



COP24 – co dalej z polityką klimatyczną w UE?

Podsumowanie wyników szczytu klimatycznego w Katowicach

Forum Energii to think tank działający w obszarze energetyki. Naszą misją jest tworzenie fundamentów efektywnej, bezpiecznej, czystej i innowacyjnej energetyki w oparciu o dane i analizy.

Wszystkie analizy i publikacje Forum Energii są nieodpłatnie udostępniane i mogą być powielane pod warunkiem wskazania źródła i autorów.

WPROWADZENIE	3
WYNIKI COP24: CO SIĘ WYDARZYŁO?	4
POLSKA NA COP24	7
CO DALEJ – UE WOBEC GLOBALNEJ AGENDY	9
CO DALEJ – POZIOM UNIJNY	14
CO DALEJ – REKOMENDACJE DLA POLSKI	19
REDUKCJE EMISJI: HARMONOGRAM DZIAŁAŃ GLOBALNYCH I UNIJNYCH	21

AUTOR:

Lidia Wojtal - ekspertka z ponad 10-letnim doświadczeniem w unijnych i globalnych negocjacjach klimatycznych. Główna Specjalistka ds. polityki klimatycznej w MSZ RP w latach 2009-2017. Członkini zespołów polskiej Prezydencji szczytów COP14 i COP19. Na szczycie w Paryżu przewodniczyła organowi ds. doradztwa naukowego i technologicznego (SBSTA) pod Konwencją Klimatyczną UNFCCC. Wcześniej w KASHUE/KOBIZE zajmowała się wdrażaniem w Polsce europejskiego i międzynarodowego systemu handlu emisjami. Autorka podręcznika "COP24 w Katowicach. Instrukcja obsługi" opublikowanego przez Forum Energii.

REDAKCJA:

Paweł Mikusek

DATA PUBLIKACJI:

styczeń 2019

Wprowadzenie

Praktyczny wpływ ustaleń szczytów klimatycznych na politykę UE i Polski jest rzadko doceniany. Tymczasem polityka klimatyczna będzie istotnym punktem odniesienia w dyskusjach o zintegrowanych planach krajowych, krajowych strategiach długoterminowych, czy przy ustalaniu ram finansowych na lata 2021-2027. Jakie są wnioski z COP24, a przede wszystkim – czego spodziewać się w tym roku?

Odbywające się od 2008 r. co 5 lat w Polsce szczyty klimatyczne traktowane są przede wszystkim jako okazja do promocji Polski. Nie zwraca się natomiast uwagi na korelacje pomiędzy globalną polityką klimatyczną a unijnym ustawodawstwem klimatyczno-energetycznym. To właśnie te pomijane globalne uzgodnienia już obecnie wpływają w UE m.in. na terminy kolejnych rewizji dyrektyw i rozporządzeń unijnych w obszarze klimatu i energii. Niskoemisyjne kierunki rozwoju gospodarek wyznaczane na poziomie globalnym będą także warunkowały finansowanie nowych inwestycji na poziomie unijnym. Zgodnie z Porozumieniem paryskim cele redukcyjne będą już tylko rosnąć. Co najmniej co 5 lat, bo tyle wynosi czas pomiędzy kolejnymi rewizjami celów klimatycznych, możemy spodziewać się wzrostu kosztów dla polityk wysokoemisyjnych. Proces tych cyklicznych przeglądów – tak na poziomie globalnym, jak i unijnym rozpoczął się wraz z Dialogiem Talanoa na katowickim szczycie.

Dlatego też po sukcesie COP24 i przyjęciu Pakietu Katowickiego nic już nie będzie takie samo. I na świecie i w Polsce.

Wyniki COP24: co się wydarzyło?

Od 3 do 16 grudnia 2018 r. w Katowicach odbył się globalny Szczyt Klimatyczny ONZ - COP24/CMA1. Polska po raz kolejny przewodniczyła globalnym negocjacom klimatycznym. Najważniejszym zadaniem przedstawicieli 196 państw świata oraz Unii Europejskiej było ustalenie szczegółowych zasad wdrażania Porozumienia Paryskiego zawartego w 2015 r., czyli jak w praktyce będzie wyglądała globalna polityka klimatyczna po 2020 roku. Był to test na to, czy państwa rzeczywiście chcą realizować cele, do których zobowiązały się w Paryżu. Dodatkowym zadaniem było podsumowanie skuteczności dotychczas podejmowanych działań na rzecz ochrony klimatu w ramach tzw. Dialogu Talanoa.

