



BIULETYN

Nr 77 (1314), 11 września 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kafan
Piotr Kościński • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Niespełnione oczekiwania. Wkłady krajowe przed szczytem klimatycznym

Marek Wąsiński

Dotychczas zgłoszone krajowe cele redukcyjne nie zapewniają odpowiedniej skali ograniczenia emisji, by zatrzymać globalne ocieplenie poniżej 2°C. Chociaż zadeklarowane wkłady w obecnym kształcie nie są wystarczająco ambitne, mogą stać się solidną podstawą przyszłych działań klimatycznych. Polski rząd powinien wesprzeć ten proces, opowiadając się za zwiększeniem pomocy finansowej i technologicznej dla państw rozwijających się.

Koncepcja planowanych, krajowo określanych kontrybucji (tzw. wkłady krajowe, INDC – *Intended Nationally Determined Contributions*) powstała podczas Konferencji Stron (COP19) w 2013 r. w Warszawie. Mechanizm ten ma stać się jednym z fundamentów globalnego porozumienia klimatycznego. Pozwolił on wszystkim krajom na włączenie się w negocjacje przy zachowaniu indywidualnego podejścia do kwestii zmian klimatu. Państwa mają czas do szczytu klimatycznego w Paryżu (COP21), by przedstawić wizję swojego sprawiedliwego udziału w walce z globalnym ociepleniem, przede wszystkim w wysiłkach w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w latach 2020–2030.

Dotychczas złożone INDC pokazują, że planowane przez kraje działania nie wystarczą do osiągnięcia zakładanego celu ograniczenia globalnego ocieplenia na koniec wieku do 2°C względem epoki przedindustrialnej. Deklaracje są nie tylko zbyt zachowawcze, ale również za mało przejrzyste i porównywalne. Z kolei brak prawnego zobowiązania państw do realizacji zadeklarowanych celów stawia pod znakiem zapytania osiągnięcie nawet tych skromnych redukcji. Pomimo to INDC jest jedynym mechanizmem koordynacji działań klimatycznych możliwym do uzgodnienia przez polityków.

Niewystarczająca wysokość redukcji. Do 7 września swoje deklaracje celów redukcyjnych przedstawiło 58 państw odpowiadających za 65% światowej emisji CO₂. W specjalnym raporcie nt. energii i zmian klimatu World Energy Outlook 2015 oceniono upublicznione do czerwca 2015 r. plany działań jako prowadzące do wzrostu temperatur na koniec wieku o 2,6°C. By na pewno osiągnąć cel 2°C na koniec wieku, emisje CO₂ z sektorów energetycznych do 2030 r. musiałyby być niższe jeszcze o ponad 9 gigaton (równe trzykrotności emisji UE w 2013 r.).

Unia Europejska zadeklarowała najambitniejszy cel – chce obniżyć emisje gazów cieplarnianych (GHG) o co najmniej 40% do 2030 r. względem 1990 r. W porównaniu z poziomem z 2005 r. emisje spadną o 36%. Z kolei USA planują obniżyć emisje o 26–28% do 2025 r. względem poziomu z 2005 r. Porównanie obu deklaracji jest jednak trudne, ponieważ nie tylko przyjęto w nich inne lata bazowe (1990 i 2005 r.), ale przede wszystkim różne daty osiągnięcia celów redukcyjnych (2025 oraz 2030 r.).

Możliwe jest natomiast zestawienie z ogłoszonym w sierpniu przez prezydenta Baracka Obamę Clean Power Plan. USA mają w nim obniżyć emisje z wytwarzania energii elektrycznej do 2030 r. o 32% względem 2005 r. W ocenie skutków unijnej polityki klimatycznej oszacowano, że do 2030 r. emisje z tego sektora spadną w Unii o 57% względem poziomu z 2005 r., co ilustruje zachowawczość amerykańskich strategii. Pozostałe rozwinięte gospodarki także nie wykazały się wysokimi ambicjami w dziedzinie ochrony klimatu, np. Japonia chce do 2030 r. obniżyć emisje GHG jedynie o 25,3% względem poziomu z 2005 r.

Brak przejrzystości INDC. Innym problemem jest stosowanie różnych wskaźników do oceny zobowiązań klimatycznych. Chiny, zamiast redukcji emisji GHG, zadeklarowały obniżenie emisyjności swojej gospodarki o 60–65% do 2030 r. względem poziomu z 2005 r. Chiny zamierzają też przyspieszyć szczyt emisji CO₂, tak by miał miejsce

najpóźniej w 2030 r., co w praktyce oznacza wzrost emisji CO₂ do 2025–2030 r. INDC w takim kształcie jest nieporównywalne z innymi, ale mimo wszystko świadczy o tym, że Chiny chcą przyczynić się do ograniczenia globalnego ocieplenia.

Jednym z największych rozczarowań jest wkład zadeklarowany przez Rosję, która chce zredukować emisję GHG do 2030 r. o 25–30% poniżej poziomu z 1990 r., co w stosunku do 2010 r., przekłada się nawet na wzrost emisji o 4–9%. Rosyjskie zobowiązanie uwzględnia również wykorzystanie sektora LULUCF, czyli użytkowania ziemi, zmian w użytkowaniu ziemi oraz leśnictwa (ang. *Land Use, Land Use Change and Forestry*). Według szacunków inicjatywy Climate Action Tracker, Rosja, włączając ten sektor, zadeklarowała obniżenie emisji o 6–11% względem 1990 r.

LULUCF kładzie nacisk na rolę lasów w akumulacji dwutlenku węgla – im jest ich więcej, tym więcej go wchłona. Dlatego zalesianie może być jednym ze sposobów na redukcję emisji. Z kolei wycinanie lasów i złe zarządzanie obszarami leśnymi ma wpływ odwrotny. Uwzględnienie tego sektora zmniejsza przejrzystość INDC, ponieważ nie uzgodniono jeszcze wspólnych zasad wyliczeń redukcji lub wzrostu emisji w związku z działaniami państw w tym sektorze. UE – podobnie jak większość stron porozumienia – włączając LULUCF do swojego celu redukcyjnego, zmniejszyła przejrzystość deklaracji.

Brak obowiązkowości. W przeciwieństwie do szczytu klimatycznego w Kopenhadze w 2009 r., szczyt w Paryżu ma być oparty na dobrowolnych i oddolnych zobowiązaniach. INDC mają być tego najważniejszym wyrazem. Jednak dużym mankamentem pozostaje fakt, że porozumienie w Paryżu nie zobowiąże międzynarodowo państw do wypełnienia deklaracji. Nie powstanie nawet wspólny system oceniania wysokości zobowiązań – nie zgadzają się na to Chiny i USA. Dlatego dopóki oddolnie zadeklarowane cele nie zostaną w pełni osiągnięte, niemożliwe będzie uznanie tego systemu za sukces.

Z kolei inny czynnik, który wprowadza warunkowość wypełnienia deklaracji, także zwiększa niepewność co do ostatecznego powodzenia zobowiązań, ale jednocześnie jest zaletą procesu INDC. Meksyk np. zadeklarował bezwarunkowe zmniejszenie emisji o 22% do 2030 r. poniżej poziomu, który zostałby osiągnięty, gdyby nie dokonał żadnych redukcji. Jednak jeśli otrzyma wsparcie innych krajów, będzie się starał zmniejszyć emisje o 36%. System ten umożliwił państwom rozwijającym się – nawet najmniej rozwiniętym – uczestnictwo w mechanizmie INDC. Etiopia, Kenia, Maroko, Dominikana, Algieria i Demokratyczna Republika Konga złożyły deklaracje pod warunkiem uzyskania międzynarodowego wsparcia finansowego i technologicznego. W przeciwnym razie te państwa, na których nie ciąży historyczna odpowiedzialność za emisje CO₂, skoncentrują się tylko na wzroście gospodarczym i walce z ubóstwem.

Cele na szczyt klimatyczny w Paryżu. Pomimo zastrzeżeń i obaw istnieje szansa, że INDC staną się nie tylko częścią paryskiego porozumienia, ale też solidną podstawą do przyszłych, dostosowanych do potrzeb działań klimatycznych. By tak się stało, w paryskiej umowie należy określić metody mierzenia emisji w LULUCF, by zwiększyć przejrzystość INDC. Wówczas niektóre państwa, po wyłączeniu tego sektora z celów redukcyjnych, mogą poczuć się zmobilizowane do ich podniesienia. Ważnym pomysłem, który wzmocni INDC, jest też wprowadzenie pięcioletniego cyklu ich rewizji. Gdyby taki mechanizm powstał, przynajmniej te państwa, których obecne zobowiązania wyznaczają cele do 2030 r., musiałyby je uzupełnić o cel pośredni na 2025 r. Niektórzy już wtedy podwyższą zakładane redukcje. Jeśli pierwsze pięć lat przebiegnie sprawnie, państwa będą mogły dokonać rewizji w górę ich celów redukcyjnych na 2030 r.

Pozytywnym sygnałem jest również to, że poza Brazylią i Indiami, które ogłosiły zamiar złożenia INDC przed COP21, wszyscy najwięksi emitenci już ogłosili swoje cele redukcyjne. Włączenie w ten proces państw rozwijających się i najmniej rozwiniętych oznacza, że porozumienie w Paryżu może stać się początkiem wspólnych ogólnosięwiatowych działań na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych. Nie są one jeszcze wystarczające, ale do innych politycy, podejmujący decyzje w kilkuletnich cyklach wyborczych, nie byłoby w stanie długoterminowo się zobowiązać.

Odosobniony lider. Deklaracje państw najmniej rozwiniętych i Meksyku wskazują na bardzo istotny segment, w którym UE powinna podjąć dodatkowe działania. Wsparcie finansowe i przekazywanie technologii dla państw rozwijających się oraz gospodarek wschodzących uzależnionych od paliw kopalnych może stać się uzupełnieniem unijnego INDC i jednocześnie zwiększyć skalę koniecznych globalnych działań.

Deklaracja UE może wydawać się zbyt ambitna w porównaniu z innymi państwami, ale z globalnego punktu widzenia wcale taka nie jest. Można ją bowiem uznać za sprawiedliwą, pod względem możliwości gospodarczych, wkład starego kontynentu w międzynarodowe porozumienie. Unia jednak zbyt optymistycznie zakłada, że może przewodzić globalnym negocjacom. Unijne INDC miało zmotywować innych partnerów do równie wysokich redukcji emisji, ale porównanie zadeklarowanych wkładów każe ocenić UE jako lidera pozbawionego naśladowców i nieoddziałującego na innych.

Polscy negocjatorzy powinni uświadamiać unijnych partnerów co do odosobnienia UE w negocjacjach klimatycznych. Dlatego też należy wskazywać na LULUCF jako przestrzeń do ewentualnego obniżenia zakładanego celu UE wobec nieambitnych deklaracji innych państw. Polski rząd powinien propagować także ideę większego zaangażowania Unii we wsparcie innych państw w osiągnięciu zadeklarowanych celów redukcyjnych. By zdobyć w tej kwestii zaufanie europejskich partnerów, rząd musi wypracować najpierw własną politykę finansowania działań klimatycznych dla krajów rozwijających się.