiwanie od 2020 r. rocznych wpływów ze środków publicznych w wysokości 100 mld dol. będzie trudne, biorąc pod uwagę obecne problemy budżetowe największych krajów rozwiniętych. Dlatego trzeba zachęcić sektor prywatny do współfinansowania tych działań. Jednak stanowisko największych krajów rozwijających się, skupionych w grupie BASIC (Brazylia, RPA, Indie i Chiny), jest jednoznaczne: oczekują, że głównym źródłem planowanego funduszu staną się środki publiczne z państw rozwiniętych. Mało prawdopodobne, aby ten problem rozwiązano w Warszawie, niemniej istotny będzie postęp w dyskusji nad zasadami funkcjonowania Zielonego Funduszu Klimatycznego.

Dyskusja będzie dotyczyć też innych zagadnień, ale głównym wyzwaniem jest uniknięcie impasu spowodowanego kwestiami proceduralnymi, jak miało to miejsce podczas spotkania w Bonn w czerwcu br. Wtedy to Rosja, wspierana przez Białoruś i Ukrainę, zablokowała dyskusję, sprzeciwiając się sposobowi przyjęcia decyzji podczas COP 18 w Doha.

Wnioski i rekomendacje. Od ostatniej konferencji klimatycznej organizowanej w Polsce postęp negocjacji był powolny. Choć jednak perspektywa zawarcia globalnego porozumienia klimatycznego jest wciąż odległa, nie można stwierdzić, że od COP 14 w Poznaniu nic się nie zmieniło. Wypracowano nowe mechanizmy i podjęto nowe inicjatywy, mogące pomóc w realizacji przyszłego porozumienia, które ma być zawarte w Paryżu. Dyskusja w Warszawie powinna się skoncentrować na stworzeniu skutecznego planu, umożliwiającego osiągnięcie zadowalających rezultatów podczas COP 21 w 2015 r. Polska powinna ściśle współpracować z gospodarzami kolejnych konferencji klimatycznych (Peru i Francją) w celu realizacji tego planu i określenia kwestii, w których szczególnie ważne będzie zbliżenie stanowisk. Wyzwaniem jest też wzmocnienie woli politycznej najważniejszych państw do przyjęcia bardziej ambitnych zobowiązań oraz ich gotowości do ratyfikacji prawnie wiążącego globalnego porozumienia klimatycznego, które ma zostać przyjęte w 2015 r.