



BIULETYN

Nr 110 (1347), 15 grudnia 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Cwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Historyczne porozumienie w Paryżu: znaczenie dla Polski i Unii Europejskiej

Marek Wąsiński

W Paryżu 12 grudnia 2015 r. wynegocjowano pierwsze od prawie 20 lat porozumienie, którego celem jest zapobiegnięcie nieodwracalnym skutkom zmian klimatu. Najważniejsze cechy nowej umowy to jej globalny zakres – wszystkie 195 państw będzie musiało redukować emisje gazów cieplarnianych, oraz trwałość – nie wyznaczono daty końca jej obowiązywania. Powstał zatem system koordynacji działań na całym świecie, co oznacza, że Unia Europejska nie będzie prowadziła polityki klimatycznej w odosobnieniu. Zmniejszy to negatywne konsekwencje dla konkurencyjności europejskiej, ale też polskiej gospodarki.

Postanowienia porozumienia paryskiego. Podczas 21. Konferencji Stron (*Conference of the Parties, COP21*) wyznaczono wspólny cel długoterminowy działań zapobiegających zmianom klimatycznym. Zakłada on ograniczenie na koniec XXI w. wzrostu temperatur znacząco poniżej 2°C i podjęcie starań, by ograniczyć ten wzrost do 1,5°C w stosunku do epoki przedindustrialnej. Chociaż cel 1,5°C nie jest wiążący, przełom stanowi wpisanie go w treść porozumienia, zgodnie z żądaniami państw najmniej rozwiniętych (*least developed countries, LDC*) i małych państw wyspiarskich (*small island states, SIS*).

Do osiągnięcia powyższych celów mają posłużyć dwie metody. Zgodnie z pierwszą należy jak najszybciej zatrzymać wzrost łącznych światowych emisji gazów cieplarnianych (czyli doprowadzić do szczytu światowych emisji), a następnie rozpocząć ich radykalną redukcję, by osiągnąć zerową emisję netto w połowie wieku. Drugą metodą są tzw. wkłady krajowe, czyli określane indywidualnie przez każde państwo zobowiązania (*nationally determined contribution, NDC*), które wszystkie strony porozumienia muszą złożyć lub potwierdzić do 2020 r. Przed COP21 swoje indywidualne działania zadeklarowało 186 państw, co przyczyniło się do ostatecznego sukcesu konferencji.

Dodatkowo, państwa będą musiały w pięcioletnich cyklach składać nowe zobowiązania, a każde kolejne ma zakładać coraz wyższe cele redukcyjne. Według prognoz bazujących na dotychczas złożonych deklaracjach, ich całkowita implementacja do 2030 r. zmniejszy emisje o ok. 9%, co przełoży się na wzrost temperatur na koniec wieku o 2,7–3°C. Aby udało się osiągnąć cel 2°C lub nawet 1,5°C, co pięć lat będą się odbywały pełne przeglądy wspólnych światowych działań. Obejmą one kwestie redukcji emisji, adaptacji do zmian klimatu, a także zapewnienia wsparcia finansowego dla państw rozwijających się.

Wszystkie oczyszczone na USA i Chiny. Porozumienie zostało przyjęte przez konferencję stron działającą w ramach konwencji Narodów Zjednoczonych ws. zmian klimatu (UNFCCC). Aby weszło w życie, musi zostać ratyfikowane przez co najmniej 55 państw, które łącznie odpowiadają za co najmniej 55% światowych emisji gazów cieplarnianych. Tak niski próg oznacza, że teoretycznie umowa może zacząć obowiązywać, nawet jeśli nie ratyfikują jej Chiny i Stany Zjednoczone. Jeśli więc Barack Obama nie zdecyduje się na ten krok, ostateczny sukces porozumienia, czyli objęcie nim największych gospodarek świata, może zależeć od wyniku wyborów prezydenckich w USA w 2016 r. – Republikanie sprzeciwiają się obłożeniu USA międzynarodowymi zobowiązaniami redukcji emisji.

