

Decyzje COP24 i wyzwania na rok 2019

Techniczny charakter, szeroki zakres tematyczny i duża liczba szczegółowych decyzji – wszystko to sprawia, że COP24 w Katowicach niełatwo podsumować i ocenić. Dla wielu doświadczonych negocjatorów był to szczyt niemal równie przełomowy, jak ten w Paryżu, bo przyjęto na nim zasady wprowadzające Porozumienie Paryskie w życie.

Osobom, które na co dzień nie zajmują się klimatem i tylko słyszały o COP24 w mediach, szczyt mógł się wydać niezrozumiały i nijaki. Zapadły jakieś decyzje, część została odłożona na później... ponoć w tym procesie to nic nowego. To gdzie ten sukces?

Dla tych, którzy walczą o skuteczną ochronę klimatu, katowicki szczyt był rozczarowaniem. Zabrakło uznania wagi wniosków specjalnego raportu IPCC porównującego przewidywane efekty zatrzymania wzrostu średniej globalnej temperatury na poziomie 2°C i 1,5°C. W decyzjach z COP24 nie ma też wyraźnego wezwania państw do podniesienia przed 2020 rokiem celów zgłoszonych przez nie do Porozumienia Paryskiego. Nie ulega wątpliwości, że teraz, kiedy w większości mamy już zasady wdrażania, czas stawić czoła głównemu wyzwaniu – przyspieszeniu i wzmocnieniu działań na rzecz ochrony klimatu.

Zacznijmy od zasad

Samo przyjęcie szerokiego pakietu zasad jest przełomem. Określając, jak w praktyce ma funkcjonować nowy system międzynarodowej polityki klimatycznej, utrwalają go i umożliwiają wdrażanie Porozumienia Paryskiego. Można to porównać do sposobu, w jaki w krajowych przepisach dobrze skonstruowane rozporządzenia zapewniają możliwość wdrażania ustawy. Jeśli ktokolwiek miał jeszcze złudzenia co do tego, że polityka klimatyczna jest czymś przejściowym, to teraz już nie będzie mógł się ich trzymać. Cykliczny system przedstawiania kolejnych celów, monitoringu i weryfikacji działań zostanie z nami na dziesięciolecia.



Prezydent COP24, Michał Kurtyka, sesja plenarna. Fot. Urszula Stefanowicz

Nadal brakuje decyzji w sprawie kilku istotnych kwestii. Najważniejsza to funkcjonowanie mechanizmów handlu emisjami wprowadzanych przez art. 6 porozumienia. Efektywność wdrażania mogą też osłabiać miękkie elementy zasad – pozostawiające państwom wybór, czy chcą coś zrobić, czy nie.

Pakiet Katowicki nie gwarantuje też osiągnięcia celów porozumienia, czyli ograniczenia wzrostu średniej globalnej temperatury do poziomu znacznie poniżej 2°C i dążenia do zatrzymania tego wzrostu na 1,5°C. Nawet w 100% dopracowane zasady by tego nie zapewniały. To nadal tylko ramy, które państwa muszą wypełnić treścią, czyli odpowiednio wysokimi celami, niezbędnym poziomem finansowania oraz maksymalnym przyspieszaniem i wzmacnianiem działań. To może zapewnić tylko wola polityczna, która musi pojawić się na poziomie poszczególnych krajów, zanim będzie widoczna w polityce międzynarodowej.

Czy krajowo określone wkłady będą porównywalne?

W Katowicach zakończyła się dyskusja dotycząca zakresu i formatu krajowo określonych wkładów Nationally Determined Contributions (NDC), czyli celów przedstawianych przez państwa. Wytyczne w tym zakresie zgodnie z decyzją z Paryża miały zapewnić ich „porównywalność, przejrzystość i zrozumiałość”. NDC będą zamieszczane w publicznym rejestrze.

