



# BIULETYN

Nr 103 (1340), 24 listopada 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

## Wyzwania negocjacyjne podczas konferencji klimatycznej w Paryżu

Marek Wąsiński

30 listopada w Paryżu światowi przywódcy otworzą 21. Konferencję Stron (COP21), podczas której ma zostać wynegocjowane nowe globalne porozumienie na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi. Wydaje się, że istnieje polityczna wola jego zawarcia, rośnie jednak presja na negocjatorów, którzy mają do rozstrzygnięcia najtrudniejsze zagadnienia, jak długoterminowe cele redukcji emisji i adaptacji oraz finansowanie działań klimatycznych. O ile UE dąży do ambitnego porozumienia, o tyle dla Polski także jego słabsza wersja może oznaczać korzyści polityczne i gospodarcze.

Konferencja klimatyczna w Paryżu wieńczy wieloletnie negocjacje w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC). W toku dotychczasowych negocjacji nie udało się rozstrzygnąć kluczowych kwestii jeszcze przed szczytem – wstępny tekst porozumienia jest pełen różnych, czasem całkowicie sobie przeciwstawnych wariantów ostatecznego zapisu poszczególnych podpunktów. W przypadku zagadnień takich jak cel długoterminowy czy zobowiązanie do zgłaszania i wypełniania tzw. wkładów krajowych (*nationally determined contributions*, NDC) możliwe jest każde rozwiązanie – wariant szczegółowy, bardziej ogólny lub brak jakiegokolwiek wzmianki o danej kwestii. Biorąc pod uwagę wykazywaną dotychczas wolę i determinację polityczną, należy spodziewać się wielu rozstrzygnięć kompromisowych, które złożą się na całe porozumienie.

**Zanikanie tzw. firewalla.** Ta runda negocjacji odróżnia się od dwóch poprzednich. W protokole z Kioto z 1997 r. wyznaczono szczegółowe cele, które miały być zrealizowane tylko przez wymienione w aneksach do konwencji UNFCCC kraje rozwinięte oraz kraje w okresie transformacji. Państwa rozwijające się, nieujęte w aneksach, z Chinami na czele, nie musiały podejmować żadnych zobowiązań. Największą słabością protokołu okazało się jednak nieratyfikowanie go przez USA, które pozostały w ten sposób poza systemem i zobowiązaniami.

Z kolei 15. Konferencja Stron (COP15) w Kopenhadze w 2009 r. nie przyniosła żadnego globalnego porozumienia. Była to pierwsza próba przełamania podziału na kraje ujęte w aneksach i te znajdujące się poza nim (tzw. *firewall*), ale zbyt duży nacisk ze strony państw rozwiniętych i wyłączający charakter rozmów pogłębiły jedynie nieufność innych krajów. By uniknąć tego błędu, wznowiony w 2011 r. proces negocjacji ma uwzględniać wszystkie strony i opierać się na zasadzie oddolnego zaangażowania, tak by uczestnictwo w porozumieniu i ostateczne kontrybucje każdego z państw były niezależnymi decyzjami stron.

Przełamanie *firewalla* to jeden z najważniejszych celów porozumienia w Paryżu, zwłaszcza dla Polski. Wciąż nie można stwierdzić, czy jest to w pełni osiągalne, ponieważ kraje rozwijające się wprowadziły do wstępnego tekstu porozumienia alternatywne warianty, odnoszące się do aneksów UNFCCC i dotyczące głównie kwestii finansowych oraz transferu technologii. Nawet jeśli uda się usunąć odnośniki do aneksów, to zgodnie z klauzulą wspólną, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (*common but differentiated responsibilities*, CBDR) kraje rozwinięte wciąż mają ponosić większość obciążeń związanych z redukcją emisji, adaptacją, finansowaniem działań klimatycznych oraz transferem technologii. Jednak ewentualny brak bezpośredniego odniesienia do aneksów oraz fakt, że większość krajów zadeklarowała własne NDC, dają szansę, że wszystkie strony będą aktywne, a *firewall* zacznie powoli zanikać.

**Cele długoterminowe.** W ramach UNFCCC uznano, że ocieplenie klimatu należy ograniczyć do 2°C na koniec XXI w. Jednak kraje najmniej rozwinięte (*least developed countries*) oraz małe państwa wyspiarskie (*small island states*) chcą podwyższyć ten cel do 1,5°C, jako że to one są najbardziej narażone na negatywne skutki zmian klimatu.

Jeden z największych sporów dotyczy przełożenia tych celów na szczegółowe zobowiązania redukcji emisji. Proponowane zapisy mówią o „neutralności” albo „niskoemisyjności”, ale teoretycznie możliwe jest dalsze ich doprecyzowanie poprzez zobowiązanie stron do osiągnięcia szczytu globalnych lub krajowych emisji do 2030 (lub innego roku). Rozważa się też wprowadzanie globalnych celów redukcyjnych, m.in. progę 40–70% (lub innego) redukcji emisji do 2050 r. względem 2010 (lub innego roku). Jednak z uwagi na dużą kontrowersyjność tych zapisów najbardziej prawdopodobny jest wariant, który w żaden sposób nie uszczegółowi zobowiązań redukcyjnych i będzie się opierał na wkładach krajowych.

**Kontrybucje.** Przed COP21 ponad 150 państw, odpowiadających za 90% globalnej aktywności gospodarczej oraz 90% światowej emisji gazów cieplarnianych z sektora energetycznego, złożyło propozycje krajowych wkładów we wspólne działania po roku 2020. Państwa rozwinięte chcą, by zadeklarowanie NDC było warunkiem umożliwiającym przystąpienie do porozumienia, jak i jego integralną częścią ujętą w aneksie. Takie rozwiązanie zobowiązywałoby państwa do spełnienia obietnic względem prawa międzynarodowego. Państwa rozwijające się, ale i USA, chcą, aby umowa pozostała w pełni oddolnym podejściem – bez przenoszenia odpowiedzialności za wypełnienie deklaracji ponad poziom krajowy.

