

Lucyna Czechowska

Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

UNIJNA DYPLMACJA WOBEC ZMIAN KLIMATU

WAGA PROBLEMU

Problem zmian klimatycznych należy bez wątpienia do jednych z najpowszechniej rozpoznawanych globalnych zagrożeń XXI wieku. Jak alarmują niezależni badacze oraz działacze organizacji pozarządowych: „Jego możliwe konsekwencje obejmują znaczny wzrost temperatury, podniesienie poziomu mórz i oceanów, pustynnienie, zmiany w rozkładzie i wielkości opadów, migracje i wymieranie gatunków oraz wiele innych zjawisk, których nie jesteśmy w stanie dokładnie przewidzieć”¹. Nasilające się anomalie mają wpływ nie tylko na środowisko naturalne, ale także w coraz większym stopniu na gospodarkę oraz zdrowie i życie codzienne ludzi, szczególnie, że nie oszczędzają dziś regionów, które w przeszłości nie doświadczały tak ekstremalnych warunków pogodowych². Przyczyny tego stanu rzeczy według 97% światowych naukowców³ należy upatrywać w działalności człowieka, a ściślej mówiąc w wywołanym nią wzroście stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze (przede wszystkim dwutlenku węgla, ale także metanu, podtlenku azotu, gazów fluorowa-

¹ A. Kassenberg, M. Sobolewski, *Zmiany klimatu. Polityka i działania na rzecz ograniczania emisji gazów szklarniowych w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2002, s. 7.

² *Działania w dziedzinie klimatu. Jak dbać o klimat i środowisko*, Luksemburg 2014, s. 3, europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/climate_action_pl.pdf [dostęp: 23.05.2014].

³ *Ibidem*, s. 4.

nych⁴ itd.). CO₂ uwalniany jest w różnorodnych procesach przemysłowych, głównie w energetyce (spalanie węgla brunatnego i kamiennego, ropy naftowej, gazu ziemnego), a także w transporcie drogowym i lotniczym oraz przemyśle cementowym. Sytuację pogarsza także wycinanie lasów, zbiory upraw, osuszanie terenów podmokłych i przekształcanie terenów dzikich w tereny uprawne, co dotkliwie ogranicza możliwości przyrody do samodzielnego wchłaniania dwutlenku węgla. Z kolei antropogeniczne źródła metanu to hodowla zwierząt, uprawa roli (przede wszystkim ryżu) oraz utylizacja odpadów. „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”⁵. Choć udział poszczególnych państw w zaistnieniu i pogłębianiu problemu nie jest równy, praktycznie nie istnieją społeczeństwa, które w żaden sposób nie przyczyniają się do emisji gazów szklarniowych. Z pewnością też żadne państwo, ani żaden kontynent nie powinny ulegać złudzeniu wolności od konsekwencji tego procesu⁶. W książce *Dzielenie się światem* sytuację tę trafnie nazwano nagłą potrzebą przejścia z gospodarki pogranicza do gospodarki świata skończonego. „W gospodarce pogranicza człowiek zawsze dysponuje jeszcze innymi zasobami za następnym wzgórzem, jeszcze innymi drzewami do wycięcia, jeszcze innymi kopalniami do wydobywania, nowymi ziemiami do zurbanizowania, znajdującym się gdzie indziej świeżym powietrzem, wodą i krajobrazem, do którego może uciec – jeśli już nie w pobliżu, to w sąsiednim stanie lub na innym kontynencie”⁷. Tymczasem zasoby Ziemi nie są nieogran-

⁴ Stężenie podtlenku azotu oraz przemysłowych związków syntetycznych zawierających fluor jest odpowiedzialne za około 1% efektu cieplarnianego.

⁵ M. Sobolewski, *Perspektywy międzynarodowych negocjacji klimatycznych w świetle wyników konferencji COP17 w Durbanie*, „Studia BAS” 2012, nr 1 (29), s. 33.

⁶ Do najbardziej zagrożonych niekorzystnymi skutkami zmian klimatu należą kraje o niskim kapitale społecznym i niewielkich zdolnościach adaptacyjnych, w tym małe państwa wyspiarskie oraz afrykańskie kraje subsaharyjskie.

⁷ M. Carley, P. Spapens, *Dzielenie się światem – zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI wieku*, Białystok-Warszawa, 2000 za: Z. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski, *Polska wobec postanowień*

niczone, dlatego jako ludzkość musimy mądrze wykorzystać kurczące się możliwości wyboru, albo zmierzyć się z kolejnymi kryzysami ekologicznymi i społecznymi, z wyginięciem naszego gatunku włącznie. „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 roku, a następnie musi zostać ograniczona co najmniej o połowę do 2050 r. w porównaniu z poziomem z 1990 roku, a w drugiej połowie wieku energetyka powinna przestawić się na technologie bezemisyjne (atom, odnawialne źródła energii, CCS)”⁸. Choć z powyższą diagnozą sytuacji zgadzają się niemal wszyscy przywódcy współczesnych państw podobnej zgodności brakuje w przypadku wspólnego scenariusza działań, które powinny doprowadzić do złagodzenia zmian klimatu oraz dostosowania się do ich konsekwencji.

POLITYKA KLIMATYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ

Troska o środowisko i klimat należą do czołowych priorytetów Unii Europejskiej, lansującej zarówno na zewnątrz, jak i do wewnątrz tezę, iż ograniczenie emisji nie musi spowolnić wzrostu gospodarczego, a nawet poprzez stymulowanie innowacyjności w sektorze czystych technologii, energooszczędność i tworzenie nowych miejsc pracy, może go w dłuższej perspektywie zapewnić. Swoje działania motywuje również potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego poprzez uniezależnienie się od importu surowców energetycznych, a także zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska skutkującego obniżeniem kosztów opieki zdrowotnej. Biorąc pod uwagę szacunki, wedle których 1% światowego produktu krajowego brutto wydany współcześnie odpowiada 5–20% PKB, jakie będzie trzeba na te same działania przeznaczyć po kilkudziesięciu latach

konwencji klimatycznej czyli jak nasz kraj wypełnia postanowienia Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Protokołu z Kioto w perspektywie integracji europejskiej, Warszawa 2000, s. 7.

⁸ *Fourth Assessment Report, Climate Change 2007 (AR4)*, <http://www.ipcc.ch/graphics/syr/fig2-1.jpg> za: M. Sobolewski, op.cit., s. 37.

bezczywności, Unia Europejska realizuje kompleksowy program rozwoju gospodarki niskoemisyjnej⁹. „UE postawiła sobie wiążące cele w zakresie klimatu i energii, które zamierza zrealizować do 2020 r.: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w UE o co najmniej 20 proc. w porównaniu z poziomem z roku 1990¹⁰; zwiększenie o 20 proc. udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii w UE; zmniejszenie zużycia energii pierwotnej – dzięki racjonalnemu wykorzystaniu energii – o 20 proc. w porównaniu z przewidywanym poziomem”¹¹.

Środkiem do osiągnięcia powyższych celów jest w pierwszej kolejności, funkcjonujący od 2005 roku EU ETS – pierwszy¹² i największy na świecie rynek uprawnień do emisji CO². Mechanizm zaprojektowano w ten sposób, że poszczególnym typom przedsiębiorstw wysokoemisyjnych (np. elektrowniom) wyznaczono określony limit¹³ emisji. Jeśli zakład zamierza go przekroczyć może albo zainwestować w środki i technologie umożliwiające zmniejszenie poziomu emisji, albo kupić dodatkowe uprawnienia od tych, którzy zdołali swojego progu nie przekroczyć. W ten sposób poziom emisji jest obniżany tam, gdzie można to zrobić najtaniej. Prawodawstwo unijne określa także limity dla wewnątrzunijnego transportu lotniczego oraz producentów samochodów osobowych i dostawczych, zaś w odniesieniu do emisji nieobjętych systemem ETS członkowie UE podpisali porozumienie o przyjęciu wiążących celów krajowych na okres do 2020 roku. O powadze tego typu deklaracji świadczy

⁹ *Działania w dziedzinie klimatu. Jak dbać o...*, s. 5.

¹⁰ UE zobowiązała się także, że do 2050 roku ograniczy emisję o 80–95% w porównaniu do jej poziomu z 1990 roku.

¹¹ *Działania w dziedzinie klimatu*, http://europa.eu/pol/clim/index_pl.htm [dostęp: 14.03.2014].

¹² Doświadczenia UE w tym zakresie zainspirowały powstanie podobnych systemów w innych częściach świata m.in. w: Australii, Nowej Zelandii, Chinach, Japonii, Korei, Szwajcarii i niektórych regionach USA i Kanady. ETS UE poza państwami członkowskimi Unii objęte są także Islandia, Liechtenstein i Norwegia.

