

# Unia Europejska na paryskim szczycie klimatycznym



CENTRUM  
STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH

komentarz

01/2016

[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)



**Dr Monika Adamczak-  
Retecka**

Doktor nauk prawnych.  
Adiunkt w Katedrze Prawa  
Europejskiego i Komparatystyki  
Prawniczej Wydziału Prawa  
i Administracji Uniwersytetu  
Gdańskiego. Autorka  
kilkunastu publikacji  
dotyczących prawa UE.  
Współpracownik CSM.

Jeszcze przed konferencją klimatyczną w Paryżu, w ONZ przyjęto założenie, iż negocjowane porozumienie nie może mieć statusu umowy międzynarodowej, lecz będzie raczej zbiorem obietnic złożonych przez poszczególne kraje, wprowadzającym mechanizmy kontroli emisji i adaptacji do nieuchronnych zmian. Wbrew tym założeniom, Unia Europejska zapowiedziała dążenie do przyjęcia dokumentu prawnie wiążącego. Ze swymi ambitnymi celami środowiskowymi pozostała osamotniona.

### UNIA EUROPEJSKA NA PARYSKIM SZCZYCIE KLIMATYCZNYM

| Dr Monika Adamczak-Retecka

2

W dniach 30 listopada - 12 grudnia 2015 r. w Paryżu odbyła się konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP 21). Przywódcy 196 państw uchwalili nowe porozumienie zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Unię Europejską reprezentowali Przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker oraz komisarz ds. polityki klimatycznej i energetycznej Miguel Arias Cañete. Wspólnym celem było osiągnięcie takiego porozumienia, które nie dopuści do wzrostu średniej temperatury na świecie o ponad 2 stopnie Celsjusza w najbliższych dekadach.

Zdaniem sekretariatu UNFCCC, gdyby 146 państw, które odpowiadają za 86% światowej produkcji gazów cieplarnianych, dotrzymało swoich zobowiązań, to do 2030 r. emisja dwutlenku węgla spadłaby o 4 mld ton (z dzisiejszych 36 mld ton rocznie) w skali globalnej i o 9% na głowę statystycznego mieszkańca Ziemi. To nadal za mało, żeby zahamować globalne ocieplenie, ale zawsze coś – przysłowiowa kropla draży skalę. Dzięki planowanym ograniczeniom średnia temperatura Ziemi wzrosłaby do końca wieku o mniej więcej 2,7 st. Celsjusza w porównaniu z czasami przed rewolucją przemysłową, a nie – jak przewidują najczarniejsze scenariusze – o 6 st. Celsjusza. Mogłoby to zmniejszyć ryzyko nasile-

nia się ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz innych negatywnych następstw zmian klimatycznych.

Przed konferencją ponad 170 krajów, odpowiedzialnych za ponad 95% światowych emisji, przedstawiło swoje zobowiązania klimatyczne. Przygotowując się do ostatecznych rozmów, 146 krajów zaproponowało cele redukcyjne (tzw. INDCs – *Intended Nationally Determined Contributions*) – w tym 28 państw Unii Europejskiej. W przypadku UE wynikają one z obowiązującego pakietu klimatyczno-energetycznego, który zakłada łączną redukcję emisji gazów cieplarnianych w UE o 40% do 2030 r. w porównaniu z rokiem 1990.

#### Stanowisko negocjacyjne UE

W stanowisku przedstawionym przed szczytem klimatycznym Komisja Europejska podkreśliła kluczowe znaczenie wypracowania uczciwego, ambitnego i prawnie wiążącego globalnego porozumienia, które przyspieszyłoby przekształcanie gospodarek na niskoemisyjne i odporne na zmiany klimatu. Zdaniem Komisji, takie porozumienie przyczyniłoby się nie tylko do ograniczenia zmian klimatu i zwiększenia wysiłków społeczeństw na rzecz przystosowania się do skutków tych zmian, ale także pozwoliłoby

### UNIA EUROPEJSKA NA PARYSKIM SZCZYCIE KLIMATYCZNYM

| Dr Monika Adamczak-Retecka

3

wesprzeć długoterminowy wzrost gospodarczy i zrównoważony rozwój zarówno w UE, jak i na świecie. Wzrost średniej temperatury na świecie należy utrzymać poniżej 2°C w porównaniu do poziomu sprzed rewolucji przemysłowej, aby nie dopuścić do katastrofalnych skutków zmian klimatu.

