Warszawa, styczeń 2021

Informacja prasowa

**Czy Unia Europejska jest światowym liderem w działaniach na rzecz klimatu?**

**Rozważania na temat roli działań UE z perspektywy globalnej[[1]](#footnote-1)**

**Przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz politycy państw członkowskich UE lubią mówić o unijnej polityce klimatycznej jako o niekwestionowanym drogowskazie dla świata w dążeniu do powstrzymania zmian klimatu, tj. osiągnięcia celów Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu (UNFCCC, 1992) i Porozumienia paryskiego (Paris Agreement, 2015). Jednak czy faktycznie można uznać Unię Europejską za światowego lidera w działaniach na rzecz klimatu? Na to pytanie stara się odpowiedzieć dr Marzena Chodor, ekspertka Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.**

Zaplanowany z rozmachem Europejski Zielony Ład (ang. *European Green Deal*), który został zapowiedziany we wrześniu 2019 r. tuż po wyborze nowej szefowej Komisji Europejskiej, Ursuli von der Leyen i ogłoszony w grudniu 2019 r., zakłada zwiększenie ambicji działań UE na rzecz ochrony klimatu poprzez przyjęcie rozwiązań legislacyjnych i wdrażających je środków, w tym wielkich nakładów finansowych. Dzięki nim Europa do 2050 r. ma stać się kontynentem neutralnym dla klimatu. Neutralność klimatyczna nie jest jednak wyłącznym celem Europejskiego Zielonego Ładu. Celem politycznym jest utrzymanie i wzmocnienie przez UE jej globalnego przywództwa w walce o powstrzymanie zmian klimatu[[2]](#footnote-2).

Właściwie od początku międzynarodowych negocjacji, których celem jest wspólne, globalne przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z antropogenicznymi zmianami klimatu, państwa członkowskie i reprezentujące je instytucje energicznie podkreślały na forum międzynarodowym, konieczność podjęcia wspólnych działań na rzecz ograniczenia globalnego ocieplenia i zminimalizowania skutków zmian klimatu. UE intensywnie prowadzi tak zwaną dyplomację klimatyczną (ang. *climate diplomacy*) wobec państw trzecich, a przewodnictwo w międzynarodowych działaniach na rzecz ochrony klimatu i aspiracje do bycia liderem w tej dziedzinie jest jednym z filarów wspólnej polityki zagranicznej UE. Zgodnie z tym paradygmatem, UE była głównym promotorem ambicji, która doprowadziła do przyjęcia przez strony UNFCCC pierwszej międzynarodowej umowy, w której część państw rozwiniętych zobowiązała się do realizacji określonych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych QERLO (ang. *Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives*) w pierwszym okresie rozliczeniowym (w latach 2008-2012), czyli Protokołu z Kioto (PzK[[3]](#footnote-3)), a następnie, dzięki wysiłkom swojej dyplomacji doprowadziła do wejścia w życie protokołu w lutym 2005 r.[[4]](#footnote-4) Jaki jest więc rzeczywisty wpływ działań podejmowanych przez UE w obszarze polityki klimatycznej na działania podejmowane przez inne państwa oraz inne podmioty? Jednym z przywoływanych osiągnięć unijnych jest system handlu uprawnieniami do emisji CO2 (EU ETS), funkcjonujący od 2005 r., który obejmuje emisje z ponad 11 tys. instalacji w krajach członkowskich UE oraz Norwegii, Islandii i Liechtensteinie. EU ETS jest największym rynkiem CO2 na świecie i obejmuje ok. 45% unijnych emisji CO2, pochodzących z produkcji energii, stali, aluminium, cementu, szkła, papieru, ceramiki, oraz sektora chemicznego i rafinerii, a od 2012 r. także emisji z transportu lotniczego wewnątrz UE.

