



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 72 (604) • 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 Wyciszkiewicz

Stanowisko Unii Europejskiej na Konferencję Klimatyczną NZ w Kopenhadze

Ernest Wyciszkiewicz

Unia Europejska widzi w polityce klimatycznej nie tylko obowiązek odpowiedzi na wyzwania związane z globalnym ociepleniem, ale także jedno z narzędzi wzmacniania międzynarodowej pozycji gospodarczej i politycznej. Unia zgłosiła najbardziej ambitne cele redukcyjne i oczekuje porównywalnych działań od innych krajów rozwiniętych i zaawansowanych krajów rozwijających się. Jest gotowa do ponoszenia istotnego ciężaru finansowania światowych działań klimatycznych w oparciu o istniejące instytucje przy udoskonaleniu mechanizmów monitorowania i weryfikacji realizacji przedsięwzięć.

UE jest trzecim na świecie emitentem GHG (po ChRL i USA) i jedynym spośród największych, który zanotował w ostatnich latach spadek całkowitych rocznych emisji – z 5,7 do 5 mld t CO₂ od 1990 do 2007 r. Stało się tak głównie wskutek istotnego obniżenia emisji w krajach Europy Środkowej, restrukturyzujących swoje gospodarki po głębokim kryzysie (w UE-15 spadek był znikomy – z 4,2 do 4,0 mld t CO₂). Głównym źródłem emisji w UE jest sektor energetyczny (60%), w dalszej kolejności transport (20%), rolnictwo i przemysł (po ok. 10%). Ponad połowa państw członkowskich UE zrealizowała zobowiązania redukcyjne nałożone przez protokół z Kioto, a pozostałe nie powinny mieć kłopotów z osiągnięciem zaplanowanych celów.

UE chce przewodzić międzynarodowym wysiłkom na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. W 2005 r. uruchomiła największy na świecie system handlu uprawnieniami do emisji CO₂. W grudniu 2008 r. przyjęła pakiet klimatyczno-energetyczny, mający przyspieszyć rozwój niskoemisyjnej gospodarki. Determinacja Unii jest spowodowana nie tylko troską o środowisko, ale również przekonaniem, że przeciwdziałanie zmianom klimatu może być katalizatorem przemian gospodarczych i technologicznych, które zwiększą jej globalną konkurencyjność. Problem w tym, że głównymi beneficjentami polityki klimatycznej byłyby gospodarki najbardziej innowacyjne w zakresie „zielonych technologii” (np. Niemcy, Dania). Mniej zamożne państwa, zwłaszcza te – jak Polska – silnie uzależnione od węgla, byłyby narażone na utratę dynamiki wzrostu i konkurencyjności z powodu wysokich kosztów polityki klimatycznej. Mimo wewnętrznych rozbieżności Unia wypracowała wspólne stanowisko w sprawach redukcji, adaptacji, finansowania i transferu technologii. Szczegółowy podział obowiązków i obciążeń wewnątrz UE będzie jeszcze przedmiotem negocjacji międzyrządowych. Wypracowanie jednolitego stanowiska na COP15 było konieczne dla uwiarygodnienia unijnych ambicji.

Główne elementy stanowiska negocjacyjnego. UE przyjmuje za Międzyrządowym Panelem ds. Zmian Klimatu (IPCC), że zahamowanie globalnego ocieplenia wymaga obniżenia światowej emisji gazów cieplarnianych o połowę do 2050 r. w stosunku do 1990 r. Unia zobowiązała się jednostronnie do obniżenia całościowych emisji o przynajmniej 20% do 2020 r. w odniesieniu do 1990 r. Jednocześnie zgłosiła gotowość do zmniejszenia redukcji o 30% pod warunkiem, że dojdzie do podpisania ambitnego globalnego porozumienia klimatycznego, zawierającego zbliżone zobowiązania redukcyjne państw rozwiniętych i zobowiązania w kwestii zahamowania wzrostu emisji najbardziej zaawansowanych gospodarczo państw rozwijających się. Od państw spoza Aneksu I UE łącznie oczekuje redukcji o 15% do 30% w stosunku do scenariusza bazowego, zakładającego brak działań. UE chciałaby doprowadzić do zróżnicowania grupy G77+Chiny pod względem zobowiązań, oczekując

większych wysiłków od takich państw jak Chiny, Indie, Brazylia czy RPA. Unia chciałaby też w ten sposób uniknąć nadmiernego transferu środków finansowych i technologii do obecnych lub potencjalnych konkurentów. Unijne próby wyróżnienia tej grupy zostały przez jej potencjalnych członków odrzucone, łącznie z apelami o przyjęcie przez te kraje wiążących zobowiązań redukcyjnych. Zdaniem UE, wszystkie kraje rozwinięte i rozwijające się, poza najbiedniejszymi, powinny przyjąć krajowe strategie niskoemisyjnego rozwoju do końca 2011 r. Unia szczególnie podkreśla konieczność udoskonalania mechanizmów monitoringu i weryfikacji realizacji zobowiązań.