Pakiet Katowicki

To miano zyskały wynegocjowane w stolicy Śląska szczegółowe wytyczne niezbędne do wdrożenia Porozumienia paryskiego. Jego najważniejsze uzgodnienia:

- Państwa rozwijające się przyjęły po raz pierwszy zobowiązania dot. raportowania emisji, a państwa rozwinięte wyraziły zgodę na ich finansowanie. Dzięki temu od 2024 r. w publicznie dostępnym rejestrze będą gromadzone wiarygodne i porównywalne dane dot. globalnych emisji z wszystkich państw – do tej pory nie było to możliwe. Podobny rejestr zostanie stworzony dla działań adaptacyjnych, które jednak, ze względu na zależność od lokalnych uwarunkowań, będą trudniej porównywalne.
- Ustalono jak ma wyglądać i z czego się składać Globalny Przegląd. Pod tą nazwą kryje się zbiorcza ocena celów i postępów globalnej polityki klimatycznej, jakich będą dokonywać strony Porozumienia paryskiego co 5 lat począwszy od 2023 r.
- Uzgodniono zasady i zakres działania specjalnego Komitetu, który będzie monitorował wywiązywanie się państw z zobowiązań takich jak raportowanie, przedkładanie nowych planów klimatycznych i uczestnictwo w Globalnym Przeglądzie.

Ponadto:

- Pakiet Katowicki potwierdza, że Polska - wraz z UE - jest już traktowana jako państwo rozwinięte. Oznacza to, że od naszego kraju oczekuje się odpowiednio wysokich redukcji emisji i przejrzystego ich raportowania, ale także podniesienia wkładu finansowego w globalny system ochrony klimatu.
- Na COP24 nie udało się uzgodnić zasad międzynarodowych mechanizmów handlu emisjami oraz wspólnych ram czasowych dla celów w ramach Porozumienia paryskiego – decyzje mają zapasć na szczycie COP25 w Chile.

Pakiet Katowicki na trwałe zmienia system globalnej polityki klimatycznej, wpływa na zakres odpowiedzialności wszystkich państw, w tym Polski i realnie zwiększa szansę na ograniczenie zmian klimatu. Jego uzgodnienie umożliwia funkcjonowanie 5 letnich cykli przedkładania i rewizji celów klimatycznych w ramach Porozumienia paryskiego.

Dialog Talanoa

Celem Dialogu Talanoa były ocena postępu i zachęcenie do zintensyfikowania działań na rzecz ochrony klimatu – najlepiej jeszcze przed 2020 r. Znaczącym wkładem do tej dyskusji był raport Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu (IPCC). Na Dialogu Talanoa wzorowany będzie planowany na 2023 r. Globalny Przegląd. Posłuży zarówno podsumowaniu działań, jak i zmotywowaniu państw do przedstawienia nowych ambicji. Te cele, zawarte w krajowo określonych wkładach (NDCs), powinny być przedkładane przez wszystkie państwa co pięć lat począwszy od 2025 r. (tzw. cykl ambicji). Za każdym razem mają być wyższe od poprzednich (tzw. zasada progresji). Organem prowadzącym przegląd będzie CMA – najwyższy organ Porozumienia paryskiego. Podobnie jak w Dialogu Talanoa, istotnym wkładem do dyskusji na COP29/CMA6 będzie najnowszy raport IPCC.¹ Podobnie też jak po COP24 w Katowicach, strony będą mogły następnie przedstawić swoje zaktualizowane cele na specjalnym wydarzeniu Sekretarza Generalnego ONZ.

Nieformalne przygotowanie do Przeglądu zacznie się już w 2021 r. wraz z publikacją części składowych 6 Raportu Oceniającego IPCC. W połowie 2022 r. rozpocznie się formalne zbieranie

¹ Termin publikacji Syntezy 6 Raportu Oceniającego IPCC to kwiecień 2022 r.

danych do Przeglądu.² Na COP28/CMA5 w 2022 r. rozpocznie się jego faza techniczna, tak by rok później na szczycie można było przeprowadzić fazę końcową Przeglądu. Skupi się ona na dyskusji wyników zebranych w trakcie fazy technicznej. Kolejny Przegląd odbędzie się w 2028 r., potem w 2033 r. itd. Należy zauważyć, że jeśli nic nie ulegnie zmianie³, to w 2023 r. gospodarzem COP29/CMA6 będzie ponownie Grupa Wschodnioeuropejska (EEG) i szczyt może odbyć się w Polsce.

Z perspektywy europejskiej uruchomienie tego cyklu oznacza powtórzenie procesów politycznych i legislacyjnych, które miały miejsce przed i po szczycie COP24 w Katowicach. Rozpoczną się dyskusje na Radach Europejskich i w innych gremiach UE dotyczące podniesienia ambicji w świetle najnowszych badań naukowych. To z kolei pociągnie za sobą zmiany w aktach prawnych i strategiach. Końcowym i nieuniknionym etapem procesu będzie przedłożenie najpóźniej w 2025 r. nowego, wspólnego i wyższego wkładu (NDC) Unii Europejskiej na poziom globalny.

Globalne finansowanie klimatyczne

Najpóźniej w roku 2025 r. należy także uzgodnić nowy, zbiorczy cel globalnego finansowania klimatycznego, który obecnie wynosi 100 mld. dol. rocznie. Zgodnie z wynikami COP24, dyskusje na ten temat rozpoczną się już w 2020 r. Jednym z istotnych elementów tej dyskusji, postulowanym bardzo wyraźnie przez UE i inne państwa rozwinięte, będzie poszerzenie bazy donorów – państw formalnie udzielających wsparcia finansowego. Postulując wraz z UE przyłączenie się do grona donorów nowych państw spoza grona formalnie rozwiniętych, Polska będzie musiała sama wykazać się wkładem finansowym adekwatnym do swoich faktycznych możliwości. Coraz intensywniej na poziomie globalnym będzie też dyskutowany jeden z trzech głównych celów Porozumienia: zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskoemisyjnego rozwoju.

² Zgodnie z decyzją z Katowic, źródła tych danych to: 1) najbardziej aktualny raport IPCC; 2) sprawozdania i raporty rządowe przedkładane pod Porozumieniem paryskim i Konwencją; 3) Sprawozdania organów pomocniczych konwencji; 4) Sprawozdania innych instytucji pod PP lub konwencją, których praca ma znaczenie dla wyników Przeglądu; 5) Raport podsumowujący poziom emisji gazów cieplarnianych oraz to, jak wpłyną na ten poziom cele zawarte w krajowo określonych planach; 6) Sprawozdania innych powiązanych agend ONZ i innych organizacji wspierających cele klimatyczne; 7) Dobrowolne wkłady stron odnoszące się do kwestii równości; 8) Sprawozdania regionalnych grup i instytucji; 9) Stanowiska aktorów pozarządowych i obserwatorów w ramach konwencji

³ Możliwa jest zamiana kolejności grup.

Polska na COP24

Co się udało?

Na COP24 Polska moderowała globalne dyskusje – zapobiegała konfliktom i motywowała do uzgodnień. Promowała również własną wizję zrównoważonej przyszłości, zaproponowała trzy deklaracje dot. sprawiedliwej transformacji, elektromobilności i lasów. Uzyskały one poparcie odpowiednio 54, 42 i 66 stron Konwencji Klimatycznej⁴ pokazując, że – choć późno rozpoczęto nad nimi prace - zostały międzynarodowo uznane za istotne dla procesu.⁵

Czego nie należało robić?

Negatywnie zostały odebrane deklaracje przedstawicieli Polski podkreślające długoterminowe przywiązanie do paliw kopalnych. Wyraźne eksponowanie tego wątku nie przysłużyło się budowaniu wizerunku Polski jako państwa gospodarza globalnego szczytu, którego celem jest wsparcie działań na rzecz ochrony klimatu. Na COP24 Polska nie wzywała również do większej ambicji i podnoszenia celów redukcyjnych. Kontynuowała niezmienną od ponad 10 lat i znaną innym delegacjom narrację, że z nadwyżką wypełniła swój cel w ramach Protokołu z Kioto i jest liderem redukcji emisji CO₂. Powszechnie wiadomo, że w ostatnich 10 latach Polska zredukowała emisje o 1 %, a największe ograniczenie emisji miało miejsce w latach 1988 – 1990, kiedy upadały niektóre zakłady przemysłowe, co było symbolem politycznej transformacji Polski.

⁴ Konwencję ratyfikowało 197 stron (196 państw i jedna organizacja regionalna - Unia Europejska)

⁵ Więcej o inicjatywach Prezydencji COP24: <https://cop24.gov.pl/presidency/initiatives>

Plany długoterminowe Polski a cele klimatyczne

W tle negocjacji COP24 rozpoczęła się zainicjowana propozycją Komisji Europejskiej debata na temat strategii niskoemisyjnej dla całej UE do roku 2050. Mniej więcej w tym samym czasie polskie Ministerstwo Energii opublikowało projekt Polityki energetycznej Polski do 2040 r., który zakłada:

- 60% udział węgla w miksie energetycznym w 2030 r.,
- wzrost udziału OZE z morskich farm wiatrowych,
- oraz zastąpienie węgla brunatnego atomem po 2030 r.

Ten dokument nie wywarł jednak wrażenia na negocjatorach COP24, którzy oceniali go z perspektywy niezbędnych wysiłków redukcyjnych, które zaleca IPCC.

Udział społeczeństwa obywatelskiego w COP24

Ostatnim niezwykle ważnym wątkiem jest zaangażowanie polskiego i międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego. Z roku na rok na szczytach klimatycznych coraz ważniejsze staje się podnoszenie świadomości społecznej. Niestety, zabrakło dyskusji Rządu RP (nie Prezydencji COP24) z ekologicznymi organizacjami pozarządowymi. Przepisy specustawy o COP24⁶ i obecność policji skutecznie zniechęciły do organizowania happeningów przed katowickim Spodkiem. Wyjątkiem był „Marsz dla klimatu” 8 grudnia. Niemniej i tym przypadku pojawiły się negatywne reakcje na wieść o zatrzymaniu, bez konkretnych powodów, aktywistów udających się do Polski.

⁶ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000319/U/D20180319Lj.pdf>

Co dalej – UE wobec globalnej agendy

Negocjacje globalne w znaczący sposób wpływają na kształt i tempo prac Unii Europejskiej w obszarach energii i klimatu w 2019 r. Czego spodziewać się w najbliższym czasie?

Długoterminowa strategia redukcji do 2050 r.

Rada Europejska⁷ ustaliła, że zgodnie z Porozumieniem paryskim przed 2020 r. UE przedłoży na poziomie globalnym własną długoterminową strategię rozwoju niskoemisyjnego. Jednocześnie zachęciła Komisję Europejską do zaprezentowania projektu takiej strategii najpóźniej w pierwszym kwartale 2019 r. i wzięcia przy tym pod uwagę krajowych planów. Te plany to krajowe zintegrowane plany klimatyczno-energetyczne wymagane rozporządzeniem o zarządzaniu Unią Energetyczną.⁸

Aby unijna strategia była spójna z Porozumieniem paryskim, musi ona przede wszystkim być spójna z jego celami takimi jak:

- ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C i podejmowanie wysiłków ograniczających wzrost do 1,5°C;
- adaptacja do negatywnych skutków zmian klimatu;
- spójność przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskoemisyjnego i odpornego na zmiany klimatu rozwoju.

Projekt strategii - Komunikat KE „Czysta planeta dla wszystkich”⁹ został opublikowany dużo przed czasem, bo już w listopadzie 2018 r. Ponadto, pojawił się on także jeszcze przed terminem przedłożenia projektów krajowych zintegrowanych planów klimatyczno-energetycznych do 2030 r. oraz długoterminowych strategii krajowych do 2050 r.

⁷ European Council conclusions, marzec 2018: <https://www.consilium.europa.eu/media/33457/22-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁸ Obowiązek wynikający z: Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and the of the Council of 11 December 2018 on the governance of the Energy Union and Climate Action: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:328:TOC

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank “A Clean Planet for all, A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy”: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_en.pdf

Konkluzje Rady Europejskiej z 14.12.2018 r.¹⁰ ustalają, że Rada UE będzie pracować nad elementami zarysowanymi w Komunikacie. W pierwszym semestrze 2019 r. Rada Europejska przygotuje także wytyczne dla kierunków i priorytetów prac tak, aby UE mogła przedłożyć swoją długoterminową strategię zgodnie z Porozumieniem paryskim (do 2020 r.). Oznacza to, że w pierwszej połowie 2019 r. dyskusje nad strategią będą jednocześnie toczyły się na forach rad sektorowych oraz w ramach przygotowań do Rady Europejskiej.

Pierwsza Rada Europejska odbędzie się 21-22 marca, a kolejne 9 maja i 20-21 czerwca. Dokument do dyskusji przygotowany przez austriacką prezydencję UE sugerował natomiast, że punktem przełomowym tej debaty może być spotkanie Rady Europejskiej 9 maja w Sibiu.¹¹

Ministrowie UE zebrani na Radzie ds. Środowiska (ENVI) 20 grudnia 2018 r. wskazali, że dyskusja nad strategią powinna toczyć się bardzo szeroko, w tym na radach energii i transportu (TTE), konkurencyjności (Compet) i rolnictwa i rybołówstwa (AGRI) oraz poprzez konsultacje społeczne.¹² Zgodnie z agendą prac rumuńskiej prezydencji UE¹³ w pierwszej połowie 2019 r. odbędzie się ok. 20 spotkań powyższych rad sektorowych.

Ostateczne przyjęcie strategii długoterminowej z dużym prawdopodobieństwem zapadnie na forum Rady Europejskiej w drugiej połowie 2019 r. Spotkania Rady planowane są na 17-18 października oraz 12-13 grudnia. Aby przedłożyć strategię przed 2020 r., decyzja w tej sprawie musiałaby zapaść najpóźniej na ostatniej Radzie 12-13 grudnia 2019 r.

Wnioski:

- 1) Aby przedłożyć długoterminową strategię rozwoju niskoemisyjnego w terminie, UE musi ją uzgodnić do końca 2019 roku.
- 2) Jeśli ważniejsze decyzje na poziomie politycznym miałyby zapaść w maju, oznacza to bardzo intensywne dyskusje już w pierwszym kwartale 2019 r.

¹⁰ European Council conclusions, grudzień 2018: <https://www.consilium.europa.eu/media/37535/14-euco-final-conclusions-en.pdf>

¹¹ Clean Planet for all: Strategic long-term vision for a climate neutral economy – Presidency background paper for exchange of views: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15210-2018-REV-1/en/pdf>

¹² Outcome of the Environment Council meeting, grudzień 2018: <https://www.consilium.europa.eu/media/37692/sn05056-en18.pdf>

¹³ https://www.consilium.europa.eu/media/37255/romanian-presidency-draft-calendar_181203.pdf

- 3) Okazją do prezentacji strategii UE na poziomie międzynarodowym może być wrześniowy szczyt SG ONZ. Taki termin, choć mało prawdopodobny, oznaczałby z kolei przyspieszenie procesów politycznych i dyskusji nad wyborem scenariusza (1 z 8) rozwoju niskoemisyjnego.
- 4) Aby stanowisko Polski było wzięte pod uwagę w tej dyskusji, należy jak najszybciej wypracować główne elementy nie tylko zintegrowanego planu klimatyczno-energetycznego¹⁴, ale także przygotować i przedłożyć krajową strategię długoterminową do 2050 r. W tej sytuacji plan konsultacji społecznych Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. przewidziany do 15 stycznia 2019 r. oraz trwające do 18 lutego konsultacje społeczne zintegrowanego planu krajowego nie dają gwarancji dobrej podstawy negocjacyjnej w ramach UE.

Szczyt Sekretarza Generalnego ONZ (Nowy Jork, 23.09.2019 r.)

Do pewnego stopnia ten szczyt uzupełni agendę COP24. Dzięki przyjęciu Pakietu Katowickiego skupi się na mobilizowaniu poparcia dla zwiększania ambicji klimatycznej w różnych obszarach.

Jednym z trzech wiodących tematów szczytu jest podniesienie rzeczywistej ambicji - zarówno przedłożonych już celów, jak i zwiększenia ich do 2030 r. – António Guterres mówił o tym w wystąpieniu 4 grudnia 2018 w Katowicach.¹⁵ Od uczestniczących w szczycie szefów państw i rządów oczekiwane będą deklaracje, czy i o ile przed 2020 r. zwiększą cele redukcyjne.

Niemalą rolę może na tym szczycie odegrać Polska jako obecna Prezydencja COP24. To wymaga odpowiedniego przygotowania. Z jednej strony niezbędna jest kontynuacja działań objętych trzema inicjatywami Polski na COP24 (sprawiedliwa transformacja, elektromobilność, lasy). Z drugiej, należy mieć na uwadze prowadzone w UE od początku 2019 r. dyskusje nt. celów na 2030 i 2050 r.

¹⁴ Ministerstwo Energii przekazało projekt planu na początku stycznia i wyznaczyło termin konsultacji krajowych na 18.02.2019 r.

