

## VYBRANÁ TÉMATA

19/2010

### **Mezi Kodaní a Cancúnem**

přehled hlavních událostí předcházejících Konferenci  
OSN o klimatických změnách v mexickém Cancúnu

Katarína Strýčková

listopad 2010

Obsah:

<b>VÝSLEDKY KONFERENCE OSN O KLIMATICKÝCH ZMĚNÁCH, JEŽ SE USKUTEČNILA V KODANI V ROCE 2009</b> .....	<b>3</b>
<b>PŘÍPRAVNÁ JEDNÁNÍ PŘED KONFERENCÍ OSN O KLIMATICKÝCH ZMĚNÁCH V CANCÚNU 2010</b> .....	<b>5</b>
KONFERENCE V BONNU, ČERVEN A SRPEN 2010 .....	6
KONFERENCE V NEW YORKU A ŽENEVĚ, ZÁŘÍ 2010 .....	6
KONFERENCE V TCHIEN-ŤINE, ŘÍJEN 2010 .....	7

Změny klimatu jsou v současné době jedním z největších globálních problémů, který vážně ohrožuje stav životního prostředí. Nástrojem pro dosažení udržitelnosti životního prostředí je snižování koncentrace skleníkových plynů<sup>1</sup> v ovzduší, což je jednou z podstatných příčin globálního oteplování.

S tímto záměrem byla v roce 1992 v Riu de Janeiro podepsána Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, která si za hlavní cíl klade „*stabilizovat atmosférické koncentrace skleníkových plynů na takové hladině, která předejde nebezpečnému antropogennímu narušení klimatického systému*“<sup>2</sup>. Na základě této úmluvy se signatářské státy scházejí od roku 1995 jednou ročně na tzv. konferencích smluvních stran (*Conferences of the Parties*, tzv. COP). Jejich cílem je hodnotit pokroky dosažené v omezování produkce skleníkových plynů. Samotná úmluva je však ve své podstatě příliš vágní a nejasná, neobsahuje žádné konkrétní závazky nebo sankce v případě nedodržování, a proto je z praktického hlediska nepoužitelná. Z toho důvodu byla konkretizována prostřednictvím protokolů. Jedním z nich je tzv. *Kjótský protokol* z roku 1997. Na základě tohoto protokolu se signatáři zavázali snížit své emise skleníkových plynů na úroveň předem dojednaných hodnot<sup>3</sup>. Protokol však vstoupil v platnost až v roce 2005 poté, co ho jako padesátý pátý člen ratifikovala Ruská federace, čímž byly po téměř osmi letech konečně naplněny podmínky pro jeho vstoupení v platnost. Platnost protokolu je však omezena do konce roku 2012, a

<sup>1</sup> Především oxid uhličitý (CO<sub>2</sub>), metán (CH<sub>4</sub>), oxid dusný (N<sub>2</sub>O) a fluorid sírový (SF<sub>6</sub>).

<sup>2</sup> *The United Nations Framework Convention on Climate Change*. Tento dokument je dostupný na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova\\_umluva\\_osn\\_zmena\\_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky\\_umluva-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf). Smlouva vstoupila v platnost v roce 1994, přičemž Česká republika k ní přistoupila v roce 1993. [24. října 2010]

<sup>3</sup> Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu. Dokument je dostupný na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova\\_umluva\\_osn\\_zmena\\_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky\\_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf). [24. října 2010]

proto je pro budoucnost otázky klimatických změn nadmíru důležité přijmout na toto tzv. post-Kjótské období nový závazek, jenž by byl ideálně závazný pro všechny relevantní státy<sup>4</sup>. S tímto cílem byla na období od 7. do 18. prosince 2009 svolána Konference OSN o klimatických změnách do Kodaně (tzv. COP15). Přes veškerou snahu předních představitelů a silné protesty veřejnosti nedošlo v dánské metropoli k dosažení očekávaného konsensu. Výsledným dokumentem konference byla tzv. *Kodaňská dohoda* z dílny Spojených států a dalších čtyř rozvojových zemí, tzv. *BASIC countries*<sup>5</sup>, která nejenže rozdělila zúčastněné země na dva bloky, ale svým chudým obsahem nesplnila ani svůj hlavní účel, kterým bylo přijetí závazku pro tzv. post-Kjótské období. Vznik tolik očekávané smlouvy byl tedy přesunut na později. Vzhledem k předchozí zkušenosti však pevné datum nebylo stanoveno.