Od państw rozwiniętych UE oczekuje przewodzenia wysiłkom redukcyjnym i przyjęcia prawnie wiążących zobowiązań do obniżenia całkowitych emisji o 30% do 2020 r. i 80–95% do 2050 r. Zobowiązania redukcyjne powinny dotyczyć nie tylko państw-stron protokołu z Kioto, ale należy je rozciągnąć na wszystkie państwa Aneksu I, wszystkich członków OECD, wszystkich obecnych członków UE, kandydatów i potencjalnych kandydatów. Unijna determinacja do redukcji emisji, stanowiąca wypadkową stanowisk państw członkowskich, będzie wprost proporcjonalna do charakteru zobowiązań innych państw rozwiniętych.

W kwestii adaptacji UE proponuje zintegrowanie i zharmonizowanie rozproszonych krajowych i międzynarodowych działań w specjalnym Programie działań na rzecz adaptacji. Jako że wiele krajów, przede wszystkim najbiedniejszych, już zmaga się ze skutkami zmian klimatu, istnieje potrzeba szybkiego uruchomienia środków finansowych już w latach 2010–2012, przy jednoczesnym opracowaniu rozwiązań długofalowych. Wsparcie powinno pochodzić z już istniejących źródeł w postaci pożyczek dwustronnych, wielostronnych, funduszy ONZ i Funduszu Adaptacyjnego, jak również z programów pomocy rozwojowej. UE zaproponowała budowę globalnej koalicji na rzecz walki ze zmianami klimatu, która ma wzmocnić dialog polityczny i współpracę z państwami najbardziej narażonymi na skutki zmian.

Unia jest gotowa w istotnym stopniu wspierać finansowo i technologicznie działania redukcyjne państw rozwijających się, proponując, że środki powinny pochodzić z trzech źródeł: zasobów własnych tych państw, z handlu uprawnieniami do emisji i międzynarodowych środków publicznych. Wkłady powinny płynąć ze wszystkich państw, poza najsłabiej rozwiniętymi, z tym, że państwa rozwijające się mają być beneficjentami netto. UE jest skłonna przekazać znaczne środki publiczne, jeśli uda się zawrzeć ambitne porozumienie globalne i jeśli inne państwa rozwinięte będą skłonne ponosić porównywalne koszty.

Istotnym czynnikiem warunkującym unijne stanowisko w sprawie finansowania jest kryzys finansowo-gospodarczy. Z jednej strony, znacznie ograniczył on skłonność do transferu środków poza Unię, z drugiej – wpłynął na bardziej zdecydowaną postawę w kwestii monitoringu i weryfikowalności wydawanych środków. Jeśli chodzi o transfer środków publicznych na cele klimatyczne, UE domaga się przejrzystej architektury instytucjonalnej i jasnych zasad w oparciu już istniejące instrumenty i instytucje. System powinien być zdecentralizowany przy zachowaniu uprawnień kontrolnych w rękach odpowiedniej instytucji w ramach UNFCCC. Natomiast bodźcem mającym zwiększyć zaangażowanie sektora prywatnego w działania związane z ochroną klimatu powinno być stworzenie zintegrowanego światowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (od 2015 r. z udziałem wszystkich członków OECD, a od 2020 r. z najbardziej zaawansowanymi państwami rozwijającymi się).

Unia opowiada się za specjalnym mechanizmem określającym warunki międzynarodowej współpracy w dziedzinie badań i rozwoju, rozpowszechniania oraz transferu technologii. Zdaniem UE, wszystkie państwa powinny oszacować swój potencjał i pod tym kątem tworzyć krajowe i regionalne centra technologiczne. Państwa rozwijające się powinny przedstawić swoje potrzeby technologiczne wraz z trudnościami na drodze do ich spełnienia. UE podkreśla wagę ochrony praw własności intelektualnej, rzeczy o fundamentalnym znaczeniu dla innowacyjności i zachęcania sektora prywatnego do inwestycji w badania i rozwój nowych, przyjaznych środowisku technologii.

Wnioski. UE wypracowała najbardziej szczegółowe i ambitne stanowisko spośród państw uprzedysponowanych, zawierające nie tylko oczekiwania wobec innych, ale również jednostronne zobowiązania. Choć pierwotnie oczekiwała podpisania wiążącego porozumienia w sprawie redukcji z udziałem państw rozwiniętych i rozwijających się, to z powodu powściągliwego stanowiska Chin i USA koncentruje się obecnie na wypracowaniu jak najbardziej treściwej deklaracji politycznej. Im bardziej szczegółowe będą nawet niewiążące zapewnienia, tym trudniej będzie się z nich wycofać i tym łatwiej będzie im nadać formę traktatu w toku dalszych rozmów. Z polskiej perspektywy istotne jest podtrzymanie stanowiska o konieczności objęcia kosztami działań klimatycznych wszystkich państw rozwiniętych i zaawansowanych państw rozwijających się. Z drugiej strony, w interesie Polski jest aktywny udział w kształtowaniu unijnych ambicji redukcyjnych, aby nie doszło do obciążenia nowych krajów członkowskich nieproporcjonalnie wysokimi kosztami w stosunku do ich potencjału i odpowiedzialności za emisje.