



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 66 (598) • 2 grudnia 2009 • © PISM

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

Stanowisko Stanów Zjednoczonych na Konferencję Klimatyczną NZ w Kopenhadze

Bartosz Wiśniewski

Zarówno treść stanowiska Stanów Zjednoczonych, jak i dynamika międzynarodowych negocjacji w sprawie porozumienia zastępującego protokół z Kioto, są obecnie silnie uwarunkowane stanem prac Kongresu USA nad ustawą klimatyczną. Propozycje amerykańskie pozostaną ściśle związane z efektami dotychczasowych prac nad tym dokumentem, zwłaszcza w kluczowej kwestii redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz w odniesieniu do mechanizmów transferu technologii i wsparcia wysiłków adaptacyjnych. Stany Zjednoczone będą zabiegać o przyjęcie niewiążącego, politycznego porozumienia dotyczącego przyszłości negocjacji klimatycznych.

Uwarunkowania. Stany Zjednoczone są drugim największym emitentem CO₂ na świecie (5,7 mld ton w 2007 r.). Najwięcej emisji pochodzi z produkcji energii (43%), transportu (31%) oraz przemysłu i budownictwa (17%). USA nie mają jednak ilościowych zobowiązań w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych ze względu na nieratyfikowanie protokołu z Kioto. Przed wszczęciem stosownej procedury w tej sprawie przez administrację prezydenta Billa Clintona Senat przyjął zdecydowaną większością głosów tzw. rezolucję Byrda-Hagela (która posiadała status wskazania politycznego dla władz federalnych), zawierającą warunki, po spełnieniu których Stany Zjednoczone mogłyby przystąpić do traktatu przewidującego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (GHG). Umowa taka miała zawierać ilościowe zobowiązania redukcyjne po stronie największych państw rozwijających się. Protokół z Kioto nie spełniał warunków zawartych w rezolucji.

Doświadczenia związane z protokołem z Kioto mają zasadnicze implikacje dla stanowiska Stanów Zjednoczonych w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych. Po pierwsze, przyjęcie międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie polityki klimatycznej uzależnione jest od uprzedniego pozyskania odpowiedniego mandatu politycznego i prawnego w kraju, co z kolei w istotny sposób określi treść amerykańskiego stanowiska negocjacyjnego. Po drugie, przyjęcie wiążących uregulowań prawnych w wymiarze wewnętrznym byłoby najpewniejszym sygnałem gotowości Stanów Zjednoczonych do poważnego zaangażowania się w wielostronne porozumienie w tej dziedzinie, bo stwarzałoby szansę uzyskania aprobaty Senatu na ratyfikację przyszłej umowy międzynarodowej. Po trzecie, warunkiem koniecznym przystąpienia USA do przyszłego porozumienia międzynarodowego jest przyjęcie odpowiednich zobowiązań przez takie kraje jak Chiny, Indie czy Brazylia.

Przyjęcie ustawy klimatycznej przez amerykański Kongres stało się jednym z centralnych uwarunkowań powodzenia procesu międzynarodowych negocjacji w tej sprawie. Pod koniec czerwca br. w Izbie Reprezentantów zakończono prace nad tzw. ustawą Waxmana-Markeya (*American Clean Energy and Security Act of 2009, ACESA*), która powinna być traktowana jako zasadniczy punkt odniesienia dla formułowania amerykańskiego stanowiska negocjacyjnego. Równocześnie trwają prace nad senacką wersją dokumentu (tzw. ustawa Kerry-Boxer), zaś ostateczna treść aktu prawnego będzie uzależniona od zharmonizowania zawartości obydwu dokumentów. Złożone przez prezydenta Obamę pod koniec listopada deklaracje dotyczące zmniejszenia emisji GHG mieszczą się w ramach wyznaczonych przez ACESA, co podkreśla prymat polityki wewnętrznej nad zapowiadaną przez administrację gotowością włączenia się USA w główny nurt walki ze zmianami klimatu.

Zarys stanowiska USA. Parametry stanowiska amerykańskiego wyznacza ACESA oraz przedłożenia amerykańskiego zespołu negocyjacyjnego. ACESA zakłada redukcję emisji gazów cieplarnianych o 17% i 83% w 2020 i 2050 r., jednak w odniesieniu do 2005 r., a nie przyjętego w protokole z Kioto za rok bazowy 1990. Ponieważ emisje GHG w USA w latach 1990-2005 wzrosły o ok. 16%, faktyczna redukcja emisji liczona w odniesieniu do 1990 r. wyniosłaby jedynie ok. 4%. Stany Zjednoczone oczekują od innych stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC) przyjęcia ilościowych celów redukcyjnych na lata 2020 i 2050. Oczekiwania te dotyczą również największych państw rozwijających się, które powinny wnieść odpowiedni do własnych warunków wkład do ambitnych celów globalnej redukcji GHG.

