

Mirosław Sobolewski*

Perspektywy międzynarodowych negocjacji klimatycznych w świetle wyników konferencji COP17 w Durbanie

Prospects for international climate change negotiations after COP17 in Durban: The author presents the origins and evolution of the negotiation process within the framework of the UN Framework Convention on Climate Change. An overview of greenhouse gas emission trends and future emission projections serves as a background for analysis of the main international agreements: UNFCCC and Kyoto Protocol. Particular attention is paid to the outcomes of the 2009 COP15 in Copenhagen and to the most recent climate conference in Durban which initiated a new phase of climate talks aiming at the new treaty binding both developed and developing nations.

Słowa kluczowe: *polityka klimatyczna, negocjacje klimatyczne, UNFCCC, protokół z Kioto, COP17*

Keywords: *climate policy, climate negotiations, UNFCCC, Kyoto Protocol, COP17*

* Ekspert ds. ochrony środowiska w Biurze Analiz Sejmowych;
e-mail: miroslaw.sobolewski@sejm.gov.pl.

Wstęp

Działalność człowieka jest jednym z głównych czynników odpowiedzialnych za wzrost stężenia dwutlenku węgla w atmosferze. Przeważająca większość naukowców zgadza się, że jeżeli zużycie paliw kopalnych nie zmniejszy się radykalnie, to jeszcze przed końcem tego wieku koncentracja gazów cieplarnianych zwiększy się o 60–80% w stosunku do czasów przedprzemysłowych, co pociągnie za sobą wzrost temperatury o 1,1–6,4°C. Towarzyszące temu zmiany klimatu będą silnie oddziaływać na przyrodę, gospodarkę i systemy społeczne w większości regionów globu. Choć w nie-

których krajach cieplejszy klimat może przynieść pewne korzyści, to w skali globalnej bilans tych oddziaływań jest zdecydowanie negatywny. Najbardziej narażone na niekorzystne skutki zmian klimatu są kraje ubogie, o niskim kapitale społecznym i niewielkich zdolnościach adaptacyjnych, np. afrykańskie kraje subsaharyjskie.

Zmiany klimatu stanowią poważne wyzwanie dla świata polityki. Ryzyko rosnących kosztów społecznych i gospodarczych sprawia, że konieczne jest podjęcie odpowiednich działań zaradczych, m.in. w takich dziedzinach, jak ograniczanie emisji gazów cieplarnianych, przeciwdziałanie masowemu wylesianiu czy adaptacja do zmian klimatu. Wiele naukowych prognoz alarmuje, że te działania powinny być podjęte niezwłocznie. Jednak dotychczasowy postęp w dziedzinie zapobiegania zmianom klimatu jest niewystarczający. Choć wszystkie państwa zgodziły się co do konieczności ograniczenia wzrostu temperatury (do poziomu nie więcej niż +2°C w stosunku do czasów sprzed masowej industrializacji), to wciąż nie osiągnięto kompromisu w kluczowych sprawach, takich jak skala zobowiązań do redukcji emisji i ich rozłożenie w czasie czy finansowanie pomocy dla najbardziej zagrożonych. Rozbieżne interesy gospodarcze i odmienne priorytety rozwojowe najważniejszych światowych potęg, a także niezwykle złożona materia rozmów sprawiają, że negocjacje klimatyczne posuwają się powoli, a decyzje konieczne do szybkiego uruchomienia globalnej transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej wciąż są odkładane.

W poniższym artykule przedstawiono dotychczasowe wysiłki związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatu w trakcie wielostronnych negocjacji. Punktem wyjścia jest przedstawienie światowych emisji gazów cieplarnianych w układzie regionalnym i prognoz dotyczących tendencji w tym zjawisku. Na tym tle autor artykułu przybliży historię negocjacji klimatycznych, charakteryzuje najważniejsze zawarte umowy w tej dziedzinie: tzw. konwencję klimatyczną¹ i protokół z Kioto², a następnie omawia problemy, które znalazły się w centrum negocjacji klimatycznych w ostatnich latach.

¹ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (ang. United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC lub FCCC) – umowa międzynarodowa określająca założenia międzynarodowej współpracy dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia. Konwencja podpisana została podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju popularnie zwanej Szczytem Ziemi w 1992 r. w Rio de Janeiro.

² Uzupełnienie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i jednocześnie międzynarodowe porozumienie dotyczące przeciwdziałania globalnemu ociepleniu. Został wynegocjowany na konferencji w Kioto w grudniu 1997 r. Wszedł w życie 16 lutego 2005 r.

Szczególną uwagę poświęca analizie zakończonej dyplomatycznym fiaskiem konferencji w Kopenhadze (COP15) oraz ocenie wyników ostatniej sesji konferencji stron (COP17), która odbyła się w Durbanie w grudniu 2011 r.

Emisje gazów cieplarnianych na świecie

Postępujące zmiany klimatu w skali globalnej są dobrze udokumentowane. Od początku epoki przemysłowej średnia temperatura atmosfery wzrosła o ok. 0,7°C, a w niektórych regionach (w tym w Europie) nawet więcej. Jednym z głównych powodów tych zmian jest rosnąca emisja gazów cieplarnianych towarzyszących działalności człowieka³. Większość emisji dwutlenku węgla, najważniejszego antropogenicznego gazu cieplarnianego, powstaje w wyniku spalania paliw kopalnych na potrzeby energetyki, transportu i przemysłu, choć znaczny udział (ponad 17%) mają również emisje związane z degradacją lasów i przekształcaniem gruntów w rolnictwie. Blisko 3% emisji CO₂ powstaje w procesach technologicznych w przemyśle cementowym.

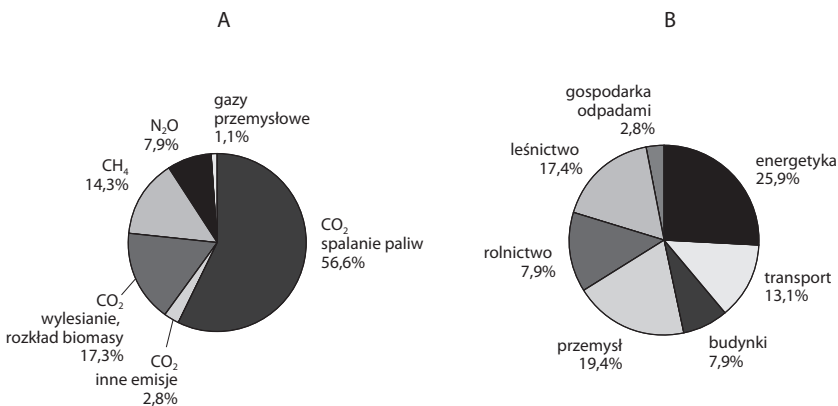
Dwutlenek węgla nie jest jedynym sprawcą efektu cieplarnianego. Silnym gazem cieplarnianym jest także metan (CH₄). Jego naturalnym źródłem jest rozkład biomasy i procesy beztlenowe zachodzące na terenach bagiennych, natomiast źródła antropogeniczne to uprawa ziemi (zwłaszcza ryżu), hodowla zwierząt i utylizacja odpadów. Działalność ludzka powoduje też emisje innych gazów cieplarnianych: powstającego w działalności rolniczej podtlenku azotu (N₂O) oraz przemysłowych związków syntetycznych zawierających fluor (HFC, PFC i SF₆). Te tzw. gazy przemysłowe odpowiadają za ok. 1% efektu cieplarnianego (wykres 1A). W ujęciu sektorowym główne źródła antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych to energetyka, przemysł i transport oraz gospodarka leśna i rolnictwo (wykres 1B).