¹³ Na początku limit dotyczył darmowej emisji, z czasem jednak przedsiębiorstwa niektórych sektorów zostały zmuszone kupować część lub wszystkie swoje uprawnienia na aukcji.

fakt, iż rządy państw członkowskich przyjęły wniosek dotyczący przeznaczania co najmniej 20% budżetu w latach 2014–2020 na działania związane z klimatem oraz umieszczenia priorytetów tejże problematyki we wszystkich strategiach politycznych UE¹⁴. Przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym służy także program NER300, finansujący innowacyjne technologie produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz technologie wychwytywania i przechowywania emisji dwutlenku węgla z zakładów przemysłowych¹⁵. Unia Europejska już teraz stara się także złagodzić skutki globalnego ocieplenia m.in. poprzez budowanie wałów przeciwpowodziowych, prace nad odpornymi na suszę roślinami uprawnymi oraz propozycje zmian w przepisach prawa budowlanego uwzględniające warunki klimatyczne w przyszłości¹⁶. Co więcej, UE może się pochwalić pomocą udzielaną państwom trzecim, np. w programie redukcji emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów w krajach rozwijających się (REDD +). Powyższe plany i już dokonane osiągnięcia nie oznaczają, że w łonie samej Unii gospodarka niskoemisyjna posiada wyłącznie zwolenników. Ostre tarcia i konflikty interesów widoczne chociażby przy okazji przyjmowania pakietu klimatyczno-energetycznego w 2009 roku nie podważają jednakże ewidentnego przodownictwa UE w zakresie zapobiegania zmianom klimatu. Unia jest pierwszym na świecie regionem, który swoje ambitne cele wyraził w formie prawnie wiążących regulacji, co przyniosło oczekiwane efekty – od 1990 roku udało się jej ograniczyć poziom uwalniania gazów cieplarnianych o ponad 18% przy równoczesnym wzroście gospodarczym o 40%. Co więcej, raporty IPCC wskazują, że Europa była jedynym regionem świata, który w ostatnich dwudziestu latach nie odnotował wzrostu emisji¹⁷.

¹⁴ Nie bez znaczenia jest także fakt, że od 2010 roku za działania w dziedzinie klimatu odpowiada w KE osobny komisarz (obok osobnych komisarzy ds. środowiska i ds. energii).

¹⁵ *Działania w dziedzinie klimatu. Jak dbać...*, s. 11–13.

¹⁶ *Działania w dziedzinie klimatu...*

¹⁷ M. Sobolewski, op.cit., s. 34.

SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA WOBEC ZMIAN KLIMATU

Badania nad efektem globalnego ocieplenia rozpoczęły się już w połowie XIX wieku, zaś niepokojące ustalenia poszczególnych naukowców doprowadziły do globalnej dyskusji na ten temat przeszło sto lat później. W 1979 roku odbyła się Pierwsza Światowa Konferencja Klimatyczna, podczas której naukowcy wydali deklarację wzywającą rządy do przygotowania się na potencjalne zagrożenia klimatyczne. Wówczas również ustanawiano Światowy Program Klimatu, kierowany przez Światową Organizację Meteorologiczną (WMO), Program Narodów Zjednoczonych do spraw Ochrony Środowiska (UNEP) oraz Międzynarodową Radę Nauki (ICSU)¹⁸. Niecałą dekadę później (w roku 1988) powołany został Międzypaństwowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC)¹⁹, którego pierwszy raport o stanie klimatu globalnego²⁰ wywarł tak duży wpływ na światową opinię publiczną, iż w roku 1992 w Rio de Janeiro odbyła się Konferencja Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju popularnie zwana Szczytem Ziemi.

W jej wyniku podpisano *Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (UNFCCC), która przyjęła tryb pracy²¹, zasady oraz bardzo ogólnikowo określiła założenia międzynarodowej współpracy dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych²². Hołdując

¹⁸ *COP14 w pigułce. Czyli o co chodzi w Szczycie Klimatycznym ONZ w Poznaniu*, s. 30–31, http://www.wwf.pl/informacje/publikacje/klimat/cop14_w_pigulce.pdf [dostęp: 25.05.2014].

¹⁹ Zespół zajmuje się naukowymi analizami przyczyn zmian klimatu oraz opracowuje perspektywy na przyszłość. Ponieważ w jego pracach biorą udział badacze z różnych dziedzin reprezentujący poglądy dominującej części naukowców raporty IPCC uważane są za najbardziej miarodajne w tej dziedzinie.

²⁰ Raport, który ukazał się w roku 1990 zawierał informację, że w ciągu ostatniego wieku temperatura na Ziemi podniosła się o 0,5°C.

²¹ W tym rozstrzyganie sporów, wprowadzanie poprawek, przyjmowanie załączników i protokołów.

²² „Podstawowy cel konwencji został zdefiniowany jako: osiągnięcie stabilizacji stężenia w atmosferze gazów cieplarnianych na takim poziomie, który zapobie-

zasadzie „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”²³ dokument ustalił cele redukcyjne wyłącznie dla państw Aneksu I, czyli krajów uprzemysłowionych (w tym państw będących w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej) – miały one do roku 2000 ustabilizować emisję do poziomu z 1990 roku (czyli do czasu sprzed gwałtownej industrializacji), a także przy pomocy środków finansowych i transferu technologii udzielać wsparcia krajom rozwijającym się. Niemniej były to wymagania bardzo wstępne i pozbawione sankcji. Wśród innych zasad zawartych w konwencji wymienić należy: zasadę zrównoważonego rozwoju, solidarności międzygeneracyjnej, zapobiegania²⁴ oraz przezorności²⁵. Ramowa konwencja jest jednym z najważniejszych globalnych porozumień w zakresie ochrony środowiska, przystąpiło do niej ponad 190 państw, w tym wszystkie mocarstwa światowe i regionalne²⁶.

Pierwsze indywidualne i prawnie wiążące zobowiązania w dziedzinie emisji zawarł dopiero *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*²⁷ podpisany w 1997 roku (wszedł

gnie niebezpiecznym antropogenicznym oddziaływaniom na system klimatyczny. Nie sprecyzowano jednak, jaki poziom zmian klimatu można uznać za bezpieczny”. M. Sobolewski, op.cit. 40.

²³ „Strony powinny chronić system klimatyczny dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń ludzkości, opierając się na zasadach sprawiedliwości i zgodnie z ich wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami. Stosownie do tego Państwa–Strony rozwinięte powinny objąć przewodnictwo w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i negatywnym skutkom tych zmian”. *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.*, s. 1261–1262, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19960530238> [dostęp: 25.05.2014].

²⁴ Zasada zapobiegania głosi, że lepiej i taniej jest podjąć środki zapobiegawcze dla przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatu, aniżeli łagodzenia ich skutków (co także należy czynić).

²⁵ W myśl zasady przezorności działania ochronne należy podjąć nawet wówczas, gdy mechanizm zagrożenia środowiska nie jest w niezbity sposób udokumentowany. A. Kassenberg, M. Sobolewski, op.cit., s. 13.

²⁶ M. Sobolewski, op.cit., s. 39–40.

²⁷ *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r.*, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20052031684> [dostęp: 25.05.2014].

w życie w 2005 roku). „Przewiduje on, że kraje uprzemysłowione powinny ograniczyć emisję gazów cieplarnianych łącznie o około 5%²⁸ w latach 2008–2012 w stosunku do roku bazowego (1990)²⁹. Obowiązkiem ograniczania emisji nie zostały objęte kraje rozwijające się (w tym tak znaczące gospodarki jak np. Chiny, Indie, Korea Południowa, czy Meksyk)³⁰, państwa spoza Aneksu I zostały zobligowane wyłącznie do monitorowania swoich emisji. Na mocy protokołu zezwolono na projekty wspólnego wdrożenia (*joint implementation, JI*)³¹, wspólną realizację celów redukcyjnych przez państwa związane właściwym porozumieniem³², handel niewykorzystanym limitem tzn. jednostek przyznanej emisji (*assigned amount units, AAU*) oraz mechanizm czystego rozwoju (*clean development mechanism, CDM*)³³. Co więcej, najbogatsze państwa świata zostały zobligowane do wspierania studiów i projektów związanych z badaniem klimatu, zwłaszcza nad rozwojem alternatywnych źródeł pozyskiwania energii. Najczęściej przywoływanymi słabościami dokumentu jest ograniczenie zobowiązań do państw Aneksu I przez co „*Protokół z Kioto* jest

²⁸ Ich zobowiązania wahają się od – 8% (UE), poprzez stabilizację emisji (Rosja), aż po niewielki – 8–10% – wzrost (Australia, Islandia). M. Sobolewski, op.cit., s. 41.

