



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

# BIULETYN

Nr 31 (1779), 27 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Katowice rulebook – perspektywy globalnej polityki klimatycznej

Marek Wąsiński

*Sukcesem szczytu klimatycznego w Katowicach (COP24) w grudniu 2018 r. było stworzenie jednolitych ram krajowych zobowiązań oraz wspólnej metodologii raportowania emisji gazów cieplarnianych. Nie udało się jednak rozwiązać niektórych spornych kwestii – mechanizmu handlu redukcjami emisji czy długości okresów przedstawiania krajowych zobowiązań. Zadaniem polskiej prezydencji COP24 będzie stworzenie warunków do znalezienia kompromisu w tych sprawach do kolejnego szczytu klimatycznego w Chile.*

**Główne ustalenia szczytu.** Najważniejszym osiągnięciem zorganizowanej w Katowicach 24. Konferencji Stron (COP24) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych ds. zmian klimatu (UNFCCC) było przyjęcie tzw. katowickiego rulebooka. Precyzuje on m.in. strukturę i metodologię raportów dotyczących zarówno emisji gazów cieplarnianych, jak i postępów w działaniach klimatycznych. Wszystkie strony porozumienia będą musiały przedstawiać takie raporty co dwa lata począwszy od 2024 r. Zagwarantuje to przejrzystość całego procesu oraz umożliwi weryfikację i porównanie działań państw.

Szczyt w Katowicach uzupełnił najważniejsze luki porozumienia paryskiego, które ustanawiało cele i podstawowe wytyczne światowych działań klimatycznych. Ogólna idea krajowo określonych zobowiązań (*Nationally Determined Contributions – NDC*) nie zawierała szczegółowych wymogów co do treści czy jednolitych zasad tych deklaracji. Podczas COP24 powstał zatem uniwersalny system NDC. Tym samym nastąpiło odejście od powstałego w ramach UNFCCC i protokołu z Kioto podziału na państwa rozwijające się i na państwa rozwinięte, zobowiązane do podejmowania działań redukcji emisji gazów cieplarnianych i udzielania pomocy finansowej. Decydujące okazało się tu stanowisko Chin, które w ostatnich dniach konferencji przystały na jednolite zasady dla NDC i raporty z podejmowanych działań.

Ponadto w katowickim rulebooku sprecyzowano wymogi dotyczące raportowania finansowego – państwa rozwinięte będą musiały z dwuletnim wyprzedzeniem informować o planowanej pomocy dla państw rozwijających się. Ustalenie nowego celu światowego finansowania klimatycznego (obecnie 100 mld dol. rocznie do 2020 r.) zacznie się w listopadzie 2020 r. Porozumienie paryskie daje na to stronom czas do 2025 r.<sup>1</sup>

Poza rulebookiem Polska, jako gospodarz szczytu, wysłała również z inicjatywą trzech deklaracji politycznych (niewiązących, dobrowolnie przyjętych przez część państw). Pierwszą z nich jest deklaracja o solidarnej i sprawiedliwej transformacji, zwracająca uwagę na aspekty społeczne polityki klimatycznej (podpisało ją 55 państw). Druga dotyczy partnerstwa na rzecz promocji elektromobilności (podpisały ją 42 państwa i 22 inne podmioty). Trzecia, pt. „Lasy dla klimatu”, podkreśla rolę naturalnego pochłaniania dwutlenku węgla z atmosfery (udział zgłosiło 69 państw).

<sup>1</sup> Najważniejsze elementy katowickiego rulebooka zostały przedstawione w aneksie zamieszczonym na końcu tekstu.

**Wyzwania dla globalnej polityki klimatycznej.** Nie udało się osiągnąć kompromisu w kwestii doprecyzowania art. 6 porozumienia paryskiego dotyczącego mechanizmów rynkowych (handlu dokonanymi redukcjami gazów cieplarnianych). W Katowicach starano się ustalić, jak uniknąć podwójnego księgowania (tzn. jako redukcja emisji na miejscu i w państwie, które ją zakupiło) oraz czy dopuścić jednostki redukcji emisji z protokołu z Kioto do obiegu w nowym systemie. Miał także powstać mechanizm pozwalający osiągnąć wyższe redukcje emisji w skali globalnej – określony udział jednostek byłby wycofywany z rynku. Brazylia, licząc na korzyści z możliwie liberalnych zasad handlu redukcjami emisji, w pojedynkę zawetowała proponowane przez prezydentkę rozwiązania dotyczące art. 6. Ponieważ groziłoby to podważeniem całego katowickiego rulebooka i zaburzyło przejrzystość systemu, delegaci odłożyli negocjacje tego zagadnienia na kolejny szczyt klimatyczny.