UE eksportuje swój know-how w zakresie funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji do krajów rozwijających się, w tym do Chin, a także do państw tzw. bliskiego sąsiedztwa, zwłaszcza państw stowarzyszonych, które zobowiązały się do wdrożenia elementów EU ETS. Deklarowanym celem UE jest przekonanie innych państw za pośrednictwem dyplomacji klimatycznej, umów bilateralnych, w tym umów stowarzyszeniowych i poprzez przekazywane wsparcie w postaci budowania potencjału, do objęcia emisji CO2 z produkcji energii i przemysłu podobnymi do unijnego systemami handlu uprawnieniami do emisji, które następnie połączyłyby się, ostatecznie prowadząc do powstania globalnego rynku uprawnień do emisji CO2[[5]](#footnote-5). Pierwszy sukces UE w tym obszarze został osiągnięty 1 stycznia 2020 r., kiedy to weszła w życie umowa o połączeniu systemu handlu uprawnieniami Szwajcarii z EU ETS[[6]](#footnote-6). Jednakże w związku z tzw. brexitem 1000 brytyjskich instalacji i 140 operatorów statków powietrznych administrowanych przez Brytyjczyków pozostało w unijnym ETS jedynie do 1 stycznia 2021 r., co przyćmiewa nieco stosunkowo skromny sukces pierwszego połączenia dwóch ETS.

**Działania UE na rzecz ochrony klimatu na tle innych krajów**

Program Środowiskowy ONZ wskazuje, że państwa członkowskie UE są w mniejszości państw należących do grupy G-20, które w 2020 r. dotrzymają dobrowolnych zobowiązań przyjętych dziesięć lat temu podczas Konferencji COP 16 w Cancun. Dlatego też, choć jako grupa państwa G-20 osiągną zadeklarowane tam cele redukcyjne z nadwyżką ok. 1 Gt CO2e rocznie, to będzie to zasługa przede wszystkim UE. Nie tylko państwa takie jak Turcja, Argentyna i Arabia Saudyjska nie podjęły w Cancun żadnych zobowiązań, ale zobowiązania kilku innych państw, w tym Australii były niewystarczające. Jak przewiduje UNEP, szereg państw należących do grupy G-20, które zadeklarowały w Cancun redukcje emisji do 2020 r., w tym Kanada, Meksyk, Korea Południowa, Indonezja, USA i RPA nie wywiążą się ze zgłoszonych przez siebie celów. W opinii UNEP, UE jest zatem w mniejszości pod względem działań na rzecz ochrony klimatu, aczkolwiek nawet działania UE nie są wystarczające.

Porozumienie paryskie nie zobowiązuje państw do jednakowych wysiłków w dążeniu do osiągnięcia celów porozumienia. Krajowe wkłady państw (NDCs) mają odzwierciedlać ich możliwości i kwestie tego, co jest godziwe (ang. *equity*), uwzględniając ich uwarunkowania (ang. *national circumstances*). Państwa same też decydują o ambicji podejmowanych przez siebie działań. Aktualna skumulowana globalna ambicja stron Porozumienia paryskiego jest niewystarczająca.

**Co z Chinami i ich neutralnością pod względem emisji CO2?**

Ogromny entuzjazm wzbudziła, upubliczniona pod koniec września 2020 r. zapowiedź Chin, że planują one osiągnięcie zeroemisyjności w 2060 r. Chińskie emisje gazów cieplarnianych miałyby osiągnąć szczytowy pułap w 2030 r., by spaść do zera w ciągu kolejnych 30 lat. Warto przy okazji przypomnieć, że osiągnięcie statusu największego światowego emitenta zajęło Chinom również około 30 lat. Dotrzymanie tej obietnicy oznaczałoby możliwość ograniczenia wzrostu globalnej średniej temperatury do końca stulecia do kolejne 0,3 do 0,2 stopnia Celsjusza. Nie mniej, przez najbliższych 10 lat emisje Chin miałyby nadal rosnąć, walnie przyczyniając się do pogłębienia kryzysu klimatycznego. Nawet przy założeniu, że istotnie od 2031 roku chińskie emisje będą spadać, by osiągnąć wspólnie temperaturowy cel Porozumienia paryskiego, jego strony będą musiały wypełnić lukę redukcyjną równoważną powstrzymaniu wzrostu temperatury globalnej o brakujące 1,5 stopnia. Spadek emisji CO2 związany z ograniczeniem antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych w okresie pandemii COVID-19 jest z natury spadkiem przejściowym. Mimo iż wiele państw zapowiada działania zmierzające do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych po zakończeniu pandemii, starania te, wobec stałego wzrostu zapotrzebowania na energię i dążenia rządów poszczególnych państw do wzrostu PKB w oparciu o dotychczasową strukturę przemysłu i gospodarki wydają się z góry skazane na niepowodzenie. Radykalne zmiany wymagają czasu, a tego, jeśli wierzyć prognozom IPCC, nie ma. Zatrzymanie wzrostu średniej globalnej temperatury na poziomie 1,5 stopnia Celsjusza wymaga zmniejszenia o połowę poziomu obecnych globalnych emisji jeszcze przed 2030 r., czyli w ciągu najbliższych 10 lat. Natomiast do 2050 r. globalne emisje CO2 netto muszą spaść do zera[[7]](#footnote-7). A zatem, mimo obecnej kampanii ONZ promującej wzrost ambicji działań klimatycznych pod hasłem „Race to Zero” (wyścig do zera) cel 1,5 stopnia jest praktycznie nieosiągalny.

