



POLSKI INSTYTUT SPRAW  
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

# BIULETYN

Nr 65 (597) • 30 listopada 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,  
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),  
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

## Międzynarodowe negocjacje klimatyczne – przebieg procesu i główne problemy

Artur Gradziuk, Ernest Wyciszkiewicz

*Podczas konferencji stron UNFCCC w grudniu 2009 r. nie dojdzie do zawarcia wiążącego porozumienia klimatycznego zastępującego protokół z Kioto. Nie udało się osiągnąć kompromisu w sprawie przyszłych zobowiązań redukcji emisji gazów cieplarnianych. Kontrowersje pojawiły się też wokół zasad transferu technologii i finansowania działań związanych z ochroną klimatu. Decydujący wpływ na perspektywy zawarcia porozumienia ma stanowisko największych emitentów – Chin i Stanów Zjednoczonych. Niewykluczone, że negocjacje potrwać do 2011 r., co może przynieść dodatkowe zadania dla polskiej prezydencji w Radzie UE.*

**Wprowadzenie.** W 1994 r. weszła w życie Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC), stawiająca za cel ustabilizowanie poziomu koncentracji gazów cieplarnianych (GHG) w atmosferze. Słabością UNFCCC był jednak brak wiążących zobowiązań. Przełom nastąpił w 1997 r., gdy na trzeciej konferencji stron UNFCCC (COP3) w Kioto podpisano protokół zawierający szczegółowe zobowiązania 37 krajów uprzemysłowionych w zakresie redukcji emisji GHG w latach 2008-2012. Spośród krajów rozwiniętych tylko Stany Zjednoczone nie ratyfikowały protokołu, który wszedł w życie w 2005 r. Dokument ustanowił tzw. mechanizmy elastyczne (handel emisjami, wspólne wdrożenia i mechanizm czystego rozwoju), mające ułatwiać państwom osiągnięcie krajowych celów redukcyjnych i jednocześnie przyczyniać się do obniżenia globalnych emisji. Dla odzwierciedlenia zasady „wspólnych, ale zróżnicowanych zobowiązań” strony UNFCCC zostały podzielone na państwa z Aneksu II (członkowie OECD w 1992 r.), państwa z Aneksu I (Aneks II rozszerzony o tzw. gospodarki w okresie przejściowym, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej) i państwa niewymienione w Aneksie I (głównie państwa rozwijające się, ale również nowe kraje uprzemysłowione). Najbardziej odpowiedzialne za obecny poziom koncentracji GHG państwa z Aneksu I wzięły na siebie główny ciężar zobowiązań redukcyjnych, zaś państwa z Aneksu II dodatkowo zobowiązane były do pomocy innym krajom. Jedną ze słabości protokołu z Kioto jest brak jakichkolwiek zobowiązań dla państw spoza Aneksu I. Dynamiczny wzrost gospodarczy w ostatnich latach krajów rozwijających się, zwłaszcza największych rynków wschodzących (Chiny, Indie, Brazylia), któremu towarzyszył wysoki wzrost emisji GHG, sprawił, że konieczny stał się udział tych państw w działaniach redukcyjnych.

**Proces z Bali.** Podczas COP13 na Bali (grudzień 2007 r.) przyjęto plan rozmów (tzw. *Bali Road Map*) na kolejne dwa lata z zamiarem uzgodnienia na COP15 w Kopenhadze w grudniu br. długofalowej wizji wspólnych działań (do 2050 r.) i podpisania wiążącego porozumienia w sprawie redukcji emisji po zakończeniu pierwszego okresu zobowiązań protokołu z Kioto (2012 r.). Powołano w tym celu dwie grupy robocze *ad hoc*. W pierwszej strony UNFCCC prowadzą negocjacje dotyczące mitygacji (czyli działań obniżających ryzyko wystąpienia groźnych zmian klimatu), adaptacji, mechanizmów finansowania i transferu technologii. W drugiej grupie strony protokołu z Kioto mają uzgodnić nowe zobowiązania redukcyjne na okres po 2012 r. oraz mechanizmy sprzyjające ich realizacji.

W kwestii mitygacji negocjacje dotyczą przede wszystkim zobowiązań redukcyjnych w długim (2050 r.) i średnim okresie (2020 r.). Ogólnym deklaracjom państw rozwiniętych towarzyszy jednak

niechęć do formułowania precyzyjnych zobowiązań. Natomiast państwa rozwijające się naciskają, aby zgodnie z zasadą historycznej odpowiedzialności kraje uprzemysłowione zobowiązały się do daleko idących redukcji. Dotychczas zsumowane dobrowolne deklaracje nie wypełniają minimalnego celu wytyczonego przez Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (IPCC), czyli redukcji emisji o 25-40% do 2020 r. w porównaniu z 1990 r. Brak jest przede wszystkim wiążących zobowiązań ze strony USA i największych krajów rozwijających się. Głównym problemem jest *de facto* ograniczenie dyskusji na temat redukcji emisji do grupy *ad hoc* stron protokołu z Kioto, a propozycja UE połączenia dwóch ścieżek negocjacji nie została przyjęta. Wiele państw rozwiniętych wskazuje na nadmierną asymetrię między ich przyszłymi zobowiązaniami a niewiążącymi działaniami planowanymi przez państwa rozwijające się, które wkrótce będą głównym źródłem wzrostu emisji. Państwa rozwijające się twierdzą, że zamiast globalnego przyrostu emisji należy brać pod uwagę emisję *per capita*, która jeszcze długo pozostanie dużo wyższa w krajach uprzemysłowionych. Podjęcie dodatkowych działań na poziomie krajowym warunkują one odpowiednim wsparciem finansowym i technicznym.

