

Porozumienie Paryskie bez USA?

Po miesiącach zastanawiania się, bardziej lub mniej oficjalnych spotkań, spekulacji i pogłosek decyzja została ogłoszona. Stany Zjednoczone mają wyjść z Porozumienia Paryskiego.

Nie będą realizować przyjętego celu, czyli redukcji emisji do 2025 roku między 26 a 28% poniżej poziomu z 2005 roku, choć bez problemu mogłyby go osiągnąć dzięki połączeniu zmian rynkowych, regulacji stanowych, działań sektora biznesowego i decyzji administracyjnych podjętych przez prezydenta Obamę. Przestaną też wspierać Fundusz Klimatyczny (GCF). Z obiecanych 3 miliardów dolarów dotąd przekazany został miliard, więc nie wpłacenie pozostałej kwoty będzie oznaczało mniejsze efekty działania Funduszu, chyba że inne państwa zdecydują się zwiększyć swoje wpłaty lub dołączyć do listy ofiarodawców.

Prezydent Trump chce renegocjacji porozumienia. To jest oczywiście niemożliwe. Podkreślili to przywódcy wielu krajów, a także sam Sekretariat Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC). Jedno państwo nie może renegocjować zapisów umowy, którą przyjęło 195 państw. Wypracowanie porozumienia zajęło wiele lat i wymagało szeregu kompromisów. Próba jego zmiany zachwiałaby osiągniętą z dużym wysiłkiem równowagę. Nikt nie podejmie takiego ryzyka. Szczególnie, że nie dawałoby to żadnych gwarancji na ponowne zaangażowanie rządu USA w ochronę klimatu. Przyjęte na COP21 w 2015 roku porozumienie jest po prostu zbyt ważne - to pierwsza międzynarodowa umowa, w ramach której do działania zobowiązuje się większość państw świata.

Oburzenie

Fala ostrych reakcji na oświadczenie prezydenta zalała świat. Rząd Niemiec oświadczył, że prezydent USA Donald Trump popełnił polityczny błąd podważający międzynarodową zasadę prawną „pacta sunt servanda” (łac. umów należy dotrzymywać), a także zamyka drogę do wzrostu gospodarczego i narusza fundamenty życia przyszłych pokoleń.



Warsztat na temat możliwości dalszego zwiększania zaangażowania zainteresowanych stron pozapaństwowych (np. miasta, biznes) w celu wzmocnienia wdrażania postanowień z decyzji 1/CP.21 (wprowadzającej Porozumienie Paryskie), sesja negocjacji w Bonn, 8-18 maja 2017. Fot. UNclimatechange

Prezydent Francji Emmanuel Macron podkreślił, że „Nie ma planu B, ponieważ nie ma planety B”. Unijny komisarz ds. klimatu Miguel Arias Canete stwierdził, że „To smutny dzień dla globalnej społeczności, ale Porozumienie Paryskie przetrwa”¹. Jedną z nielicznych reakcji pozytywnych była wypowiedź przedstawiciela polskiego rządu, wiceministra energii Grzegorza Tobiszowskiego².

Głosy poparcia pojawiły się też w amerykańskiej prasie prawicowej. Przed decyzją część republikanów zgłaszała wątpliwości co do pozbawiania się głosu w sprawach istotnych dla światowej gospodarki. Jednak po niej większość przyklasnęła obronie amerykańskich interesów przed konsekwencjami „błędów” poprzedniej administracji. W tym środowisku widoczne jest przekonanie, że Obama nie miał prawa podpisać porozumienia, bo ma ono cechy traktatu międzynarodowego i powinno być ratyfikowane przez Kongres.

Sam Obama wyraził nadzieję, że amerykańskie „stany, miasta oraz firmy” podejmą teraz większe wysiłki, aby „chronić planetę”, nawet jeśli „obecna administracja dołączyła do małej grupy krajów, które odrzucają przyszłość”.

Do ilu razy sztuka?

Obecną krytykę warto zobaczyć w szerszym kontekście całej historii udziału USA w negocjacjach klimatycznych. Kiedy trwały negocjacje nad Protokołem z Kioto, Stany Zjednoczone walczyły o dogodny dla siebie warunki, ale stroną Protokołu nigdy nie zostały. W trakcie negocjacji nad

Porozumieniem Paryskim USA ponownie były bardzo aktywne. Obecny kształt porozumienia – dający każdemu państwu swobodę decydowania, ile chce zrobić – był propozycją amerykańską. Stanom nigdy nie podobało się wyznaczanie celów odgórnie. Nie chciały też przyjąć na siebie zobowiązań redukcyjnych, jeśli nie zrobią tego kraje rozwijające się, szczególnie te duże jak Chiny czy Indie. W Porozumieniu Paryskim te cele udało im się osiągnąć.