Od połowy XX wieku emisja gazów cieplarnianych rośnie w tempie ok. 2–3% rocznie. Istotne przyspieszenie tego zjawiska odnotowano szczególnie od połowy lat 90., kiedy w fazę szybkiego wzrostu gospodarczego weszły niektóre kraje rozwijające się. Według statystyk Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA) w roku 2010 emisja dwutlenku węgla osiągnęła najwyższą wartość w historii – 30,6 mld ton CO₂. Stało się tak wbrew przewidywaniom, że światowy kryzys ekonomiczny doprowadzi do zmniejszenia emisji⁴. Brak skuteczności dotychczasowych działań redukcyjnych sprawia,

³ Kwestie wpływu człowieka na klimat w szerszy sposób omawia prof. Z. Kundzewicz w zawartym w niniejszym tomie na s. 9–30 artykule pt. *Zmiany klimatu, ich przyczyny i skutki – możliwości przeciwdziałania i adaptacji*.

⁴ IEA Statistics, *CO₂ emissions from fuel combustion 2011 – highlights*, <http://www.iea.org/co2highlights/CO2highlights.pdf> [dostęp: 27 grudnia 2011 r.].

Wykres 1. Struktura globalnej emisji antropogenicznych gazów cieplarnianych



Źródło: IPCC, *Fourth Assessment Report, Climate Change 2007 (AR4)*, <http://www.ipcc.ch/graphics/syr/fig2-1.jpg> [dostęp: 27 grudnia 2011 r.].

że światowa gospodarka porusza się po ścieżce, którą raporty Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (ang. Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) określają mianem scenariusza *business as usual*. Scenariusz ten niesie 50% ryzyka, że wzrost globalnej temperatury w 2100 r. wyniesie więcej niż 4°C w stosunku do czasów przedindustrialnych. Konsekwencje takiego rozwoju wypadków mogą być szczególnie dotkliwe dla najsłabszych krajów rozwijających się⁵.

W ostatnich dwudziestu latach wzrost emisji odnotowano we wszystkich regionach świata z wyjątkiem Europy (tabela 1). Już teraz globalna emisja CO₂ jest o blisko 40% wyższa niż w 1990 r. – roku bazowym konwencji klimatycznej. Jeśli w najbliższych latach nie zostaną podjęte zasadnicze działania na rzecz ograniczenia wykorzystania paliw kopalnych, to gwałtownie zmaleje szansa na przestawienie się na trajektorię wzrostu niskoemisyjnego. Według IEA dalsze opóźnianie działań zniweczy szansę na to, by długoterminowy cel ograniczenia wzrostu temperatury do 2°C osiągnąć za rozsądną cenę. Nawet przy optymistycznych założeniach co do skuteczności obecnie przyjętych zobowiązań redukcyjnych świat nie schodzi z drogi, która doprowadzi do długoterminowego wzrostu średniej temperatury globalnej o więcej niż 3,5°C. Jeżeli w najbliższych latach nie

⁵ Szerzej na ten temat zob. np. *Human development report 2007/2008, Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, UNDP, 2007.

rozpocznie się proces szybkiego odejścia od paliw kopalnych, obecna infrastruktura energetyczna „zużyje” cały limit bezpiecznej emisji na okres do 2035 r., nie pozostawiając już miejsca na kolejne elektrownie, o ile nie będą one „zeroemisyjne”, a to z kolei byłoby wyjątkowo drogie. Według IEA opóźnianie działań to pozorna oszczędność: za każdego dolara zaniechanych inwestycji w sektorze elektroenergetycznym przed 2020 r. na skompensowanie zwiększonych emisji trzeba będzie wydać dodatkowe 4,3 dolara po 2020 r.⁶

Ponieważ najszybsze tempo wzrostu emisji ma miejsce w krajach rozwijających się, udział krajów rozwiniętych w całkowitym bilansie emisji szybko spada. O ile jeszcze w latach 70. XX wieku odpowiadały one za blisko 60% światowej emisji gazów cieplarnianych, to obecnie ich udział spadł do ok. 35%. Symbolicznym znakiem tego procesu był fakt, że w ubiegłej dekadzie Chiny zastąpiły USA w roli lidera rankingu krajów o najwyższej emisji w wartościach bezwzględnych.

Tabela 1. Prognoza wzrostu emisji CO₂ na świecie według regionów (1990–2030)

Region	Emisja CO ₂ (w mld t)						
	1990	2005	2008	2015	2020	2025	2030
Kraje OECD, w tym:	11,4	13,6	13,5	13,0	13,3	13,5	13,9
– Ameryka Północna	5,8	7,0	6,9	6,8	6,9	7,2	7,4
– Europa	4,1	4,4	4,3	4,1	4,1	4,2	4,2
– Azja	1,5	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3
Kraje nienależące do OECD, w tym:	9,8	14,5	16,7	20,4	22,0	24,4	26,8
– Europa i Eurazja	4,2	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9
– Azja	3,6	8,2	10,1	13,2	14,5	16,5	18,2
– Bliski Wschód	0,7	1,4	1,6	1,9	2,0	2,2	2,4
– Afryka	0,6	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6
– Ameryka Środkowa i Południowa	0,7	1,1	1,1	1,3	1,4	1,5	1,7
Świat razem	21,2	28,1	30,2	33,4	35,2	37,9	40,6

Źródło: Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2011*, http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/ieoreftab_10.pdf [dostęp: 27 grudnia 2011 r.].

Przyczyny wzrostu emisji są niezmiennie: rozwój demograficzny, wzrost zapotrzebowania na energię i transport. Rosnące emisje towarzyszyły industrializacji i wzrostowi liczby ludności Europy i Ameryki w XIX i XX wieku.

⁶ IEA, *World energy outlook 2011*, http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2011/es_polish.pdf [dostęp: 27 grudnia 2011 r.].

Te same procesy, tyle że na znacznie większą skalę, występują teraz w innych rejonach świata. Szacuje się, że do 2050 r. liczba mieszkańców planety wzrośnie o 2–3 mld. Prawie 90% tego przyrostu nastąpi w krajach rozwijających się, zwłaszcza w Chinach, Indiach i innych szybko uprzemysławiających się gospodarkach. Przy zachowaniu obecnych trendów w połowie wieku Chiny osiągną poziom życia dzisiejszych Stanów Zjednoczonych. Towarzyszyć temu będzie olbrzymi wzrost zapotrzebowania na energię. Już teraz elektroenergetyka w Chinach (oparta w 80% na węglu kamiennym) rozwija się w bezprecedensowym tempie; oczekuje się, że do 2030 r. moc wszystkich chińskich elektrowni osiągnie 1000 GW, czyli będzie większa niż w Europie i Ameryce razem. Tempo wzrostu zużycia energii w Indiach, Indonezji, Brazylii i na Bliskim Wschodzie jest nawet szybsze niż w Chinach. IEA szacuje, że w latach 2010–2035 za blisko 90% wzrostu popytu na energię odpowiadać będą kraje spoza OECD⁷.

Tabela 2. Kraje o najwyższej emisji CO₂ (2008)

Kraj	Całkowita emisja z wykorzystania paliw kopalnych (mln t CO ₂)	Emisja per capita (t/os.)
Chiny	6534	4,91
USA	5833	19,18
Rosja	1729	12,29
Indie	1495	1,31
Japonia	1214	9,54
Niemcy	829	10,06
Kanada	574	17,27
Wlk. Brytania	572	9,38
Korea Płd.	542	11,21
Iran	511	7,76
Arabia Saudyjska	466	16,56
Włochy	455	7,82
RPA	451	9,25
Meksyk	445	4,04
Australia	437	20,82
Indonezja	434	1,83
Brazylia	428	2,18
Francja	415	6,48
Hiszpania	359	8,86
Ukraina	350	7,61
Polska	316	8,31

Źródło: http://www.ucsus.org/global_warming/science_and_impacts/science/each-country-share-of-co2.html [dostęp: 27 grudnia 2011 r.].

⁷ *Ibidem.*

Choć kraje rozwijające się odpowiadają już za większość emisji w ujęciu bezwzględny, to poziom emisji *per capita* jest wśród nich wciąż znacząco niższy. O ile przeciętny Europejczyk emituje ok. 10 t CO₂ rocznie, a Amerykanin nawet 20 t, to w krajach rozwijających się wartości te są dwu-, trzykrotnie niższe, a w pewnych regionach, takich jak np. Indie czy niektóre kraje afrykańskie, sięgają zaledwie 1–2 t CO₂ *per capita* rocznie. Zestawienie w tabeli 2 przedstawia listę 20 krajów o najwyższej emisji oraz notowany w nich poziom emisji *per capita* (dane za 2008 r.).

Powyższe zestawienie wskazuje, że odpowiedzialność za emisję gazów cieplarnianych odpowiadają zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się. W tych pierwszych poziom emisji *per capita* jest najwyższy, za to te drugie cechują się szybszym tempem wzrostu emisji. To zróżnicowanie profili emisyjnych stanowi jeden z głównych powodów, dla których tak trudno jest ustalić wspólną strategię ograniczania emisji w wymiarze globalnym. Tym bardziej, że poziom redukcji emisji wskazywany przez naukę jako niezbędny daleko przekracza granice, które można uznać za realistyczne z politycznego punktu widzenia. Tworzone przez naukowców modele wskazują, że dla utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2°C z prawdopodobieństwem na poziomie 66%, globalna emisja gazów cieplarnianych musi przestać rosnąć najpóźniej ok. 2020 r., a następnie musi zostać ograniczona co najmniej o połowę do 2050 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r., a w drugiej połowie wieku energetyka powinna przestawić się na technologie bezemisyjne (atom, odnawialne źródła energii, CCS⁸)⁹. Tymczasem wciąż w szybkim tempie buduje się nowe elektrownie wykorzystujące paliwa kopalne, których czas życia znacznie wykroczy poza rok 2050.

Ewolucja procesu negocjacji klimatycznych

By ocenić wyniki niedawnej konferencji COP17 w Durbanie, warto spojrzeć na proces negocjacji klimatycznych w perspektywie historycznej. Debata o potrzebie podjęcia skoordynowanych działań na rzecz ochrony klimatu przybrała na sile w latach 80. ubiegłego stulecia. W 1988 r. Światowa Organizacja Meteorologiczna i środowiskowa agenda ONZ powołały Międzypaństwowy Zespół do spraw Zmian Klimatu, któremu powierzono

⁸ CCS – (ang. Carbon capture and storage) technologia polegająca na wychwytywaniu i składowaniu CO₂. Szerzej na ten temat m.in. zob. E Gąsiorowska, *Technologia CCS – szansa czy ślepy zaułek?*, „Polityka energetyczna. Studia BAS” 2010, nr 1(21), M. Sobolewski (red.), s. 229–246.

⁹ IPCC, *Fourth Assessment Report, Climate Change 2007 (AR4)*, <http://www.ipcc.ch/graphics/syr/fig2-1.jpg> [dostęp: 27 grudnia 2011 r.].

przeгляд prac badawczych dotyczących globalnego ocieplenia i ustalenie naukowego konsensusu w tej dziedzinie¹⁰. Szybki rozwój modeli klimatycznych (możliwy m.in. dzięki udoskonalaniu mocy obliczeniowej komputerów i rozwojowi technologii informatycznych) pozwolił na prognozowanie skomplikowanych zależności i wzajemnych oddziaływań różnych komponentów ekosystemów w długim horyzoncie czasowym. W efekcie politycy zaczęli otrzymywać scenariusze jednoznacznie wskazujące na konieczność interwencji. Z uwagi na globalny charakter zjawiska (zarówno emisji, jak i reakcji środowiska na rosnącą koncentrację gazów cieplarnianych) interwencja taka może być skuteczna jedynie wtedy, gdy zostanie podjęta przy pełnej współpracy międzynarodowej.

Opublikowany w 1990 r. pierwszy raport IPCC stworzył grunt do rozpoczęcia międzynarodowych negocjacji na forum ONZ. Negocjacje te, trwające nieprzerwanie od 1991 r., miały trzy wyraźne fazy. Początkowo głównym ich przedmiotem było uzgodnienie ogólnych założeń porozumienia, trybu prac i najważniejszych zasad, na których opierać się będzie współpraca. Rozmowy doprowadziły do podpisania w 1992 r. Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Następnie negocjacje skupiły się na wypracowaniu porozumienia określającego obowiązki redukcyjne, co udało się osiągnąć w 1997 r. dzięki przyjęciu protokołu z Kioto. Faza ta ostatecznie zakończyła się w 2001 r. wraz z ustaleniem zasad operacyjnych dotyczących wdrażania protokołu z Kioto (porozumienie z Marakeszu). Obecny, trzeci etap koncentruje się na sformułowaniu zasad na lata po roku 2012, kiedy zakończy się pierwszy okres zobowiązań protokołu z Kioto i na wypracowaniu wizji działań długoterminowych (do 2050 r.). Wbrew pierwotnym założeniom umowy takiej nie udało się zawrzeć na szczycie w Kopenhadze (2009 r.). Dlatego konferencję w Durbanie określano jako szczyt ostatniej szansy, dający nadzieję na przedłużenie obowiązywania protokołu z Kioto. Cel ten został osiągnięty, choć jedynie częściowo – przyjęto deklaracje o drugim okresie zobowiązań, ale niektóre kraje już na wstępie zaznaczyły, że do niego nie przystąpią (Rosja, Japonia) bądź wręcz wycofają się z protokołu (Kanada). Pozytywnym rezultatem konferencji w Durbanie jest za to zgoda, że po roku 2020 w życie powinno

¹⁰ IPCC zajmuje się oceną naukowych dowodów zmian klimatu i ich przyczyn oraz scenariuszami przyszłych zmian. IPCC dokonuje syntezy wyników uzyskanych w instytucjach naukowych całego świata. W przygotowaniu raportów biorą udział specjaliści z różnych dziedzin. Raporty odzwierciedlają poglądy dominującej części naukowców zajmujących się omawianą problematyką. Zawarte w nich tezy są przedmiotem skomplikowanych uzgodnień, dlatego raporty IPCC uznawane są za najbardziej miarodajne źródło wiedzy na temat przemian systemu klimatycznego naszej planety.

wejść nowe porozumienie, które do redukcji emisji będzie zobowiązywać zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się.

Kalendarium negocjacji klimatycznych

- 1988 – powołanie Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC)
- 1992 – konwencja klimatyczna przyjęta na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro
- 1997 – protokół z Kioto nakłada wiążące limity emisji gazów cieplarnianych na państwa rozwinięte
- 2005 – protokół z Kioto wchodzi w życie
- 2007 – raport IPCC potwierdza, że działalność człowieka w zasadniczym stopniu przyczynia się do zmian klimatu, tzw. mapa drogowa z Bali określa zakres i porządek negocjacji zmierzających do ustanowienia nowego kompleksowego porozumienia
- 2009 – fiasko konferencji stron UNFCCC w Kopenhadze; wbrew oczekiwaniom nie zawarto nowego traktatu klimatycznego
- 2011 – uzgodniono przedłużenie zobowiązań protokołu z Kioto oraz nową formułę prac nad przyszłym porozumieniem klimatycznym; ustalono, że wejdzie ono w życie nie później niż w 2020 r. i będzie wiążące zarówno dla krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się.

Konwencja UNFCCC

Konwencja klimatyczna podpisana w Rio de Janeiro w 1992 r. jest jednym z najważniejszych światowych porozumień w dziedzinie ochrony środowiska¹¹. Przystąpiło do niej ponad 190 państw, w tym wszystkie kraje o największej emisji: USA, Rosja, UE, Japonia, Australia oraz kraje rozwijające się, na czele z Chinami. Już wtedy doszło do istotnego podziału w odniesieniu do podejmowanych zobowiązań. Kraje rozwinięte (określane jako tzw. kraje załącznika I) przyjęły na siebie większe ciężary: zobowiązanie do stabilizacji emisji oraz zgodę na wspieranie (w formie pomocy finansowej i transferu technologii) państw rozwijających się.

W konwencji określono instytucje i procedury, które dały podstawę wieloletniego procesu negocjacji klimatycznych. Ustalono także zasady, którymi ten proces powinien się kierować, w tym fundamentalną zasadę „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności” (zob. ramka poniżej).

¹¹ Szerzej na temat genezy i prac na forum ONZ prowadzących do przyjęcia UNFCCC zob. L. Karski, *Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1.