Podczas COP24 USA, Arabia Saudyjska, Rosja i Kuwejt sprzeciwiły się, by w konkluzjach znalazło się jednoznaczne poparcie też specjalnego raportu Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC). Jego autorzy wskazali, że ograniczenie globalnego ocieplenia byłoby możliwe poprzez szybkie osiągnięcie tzw. neutralności klimatycznej. Jeśli nie zostaną podjęte działania w tym celu, wzrost emisji gazów cieplarnianych doprowadzi do wzrostu średnich temperatur o 1,5°C między 2030 a 2052 r. Wymienione cztery państwa obawiały się, że wzmianka w konkluzjach szczytu może w przyszłości stać się argumentem za ambitniejszymi działaniami na rzecz ochrony klimatu. Próba powstrzymania globalnego ocieplenia poniżej 2°C, a nawet 1,5°C będzie największym wyzwaniem międzynarodowej polityki klimatycznej.

Przyjęcie rulebooka jest tym bardziej istotne, że od przyjęcia porozumienia paryskiego w 2015 r. globalne przeciwdziałanie skutkom zmian klimatycznych napotyka opór. Administracja prezydenta Trumpa liberalizuje przepisy środowiskowe, zaostrzone w okresie rządów jego poprzednika, i zapowiada wyjście z porozumienia paryskiego. Niepowodzeniem zakończyła się próba ustanowienia celów redukcji emisji w Australii. W Chinach, pomimo pozytywnego nastawienia do negocjacji globalnych, następuje znaczący wzrost emisji gazów cieplarnianych. Nowy prezydent Brazylii zapowiadał liberalizację przepisów środowiskowych, a efektem jego zwycięstwa była również rezygnacja Brazylii z roli organizatora kolejnej konferencji stron UNFCCC w 2019 r. (zadania tego podjęło się Chile we współpracy z Kostaryką).

**Perspektywy polityki klimatycznej.** Brak kompromisu w kwestii handlu redukcjami emisji nie oznacza jednak, że handel nie będzie w ogóle możliwy. Według art. 6.2 porozumienia paryskiego państwa mogą dokonywać takiej wymiany bez ogólnych wytycznych na zasadzie dwustronnej. W przeciwieństwie do zbyt luźnych reguł, które forsowała Brazylia, w mniejszym stopniu zagrazi to przejrzystości systemu oraz globalnym wysiłkom w celu ochrony klimatu.

Ważną rolę odegra nowojorski szczyt klimatyczny, organizowany przez sekretarza generalnego ONZ we wrześniu 2019 r. Ma skupić się na temacie zwiększania skali redukcji emisji gazów cieplarnianych (tzw. ambicji), czyli elementu, którego w obliczu wyzwań międzynarodowej polityki klimatycznej zabrakło w Katowicach.

Z kolei Unia Europejska będzie nadal dążyła do wyznaczenia bardziej ambitnych celów polityki klimatycznej w horyzoncie do 2030 r., a nawet 2050 r. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że raport IPCC wykazał niewystarczające dotychczasowe działania stron w zakresie zmniejszenia emisji. Dla UE ważny jest również sukces szczytu w Katowicach – to państwa rozwinięte oczekiwały stworzenia podstaw jednolitego systemu NDC oraz monitorowania i weryfikacji emisji gazów cieplarnianych. Silny system międzynarodowy daje podstawy do podnoszenia celów redukcji emisji, a UE jest zdeterminowana, by być liderem działań klimatycznych na świecie. W 2019 r. na poziomie unijnym będą toczyły się negocjacje dotyczące długoterminowej strategii polityki klimatycznej UE.

**Wnioski dla Polski.** Do początku 2020 r., kiedy odbędzie się COP25 w Chile, Polska będzie piastowała stanowisko prezydencji COP. Bieżący rok będzie dla polityki klimatycznej szczególny, ponieważ od 4 listopada 2019 r., kiedy miną trzy lata od wejścia w życie porozumienia paryskiego, Donald Trump może [ogłosić wyjście z niego Stanów Zjednoczonych](#). Już przyjęcie rulebooka gwarantującego ujednoczenie zasad dla wszystkich państw, w tym gospodarek wschodzących takich jak Chiny, może dać administracji USA podstawy do porzucenia bądź opóźnienia tego planu.

By przypieczętować sukces konferencji w Katowicach, warto starać się o znalezienie rozwiązań w niezamkniętych tematach negocjacyjnych. Do tego konieczny będzie przede wszystkim dialog z Brazylią nt. mechanizmów rynkowych. Chociaż handel dwustronny będzie możliwy, wielostronny byłby w stanie osiągnąć większe redukcje globalne i zapewnić dodatkowe finansowanie państwom rozwijającym się. Stworzenie podstaw do tego kompromisu jeszcze przez polską prezydentkę pomoże utrwalić katowicki rulebook na arenie międzynarodowej.

Ponadto przyjęte podczas COP24 deklaracje umożliwiają promocję Polski jako ich inicjatora. Najistotniejsze będzie promowanie współpracy wielostronnej w kwestii elektromobilności oraz sprawiedliwej transformacji. W 2019 r. w Warszawie ma odbyć się pierwsze światowe forum elektromobilności.

## Aneks: Najważniejsze elementy katowickiego rulebooka

<b>Nationally Determined Contribution (NDC)</b>	Wszystkie państwa muszą uwzględnić działania na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych w swoich zobowiązaniach. Państwa rozwijające się nie muszą jeszcze mieć celów obejmujących całą gospodarkę, ale mają do tego dążyć.
	NDC będą składać się z: kwantyfikowalnych informacji na temat roku bazowego; okresu ich realizacji (od 2031 r. wszystkie NDC mają dotyczyć jednakowego okresu); zakresu podejmowanych działań (np. sektorów); procesu planistycznego i uwarunkowań krajowych; założeń i metodologii obliczania gazów cieplarnianych; deklaracji wystarczającej skali działań w NDC; wykazania, w jaki sposób NDC przyczynia się do celu redukcji globalnego ocieplenia do 2°C na koniec wieku. Państwa powinny wykorzystywać wspólną metodologię obliczeń gazów cieplarnianych przedstawioną przez IPCC.
<b>Monitorowanie i raportowanie</b>	Od 2024 r. co dwa lata strony będą przedstawiać raporty dotyczące emisji oraz adaptacji do zmian klimatu, uwzględniając deklaracje z NDC. Wspólne wytyczne metodologiczne zagwarantują ich przejrzystość i porównywalność. Państwa będą mogły również wskazać na swoje wysiłki związane ze stratami i szkodami wyrządzonymi przez ekstremalne warunki pogodowe ( <i>loss and damage</i> ).
	Przewidziano elastyczność w przygotowaniu raportów dla państw, które potrzebują czasu do spełnienia jednolitych wymogów. Muszą jednak przedstawić powody, dla których miałyby spełnić je później.
	NDC oraz raporty będą rejestrowane i upubliczniane na stronie internetowej UNFCCC.
	Uzgodniono również zasady funkcjonowania komisji eksperckiej ds. wypełniania porozumienia paryskiego (ang. <i>compliance</i> ). Ma ona składać się z 12 ekspertów oraz działać na zasadzie bezkonfliktowej i niekarzącej. Będzie mogła rozpatrzyć nieścisłości wśród tych stron porozumienia, które m.in. nie przedstawiły NDC lub raportów bądź które podejrzewa się o niezgodność danych. Wówczas, za zgodą strony, może rozpocząć się pomocniczy dialog komisji z rządem danego państwa.
<b>Przeglądy i rewizje</b>	Co 5 lat będą się odbywać globalne przeglądy działań (ang. <i>global stocktake</i> ) w celu oceny realizacji światowego celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Będą dotyczyły redukcji emisji, adaptacji, przepływów finansowych czy mechanizmu strat i szkód.
	Kwestie przejrzystości zostaną poddane ocenie i rewizji w 2027 i 2028 r.
<b>Finansowanie</b>	Od 2020 r. co dwa lata mają być przedstawiane raporty dotyczące udzielanej pomocy finansowej i działań planowanych na kolejne dwa lata. Państwa rozwinięte są do tego zobowiązane, pozostałe mogą przedstawiać raporty dobrowolnie. Na podstawie tych wkładów ma powstawać syntetyczny raport i odbywać się ministerialna dyskusja nt. finansowania klimatycznego.
	W listopadzie 2020 r. ma się rozpocząć dyskusja nad nowym globalnym celem finansowania klimatycznego (obecnie 100 mld dol. rocznie do 2020 r.) na okres po 2025 r. Decyzje COP21, na którym przyjęto porozumienie paryskie, wymagają, by nowy cel został ustalony najpóźniej do 2025 r.
<b>Środki zaradcze</b>	Powstał także komitet ekspercki, który ma badać skutki wdrażania środków zaradczych działań klimatycznych (ang. Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures).
<b>Transfer technologii</b>	Doprecyzowano działanie mechanizmu transferu technologii wspierającego państwa rozwijające się w wykorzystywaniu nowych technologii.