### **Výsledky Konference OSN o klimatických změnách, jež se uskutečnila v Kodani v roce 2009**

Kodaňská dohoda svým „minimalistickým“ obsahem nesplnila očekávání. Kromě všeobecných prohlášení, ve kterých se uznává zásadní dopad globálního oteplování na problematiku klimatických změn a vyjadřuje rozhodná snaha a odhodlání bojovat proti tomuto procesu, se její tvůrci v podstatě dohodli jen na následujícím:

- udržet nárůst průměrné globální teploty pod úrovní 2 stupňů Celsia;
- poskytnout od roku 2010 do roku 2012 rozvojovým zemím finanční podporu ve výši 30 mld. USD ročně a tuto finanční podporu do roku 2020 navýšit na 100 mld. USD ročně;
- zřídit tzv. Kodaňský zelený klimatický fond (*Copenhagen Green Climate Fund*) jako operační nástroj přerozdělování zmíněné finanční podpory<sup>6</sup>.

Předmětný dokument byl podroben silné kritice. Nejvíce kritizovaným bodem byla skutečnost, že dohoda není právně vynutitelná, a neřeší tedy závazným způsobem otázku post-Kjótského období. Podle této dohody měly jednotlivé státy do 31. ledna 2010 oznámit svůj záměr připojit se k ní, jakož i deklarovat své cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, ale vzhledem k jejímu nezávaznému charakteru

---

<sup>4</sup> Jedná se především o největší „znečistovatele“: Čína, USA, EU, Indonésie, Indie, Rusko.

<sup>5</sup> Označení *BASIC countries* vzniklo právě na kodaňské konferenci. Jedná se o blok čtyř velkých rozvojových zemí (Brazílie, Čína, Indie a Jihoafrická republika), které se dohodly na společném postupu, a získaly tak určité výhody.

<sup>6</sup> *The Copenhagen Accord*. Dokument je dostupný na:  
<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>. [22. listopadu 2010]

mnohé ze států stanovené závazky nedodržely<sup>7</sup>. Evropská unie tak učinila 28. ledna 2010, když oficiálně potvrdila svou podporu Kodaňské dohody a opětovně deklarovala svoje cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, tj. snížení o 20 % do roku 2020 a snížení o 30 % (oproti roku 1990) v případě uzavření závazné mezinárodní dohody.

Další nedostatky Kodaňské dohody lze shrnout následovně:

- neexistují žádné sankce při nesplnění podmínek smlouvy;
- smlouva byla v podstatě navržena jen pěti státy;
- smlouva opomíjí jeden z klíčových sektorů pro mitigaci, tj. zamezení vzniku klimatických změn, a sice dopravu;
- šestiletá lhůta pro implementování smlouvy je všeobecně považována za příliš dlouhou;
- neexistuje žádný plán, kolik budou jednotlivé země přispívat do nebo čerpat z Kodaňského zeleného klimatického fondu;
- nebyla přijata žádná jednotná dohoda o tom, jaké technologie budou využívány ke snižování produkce emisí skleníkových plynů.

Jedna z neoptimističtějších reakcí na Kodaňskou dohodu byla prezentována předsedou čínské delegace Sie Čen-Chua<sup>8</sup>, který výsledek konference zhodnotil následovně: „*setkání dosáhlo pozitivního výsledku, všichni by měli být spokojeni*“ (...*the meeting has had a positive result, everyone should be happy*)<sup>9</sup>. Podobná reakce, avšak už méně idealistická, zazněla i z americké strany. Prezident Barack Obama označil jednání v Kodani za úspěšné a zhodnotil jej jako základ, na kterém bude v budoucnosti možné bezpečně stavět. Na závěr však kriticky uznal: „*prošli jsme dlouhou cestou, avšak ještě pořád zbývá kus cesty před námi*“ (...*we've come a long way but we have much further to go*)<sup>10</sup>.

Reakce ostatních států už nebyly natolik pozitivní. Rozvojové státy (tzv. G77<sup>11</sup>) zhodnotily závěry konference jako výsledek jednání silných států za zavřenými

---

<sup>7</sup> Hodnoty a stanoviska dalších států jsou dostupné na:

<http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments#willengage>. [23. října 2010]

<sup>8</sup> Čínský překlad jména Xie Zhenhua vygenerovaný transkripční tabulkou na [www.cinsky.cz](http://www.cinsky.cz). Transkripční tabulka je dostupná na: <http://cinsky.cz/index.php?page=homepage&lang=cs>. [23. října 2010]

<sup>9</sup> *Copenhagen deal reaction in quotes*. BBC News. Dokument je dostupný na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8421910.stm>. [23. října 2010]

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Skupina G77 při OSN je volná koalice rozvojových zemí, jejímž hlavním cílem je podpořit kolektivní ekonomické zájmy svých členů, a zvýšit tak jejich vyjednávací schopnost při OSN.

dveřmi s cílem podkopat poslední dva roky předcházejících jednání, a dosáhnout tak individuálních výhod<sup>12</sup>. Umírněněji, avšak pořád znepokojeně, reagovaly i delegace EU či Ruska, které se shodly na tvrzení: „*dokument zaostává daleko za našimi očekáváním*“ (...document falls far short of our expectations)<sup>13</sup>.

Vzhledem k výše popsanému vývoji se očekávání světové veřejnosti přesunula na připravovanou konferenci v Cancúnu.

### **Přípravná jednání před Konferencí OSN o klimatických změnách v Cancúnu**

#### **2010**

Hlavním cílem přípravných jednání v Bonnu a Tchien-ťine bylo vypracovat agendu, která by tvořila základ pro budoucí všeobecně závaznou smlouvu v souladu s tzv. *Akčním plánem z Bali*<sup>14</sup> z roku 2007. Obsahem tohoto plánu je časový rozvrh jednání v pěti hlavních problémových oblastech pojednávajících o potenciálních nástrojích a možnostech, které je potřeba implementovat v zájmu úspěšného boje proti klimatickým změnám. Jedná se o tyto oblasti:

1. spolupráce mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi na principu solidarity a prostřednictvím společného cíle, kterým je zamezení globálním klimatickým změnám;
2. adaptace, resp. přizpůsobení se následkům klimatických změn, a to prostřednictvím implementace jednotlivých adaptačních principů do vládních programů rozvinutých zemí, ale především také rozvojových zemí, které jsou takovými následky zpravidla postiženy nejčasteji;
3. mitigace, resp. zamezení procesu vzniku klimatických změn, především prostřednictvím snižování produkce skleníkových plynů;
4. financování nákladů souvisejících s navrhovanými opatřeními. Jedná se hlavně o financování rozvojových států státy rozvinutými, a to prostřednictvím soukromých a veřejných investic a investic získaných z prodeje emisí;
5. technologie, tj. zejména vlastní vytváření inovací v oblasti „zelených“ nebo „čistých“ technologií rozvinutými státy a jejich následný transfer do států rozvojových.

---

<sup>12</sup> Ibidem, *Copenhagen deal reaction in quotes...*

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> *Bali Action Plan*, je dostupný na:

[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_13/application/pdf/cp\\_bali\\_action.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf). [23. října 2010]

Snahou všech zúčastněných států proto bylo v souladu s tímto plánem a s ohledem na předchozí neúspěch z Kodaně z roku 2009 sjednotit názory v klíčových projednávaných otázkách do takové míry, aby ulehčily a potažmo zefektivnily průběh samotných jednání v Cancúnu.

### **Konference v Bonnu, červen a srpen 2010**

Jednání červnové konference se nesla v duchu řešení toho, co nebylo vyřešeno v Kodani. Hlavním předmětem jednání *Ad hoc* výboru pro Kjótský protokol (dále jen AWG-KP) byla především otázka snižování emisí skleníkových plynů. Úspěch konference v Bonnu spočíval v tom, že všech 37 zúčastněných států dospělo k jednohlasné shodě v otázce potřeby snižování emisí a vyjádřilo společnou vůli snížit emise o 80 %, a to do roku 2050<sup>15</sup>.

Na následující konferenci v srpnu 2010 byl AGW-KP přijat pracovní text, ve kterém se jednotlivé státy dohodly na snížení počtu vyjednávacích možností v otázce redukce emisí, aby tím zefektivnily vyjednávací proces na samotné konferenci v Cancúnu.

Bonnská jednání byla posledními, kdy ještě mohly jednotlivé státy předkládat své požadavky. Na následujících jednáních v Tchien-ťine se už účastníci zabývali pouze požadavky skupinovými.