**Czy uda się zrealizować postanowienia Porozumienia paryskiego?**

Dotychczasowe działania i wcześniejsze deklaracje państw-stron Porozumienia paryskiego nie napawają optymizmem. Do końca 2019 r. 37 państw będących stronami porozumienia i wspólnie odpowiadających za 12% obecnych globalnych emisji gazów cieplarnianych zadeklarowało zamiar zaktualizowania swoich NDCs do 2020 r. W grupie tych państw znalazła się UE[[8]](#footnote-8). Dalsze 108 państw, odpowiedzialnych za 15,1% emisji globalnych zapowiedziało zamiar zwiększenia ambicji lub ambicji poszczególnych działań w swoich NDC w 2020 r. Pozostałych 39 państw - sygnatariuszy Porozumienia paryskiego, które złożyły w 2015 r. (I)NDC[[9]](#footnote-9) przed wejściem porozumienia w życie, (i wśród których znajduje się kilku bardzo dużych emitentów) nie zadeklarowało formalnie zamiaru aktualizacji bądź zwiększenia ambicji NDCs w 2020 roku, przed rozpoczęciem wdrażania porozumienia 1 stycznia 2021 r. Nie oznacza to, że państwa te nie złożą nowych, zaktualizowanych lub ambitniejszych wersji swoich NDCs. Wyjątkiem są Stany Zjednoczone, które za rządów prezydenta Trumpa wycofały się z porozumienia oraz te państwa, które zadeklarowały, że ambicji nie zwiększą: Australia, Japonia, Nowa Zelandia, Singapur, Indonezja, Rosja i Turcja. Do końca września 2020 r. Sekretariat UNFCCC otrzymał zgłoszenia odnoszące się do aktualizacji zaledwie 13 NDCs[[10]](#footnote-10). Kilka kolejnych państw, w tym Laos, Gruzja i Mongolia, zapowiedziały formalnie złożenie nowych, bardziej ambitnych NDCs. Pozostałe państwa nie złożyły jeszcze nowych deklaracji w sprawie aktualizacji NDCs, ani też nowych wersji swoich zobowiązań.[[11]](#footnote-11) UNDP, które wspiera w ramach swojego programu Climate Promise (dosł. Obietnica klimatyczna) 114 państw rozwijających się zakłada, że większość zgłoszeń zawierających zaktualizowane NDCs zostanie przekazana do Sekretariatu UNFCCC w 2021 roku. W każdym razie przed planowanym obecnie pod koniec przyszłego roku COP.26 w Glasgow. Osiągnięcie poziomu zerowych emisji netto gazów cieplarnianych[[12]](#footnote-12) w 2050 r. stało się celem, do którego osiągnięcia zobowiązało się szereg państw, zarówno rozwiniętych jak i niektórych rozwijających się takich, jak Wielka Brytania, Japonia oraz Chile, Meksyk czy ostatnio Korea Południowa. W grudniu 2019 r. Rada Europejska przyjęła cel zerowych emisji netto dla całej UE, z wyjątkiem Polski, która otrzyma więcej czasu na jego osiągnięcie. Cel ten jest zgodny z założeniami Europejskiego Zielonego Ładu, który przewiduje, że w 2050 r. emisje całej UE spadną do poziomu zero netto. Po 2050 r. pochłanianie w UE powinno nadal przeważać nad emisjami gazów cieplarnianych, co jest uzasadnione przez zjawisko pozostawania gazów cieplarnianych w atmosferze i utrzymywanie się skumulowanych efektów emisji przez wiele lat.

