

BIULETYN

Nr 113 (862) • 15 grudnia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny),

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,

Leszek Jesień, Beata Wojna

Globalne negocjacje klimatyczne – najważniejsze rezultaty konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie

Artur Gradziuk

Najważniejsze decyzje podjęte podczas konferencji klimatycznej w Durbanie dotyczyły przyszłości protokołu z Kioto oraz nowego globalnego porozumienia klimatycznego. Postanowiono przedłużyć protokół z Kioto na drugi okres zobowiązań redukcyjnych, których wielkość ma być ustalona w 2012 r. Kompromis osiągnięto też w sprawie podpisania do roku 2015 nowego prawnie wiążącego dokumentu, który by obowiązywał po 2020 i zawierał ambitne cele redukcyjne obejmujące wszystkie państwa. Niemniej jego wypracowanie może być równie trudne, jak przebieg dotychczasowych negocjacji klimatycznych.

W dniach 29 listopada – 11 grudnia 2011 r. odbyła się w Durbanie 17 konferencja stron Ramowej Konwencji w sprawie Zmian Klimatu (COP17) połączona z 7 konferencją stron protokołu z Kioto (CMP7). Było to kolejne spotkanie poświęcone negocjacom globalnego porozumienia klimatycznego i oczekiwania dotyczące jego rezultatów były umiarkowane, biorąc pod uwagę wyniki poprzednich konferencji klimatycznych w Kopenhadze i Cancun oraz brak zasadniczej zmiany stanowiska najważniejszych uczestników. Przypuszczano jednak, że COP17 zdoła wyjaśnić, czy możliwe jest zawarcie prawnie wiążącego porozumienia międzynarodowego w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych (GHG) przez największych emitentów.

Przyszłość protokołu z Kioto. Głównym przedmiotem negocjacji podczas COP17 w Durbanie była przyszłość protokołu z Kioto (KP). Uzgodniony w 1997 r., KP jest jedynym prawnie obowiązującym dokumentem obligującym określone w jego załączniku strony do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jego słabością jest nieprzystąpienie do protokołu USA, do niedawna największego emitenta GHG, oraz brak zobowiązań redukcyjnych największych emitentów wśród krajów rozwijających się, m.in. Chin, Indii i Brazylii. Wobec wygasania protokołu w 2012 r., istniało ryzyko, że bez uzgodnienia jego przyszłości (drugiego okresu redukcyjnego) żadne państwo po tym terminie nie będzie miało jakichkolwiek zobowiązań ograniczenia emisji GHG. Głównymi zwolennikami przedłużenia KP były kraje rozwijające się (m.in. małe kraje wyspiarskie), najbardziej narażone na negatywne skutki zmian klimatu. Za kontynuacją KP w obecnej formule opowiadały się też takie kraje, jak Indie, Chiny i Brazylia, które nie miały żadnych zobowiązań wynikających z protokołu, ale korzystały ze wsparcia krajów rozwiniętych na działania klimatyczne. UE, najważniejsza strona KP, warunkowo gotowa była na przyjęcie drugiego okresu redukcyjnego w razie zgody na zawarcie nowego porozumienia, które obejmowałoby wszystkie państwa i obowiązywało po 2020 r. Przeciwnie przedłużaniu protokołu z Kioto były m.in. Kanada, Japonia i Rosja, które nie zgadzały się na przyjęcie nowych zobowiązań bez objęcia porównywalnymi ograniczeniami emisji największych gospodarek wschodzących.

Kompromis osiągnięty w Durbanie ostatecznie zakłada przedłużenie protokołu z Kioto. Drugi okres realizacji zobowiązań redukcyjnych ma rozpocząć się 1 stycznia 2013 r., czyli bezpośrednio po wygaśnięciu pierwszego okresu, i zakończyć w roku 2017 lub 2020 (zostanie to ustalone w 2012 r.). Do 1 maja 2012 r. kraje Aneksu I KP mają zgłosić planowane limity emisji CO₂ w drugim okresie zobowiązań, a decyzja w sprawie ich przyjęcia ma zostać podjęta na konferencji COP18/CMP8 w Katarze w grudniu 2012 r.. Nie rozstrzygnięto kwestii możliwości przeniesienia nadwyżek przyzna-

nych jednostek emisji (AAU) z pierwszego na drugi okres zobowiązań redukcyjnych, co byłoby w interesie krajów takich jak Polska, które w znacznie wyższym stopniu, niż zobowiązały się w protokole z Kioto, ograniczyły emisję GHG. Implikacje prawa do sprzedaży AAU z pierwszego okresu KP po 2012 r. mają zostać poddane dodatkowym analizom, a wybrane rozwiązania będą przedmiotem dalszych negocjacji. Bezpośrednie skutki decyzji o drugim okresie zobowiązań KP dotyczyć będą głównie UE, która do roku 2020 zakłada redukcję emisji GHG o 20% w stosunku do 1990 (cel zawarty również w przyjętym w 2008 r. pakiecie energetyczno-klimatycznym), z możliwością podniesienia tego celu do 30%. Niemniej wobec zgłoszenia przez Kanadę, Japonię i Rosję intencji nieuczestniczenia w drugim okresie redukcyjnym KP, spośród znaczących emitentów nowe wiążące limity emisji po 2012 r. będą miały jedynie Australia, Białoruś, Kazachstan, Norwegia, Szwajcaria i Ukraina.