Najważniejszym organem konwencji jest konferencja stron (COP, Conference of the Parties). Sesje COP odbywają się tradycyjnie co roku na przełomie listopada i grudnia.

Wspólna, ale zróżnicowana odpowiedzialność

Konwencja wskazała ogólne zasady, którymi powinny kierować się strony, realizując działania służące ochronie klimatu. Należą do nich m.in. zasada zrównoważonego rozwoju, sprawiedliwości międzygeneracyjnej czy zasada przezorności. Szczególną rolę wśród tych wytycznych odgrywa zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Wyływa ona z założenia, że za działania powodujące zmiany klimatu odpowiadają wszyscy ludzie. Jednak ani ich udział w emisjach, ani możliwości przeciwdziałania zmianom klimatu nie są jednakowe. Mieszkańcy krajów rozwiniętych w większym zakresie czerpią ze środowiska i emitują więcej gazów cieplarnianych niż ludzie z krajów rozwijających się. Dlatego państwa rozwinięte zgodziły się, iż ze względu na ich wpływ na środowisko oraz możliwości technologiczne i finansowe będą ponosić większe zobowiązania niż kraje rozwijające się. Konwencja wzywa państwa rozwinięte do przeprowadzenia w działaniach mających na celu zapobieganie zmianom klimatu oraz działaniach dostosowawczych do zmian klimatycznych (art. 3 ust. 1), wskazując jednocześnie, że realizacja obowiązków przez państwa rozwijające się zależy w dużej mierze od skutecznego wdrażania postanowień konwencji przez państwa rozwinięte. Podejście takie wywodzi się z założenia, że podstawowymi celami polityki państw rozwijających się są rozwój społeczny i ekonomiczny oraz zlikwidowanie ubóstwa, a działania podejmowane na rzecz ochrony klimatu powinny być zintegrowane z tymi celami.

Podstawowy cel konwencji został zdefiniowany jako: *osiągnięcie stabilizacji stężenia w atmosferze gazów cieplarnianych na takim poziomie, który zapobiegnie niebezpiecznym antropogenicznym oddziaływaniom na system klimatyczny*. Nie sprecyzowano jednak, jaki poziom zmian klimatu można uznać za bezpieczny. Zgodnie z rekomendacjami IPCC przyjmuje się jednak, że oznacza to konieczność utrzymania wzrostu temperatury w granicach +2°C w stosunku do epoki przedprzemysłowej¹². By to osiągnąć, koncentracja dwutlenku węgla w atmosferze nie powinna przekroczyć 450 ppm¹³

¹² Wartość +2°C jako dopuszczalna granica bezpiecznego wzrostu temperatury została formalnie potwierdzona w porozumieniu kopenhaskim zawartym w czasie COP15 w 2009 r.

¹³ ppm – części na milion (*parts per milion*), jednostka, w której wyraża się koncentrację substancji występujących w bardzo małym stężeniu.

(obecnie koncentracja CO₂ w atmosferze wynosi ok. 390 ppm i rośnie w tempie ok. 3 ppm/rok). Podpisując konwencję, państwa uprzemysłowione zobowiązały się do utrzymania emisji gazów cieplarnianych do roku 2000 na poziomie z roku 1990. Umowa nie przewidywała jednak żadnych sankcji dla stron, które nie wywiążą się z tego zobowiązania. W efekcie nie wywarła większego wpływu na poziom światowej emisji gazów cieplarnianych.

Choć ogólnosiwiatowy charakter konwencji jest wartością niezwykle istotną, to przesądził jednak o jej zasadniczych słabościach. Decyzje konwencji wymagają jednomyślności. Osiągnięcie konsensusu w zasadniczych sprawach często jest niemożliwe lub okupione znacznym osłabieniem siły zobowiązań (czego dowodzą np. problemy z ustaleniem ilościowych zobowiązań dotyczących zmniejszania emisji gazów cieplarnianych). W efekcie konwencja uzyskała charakter konwencji ramowej, tzn. ustaliła podstawowe zasady i procedury postępowania, w tym takie sprawy, jak rozstrzyganie sporów, wprowadzanie poprawek, przyjmowanie załączników i protokołów. Natomiast kwestie bardziej skomplikowane lub kontrowersyjne pozostawiono do uregulowania odrębnymi umowami uszczegółowującymi, takimi jak protokół z Kioto.

Protokół z Kioto

W związku z powszechną opinią, że konwencja nie stwarza wystarczających narzędzi do rzeczywistej ochrony klimatu, już w 1995 r. podjęto rozmowy na temat nowego instrumentu prawnego. Ich efektem było przyjęcie w 1997 r. protokołu z Kioto, zawierającego surowsze i bardziej szczegółowe zobowiązania. W odróżnieniu od konwencji poziomy dopuszczalnej emisji określone w protokole mają charakter prawnie wiążący. Głównym celem protokołu z Kioto jest ograniczenie antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych łącznie o ok. 5% w okresie rozliczeniowym 2008–2012 przez wszystkie państwa wymienione w załączniku I konwencji (czyli wyłącznie kraje rozwinięte i transformujące gospodarkę) w porównaniu z 1990 r.¹⁴. Zobowiązania poszczególnych stron wahają się od -8% w przypadku UE, przez stabilizację emisji (np. Rosja), po niewielki jej wzrost, rzędu 8–10% (Australia, Islandia). Na skutek nacisku UE protokół z Kioto zezwolił na wspólną realizację celów redukcyjnych przez grupy krajów związanych odpowiednim porozumieniem. Z możliwości tej skorzystała Unia w swoim

¹⁴ Kraje znajdujące się w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej uzyskały przywilej wybrania innego roku bazowego. Z możliwości tej skorzystała m.in. Polska, która jako rok bazowy przyjęła 1988 r., w którym zanotowała emisję gazów cieplarnianych o ok. 100 mln ton CO₂ wyższą niż w roku 1990.

ówczesnym kształcie (UE-15). Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które w latach 90. nie należały jeszcze do UE, mają cele indywidualne (np. Polska -6%). W czasie negocjacji w Kioto cel redukcyjny zaakceptowały również Stany Zjednoczone (-7%), jednak Kongres USA nie ratyfikował protokołu, tym samym USA nie mają żadnego ilościowego limitu emisji.

Protokół dotyczy sześciu gazów cieplarnianych: dwutlenku węgla, metanu, podtlenku azotu, sześćofluorku siarki, fluorowęglowodorów oraz perlofluorowęglowców (ich emisje określane są w równoważniku CO₂). W celu ułatwienia wykonania zobowiązań redukcyjnych uzgodniono pewne instrumenty (tzw. mechanizmy elastyczne), które mają pomóc w obniżeniu kosztów redukcji emisji. Należą do nich:

- ▶ handel limitami emisji gazów cieplarnianych pomiędzy krajami rozwiniętymi, którego przedmiotem mogą być tzw. jednostki przyznanej emisji (AAU, *assigned amount units*),
- ▶ realizacja projektów wspólnych wdrożeń (JI, *joint implementation*) polega na wspólnej realizacji projektów skutkujących redukcją emisji antropogenicznych gazów cieplarnianych lub wzrostem pochłaniania CO₂ (leśnictwo) przez kraje wymienione w załączniku I konwencji. Kraj inwestujący w taki projekt może zaliczać redukcje emisji osiągnięte poza swoimi granicami na konto swojego limitu,
- ▶ mechanizm czystego rozwoju (CDM, *clean development mechanism*) podobnie jak JI polega na realizacji projektów skutkujących redukcją emisji antropogenicznych gazów cieplarnianych lub wzrostem pochłaniania CO₂, z tym że w przypadku CDM projekty realizowane są w krajach spoza załącznika I (kraje rozwijające się), a finansowane są przez kraje rozwinięte, które uzyskaną redukcję emisji mogą zapisać na konto swojego kraju.