²⁹ Państwa przechodzące do gospodarki rynkowej zostały uprzywilejowane w ten sposób, że mogły wybrać inny rok bazowy.

³⁰ Z. Karaczun, M. Sobolewski, *Negocjacje klimatyczne – konferencja COP 15 i porozumienie Copenhagen Accord*, [w:] „Analizy BAS”, nr 12 (37), 16 kwietnia 2010, s. 1, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Forka.sejm.gov.pl%2FWydBAS.nsf%2F0%2FE44EBEADBA56DDC5C12577070024211B%2F%24file%2FAnaliza_%2520BAS_2010_37.pdf&ei=IV-EU_wAu6e7AbW8IGoBw&usg=AFQjCNFz2tuPBp10n-64sGzrmwj4VbJMLHw&sig2=JdyzTAN3-Eywfp73wEOIQg&bvm=bv.67720277,d.ZGU [dostęp: 27.05.2014].

³¹ Dzięki temu mechanizmowi elastycznemu państwa wymienione w Aneksie I inwestujące w projekt innego państwa uprzemysłowionego skutkujący redukcją gazów cieplarnianych lub wzrostem pochłaniania dwutlenku węgla mogą zaliczyć obniżenie emisji poza swoimi granicami na własne konto.

³² Z takiej możliwości korzysta Unia Europejska.

³³ Mechanizm obejmuje inwestycje o charakterze ekologicznym państw rozwiniętych w uboższych krajach, których efekty mogą one dopisać do własnych wysiłków na rzecz obniżenia emisji CO².

przeciwny, sprzyja bowiem przenoszeniu energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji do krajów rozwijających się³⁴, a także brak jego ratyfikacji przez Kongres Stanów Zjednoczonych.

W założeniu protokół obowiązywać miał do 2012 roku, w związku z czym w dokumentach przyjętych w roku 2007 w trakcie konferencji na Bali ustalono, że jego przegląd zostanie zakończony w 2008 roku, zaś negocjacje nowego porozumienia – w ramach tzn. ścieżki długoterminowej współpracy (sięgającej roku 2050) rok później. Mimo wielkich nadziei pokładanych w konferencji w Kopenhadze, drugie z zamierzeń nie zostało jednak zrealizowane. COP15 nie tylko nie wypracowała nowego wiążącego protokołu, ale nawet nie była w stanie uzyskać dla swoich mało ambitnych³⁵ ustaleń zgody wszystkich stron³⁶ (jej dokument końcowy nie uzyskał więc mocy prawnej). Intensywne wysiłki negocjacyjne przyniosły połowiczny sukces w Durbanie w 2011 roku, kiedy zdecydowano o przedłużeniu mocy prawnej *Protokołu z Kioto* oraz kontynuowaniu do roku 2015 pertraktacji nowego traktatu klimatycznego³⁷, który powinien po roku 2020 być prawnie wiążący zarówno dla państw rozwiniętych, jak i rozwijających się. Prowadzone pertraktacje są jednak „procesem niezwykle skomplikowanym, ze względu na dużą liczbę zagadnień będących przedmiotem rozmów, niechęć wielu stron do podejmowania daleko idących zobowiązań, oraz ze względu na liczbę państw biorących udział w negocjacjach”³⁸. Sprzeczne interesy

³⁴ M. Sobolewski, op.cit., s. 42.

³⁵ Za największy sukces COP15 należy przyjąć konsensus, że wzrost temperatury nie może przewyższyć 2°C (w odróżnieniu od lat poprzednich zgodnie uznano zmiany klimatu za fakt naukowy, wymagający zdecydowanych działań). Przydatne okazało się też stworzenie przestrzeni dla niewiążących i dobrowolnych deklaracji redukcyjnych zarówno państw globalnej Północy, jak i globalnego Południa.

³⁶ Jego wypracowanie w bardzo wąskiej grupie państw spowodowało sprzeciw m.in. Sudanu, Wenezueli i Boliwii, które domagały się, aby dokument nie miał rangi decyzji Konferencji. Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 4.

³⁷ Charakterystykę całego okresu negocjacji klimatycznych oraz jego kamieni milowych można znaleźć na oficjalnej stronie internetowej *Konwencji: UNFCCC – 20 Years of Effort and Achievement. Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*, <http://unfccc.int/timeline/> [data dostępu: 26.05.2014].

³⁸ A. Gradziuk, Z. Karaczun, E. Wyciszkiewicz, *Wstęp*, [w:] *Globalne negocja-*

gospodarcze i rozbieżne priorytety rozwojowe jak dotychczas skutecznie blokują ostateczne porozumienie.

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wyznaczyła instytucje i procedury dalszego procesu negocjacyjnego, stawiając w jego centrum spotkania najwyższego organu UNFCCC – Konferencji Stron Konwencji (*Conference of the Parties, COP*)³⁹. Konferencje odbywają się corocznie jesienią i trwają zazwyczaj 11 dni⁴⁰. Ich organizatorem jest Sekretariat UNFCCC, zaś rolę gospodarza pełnią wybrane państwa-sygnatariusze konwencji⁴¹. W obradach bierze udział około 8 tysięcy uczestników, w tym ponad 190 delegacji rządowych oraz obserwatorzy z ramienia instytucji międzynarodowych, ekologicznych, biznesowych i badawczych, organizacji pozarządowych oraz mediów. „Skład przedstawicieli delegacji różni się w zależności od kraju. Zazwyczaj są to jednak przedstawiciele administracji rządowej (np. ministerstwa środowiska, gospodarki czy finansów), przedstawiciele nauki, organizacji pozarządowych itp.”⁴². Nierzadką praktyką jest także obecność przywódców politycznych najwyższego szczebla: prezydentów, premierów, wysokich przedstawicieli organizacji międzynarodowych, szczególnie podczas tzw. części wysokiego szczebla (*High-Level Segment*). W pierwszym etapie konferencji⁴³ delegaci pracują w grupach roboczych (których formuła jest

cje klimatyczne: interesy i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 6.

³⁹ Pierwsza Konferencja Stron Konwencji Klimatycznej (COP1) miała miejsce w Berlinie w roku 1995.

⁴⁰ *Meetings*, <http://unfccc.int/meetings/items/6240.php> [data dostępu: 19.05.2014].

⁴¹ Polska gościła COP już dwukrotnie, w Poznaniu w roku 2008 oraz w Warszawie w 2013 roku.

⁴² *COP14 w pigułce...*, s. 7–8.

⁴³ Wstępne teksty dokumentów w oparciu o zaprezentowane stanowiska stron opracowują wcześniej konferencje organów pomocniczych najczęściej odbywające się w Bonn, gdzie od 1996 roku mieści się Sekretariat UNFCCC. Każdą COP poprzedzają 2–4 tego typu spotkania. J. Michalak, U. Stefanowicz, *Kopenhaga – coraz bliżej do grudnia, wciąż daleko od porozumienia*, „Biuletyn Klimatyczny”, numer 20 III kwartał 2009, s. 2, <http://www.ine-isd.org.pl/lang/pl/page/biuletyny/id/19/> [data dostępu: 26.05.2014].

tożsama z aktualnymi ścieżkami negocjacyjnymi), w organach pomocniczych: ds. wdrażania (*Subsidiary Body for Implementation*, SBI) oraz ds. naukowych i technicznych (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*, SBSTA), a także różnego rodzaju grupach nieformalnych (np. wyłonionych na podstawie klucza geograficznego). Celem pierwszego tygodnia COP jest przygotowanie ram dokumentów na polityczną część spotkania. W dwudniowych obradach wysokiego szczebla biorą udział najważniejsi decydenci państw-sygnatariuszy, którzy po zaprezentowaniu stanowisk przyjmują końcowe porozumienie w drodze konsensusu. Głosowanie jest rozwiązaniem ostatecznym, jeśli jednak do niego dojdzie każde państwo rozporządza jednym głosem, który zostaje oddany w sposób jawny⁴⁴. W momencie wejścia w życie *Protokołu z Kioto* swoje funkcjonowanie rozpoczęły Spotkania Państw-Stron *Protokołu* (*Meetings of the Parties*, MOP). W praktyce oba mechanizmy są połączone w formule COP/CMP, czyli Konferencji Stron spotykającej się w charakterze Stron *Protokołu z Kioto*⁴⁵. Od ustanowienia tzn. *Mapy drogowej z Bali* (*Bali Road Map*) do 2012 roku „negocjacje odbywały się w dwóch ścieżkach: w ramach AWG-KP koncentrowały się na przyszłości *Protokołu z Kioto* i nowych zobowiązaniach stron Aneksu I, a w ramach AWG-LCA – na długookresowych działaniach klimatycznych i ewentualnych zobowiązaniach stron *Konwencji klimatycznej*⁴⁶. Dzięki utworzeniu jednej ścieżki negocjacji w ramach grupy ad hoc ds. platformy z Durbanu (ADP), negocjatorzy mogą się obecnie skupić na wypracowaniu jednego dokumentu, który ma obowiązywać wszystkich głównych emitentów⁴⁷. Dodatkowym usprawnieniem zapoczątkowanym w ramach tejże platformy jest urucho-

⁴⁴ Poza wyborami na stanowiska.

