Warszawa, czerwiec 2023

**Czy Porozumienie paryskie rzeczywiście doprowadzi do dekarbonizacji globalnej gospodarki w okresie wskazywanym jako optymalny przez IPCC?**

Podczas gdy instytucje unijne przygotowują się do cyklu legislacyjnego, który ma zakończyć się przyjęciem celu redukcyjnego na poziomie UE na 2040 rok[[1]](#footnote-1), ambicje pozostałych państw-stron Porozumienia są znacznie skromniejsze. W związku z opublikowanym pod koniec marca br. sprawozdaniem podsumowującym szósty raport Międzyrządowego Zespołu ds. Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) warto odnieść się do kwestii ambicji w kontekście globalnym. Zgodnie ze wspomnianym raportem (IPCC AR6) wpływ zmian klimatu na ludzi i ekosystemy jest większy, niż dotąd się spodziewano, a przyszłe zagrożenia gwałtownie rosną z każdym wzrostem globalnej temperatury, nawet o ułamek stopnia. Według najnowszych obliczeń IPCC, aby uniknąć najgorszych skutków zmian klimatu, globalne emisje gazów cieplarnianych muszą zmniejszyć się do 2030 r. o 43% w porównaniu z poziomem z 2019 r. Tymczasem, zgodnie z dotyczącym krajowych wkładów do Porozumienia raportem WRI opublikowanym w 2022 r.[[2]](#footnote-2), wdrożenie wszystkich ustalonych na poziomie krajowym wkładów (Nationally Determined Contributions, NDCs), jakie dotychczas zostały ogłoszone przez strony Porozumienia paryskiego, doprowadziłoby do redukcji emisji do 2030 r. tylko o 7% w porównaniu z poziomem emisji z 2019 r. Różnica między pożądanym, w kontekście osiągnięcia długoterminowego celu porozumienia, poziomem emisji a redukcjami planowanymi przez strony porozumienia jest więc znacząca. Również raport podsumowujący NDC Stron porozumienia[[3]](#footnote-3) opublikowany przez Sekretariat UNFCCC w dniu 22 października 2022 r., jako dokument poprzedzający COP27 ujawnił, że połączone globalne ambicje stron Porozumienia paryskiego przedstawione w zaktualizowanych wkładach stron do porozumienia nie są skorelowane ze scenariuszami najniższych kosztów (least-cost scenarios) utrzymania globalnego wzrostu temperatury do końca stulecia na poziomie poniżej 2°C, nie wspominając o poziomie 1,5°C. W najlepszym razie NDC ocenione w raporcie, o ile zostałyby wdrożone zgodnie z planami, doprowadziłyby do ograniczenia wzrostu globalnej temperatury do 2,5°C do końca tego stulecia powyżej średniej z okresu przed rozwojem przemysłu bazującego na paliwach kopalnych. Według IPCC to nie wystarczy, aby zapobiec wielu znaczącym zagrożeniom związanym z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi i powolnymi zmianami klimatu (slow onset events). Według najnowszych badań[[4]](#footnote-4) każde 0,5°C globalnego wzrostu temperatury spowoduje wzrost częstotliwości i intensywności regionalnych susz, intensywnych opadów deszczu i ekstremalnych splotów ciepła. Autorzy najnowszych publikacji alarmują, że wzrosty globalnych temperatur stanowią poważne zagrożenie zwłaszcza dla małych krajów wyspiarskich (Small Island Developing States, SIDS), krajów najsłabiej rozwiniętych (Least Developed Countries, LDCs) i krajów afrykańskich. Suszę, której doświadcza od dwóch lat część wschodniej Afryki, a także powodzie w Azji Południowej, przypisuje się postępującym zmianom klimatycznym. Niestety, COVID-19 spowolnił proces międzynarodowy, a także działania podejmowane w ramach wdrażania NDCs przez poszczególne kraje. Po dwuletniej przerwie w negocjacjach, przyjęty przez COP26 Pakt Klimatyczny z Glasgow podjął i wzmocnił temat przekształcenia obecnej dekady w okres działań i wsparcia w dziedzinie klimatu. Z jakim jednak skutkiem?

**Jak wygląda obecnie stan zobowiązań w ramach NDCs?**

W raporcie podsumowującym NDC za 2022 r. uwzględniono 166 NDCs przedłożonych do dnia 23 września 2022 r. zarówno przez kraje rozwinięte, jak i rozwijające się. Od tego czasu Sekretariat konwencji otrzymał kolejne 15 zgłoszeń aktualizacji NDC, które zostały przekazane UNFCCC po dniu 23 września 2022 r. Większość tych spóźnionych zgłoszeń została zgłoszona Sekretariatowi przed lub podczas COP27. Cztery zgłoszenia NDCs zostały przekazane do Sekretariatu UNFCCC po zakończeniu COP27, z czego dwa zostały złożone już w 2023 r. Dodanie tych 15 zgłoszeń nie zmienia w sposób znaczący oszacowań przedstawionych przez Sekretariat konwencji.

Prowadzony przez Sekretariat UNFCCC rejestr NDC obejmuje zgłoszenia NDC ze 194 krajów, są to jednak wszystkie zgłoszenia, nie tylko te, które wpłynęły jako drugie lub kolejne wersje NDC. Mimo że większość krajów zgłosiła do tej pory dwa krajowe wkłady do porozumienia, pierwsze z nich to były tymczasowe zgłoszenia planowanych wkładów (Intended Nationally Determined Contributions, INDCs), przedstawione głównie przed zawarciem porozumienia w Paryżu, które zostały tymczasowo zaakceptowane, jako pierwsze NDC stron po wejściu w życie Porozumienia paryskiego. Jednak nadal wśród stron Porozumienia znajdują się kraje, które jeszcze nie przedstawiły zaktualizowanych lub zmienionych NDC po 2020 r., do czego były zobowiązane. Z drugiej strony, kilka krajów rozwiniętych i rozwijających się opublikowało już trzy krajowe wkłady do porozumienia, odpowiadając na wezwania do zwiększenia ambicji, powtarzane przez każdą konferencję stron od czasu przyjęcia w 2019 roku decyzji 1/CP25, która przypomniała stronom o obowiązku zgłoszenia nowych lub zaktualizowanych NDCs do końca 2020 roku.

**W jaki sposób miałoby dojść do zamknięcia luki redukcyjnej?**

Podczas COP27 w Sharm el-Sheik Strony porozumienia przyjęły decyzję 1/CMA.1, która chwali wysiłki Stron zmierzające do przekazania nowych lub zaktualizowanych NDC Sekretariatowi UNFCCC, ale jednocześnie wzywa Strony, które dotąd nie przekazały Sekretariatowi nowych lub zaktualizowanych wkładów ustalonych na poziomie krajowym, do jak najszybszego podjęcia stosownych działań.

Zgłoszenie NDC w dowolnym czasie, niezależnie od pięcioletniego cyklu zwiększania ambicji kolejnych NDC umożliwia Artykuł 4 ust. 11 Porozumienia paryskiego. Warunkiem, które powinno spełnić państwo zgłaszające nowy NDC jest zwiększenie poziomu jego ambicji w stosunku do poprzedniego zgłoszenia.

UE i inne państwa dążące do szybkiego zwiększenia tempa światowej dekarbonizacji popierają zgłaszanie nowych lub zaktualizowanych NDCs przed każdą konferencją stron UNFCCC i Porozumienia. Problemem, z jakim mierzą się państwa rozwijające się, jest to, że weryfikacja NDC to skomplikowany i wymagający czasu oraz pieniędzy proces. W okresie 2019-2022 państwa rozwijające się otrzymały ogromne wsparcie za pośrednictwem Partnerstwa dla NDC (NDC Partnership) lub Obietnicy klimatycznej (Climate Promise) UNDP[[5]](#footnote-5). Nie dziwi więc, że tylko kilka, głównie spóźnionych ze zgłoszeniem drugich NDCs państw odpowiedziało na zawarty w Pakiecie z Glasgow apel o kolejne zwiększenie ambicji swoich działań w ramach porozumienia przed COP27.

Jednak w związku z uznaniem konieczności zwiększenia wysiłków redukcyjnych, strony Porozumienia uruchomiły w Sharm el-Sheikh program prac w zakresie łagodzenia zmiany klimatu (Mitigation Work Progamme, MWP) w celu podniesienia poziomu ambicji zarówno w zakresie łagodzenia zmian klimatu, jak i wdrażania Porozumienia paryskiego. Program pracy na rzecz łagodzenia zmian klimatu ma dotyczyć przyspieszenia ograniczania globalnych emisji gazów cieplarnianych i będzie kontynuowany co najmniej do 2026 r. W 2026 roku zostanie podjęty przegląd MWP w celu rozważenia przez strony Porozumienia ewentualnego przedłużenia tego programu. Unia Europejska dużo sobie obiecuje po tym procesie, aczkolwiek osiągnięcie zakładanego celu przyspieszenia globalnej dekarbonizacji wymaga nie tylko werbalnej zgody, ale i podjęcia konkretnych działań przez wszystkie państwa, także te rozwijające się, które właśnie rozwijają swoją gospodarkę i wychodzą z biedy przez upowszechnienie dostępu masom swoich obywateli do taniej energii opartej na paliwach kopalnych.

Kolejne NDCs stron, przygotowane po zakończeniu pod koniec bieżącego roku politycznej fazy Globalnego przeglądu Porozumienia (Global Stocktake, GST) na najbliższym COP i zgłaszane do 2025 roku będą w jakimś stopniu bardziej ambitne. Nie musi to być jednak ambicja redukcyjna, bo państwa podejmują suwerenne decyzje w zakresie decydowania, jakie działania i plany stanowią o wzroście ambicji ich NDCs. Często oznacza to aktualizację scenariusza odniesienia, dodanie komponentu ambicji uwarunkowanego wsparciem finansowym i technologicznym nowych działań z zewnątrz lub wzrost ambicji działań adaptacyjnych i ograniczających straty i szkody. Niektóre z państw, zwłaszcza te najuboższe, nie mają czego redukować, poza być może wylesianiem a mogą jedynie obiecać, że będą rozwijały się, w miarę możliwości, w oparciu o OZE. Można więc obawiać się, że luka między koniecznymi obecnie redukcjami do 2030 roku i redukcjami planowanymi w NDCs nie zostanie zamknięta zwiększaniem ambicji kolejnych NDCs w trakcie procesu ich aktualizacji w 2025 roku, czy w dowolnym momencie, zgodnie z możliwościami, jakie daje stronom porozumienie.

Podstawową przyczyną ograniczenia poziomu ambicji NDCs jest to, że kraje rozwijające się nie mogą odpowiedzialnie obiecać takich działań, jakich nie są w stanie samodzielnie zrealizować ze względu na niewystarczający dostęp do środków wdrażania, głównie pieniędzy. Dlatego prawie wszystkie wkłady ustalone na poziomie krajowym przyjęte przez kraje rozwijające się mają, obok komponentu bezwarunkowego, który państwo obiecuje zrealizować samodzielnie, drugi komponent - warunkowy, czyli uzależniony od wsparcia zewnętrznego, głównie finansowego, ale także technologicznego i budowania potencjału. Nie jest również jasne, na ile wkłady do Porozumienia w części bezwarunkowej mają określoną wartość dodatkową, tj. na ile nie realizują one zaledwie scenariusza kontynuacji obecnych polityk gospodarczego rozwoju poszczególnych państw- stron Porozumienia, porównanego z bardzo optymistycznym, a więc zakładającego duże emisje, ale potencjalnie mało realistycznego scenariusza odniesienia, będącego scenariuszem szybkiego rozwoju w oparciu o paliwa kopalne. Takie podejście do NDC pozwalałoby na realizację przedstawionych w nim celów, które przedstawiane są jako wyniki ograniczenia emisji przez zaniechanie. Dlatego też docelowo państwa powinny przedstawiać NDCs z celami redukcyjnymi wyrażonymi w wartościach bezwzględnych. Tymczasem porozumienie dopuszcza tu dowolność, co osłabia wspólną ambicję stron i jest jednym ze źródel wspomnianej luki w ambicji planowanych działań.

Zwiększenie globalnych wysiłków wymaga podjęcia przez strony Porozumienia uzupełniających zobowiązań sektorowych na szczeblu międzynarodowym, takich ak Globalne zobowiązanie dotyczące metanu (Global Methan Pledge) i Deklaracja przywódców z Glasgow w sprawie lasów i użytkowania gruntów, przyjęte podczas COP26, lub partnerstwo przywódców rządów państw leśnych i klimatycznych, przyjęte podczas COP27. Konieczne jest również zainicjowanie radykalnych działań redukcyjnych w obszarze międzynarodowego transportu morskiego przez Międzynarodową Organizację Transportu Morskiego (International Maritime Organisation, IMO) oraz wzmocnienie ambicji podjętych już działań pilotażowych przez organizację odpowiedzialną za międzynarodowy transport lotniczy (InternationaI Civil Aviation Organisation, ICAO), która wprawdzie uruchomiła system offsetowy CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), ale jest on dobrowolny w okresie 2021-2026 a obowiązkowy stanie się dopiero od 2027 roku. Linie lotnicze zobowiązały się do osiągnięcia zeroemisyjności do 2050 roku, lecz tempo, jakie przyjęły nie jest zgodne z zaleceniami IPCC.

**Co dalej z globalnym odchodzeniem od paliw kopalnych?**

Podczas COP28 państwa rozwinięte i państwa szczególnie narażone na skutki zmian klimatu zamierzają popierać, po raz kolejny, inicjatywę sektorową polegającą na wycofaniu się stron Porozumienia z paliw kopalnych. Poprzednie podejścia do tego tematu w Glasgow i Sharm el-Sheikh nie znalazły zrozumienia u większości państw rozwijających się, które chcą nadal opierać swój wzrost gospodarczy o mniejsze lub większe wykorzystanie tradycyjnych źródeł energii. Nie wydaje się, by przyszła Prezydencja COP, Zjednoczone Emiraty Arabskie, które swoje bogactwo zawdzięczają ropie naftowej, popierała z dużym zaangażowaniem podobne zobowiązanie. Kraje wschodzących gospodarek, które opierają swój rozwój na energii konwencjonalnej, dążą do kontynuacji korzystania z paliw kopalnych przy stopniowym wdrażaniu kompleksowych działań w zakresie przechwytywania i składowania powstającego w wyniku ich spalania dwutlenku węgla (Carbon Capture and Storage, CCS). Przykładowo, Indie ogłosiły właśnie plan zaprzestania budowania nowych elektrowni węglowych poza tymi, których proces inwestycyjny już się rozpoczął lub których plany budowy zostały zaakceptowane[[6]](#footnote-6). Oznacza to, że być może Indie poprzestaną na dodaniu do swojego miksu energetycznego jedynie 28,2 GW mocy opartej na węglu. Indie i Chiny razem odpowiadają za ponad 80% światowych planowanych mocy w energetyce opartej na węglu. Pozostałe państwa rozwijające się znacząco ograniczyły nowe projekty. W styczniu 2023 roku zaledwie 20 państw planowało budowę więcej, niż jednej elektrowni węglowej[[7]](#footnote-7). Dlatego też Indie i Chiny wspólnie lobbują za uznaniem przez międzynarodowe gremia, że dekarbonizacja energetyki jest wewnętrzną sprawą państw. Obecnie energetyka Indii opiera się w 73% na węglu. Wzrasta udział OZE. W ostatnim pięcioleciu średnio o 12 procent rocznie. Indie i Chiny nie chcą odejścia od węgla w skali globalnej do 2030 ani nawet do 2040 roku, nie popierają przyjęcia konkretnej daty całkowitego zaprzestania produkcji energii z węgla, ze względu na konieczność utrzymania gospodarczego rozwoju, zapewnienia dostępu do taniej energii biednym, wskazując jednocześnie, że inwestują w dużym tempie w OZE.

Całkowite, szybkie odejście od paliw kopalnych jest przede wszystkim celem Unii Europejskiej, która chciałaby, by inne państwa-strony porozumienia podjęły podobne zobowiązania. Dlatego też UE będzie promowała w Dubaju podczas COP 28, który odbędzie się już w grudniu br. cel potrojenia wykorzystania odnawialnej energii, który ma być uzupełnieniem celu odejścia od paliw kopalnych. Trudno jednak oczekiwać, by te państwa, które dalej chcą korzystać w dużym stopniu z węgla, zgodziły się na przyjęcie wiążącej daty dekarbonizacji energetyki. W Glasgow Indie doprowadziły do zmiany sformułowania dotyczącego odejścia od węgla, z odejścia (phase-out) na ograniczenie (phase-down). Najnowsze deklaracje o ograniczeniu budowy elektrowni węglowych w przyszłości idą w tym właśnie kierunku. Mimo takich problemów z zawarciem globalnych inicjatyw sektorowych, są one potrzebne i mogą mieć znaczenie dla ograniczenia luki w ambicji państw.

**Działania sektorowe a zamknięcie luki redukcyjnej**

Zarówno w Sharm el-Sheikh, jak i w Glasgow pojawiały się sektorowe inicjatywy dotyczące lasów, również oparte o zasadę dobrowolności i uzależnione od środków przekazywanych za pośrednictwem mechanizmu finansowego UNFCCC i innych kanałów, jak banki regionalne i Bank Światowy. Przyszłe światowe działania sektorowe w odniesieniu do sektorów przemysłowych, o ile się skonkretyzują, pozwoliłyby UE i USA na porzucenie pomysłów na dostosowania graniczne (carbon border adjustments), prowadząc, przykładowo, do dekarbonizacji produkcji stali, koniecznej choćby dla budowy elektrowni wiatrowych, których gigantyczny ślad węglowy jest obecnie wstydliwą kwestią dla zwolenników pokrycia powierzchni ziemi wiatrakami. Podobne zobowiązania dekarbonizacyjne, i idące za nimi szybkie działania przede wszystkim wielkich koncernów cementowych, działających w wielu krajach, mogłyby doprowadzić do dekarbonizacji produkcji cementu.

Działania sektorowe, o ile byłyby wystarczająco ambitne, mogłyby zatem potencjalnie wspomóc zamknięcie luki w ambicji stron, ale na razie nie wydaje się, by porozumienia sektorowe w najbliższym czasie mogły stać się znaczącym wkładem w realizację celów Porozumienia paryskiego. Pozostają więc negocjacje w ramach UNFCCC i powolne, zbyt powolne, według IPCC i innych źródeł eksperckich, działania państw wdrażające Porozumienie paryskie.

Autorka: **Marzena Chodor**, Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE) w Krajowym Ośrodku Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), części Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.

*Artykuł powstał w ramach realizacji projektu pn. „Ocena długoterminowego wpływu europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na zeroemisyjną gospodarkę do 2050 r. (LIFE VIIEW 2050)” - LIFE19 GIC/PL/001205*

1. *Globalny przegląd i cykl podnoszenia ambicji kolejnych dobrowolnych wkładów do Porozumienia paryskiego w świetle europejskiego prawa o klimacie*, Raport z rynku CO2, KOBiZE, marzec 2023 r. [↑](#footnote-ref-1)
2. The State of Nationally Determined Contributions: 2022: <https://www.wri.org/research/state-nationally-determined-contributions-2022> [↑](#footnote-ref-2)
3. Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_04.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. 0.5°C of additional warming has a huge effect on global aridity, <https://www.sciencedaily.com/releases/2020/09/200917105348.htm> [↑](#footnote-ref-4)
5. Obietnica klimatyczna (Climate Promise) to kompleksowa oferta UNDP dla krajów rozwijających się, ogłoszona w odpowiedzi na apel sekretarza ONZ w 2019 roku o wsparcie procesu aktualizacji NDC w państwach rozwijających się przez państwa rozwinięte i organizacje międzynarodowe. [↑](#footnote-ref-5)
6. [Exclusive: India amends power policy draft to halt new coal-fired capacity | Reuters](https://www.reuters.com/business/energy/india-amends-power-policy-draft-halt-new-coal-fired-capacity-sources-2023-05-04/?utm_source=cbnewsletter&utm_medium=email&utm_term=2023-05-05&utm_campaign=Daily+Briefing+05+05+2023) [↑](#footnote-ref-6)
7. [Boom and Bust 2023: Tracking the global coal plant pipeline - E3G](https://www.e3g.org/publications/boom-and-bust-2023-tracking-the-global-coal-plant-pipeline/) [↑](#footnote-ref-7)