Część krajów domagała się, by NDC poza zestawem informacji na temat planu ograniczania emisji obejmowały obowiązkowo także tematy adaptacji, finansów, technologii i budowania zdolności, ale ta opcja została odrzucona. Strony mogą je ująć, ale nie muszą. Łatwo z tego wnioskować, że potrzeby w zakresie adaptacji czy finansowania są traktowane w systemie jako mniej istotne.

Państwa są zachęcane do zastosowania nowych zasad przy ponownym zgłaszaniu obecnych NDC przed 2020 r., ale obowiązkowe będzie to dopiero od drugiej rundy przedstawiania tych wkładów zaplanowanej na 2025 r. To kolejny element zależny od woli politycznej. Prawdopodobnie większość wkładów będzie poprawiona i zyskamy większą wiedzę o planach poszczególnych państw. Trzeba jednak przyjąć, że przez następne 12 lat będziemy mieli do czynienia z NDC, które nie są w pełni porównywalne.

Adaptacja też jest ważna?

Strony porozumienia będą przedstawiać i regularnie aktualizować informacje na temat priorytetów, potrzeb, planów i działań w zakresie adaptacji. Ma to pozytywnie wpłynąć na skalę działań i wsparcia dla krajów rozwijających się (choć jeszcze bardziej przyczyniłby się do tego włączenie adaptacji do NDC). Zasady są takie same dla wszystkich stron, ale „elastyczne”. Zakres i formę komunikacji pozostawiono w gestii poszczególnych krajów. Mają być zamieszczane w publicznym rejestrze i dostarczać informacji do Globalnych Przeglądów.

Ramy przejrzystości

Solidne zasady raportowania są podstawą do oceny postępów w realizacji celów. W Pakiecie Katowickim są one opisane bardzo szczegółowo i obowiązują wszystkie strony porozumienia. Spory dotyczące zróżnicowania trybu, procedur i wytycznych dla ram przejrzystości trwały do ostatniej chwili, ale ostatecznie nie ma tu tradycyjnego podziału na kraje rozwinięte i rozwijające się. Wyjątkowo są traktowane tylko państwa najsłabiej rozwinięte i wyspiarskie. Mogą swoje pierwsze raporty przedstawić, kiedy będą w stanie, podczas gdy pozostali powinni to zrobić do końca 2024 r. Ułatwienia dla krajów rozwijających się, które będą miały trudności z raportowaniem, nie są automatyczne. Jeśli dany kraj będzie chciał odstąpić od wspólnych zasad, będzie musiał wyjaśnić, które wymogi są dla nich niemożliwe do wypełnienia, z jakich powodów i ile potrzebują czasu, by pokonać trudności.



Marsz dla Klimatu, Katowice, 8 grudnia 2018. Fot. Urszula Stefanowicz

Obowiązki w zakresie raportowania obejmują krajowe inwentaryzacje emisji i pochłaniania wszystkich głównych gazów cieplarnianych, przygotowane z wykorzystaniem metodologii IPCC, oraz dwuletnie raporty przejrzystości, które mają umożliwić ocenę postępów w realizacji NDC. Zgodność z zasadami przejrzystości mają sprawdzać zespoły Ekspertskiego Przeglądu Technicznego. Mogą one wskazywać obszary do poprawy, a w przypadku krajów rozwijających się także identyfikować potrzeby w zakresie budowania zdolności. Nie będą jednak oceniać, czy raportowane działania są wystarczające w stosunku do przedstawionego NDC.

Globalny Przegląd

Najważniejszym katalizatorem zwiększania przez kraje ambicji działań na rzecz ochrony klimatu ma być cykliczny Globalny Przegląd. Będzie on przeprowadzany co 5 lat, zaczynając od 2023 r., w celu oceny czy łącznie działania państw zapewniają postęp w ograniczaniu emisji, wystarczający dla osiągnięcia celów porozumienia. Wyniki przeglądów kraje mają brać pod uwagę przy przygotowaniu nowych NDC.