Zgodnie z unijną koncepcją, wiarygodne porozumienie powinno stanowić wyraźny sygnał, że rządy krajowe są zdeterminowane, aby ograniczyć emisje w stopniu pozwalającym na utrzymanie wzrostu temperatury poniżej ustalonego limitu do końca obecnego stulecia. Powinno ono zawierać cztery kluczowe elementy. Po pierwsze, globalną wizję długoterminowego celu, która będzie sygnałem dla zainteresowanych stron, w tym przedsiębiorstw, inwestorów i ogółu społeczeństwa, świadczącym o determinacji, aby przejść na gospodarkę niskoemisyjną. Po drugie, mechanizm do regularnego monitorowania i wyznaczania bardziej ambitnych wspólnych celów. Po trzecie, solidny mechanizm przejrzystości i rozliczania, dzięki któremu zainteresowane strony będą pewne, że obietnice zostaną dotrzymane. Po czwarte, uznanie działań na rzecz przygotowania się na skutki zmian klimatu i reagowania na nie za zasadniczy element wyważonego porozumienia. Zarówno ograniczenie emisji, jak i przystosowanie się do

zmian klimatu będą niezbędne do zarządzania ryzykiem wystąpienia niekorzystnych skutków zmian klimatycznych i zmniejszenia tego ryzyka, w tym ryzyka strat i szkód związanych ze zmianami klimatu.

UE potwierdziła także swoje zobowiązanie do wnoszenia wkładu w osiągnięcie wspólnego celu krajów rozwiniętych, tj. mobilizacji 100 mld dolarów amerykańskich rocznie do 2020 r. na działania dotyczące zmian klimatu w krajach rozwijających się. W ostatnim sprawozdaniu opracowanym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz inicjatywę w sprawie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu wskazano, że w 2014 r. zmobilizowano 62 mld dolarów, dzięki czemu kraje rozwinięte znalazły się na dobrej drodze do osiągnięcia celu 100 mld dolarów amerykańskich. Największy wkład w to finansowanie miała UE. W 2014 r. UE i państwa członkowskie przeznaczyły 14,5 mld euro na publiczne finansowanie działań w związku ze zmianami klimatu (dotacje i pożyczki)<sup>1</sup>. Kwota ta stanowi znaczny wzrost w stosunku do poprzednich lat. W latach 2014–2020 na

<sup>1</sup> Komunikat Komisji z dnia 10 listopada 2015 r., IP/15/6045.

### UNIA EUROPEJSKA NA PARYSKIM SZCZYCIE KLIMATYCZNYM

| Dr Monika Adamczak-Retecka

4

wsparcie działań w krajach rozwijających się, w ramach publicznych dotacji z budżetu UE, zostanie przeznaczonych co najmniej 14 mld euro, średnio 2 mld euro rocznie.

#### Przebieg rokowań

Naukową podstawą negocjacji w Paryżu był raport Międzyrządowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu (IPCC). Raport nie pozostawia złudzeń – za tak gwałtowne ocieplenie Ziemi odpowiada człowiek. Zdaniem naukowców, prawdopodobieństwo, iż jest to zmiana antropogeniczna, wynosi obecnie ponad 90%. Uzasadnione jest przypuszczenie, iż w XXI wieku średnia temperatura powietrza w przyziemnej warstwie atmosfery wzrośnie o 1,8 – 4 stopni Celsjusza, a w scenariuszu pesymistycznym nawet o 6,4 stopnia Celsjusza. Uznaje się, iż wzrost średniej temperatury powietrza powoduje topnienie lodowców górskich, lądolodów oraz lodu pływającego w Arktyce i Antarktyce. Zmiany klimatu prowadzą także do wzrostu niebezpiecznych anomalii pogodowych, zwłaszcza termicznych i opadowych, takich jak susze i ulewy. Pomimo powszechnej zgody przedstawicieli państw co do konieczności podjęcia natychmiastowych działań na rzecz zwalczania negatywnych następstw zmian klimatycznych jako

problemu globalnego, same negocjacje nie były łatwe.