⁴⁵ Pierwsza Konferencja Stron służąca jako Spotkanie Stron *Protokołu z Kioto* (COP11/CMP1) odbyła się w roku 2005 w Montrealu.

⁴⁶ Poruszano w jej ramach kwestie związane z długoterminowymi celami redukcyjnym państw rozwiniętych i rozwijających się, sposoby finansowania projektów z Funduszu Klimatycznego, metody adaptacji do zmian klimatu, zasady sprawozdawczości i weryfikacji krajowych raportów emisji.

⁴⁷ A. Gradziuk, *Globalne negocjacje klimatyczne: trudna droga z Poznania do Warszawy*, „Biuletyn”, 8.11.2013, nr 118 (1094), s. 2, <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-118-1094> [dostęp: 25.04.2014].

mienie przez Sekretariat UNFCCC procedury międzysesyjnych konsultacji ze stronami konwencji, prowadzonych w formie wywoływania szczegółowych zagadnień, wobec których państwa lub grupy państw mogą składać swoje oficjalne stanowiska (*Submissions from Parties*)⁴⁸.

DYPLOMACJA UNII EUROPEJSKIEJ A ŚWIATOWE NEGOCJACJE KLIMATYCZNE

Powołując się na niezwykle dokonania własnej polityki na rzecz klimatu „w globalnych negocjacjach klimatycznych Unia Europejska otwarcie aspiruje do odgrywania przywódczej roli, opowiadając się za przyjęciem ambitnych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych”⁴⁹. UE jako organizacja międzynarodowa jest stroną zarówno *Ramowej konwencji*, jak i *Protokołu z Kioto*⁵⁰ i mimo, że nie dysponuje oddzielnym głosem⁵¹, jest autorem serii stanowisk negocjacyjnych oraz stara się formułować koalicje państw, dla wsparcia zawartych w nich postulatów. Biorąc pod uwagę aktualną rundę pertraktacji, zapoczątkowaną przez fiasko konferencji w Kopenhadze, można wyróżnić następujące kluczowe cele dyplomacji unijnej, będące osią polaryzacji stanowisk z pozostałymi stronami negocjacji:

- objęcie w jednym dokumencie wszystkich państw zobowiązaniami odzwierciedlającymi ich zakres odpowiedzialności za zmianę klimatu i możliwości działania;

⁴⁸ *Submission by Lithuania and the European Commission on behalf of the European Union and its member states. The scope, design and structure of the 2015 agreement*, 16.09.2013, s. 1, http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/documentation_en.htm [dostęp: 10.06.2014].

⁴⁹ A. Gradziuk, Z. Karaczun, E. Wyciszkievicz, op.cit., s. 5.

⁵⁰ A. Kassenberg, M. Sobolewski, op.cit., s. 9.

⁵¹ Artykuł 18 konwencji mówi, że: „Regionalne organizacje integracji gospodarczej w sprawach podlegających ich kompetencji będą rozporządzać prawem do głosowania z liczbą głosów równą liczbie państw członkowskich będących Stronami konwencji. Organizacja taka nie będzie wykorzystywać swego prawa do głosowania, jeśli którekolwiek z jej państw członkowskich wykorzysta swe prawo do głosowania i odwrotnie”. *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu...*, s. 1278.

- przyjęcie przez nowy traktat klimatyczny formy dokumentu wiążącego;
- przyjęcie ambitnego planu działań, pozwalającego ograniczyć globalne ocieplenie do poziomu maksymalnie 2°C w porównaniu z poziomem sprzed okresu przemysłowego⁵².

Poniższa tabela przedstawia najważniejsze osie sporów społeczności międzynarodowej w ramach opracowywania nowego traktatu klimatycznego. W dalszej części niniejszego rozdziału omówione zostaną poszczególne postulaty i towarzysząca im argumentacja.

TABELA 1 – GŁÓWNI ADWERSARZE I SOJUSZNICY KLUCZOWYCH CELÓW UNII EUROPEJSKIEJ W RAMACH ŚWIATOWYCH NEGOCJACJI KLIMATYCZNYCH PO ROKU 2009.

Sporna kwestia	Adwersarze UE	Sojusznicy UE
Jeden, wspólny dokument	<ul style="list-style-type: none"> – 50 krajów LDCs – Chiny i Indie – AOSIS, Brazylia – RPA, Maleszja, Argentyna, Tajlandia, Wenezuela – najuboższe kraje afrykańskie 	<ul style="list-style-type: none"> – Umbrella Group (Australia, Kanada, Rosja, Japonia, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Ukraina i Norwegia)
Dokument prawnie wiążący	<ul style="list-style-type: none"> – Chiny i Indie – USA*, Nowa Zelandia 	<ul style="list-style-type: none"> – najbardziej narażone na skutki zmian klimatu kraje rozwijające się – RPA – Australia – Białoruś, Kazachstan
	<ul style="list-style-type: none"> – Kanada – Japonia, Rosja 	
Ambitne cele redukcyjne	<ul style="list-style-type: none"> – USA, Kanada – Rosja – Nowa Zelandia – Australia 	<ul style="list-style-type: none"> – LDCs i AOSIS – Boliwia – G77+Chiny, ONZ – Norwegia, Japonia – Islandia, Monako, Lichtenstein, Szwajcaria, Ukraina – Meksyk, Chiny, Brazylia – Korea Południowa, Indonezja, RPA, Singapur i Chile

Źródło: opracowanie własne.

Spór odnośnie objęcia jednym traktatem zarówno państw uprzemysłowanych, jak i krajów rozwijających się należy do największych przeszkód w wynegocjowaniu nowego porozumienia klimatycznego. Państwa spoza Aneksu I wskazują, że to gwałtowna industrializacja Europy i Ame-

⁵² *Submission by Lithuania and the European Commission...*, s. 1.

ryki Północnej w XIX i XX wieku spowodowała tak katastrofalny wzrost stężenia CO² w atmosferze (do lat 70. XX odpowiadały one za 60% światowej emisji⁵³), którego skutki najdotkliwiej odczuwają ubogie kraje rozwijające się. Powołują się przy tym na umieszczoną w *Konwencji* zasadę „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”, która głosi, że za zmiany klimatyczne odpowiada cała ludzkość, niemniej poszczególne regiony różnią się zarówno swoim udziałem w przyspieszeniu globalnego ocieplenia, jak i możliwościami przeciwdziałania oraz adaptacji do jego negatywnych implikacji. „Unia Europejska popiera ten postulat, utrzymując jednak, że kraje rozwijające się powinny robić wszystko, co w ich mocy”⁵⁴. Stany Zjednoczone i wiele innych państw globalnej Północy opowiadają się za zdecydowanie za równomiernie rozłożoną odpowiedzialnością, szczególnie, że współcześnie najwięcej dwutlenku węgla uwalniają wschodzące gospodarki globalnego Południa (odznaczają się także najszybszym wzrostem tempa emisji), zaś Chiny zastąpiły USA⁵⁵ w roli lidera rankingu krajów o najwyższej emisji w wartościach bezwzględnych⁵⁶. Nadal jednak ich poziom per capita jest zdecydowanie niższy w państwach rozwijających się niż w państwach rozwiniętych. Te pierwsze usprawiedliwiają swoje emisje przede wszystkim potrzebą socjalno-ekonomicznego rozwoju⁵⁷ oraz skrócenia dystansu pomiędzy nimi, a państwami wyzyskującymi ich zasoby w okresie kolonializmu i postkolonializmu. W rezultacie około 50 najmniej rozwiniętych krajów świata (LDCs) oraz Chiny i Indie jeszcze do niedawna domagały się aby negocjacje były prowadzone w obu ścieżkach, a rozmowy w ramach AWG–KP były traktowane z równą

⁵³ Współcześnie przypisuje się im około 35%.

⁵⁴ A. Golec, *Negocjacje klimatyczne – gdzie jesteśmy ?*, „Biuletyn Klimatyczny”, I–III kwartał 2012, nr 29–31, s. 4.

⁵⁵ Organizacje ekologiczne wskazują dodatkowo na fakt, że duży udział w zwiększającej się chińskiej emisji ma przenoszenie do Chin produkcji wysoko-emisyjnych branż przemysłowych z państw rozwiniętych (które nadal czerpią z niej lwią część zysków).