Przegląd ma mieć trzy fazy: zbieranie informacji i przygotowanie, ocenę techniczną, fazę polityczną – rozważania rezultatów. Skupi się na obszarach tematycznych ograniczania emisji, adaptacji oraz finansowania. Toczył się spór na temat uwzględniania kwestii strat i szkód związanych ze skutkami zmiany klimatu, ale w końcu pozostała ona na liście tematów.

Strony negocjacji zdecydowały się też uwzględnić udział w przeglądzie innych podmiotów, obserwatorów i społeczeństwa, jednak dostęp do informacji przekazywanych na potrzeby przeglądów może być ograniczony tylko państw. Utrudni to budowanie szerokiej debaty społecznej na temat wzmacniania działań na rzecz ochrony klimatu.

Handel emisjami

Porozumienie Paryskie uwzględnia dwa mechanizmy współpracy, które mają umożliwić dodatkowe wzmocnienie działań krajowych. Powinny nimi rządzić przejrzyste zasady, uniemożliwiające podwójne liczenie redukcji emisji i zapewniające spójność środowiskową. Najlepiej byłoby, gdyby mechanizmy służyły osiągnięciu redukcji wychodzącej poza NDC, które powinny być realizowane przede wszystkim wewnątrz.

Owszem, redukcja emisji tam, gdzie jest to najtańsze, brzmi dobrze. Jednak w sytuacji, gdy wszyscy muszą je ograniczać, staje się przyczyną sporu. W Katowicach objawił się on w postaci żądań Brazylii, a także grupy krajów arabskich, sprzeciwiających się zapisom zapewniającym przejrzyste raportowanie i zapobieganie podwójnemu liczeniu redukcji. Brazylii chciała zapisanej wprost zgody na wliczanie sprzedawanych przez siebie redukcji także do realizacji własnego celu. Oczywiście kraje, którym zależało na spójności systemu, w tym Unia Europejska, nie mogły się na to zgodzić. Pat nie został przełamany i decyzje w tym obszarze przełożono do rozstrzygnięcia na COP25 w Chile. Są one ważne, bo część przychodów z handlu emisjami ma pokrywać koszty administracyjne oraz adaptacji w państwach rozwijających się.

Na straży przestrzegania postanowień

Podczas szczytu w Katowicach wypracowano też zasady działania Komitetu, który ma promować przestrzeganie postanowień Porozumienia Paryskiego. Ma się on składać z 12 członków, po dwóch z każdego z pięciu głównych regionów świata (państwa afrykańskie, azjatyckie, wschodnioeuropejskie, latynoamerykańskie i karaibskie, Europy Zachodniej i inne) oraz jednego reprezentującego kraje najślabiej rozwinięte i jednego z krajów wyspiarskich. Podstawą działania Komitetu ma być ułatwianie działań, wspieranie i współpraca. Może dostarczać porad i rekomendacji, w tym dotyczących kwestii o charakterze systemowym. Nie ma jednak żadnych narzędzi o charakterze karnym czy przymusowym i pilnuje przestrzegania zasad, a nie realizacji celów.

Wszystko zaczyna się i kończy na finansach

Wokół finansów zawsze toczą się spory. Niestety zwykle kraje potrzebujące finansowania, domagające się większej przewidywalności wsparcia, przegrywają w nich z tymi, które mają być w globalnym systemie donorami. Negocjacje dotyczyły niezbędnego poziomu wsparcia oraz tego, co ma się na to finansowanie składać i jak ma wyglądać raportowanie. Kraje rozwinięte będą miały w tym zakresie sporo swobody. Mają obowiązek przedstawiania co dwa lata, od roku 2020, szacunkowych informacji ilościowych i jakościowych na temat dostarczanych i mobilizowanych środków finansowych, w tym projektowanych poziomów finansowania ze środków publicznych, w miarę dostępności. Raporty mogą obejmować nie tylko dotacje, ale też gwarancje, pożyczki preferencyjne i kredyty niepreferencyjne itp. Niestety, nie ma wymogu, by finansowanie klimatyczne było nowe i dodatkowe (w stosunku np. do pomocy rozwojowej).