We wrześniu 2020 r., w orędziu o stanie UE wygłoszonym w Parlamencie Europejskim, Ursula von der Leyen zaproponowała ograniczenie emisji o co najmniej 55% do 2030 r. Propozycję tę przebił Parlament Europejski, głosując 6 października 2020 r. za redukcją emisji do 2030 roku o 60% w odniesieniu do poziomu z 1990 roku. W rezultacie długich negocjacji w dniu 11 grudnia 2020 r. na forum Rady Europejskiej r. przyjęto cel zakładający ograniczenie w UE emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030, o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990. Czy jednak przykład Unii Europejskiej wystarczy, by pozostałe strony porozumienia stanęły na wysokości zadania?

**Jedno oko na USA, drugie na… Chiny**

Wiemy już, że kilka państw, w tym duże państwa rozwinięte lub państwa mające stosunkowo duży udział w globalnych emisjach: Japonia, Rosja i Australia nie zwiększą ambicji swoich pierwszych NDCs lub, w jednym przypadku (USA) być może nawet wycofają się z porozumienia, choć pozostaną stroną konwencji, o czym przekonamy się po 20 stycznia 2021 r. po zaprzysiężeniu nowego prezydenta USA. W związku z narastającą rywalizacją USA-Chiny, zadeklarowanie przez największego emitenta na świecie zamiaru osiągnięcia zeroemisyjności w 2060 roku byłoby bodźcem do zgłoszenia ambitnego wkładu do porozumienia. Ścieżka dojścia Chin do tego celu nie jest jednak powodem do wielkiego optymizmu. Wprawdzie w Chinach rośnie poziom wykorzystania energii odnawialnej i zainstalowana moc OZE, ale jednocześnie niestety rośnie stale zużycie paliw kopalnych.

Obecnie udział Chin w globalnych antropogenicznych emisjach gazów cieplarnianych jest oceniany na ok. 27% (bez uwzględnienia sektora LULUCF) i kontynuacja tego trendu do 2030 roku znacznie zwiększy skumulowaną lukę w ambicjach stron porozumienia a poziomem redukcji, jaki powinien zostać osiągnięty wspólnie przez wszystkie strony porozumienia. Pierwszy krajowy wkład Chin do Porozumienia paryskiego oceniany jest jako zupełnie niewystarczający przez Climate Action Tracker[[13]](#footnote-13). Poza tym, odwrotnie niż UE, Chiny inwestują w rozwój energetyki opartej na węglu zagranicą, generując w ten sposób dodatkowy wzrost poziomu globalnych emisji. (w sumie 102 GW zainstalowanej mocy)[[14]](#footnote-14). Jeśli uwzględnimy motywowane doraźnym interesem gospodarczym niskie zaangażowanie w realizację celów Porozumienia paryskiego kilku innych bogatych państw, trudno oczekiwać mobilizacji pozostałych emitentów, nie wspominając o mniejszym znaczeniu ich wysiłków redukcyjnych, skoro emisje największych emitentów będą nadal rosły. Dlatego też proponowany przez UE mechanizm granicznego opodatkowania importu emisji CO2 ma sens, i to podwójny.

Zwolennicy przywództwa UE w światowym wyścigu do zeroemisyjności otrzymali 26 października 2020 r. prezent od nowego rządu Japonii, który zapowiedział osiągnięcie przez jego kraj zeroemisyjności w 2050 roku, wskazując na przykład UE. Tuż po Japonii osiągnięcie tego celu w 2050 roku obiecała światu Korea Południowa. Czy będzie więcej takich deklaracji i czy nie na deklaracjach się skończy? Wiele zależy od efektywności procesu cyklicznej aktualizacji NDCs w połączeniu z okresowym globalnym podsumowaniem działań stron. Jedno jest pewne, działania wyłącznie ze strony krajów członkowskich UE w skali globalnej będą niewystarczające.

1. Poniższy artykuł powstał w oparciu o fragmenty obszerniejszego tekstu, zamieszczonego w nowym wydawnictwie *GO2’50. Klimat. Społeczeństwo. Gospodarka*, listopad 2020. <http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/12/GO2%E2%80%9950.-Klimat.-Spo%C5%82ecze%C5%84stwo.-Gospodarka..pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Tezy takie postawiła przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen między innymi w swoim wystąpieniu w Madrycie podczas COP.25 w dniu 2 grudnia 2019 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\_19\_6651 [↑](#footnote-ref-2)
3. Protokół z Kioto (1997) był pierwszym międzynarodowym układem, w ramach którego część państw rozwiniętych, będących stronami UNFCCC przyjęła zobowiązania redukcyjne, realizowane w latach 2008-2012 (I okres rozliczeniowy) oraz 2013-2020 (II okres rozliczeniowy). Państwa, które przyjęły zobowiązania redukcyjne wymienione są w Załączniku B do protokołu. Aby ułatwić stronom, które przyjęły zobowiązania ich realizację, oraz wesprzeć wdrażanie projektów redukcji emisji w krajach rozwijających się, uzgodniono powstanie Mechanizmu czystego rozwoju (Clean Development Mechanism, CDM), którego odpowiednikiem dla państw rozwiniętych, przede wszystkim dla tzw. gospodarek w trakcie przemian (Economies in Transition) był Mechanizm Wspólnych Wdrożeń (Joint Implementation, JI). Więcej informacji: https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms [↑](#footnote-ref-3)
4. J. Vogler, EU Policy on Global Climate Change: The Negotiation of Burden-Sharing, „Making EU Foreign Policy. National Preferences, European Norms and COmmon Policie”, red. D. C. Thomas, Palgrave Macmillan 2011 r. ss. 150-173. [↑](#footnote-ref-4)
5. Linking Emissions Trading Schemes. ICAP, 2015 r. [↑](#footnote-ref-5)
6. Rozmowy o połączeniu się unijnego ETS z systemem handlu emisjami funkcjonującym w Szwajcarii rozpoczęły się w 2009 r. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zalecenie IPCC SR 1.5. [↑](#footnote-ref-7)
8. UE złożyła aktualizację swojego NDCs w dniu 18.12.2020 r. https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Party.aspx?party=EUU&prototype=1 [↑](#footnote-ref-8)
9. Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) były propozycjami wkładów Stron do Porozumienia paryskiego, które zostały zgłoszone przed wejściem PP w życie (4.11.2016 r.) po wejściu porozumienia w życie, INDCs stały się wkładami do porozumienia, NDCs (Nationally Determined Contributions). [↑](#footnote-ref-9)
10. https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Rejestr NDC znajduje się na stronie: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/LatestSubmissions.aspx [↑](#footnote-ref-11)
12. Emisje antropogenicznych gazów cieplarnianych osiągną poziom zero netto dopiero wówczas, gdy wszystkie niemożliwe do uniknięcia pozostałości antropogenicznych emisji zostaną zbilansowane poprzez pochłanianie (przez lasy i szatę roślinną) lub przemysłowy proces przechwytywania i składowania CO2, czyli CCS (Carbon Capture and Storage). [↑](#footnote-ref-12)
13. Climate Action Tracker jest przedsięwzięciem Climate Analitics i New Climate Institute, przy współpracy Potsdam Institute for Climate Impact Research: https://climateactiontracker.org/countries/china/ [↑](#footnote-ref-13)
14. W rozwój energetyki opartej na węglu zagranicą inwestują też Japonia, Korea Południowa i Australia, która swój węgiel eksportuje głównie, choć nie wyłącznie, do Chin. Por. https://climateactiontracker.org/countries/china/ [↑](#footnote-ref-14)