



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 71 (603) • 8 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 Brazylii na Konferencję Klimatyczną NZ w Kopenhadze

Bartłomiej Znojek

Brazylia aspiruje do pierwszoplanowej pozycji w negocjacjach międzynarodowego porozumienia w sprawie przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Postuluje, aby przyszłe zobowiązania oparte były na zasadzie wspólnej i zróżnicowanej odpowiedzialności. W Kopenhadze zadeklaruje dobrowolne zmniejszenie emisji i przedstawi własną koncepcję narodowej polityki klimatycznej, aby skłonić państwa rozwinięte do ambitnych zobowiązań redukcyjnych, zwiększenia finansowania i ułatwienia transferu technologii do państw rozwijających się. Będzie chciała zachęcić bogate państwa do inwestycji w jej projekty niskoemisyjne.

Uwarunkowania. Brazylia znajduje się w pierwszej dziesiątce największych emitentów gazów cieplarnianych (GHG). Na tle pozostałych, kraj ten wyróżnia się tym, że źródłem blisko 75% jego emisji są użytkowanie gruntów i lasów oraz działalność rolnicza. Wiąże się to przede wszystkim z wylesianiem Amazonii i Cerrado – regionów biogeograficznych zajmujących blisko trzy czwarte powierzchni Brazylii (ponad 6 mln km²) i mających kluczowe znaczenie w pochłanianiu CO₂. Produkcja energii odpowiada tylko za jedną piątą emitowanych GHG, gdyż blisko połowa energii pochodzi ze źródeł odnawialnych.

Kwestia zmian klimatycznych zajmuje ważne miejsce w polityce brazylijskiej. W 2008 r. został przyjęty Narodowy Plan Przeciwdziałania Zmianom Klimatycznym. W listopadzie 2009 r. powołano Fundusz Klimatyczny, a na ostateczną akceptację parlamentu czeka ustawa określająca założenia i cele narodowej polityki klimatycznej. W międzynarodowych negocjacjach klimatycznych Brazylia popiera zasadę wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności, zgodnie z którą ciężar międzynarodowych zobowiązań redukcyjnych i finansowych powinny ponosić państwa uprzemysłowione.

Główne elementy stanowiska negocjacyjnego. Brazylia należy do grupy państw rozwijających się i nowo uprzemysłowionych spoza Aneksu I Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC), które nie posiadają zobowiązań redukcyjnych. Aby wzmocnić pozycję negocjacyjną w Kopenhadze, brazylijski rząd przedstawił w listopadzie 2009 r. propozycję dobrowolnego zmniejszenia emisji GHG do 2020 r. o 36,1% lub 38,9%, w zależności od założonego wskaźnika wzrostu PKB (4% lub 6%). Punktem odniesienia dla tych poziomów redukcji są hipotetyczne wielkości emisji w 2020 r. w przypadku niepodjęcia działań redukcyjnych (scenariusz *Business As Usual*). Zestawienie założeń rządu z danymi historycznymi oznacza – w zależności od zakładanego wzrostu PKB – zwiększenie całkowitych emisji GHG do 2020 r. o 6,5% lub 1,7% względem 1990 r. i redukcję o 18% lub 21% w porównaniu z 2005 r. Inicjatywa nie wymienia sposobów zmniejszenia emisji, z wyjątkiem deklaracji obniżenia odpowiednio o 80% i 40% wskaźników wylesiania Amazonii i Cerrado. Brak jest informacji o metodach kalkulacji i wykorzystanych danych bazowych, co utrudnia zweryfikowanie wiarygodności rządowych szacunków. Ostatnie oficjalne statystyki dotyczące emisji GHG w Brazylii pochodzą z 1994 r. Publikacja uaktualnionych szczegółowych danych z lat 1990-2000 jest przewidziana przez rząd dopiero na 2011 r. Cele redukcyjne zostały wpisane do projektu Ustawy o narodowej polityce klimatycznej, ale utrzymano ich dobrowolny i niewiążący charakter.

Przedstawienie celów redukcyjnych wynika w znacznym stopniu z obaw Brazylii o realizację koncepcji niektórych państw europejskich, aby opodatkować import z państw nieposiadających zobowiązań redukcyjnych oraz presji wywieranej przez Francję, Zjednoczone Królestwo i organizacje

pozarządowe. Brazylijski rząd chce odeprzeć krytyczne głosy, że państwa rozwijające się nie określają ilościowych celów redukcyjnych. Nie oznacza to jednak odejścia od stanowiska, że państwa te powinny jedynie dążyć do obniżenia tempa wzrostu emisji. Zdaniem Brazylii historyczna odpowiedzialność za emisję ciąży na państwach rozwiniętych, dlatego powinny one zobowiązać się do zmniejszenia ilości emitowanych GHG o 25-40% do 2020 r. i co najmniej 80% do 2050 r. względem 1990 r.

