



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 54 (468) • 19 grudnia 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Międzynarodowe negocjacje w sprawie zmian klimatu

Artur Gradziuk

Podczas grudniowej konferencji ONZ w Nusa Dua w Indonezji (wyspa Bali) poświęconej zmianom klimatu rozpoczęto negocjacje, których celem jest uzgodnienie treści obowiązującego po 2012 r. porozumienia dotyczącego działań ograniczających ocieplanie klimatu i łagodzących jego skutki. „Mapa drogowa” ustalona na Bali nie była łatwa do przyjęcia ze względu na rozbieżne oczekiwania UE, USA i G77/Chin. Efektem negocjacji ma być ustalenie m.in. limitów emisji gazów cieplarnianych, sposobów finansowania działań adaptacyjnych krajów rozwijających się, a także zasad wspierania technologii przyjaznych środowisku. W 2009 r. w Kopenhadze strony mają podpisać ostateczne porozumienie.

Rok 2007 był wyjątkowy pod względem zainteresowania polityków i opinii międzynarodowej zagadnieniem zmian klimatu. Podczas szczytu G8 w Heiligendamm w czerwcu 2007 r. udało się przekonać prezydenta Busha do aktywniejszego udziału Stanów Zjednoczonych w międzynarodowych działaniach na rzecz przeciwdziałania ocieplaniu klimatu, a UE, Kanada i Japonia zobowiązały się do redukcji o 50% emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. W październiku br. przyznano Pokojową Nagrodę Nobla Międzynarodowemu Panelowi Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu – IPCC, który w 2007 r. opublikował czwarty raport na temat globalnych zmian klimatycznych. Dlatego też oczekiwania związane z XIII Sesją Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (COP13), połączoną z III Sesją Konferencji Stron Protokołu z Kioto (CMP3) były duże. Sesje odbyły się w dniach 3-15 grudnia 2007 r. w Nusa Dua w Indonezji.

Podstawy traktatowe. Podstawą traktatową międzynarodowych działań w zakresie zmian klimatu jest przyjęta podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC). Celem zawartym w konwencji jest stabilizacja koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznym zmianom klimatu spowodowanym działalnością człowieka. UNFCCC weszła w życie w 1994 r., kiedy to 50 państw ratyfikowało konwencję. Obecnie jej stronami jest ponad 180 państw. W 1997 r. przyjęto tzw. protokół z Kioto, w którym kraje Aneksu B (kraje rozwinięte) przyjęły określone ograniczenia redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2012. Protokół wszedł w życie w 2005 r., jednak największy emitent – Stany Zjednoczone – odmówił jego ratyfikacji.

Konferencja COP13/CMP3 zapoczątkowała proces negocjacji, którego rezultatem ma być porozumienie dotyczące działań ograniczających zmiany klimatu, obowiązujące po wygaśnięciu protokołu z Kioto.

Stanowiska najważniejszych stron. Wiodącą rolę w międzynarodowych działaniach na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu odgrywa Unia Europejska. W 2000 r. UE opublikowała Europejski Program ds. Zmian Klimatu w celu osiągnięcia celów wyznaczonych w protokole z Kioto. Program ten doprowadził do rozwoju szeregu instrumentów zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Najważniejszym z nich jest Europejski System Handlu Emisjami, uruchomiony w 2005 r. Stanowisko w sprawie przyszłych globalnych działań z zakresie przeciwdziałania ociepleniu klimatu zawarte jest w dokumencie z lutego br. „Limiting Global Climate Change to 2° Celsius: The way ahead for 2020 and beyond”. UE proponuje m.in. objęcie większej liczby państw i sektorów

zobowiązaniami limitów emisji, rozwój przyjaznych środowisku technologii, rozszerzenie mechanizmów rynkowych handlu emisjami. Głównym postulatem UE podczas konferencji w Nusa Dua było przyjęcie przez kraje rozwinięte i największe kraje rozwijające się zobowiązań w zakresie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Najważniejsze z punktu widzenia osiągnięcia przyszłego porozumienia jest stanowisko Stanów Zjednoczonych. Administracja prezydenta Busha sprzeciwia się włączeniu do przyszłego porozumienia ściśle określonych celów redukcyjnych. W 2007 r., po uzyskaniu przez partię demokratyczną większości w Kongresie, prezydent Bush znalazł się pod większą presją podjęcia działań związanych z problematyką zmian klimatu, co znalazło odzwierciedlenie podczas szczytu G8 w Heiligendamm. Jednak USA preferują działanie we własnym zakresie, poprzez prowadzenie badań i rozwój energooszczędnych i przyjaznych środowisku technologii czy stosowanie różnych instrumentów wprowadzanych przez niektóre stany, takich jak np. podwyższone standardy zużycia paliwa przez pojazdy. Dlatego głównym elementem ich stanowiska jest propozycja wyznaczania celów przeciwdziałania zmianom klimatu indywidualnie przez państwa, a nie przez międzynarodowy traktat. Stany Zjednoczone opowiadają się również za przyjęciem zobowiązań redukcyjnych przez największe kraje rozwijające się, takie jak Chiny, Indie czy Brazylia.