Po tygodniu rokowań tzw. Komitet Paryski przedstawił pierwszy brudnopis porozumienia liczący 55 stron i obejmujący 900 kwestii spornych. Jedną z nich była definicja państw rozwiniętych i państw rozwijających się. Jest ona niebagatelna, jeżeli weźmie się pod uwagę proponowany podział środków z tzw. Zielonego Funduszu. Sporna była także kwestia dopuszczalnego progu ocieplenia – 2 stopnie czy 1,5 stopnia Celsjusza. Delegacja Unii optowała za wariantem drugim, wspierając tym samym państwa wyspiarskie zagrożone zalaniem. Kolejny problem to metoda ograniczenia globalnego ocieplenia i związana z tym wysokość redukcji emisji dwutlenku węgla. Propozycje wahały się od 40% do 90%, z naciskiem UE na przyjęcie rozwiązań bliższych górnej granicy. Jak w większości negocjacji, znaczna większość sporów dotyczyła kosztów – w tym wypadku także związanych z nieuchronnym przechodzeniem na odnawialne źródła energii. Podobnie jak w Kopenhadze, delegaci dyskutowali nad zasadami zasilania i wydatkowania środków z funduszu klimatycznego. Na koniec warto przypomnieć o różnicach zdań odnośnie do sposobów wykonania porozumienia. Unia Europejska pozosta-

### UNIA EUROPEJSKA NA PARYSKIM SZCZYCIE KLIMATYCZNYM

| Dr Monika Adamczak-Retecka

5

ła odosobniona w dążeniu do przyjęcia prawnie wiążącego Traktatu.

Wydaje się, iż nie bez wpływu na treść porozumienia pozostały działania podejmowane przez Watykan. Papież Franciszek wielokrotnie apelował o uznanie klimatu za dobro wspólne, a w czasie trwania paryskiego szczytu na Bazylice św. Piotra wyświetlone zostały animacje przedstawiające zagrożone gatunki zwierząt. Godzina ogłoszenia ostatecznej wersji porozumienia była kilkakrotnie przesuwana, co rodziło obawy, czy tekst zostanie przyjęty<sup>2</sup>. Po wielu godzinach emocji i oczekiwania, wieczorem w sobotę 12 grudnia 2015 r. przyjęto porozumienie obejmujące 29 artykułów.

#### Treść paryskiego porozumienia

Do najważniejszych postanowień porozumienia klimatycznego<sup>3</sup> należy zaliczyć dą-

żenie do ograniczenia globalnego ocieplenia do najwyżej 2 stopni Celsjusza w porównaniu do czasów sprzed rewolucji przemysłowej (art. 2) oraz postanowienie, iż każda strona porozumienia sama będzie wyznaczała sobie cele redukcyjne i dokonywała oceny postępów w ich realizacji, co 5 lat przedstawiając raport (art. 4 pkt. 2 i 9). Umowa nie wprowadza jednakże jednomyślnych celów redukcji emisji dwutlenku węgla – są one uzależnione od sytuacji gospodarczej i poziomu rozwoju poszczególnych państw. Zapis ten jest odzwierciedleniem przywoływanej w kilku miejscach zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. W decyzji COP 21 podkreślono także rolę tzw. Zielonego Funduszu we wspieraniu państw rozwijających się w walce ze zmianami klimatu (pkt. 47). Wezwano też strony, aby ratyfikowały aneks do Protokołu z Kioto.

W kwietniu 2016 roku porozumienie zostało udostępnione do podpisania w siedzibie ONZ w Nowym Jorku. Wejdzie w życie trzydziestego dnia po dacie zatwierdzenia go przez co najmniej 55 krajów, które odpowiadają w sumie za co najmniej 55% światowej emisji gazów cieplarnianych (art. 21).

<sup>2</sup> Patrz m.in.: Urszula Stefanowicz, polska Koalicja Klimatyczna; BBC, Matt McGrath.

<sup>3</sup> *Framework Convention on Climate Change*, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. Porozumienie paryskie było przedmiotem analizy Marcina Korolca, opublikowanej przez CSM w styczniu 2016 r.

### UNIA EUROPEJSKA NA PARYSKIM SZCZYCIE KLIMATYCZNYM

| Dr Monika Adamczak-Retecka

6

#### Pierwsze komentarze

W pierwszych dniach po zakończeniu szczytu klimatycznego, w prasie przeważały oceny krytyczne spowodowane słabą pozycją przetargową klimatu i jego obrońców w zderzeniu z wielką polityką i gospodarką. Podnoszono brak siły przebicia w negocjacjach państw najbardziej narażonych na skutki zmian klimatycznych<sup>4</sup>. Niektórzy uczestnicy szczytu podkreślali jego propagandowy charakter. Bez wątplenia istotny jest fakt, iż pomimo listopadowych zamachów terrorystycznych w centrum Paryża, wszystkie państwa świata przysłały swoich przedstawicieli i przemówiły jednym głosem – przynajmniej w sferze idei. Nie da się jednak ukryć, iż listopadowe wydarzenia rzuciły cień na przebieg szczytu – odwołana została zdecydowana większość zaplanowanych wcześniej imprez towarzyszących, a uczestnicy byli praktycznie skoszarowani na terenie lotniska wojskowego Le Bourget pod Paryżem. Po stronie plusów należałoby zapisać dobrą organizację przebiegu obrad –

co niektórzy uznają za osobisty sukces szefa francuskiego MSZ Laurenta Fabiusa<sup>5</sup>.