### **Konference v New Yorku a Ženevě, září 2010**

Mezi bonnskými jednáními a jednáními v Tchien-ťine se odehrály ještě dvě neformální přípravné konference OSN, v Ženevě a New Yorku (září 2010). Hlavním obsahem rokování ministrů životního prostředí ze 46 zúčastněných zemí byly především otázky financování navržených cílů. Jednalo se hlavně o již výše zmíněnou roční finanční podporu rozvojovým zemím a s ní související otázky zdaňování jednoho z klíčových sektorů pro mitigaci, tj. dopravy. Jednání směřovala také k nalezení efektivního způsobu, jakým by mohly být odstraněny bariéry odrazující soukromé podnikatele, banky a ostatní ekonomické subjekty investovat do „nízkoemisních“, resp. „zelených“ projektů. V rámci rokování v Ženevě vystoupili ministři životního prostředí Velké Británie, Francie a Německa se společným návrhem celoplošně (pro všechny členské státy EU) zvýšit redukci emisí z 20 % na

---

<sup>15</sup> Za referenční rok je považován rok 1990, pozn. autora.

30 %. Díky globální ekonomické recesi se totiž průměrná celosvětová produkce emisí snížila, a tak možnost dosáhnout 30 % snížení je dnes značně jednodušší a také levnější. Náklady na 30 % snížení by za loňských ekonomických podmínek dosáhly výše cca 70 mld. €, zatímco za současných podmínek sahají pouze do výše 58 mld. €<sup>16</sup>. Evropská unie by tímto krokem výrazně zvýšila svůj náskok před Čínou, Japonskem a USA, které se v hluboké ekonomické krizi snaží vytvářet atraktivní podnikatelské podmínky v souladu s nízkouhlíkovou politikou. Nesouhlas s návrhem se však ozývá ze strany některých východoevropských států, které se obávají, že by takového snížení nedokázaly dosáhnout.

### **Konference v Tchien-ťine, říjen 2010**

Závěrečná přípravná rokování se odehrávala v obavách ze selhání celého přípravného procesu. Důvodem byly neshody mezi dvěma největšími hráči, tj. USA a Čínou. Právě fakt, že se jedná současně o dva největší producenty skleníkových plynů, vyvolal u zainteresovaných zemí reminiscenci na scénář z roku 2009. Vzájemné neshody mezi oběma státy způsobila především otázka redukce emisí, zahrnutá v Kjótském protokolu, jehož signatářem USA není. Kritika USA směřovala především na čínské požadavky v oblasti redukce emisí, ve kterých Čína přistupuje ke každé zemi jinak. Čína naopak kritizovala USA pro jejich neschopnost podniknout rázné rozhodnutí v oblasti redukce emisí, čímž reagovala na nedávný neúspěch schvalování požadovaných změn americkým Kongresem.

Jedním z mála pozitiv konference bylo rozhodnutí EU zařadit leteckou dopravu do svého programu obchodování s emisemi (tzv. *Emission Trading Scheme, ETS*). Letecký sektor je totiž odpovědný až za 2 % celosvětové produkce CO<sub>2</sub>. Prozatím se zařazení do ETS týká pouze evropských dopravců, avšak USA podpořily návrh EU zařadit do tohoto procesu i lety amerických dopravců z a do Evropy. Mezinárodní organizace pro civilní leteckou dopravu (*International Civil Aviation Organization, ICAO*) spolu s OSN přijaly evropský návrh snižování emisí z letecké dopravy do roku 2020, a to podle podmínek tzv. „cestovní mapy“. Jedná se o dvouletý plán procesu

---

<sup>16</sup> UK, France and Germany team up to call for greater EU carbon cuts, BusinessGreen.com. Dokument je dostupný na: <http://www.businessgreen.com/business-green/news/2266537/uk-france-germany-team-call-per>. [23. října 2010]

naplnění Rámcové úmluvy o změně klimatu přijatý na Konferenci na Bali v roce 2007<sup>17</sup>.