Jedną z najważniejszych stron podczas obecnych negocjacji jest grupa G77/Chiny, w skład której wchodzi obecnie ok. 130 państw stojących na różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Stanowisko tych państw oparte jest na twierdzeniu, iż obecny poziom gazów cieplarnianych w atmosferze jest skutkiem trwającej od ponad 100 lat emisji przez kraje rozwinięte i że to one powinny wziąć na siebie odpowiedzialność za ograniczenie i przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu. Dlatego kraje grupy G77/Chiny nie są skłonne przyjąć na siebie zobowiązań redukcyjnych, pomimo tego, że niektóre z nich są obecnie największymi emitentami gazów cieplarnianych. Głównym dążeniem tych państw w obecnych negocjacjach jest uzyskanie wsparcia finansowego państw rozwiniętych w transferze energooszczędnych i przyjaznych środowisku technologii.

„Mapa drogowa” z Bali. W trakcie konferencji UNFCCC strony trzymały się własnych stanowisk i ostateczny kompromis udało się osiągnąć dopiero w dodatkowym dniu spotkania. Przyjęta „mapa drogowa” wyznacza program, cele i kierunki dwuletnich negocjacji zmierzających do zawarcia nowego porozumienia w sprawie zmian klimatu podczas COP15/CMP5 w 2009 r. w Kopenhadze.

Negocjacje będą dotyczyć czterech głównych sfer. Podstawową kwestią będzie redukcja emisji gazów cieplarnianych. W „mapie drogowej” z Bali nie określono celów redukcyjnych, niemniej zapowiedziano przyjęcie przez kraje rozwinięte ilościowych limitów emisji, mając na uwadze wskazania raportu IPCC. Kraje rozwijające się mają podjąć odpowiednie do własnych warunków działania; nie określono jednak, czy będą musiały przyjąć zobowiązania ilościowe. Negocjacje będą się toczyć dwoma ścieżkami: pierwsza dotyczyć będzie stron protokołu z Kioto i przyszłe porozumienie będzie jego uaktualnieniem z nowymi limitami emisji; druga będzie dotyczyć państw nie objętych obecnie obowiązkowymi celami redukcyjnymi. Ważnym elementem negocjacji będzie utworzenie systemu zapobiegającego wylesianiu i degradacji lasów tropikalnych. System ten oparty ma być na rekompensatach dla krajów chroniących lasy tropikalne (m.in. Brazylia, Indonezja). Drugą sferą negocjacji będzie podjęcie odpowiednich działań w celu lepszej adaptacji do skutków zmian klimatu. Działania te mają opierać się m.in. na współpracy międzynarodowej dla złagodzenia skutków katastrof naturalnych, na które szczególnie narażone są kraje rozwijające się i małe wyspy. Trzecią sferą negocjacji ma być kwestia technologii związanych z łagodzeniem zmian klimatu i adaptacją do nich. Strony będą chciały wypracować mechanizmy służące zmniejszaniu przeszkód w finansowaniu oraz wspieraniu inwestycji w rozwój przyjaznych środowisku technologii, jak również ich transferu do krajów rozwijających się. Czwartą sferą negocjacji ma być lepszy dostęp do środków finansowych służących podejmowaniu działań na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz adaptacji do skutków zmian klimatu, zwłaszcza dla krajów rozwijających się.

„Mapa drogowa” z Bali rozpoczyna dwuletnie intensywne negocjacje zmierzające do sprostania wyzwaniom ukazanym w raporcie IPCC. Najtrudniejsze w przyjęciu dokumentu było przekonanie USA do zapisów o ilościowych limitach emisji przez kraje rozwinięte. Ich zgodę na taki zapis, o co szczególnie zabiegała UE, uzyskano na skutek ogromnej presji pozostałych państw. Osiągnięcie ostatecznego kompromisu nie będzie proste, ponieważ oczekiwania głównych stron negocjacji są różne i ich stanowiska negocjacyjne w ostatnich latach ulegały jedynie niewielkiej modyfikacji. Duże znaczenie dla wyników negocjacji będzie miało stanowisko przyszłego prezydenta USA w sprawie zmian klimatu.

W grudniu 2008 r. konferencja UNFCCC (COP14/CMP4) odbędzie się w Poznaniu. Będzie najważniejszym spotkaniem stron w dwuletnim okresie negocjacji przed ostatecznymi uzgodnieniami przyszłego porozumienia na COP14/CMP5 w Kopenhadze w 2009 r.