Podczas szczytu w Paryżu do ostatniej chwili wprowadzano poprawki do tekstu, by umożliwić Stanom przyjęcie porozumienia decyzją administracyjną, a uniknąć akceptowania go przez Kongres. Decyzję o ratyfikacji Obama podjął na krótko przed końcem kadencji, za co był krytykowany przez republikanów. Ogłosił ją 3 września 2016 r., jednocześnie z chińskim prezydentem Xi Jinpingiem, przy okazji szczytu G20 w Hangzhou. Obserwatorzy rozmów odetchnęli z ulgą, mimo świadomości, że przegrana demokratów w zbliżających się wyborach może zmienić sytuację. Wtedy jednak zwycięstwo Trumpa wydawało się stosunkowo mało prawdopodobne, a podjęcie tak skrajnej decyzji, jaką jest wyjście z porozumienia, niemal niemożliwe.

Obietnice wyborcze

Donald Trump od początku kampanii wyborczej twierdził, że władze USA zbyt mocno zaangażowały się w sprawy świata, a zaniedbały rozwiązywanie problemów wewnętrznych. Jego zdaniem ograniczenia, jakie Stany narzuciły sobie w czasie rządów demokratów, w tym wynikające z regulacji środowiskowych, spowolniły rozwój amerykańskiej gospodarki. Zgodnie z tym założeniem wycofanie się z regulacji wprowadzonych przez administrację Obamy, np. w ramach tzw. Planu Czystej Energii³, osłabienie kompetencji Agencji Ochrony Środowiska (EPA⁴) czy wycofanie się ze zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony klimatu, odwróciłoby negatywne trendy. Rzeczywistość jest bardziej skomplikowana, ale dla potrzeb kampanii przydatne było wskazanie winnych i sposobów rozwiązania problemów w sposób uproszczony. Obietnice „zakończenia wojny przeciwko węglowi” i wyjścia z Porozumienia Paryskiego pomogły w przekonaniu części wyborców z „wahających się” stanów, takich jak Pensylwania czy Ohio⁵.

Swoją decyzją Trump chciał udowodnić twardemu elektoratowi oraz osobom i firmom, które dofinansowały jego kampanię, że dotrzymuje słowa i jest gotów stanąć nawet sam przeciwko wszystkim w obronie „amerykańskich” interesów.

Skutki dla Stanów Zjednoczonych

Stany Zjednoczone straciły na wiarygodności i osłabiły swoją pozycję na arenie polityki międzynarodowej. Część ekspertów podkreśla, że to dobra okazja dla Chin, które mogą zająć przestrzeń polityczną porzuconą przez USA, zyskać większe wpływy w wielu rejonach świata oraz zbudować przewagę gospodarczą. Są analitycy, którzy twierdzą, że obserwujemy koniec globalnego przywództwa Ameryki.

Niewątpliwie USA przestaną pełnić rolę jednego z liderów procesu negocjacji klimatycznych. Jeśli będą nadal w nich uczestniczyć, przynajmniej przez jakiś czas nikt ponownie nie uwierzy, że negocjują w dobrej wierze.



Może zwiększyć się napięcie w obszarze stosunków handlowych między Stanami a pozostałymi państwami G7. Podczas ostatniego szczytu tej grupy pozostałe państwa ostrzegały Trumpa przed konsekwencjami dyplomatycznymi i otwarcie wyrażały swoje niezadowolenie ze stanowiska prezentowanego przez amerykańskiego prezydenta.

Przekonanie, że decyzja o wyjściu z porozumienia przyniesie gospodarce USA korzyści jest błędne. Zapowiadane ożywienie sektora węglowego nie uda się z powodów takich jak rozwój technologii niskoemisyjnych, rewolucja łupkowa, regulacje stanowe, coraz częstsze wybieranie energii z gazu przez przemysł, długotrwały trend spadku zatrudnienia w górnictwie, czy zmiana preferencji inwestorów publicznych, jak fundusze emerytalne i uniwersytety⁶.