Od czasu COP13 więcej uwagi poświęca się problemowi adaptacji do zmian klimatu, głównie w kontekście pomocy finansowej dla krajów najbardziej narażonych na skutki ocieplenia (częstokroć należących do najbiedniejszych na świecie). Przez blisko dwa lata udało się jedynie opracować ogólne zasady działania uzgodnionego na wcześniejszych spotkaniach Funduszu Adaptacyjnego. Istotnym problemem pozostaje ustalenie wkładu poszczególnych państw rozwiniętych, które na razie są skłonne do ponoszenia tego ciężaru w stopniu dalece niewystarczającym na to, aby sprostać oczekiwaniom wyzwaniom.

W kwestii transferu technologii negocjacje dotyczyły mechanizmów, instrumentów i instytucji wspierania rozwoju i transferu technologii związanych z ochroną klimatu, sposobów ich rozpowszechniania i wdrażania, zasad międzynarodowej współpracy badawczo-rozwojowej w zakresie innowacyjnych technologii oraz kwestii praw własności intelektualnej do tych technologii. W sprawie mechanizmu współpracy rozmowy dotyczyły sposobu i zasad angażowania sektora prywatnego, a głównym obszarem różnic między państwami rozwijającymi się a rozwiniętymi było to, czy i w jakim stopniu transfer technologii powinien odbywać się na czysto komercyjnych zasadach. W sprawach instytucjonalnych część państw (G77/Chiny) opowiadała się za powołaniem specjalnego funduszu na rzecz transferu technologii, finansowanego przez państwa rozwinięte, podczas gdy inne państwa wspierały ideę powołania instytucji służącej wymianie informacji, doradztwu i planowaniu wdrażania technologii. Trudnym zagadnieniem jest kwestia praw własności intelektualnej. Kraje rozwinięte podkreślają ich rolę w stymulowaniu rozwoju technologii związanych z ochroną klimatu, podczas gdy kraje rozwijające się upatrują w nich bariery dla wdrażania technologii i opowiadają się za obowiązkowym udzielaniem licencji na ich stosowanie.

Kwestia finansowania działań redukcyjnych, adaptacyjnych i transferu technologii w krajach rozwijających się jest jednym z najtrudniejszych obszarów negocjacji. Na razie trudno jest o kompromis w sprawie podziału źródeł finansowania na publiczne i prywatne, ewentualnego wkładu państw rozwijających się, relacji między oficjalną pomocą rozwojową a finansowaniem działań związanych z ochroną klimatu oraz systemu zarządzania funduszami. Kraje rozwijające się oczekują zobowiązań ze strony krajów rozwiniętych odnośnie do wysokości środków, jakie otrzymają na działania związane z ochroną klimatu. Kraje rozwinięte uważają, że wszystkie państwa, oprócz najsłabiej rozwiniętych, powinny wnieść wkład do międzynarodowej puli środków publicznych, w oparciu o wielkość emisji i poziom PKB.

**Konferencja Klimatyczna NZ w Kopenhadze – perspektywy porozumienia.** Pomimo wielu rund rozmów zarówno na temat wizji długofalowych działań jak i zobowiązań redukcyjnych po 2012 r. nie nastąpiło zbliżenie stanowisk najważniejszych stron negocjacji i szanse zawarcia porozumienia klimatycznego znacznie zmalały. Wpływ na wynik COP15 w Kopenhadze ma również opóźnienie przez Senat USA przyjęcia ustawy klimatycznej, bez której administracja prezydenta Obamy nie zaryzykuje przyjęcia wiążących zobowiązań. Po szczycie APEC w Singapurze (14-15 listopada br.) ostatecznie potwierdzono, że na COP15 w Kopenhadze zawarte zostanie jedynie tzw. porozumienie polityczne, natomiast prace nad prawnie wiążącą umową, zawierającą m.in. zobowiązania poszczególnych państw, będą kontynuowane w 2010 r. Wobec obniżenia oczekiwań co do rezultatów COP15 istnieje prawdopodobieństwo znacznego spowolnienia prac nad międzynarodowym porozumieniem.

Niewykluczone, że negocjacje przeciągną się nawet do 2011 r., co może przynieść dodatkowe zadania dla polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W takim przypadku Polska znalazłaby się pod presją ze strony KE i państw członkowskich, aby uwzględnić w planowaniu priorytetów problematykę zmian klimatycznych, w tym negocjacji międzynarodowych. Spoczywające na prezydencji zadanie koordynowania i zarządzania procesami negocjacyjnymi w ramach UE wymagałoby wówczas istotnego wzmocnienia administracji państwowej w dziedzinie polityki klimatycznej.