Planowane jest stworzenie mechanizmu, który pozwoliłby ocenić postępy w przestrzeganiu ustaleń. UE chciałaby silnego instrumentu wymuszającego realizację wkładów krajowych, ale w projekcie tekstu nie uwzględniono takich narzędzi. Jeśli mechanizm powstanie, jego celem będzie jedynie monitoring i pomoc w wywiązaniu się z zobowiązań.

Warto jednak podkreślić, że zebranie przed COP21 ponad 150 deklaracji wkładów krajowych oznacza, że strony zaakceptowały politykę ogólnosiwiatowych działań. Choć według Międzynarodowej Agencji Energetycznej realizacja tych zobowiązań nie ograniczy wzrostu temperatur do 2°C (prognoza wskazuje na wzrost o 2,7°C), to może trwale zerwać zależność między rosnącym popytem na energię elektryczną a zwiększeniem emisji. Ponadto coraz więcej państw akceptuje mechanizm rewizji (co pięć lat) wkładów krajowych, działań adaptacyjnych i udzielanej pomocy. Zważywszy, że porozumienie nie przewiduje daty wygaśnięcia, może to stworzyć solidne podstawy do coraz ambitniejszych cyklicznych inicjatyw na rzecz walki z ociepleniem klimatu.

**Finansowanie i transfer technologii.** Jedną z najtrudniejszych kwestii pozostaje wciąż sprawa finansowania działań klimatycznych. W projekcie porozumienia nie pojawia się – na co liczyłyby państwa rozwijające się – żadna nowa kwota, do której miałyby się zobowiązać państwa rozwinięte, ponad ustaloną w 2010 r. kwotę 100 mld dol. rocznie od 2020 r. W obecnej sytuacji gospodarczej państwom rozwiniętym trudno jest podjąć kolejne zobowiązania finansowe, nie chcą się też zgodzić na zawężenie źródeł finansowania do finansów publicznych. Porozumienie powinno co najmniej zapewnić przewidywalność systemu finansowania poprzez regularne komunikowanie planów i ich ewaluację. Państwa rozwijające się chcą także większej wiarygodności dotychczasowych zobowiązań poprzez wyznaczenie celów pośrednich na rok 2016 i 2018.

Różnica stanowisk dotyczy także warunkowości deklarowanych wkładów krajowych. Państwa rozwinięte chcą, by realizacja NDC przynajmniej w części polegała na wysiłku własnym każdego kraju. Część państw rozwijających się chce z kolei ściśle uzależnić wypełnienie zobowiązań od uzyskanego wsparcia – finansowego, ale też m.in. technologicznego, które jest kolejnym punktem spornym porozumienia. Nie ma dokładnych planów, w jaki sposób transfer technologii miałby przebiegać, poza promocją współpracy instytucjonalnej ośrodków badawczych, pomocą w rozwijaniu technologii w innych krajach, jak też finansowaniem zakupu praw własności intelektualnej. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie choćby dla Indii, które mogą być najtrudniejszym negocjatorem w Paryżu.

**Wnioski.** Negocjacje wchodzą w ostatnią, najbardziej nerwową fazę. Wszyscy negocjatorzy i politycy, szczególnie prezydencja francuska, będą musieli wytrzymać presję czasu i wykazać się dużą skłonnością do kompromisu, jeśli finalne porozumienie ma zostać nie tylko podpisane, ale i ratyfikowane, a następnie zaimplementowane. Dzięki determinacji i woli politycznej, która wydaje się wciąż występować wśród stron porozumienia, negocjacje mogą zakończyć się sukcesem. Ze względu jednak na potrzebę konsensusu rezultatem może być umowa bazująca na najmniejszym wspólnym mianowniku pomiędzy przeciwstawnymi interesami stron.

Konferencja klimatyczna w Paryżu, zwłaszcza jeśli nie wyznaczy globalnych celów redukcji emisji, nie będzie miała większego bezpośredniego wpływu na Polskę. Niezależnie od tego, czy konferencja zakończy się fiaskiem, czy też uda się zawrzeć porozumienie, nie zmienią się założenia pakietu klimatycznego UE do roku 2030. Niemożność osiągnięcia kompromisu może teoretycznie przynieść krótkoterminowe korzyści polityczne, wzmacniając polskie argumenty na rzecz ponownego rozważenia szczegółów unijnej polityki lub udzielenia Polsce większych derogacji. Z kolei zawarcie silnego porozumienia, w którym wszystkie strony będą musiały podejmować działania w celu redukcji emisji, zmniejszy ryzyko spadku konkurencyjności tak UE, jak i Polski, wynikające z samotnego realizowania polityki klimatycznej.

Scenariusz najbardziej prawdopodobny, czyli słabsze porozumienie, daje Polsce możliwość połączenia obu wyżej wymienionych korzyści. Relatywnie skromny zakres umowy będzie mógł służyć jako argument za dostosowaniem unijnej polityki klimatycznej do skali działań podejmowanych przez inne kraje. Mogłoby to znaleźć odzwierciedlenie w ramach negocjacji szczegółów pakietu klimatycznego, np. w uwzględnieniu sektora LULUCF, czyli użytkowania ziemi, zmian w użytkowaniu ziemi oraz leśnictwa, czy w bardziej zdecydowanych zapisach dotyczących problemu tzw. ucieczki emisji. Samo zaś zawarcie porozumienia stwarza szansę na powstanie systemu wspólnych globalnych kontrybucji, co zmniejszy ewentualne niekorzystne skutki polityki klimatycznej dla UE.