⁵⁶ M. Sobolewski, op.cit., s. 35.

⁵⁷ Rozwój demograficzny, a także powiązane ze wzrostem gospodarczym zwiększenie zapotrzebowania na energię i transport powoduje wzrost ilości uwalnianych do atmosfery gazów szklarniowych.

uwagą jak w ramach AWG-LCP, podczas gdy UE oraz tzn. Umbrella Group⁵⁸ optowała za przeniesieniem całych negocjacji do ścieżki z Durbanu⁵⁹. Z kolei przedłużeniem *Protokołu z Kioto* w pierwotnej formule były zainteresowane państwa korzystające w jego ramach z finansowego wsparcia krajów uprzemysłowionych, w tym: małe kraje wyspiarskie (AOSIS), Chiny, Indie i Brazylia⁶⁰ oraz pozostałe szybko rozwijające się gospodarki Południa: RPA, Malezja, Argentyna, Tajlandia i Wenezuela, zdające sobie sprawę, że jako pierwsze z krajów rozwijających się poniosą koszty redukcji emisji⁶¹. Najbardziej radykalne stanowisko w kontekście historycznej sprawiedliwości zajęły najuboższe państwa afrykańskie, które podczas COP15 zagroziły, „że nie zaakceptują żadnego porozumienia, które nie będzie zawierało jasnych deklaracji o wielkości pomocy, jaką państwa Aneksu I udzielą krajom rozwijającym się (ta formuła negocjacyjna została określona lapidarnie frazą „no money – no deal”)”⁶². Nieasertywna taktyka negocjacyjna najbardziej narażonych na skutki globalnego ocieplenia państw (G77), wraz z odejściem krajów afrykańskich na kilka godzin od stołu obrad, uważana jest za jedną z przyczyn niepowodzenia kopenhaskiego spotkania⁶³, wbrew pozorom i w tej grupie znalazły się jednak wyjątki. Do niewiążącego *Porozumienia z Kopenhagi (Copenhagen Accord)* przystąpiło 45 państw Aneksu II, w tym te ze średnim, a nawet niskim

⁵⁸ Koalicja Australii, Kanady, Rosji, Japonii, Nowej Zelandii, Stanów Zjednoczonych, Ukrainy i Norwegii poparta przez Unię Europejską argumentowała, że większość założeń przyjętych przez AWG-LCA wypełniono, a niedokończone kwestie można pozostawić do rozwiązania ADP.

⁵⁹ A. Golec, op.cit., s. 4.

⁶⁰ A. Gradziuk, *Globalne negocjacje klimatyczne – najważniejsze rezultaty konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie*, „Biuletyn”, 15.12.2011, nr 113 (862), s. 1, <https://www.pism.pl/index/?id=97c8dd44858d3568fdf9537c4b8743b2> [dostęp: 25.04.2014].

⁶¹ A. Gradziuk, *Globalne negocjacje klimatyczne: trudna droga z Poznania do Warszawy...*, s. 1–2.

⁶² Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 3.

⁶³ Z. Karaczun, A. Kassenberg, *Od nadziei do frustracji, czyli Kopenhaga i co dalej*, [w:] „Biuletyn Klimatyczny”, IV kwartał 2009, nr 22, s. 3, <http://www.ine-isd.org.pl/lang/pl/page/biuletyny/id/19/> [dostęp: 26.05.2014].

wskaźnikiem rozwoju społecznego (HDI)⁶⁴, zadając kłam argumentacji niektórych krajów uprzemysłowionych, jakoby tylko one były skłonne ponosić ciężar dbania o globalny klimat. Osobnym aspektem tego sporu jest wyrażane zdecydowanie nie tylko przez kraje G77+Chiny⁶⁵, ale także Unię Europejską, Japonię, Kanadę, Australię, Rosję i Nową Zelandię żądanie objęcia zobowiązaniami Stanów Zjednoczonych⁶⁶.

Niezgoda większości państw rozwijających się na objęcie wiążącymi zobowiązaniami, w tym lansowany przez UE pomysł ogólnoswiatowego systemu handlu emisjami (*cap-and-trade*), jest silnie związana z omówioną wyżej zasadą „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”. Poczucie krzywdzącego podziału na globalną Północ dyktującą globalnemu Południu warunki koegzystencji praktycznie w każdej sferze współzależności budzi u rządzących państwami o wielowiekowym dziedzictwie w rodzaju Indii i Chin zdecydowany sprzeciw. Z przyczyn ideologicznych starają się one zablokować zrównanie praw i obowiązków państw rozwiniętych i rozwijających się, deklarując przy tym relatywnie ambitne dobrowolne programy redukcyjne. Z drugiej strony najbardziej narażone na skutki zmian klimatu kraje spoza Aneksu I opowiadają się za wiążącą postacią traktatu wykorzystując każdą szansę na zwiększenie prawdopodobieństwa podjęcia przez społeczność międzynarodową odpowiednich działań. Ustanowienie drugiego okresu rozliczeniowego *Protokołu z Kioto* wiele z nich traktowało jako swego rodzaju test, na ile wiarygodna jest postawa krajów rozwiniętych⁶⁷. Zróżnicowanie interesów i postaw państw rozwijających się przypieczętowało postawa Republiki Połu-

⁶⁴ W tym np.: Afganistan, Bhutan, Kamerun i Kongo. *Appendix II – Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties*, http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php [dostęp: 11.06.2014]; *Summary Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, 14.03.2013, s. 17–18, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/human-development-report-2013/> [dostęp: 11.06.2014].

⁶⁵ Z. Karaczun, A. Kassenberg, op.cit., s. 2.

⁶⁶ Z. Karaczun, *Konferencja Stron Konwencji Klimatycznej w Cancun. Sukces czy porażka?*, „Biuletyn Klimatyczny”, III i IV kwartał 2010, nr 25/26, s. 3; Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 2.

⁶⁷ M. Sobolewski, op.cit., s. 48.

dniowej Afryki, która pragnąc odgrywać rolę pomostu między Północą a Południem przyczyniła się podczas COP17 w Durbanie do zawarcia kompromisu⁶⁸. Z kolei stanowiska Kanady, Rosji, Japonii i Australii sprowadzić można do konkluzji, iż ich zgoda na przyjęcie kolejnych wiążących limitów emisji jest uwarunkowana objęciem nimi wszystkich kluczowych emitentów bez względu na ich przynależność do Aneksu I. Poczucie bezsensu wysiłków podjętych przez nie w ramach pierwszego okresu rozliczeniowego *Protokołu z Kioto*, które zostały praktycznie całkowicie zaprzepaszczone wobec braku redukcji po stronie państw, które nie zostały nim objęte spowodowało u nich zakwestionowanie całej ścieżki AWG-KP. Ostatecznie tylko Australia dołączyła do przedłużonego okresu obowiązywania protokołu⁶⁹. Warunkowo swoją zgodę na dalsze prawnie wiążące redukcje wyraziła także Unia Europejska, która „gotowa była na przyjęcie drugiego okresu redukcyjnego w razie zgody na zawarcie nowego porozumienia, które obejmowałoby wszystkie państwa i obowiązywało po 2020 roku”⁷⁰. Bardziej nieprzejednane stanowisko, usztywnione dodatkowo kryzysem gospodarczym, prezentowały tradycyjnie USA, oczekujące obwarowanych sankcjami zobowiązań wszystkich stron konwencji i w innym przypadku nieskłonne do narażania swojego wzrostu gospodarczego dla wspólnego dobra. Co ciekawe, w roku 2012 ze strony USA (i Nowej Zelandii) pojawiły się sygnały, iż nowy system powinien być „bardziej elastyczny oraz dynamiczny i nie narzucać sztywnych, prawnie wiążących zobowiązań”⁷¹, co większość państw rozwijających odczytało, jako próbę osłabienia porozumienia poprzez umożliwienie stronom ciągłej negocjacji celów redukcyjnych.

⁶⁸ To właśnie stanowisko RPA poparte, choć z mniejszym entuzjazmem, przez Brazylię, przekonało Chiny i Indie do zgody na prawnie obowiązującą formę nowego traktatu.

⁶⁹ *Klimat: projekt światowego porozumienia w sprawie zmiany klimatu w 2015 r.*, 26.03.2013, s. 1, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-277_pl.htm [dostęp: 10.06.2014].

⁷⁰ M. Sobolewski, op.cit., s. 48.

⁷¹ A. Golec, op.cit., s. 4.

