

Andrzej Kassenberg
Instytut na rzecz Ekorozwoju
członek
Koalicji Klimatycznej

COP 14 – podsumowanie, choć bez optymizmu

Konferencja Stron Konwencji Klimatycznej, która miała miejsce w grudniu 2007r. na Bali, zakończyła się nikłymi rezultatami. Oczekiwania wobec następnej konferencji, czyli COP 14 w Poznaniu w grudniu 2008r., były więc znaczne, szczególnie wobec konieczności¹ osiągnięcia nowego globalnego porozumienia nie później niż w roku 2009. Konferencja w Poznaniu miała na celu przygotowanie podstaw negocjacyjnych, umożliwiających kontynuację procesu rozpoczętego podczas COP 13 (tzw. Bali Road Map), a mającego zakończyć się uzyskaniem porozumienia w Kopenhadze w 2009r. Czy oczekiwania te zostały spełnione? Czy dwutygodniowe spotkanie w istotnym stopniu przybliżyło świat do globalnego porozumienia decydującego o przyszłości naszych dzieci i wnuków?

Podstawowym problemem o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania w przyszłości klimatu globalnego jest skala i moment rozpoczęcia procesu znaczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Bez jasno określonych, wynikających ze studiów naukowych celów redukcyjnych dla państw rozwiniętych, a także znaczącego spowolnienia wzrostu emisji, a w przyszłości także ograniczenia emisji w państwach rozwijających się, nie można formułować żadnych konstruktywnych strategii działania na rzecz ochrony klimatu. Od wielkości tych celów oraz przewidywanego czasu ich osiągnięcia zależą również inne elementy przyszłego porozumienia: potrzebna skala transferu technologii, wielkość funduszu adaptacyjnego, czy też stworzenie mechanizmu finansowego całego przedsięwzięcia. Mieszczą się tutaj również działania na rzecz włączenia kontroli zmian użytkowania terenów i roli lasów w ochronie klimatu. Przyjęte rozwiązania powinny równocześnie prowadzić do podniesienia standardu życia w najbiedniejszych rejonach świata z zachowaniem praw ludności tubylczej do tradycyjnych form życia. Niestety, takie myślenie nie obowiązuje w świecie negocjacji ONZ. Zamiast ustalić cel dalekosiężny, czyli co zamierzamy osiągnąć w roku 2050 i pośrednio w roku 2020 jako kontynuację Protokołu z Kioto, dyskusje i spory toczą się wokół zabezpieczenia interesów poszczególnych państw, a tak naprawdę interesów lobby mających decydujący wpływ na rządy tych państw, co przekłada się na utrzymanie władzy w tych krajach.

Negocjacje prowadzone były w ramach dwóch tzw. *grup ad hoc*. Pierwsza dotyczyła wspólnej wizji i potrzeby długofalowej współpracy (tzw. AWG-LCA), druga zaś zajmowała się ustaleniami, jak ma wyglądać kontynuacja Protokołu z Kioto (tzw. AWG-KP). Sam fakt istnienia dwóch grup, których prace się dublowały, pokazuje, na jakie trudności napotyka się przy uzyskaniu światowego porozumienia. Podział na dwie grupy wynika z faktu, że Stany Zjednoczone nie są stroną Protokołu z Kioto, a w związku z tym nie mogą brać udziału w pracach tej grupy (AWG-KP). Dlatego stworzono drugą grupę specjalnie dla jednego, choć ważnego, kraju, aby włączyć go w proces negocjacji.

Grupa zajmująca się wspólną wizją i potrzebami długofalowej współpracy dyskutowała zarówno o celu na rok 2050, jak i o zagadnieniach adaptacji, transferu

¹ Obecny okres, na który osiągnięto porozumienie w ramach Protokołu z Kioto, wygasa w 2012 roku. Mając na uwadze, że proces ratyfikowania porozumienia przez wymaganą liczbę krajów trwa dość długo (w przypadku Protokołu z Kioto trwało to 8 lat) uznano, że nowe światowe porozumienie osiągnąć trzeba nie później niż na trzy lata przed datą wygaśnięcia aktualnego porozumienia.

technologii i mechanizmów finansowych. Przy określaniu długoterminowego celu redukcyjnego wiele krajów, w tym Unia Europejska, kierowało się dokonaną przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) w czwartym raporcie analizą scenariusza ograniczenia wzrostu średniej globalnej temperatury do 2°C, co wymaga redukcji globalnych emisji do 2050r. o 50% w porównaniu do 1990r. Część państw deklarowała uznanie 50% redukcji do roku 2050, ale bez sprecyzowania roku bazowego. Podjęto także dyskusję o weryfikacji podziału na poszczególne grupy państw (aneksy) wraz z określonymi zobowiązaniami (np. propozycja włączenia do krajów rozwiniętych członków OECD, jak Meksyk i Korea Pd., spotkała się z ostrą reakcją ze strony krajów rozwijających się, które nie chcą żadnych zmian w podziale na grupy krajów). Rezultatem prac tej grupy jest jedynie tekst skompilowany przez jej przewodniczącego (opracowanie liczące ponad 1000 stron i zawierające 164 stanowiska oraz propozycje) i plan pracy na rok 2009. Wielu uczestników podkreślało, że adaptacja i przeciwdziałanie muszą być traktowane równoprawnie. Zaznaczano potrzebę znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w krajach rozwiniętych (przede wszystkim w samych tych krajach) i podkreślano, że działania ograniczające emisje w krajach rozwijających się muszą iść w parze ze zrównoważonym ich rozwojem.

Od grupy pracującej nad przyszłym porozumieniem, mającym wejść w życie po wygaśnięciu Protokołu z Kioto, oczekiwano zawężenia obszaru negocjacji dotyczących celu redukcyjnego na rok 2020 dla państw rozwiniętych (25-40% redukcji), czego jednak nie udało się osiągnąć. Jedynym rezultatem długich i niezbyt owocnych obrad było tak naprawdę ustalenie planu pracy na rok 2009. Nie uzgodniono, czy negocjacje rozpoczną się od z góry ustalonej wielkości całkowitej redukcji (czy to wyrażonej w procentach czy to w wielkości bezwzględnej) dla krajów rozwiniętych, która następnie rozdysponowana zostałaby na poszczególne państwa, czy też negocjować będzie się wielkości dla poszczególnych państw. Japonia pozostawała przy swojej propozycji, aby przyszłe porozumienie opierało się na limitach sektorowych z wykorzystaniem metody benchmarking. Jedynie UE i Norwegia określiły się co do przyszłych zobowiązań redukcyjnych na poziomie 30%, przy czym UE ma zamiar uzyskać jedynie 20% redukcji w ramach działań w krajach członkowskich, a dodatkowe 10% w wyniku mechanizmu CDM, czyli inwestując w krajach rozwijających się, co było przez te kraje kontestowane.

Wyraźnie niezadowolone z braku rzeczywistych postępów w negocjacjach kształtu przyszłego światowego porozumienia wyjechały z Poznania państwa rozwijające się, w szczególności małe państwa wyspiarskie, których przyszła egzystencja jest poważnie zagrożona możliwymi skutkami zmian klimatycznych. Dotyczy to nie tylko sfery materialnej, ale także tożsamości narodowej, kultury, tradycji czy wierzeń. Konieczność przeniesienia się do innego państwa to utrata korzeni. Władze Malediwów podjęły decyzje o przeznaczaniu części środków z rozwoju turystyki na specjalny fundusz, który ma służyć zakupowi terenów w Indiach lub na Cejlonie, aby w przyszłości mieszkańcy tego państwa mogli się tam przenieść. Kraje te w Poznaniu wystąpiły z najbardziej daleko idącą propozycją: zatrzymania wzrostu temperatury na poziomie 1,5°C (obecnie mówi się o 2°C), koncentracji gazów cieplarnianych na poziomie 350 ppm (obecnie mówi się o 450-550 ppm) i ograniczenia emisji przez państwa rozwinięte do roku 2020 o co najmniej 40% (obecnie mówi się 25-40%). Przedstawiciel Tuvalu w imieniu małych państw wyspiarskich nawoływał do określenia zakresu przyszłych negocjacji dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa rozwinięte. Apel ten pozostał jednak bez echa.

Mimo zapewnień, że kryzys finansowy nie ma związku z pozycjami przyjmowanymi w negocjacjach klimatycznych przez poszczególne państwa, wpływ kryzysu na negocjacje widać było wyraźnie w dość ostrożnych stanowiskach wyrażanych przede wszystkim przez państwa rozwinięte. Osłabła pozycja lidera negocjacji, jaką chce przyjmować Unia Europejska, co widać było zarówno w przyjęciu w osłabionej formie pakietu energetyczno-klimatycznego (który równoległe z końcem Konferencji dyskutowany był w Brukseli), jak i w braku konstruktywnych propozycji, które mogłyby posunąć negocjacje na przód. Organizacje ekologiczne zarzucają Unii, że była w rozmowach w Poznaniu zbyt pasywna: wyraźnie pokazało to wystąpienie przedstawiciela Francji w imieniu UE, nawołującego do globalnego i pełnego porozumienia światowego w Kopenhadze, który stwierdził, że UE jest gotowa do wejścia w okres pełnych negocjacji na ten temat. Stwierdzenie takie oznacza, że został stracony cały rok między Konferencją na Bali a Konferencją w Poznaniu. Za hamulcowych całego procesu negocjacyjnego uważa się kraje grupy Umbrella, zwłaszcza Kanadę, Australię i Japonię, a także Rosję². Stany Zjednoczone ze względu na okres przejściowy pomiędzy administracją Busha i administracją Obamy były na Konferencji w Poznaniu prawie nieobecne.

Nie potrafiono uzgodnić, jak ma być przygotowany II Przegląd Protokołu z Kioto, w związku z czym przyjęto konkluzję o braku konkluzji. Nic dodać nic ująć. Jedni chcieli zakończyć proces w Poznaniu, inni chcieli go kontynuować. Na ogólnikowy tekst proponowany przez UE nie chciały się zgodzić państwa rozwijające się, które były wyraźnie zniesmaczone całą dyskusją.

Wiele dyskusji wywołało zagadnienie dotyczące CDM i roli w nim GEF. Kraje rozwinięte były usatysfakcjonowane rolą GEF, natomiast kraje rozwijające się zarzucały tej organizacji powolność i nadmierną biurokrację przy realizowaniu poszczególnych projektów. Wyraźnie podkreślały też konieczność zmian w kierunku bezpośredniego udziału tych państw w zarządzaniu funduszami. Zwracano też uwagę na znaczną dysproporcję regionalną realizowanych projektów CDM: ok. 800 projektów zrealizowano w Chinach, ok. 400 w Brazylii, a tylko ok. 20 w całej Afryce. Po długich dyskusjach zapisano preferencje dla projektów CDM realizowanych w Afryce, krajach najbiedniejszych i małych rozwijających się krajach wyspiarskich. Ponadto toczono dyskusje na temat włączenia w mechanizm CDM projektów dotyczących CCS oraz zalesień i odnowień w lasach. Wobec braku zgody w tej kwestii uznano za celowe uzyskanie opinii ze strony Rady Wdrażającej CDM i dopiero na jej bazie podjęcie decyzji w przyszłości.

Obok kluczowego obszaru negocjacji toczyły się rozmowy dotyczące przede wszystkim uruchomienia Funduszu Adaptacyjnego oraz stworzenia podstaw do transferu technologii. W obu tych kwestiach osiągnięto pewne porozumienie. Rada Funduszu uzyska osobowość prawną. Poszczególne kraje kwalifikujące się do środków z Funduszu Adaptacyjnego wyznaczają krajowe agencje implementacyjne, te zaś po uzyskaniu certyfikatu z Banku Światowego będą mogły gromadzić projekty i przysyłać je do Rady celem ostatecznej decyzji o przyznaniu dofinansowania ze środków Funduszu. Rozwiązanie to zadowoliło kraje rozwijające się, które chciały mieć bezpośredni wpływ na wydatkowanie tych środków. Przyjęcie na Konferencji zasad funkcjonowania Funduszu Adaptacyjnego pozwoli na uruchomienie pomocy dla państw najbiedniejszych i najbardziej zagrożonych skutkami zmian klimatycznych, jak małe państwa wyspiarskie, już w 2009r. Niestety nie udało się zapewnić zwiększenia funduszy kierowanych na adaptacje. Obecnie środki, które są w dyspozycji

² Przedstawiciel tego kraju zaproponował, aby Rosja została przeniesiona z Aneksu I do grupy krajów poza Aneksem I, gdyż właściwie jest krajem rozwijającym się.

Funduszu Adaptacyjnego, pochodzą z 2% odpisów transakcji w ramach CDM oraz niewielkich dotacji poszczególnych państw. Jest to zdecydowanie za mało. Podjęte przez kraje rozwijające się próby rozszerzenia zasady 2% na inne mechanizmy Protokołu z Kioto, takie jak wspólne przedsięwzięcia (tzw. JI) i handel emisjami, nie zostały przyjęte ze względu na brak zgody np. ze strony krajów rozwiniętych, w tym UE. Kraje rozwinięte uważają, że kwestia finansowego wsparcia dla ww. Funduszu wymaga rozstrzygnięcia całościowego w ramach systemu pomocy finansowej dla krajów rozwijających na okres po roku 2012. Polska nie zgadza się jak do tej pory na tego typu dodatkowe obciążenie.

Przyjęcie Poznańskiego Strategicznego Programu Transferu Technologii przyczyni się do przyszłych postępów w działaniach na rzecz ochrony klimatu globalnego w wyniku powstawania i rozpowszechniania nowoczesnych technologii. Dotyczyć to ma przede wszystkim krajów rozwijających się, gdzie poziom cywilizacyjny jest bardzo niski i w których szybki rozwój gospodarczy jest niezbędny dla zapewnienia ich mieszkańcom godziwych warunków życia. Następnym krokiem jest opracowanie przez Global Environmental Facilities (GEF) wspólnie z państwami rozwijającymi się systemu wdrażania tego strategicznego programu, tak by niezwłocznie rozpocząć i usprawnić przygotowania projektów do akceptacji. Przyjęta w Poznaniu strategia ma pomóc w szybkim i efektywnym transferze technologii przyjaznych klimatowi. Na następnej Konferencji w Kopenhadze ma być podjęta decyzja co do poprawy w tym zakresie. GEF zamierza przeznaczyć 35 mln USD na realizację strategii.

W ramach REDD (Reducing Emissions from Deforestation in Developing) uzyskano dążano do stworzenia tekstu końcowego, możliwego do zaakceptowania przez wszystkie strony, czego wynikiem jest mały postęp w negocjacjach: włączenie w ten mechanizm w przyszłości zrównoważonego gospodarowania lasami, ich ochrona oraz rola pochłaniacza pełniona przez lasy.

W trakcie COP 14 nie udało się przyjąć żadnych konkretnych ustaleń określających kierunek negocjacji w kluczowych kwestiach w 2009r. Debata w Poznaniu pokazała, że poważnie należy obawiać się, że albo porozumienie w Kopenhadze będzie słabe, albo też jego osiągnięcie zostanie przesunięte na COP 16, co oznaczałoby, że świat wejdzie w rok 2013 bez żadnego protokołu zobowiązującego do redukcji emisji. Dla Polski i dla polskiej dyplomacji rok ten jest ważny, gdyż aż do pierwszego dnia Konferencji w Kopenhadze prof. Maciej Nowicki będzie Prezydentem COP i to na nim oraz Sekretariacie Konwencji spoczywać będzie przygotowanie podstaw przyszłego porozumienia. Konsekwencją tego, że w trakcie Konferencji w Poznaniu nie nastąpił przełom w negocjacjach, będzie konieczność prowadzenia bardzo intensywnych prac w pierwszej połowie 2009r. Tekst negocjacyjny musi być bowiem dostarczony stronom Konwencji na pół roku przed COP 15 i COP/MOP 5, czyli najpóźniej w czerwcu 2009r. Dotyczyć on powinien tzw. czterech bloków – redukcji emisji, adaptacji, transferu technologii i wsparcia finansowe. Czy wystarczy czasu i determinacji? Czy nie pozostawiono zbyt dużo do uzgodnienia na następnej konferencji?

W trakcie Konferencji pojawiła się na większą gotowość do współpracy pomiędzy krajami rozwijającymi się i rozwiniętymi. Niektóre kraje rozwijające się prowadziły rozmowy o konieczności ograniczenia własnych emisji i podejmowania zobowiązań w tym zakresie. Niektóre kraje rozwinięte także dawały do zrozumienia, że są gotowe do określenia celów redukcyjnych. Jednak konkretnych propozycji przed końcowymi negocjacjami w Kopenhadze nie chciano ujawniać, z nielicznymi wyjątkami. Następuje także dalsza radykalizacja

stanowiska G77 i Chin w stosunku do państw rozwiniętych, zwłaszcza w zakresie zwiększenia wsparcia finansowego.

W zakończeniu podkreślić należy wzorową organizację całej konferencji przez stronę polską, co uczestnicy podkreślali na każdym kroku. W Konferencji uczestniczyli reprezentanci ok. 190 państw wraz z przedstawicielami biznesu, różnorodnych organizacji pozarządowych, miast, parlamentów, ludności miejscowej i mediów, łącznie ponad ok. 10.000 osób. Jak oszacowano, ślad „węglowy” Konferencji wyniósł ok. 27 tys. ton CO_{2eq}, co zostanie zrekompensowane odpowiednią ilością jednostek redukcji, które rząd polski prześle na konto Funduszu Adaptacyjnego. Inicjatywa polskich organizacji ekologicznych, zgłoszona jeszcze na Bali w trakcie COP 13, spotkała się zatem z pozytywną reakcją ze strony władz i organizatorów Konferencji w Poznaniu.