Centralnym elementem amerykańskich wysiłków mitygacyjnych ma być uruchomienie krajowego systemu handlu emisjami (*cap-and-trade*). Od 2012 r. miałyby objąć tzw. dużych emitentów, odpowiadających za ok. 85% całkowitych emisji gospodarki amerykańskiej. W pierwszych latach funkcjonowania systemu ponad 4/5 pozwoleń emisyjnych byłoby wydawane nieodpłatnie, a następnie ich pula zostałaby stopniowo zmniejszona do ok. 30%. Nie pojawiły się natomiast zapowiedzi – jak oczekuje tego UE – przystąpienia w 2015 r. Stanów Zjednoczonych do globalnego systemu handlu emisjami. Istotnym mechanizmem mitygacyjnym przewidzianym przez ACESA jest ponadto rozbudowany system działań offsetowych. Jego istotą jest możliwość przekroczenia limitów indywidualnych uprawnień do emisji o maksymalnie 30% pod warunkiem dokonania wkładu w projekty przyczyniające się do faktycznego obniżenia emisji, np. w postaci inwestycji w rozwój energii odnawialnej lub w poprawę efektywności energetycznej. Instrument ten może przyczynić się do szerszego uczestnictwa amerykańskich podmiotów w projektach realizowanych w ramach mechanizmów czystego rozwoju (CDM).

Stany Zjednoczone proponują utworzenie nowej struktury służącej transferowi i udostępnianiu technologii (koncepcja *hub and spokes*). Miałyby się ona składać z centrum technologicznego (*hub*), odpowiedzialnego za gromadzenie i wymianę informacji oraz zwiększanie zdolności poszczególnych państw do absorpcji technologii, wspieranego przez zespoły eksperckie (*spokes*), działające *ad hoc* w państwach-odbiorcach technologii. Istotą mechanizmu *hub and spokes* byłoby zatem szkolenie i doradztwo, nie obejmowałby on natomiast prac badawczych nad nowymi technologiami. Kwestie finansowe związane z funkcjonowaniem *hub and spokes* nie zostały doprecyzowane, a USA nie widzą potrzeby powoływania nowych instytucji służących finansowaniu transferu technologii, opowiadając się za wykorzystaniem instrumentów powołanych postanowieniami UNFCCC. Stałym elementem stanowiska amerykańskiego jest ponadto konsekwentne podkreślanie konieczności ochrony praw własności intelektualnej.

ACESA zawiera istotne postanowienia z punktu widzenia możliwości bezpośredniego (poza mechanizmami UNFCCC) wsparcia przez Stany Zjednoczone działań mitygacyjnych i adaptacyjnych państw rozwijających się. Przewiduje alokację środków finansowych na wsparcie ochrony lasów tropikalnych oraz innych projektów zapobiegających wylesianiu, transfer zero- i niskoemisyjnych technologii oraz zwiększanie efektywności przesyłu energii elektrycznej w krajach rozwijających się. ACESA przewiduje ponadto powołanie Programu adaptacji do zmian klimatu, zorientowanego m.in. na rozwiązywanie problemów wynikających z ograniczonej dostępności wody pitnej, zmniejszanie negatywnych skutków powodzi oraz cofania się linii brzegowej. Na finansowanie powyższych programów międzynarodowych zostałyby przeznaczone środki pochodzące z rozdysponowania stosunkowo niewielkiej części uprawnień do emisji: ok. 7% wobec 19% zarezerwowanych na wsparcie wybranych gałęzi przemysłu w okresie wdrażania czystych technologii, czy 13% przeznaczonych na przedsięwzięcia związane ze zwiększaniem efektywności energetycznej.

Wnioski. Administracja Obamy prawdopodobnie nie podejmie ryzyka przyjęcia międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie walki ze zmianami klimatu do czasu zakończenia przez Kongres USA prac nad ustawą klimatyczną. Nawet wówczas uzyskanie zgody Senatu USA na ratyfikację traktatu nie będzie przesądzone, ponieważ zwolennicy przystąpienia USA do nowego międzynarodowego układu klimatycznego nie dysponują obecnie wymaganą liczbą głosów (2/3 senatorów). Tym większego znaczenia nabiera przyjęcie porozumienia politycznego, zawierającego nawet niewiążące zobowiązania ze strony innych stron negocjacji, w tym przede wszystkim Chin i Indii. Pozwoliłoby to na przedłużenie procesu negocyjacyjnego na 2010 r. i zarazem podtrzymanie szans przyjęcia stosownej ustawy przez Kongres. Administracja Obamy mogłaby bowiem powoływać się na fakt zawarcia porozumienia jako na dowód gotowości głównych emitentów do współpracy, w szczególności przyjęcia celów redukcji emisji GHG, zachowując zarazem w oczach międzynarodowej opinii publicznej część wiarygodności jako jeden z liderów walki ze skutkami zmian klimatu.