Odchodzenie od polityki proklimatycznej jest sprzeczne z rzeczywistym kierunkiem rozwoju USA. Wystarczy przyjrzeć się istniejącym danym. Od 2000 roku 30 stanów odnotowało lokalny wzrost gospodarczy obniżając jednocześnie emisje⁷. Energetyka słoneczna i wiatrowa przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy 12 razy szybciej niż średnio powstają one w warunkach gospodarki amerykańskiej⁸. Ponadto zgodnie z raportem Departamentu Energii USA na temat energetyki i zatrudnienia⁹ ponad 3,3 miliona Amerykanów jest zatrudnionych w branżach związanych z rozwojem czystych źródeł energii. To więcej niż wszystkie miejsca pracy w tradycyjnych sektorach paliw kopalnych. Ekspansywny rozwój branż niskoemisyjnych będzie postępował, decyzje rządu federalnego mogą go ewentualnie trochę przyhamować, ale nie zatrzymać.

Czy cele będą realizowane?

Według analityka Carbon Brief Zeke Hausfathera blisko 40% emisji CO₂ w USA jest zależne od decyzji na poziomie stanów, które albo zobowiązały się do realizacji celu z Porozumienia Paryskiego albo przyjęły swoje długoterminowe cele redukcyjne¹⁰. Amerykański system daje poszczególnym stanom szerokie uprawnienia do wprowadzania regulacji, także w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Wola polityczna do realizacji celu Stanów Zjednoczonych na poziomie

stanowym może się okazać wystarczająca do jego osiągnięcia, szczególnie jeśli do działań przyłączą się miasta, firmy i obywatele.

W reakcji na decyzję Trumpa do grupy stanów działających na rzecz ochrony klimatu, US Climate Alliance, dołączyli kolejni członkowie¹¹. Warta podkreślenia jest też inicjatywa „We are still in”¹², pod którą podpisało się już ponad 1200 sygnatariuszy, w tym gubernatorów, burmistrzów, firm, szkół policealnych i uniwersytetów (reprezentujących około 120 milionów obywateli, mających udział w amerykańskiej gospodarce na poziomie 6,2 bilionów dolarów). Wszyscy oni zadeklarowali dalszą realizację celów redukcyjnych USA. Ich celem było wysłanie silnego sygnału w imieniu społeczeństwa amerykańskiego do pozostałych stron Porozumienia Paryskiego. Pokazanie, że Ameryka nadal może i będzie działać na rzecz klimatu.

Michael Bloomberg, były burmistrz Nowego Jorku, jeden z koordynatorów inicjatywy, który jest specjalnym wysłannikiem ONZ ds. miast i zmiany klimatu zadeklarował poprzez Bloomberg Philanthropies¹³ przekazanie 15 milionów dolarów na potrzeby działań sekretariatu UNFCCC, w tym pomocy innym krajom w realizacji ich zobowiązań. Ma zamiar przekonywać inne rządy i organizacje dobroczynne do pójścia za jego przykładem. Podobną decyzję w sprawie finansowania ogłosiło miasto Seattle¹⁴, publicznie oświadczając, że wsparcie finansowe dla Funduszu Klimatycznego jest częścią zobowiązań USA, którą także zamierzają realizować. Za nimi mogą pójść inni.

Przedstawiciele najbiedniejszych państw świata przypominają, że potrzeby znacznie wykraczają poza obecne wpłaty na Fundusz Klimatyczny, nawet wliczając miliony obiecane przez Obamę. Zapisane w towarzyszącej porozumieniu decyzji 1/CP.21¹⁵ 100 miliardów dolarów rocznie, które ma być przekazywane na wsparcie działań redukcyjnych i adaptacyjnych od 2020 roku, zdaniem części ekspertów także jest niedoszacowane. Jeśli nic się nie zmieni w postawie pozostałych państw rozwiniętych, pieniędzy i tak będzie za mało, niezależnie od decyzji USA. Mimo to deklaracje takie jak Bloomberg są cenne, mogą podtrzymać nadzieję na skuteczną realizację celów klimatycznych i zmobilizować innych.

Co to oznacza dla skuteczności porozumienia?

Formalnie Porozumienie Paryskie pozostanie w mocy niezależnie od decyzji USA. Pojawiły się obawy, że ogłoszenie USA o wycofaniu się z porozumienia osłabi je i wywoła efekt domina - pozostałe państwa mogą ograniczać swoje zobowiązania. Jednak pierwsze reakcje światowych przywódców, stanowiące pokaz determinacji do dalszego działania na rzecz klimatu, wydają się świadczyć o czymś przeciwnym. Wielu z nich nie tylko potwierdziło swoje cele, ale też zapowiedziało wyjście poza nie, jak premier Indii Narendra Modi. To, czy faktycznie inne państwa „pozostaną na właściwym kursie” można będzie ocenić po wynikach tzw. dialogu pomocniczego (ang. „Facilitative Dialog”) służącego ocenie postępu na drodze do realizacji Porozumienia Paryskiego, zaplanowanego na COP24, który odbędzie się w roku 2018 w Katowicach.

Samo porozumienie i sojusze zawarte w trakcie negocjacji klimatycznych przejdą swoisty test wytrzymałości, ale w efekcie może zwiększyć się ich odporność. Ważne jest, by na wysokości zadania stanęła Unia Europejska, realizując swoje obecne zobowiązania oraz wzmacniając unijną politykę klimatyczną i współpracę z partnerami, takimi jak Chiny czy państwa z tzw. Koalicji Wysokiej Ambicji (High Ambition Coalition)¹⁶.

Decyzje administracyjne Trumpa ograniczające skuteczność polityk środowiskowych Stanów Zjednoczonych raczej nie będą miały znaczącego wpływu na światowe emisje. Ich przewidywany skutek to utrzymanie obecnego poziomu emisji USA zamiast trendu spadkowego. Miejsce lidera działań proklimatycznych zajmą Chiny. Z prowadzonych obecnie analiz wynika, że Chiny oraz Indie

osiągną swoje cele przed planowanymi terminami. Spadek wykorzystania węgla w Chinach i Indiach, którego jeszcze parę lat temu nikt sobie nie wyobrażał, według wstępnych szacunków może ograniczyć wzrost światowych emisji o 2-3 miliardy ton do 2030 roku. Tymczasem decyzje administracyjne Trumpa mogą w tym samym okresie spowodować wzrost na poziomie 0,4 GtCO₂¹⁷.

Z powodu miesięcy spekulacji w sprawie decyzji amerykańskiego prezydenta, działań dyplomatycznych mających na celu przekonanie go do pozostania w porozumieniu oraz fali reakcji na oświadczenie wygłoszone w ogrodzie różanym Białego Domu kwestia ochrony klimatu ponownie zyskała na znaczeniu. Trafiła na usta największych światowych przywódców politycznych i duchowych, takich jak papież Franciszek, do najważniejszych serwisów informacyjnych i na nagłówki gazet. Znalazła się w centrum debaty publicznej tak w samych Stanach Zjednoczonych, jak i na świecie. Takie nagłośniecie może zaowocować większym zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron i całego społeczeństwa w ochronę klimatu.

Negocjacje wciąż dalszy

Formalnie USA nadal będą stroną negocjacji i będą mieli prawo głosu. Z wypowiedzi Scotta Pruitt, szefa Agencji Ochrony Środowiska (Environmental Protection Agency, EPA), wynika, że chcą zachować miejsce przy stole negocjacyjnym. Można więc założyć, że amerykańska delegacja pojedzie na kolejny szczyt klimatyczny, COP23 do Bonn. Nie wiadomo, czy będzie uczestniczyć tylko w rozmowach dotyczących realizacji konwencji klimatycznej, czy też weźmie udział w uzgodnieniach dotyczących wdrażania Porozumienia Paryskiego. A jeśli tak, to w jakim zakresie.

Długoterminową taktyką amerykańskiego rządu może być dążenie do dalszego osłabienia porozumienia. Negocjatorzy USA prawdopodobnie będą przekonywać pozostałych uczestników rozmów, że jeśli tylko w opracowywanej właśnie księdze zasad paryskich (ang. „Paris rulebook”) nie znajdą się szczegółowe zapisy zbyt trudne do realizacji i uda się za jej pomocą „zmiękczyć” zobowiązania, Stany przemyślą jeszcze raz swoją decyzję. Prezydent Trump będzie mógł powiedzieć swoim wyborcom, że udało mu się wynegocjować warunki „korzystniejsze” dla amerykańskiej gospodarki.

Kluczowe pytanie brzmi, do jakiego stopnia ich głos będzie brany pod uwagę przez pozostałe strony negocjacji. Czy pozwolą Stanom Zjednoczonym „zjeść ciastko i mieć ciastko”? W trakcie rozmów Amerykanie mogą pójść na niewielkie ustępstwa. Czy wtedy znowu wrócimy do pełnej nadziei narracji z czasów Baracka Obamy i będziemy komentować ich decyzje pozytywnie, w nadziei na więcej? Jeśli tak będzie, po 2020 r. możemy dojść do wniosku, że daliśmy sobie zamydląć oczy i zaakceptowaliśmy obniżenie zobowiązań, które i tak były zbyt słabe.

Lepsze byłoby podejście do decyzji o wyjściu z porozumienia podobnie jak do Brexitu. Niedopuszczenie do tego, by USA nadal szantażowały pozostałych uczestników negocjacji. Kiedy administracja Busha wycofała Stany z Protokołu Kioto (którego w tamtym momencie jeszcze nie ratyfikowała), USA zostały relegowane do statusu obserwatora w ścieżce negocjacji dotyczącej Protokołu. Teraz najlepszą odpowiedzią ze strony pozostałych państw byłoby stworzenie wspólnego frontu w negocjacjach. Przyjęcie takich zasad wdrażania porozumienia, by osiągnięcie celów było możliwe bez rządu Stanów Zjednoczonych.

Taktyka izolacji USA powinna być konsekwentnie kontynuowana do czasu, kiedy Stany będą gotowe oficjalnie powrócić do wypełniania wszystkich wcześniejszych zobowiązań. Ożywienie debaty publicznej wywołane kontrowersyjną decyzją Trumpa może nawet w przyszłości doprowadzić do osiągnięcia faktycznego konsensusu w amerykańskim społeczeństwie. Taki scenariusz byłby najbardziej korzystny. Jeśli nawet następny amerykański prezydent zdecyduje o ponownej ratyfikacji

porozumienia, to ta decyzja nie będzie wiarygodna. Dlatego teraz jedyną opcją, która może być postrzegana jako trwała, jest ratyfikacja przez Kongres.

Urszula Stefanowicz

Urszula Stefanowicz – magister inżynier leśnictwa, absolwentka podyplomowych studiów dziennikarskich; wieloletnia członkini Okręgu Mazowieckiego Polskiego Klubu Ekologicznego, w którym od 2008 roku pełni funkcję koordynatorki projektów dot. polityki klimatycznej i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej; wieloletnia obserwatorka międzynarodowych negocjacji klimatycznych ONZ, uczestniczyła w 6 Konferencjach Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmiany klimatu.

1. ec.europa.eu/clima/news/statement-eu-climate-action-and-energy-commissioner-miguel-arias-ca%C3%B1ete-us-announcement_en
2. energetyka.wnp.pl/tobiszowski-decyzja-prezydenta-trumpa-spowoduje-ze-usa-beda-wygrywac-ekonomicznie-z-ue,299372_1_0_0.html
3. Clean Power Plan na stronie gdzie był przedstawiony jest teraz informacja o jego rewizji, epa.gov/Energy-Independence, epa.gov/newsreleases/6-things-every-american-should-know-about-clean-power-plan
4. Environmental Protection Agency, epa.gov/
5. news.nationalgeographic.com/2016/11/why-trump-can-t-make-coal-great-again/
6. thehill.com/blogs/pundits-blog/energy-environment/279315-trumps-unrealistic-promises-in-coal-country, gizmodo.com/why-trumps-plan-to-put-bring-back-coal-jobs-makes-no-se-1792481223
7. brookings.edu/research/growth-carbon-and-trump-state-progress-and-drift-on-economic-growth-and-emissions-decoupling/#footref-2
8. edfclimatecorps.org/sites/edfclimatecorps.org/files/the_growth_of_americas_clean_energy_and_sustainability_jobs.pdf
9. energy.gov/sites/prod/files/2017/01/f34/2017%20US%20Energy%20and%20Jobs%20Report_0.pdf
10. [carbonbrief.org/analysis-us-states-cities-could-meet-paris-climate-goals-without-trump?ct=t\(Carbon_Brief_Weekly_16_06_2017](http://carbonbrief.org/analysis-us-states-cities-could-meet-paris-climate-goals-without-trump?ct=t(Carbon_Brief_Weekly_16_06_2017)
11. governor.ny.gov/news/united-states-climate-alliance-adds-10-new-members-coalition-committed-upholding-paris-accord
12. wearestillin.com/
13. bloomberg.org/press/releases/bloomberg-philanthropies-commits-15-million-fill-budget-gap-left-trumps-revoking-us-support-un-climate-treaty/
14. climatechangenews.com/2017/06/14/seattle-pledges-support-green-climate-fund/
15. unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf
16. newsroom.unfccc.int/media/785910/joint-statement-by-a-group-of-high-ambition-coalition-ministers.pdf
17. climateactiontracker.org/news/278/China-India-slow-global-emissions-growth-Trumps-polices-will-flatten-US-emissions.html, climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_2017-05-15_Briefing_India-China-USA.pdf