Nowe porozumienie klimatyczne. Stawianym przez UE warunkiem decyzji o drugim okresie redukcyjnym KP była zgoda innych stron na zawarcie do 2015 r. nowego globalnego porozumienia klimatycznego, w którym wszystkie państwa, także niemające obecnie zobowiązań w ramach KP, przyjmą adekwatne cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Głównym przeciwnikiem takiego rozwiązania były Chiny i Indie, które – odwołując się do argumentów o historycznej odpowiedzialności krajów uprzemysłowionych za emisje i wywołane ich wzrostem zmiany klimatu oraz o potrzebie rozwojowej własnych gospodarek – nie zgadzały się na przyjęcie żadnych prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych. Wobec stanowiska tych państw, sceptycznie do zawarcia nowego porozumienia globalnego podchodziły USA, które uzależniały swoje deklaracje od objęcia celami redukcyjnymi największych państw rozwijających się. Dodatkowym czynnikiem uniemożliwiającym podjęcie daleko idących zobowiązań przez amerykańskich negocjatorów był brak odpowiednich uregulowań wewnętrznych (ustawy klimatycznej), dających do tego mandat. Sojusznikiem UE w wywieraniu presji na przeciwników proponowanego rozwiązania były kraje najsłabiej rozwinięte oraz małe kraje wyspiarskie, które we wspólnym oświadczeniu podczas COP17 wzywały do zawarcia porozumienia prawnie wiążącego dla wszystkich państw.

Ostatecznie podjęto decyzję o zakończeniu w 2012 r. prac powołanej na Bali grupy roboczej w sprawie wspólnych działań długookresowych (AWG-LCA), jednej z dwóch ścieżek negocjacyjnych Bali Action Plan. Powołano nową grupę – Platformę z Durbanu dla wzmocnionych działań, która ma rozpocząć prace nad nowym protokołem, innym instrumentem prawnym lub uzgodnionym rezultatem, prawnie obowiązującym wszystkie strony konwencji klimatycznej. Platforma powinna przedstawić nowy dokument najpóźniej w roku 2015, aby jego wdrożenie mogło nastąpić po 2020. Zdecydowano, że cele redukcyjne przyjęte w tym dokumencie będą odpowiednio ambitne i uwzględniają konkluzje piątego raportu (najprawdopodobniej zostanie opublikowany w 2014 r.) międzyrządowego panelu ds. zmian klimatu (IPCC).

Wnioski. Decyzje podjęte na konferencji w Durbanie rozwiązują jeden z najważniejszych problemów negocjacji ustalonych w Bali Action Plan. Dotychczasowe negocjacje przebiegały w ramach dwóch ścieżek: w AWG-KP koncentrowały się na przyszłości protokołu z Kioto i nowych zobowiązaniach redukcyjnych stron Aneksu I, a w AWG-LCA – długookresowych działaniach klimatycznych i ewentualnych zobowiązaniach stron konwencji. Jednakże negocjacje AWG-LCA nie przyniosły konstruktywnych rezultatów w zakresie celów redukcyjnych dla tych państw, które nie są stronami Aneksu I KP. Pomimo postulatów zgłaszanych przez UE nie udało się połączyć obu ścieżek negocjacyjnych. Decyzje podjęte w Durbanie oznaczają zakończenie w przyszłym roku prac AWG-KP, a negocjacje dotyczące globalnych działań klimatycznych po 2020 r., których skutkiem ma być dokument prawnie obowiązujący wszystkie strony konwencji, przebiegać będą w ramach jednej ścieżki. Udało się zatem zrealizować jeden z najważniejszych unijnych celów, co należy uznać za sukces Polski, sprawującej prezydencję w Radzie UE i prowadzącej w imieniu UE negocjacje w Durbanie, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę nieskuteczną unijną dyplomację klimatyczną w trakcie COP15 w Kopenhadze.

Niemniej osiągnięty kompromis oznacza, że od 2013 do 2020 r., wobec wycofania się z protokołu z Kioto Kanady, Japonii i Rosji, zobowiązania redukcyjne obejmować będą przede wszystkim Unię Europejską oraz nieliczną grupę państw. Nie jest rozstrzygnięte, czy ustalenia przyjęte w Durbanie są wystarczającą przesłanką do podwyższenia celu redukcyjnego UE z 20 do 30%. Warto zaznaczyć, że najwięksi globalni emitenci (Chiny, Stany Zjednoczone, Indie) wprawdzie wyrazili zgodę na negocjacje prawnie wiążącego porozumienia klimatycznego i przyjęcie w nim zobowiązań redukcyjnych, lecz nie jest przesądzone, czy limity emisji, na jakie będą skłonni się zgodzić, zadowolą UE i państwa najbardziej narażone na skutki zmian klimatu oraz czy okażą się wystarczające do globalnej redukcji emisji CO₂ o 50% do 2050 r., czyli zgodnie z zaleceniami IPCC.