Szczyt w Katowicach przyniósł też decyzję dotyczącą prac nad określeniem kolejnego globalnego celu finansowego, który ma obowiązywać od 2025 r. Kraje rozwijające się chciały rozpocząć prace nad ustalaniem jego wysokości już teraz, ale zdecydowano, że zaczną się one w 2020 r.

Na COP24 zdecydowano ponadto ostatecznie o przypisaniu finansowania Funduszu Adaptacyjnego do mechanizmu handlu emisjami pod Porozumieniem Paryskim. Fundusz może też być finansowany ze środków publicznych i prywatnych, co może się przydać, jeśli decyzje dotyczące mechanizmu nie zapadną na czas.

Praktyka klimatycznych finansów nie wygląda najlepiej. Nie wiadomo, czy do 2020 r. uda się osiągnąć obecny cel 100 mld dolarów rocznie. Na tę chwilę deklaracje państw to łącznie nieco ponad 10 mld dolarów, z których faktycznie zebrano 7 mld. Owszem, podczas COP24 państwa zadeklarowały wpłaty sumujące się do kwoty nieco ponad 2 mld dolarów, w tym środki na Fundusz Adaptacyjny w rekordowej wysokości 129 milionów dolarów. Niemcy i Norwegia zapowiedziały podwojenie swoich wcześniej zapowiadanych wkładów do Funduszu Klimatycznego (GCF) podczas pierwszej rundy uzupełniania w 2019 r. To pozytywne sygnały. Nadal jednak są to kwoty nieadekwatne do rosnących potrzeb.

Straty i szkody

Kolejną kwestią sporną są wspomniane już straty i szkody związane ze skutkami zmiany klimatu, do których nie da się adoptować, jak rosnące w siłę huragany. Kraje rozwijające się dążyły do uwzględnienia tego tematu w różnych obszarach negocjacji. Rozwinięte wołałyby włączyć go do adaptacji. W ostatecznej wersji Pakietu Katowickiego pojawia się on w zapisach dotyczących ram przejrzystości i Globalnego Przeglądu, jednak w części dotyczącej finansów nie ma do niego bezpośredniego odniesienia. Wsparcie finansowe jest ograniczone do redukcji emisji i adaptacji.

A co z ambicją?

Polska prezydencja COP i strony negocjacji skupiły się na przyjęciu zasad wdrażania Porozumienia Paryskiego. Zlekceważyli oczekiwania, że COP24 wyśle silny sygnał w reakcji na specjalny raport IPCC, wzywając państwa do wzmocnienia bieżących działań i podniesienia przyjętych celów redukcyjnych przed 2020 rokiem.

Przyjęcie przez strony negocjacji wyników raportu IPCC zdecydowanie nie przebiegło tak, jak powinno. Raport podkreśla, że zatrzymanie wzrostu średniej temperatury globalnej do 1,5°C będzie dla nas znacznie bezpieczniejsze niż zatrzymanie go „poniżej 2°C”. Jednak, jeśli chcemy mieć na to szansę, musimy do 2030 r. ograniczyć światowe emisje o połowę, a do 2050 r. – do zera! Alarmujące wnioski nie zostały jednak przez negocjatorów „powitane”. Sprzeciwiły się temu USA, Arabia Saudyjska, Rosja i Kuwejt. Spór zakończył się przyjęciem dziwnie brzmiącego, słabszego zapisu o powitaniu „terminowego zakończenia” raportu i „zaproszeniu” państw do jego wykorzystania.