Aby uniknąć konieczności ratyfikacji porozumienia także przez Kongres, w którym większość mają obecnie Republikanie, amerykańscy negocjatorzy nie chcieli się zgodzić na kilka szczegółowych zapisów. Bardzo istotne było, żeby w treści porozumienia nie padła żadna nowa suma wsparcia finansowego, do której dostarczenia zobowiązywałyby się państwa rozwinięte. Dlatego w Paryżu jedynie potwierdzono zobowiązanie z 2009 i 2010 r. dotyczące osiągnięcia pułapu

pomocy finansowej dla państw rozwijających się w wysokości 100 mld dol. rocznie do 2020 r., bez celów pośrednich. Ta kwota stanie się minimum (*floor*) przyszłego wsparcia, a do 2025 r. ma zostać wyznaczony nowy wspólny cel finansowania klimatycznego. Strona amerykańska zabiegała też o to, by nie padło prawnie wiążące zobowiązanie do konkretnej redukcji emisji.

Z kolei państwa rozwijające się, szczególnie Chiny i Indie, nie zgadzały się na traktowanie ich na równi z państwami rozwiniętymi. Dlatego – chociaż nie pada bezpośrednio odwołanie do aneksów UNFCCC z 1992 r., które wymieniały kraje zobligowane do działania (m.in. członków UE) i niezobligowane (m.in. Chiny) – w wielu fragmentach zastrzeżono, że państwa rozwijające się mają prawo do wolniejszych postępów np. w redukcji emisji. W przypadku finansowania państwa rozwijające się są jedynie zachęcane do dobrowolnego przyłączenia się do pomocy najuboższym państwom. Tymczasem USA czy UE chciały, by te państwa, które „są w stanie”, również musiały wspierać kraje najmniej rozwinięte.

Znaczenie dla UE. Porozumienie jest niewątpliwym sukcesem UE. Państwa rozwijające się będą musiały uczestniczyć w redukowaniu emisji gazów cieplarnianych poprzez system wkładów krajowych. Uwzględniono również pięcioletnie cykle rewizji „w górę” deklarowanych celów redukcyjnych, tak jak w przypadku USA. Korzystny jest też brak nowego pułapu wsparcia finansowego, które miałyby być udzielane po 2020 r. Jedno z najważniejszych osiągnięć Unii i USA to zapis dotyczący transparentności, czyli monitorowania i raportowania wysiłków dokonywanych przez wszystkie kraje. Raporty mają powstawać co dwa lata i być poddawane technicznemu, eksperckiemu przeglądowi. Eksperti będą także mogli sugerować kierunek poprawy podejmowanych działań. Pozwoli to na rzetelne informowanie o postępach i wywieranie politycznego nacisku w celu dotrzymania zobowiązań przez pozostałe strony porozumienia.

Z drugiej strony, porozumienie nie spełniło również wielu oczekiwań UE. Brakuje konkretnego wspólnego celu redukcyjnego, który miałby zostać osiągnięty w połowie wieku, a państwa rozwijające się zapewniły sobie możliwość podejmowania działań w mniejszym wymiarze niż państwa rozwinięte. Nie udało się też w porozumieniu uwzględnić sektorów transportu morskiego i lotniczego, które UE chciałaby zmusić do redukcji emisji. Poza tym w treści umowy przewidziano szczególną pozycję dla krajów, które są narażone na negatywne skutki ograniczenia zużycia paliw kopalnych. Chodzi przede wszystkim o Arabię Saudyjską, która – jako kraj uzależniony od eksportu ropy naftowej – straciłaby pośrednio na wdrażanych politykach redukcji emisji. Tymczasem dzięki zapisowi w porozumieniu nie będzie musiała radykalnie zmniejszać wydobycia.

Unię czekają teraz negocjacje szczegółów jej własnej polityki klimatycznej, która zakłada m.in. redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 r. Założenie to było oparte na wyliczeniach dotyczących ograniczenia wzrostu temperatur o 2°C, a nie 1,5°C, więc niektórzy uczestnicy negocjacji będą zapewne przekonywać, że należy już teraz podnieść ten cel, by dostosować unijny wkład do nowych założeń. Porozumienie nie zapewniło jednak wystarczających mechanizmów wywierania nacisku na pozostałe państwa, by wypełniały swoje zobowiązania. Nie chroni więc unijnej gospodarki przed ryzykiem, że inne kraje nie tylko będą deklarowały podejmowanie działań w znacznie mniejszym zakresie, lecz także nie dotrzymają nawet tych niższych zobowiązań.

Znaczenie dla Polski. Podobnie jak dla całej UE, dla Polski najważniejsze jest odejście od podziału na kraje ujęte w aneksach UNFCCC, zobligowane do wysiłków w celu ograniczenia globalnego ocieplenia, i kraje poza aneksami. Chociaż nie zerwano całkowicie z podziałem na państwa rozwijające się i rozwinięte, samo zmuszenie m.in. Chin czy Indii do podjęcia zobowiązań i podwyższania ich poziomu ograniczy negatywne skutki dla europejskiej i polskiej konkurencyjności. Polsce nie udało się jednak przekonać pozostałych stron do wyznaczenia wyższego progu emisji, który pozwalałby na wejście porozumienia w życie. Taki próg (ok. 85%) uniemożliwiłby scenariusz, w którym Chiny i USA mogłyby nie ratyfikować umowy i pozostawić UE jako jedyną dużą gospodarkę objętą zapisami z Paryża. Dlatego teraz Polska będzie powstrzymywała Unię od ratyfikacji, zanim nie dokonają tego przynajmniej Stany Zjednoczone.

System zgłaszania wkładów krajowych oznacza stworzenie pewnego rodzaju mapy szans inwestycyjnych, z której firmy będą mogły korzystać, by zapewniać realizację planów redukcji emisji gazów cieplarnianych czy inwestycji m.in. infrastrukturalnych, związanych z adaptacją do zmian klimatu. Otwiera to drogę także dla polskich firm. W ślad za deklaracją zwiększenia przez Polskę finansowania działań klimatycznych do 8 mln dol. do 2020 r. powinna pójść strategia promocji polskich technologii i polskich firm w krajach trzecich.

Jednocześnie sama Polska będzie musiała przygotować długoterminową perspektywę inwestycyjną dla energetyki, przemysłu i transportu. Szczególnie korzystne w tym zakresie są zapisy, które nie precyzują sposobu redukcji emisji, np. poprzez dekarbonizację. Celem jest osiągnięcie zerowych emisji netto, co oznacza, że można emitować tyle, ile się jest w stanie absorbować, np. dzięki lasom. Nie trzeba zatem skupiać się na technologiach odnawialnych – fotowoltaicznych, wiatrowych lub geotermalnych, ale można również inwestować w elektrownie jądrowe, w wychwytywanie i przechowywanie dwutlenku węgla (*carbon capture and storage, CCS*) lub jego utylizację (*carbon capture and utilisation, CCU*), w poprawę efektywności energetycznej i w zwiększanie zdolności absorpcji dwutlenku węgla przez np. zalesianie. Wypracowanie przez Polskę długoterminowej wizji redukcji emisji pomoże przyciągnąć inwestycje oraz pozwoli na dywersyfikację źródeł energii i surowców energetycznych.

Porozumienie wpłynie zatem na Polskę jedynie pośrednio. Konkretnie cele jej działań wyznaczą dopiero negocjacje szczegółów unijnego pakietu klimatycznego w najbliższych dwóch latach. Umowa otwiera też drogę do uwzględnienia w unijnej polityce sektora użytkowania ziemi, zmiany użytkowania ziemi i lasów (LULUCF), co może ułatwić Polsce sprostanie wymogom polityki klimatycznej UE.