Koalicja Klimatyczna (porozumienie 22 ekologicznych organizacji pozarządowych) zwróciła uwagę na fakt, iż proponowane wykorzystanie tzw. czystych technologii ani zalesianie jako alternatywa dla dekarbonizacji nie wystarczą, aby zapobiec negatywnym następstwom zmian klimatycznych. Pomysł, aby zalesiać nowe obszary jako sposób na pochłanianie dwutlenku węgla z atmosfery uznano za dobry, ale zdaniem Koalicji nawet zalesienie całej Polski nie wystarczy, żeby zneutralizować emitowany przez nasz kraj dwutlenek węgla<sup>6</sup>.

#### Ocena porozumienia

Porozumienie klimatyczne zawarte w Paryżu jest pierwszą umową międzynarodową zakładającą redukcję emisji gazów cieplarnianych na świecie z uwzględnieniem krajów rozwijających się i jako takie z pewnością przejdzie do historii. Jako wiodący cel wskazano ograniczenie globalnego ocieple-

<sup>4</sup> Patrz m.in. Martin Kaiser z Greenpeace i Supriya Singh, reprezentująca indyjską Młodzieżową Sieć Klimatyczną.

<sup>5</sup> Patrz m.in. Tomasz Ulanowski, Gazeta Wyborcza.

<sup>6</sup> [www.koalicjaklimatyczna.org](http://www.koalicjaklimatyczna.org).

### UNIA EUROPEJSKA NA PARYSKIM SZCZYCIE KLIMATYCZNYM

| Dr Monika Adamczak-Retecka

7

nia do maksymalnie 2 stopni Celsjusza w porównaniu z czasami sprzed rewolucji przemysłowej. Nasuwa się pytanie, na ile realne jest założenie, iż świat uzależniony w tej chwili od paliw kopalnych będzie w stanie wyhamować i tak dalece ograniczyć emisję szkodliwych substancji do powietrza?

Za słaby punkt porozumienia można uznać brak twardych zobowiązań do redukcji CO<sub>2</sub> – nierealne okazało się przyjęcie konkretnych dat i wielkości redukcji emisji. Zobowiązanie sygnatariuszy do przedstawiania raportów z realizacji celów redukcyjnych ma tę zaletę, iż przynajmniej łagodzenie polityki klimatycznej nie będzie już w świetle przyjętego porozumienia możliwe. Z drugiej strony zachodzi obawa, iż zmieniające się rządy nie będą na tyle odpowiedzialne, aby podjąć odpowiednie decyzje, często w krótkiej perspektywie trudne dla krajowej gospodarki.

**Patrząc z perspektywy Unii Europejskiej, wygląda na to, iż po przyjęciu w zeszłym roku pakietu klimatyczno-energetycznego pozostaje ona osamotniona w walce o ochronę klimatu.** Wynikać to może z faktu, iż europejski model redukcji emisji zakłada przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną opartą na energii odnawialnej, a to

z kolei jest rozwiązaniem zbyt kosztownym dla wielu krajów. Podczas gdy przykładowo Niemcy stawiają na subwencjonowanie energii odnawialnej i adaptację do nieuchronnych następstw zmian klimatu, a Francja inwestuje w badania nad energią atomową, Chiny i Indie budują nowe elektrownie węglowe.

Bez wątpienia porozumienie paryskie jest milowym krokiem na drodze do globalnego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ponieważ zostało podpisane przez wszystkie państwa świata – zarówno przez największych emitentów dwutlenku węgla, jak i kraje stawiające na odnawialne źródła energii. Czas pokaże, czy sygnatariusze wywiążą się ze swoich zobowiązań i czy porozumienie okaże się początkiem nowej niskoemisyjnej ery. Na razie jego najważniejszym skutkiem jest utrudnienie argumentacji tym państwom, które prowadząc węglową politykę energetyczną chcą udawać, że klimat ma się dobrze.

Dr Monika Adamczak-Retecka

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzanym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa t: +48 22 646 52 67

 [www.twitter.com/CIR\\_CSM](https://www.twitter.com/CIR_CSM)

 [www.facebook.com/CIR.CSM](https://www.facebook.com/CIR.CSM)



CENTRUM  
STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH