



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

# BIULETYN

Nr 2 (1575), 4 stycznia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Między Bonn a Katowicami – wyzwania globalnych negocjacji klimatycznych

Marek Wąsiński

*Szczyt klimatyczny w Bonn (COP23) w listopadzie 2017 r. miał przybliżyć rozstrzygnięcia w sprawie zasad monitorowania krajowych działań na rzecz ochrony klimatu. Powszechność tych działań, czyli objęcie nimi zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się, jest podstawą porozumienia paryskiego. W Bonn jednak ponownie zarysowały się podziały między tymi blokami, co utrudnia zawarcie kompromisu. Jego osiągnięcie będzie priorytetem Polski jako gospodarza kolejnego szczytu klimatycznego (COP24), w grudniu 2018 r. w Katowicach.*

Zawarcie globalnego porozumienia klimatycznego w Paryżu w 2015 r. miało być punktem zwrotnym w przeciwdziałaniu globalnemu ociepleniu i jego skutkom. Ramowa konwencja ONZ ds. zmian klimatu (UNFCCC), na której forum prowadzone są negocjacje klimatyczne, podzieliła państwa na rozwinięte i gospodarki w trakcie transformacji (m.in. Polska), zobowiązane do podejmowania działań (wymienionych w aneksie I) oraz na rozwijające się. W porozumieniu paryskim wszystkie strony zobowiązały się przedstawiać krajowe wkłady (*nationally determined contributions* – NDC) na rzecz ochrony klimatu. Umowa jest jednak oparta na dobrej woli stron – nie przewiduje mechanizmów weryfikowania działań czy karania za niewypełnienie oddolnie wyznaczonych celów. Dlatego kolejnym etapem, który miały zakończyć się podczas szczytu w Katowicach w grudniu 2018 r., jest dopracowanie szczegółów funkcjonowania tego systemu (tzw. *Paris rulebook*). Na szczycie w Bonn ujawniła się jednak tendencja do przywrócenia podziału na państwa wymienione w aneksie i będące poza nim, co może zagrozić uzgodnieniu *Paris rulebook*. Jest to szczególnie istotne dla Polski, która, jako gospodarz szczytu klimatycznego, na jego początku obejmie również przewodnictwo rozmów.

**Powrót podziałów.** W tekście porozumienia paryskiego nie sprecyzowano, jak mają wyglądać krajowe zobowiązania – państwo może zadeklarować dowolny cel (m.in. redukcję emisji, osiągnięcie szczytu emisji czy adaptację do zmian klimatu), dotyczący różnych okresów. To powoduje, że brakuje systemu gwarantującego przejrzystość i porównywalność deklarowanych wkładów, monitorowania emisji, weryfikowania podejmowanych działań, zapewnienia środków finansowych i sprawdzenia, czy działania będą wystarczające do ograniczenia wzrostu średniej temperatury na świecie na koniec wieku poniżej 2°C w porównaniu z epoką przedindustrialną.

Jednak próby uszczegółowienia tych przepisów, zwłaszcza zagwarantowanie ich porównywalności między stronami, wzbudziły w Bonn sprzeciw państw rozwijających się (nieuwzględnionych w aneksie I z 1992 r.), z Chinami i Indiami na czele, które preferują zachowanie dobrowolności deklaracji i uniknięcie możliwych zewnętrznych nacisków na ich realizację. Jednocześnie państwa rozwijające się postulują, by przepisami uszczegóławiającymi NDC objąć tylko państwa rozwinięte wg aneksu I. Oznaczałoby to przywrócenie – na poziomie przejrzystości, kontroli i weryfikowania działań – tego formalnego podziału na państwa rozwinięte i rozwijające się, którego ograniczenie, poprzez powszechność wkładów krajowych, było główną ideą porozumienia paryskiego. Państwa rozwinięte, zwłaszcza USA, nie godzą się na

przywrócenie dyferencjacji. Jednocześnie część z nich (tzw. Umbrella Group, m.in. Australia, Japonia i Rosja) sprzeciwia się nie tylko dyferencjacji, lecz także zbyt restrykcyjnym przepisom dotyczącym raportowania działań klimatycznych.

Ocena postępów realizacji porozumienia paryskiego będzie dokonywana co pięć lat (tzw. *global stocktaking*), a próbny przegląd zacznie się w 2018 r. w formie tzw. dialogu Talanoa. W jego ramach najpierw będą zbierane informacje, analizy eksperckie i rekomendacje, natomiast podczas szczytu w Katowicach odbędzie się polityczna faza rozmów. Wśród stron nie ma jednak zgody, czy celem tego dialogu ma być zweryfikowanie formuły przeglądu, czy też próba zadeklarowania bardziej ambitnych działań jeszcze przed 2030 r. Brakuje woli ustanowienia powszechnie obowiązujących przepisów gwarantujących przejrzystość deklaracji, co wpłynie na osłabienie porozumienia. Będzie to utrudniać weryfikowanie, czy działania są wystarczające, by osiągnąć wspólny cel, jakim jest ograniczenie globalnego ocieplenia.