Pierwsza faza zobowiązań protokołu z Kioto wygasa w 2012 r., dlatego istotnym zadaniem procesu negocjacyjnego jest określenie przyszłości tego jedyne go prawnie wiążącego porozumienia zobowiązującego do redukcji emisji. Problemem jest jednak fakt, że cele redukcyjne w ramach protokołu przyjęła jedynie wąska grupa krajów rozwiniętych. Tymczasem emisje wielu krajów rozwijających się przeżywających fazę szybkiego wzrostu rosły w niczym nieskrępowany sposób (np. emisja Chin podwoiła się od 2000 r.), niwecząc wszelkie wysiłki redukcyjne krajów załącznika I. Wielu obserwatorów wskazuje, że z tego powodu protokół z Kioto jest wręcz przeciwnie skuteczny, sprzyja bowiem przenoszeniu energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji do krajów rozwijających się. Bez skorygowania tej podstawowej dysfunkcji nie uda się osiągnąć zamierzonych celów światowej polityki klimatycznej.

Proces negocjacyjny od Bali do Durbanu

Zobowiązania wynikające z protokołu z Kioto nie są wystarczające, by zaradzić globalnym zmianom klimatu. Dlatego w 2007 r. podjęto decyzję o ustanowieniu w ramach konwencji odrębnej platformy negocjacyjnej, tzw. ścieżki długoterminowej współpracy, która miała koncentrować się na działaniach, gdzie horyzont czasowy sięga roku 2050. Ta decyzja sprawiła, że negocjacje klimatyczne dodatkowo się skomplikowały, toczono je bowiem w dwóch równoległych nurtach: protokołu z Kioto (AWG KP)¹⁵ oraz współpracy długoterminowej (AWG LCA)¹⁶. Ścieżka AWG KP ma uzgodnić warunki funkcjonowania drugiego okresu zobowiązań. W negocjacjach tych udział biorą tylko strony protokołu – nie ma więc wśród nich Stanów Zjednoczonych. Znacznie rozleglejszy jest zakres tematyczny rozmów toczonych w ramach ścieżki AWG LCA, których podstawą jest „mapa drogowa z Bali”, przyjęta na 13. sesji konferencji stron konwencji klimatycznej (COP13). Negocjacje tu prowadzone obejmują takie kwestie, jak długoterminowe cele redukcyjne (w tym działania służące ograniczeniu emisji podejmowane przez kraje rozwijające się), adaptację do zmian klimatu, finansowanie za pośrednictwem Funduszu Klimatycznego¹⁷, zasady sprawozdawczości i weryfikacji krajowych raportów dotyczących emisji.

Wiele dyskusji wzbudzał sposób zakończenia pracy obydwu ścieżek, gdyż nie określono jasno, czy w efekcie negocjacji mają zostać wypracowane dwa odrębne porozumienia (jedno zgodnie z konwencją klimatyczną, drugie zgodnie z protokołem z Kioto), czy też jedno. Kraje posiadające zobowiązania redukcyjne (m.in. kraje członkowskie UE, Japonia, Australia) oczekują, że do nowego porozumienia oprócz nich przystąpią także kraje o znacznej emisji gazów cieplarnianych, które nie mają obowiązków redukcyjnych wynikających z protokołu z Kioto (jak USA czy Chiny). Opowiadają się one za przyjęciem jednego, prawnie wiążącego zobowiązania dla wszystkich stron konwencji. Podobne stanowisko prezentują Stany Zjednoczone, które chcą, aby w wyniku rozmów przyjęte zostało jedno porozumienie, prawnie obowiązujące zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się. Takiej możliwości

¹⁵ AWG KP (Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol), grupa robocza w sprawie przyszłych zobowiązań stron protokołu z Kioto.

¹⁶ AWG LCA (Ad Hoc Working Group on Long – term Cooperative Action under the Convention), grupa robocza w sprawie współpracy długoterminowej.

¹⁷ Funusz Klimatyczny to międzynarodowy mechanizm w ramach konwencji UNFCCC, którego celem ma być finansowanie działań wspierających adaptację do zmian klimatu i ograniczanie emisji gazów cieplarnianych w krajach rozwijających się.

sprzeciwiają się kraje rozwijające się, domagające się utrzymania dwutorowości. Ma to swoje uzasadnienie pragmatyczne – w ramach ścieżki AWG KP kraje te nie muszą obawiać się, że nałożone zostaną na nie zobowiązania redukcyjne, gdyż nie przewiduje tego protokół z Kioto.

Warto jednak zauważyć, że choć kraje rozwijające się często występują wspólnie, to wcale nie stanowią one homogenicznej zbiorowości i mają dość rozbieżne interesy. Chiny z reguły starają się wykorzystać swoją pozycję, by forsować rozwiązania sprzyjające własnym wysiłkom w dziedzinie unowocześniania energetyki i szybkiego rozwoju gospodarczego. Natomiast dla wielu krajów najbardziej narażonych na skutki zmian klimatu (rosnący poziom mórz, postępujące pustoszczenie itp.) umowa międzynarodowa skutecznie ograniczająca emisje w skali globalnej ma znaczenie strategiczne. W swoich stanowiskach wyjątkowo mocno artykułują potrzebę podjęcia działań, które ograniczą wzrost światowej temperatury do 1,5°C (czyli znacznie poniżej granicy, którą gotowe są zaakceptować inne kraje). Duży nacisk kładą również na sprawiedliwe finansowanie adaptacji do zmian klimatu i perspektywy szybkiego uruchomienia Funduszu Klimatycznego. Kraje rozwijające się często odwołują się do zasady „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”, a także zwracają uwagę na kwestie sprawiedliwości i etyczny wymiar problemu powstrzymania zmian klimatu. Za dotychczasowe emisje (nagromadzone w atmosferze od ponad 200 lat) odpowiadają głównie kraje uprzemysłowione, tymczasem skutki zmian klimatu najboleśniej dotyczą ubogie kraje globalnego Południa. Zatem, ich zdaniem, sprawiedliwe rozwiązanie powinno brać pod uwagę ową historyczną odpowiedzialność.

Pierwotne założenia „mapy drogowej z Bali” przewidywały, że porozumienie zostanie wypracowane w ciągu dwóch lat, a do jego przyjęcia dojdzie na sesji COP15 w Kopenhadze. Tak się jednak nie stało. Konferencja w stolicy Danii zakończyła się fiaskiem. Nie uzgodniono nowego protokołu, a dokument końcowy konferencji (tzw. *Copenhagen Accord*,) nie uzyskał nawet akceptacji wszystkich stron, nie miał więc żadnej mocy prawnej. W związku z tym podjęto decyzję o przedłużeniu mandatu negocjacyjnego do COP17, zaplanowanej na grudzień 2011 r. w Durbanie. Uzyskano dodatkowy czas na wypracowanie nowej umowy¹⁸, a ustalenia *Copenhagen Accord* stały się podstawą porozumienia z Cancun, zawartego na sesji

¹⁸ Zgodnie z decyzją podjętą podczas COP17 prace AWG LCA zostaną zakończone w 2012 r., a dalsze rozmowy dotyczące nowego długoterminowego porozumienia będą prowadzone na podstawie nowego mandatu negocjacyjnego, w ramach tzw. platformy z Durbanu.

COP16 w 2010 r., tym razem już z akceptacją wszystkich uczestników procesu¹⁹. Najważniejsze elementy tego porozumienia przedstawiono poniżej.

Ograniczanie emisji

- ▶ Zgodnie z wiedzą naukową niezbędna jest „głęboka redukcja emisji”, która zapewni utrzymanie wzrostu średniej temperatury na poziomie poniżej 2°C. Działania te powinny być podejmowane w pierwszej kolejności w krajach wysoko rozwiniętych, a zobowiązania redukcyjne powinny brać pod uwagę wspólną, ale zróżnicowaną odpowiedzialność i możliwości poszczególnych stron.
- ▶ Kraje załącznika I (państwa wysoko rozwinięte) przyjmą cele redukcyjne, które będą wyższe niż ich zobowiązania przyjęte w protokole z Kioto.
- ▶ Kraje spoza załącznika I (państwa rozwijające się) przedstawią dobrowolne programy i działania krajowe, mające na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 (tzw. NAMAs – *nationally appropriate mitigation actions*). Najmniej rozwinięte kraje świata (tzw. LDC – *least developed countries*) i państwa leżące na małych wyspach (tzw. SIDS – *small island developing states*) mogą podejmować działania dobrowolnie na bazie środków pozyskanych z międzynarodowej pomocy finansowej.
- ▶ Na podstawie dostępnej wiedzy naukowej do 2015 r. dokonana zostanie ocena postępów na drodze do osiągnięcia celu 2°C, z możliwością jego zwiększenia do 1,5°C.