O niechęci Stanów Zjednoczonych do nałożenia na rodzimą gospodarkę ambitnych zobowiązań redukcyjnych świadczy w pierwszej kolejności brak ratyfikacji *Protokołu z Kioto*, w drugiej zaś deklarowane obecnie cele dekarbonizacyjne. Wiosną 2014 roku USA oznajmiły, że „zamierzają zmniejszyć emisje dwutlenku węgla o 17% do 2020 r. w porównaniu do 2005. Dałoby to w rezultacie spadek o zaledwie 3,5% poniżej poziomu z 1990 r.”⁷². Taką samą formułę w ramach *Porozumienia z Kopenhagi* zaproponowała Kanada, która dodatkowo nie tylko nie przystąpiła do drugiego okresu obowiązywania *Protokołu z Kioto*, ale w ogóle z niego wystąpiła⁷³. Poza wiążącymi limitami emisji znajdują się współcześnie także Rosja, która przedstawiła wyłącznie krajowy program redukcji oraz Nowa Zelandia, która nie zdobyła się nawet na dobrowolną deklarację⁷⁴. Mało ambitnie prezentuje się także Australia, deklarująca od – 5% do – 15% lub do – 25% (w zależności od wyników międzynarodowych negocjacji) w stosunku do roku bazowego 2000. Zdecydowanie więcej oczekują od państw uprzemysłowionych rządy krajów rozwijających się. Dla przykładu „Boliwia uznała, że decyzje COP 16/CMP 6 zbyt mało wymagają od państw rozwiniętych i de facto stanowią przeszkodę do osiągnięcia globalnego porozumienia w sprawie klimatu”⁷⁵ w związku z czym po raz pierwszy w historii decyzja Konferencji została podjęta przy sprzeciwie jednego z państw-stron *Konwencji UNFCCC* i *Protokołu z Kioto*. Do daleko bardziej ambitnych postanowień wzywały także podczas COP w Kopenhadze małe państwa wyspiarskie, które postulowały, żeby wzrost tempe-

⁷² *Obama i UE – wspólnie na rzecz zmian klimatycznych*, 23.04.2014, <http://www.chronmyklimat.pl/wiadomosci/polityka-klimatyczna/obama-i-ue-wspolnie-na-rzecz-zmian-klimatycznych> [dostęp: 9.06.2014].

⁷³ Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 7.

⁷⁴ *Questions & Answers on EU ratification of the second commitment period of the Kyoto Protocol*, 6.11.2013, s. 4, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-956_en.htm [dostęp: 10.06.2014].

⁷⁵ D. Chojnacki, *Pozycja Polski jako kraju będącego w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej w rozumieniu konwencji klimatycznej oraz protokołu z Kioto*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 1, s. 121, <http://wydawnictwo-umk.pl/czasopisma/index.php/PPOS/article/view/PPOS.2011.005/1057> [dostęp: 25.04.2014].

ratury nie przekroczył 1,5°C⁷⁶, grupa G77+Chiny oczekujące od globalnej Północy redukcji o co najmniej – 40% oraz sam ONZ sugerujący obniżenie emisji od – 15% do – 49%⁷⁷. W ramach *Porozumienia z Kopenhagi* najbliższe powyższej idei były: Norwegia (od – 30% do – 40% w stosunku do roku 1990) i Japonia (–25% w stosunku do roku 1990), które zgodnie z analizą serwisu internetowego Climate Action Tracker są jedynymi państwami, których cele można uznać za „dostateczne”⁷⁸, przy czym należy dodać, że strona japońska nie przystąpiła do *Poprawki z Doha (Doha amendment to the Kyoto Protocol)* jej cele pozostają więc niewiążące. Relatywnie wysokie cele dekarbonizacyjne ogłosiły zarówno w roku 2010, jak i 2012 (na mocy decyzji COP16 wszystkie państwa uprzemysłowione miały przyjąć cele ambitniejsze niż w roku 1997⁷⁹) Islandia i Monako (–30% w stosunku do roku 1990), Lichtenstein i Szwajcaria (–20%/30% w stosunku do roku 1990) i Ukraina (–20% w stosunku do roku 1990). Sama Unii Europejska nie zdecydowała się na bardziej ambitny cel – 30% zostając przy – 20% zagwarantowanych już wcześniej w toku wewnętrznych pertraktacji. Na uwagę zasługuje fakt, iż drugi okres rozliczeniowy *Protokołu z Kioto* zyskał cztery nowe państw: Cypr i Maltę (objętych wspólnym celem dekarbonizacyjnym Unii Europejskiej), a także Białoruś (–8% w stosunku do roku 1990) i Kazachstan (–7% w stosunku do roku 1990, przy – 15% zadeklarowanych w *Porozumieniu z Kopenhagi*)⁸⁰. Ostatecznie, choć w latach 2013–2020 zobowiązaniami *Protokołu* jest związane jedno państwo (w sumie 38 stron) więcej niż w latach 2008–2012, obejmuje on tylko 14%⁸¹ światowej emisji CO². Ciężko oszacować poziom

⁷⁶ Z. Karaczun, A. Kassenberg, op.cit., s. 3–4.

⁷⁷ Ibidem, s. 3.

⁷⁸ Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 6.

⁷⁹ M. Sobolewski, op.cit., s. 45.

⁸⁰ *Doha amendment to the Kyoto Protocol*, s. 1–2, http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php [data dostępu: 12.06.2014]; *Appendix I – Quantified economy-wide emissions targets for 2020*, http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5264.php [dostęp: 12.06.2014].

⁸¹ *UN negotiations and other international fora*, http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/index_en.htm [dostęp: 25.04.2014].

ambicji w dążeniu do zapobieganiu zmianom klimatu u państw spoza Aneksu I. Z jednej strony najwięksi emitenci wpośród krajów globalnego Południa wkładają dużo wysiłku w unikanie prawnomiędzynarodowych zobowiązań, z drugiej „w Cancun to właśnie kraje rozwijające się: Meksyk, Chiny, Brazylia⁸² przedstawiły najbardziej ambitne programy odchodzenia od węgla”⁸³. Najlepszym przykładem ambiwalentnego stosunku do ochrony klimatu są Chiny, znane z podwojenia emisji w latach 2000–2011, co dało im status największego emitenta dwutlenku węgla w liczbach bezwzględnych, są jednocześnie największym na świecie inwestorem w energię odnawialną i oceniają, że do roku 2020 zmniejszą uwalnianie CO² o – 40–45% w stosunku do poziomu z 2005 roku⁸⁴. Namacalne porównanie zaangażowania poszczególnych państw utrudnia dodatkowo niejednorodna forma dobrowolnych deklaracji. Dla przykładu w styczniu 2010 roku Indie zapowiedziały redukcję o – 20–25% w odniesieniu do jej poziomu z roku 2005 (z zastrzeżeniem, że emisje z sektora rolnego zostaną wyłączone)⁸⁵, Brazylia określiła potencjał redukcyjny swoich szeroko zakrojonych projektów klimatycznych na – 36,1%–38,9% nie podając przy tym wprost roku bazowego⁸⁶, zaś Meksyk oszacował zmniejszenie całkowitych rocznych emisji o 51 mln ton CO² do roku 2012 oraz o – 30% do roku 2020 biorąc pod uwagę tzw. „scenariusz jak zwykle” („*business as usual scenario*”), pod warunkiem uzyskania odpowiedniego finansowego i technologicznego wsparcia od krajów rozwiniętych⁸⁷. Warto jednak zaznaczyć, że do *Porozumienia z Kopenhagi* przystąpiło aż

⁸² Prezydent Brazylii zapowiedział nawet pomoc dla krajów uboższych.

⁸³ Z. Karaczun, op.cit., s. 4.

⁸⁴ A także zwiększy udział niekopalnianych źródeł energii o 15% i zwiększy zalesienie o 40 mln ha o objętości 1,3 mld metrów sześciennych. *China. Letter including autonomous domestic mitigation actions*, http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php [dostęp: 12.06.2014].

⁸⁵ *India. Letter including India's domestic mitigation actions*, http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php [dostęp: 12.06.2014].

⁸⁶ *Brazil. Letter including nationally appropriate mitigation actions*, http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php [dostęp: 12.06.2014].

⁸⁷ *Mexico. National mitigation actions*, http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php [dostęp: 12.06.2014].

45 państw spoza Aneksu I, w tym obok wymienionych powyżej także znajdujące się w czołówce światowych emitentów: Korea Południowa, Indonezja, RPA, Singapur i Chile.

SKUTECZNOŚĆ UNIJNEJ DYPLOMACJI W RAMACH NEGOCJACJI KLIMATYCZNYCH

Stopień realizacji trzech wymienionych w poprzednim podrozdziale postulatów oraz górującej nad nimi intencji odgrywania roli lidera społeczności międzynarodowej w ustanawianiu wspólnych uregulowań na rzecz ochrony klimatu ocenić będzie można dopiero po COP21, która odbędzie się w 2015 roku w Paryżu. Dotychczasowe taktyki i towarzyszące im osiągnięcia unijnej dyplomacji najlepiej ukazują COP15 (Kopenhaga, 2009) i COP17 (Durban, 2011).