Brazylia była inicjatorem mechanizmu czystego rozwoju i postuluje jego utrzymanie. Oczekuje natomiast poprawy zarządzania i zwiększenia elastyczności kryteriów wyboru projektów, w które państwa rozwinięte mogłyby inwestować, oraz proporcjonalnego zwiększenia pomocy dla państw biedniejszych mających mniej inicjatyw. Sprzeciwiała się finansowaniu działań w dziedzinie ochrony lasów ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂. W Kopenhadze będzie jednak otwarta na rozmowy w sprawie mechanizmów REDD+ (Program redukcji emisji z wylesiania i degradacji lasów), ale pod pewnymi warunkami. Uważa, że łatwość redukcji emisji w obszarze użytkowania lasów może zmniejszyć zainteresowanie państw rozwiniętych zaangażowaniem finansowym w innych sektorach wysokoemisyjnych. Postuluje zatem, żeby mogły one odliczać maksymalnie 10% własnych zobowiązań emisyjnych dzięki finansowaniu projektów służących ochronie lasów. Byłyby przy tym zobowiązane do równoległego inwestowania w innych sektorach wysokoemisyjnych, np. w energetyce. Poza tym REDD+ powinien objąć całe terytorium państwa, aby nie dopuścić do przenoszenia wylesiania poza obszar objęty programem.

Brazylijski rząd oczekuje wprowadzenia regulacji ułatwiających transfer technologii i obniżenie jego kosztów, które wynikają zwłaszcza z posiadania większości patentów przez państwa bogate. Negatywnie odnosi się do traktowania transferu jedynie w kategoriach komercyjnych i uznaje za potrzebne złagodzenie zasad ochrony własności intelektualnej. Brazylia nie tylko oczekuje ułatwienia przepływu technologii z państw bogatych do mniej zamożnych, ale również w kierunku odwrotnym oraz między państwami rozwijającymi się. Jest zainteresowana przekazywaniem własnej wiedzy w dziedzinie produkcji biopaliw i ochrony obszarów leśnych. Ma nadzieję, że w Kopenhadze zostaną uzgodnione wstępne zasady dostępu biedniejszych państw do tych technologii. Proponuje stworzenie publicznego funduszu wielostronnego, który finansowałby zakup licencji na produkcję, procesy i urządzenia chronione patentami.

Rząd Brazylii uważa, że państwa rozwijające się powinny w pełni zbadać narodowe możliwości i zapotrzebowanie na inwestycje w przeciwdziałanie zmianom klimatu. Argumentuje jednak, że w tych państwach konieczność połączenia działań klimatycznych z rozwojem gospodarczo-społecznym będzie wymagać zwiększenia środków przekazywanych przez państwa zamożne. Brazylia popiera koncepcję wkładu państw rozwiniętych wynoszącego od 0,5% do 1% ich PKB. Wpłaty powinny mieć charakter obowiązkowy, odrębny od oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) i podlegać monitorowaniu, raportowaniu i weryfikacji. Właściwym organem zarządzającym środkami byłby Sekretariat UNFCCC, a nie takie instytucje wielostronne jak Bank Światowy. Brazylia liczy na finansowe zrekompensowanie zahamowania wycinania lasów. Obok włączenia się w mechanizmy REDD+ rozważa utworzenie międzynarodowego funduszu, zasilanego przez rządy i sektor prywatny, finansującego projekty zmniejszające wskaźniki wylesiania. Od 2008 r. funkcjonuje Fundusz na rzecz Amazonii, który ma być przedstawiony w Kopenhadze w negocjacjach nad REDD+ jako model finansowania ochrony lasów tropikalnych. Głównym brazylijskim instrumentem finansowania działań redukcyjnych i adaptacyjnych będzie Fundusz Klimatyczny, finansowany z budżetu oraz między innymi ze środków pochodzących od przedsiębiorstw sektora naftowego.

Wnioski. Brazylia, jako wschodząca gospodarka i największe państwo w Ameryce Łacińskiej, aspiruje do pierwszoplanowej pozycji w negocjacjach klimatycznych jako obrońcy interesów państw rozwijających się, a w rezultacie do umocnienia swojej międzynarodowej pozycji. W Kopenhadze przedstawi własne cele redukcyjne i koncepcję przeciwdziałania zmianom klimatycznym, w tym takie narzędzia jak ustawy o polityce i funduszu klimatycznym. Wątpliwe jest, że swoimi argumentami przekona państwa rozwinięte do daleko idących zobowiązań redukcyjnych oraz zwiększenia środków finansowych i ułatwienia przepływu technologii do państw rozwijających się. Ma jednak szansę na zachęcenie zamożnych państw do zwiększenia dwustronnej współpracy technologicznej i inwestowania w projekty służące walce ze zmianami klimatycznymi w Brazylii, a zwłaszcza w ochronę lasów tropikalnych.