W mobilizacji do zwiększenia NDC miał też pomóc Dialog Talanoa – rozmowy w formacie otwartej wymiany opinii zaproponowanym przez prezydencję Fidzi. Wielu negocjatorów postrzegало ten proces jako swoistą próbę generalną przez Globalnym Przeglądem. Jego polityczna faza zakończyła się wspólną deklaracją prezydencji Polski i Fidzi „Talanoa Call for Action”. Dialog przebiegał niejako równoległe do formalnych negocjacji, więc strony musiały zdecydować, w jaki sposób uwzględnią jego wyniki w decyzjach z COP. Poprzestały jednak na jego „odnotowaniu” i zaproszeniu stron, niezobowiązująco, do rozważenia wyników dialogu przy przygotowaniu NDC. Decyzja nawiązuje także do zapowiedzianego na wrzesień 2019 r. specjalnego szczytu Sekretarza Generalnego ONZ jako miejsca, gdzie można zademonstrować zwiększenie ambicji.

Unia Europejska i 25 państw w ramach Koalicji Wysokiej Ambicji zadeklarowało w trakcie COP zwiększenie ambicji działań na rzecz klimatu do 2020 r.¹ poprzez wzmocnienie działań krótkoterminowych, zwiększenie celów NDC lub opracowanie długoterminowych strategii niskoemisyjnego rozwoju. Na razie jest to jednak tylko deklaracja dobrych intencji, która, tak jak „Talanoa Call for Action”, nie przełożyła się jeszcze na żadne konkretne decyzje poszczególnych państw.

Co dalej?

Oceniając COP24 powinniśmy pamiętać, że w świetle rosnącego zagrożenia decyzje techniczne to za mało. Przepaść między tym, co zdaniem polityków jest możliwe, a tym, co konieczne, jest coraz większa. Jednocześnie musimy mieć świadomość, że Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych do spraw zmian klimatu (UNFCCC) to nie rząd światowy i nigdy nie miała nim być. Niczego uczestnikom negocjacji nie narzuci. Postęp w międzynarodowej ochronie klimatu osiągniemy wtedy, kiedy będą tego chciały zaangażowane w proces państwa – a do tego potrzebna jest oddolna presja.

W tym roku prace nad zasadami powinny być zakończone. Czekają nas istotne wydarzenia, takie jak np. publikacja przez IPCC kolejnych specjalnych raportów, z których jeden odnosi się do zagrożeń dla gleb i roli zrównoważonej gospodarki gruntami, a drugi dotyczy oceanów i kriosfery. Będziemy się też przygotowywać do wspomnianego wcześniej specjalnego szczytu Sekretarza Generalnego ONZ, który ma odbyć się 23 września 2019 r. Państwa nie mogą wysłać swoich przedstawicieli do Nowego Jorku z „pustymi rękoma”.

Oczywiście dla nas, w Polsce, ważna jest też gotowość Unii Europejskiej do podniesienia celów – tak jak wszystkie inne, unijne cele także są zbyt niskie. Jednak przy istniejącym oporze części państw członkowskich i zbliżających się wyborach do Parlamentu Europejskiego, wprowadzenie zmian w NDC w tej kadencji jest raczej niemożliwe. Dlatego bardzo istotne jest, by nowy Parlament Europejski sprzyjał szybkiej pracy nad zwiększeniem wkładu Unii w globalny wysiłek, a także utrzymaniu istniejących i wprowadzaniu nowych regulacji przyspieszających tempo redukcji emisji. W tym kontekście, naszym zadaniem domowym będzie nie tylko budowanie w polskim społeczeństwie poparcia dla ochrony klimatu i transformacji energetycznej. Powinniśmy też dopilnować, by temat ochrony klimatu był obecny w trakcie kampanii wyborczej, i to w sposób pozytywny.

Urszula Stefanowicz

Urszula Stefanowicz – magister inżynier leśnictwa, absolwentka podyplomowych studiów dziennikarskich i Studium Polityki Zagranicznej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Wieloletnia członkini Okręgu Mazowieckiego Polskiego Klubu Ekologicznego, w którym od 2008 r. pełni funkcję koordynatorki projektów dotyczących polityki klimatycznej i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej; ekspertka Koalicji Klimatycznej. Obserwatorka międzynarodowych negocjacji, uczestniczyła w 8 szczytach klimatycznych ONZ.

1. ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/20181211_statement_en.pdf