



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 67 (599) • 3 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 Chin na Konferencję Klimatyczną NZ w Kopenhadze

Artur Gradziuk

Chiny – największy na świecie emitent gazów cieplarnianych (GHG) – odgrywają kluczową rolę w negocjacjach przyszłego porozumienia klimatycznego. W ramach protokołu z Kioto nie posiadają zobowiązań redukcyjnych oraz finansowych i deklarują podobne oczekiwania w stosunku do nowego porozumienia. Główne postulaty Chin dotyczą redukcji emisji GHG przez kraje uprzemysłowione o 40%, finansowania przez nie działań w zakresie mitygacji i adaptacji w krajach rozwijających się oraz niekomercyjnych zasad transferu technologii. Stanowisko Chin jest jednak trudne do zaakceptowania przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską.

Uwarunkowania. Chiny są największym emitentem CO₂ na świecie: w 2007 r. wyemitowały 6,1 mld ton tego gazu (ponad 21% globalnych emisji), z czego najwięcej przypadło na sektor elektroenergetyczny (ok. 50%) oraz przemysł (28%). W związku z dynamicznym rozwojem rynku samochodowego szybko rosną emisje pochodzące z sektora transportu. Wpływ na wysoki poziom emisji GHG ma przede wszystkim duża rola w gospodarce węgla, którego udział w strukturze zużycia energii pierwotnej wynosi ponad 60%, natomiast w strukturze produkcji energii elektrycznej ok. 80%. Biorąc ponadto pod uwagę energochłonność chińskiej gospodarki, zdolność Chin nie tylko do redukcji emisji, ale nawet do znaczącego spowolnienia ich wzrostu przy wysokim poziomie wzrostu PKB, jest ograniczona.

Kilka lat temu Chiny zaczęły realizować aktywną politykę klimatyczną. W 2006 r. w jedenastym planie pięcioletnim przyjęto jako cel na 2010 r. redukcję zużycia energii na jednostkę PKB o 20% w stosunku do 2005 r. oraz wzrost udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w strukturze zużycia energii pierwotnej do 10%. W 2007 r. przyjęto Narodowy Plan Odpowiedzi na Zmiany Klimatyczne, w którym podkreślono ryzyko wynikające z podniesienia poziomu mórz oraz pustynnienia niektórych obszarów. Przyjęto również plan działania dotyczący adaptacji do zmian klimatycznych. Zdając sobie sprawę z trudności związanych z ograniczeniem całkowitego poziomu emisji GHG, główny nacisk położono na poprawę efektywności energetycznej i rozwój niskoemisyjnych źródeł energii, zwłaszcza energetyki jądrowej i OZE, a jako kryterium oceny skuteczności tych działań przyjęto wskaźnik redukcji emisji CO₂ na jednostkę PKB.

Główne elementy stanowiska negocjacyjnego. Od Chin, emitujących obecnie najwięcej GHG, oczekuje się – podobnie jak i od Stanów Zjednoczonych – ambitnych deklaracji redukcyjnych. Rząd Chin podkreśla jednak, że głównym priorytetem kraju jest rozwój, więc zaciąganie zobowiązań, które mogłoby negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy jest nie do przyjęcia. Zasadniczym elementem stanowiska negocjacyjnego Chin jest odwoływanie się do zasad historycznej odpowiedzialności za emisję oraz „wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności” za przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Wskaźnikiem, do którego często odwołują się Chiny, jest poziom emisji per capita, który wynosi 4,6 t CO₂ i jest znacznie niższy niż we wszystkich krajach uprzemysłowionych. Dlatego, ich zdaniem, największy ciężar odpowiedzialności za ochronę klimatu powinny ponieść kraje uprzemysłowione. ChRL stoi na stanowisku, że powinny one do 2020 r. zredukować emisję GHG przynajmniej o 40% w stosunku do 1990 r. Natomiast kraje rozwijające się w ramach właściwych krajowych działań łagodzących (NAMA) nie powinny mieć prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych, zaś ich

działania zmierzające do ograniczenia emisji GHG powinny być obligatoryjnie wspierane przez kraje uprzemysłowione.

Chiny nie zadeklarowały poziomu redukcji emisji GHG, niemniej jednak pod koniec listopada br. (w odpowiedzi na deklaracje redukcyjne USA) zapowiedziały redukcję do 2020 r. o 40-45% w stosunku do 2005 r. emisji w przeliczeniu na jednostkę PKB. Nie oznacza to zmniejszenia emisji GHG w Chinach, lecz jedynie spowolnienie tempa ich wzrostu. Przedstawiona deklaracja jest dobrowolnym krajowym celem redukcyjnym Chin, który niekoniecznie zostanie zapisany jako zobowiązanie w przyszłym porozumieniu klimatycznym.

Chiny są krajem, w którym realizowanych jest najwięcej projektów mechanizmu czystego rozwoju CDM (zarejestrowanych 673 projektów na 1916 w skali globalnej), czyli inwestycji państw rozwiniętych w państwach rozwijających się mających na celu redukcję, uniknięcie lub pochłanianie GHG, które może zostać wykorzystane do rozliczenia zobowiązań protokołu z Kioto. Dlatego też mają pozytywny stosunek do możliwości zwiększenia ich stosowania licząc na to, że współpraca międzynarodowa przy ich realizacji przyczyni się do zwiększenia zdolności krajowych przedsiębiorstw w działaniach związanych z ochroną klimatu.

W ramach działań związanych z łagodzeniem zmian klimatycznych i adaptacją Chiny chcą, aby kraje uprzemysłowione dostarczały krajom rozwijającym się odpowiednich technologii. Co więcej, transfer tych technologii powinien być przez kraje uprzemysłowione finansowany. Kwestią o szczególnym znaczeniu dla Chin jest złagodzenie międzynarodowych norm ochrony własności intelektualnej w odniesieniu do technologii sprzyjających ochronie klimatu. Pożądanym rozwiązaniem jest obowiązkowe udzielanie licencji na korzystanie z patentów na te technologie oraz zapewnienie krajom rozwijającym się dostępu do nich po obniżonych lub zerowych kosztach. Chiny opowiadają się również za nowymi rozwiązaniami instytucjonalnymi mającymi zapewnić rozwój i transfer technologii. Proponują utworzenie specjalnego organu pomocniczego w ramach UNFCCC, którego zadaniem powinno być planowanie, organizacja, koordynacja, monitorowanie i ewaluacja działań dotyczących rozwoju i transferu technologii. Drugim filarem nowego systemu instytucjonalnego powinien być wielostronny fundusz zakupu technologii. Z funduszu tego finansowany miałby być transfer technologii na działania mitygacyjne i adaptacyjne w krajach rozwijających się (w tym w Chinach), a środki na jego działalność powinny pochodzić z obowiązkowych wpłat z budżetów państw uprzemysłowionych, których wielkość powinna stanowić wiążące zobowiązanie zapisane w przyszłym porozumieniu klimatycznym.

Głównym postulatem Chin w negocjacjach nad przyszłym porozumieniem klimatycznym jest przyjęcie przez kraje uprzemysłowione zobowiązań do finansowania działań mitygacyjnych, adaptacyjnych i transferu technologii w krajach rozwijających się. W swym stanowisku odwołują się do postanowień COP13 zawartych w Bali Action Plan mówiących o tym, że działania mitygacyjne (redukcja emisji GHG) w krajach rozwijających się będą podlegały weryfikacji, o ile będą one finansowane przez kraje rozwinięte. Aby zapewnić odpowiednie finansowanie, zdaniem Chin, środki na działania związane z ochroną klimatu powinny pochodzić przede wszystkim z funduszy publicznych, a fundusze prywatne oraz pochodzące z handlu emisjami powinny spełniać rolę uzupełniającą. Chiny postulują, aby ustalić wielkość funduszy na działania związane z ochroną klimatu na poziomie 0,5-1,0% PKB krajów uprzemysłowionych. Odpowiedzialne za zarządzanie tymi środkami byłyby cztery fundusze: już istniejący Fundusz Adaptacyjny oraz proponowane Fundusz Mitygacyjny, Wielostronny Fundusz Zakupu Technologii i Fundusz Budowania Zdolności. W skład rady zarządzającej tych funduszy wchodziłaby równa liczba przedstawicieli krajów rozwiniętych i rozwijających się, która podejmowałaby decyzje dotyczące podziału funduszy między programy mitygacyjne, adaptacyjne, budowania zdolności oraz transfer technologii.

Wnioski. Chiny odgrywają kluczową rolę w negocjacjach nad przyszłym porozumieniem klimatycznym. Jako członek grupy G77/Chiny mają decydujący wpływ na stanowisko większości państw rozwijających się. Ponadto, bez ich wiążących zobowiązań do udziału w działaniach mitygacyjnych trudno będzie przekonać najważniejsze strony negocjacji do zaciągania zobowiązań, a wówczas nierealne będzie osiągnięcie długookresowego celu, czyli redukcji do 2050 r. globalnej emisji GHG o 50% w stosunku do 1990 r. W ramach protokołu z Kioto Chiny mają niewielkie zobowiązania, a obecne stanowisko negocjacyjne świadczy o tym, że chcą utrzymania takiego statusu w nowym porozumieniu. Przedstawione postulaty dotyczące niewiążącego charakteru zobowiązań redukcyjnych, zasad transferu technologii oraz oczekiwań w sprawie wielkości środków finansowych, jakie kraje uprzemysłowione powinny przeznaczyć na ochronę klimatu, są trudne do przyjęcia dla USA i UE. Dlatego też bez uelastycznienia stanowiska negocjacyjnego Chin zawarcie porozumienia klimatycznego będzie niezwykle trudne.