Pierwsza z nich jest powszechnie uważana za spektakularną porażkę Unii Europejskiej. Grzechem pierworodnym gospodarzy spotkania „było uznanie, że świat jest nadal unilateralny i wystarczy zapewnienie, że do porozumienia włączą się Stany Zjednoczone, by wszystkie inne problemy zostały rozwiązane. Stąd niefortunne przedstawienie na początku obrad tekstu porozumienia⁸⁸, który powstawał w wąskim gronie zainteresowanych i nie był wcześniej prezentowany wszystkim stronom negocjacji. Podważyło to zaufanie do Duńczyków⁸⁹ oraz całej Unii Europejskiej najuboższych krajów rozwijających się, które nie poparły strony unijnej nawet wówczas, gdy ich postulaty były ze sobą zbieżne. Zaniedbując pertraktacje z krajami globalnego Południa, szczególnie z wyróżniającymi się na ich tle wschodzącymi gospodarkami, politycy unijni źle oszacowali także lidera globalnej Północy – prezydent Barack Obama⁹⁰ do wąskiego grona auto-

⁸⁸ Co więcej, tzn. skonsolidowany tekst negocjacyjny liczył ponad 170 stron i ponad 2000 fragmentów zapisanych w nawiasach (czyli tych, co do których istnieją propozycje wariantowe wymagające uzgodnień), co zdecydowanie nie ułatwiło procedowania. Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 3.

⁸⁹ Z. Karaczun, A. Kassenberg, op.cit., s. 4.

⁹⁰ Pogrążone w kryzysie gospodarczym Stany Zjednoczone przełożyły cele wewnętrzne nad międzynarodowe i zamiast strategicznego aliansu z UE wybrały taktyczne zbliżenie z Chinami. E. Wyciszkievicz, *Dylematy dyplomacji klimatycznej Unii Euro-*

rów *Porozumienia z Kopenhagi* (którymi byli przywódcy Brazylii, Chin, Indii, RPA i USA), nie zaprosił ani przedstawiciela UE⁹¹ ani żadnego państwa członkowskiego⁹². „Konferencja kopenhaska dowiodła, że negocjacyjna strategia UE opierająca się na przyciąganiu innych krajów mocą „dobrego przykładu” nie przyniosła spodziewanych efektów”⁹³. Paradoksalnie okazała się wręcz przeciwnie skuteczna, UE uznano bowiem za stronę, która i bez ustępstw pozostałych uczestników zrealizuje postawione przed nią cele. Zakładając, że przywództwo jest zdolnością do wpływania na zachowania innych przy pomocy kombinacji zachęt i sankcji, należy uznać, że unijne zachęty okazały się podczas COP15 za mało atrakcyjne, a sankcje za mało skuteczne. Przede wszystkim jednak nie odzwierciedlały woli i możliwości poszczególnych państw. Błędem popełnionym w przededniu konferencji kopenhaskiej było m.in. to, że gdy „Chiny w zasadzie sprostają europejskim oczekiwaniom przez złożenie deklaracji redukcyjnych, UE oficjalnie wyraziła zadowolenie, ale w toku rozmów naciskała na więcej. Unia nie doceniła, że o wyborach USA, Chin, Indii czy Brazylii będą decydować uwarunkowania i preferencje wewnętrzne”⁹⁴, które uniemożliwiają ochronę klimatu za cenę wyrządzenia szkód rodzimej gospodarce. Do spektakularnej klęski unijnych oczekiwań przyczyniła się także nadzwyczajna ranga spotkania, na którym w miejsce negocjatorów pertraktacje prowadziły głowy państw i rządów. Jasno dowodzi to, że kwestie ekologiczne przestały być celem samym w sobie, a pojmowane są obecnie jako funkcja nowego układu sił

pejskiej. Między ochroną klimatu a dążeniem do przywództwa, [w:] Globalne negocjacje klimatyczne: interesy i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 20.

⁹¹ Rozmowy rozpoczęto w gronie 29 państw: „USA, UE (reprezentowane przez Szwecję z racji jej prezydencji), Chiny, Indie, Brazylię, Południową Afrykę, Wielką Brytanię, Francję, Niemcy, Danię, Australię, Kanadę, Japonię, Rosję, Grenadę (z ramienia grupy małych państw wyspiarskich), Etiopię (reprezentująca kraje Unii Afrykańskiej), Lesoto (reprezentujące grupę najsłabiej rozwiniętych krajów świata), Papuę Nową Gwineę (reprezentującą Koalicję Państw Lasów Deszczowych), Arabię Saudyjską (w imieniu państw należących do OPEC), Sudan (w imieniu G77), Algierię, Bangladesz, Kolumbię, Gabon, Indonezję, Malediwy, Koreę Płd. i Meksyk”. Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 4.

⁹² Z. Karaczun, A. Kassenberg, op.cit., s. 4.

⁹³ Z. Karaczun, M. Sobolewski, op.cit., s. 7.

⁹⁴ E. Wyciszkievicz, op.cit., s. 21.

w systemie światowym, w którym Chiny ogrywają rolę równą Stanom Zjednoczonym, a pozycja Rosji słabnie na rzecz pozostałych państw BASIC⁹⁵. Dotkliwie dla prestiżu fiasko COP15 nie powinno przysłonić pewnych sukcesów, jakie w tym okresie odniosła jednak unijna dyplomacja. Dzięki swojej pryncypialności oraz nieustannym naciskom przygotowała grunt pod zmianę wielu stanowisk, jej propozycje były katalizatorem dla inicjatyw wielu innych stron, zaś same kwestie klimatyczne są powszechnie rozpoznawane jako priorytetowe wyzwanie współczesnego świata.

„Po dyplomatycznej porażce podczas COP15 w Kopenhadze Unia Europejska uelastyczyła stanowisko negocjacyjne, w większym stopniu uwzględniając wolę i możliwości redukcyjne innych stron”⁹⁶. Co więcej, udało jej się zniwelować potencjał destruktywny G77, wyodrębniając z tej grupy najbardziej zaawansowane gospodarki rozwijające się i pozyskując przychylność pozostałych. „Osiągnięcie porozumienia w Durbanie możliwe było dzięki aktywnej współpracy Unii Europejskiej z krajami wyspiarskimi (tzw. grupa AOSIS) i najsłabiej rozwiniętymi (tzw. grupa LDCs), dzięki której udało się przekonać Chiny, Indie i Brazylię”⁹⁷. Nie do przecenienia było także pozyskanie przychylności gospodarza konferencji – Republiki Południowej Afryki, która zdobyła dla unijnego pomysłu zaufanie pozostałych członków BASIC. Przemodelowanie unijnej strategii negocjacyjnej, która po pierwsze zaczęła uwzględniać większą ilość kluczowych graczy (w tym rekrutujących się z globalnego Południa), a po drugie starała się budować koalicję wokół zbieżności priorytetów (nie zaś podług tradycyjnych przyjaźni czy wspólnoty demokratycznych wartości) przyniosło przełamanie bardzo niebezpiecznego impasu. Dobrym posunięciem okazała się także warunkowość własnego stanowiska negocjacyjnego – już na wstępie zapowiedziano, że ceną za przystąpienie UE do drugiego okresu zobowiązań *Protokołu z Kioto* jest sformułowanie jasnych wytycznych odnośnie uzgodnienia prawnie wiążącego traktatu obejmującego największych emitentów bez względu na to czy należą do

⁹⁵ Brazylia, RPA, Indie, Chiny.

⁹⁶ A. Gradziuk, Z. Karaczun. E. Wyciszkievicz, op.cit., s. 5.

⁹⁷ A. Golec, op.cit., s. 5.

globalnej Północy czy Południa⁹⁸. Biorąc pod uwagę realną możliwość załamania rozmów kompromis wypracowany podczas COP17 można określić mianem umiarkowanego sukcesu unijnej dyplomacji.

Jak donosi Sekretariat UNFCCC COP19 w Warszawie rozwiązała szereg kwestii przybliżając społeczność międzynarodową do zapowiedzianego w Durbanie punktu docelowego. Aby brak czasu na dyskusję nie był powodem zerwania rozmów, wstępny projekt porozumienia oraz indywidualne cele redukcyjne (wyrażone w czytelnej formie) mają być gotowe już w 2014 roku. Co więcej, ustalono, że strony już teraz zaczną przygotowania do wdrożenia swoich zobowiązań oraz dołożą starań, aby zniwelować tzn. ambicjonalną lukę pomiędzy momentem wynegocjowania oraz wejścia w życie nowego traktatu. Wśród *Warszawskich Rezultatów (Warsaw Outcomes)* wymienił należy także ustalenia w dziedzinie: wsparcia osób dotkniętych skutkami zmian klimatycznych, finansowania wysiłków krajów rozwijających się, ograniczenia emisji spowodowanych wylesieniem, mierzenia osiągnięć redukcyjnych, a także wsparcia technologicznego i adaptacji⁹⁹. Choć sukces COP21 w Paryżu nie jest jeszcze przesądzony zadanie unijnej dyplomacji jest zdecydowanie bliższe realizacji niż w roku 2009.