**Wsparcie finansowe.** Punktem spornym jest też kwestia zapewnienia pomocy finansowej państwom rozwijającym się przez państwa rozwinięte oraz stworzenia mechanizmów zapewniających przejrzystość i przewidywalność udzielanego wsparcia. Podczas szczytu w Kopenhadze w 2009 r. państwa rozwinięte obiecały przekazywać łącznie 100 mld dol. rocznie od 2020 r. Wsparcie wciąż opiera się jednak na jednorazowych deklaracjach, a nie na długoterminowych zobowiązaniach, co czyni je nieprzewidywalnymi. Na szczycie w Bonn państwa afrykańskie zablokowały przyjęcie konkluzji przez grupę roboczą ds. wdrożenia porozumienia paryskiego (APA) ze względu na brak rozwiązań dotyczących przejrzystości finansowania. Prace APA nie uwzględniły bowiem art. 9.5 porozumienia, w którym przyjęto niewiążące zobowiązanie państw rozwiniętych do raportowania co dwa lata o planowanym poziomie finansowania. Dopiero ustalenie, że negocjatorzy przedstawią podczas COP24 w Katowicach możliwe rozwiązania, odblokowało negocjacje. Pod koniec szczytu w Bonn udało się również włączyć do obrad temat zwiększenia zakresu działań przed 2020 r. (zarówno wsparcia finansowego, jak i redukcji emisji), czego nie chciały państwa rozwinięte. Ostatecznie konkluzje z Bonn przewidują przeprowadzenie dwóch dodatkowych przeglądów (podczas COP24 i COP25) dotyczących działań podejmowanych przed 2020 r.

Szczyt w Bonn dobrze zobrazował siłę nacisku państw rozwijających się, które swoje najważniejsze postulaty przedstawiły pod koniec negocjacji, blokując postęp rozmów. Sytuacja może się powtórzyć w 2018 r. w Katowicach, kiedy te kwestie ponownie wrócą na agendę negocjacji politycznych.

**Konsekwencje wyjścia USA z porozumienia paryskiego.** W czerwcu 2017 r. prezydent Donald Trump ogłosił decyzję o zamiarze opuszczenia przez USA porozumienia paryskiego. Formalnie Stany Zjednoczone będą jeszcze do 2020 r. stroną umowy, dlatego delegacja amerykańska uczestniczyła w negocjacjach. Na szczycie w Bonn podtrzymała deklarację Trumpa, ale jednocześnie zasygnalizowała możliwość ponownego przystąpienia przez USA do porozumienia w przyszłości. Pomimo to perspektywa utraty USA jako strony porozumienia negatywnie wpłynęła na przebieg negocjacji. Ograniczona liczebnie rządowa delegacja przestała być siłą napędową rozmów i najważniejszym partnerem dla Chin. Z kolei decyzja o zaprzestaniu finansowania ochrony klimatu uderzyła w najważniejszy postulat państw rozwijających się i usztywniła stanowiska obu stron – państwa rozwijające się tym bardziej potrzebują wiarygodnych zapewnień finansowych, a państwa rozwinięte mogą stracić znaczącego płatnika (np. 3 mld dol. z 10,2 mld dla Green Climate Fund). Wycofanie się USA wywołało tym samym nieufność wśród stron i wzmocniło postulaty uwzględnienia w większym stopniu dyferencjacji.

**Perspektywy.** Porozumienie paryskie było znaczącym osiągnięciem dyplomatycznym, lecz by stało się skutecznym narzędziem zapobiegania zmianom klimatu, konieczne jest jeszcze przyjęcie przepisów uszczegóławiających jego funkcjonowanie. Przed szczytem w Katowicach odbędą się jedna lub dwie sesje negocjacyjne, jednak wydaje się, że głównym wyzwaniem stojącym przed polską prezydencją będzie uniknięcie impasu negocjacyjnego, jakiego groźba pojawiła się w Bonn. Ani państwa rozwijające się, zwłaszcza takie jak Indie czy Chiny, nie są chętne do uszczegółowienia systemu wkładów krajowych czy rezygnacji z dyferencjacji, ani państwa rozwinięte, zwłaszcza bez USA, nie są gotowe do podjęcia stałych zobowiązań finansowych. Pierwszy próbny przegląd (dialog Talanoa) może te podziały jeszcze wzmocnić. Zawarcie kompromisu jest celem szczytu w Katowicach, ale bez dobrej woli stron i ich determinacji do osiągnięcia wspólnego celu nie zagwarantuje on przejrzystości NDC i tym samym skuteczności porozumienia paryskiego.

Drugim wyzwaniem jest wypracowanie podejścia wobec Stanów Zjednoczonych. Godzenie się na specjalny status, który pozwala USA uchylać się od redukcji emisji i jednocześnie uczestniczyć w rozmowach, negatywnie wpływa zarówno na negocjacje, jak i na funkcjonowanie porozumienia. Z kolei wyjście z niego USA jest niekorzystne, ponieważ największa gospodarka na świecie nie będzie wówczas objęta przepisami. Chociaż strony konwencji do listopada 2019 r. mają czas na ewentualne powstrzymanie administracji Trumpa przed formalnym wyjściem z porozumienia, kwestia ta może warunkować postępy w rozmowach w 2018 r.