Pozitivně nevyzněl příspěvek bolívijského prezidenta Eva Moralese, který kritizoval jeden z mitigačních nástrojů tzv. *projekt REDD* (a jeho inovace *REDD+ a REDD++*)<sup>18</sup>, o kterém se předpokládalo, že bude součástí vyjednávací agendy na konferenci v Cancúnu<sup>19</sup>. Morales rázně odmítl plán, ve kterém by „*původní lesy a pralesy byly zredukovány jen na jakousi změřitelnou hodnotu CO<sub>2</sub>, kterou jsou schopné pohltit, a byly tak porovnávány s uměle vytvořenými lesy s jedním, dvěma nebo třemi druhy*“<sup>20</sup>. Vyzval tak všechny zainteresované skupiny k mobilizaci a požadoval okamžité a bezpodmínečné zahrnutí výsledných stanovisek *Světové konference národů o klimatických změnách a právech Matky Země*<sup>21</sup>, jež proběhla v dubnu 2010 v Cochabambě (Bolívie), do vyjednávací agendy. Hlavním cílem této konference bylo vytvořit nové návrhy dodatků ke Kjótskému protokolu, jakož i nové plány a podněty, které by bylo třeba projednat v Cancúnu. Snaha konference se vyplatila, protože v Tchien-ťine došlo k rozhodnutí implementovat vybrané požadavky ze závěrečního dokumentu konference, tzv. *Cochabamba Agreement*, do vyjednávacího textu pro Cancún. Vybrané požadavky jsou uvedeny následovně<sup>22</sup>:

- redukce emisí o 50 % pro všechny členy uvedené v příloze I<sup>23</sup> v období 2013-2017;
- stabilizace nárůstu globální teploty pod 1 stupněm Celsia;
- plné uznání Deklarace OSN o právech původního obyvatelstva;
- vyčlenění 6 % HDP rozvinutými zeměmi na náklady spojené s odstraněním ekologického dluhu severu vůči jihu;

<sup>17</sup> Dokument dostupný na: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_13/items/4049.php](http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php). [24. října 2010]

<sup>18</sup> *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* je projekt snižování koncentrace skleníkových plynů v atmosféře prostřednictvím zalesňování. Téměř 18% všech emisí tvoří právě emise z deforestace.

<sup>19</sup> *A Statement by Evo Morales, President of the Plurinational State of Bolivia on REDD/REDD+, Nature, Forests and Indigenous Peoples Are Not For Sale*, [climatevoices.wordpress.com](http://climatevoices.wordpress.com). Dokument je dostupný na: <http://climatevoices.wordpress.com/2010/09/29/ien-tom-g-to-iencop15-show-details-959-am-1-hour-ago-a-statement-by-evo-morales-president-of-the-plurinational-state-of-bolivia-on-reddredd-nature-forests-and-indigenous-peoples-are-not-f/>. [23. října 2010]

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> The World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth

<sup>22</sup> Úplné znění požadavků je dostupné na: <http://climatevoices.wordpress.com/2010/10/07/letter-to-advance-climate-justice-at-cop16/>. [24. října 2010]

<sup>23</sup> Podle Rámcové úmluvy OSN o klimatických změnách se jedná o 40 zemí klasifikovaných jako industrializované země nebo jako země v procesu transformace. Seznam zemí uvedených v příloze I je dostupný na: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/annex\\_i/items/2774.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php). [23. října 2010]



- zamítnutí mechanismů trhu s emisemi, který přesouvá odpovědnost za redukci emisí z rozvinutých zemí na rozvojové;
- garance dodržování závazků rozvinutých zemí a zřízení Mezinárodního soudu pro klimatické právo (*International Climate Justice Tribunal*<sup>24</sup>) k tomuto účelu.

Členové konference v Cochabambě dále požadují od zúčastněných zemí, aby se zřekly přijetí Kodaňské dohody, kterou nepovažují za dohodu COP15 a která byla podle nich přijata netransparentním a nedemokratickým způsobem. Na závěr také vyzvali americkou vládu, aby nebránila podnětnému procesu vytváření nové rámcové úmluvy, a vyzvali ostatní státy, aby v tomto procesu ambiciózně pokračovaly.

Dosažení konsensu v Cancúnu je důležitým krokem ke znovunastolení důvěry ztracené v Kodani a obnovení produktivní spolupráce mezi státy, a tedy i ke konečnému vytvoření a přijetí závazné dohody o změně klimatu pro tzv. post-Kjótské období.

---

<sup>24</sup> <http://www.climate-justice-action.org/news/2009/09/28/international-climate-justice-tribunal/> [24. listopadu 2010]