WNIOSKI

Jak zauważa Mirosław Sobolewski dotychczasowy proces negocjacyjny pokazuje, że zobowiązania międzynarodowe są pochodną polityk krajowych, a nie odwrotnie. Innymi słowy problemem negocjacji nie jest niska efektywność przyjętych procedur, a brak politycznej woli najważniejszych aktorów, związanych silnym wpływem sektora paliwowo-energetycznego oraz zróżnicowanymi priorytetami rozwojowymi. Jak konstatuje Urszula Stefanowicz: „Argumentu „mamy prawo się rozwijać” używają wszystkie państwa niezależnie od poziomu i tempa rozwoju”¹⁰⁰. Nie bez znaczenia

⁹⁸ M. Sobolewski, op.cit., s. 47–48.

⁹⁹ *Warsaw Outcomes*, http://unfccc.int/key_steps/warsaw_outcomes/items/8006.php [dostęp: 13.08.2014].

¹⁰⁰ U. Stefanowicz, *Rozmowy ostatniej szansy?*, „Biuletyn Klimatyczny”, I–III kwartał 2012, nr 29–31, s. 8.

są także horrendalne koszty inwestycyjne związane z przejściem do niskoemisyjnej gospodarki, a także trudności z dostępem do technologii i infrastruktury oraz ogólnymi zdolnościami instytucjonalnymi¹⁰¹. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że sesje UNFCCC nie są jedynym, a nawet najważniejszym miejscem, gdzie podejmowane są kluczowe decyzje i uzgadniane stanowiska. Negocjacje klimatyczne już od kilku lat wychodzą poza ramy procesu *Konwencji*, a ustalenia dotyczące przyszłego porozumienia są przedmiotem debat podczas spotkań wysokiego szczebla: G20, G8 czy MEF (Main Economies Forum)¹⁰². W związku z tym głównym polem aktywności unijnej dyplomacji powinny być relacje dwustronne, zaś ich trzonem wspólne programy klimatyczne, dostosowane do indywidualnych potrzeb i uwarunkowań poszczególnych partnerów. Podejmując zabezpieczenia na rzecz ochrony europejskiej konkurencyjności, w tym przewagi technologicznej, Unia powinna dzielić się swoim *know-how* w dziedzinie ochrony klimatu i tworzyć oddolną masę krytyczną dla niskoemisyjnej gospodarki zarówno w krajach uprzemysłowionych, jak i rozwijających się. Dodatkowym zaletą wspólnych projektów wprowadzających autentyczne rozwiązania w życie, będzie niewątpliwie okazja do konwergencji stanowisk negocjacyjnych. Jak dotąd stosowne platformy współpracy w tej tematyce funkcjonują pomiędzy Unią Europejską a Chinami¹⁰³, Brazylią¹⁰⁴, Japonią¹⁰⁵

¹⁰¹ M. Sobolewski, op.cit., s. 52.

¹⁰² J. Michałak, U. Stefanowicz, *Kopenhaga – coraz bliżej do grudnia, wciąż daleko od porozumienia*, [w:] „Biuletyn Klimatyczny”, III kwartał 2009, nr 20, s. 2–3, <http://www.ine-isd.org.pl/lang/pl/page/biuletyny/id/19/> [dostęp: 26.05.2014].

¹⁰³ Utworzone Od 2005 roku partnerstwo jest realizowane głównie poprzez dwustronny mechanizm konsultacji (przynajmniej raz w roku) oraz bezpośrednią współpracę między grupą unijnych doradców środowiska a właściwymi chińskimi ministerstwami. *Climate Change Partnership*, <http://strategicpartnerships.eu/dialogues/eu-china-climate-change-partnership/> [dostęp: 12.08.2014].

¹⁰⁴ Od 2011 stanowi on osobną od kwestii środowiska, energii i zrównoważonego rozwoju platformę współpracy sektorowej, spotykającą się raz w roku. *Climate Change Dialogue*, <http://strategicpartnerships.eu/dialogues/eu-brazil-climate-change-dialogue/> [dostęp: 12.08.2014].

¹⁰⁵ W formule spotkań wyższych urzędników w kwestii zmian klimatu (*Senior Officials Level Meeting on Climate Change*). *EU–Japan*, <http://strategicpartnerships.eu/pays/eu-japan/> [dostęp: 12.08.2014].

oraz Meksykiem¹⁰⁶. W latach 2006–2008 funkcjonował także wysoki dialog w sprawie zmian klimatu, czystej energii i zrównoważonego rozwoju pomiędzy UE a USA, później jednak formuła została zawieszona (odbywają się jednak regularne spotkania grup roboczych Rady Energii oraz Komisji technicznej ds. programów efektywnego znakowania energii)¹⁰⁷. W podobnych formułach (poświęconych energii lub/i środowisku) odbywa się także współpraca z Indiami, Kanadą, a także RPA¹⁰⁸ i Rosją¹⁰⁹, przy czym w przypadku dwóch ostatnich ich kompetencje obejmują także wyraźnie kwestie klimatyczne. Obok tradycyjnych unijnych sojuszników w międzynarodowym procesie negocjacyjnym w rodzaju Australii i Japonii autorzy publikacji *Mapping EU Strategic Partnerships* wskazują, że zbieżne priorytety stanowią potencjał do współpracy na polu kreowania międzynarodowego reżimu ochrony klimatu także pomiędzy Unią Europejską a Koreą Południową¹¹⁰ oraz Meksykiem¹¹¹. Choć zmiany klimatyczne pozostają w centrum zainteresowania partnerstwa unijno-hinduskiego oraz unijno-brazylijskiego w obu wypadkach wspólny mianownik jest jeszcze niewielki. Konferencje z ostatnich lat pokazują, że dowartościowanie państw BASIC należnym im miejscem w światowym układzie sił może skłonić je także

¹⁰⁶ Zapoczątkowane na podstawie *Wspólnego planu wykonawczego Partnerstwa Strategicznego UE-Meksyk*, odbywa się wraz ze spotkaniami w kwestii środowiska, raz do roku. *High Level Dialogue on Climate Change*, <http://strategicpartnerships.eu/dialogues/eu-mexico-high-level-dialogue-on-climate-change/> [dostęp: 12.08.2014].

¹⁰⁷ *EU-United States*, <http://strategicpartnerships.eu/pays/eu-united-states/> [dostęp: 12.08.2014].

¹⁰⁸ *Forum on Environment & Sustainable Development (FESD)*, <http://strategicpartnerships.eu/dialogues/eu-south-africa-forum-on-environment-sustainable-development-fesd/> [dostęp: 12.08.2014].

¹⁰⁹ Platforma poświęcona środowisku od 2006 roku spotyka się raz lub dwa razy w roku. *Environmental Dialogue*, <http://strategicpartnerships.eu/dialogues/eu-russia-environmental-dialogue/> [dostęp: 12.08.2014].

¹¹⁰ *Mapping EU Strategic Partnerships*, red. G. Grevi, G. Khandekar, s. 40–41, <http://www.frider.org/publication/956/mapping-eu-strategic-partnerships> [dostęp: 12.08.2014].

¹¹¹ Który jest nie tylko zadeklarowanym orędownikiem multilateralizmu, ale także reprezentuje w kwestiach klimatycznych stanowisko zdecydowanie bliższe UE niż państwom BRICS (państwa BASIC plus Rosja), w tym Brazylii. Ibidem, s. 29.

do wzięcia na siebie wiążącej się z nim odpowiedzialności. Dużym atutem byłoby również przekonanie do europejskiego sposobu myślenia o klimacie Stanów Zjednoczonych oraz Kanady. Dla realizacji trzech wymienionych wcześniej celów oraz odzyskania pozycji lidera międzynarodowych negocjacji unijna dyplomacja może także paradoksalnie wykorzystać swoją heterogeniczność. Każdy sukces w budowaniu niskoemisyjnej gospodarek państw członkowskich, które dotąd pozyskiwały swoją energię z paliw kopalnianych, przy jednoczesnym wzroście gospodarczym będzie dowodem na to, że ochrona klimatu nie musi iść w sprzeczności z rozwojem.

Artykuł ukończono 14.08.2014 roku.