Sprawozdawczość

- ▶ Należy zapewnić monitorowanie, raportowanie i weryfikację informacji o uzyskiwanych efektach polityki klimatycznej, tak by działania w tej dziedzinie były transparentne i wiarygodne. Strony konwencji (także kraje rozwijające się) będą przekazywać do Sekretariatu Konwencji raporty prezentujące rezultaty podjętych działań. Rezultaty projektów, które realizowane będą przy wsparciu środków międzynarodowych, mają podlegać ocenie, weryfikacji i raportowaniu według standardów międzynarodowych.

¹⁹ W świetle doświadczeń kopenhaskich oczekiwania wobec COP16 były dość ograniczone, dlatego przyjęcie wiążącego pakietu decyzji zostało odebrane przez wielu obserwatorów jako sukces i oznakę potwierdzającą gotowość społeczności międzynarodowej do zawarcia nowego porozumienia. Warto też zwrócić uwagę, że po raz pierwszy w historii negocjacji klimatycznych decyzje konferencji stron zostały podjęte przy sprzeciwie jednego z państw stron. Boliwia nie przyłączyła się do powszechnego konsensusu, argumentując, że ustalenia COP16 nie nakładają wystarczających zobowiązań na kraje rozwinięte.

Finansowanie

- ▶ W latach 2010–2012 kraje rozwinięte zapewnią dodatkowe źródła finansowania w wysokości 30 mld dolarów na działania w krajach rozwijających się. Środki te mają zostać przeznaczone na przedsięwzięcia służące adaptacji do zmian klimatu, redukcji emisji (wraz z mechanizmami dotyczącymi ochrony lasów), a także budowie potencjału instytucjonalnego oraz wsparciu transferu technologii. W pierwszej kolejności fundusze na adaptacje kierowane będą do najbardziej narażonych na zmiany klimatu, najmniej rozwiniętych państw świata, krajów położonych na małych wyspach i państwach afrykańskich.
- ▶ Dodatkowo do roku 2020 kraje rozwinięte dążyć będą do uruchomienia środków w wysokości 100 mld dolarów rocznie na ograniczenie emisji w krajach rozwijających się. Wsparcie to ma pochodzić z różnorodnych źródeł publicznych oraz prywatnych.
- ▶ Utworzony zostanie tzw. zielony fundusz klimatyczny, który będzie administrował częścią środków, o których mowa wyżej. Ma on służyć jako narzędzie konwencji klimatycznej, wspierając projekty mające na celu ograniczanie emisji gazów cieplarnianych (w tym zapobieganiu wylesianiu, tzw. mechanizm REDD+), adaptację, wzmocnienie potencjału w krajach rozwijających się, a także rozwój i transfer technologii.

Adaptacja

- ▶ Konieczne jest podjęcie skoordynowanego wysiłku w celu ułatwienia realizacji działań adaptacyjnych wspierających kraje i społeczności najbardziej narażone na negatywne skutki zmian klimatu.

Lasy

- ▶ Należy dążyć do ochrony światowych zasobów leśnych, które magazynują znaczną część związków węgla. Prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej w krajach rozwijających się powinno być wspierane przez nowe, innowacyjne instrumenty finansowe.

Być może największą wartością tej fazy negocjacji klimatycznych był fakt, że umowa została zgodnie przyjęta przez wszystkie kraje o największej emisji. Mimo że kraje zgodziły się co do globalnych potrzeb (głęboka redukcja emisji zapewniająca utrzymanie wzrostu temperatury w granicach +2°C), to wciąż nie uzgodniły, jak potrzeby te przełożyć na indywidualne zobowiązania poszczególnych państw. Nie wiadomo, czy w nowym poro-

zumieniu zostanie zachowana oryginalna architektura protokołu z Kioto. Niektóre kraje uprzemysłowione dążą, by fundamentalny dla protokołu system wiążących prawnie limitów emisji zastąpić znacznie mniej restrykcyjnymi „dobrowolnymi zobowiązaniami”. Oznacza to, iż prawdopodobne jest wyłonienie się układu nowych dobrowolnych działań dopasowanych do indywidualnych potrzeb i możliwości poszczególnych państw, które jednak nie zsumują się do limitów emisji zgodnych z celami konwencji.

Piłka wciąż w grze – niejednoznaczny wynik COP17 w Durbanie

Sesja COP17 w Durbanie odbywała się w trudnym momencie dla światowej polityki. Kryzys zadłużenia i problemy strefy euro sprawiły, że problematyka ochrony klimatu znalazła się na dalszym planie²⁰. Prowadzone w ciągu całego roku rozmowy przygotowawcze nie dawały większych nadziei na jakościowy przełom, bowiem delegacje dość sztywno trzymały się swych wyjściowych stanowisk. Dodatkowo, dalej idące oczekiwania studziły zapowiedzi Kanady, Rosji i Japonii, które oświadczyły, że nie zależy im na przedłużeniu protokołu z Kioto. Biorąc pod uwagę, że realna była perspektywa całkowitego załamania rozmów, ostateczny wynik COP17 można uznać za umiarkowany sukces. Szczyt w Durbanie zakończył się kompromisem. Rządy wszystkich krajów zobowiązały się podpisać prawnie wiążące porozumienie, które obejmować będzie zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się. Jednak ma ono obowiązywać dopiero od 2020 r., a jego szczegółowe postanowienia – w tym podstawowe elementy dotyczące przyszłych zobowiązań redukcyjnych nie zostały jeszcze uzgodnione (przewidziano, że stanie się to nie później niż do 2015 r.). Podjęto też decyzję o przedłużeniu protokołu z Kioto na drugi okres zobowiązań.

W Durbanie skuteczna okazała się taktyka negocjacyjna Unii Europejskiej, która znalazła sojuszników w państwach afrykańskich i małych krajach wyspiarskich. Unia jeszcze przed rozpoczęciem szczytu za najbardziej realistyczny cel negocjacyjny uznała wypracowanie jasnych wytycznych dotyczących uzgodnienia prawnie wiążącego traktatu, który obejmowałby największych emitentów CO₂ tak wśród krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się²¹. Od przyjęcia takich zasad działania uzależniała swoje popar-

²⁰ O spadku politycznej rangi negocjacji świadczy fakt, że w przeciwieństwie do szczytu kopenhaskiego, w którym wzięło udział kilkudziesięciu przywódców państw, w Durbanie delegacje kierowane były zazwyczaj przez ministrów środowiska.

²¹ Konkluzje Rady z dnia 10 października 2011 r. w sprawie przygotowań do 17. sesji konferencji stron (COP17) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w spra-

cie dla przedłużenia protokołu z Kioto na kolejny okres zobowiązań. Tym samym jasno zarysowane i powiązane ze sobą zostały dwa najważniejsze problemy negocjacyjne durbańskiej konferencji: przyszłość protokołu z Kioto i warunki dojścia do nowego porozumienia.

Przyszłość protokołu z Kioto

Podczas COP17 wielokrotnie podkreślano, że o wartości protokołu z Kioto stanowi fakt, że jest on jedynym prawnie wiążącym porozumieniem nakładającym zobowiązania redukcyjne. Bez uzgodnienia zasad jego przedłużenia na drugi okres zobowiązań, po 2012 r. żadne z państw nie miałyby jakichkolwiek zobowiązań do ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Za przedłużeniem protokołu opowiadały się przede wszystkim kraje rozwijające się, które nie mają zobowiązań redukcyjnych, ale korzystają z wsparcia krajów rozwiniętych na działania klimatyczne, np. dzięki wynikającemu z protokołu mechanizmowi czystego rozwoju, który zapewnia im środki finansowe i transfer nowoczesnych technologii niskoemisyjnych. Według krajów rozwijających się ustanowienie drugiego okresu rozliczeniowego to swego rodzaju test, na ile wiarygodna jest postawa krajów rozwiniętych. Unia Europejska, najważniejsza strona protokołu, 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 zobowiązań 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 maja 2012 r. kraje mają zgłosić planowane limity emisji CO₂ w drugim okresie zobowiązań, a decyzja w sprawie ich przyjęcia ma zostać podjęta na konferencji COP18 w Katarze w grudniu 2012 r. Biorąc pod uwagę, że UE, zgodnie ze swoją wewnętrzną polityką, i tak planuje redukcję emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r., to konferencja *de facto* nie przyniosła nowych istotnych zobowiązań redukcyjnych. Kanada, Japonia i Rosja nie wyraziły gotowości przystąpienia do drugiego okresu zobowiązań, a jedynie wdrażanie jednostronnych dobrowolnych deklaracji. Jeśli tak rzeczywiście się stanie, to po

wie zmian klimatu (UN FCCC), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st15/st15353.pl11.pdf> [dostęp: 10 stycznia 2012 r.].

2012 r. oprócz UE wiążące limity emisji będą miały tylko Australia, Białoruś, Kazachstan, Norwegia, Szwajcaria i Ukraina. Oznacza to, że 85% światowej emisji gazów cieplarnianych nie będzie podlegać żadnemu reżimowi redukcyjnemu²².

Nowe porozumienie klimatyczne

Stawianym przez UE warunkiem przystąpienia do drugiego okresu zobowiązań była zgoda innych stron na zawarcie do 2015 r. nowego globalnego porozumienia klimatycznego, w którym wszystkie państwa, także te, którym obecnie protokół nie narzuca żadnych zobowiązań, przyjmą cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych stosowne do swego potencjału. Przeciwno takiemu rozwiązaniu opowiadały się Chiny i Indie, które – odwołując się do argumentów o historycznej odpowiedzialności krajów uprzemysłowionych za dotychczasowe emisje i ich skutki – nie zgadzały się na przyjęcie prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych. Sceptycznie do możliwości zawarcia nowego porozumienia globalnego podchodziły też Stany Zjednoczone, które od dawna stoją na stanowisku, że nie przystąpią do żadnego traktatu, który nie nakłada wiążących prawnie zobowiązań na główne kraje rozwijające się. Impas został przerwany między innymi dzięki aktywnej postawie południowoafrykańskiej prezydencji oraz determinacji UE wspieranej mocno przez państwa najsłabiej rozwinięte i małe kraje wyspiarskie. Ostatecznie podjęto decyzję o powołaniu nowej ścieżki negocjacji dotyczących działań długookresowych (tzw. platforma z Durbanu). Uzgodniono, że nowy protokół lub inny prawnie wiążący instrument będzie wiązał wszystkie strony konwencji klimatycznej. Nowy dokument powinien zostać przedstawiony najpóźniej w roku 2015, tak by jego wdrożenie mogło nastąpić najpóźniej do 2020. Zdecydowano, że cele redukcyjne przyjęte w tym dokumencie będą odpowiednio ambitne i uwzględnią konkluzje piątego raportu IPCC, który zostanie opublikowany w 2014 r. Sformułowania zawarte w końcowym tekście porozumienia nie rozwiewają jednak wszystkich wątpliwości, czy kraje rozwijające się rzeczywiście będą skłonne zaakceptować reżim prawny zmuszający do redukcji emisji ani na jakich warunkach może to nastąpić²³.

Wielu obserwatorów zwraca uwagę, że choć COP17 przyniósł pewne pozytywne rozstrzygnięcia dotyczące przyszłości procesu negocjacyjnego, to nie doprowadził do nowych uzgodnień odpowiadających na realne i na-

²² A. Gradziuk, *Globalne negocjacje klimatyczne – najważniejsze rezultaty konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 113.

²³ *Ibidem*.

rastające problemy, takie jak rosnące emisje gazów cieplarnianych, nasilające się ekstrema pogodowe i zwiększające się społeczne i gospodarcze koszty zmian klimatu ponoszone przez grupy najbardziej na nie narażone. Najtrudniejsze sprawy, które pozostały do negocjacji, dotyczyć będą zapewne konieczności przyjęcia bardziej restrykcyjnych ograniczeń emisji oraz zapewnienia środków finansowych koniecznych dla prowadzenia aktywnej polityki klimatycznej przez kraje rozwijające się.

Zwiększenie celu redukcyjnego

Przedstawiane przez poszczególne kraje indywidualne deklaracje redukcji emisji gazów cieplarnianych sumują się do wartości znacznie niższej niż postulowany przez IPCC przedział 25–40% do 2020 r. poniżej poziomu z 1990 r. Co więcej, są one prezentowane w różny sposób (brak wspólnego roku bazowego, cele redukcyjne określone w sposób względny, np. przy użyciu wskaźnika emisja/PKB), co utrudnia sprowadzenie ich do wspólnego mianownika i porównywanie. Naukowcy ostrzegają, że dla ograniczenia wzrostu temperatury do 2°C konieczne jest wyraźne podniesienie celu redukcyjnego. Większość ekonomistów wskazuje, że najbardziej efektywnym kosztowo mechanizmem ograniczania emisji CO₂ w skali globalnej byłby ogólnosiwiatowy system handlu emisjami (*cap-and-trade*), co wymagałoby przyznania odpowiedniego limitu emisji każdemu państwu. Mimo to rządy państw rozwijających się sprzeciwiają się włączeniu ich krajów do takiego systemu. Ich zdaniem zasada „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności” zakłada, że kraje rozwinięte powinny wdrożyć środki redukujące emisje wcześniej niż kraje rozwijające się, a nałożenie tych samych mechanizmów na kraje rozwinięte i rozwijające się stanowiłoby naruszenie tej zasady.

Finansowanie

Zgodnie z art. 4.3 konwencji klimatycznej kraje rozwinięte podjęły zobowiązanie finansowania dodatkowych kosztów wynikających ze zmian klimatu w krajach rozwijających się w uzgodnionym zakresie. Koszty te mają obejmować adaptację do zmian klimatu oraz działania związane ze zmniejszeniem uzależnienia od paliw kopalnych i budową gospodarki niskoemisyjnej. Nie ma w pełni wiarygodnych szacunków, jakie wielkości mogą wchodzić w grę, nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi o potężne transfery finansowe, które swą skalą przekraczają całkowite dotychczasowe wydatki państw rozwiniętych w ramach tzw. oficjalnej pomocy rozwojowej. Według niektórych źródeł łączne wydatki na adaptację, ograniczanie emisji i przeciwdziałanie wylesieniu w krajach rozwijających się powinny sięgać 150–200

mld dolarów rocznie do 2020 r.²⁴. W tym świetle dotychczas przyjęte polityczne zobowiązania wyglądają na dosyć skromne. W 2009 r. w Kopenhadze uzgodniono, że kraje rozwinięte prześlą krajom rozwijającym się 30 mld dolarów na szybkie działania w latach 2010–2012. Następnie kwota wsparcia ma rosnąć tak, by finansowanie działań klimatycznych wzrosło do poziomu 100 mld dolarów rocznie po 2020 r. Środki te powinny pochodzić zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych. W Durbanie podjęto decyzje umożliwiające uruchomienie Funduszu Klimatycznego, ale nie określono, jak ma wyglądać ścieżka dojścia do pełnego finansowania, nie uzgodniono też konkretnych zobowiązań poszczególnych państw ani mechanizmów, które mogłyby posłużyć do mobilizacji tych funduszy. Ustalenia dotyczące sposobu finansowania i zarządzania Funduszem Klimatycznym będą stanowić jeden z najważniejszych elementów negocjacji klimatycznych w nadchodzących latach. Bez rozwiązania tej kwestii trudno oczekiwać zawarcia ostatecznego wiążącego długoterminowego porozumienia.

Podsumowanie – prognozy na przyszłość

Analizując ewolucję procesu negocjacji klimatycznych, warto zwrócić uwagę na fundamentalne zmiany, jakie w nim zaszły w ostatnich latach. Po pierwsze, kraje rozwijające się (a przynajmniej część z nich) z mało aktywnych obserwatorów rozmów stały się jednym z głównych rozgrywających. Żadne rozwiązanie, które nie będzie uwzględniało w zadowalający sposób interesu tej grupy państw, nie ma szansy na akceptację. Druga zmiana jest pochodną pierwszej. W przeważającej części negocjacje przestały dotyczyć zagadnień ekologicznych (jak chronić klimat planety), a w coraz większym zakresie koncentrują się na budowie nowej architektury gospodarczej i rozkładzie sił politycznych w ujęciu globalnym. Stało się to jaskrawo widoczne w Kopenhadze, kiedy porozumienie wypracowywane było pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a grupą państw rozwijających się, przy niemal całkowitej marginalizacji Rosji i Unii Europejskiej. Także w Durbanie punktem zwrotnym rozmów było uzyskanie zgody Chin, a następnie Indii na zapis, który stwarza nadzieję na włączenie krajów rozwijających się do systemu prawnie wiążących limitów emisji.

Kluczowe kwestie wzbudzające największe kontrowersje w procesie negocjacyjnym nie zmieniają się i dotyczą w istocie podziału odpowiedzialności za zmiany klimatu i zobowiązań z niej wynikających między krajami

²⁴ *Climate finance fundamentals*, Heinrich Boell Stiftung, brief 1, <http://www.boell.org/web/140-686.html> [dostęp: 10 stycznia 2012 r.].

rozwiniętymi a rozwijającymi się. W daleko idącym uproszczeniu można je sprowadzić do następujących pytań:

- ▶ jaki poziom redukcji swoich emisji zgodzą się zaakceptować kraje rozwinięte?
- ▶ na ile główne kraje rozwijające się (w tym Chiny, Indie, Brazylia) gotowe są ograniczyć wzrost swoich emisji?
- ▶ jak dużą pomoc finansową i technologiczną na działania służące ograniczaniu emisji i adaptacji do zmian klimatu w krajach rozwijających mogą zaproponować kraje rozwinięte?
- ▶ w jaki sposób ta pomoc będzie finansowana i kto będzie nią zarządzał?

Proces negocjacji pokazuje, że zobowiązania międzynarodowe są pochodną polityk krajowych głównych sił zaangażowanych w negocjacje, a nie odwrotnie. Żaden z największych graczy nie zgodzi się na traktat, który nałożyłby nań głębsze lub szybsze ograniczenia emisji niż te, które mieszczą się w zasadach ich wewnętrznej polityki energetycznej i gospodarczej. Umowy międzynarodowe nie są skutecznym instrumentem wymuszania zmian, dla których nie ma akceptacji na poziomie krajowym, czego dowodzi przykład Kanady opuszczającej właśnie protokół z Kioto czy Stanów Zjednoczonych, które nigdy tego porozumienia nie ratyfikowały. Tak więc głównym problemem nie jest niska efektywność międzynarodowego procesu negocjacji klimatycznych, ale brak politycznej determinacji w planowym ograniczaniu roli paliw kopalnych w światowej gospodarce. W większości krajów wpływ sektora paliwowo-energetycznego na politykę rządów jest zbyt silny, by mieć nadzieję na jakościowy przełom w niedalekiej przyszłości. Taka zmiana wymagałaby stworzenia masy krytycznej „zielonego” biznesu i nowych sił politycznych o profilu zbliżonym do europejskich partii zielonych, które mogłyby stanowić skuteczną przeciwwagę dla tradycyjnych grup interesów. Ponadto należy pamiętać, że osiągnięcie ambitnych celów redukcyjnych nie jest możliwe w krótkim czasie, nie tylko ze względu na brak woli politycznej, lecz również z uwagi na olbrzymie koszty inwestycyjne, których wymaga taka transformacja. Równie poważną barierą są także trudności z dostępem do odpowiednich technologii i infrastruktury oraz niewystarczające zdolności instytucjonalne potrzebne do zarządzania procesem budowy gospodarki niskoemisyjnej.

Negocjatorzy nowego porozumienia nie będą mieli łatwego zadania, gdyż nowy traktat, żeby był skuteczny, musi zostać zaakceptowany przez wszystkie najważniejsze strony: w tym Stany Zjednoczone, bez których globalne porozumienie nie ma racji bytu, oraz kraje rozwijające się, które

muszą przyjąć – inaczej niż w protokole z Kioto – jakąś formę ograniczenia rosnących emisji. Aby przyszłe negocjacje zakończyły się sukcesem, wszystkie uczestniczące w nich strony powinny zgodzić się, co do czterech podstawowych zasad.

- ▶ Fundamentem nowego porozumienia muszą być: równość w dostępie do atmosfery jako zasobu i wspólna odpowiedzialność za ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Wspólna odpowiedzialność nie oznacza, że wszystkie strony muszą podejmować takie same działania ograniczające emisje.
- ▶ W imię sprawiedliwości międzypokoleniowej konieczne jest zaprzestanie przerzucania kosztów przeciwdziałania zmianom klimatycznym na następne pokolenia.
- ▶ Zobowiązania redukcyjne powinny uwzględniać odpowiedzialność za dotychczasową emisję oraz muszą być dostosowane do zdolności do ponoszenia kosztów i możliwości podejmowania działań przez poszczególne strony konwencji.
- ▶ Prowadzone działania powinny służyć także zapewnieniu wystarczającego dostępu do energii, żywności, opieki zdrowotnej, wody i innych podstawowych potrzeb człowieka.

Jest jeszcze za wcześnie, by przesądzać o konkretnych zobowiązaniach poszczególnych stron, a nawet o strukturze nowego traktatu. Bez wątplenia konieczna będzie jakaś forma odejścia od coraz mniej przystającego do dzisiejszej rzeczywistości podziału świata na dwie grupy państw: rozwinięte i rozwijające się (a przynajmniej gruntowna modyfikacja składu tych grup). Być może model wypracowany na potrzeby protokołu z Kioto – tzn. zestaw indywidualnych celów redukcyjnych dla poszczególnych państw – da się zaadoptować również dla przyszłego porozumienia. Ale może okazać się to niemożliwe, bo w podejściu tym kryje się wiele ułomności, a konieczność radykalnego ograniczenia emisji będzie wymagać zupełnie nowych, kreatywnych rozwiązań. Wydaje się, że niezależnie od tego, jak ostatecznie zostaną podzielone zobowiązania redukcyjne, struktura nowego traktatu, jeśli miałby być on skuteczny w długim horyzoncie czasowym, musi uwzględniać kilka ważnych kwestii. Pierwsza to odpowiedzialność za dotychczasowe emisje. Druga to poziom emisji *per capita* jako baza do określania wysiłku redukcyjnego. Wreszcie ustalenie mechanizmu umożliwiającego włączenie krajów rozwijających się do systemu wiążących zobowiązań opartego na pomocy rozwojowej i transferze technologii. Nie można też zapominać, że uzgodnienie nowego traktatu – o ile w ogóle do niego dojdzie – stanowić będzie dopiero początek żmudnej drogi do dekarbonizacji światowej

gospodarki. Tymczasem *casus* Kanady jest trzeźwiącym ostrzeżeniem, że dotrzymanie umów nierzadko okazuje się sprawą znacznie trudniejszą niż samo ich wynegocjowanie.

Bibliografia

- Climate finance fundamentals*, Heinrich Boell Stiftung, brief 1, <http://www.boell.org/web/140-686.html>.
- A. Gradziuk, Z.M. Karaczun, E. Wyciszkiewicz, *Globalne negocjacje klimatyczne: interesy i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej*, PISM, Warszawa 2011.
- IPPC, *Fourth Assessment Report, Climate Change (AR4)*, 2007.
- L. Karski, *Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1.
- OECD, *The economics of climate change mitigation*, 2009.
- IEA, *World energy outlook 2011*, 2011.
- W. Sterk et al., *On the road again*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2011.
- Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, C.H. Beck, Warszawa 2010.