¹⁵ UN Secretary General's remarks on the 2019 Climate Summit, grudzień 2018:

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-12-04/secretary-generals-remarks-2019-climate-summit>

Szczyt w Nowym Jorku będzie także zachęcał do działania podmioty pozarządowe skupiając się na: transformacji energetycznej i przemysłowej, rozwiązaniach opartych na przyrodzie¹⁶, działaniach lokalnych i na poziomie miast i budowaniu odporności na zmiany klimatu. Trzecim z tematów jest mobilizacja młodzieży i społeczeństwa cywilnego. Należy oczekiwać, że podobnie jak na szczycie SG ONZ w 2015 r. sektor pozarządowy zaprezentuje szereg nowych inicjatyw i celów – zarówno krótko, jak i długoterminowych. Warto, aby polski sektor pozarządowy wystąpił z własnymi inicjatywami na szczycie SG ONZ lub dołączył do innych przygotowywanych inicjatyw.

Wnioski:

- 1) Szczyt SG ONZ będzie okazją do zakomunikowania planów redukcji emisji i deklaracji politycznych zgodnych z Specjalnym Raportem IPCC. Takie deklaracje nie będą wymagały jednomyślności na poziomie międzynarodowym. Z tej możliwości będzie chciało z pewnością skorzystać wiele państw UE i zaprezentować nowe, wyższe cele redukcyjne zgodne z kierunkami wskazanymi przez IPCC (1,5°C) oraz prawdopodobnie unijną strategię długoterminową.
- 2) Szczyt SG ONZ daje szansę na poprawę wizerunku Polski jako prezydencji COP24. Szczególnie ważne będzie zaprezentowanie planu działań transformacyjnych wynikających z Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. oraz uzgodnień na poziomie unijnej polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i 2050.

Podniesienie celów na 2030 r.

Unia Europejska, która realizuje w ramach Porozumienia paryskiego wspólny cel „co najmniej 40% redukcji do 2030 r.” musi przed 2020 r. podjąć decyzję o tym, czy go ponownie przedłoży, czy zrewiduje i podniesie.¹⁷ Jeszcze przed szczytem COP24 Rada ds. Środowiska (ENVI)¹⁸ przyjęła, że podniesienie celu będzie uzależnione od tego, jakie wspólne działania podejmą wszystkie strony Porozumienia i ile brakuje, aby wypełnić jego cele.

¹⁶ Nature Based Solutions – wyjaśnienie: <https://www.wroclaw.pl/growgreen/nature-based-solution-co-to-takiego>

¹⁷ Paragraf 24 decyzji 1/CP.21: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>

¹⁸ Environment Council conclusions, październik 2018: <https://www.consilium.europa.eu/media/36619/st12901-en18.pdf>

Za podniesieniem celu przemawiają następujące argumenty:

- 1) Podsumowanie globalnych celów w świetle Raportu IPCC – obecnie są one niewystarczające.
- 2) Po przyjęciu w czerwcu 2018 r. zwiększonych celów efektywności energetycznej (32,5%) oraz OZE (32%) UE jest już pewne, że do 2030 cel „co najmniej 40% redukcji” zostanie wypełniony z nadwyżką. W takim wypadku zwiększenie celu do 45% byłoby de facto formalnością.
- 3) Od UE jest oczekiwane podniesienie ambicji na szczycie Sekretarza Generalnego we wrześniu 2019 r.
- 4) Zwiększenie celu będzie rozpatrywane w kontekście ścieżki redukcji emisji do 2050 r. zawartej w strategii długoterminowej UE przygotowywanej przez 2019 r.

Przeciwko podniesieniu celu na 2030 r. przemawia tylko brak wystarczającej ambicji ze strony innych państw.

Cykle ambicji po 2020 r.

COP24 nie uzgodnił, czy cele redukcyjne mają być zgłaszane na 5 czy 10 lat. Obecnie rozpatrywane międzynarodowo rozwiązania obejmują np. 2 x 5 lat, 5 lat celu wiążącego i orientacyjny cel na kolejne 5 lat. Niezmiennym założeniem wynikającym z Porozumienia paryskiego jest jednak, że co 5 lat, począwszy od 2020, wszystkie państwa mają przedkładać nowe plany (wkłady) krajowe (NDCs) i że za każdym razem mają one być bardziej ambitne (zasada progresji).

Unijny cel zawarty w obecnym NDC sformułowany został na kolejne 10 lat – do 2030 r. Niemniej, wiele państw członkowskich chciałoby ten cel już zrewidować (zwiększyć). Decyzja w tej sprawie zostanie podjęta w 2019 r. - prawdopodobnie na forum Rady Europejskiej i przy uwzględnieniu dyskusji o celach długoterminowych.

Co dalej – poziom unijny

Patrząc zarówno na cele Porozumienia paryskiego, jak i prawo UE nie ma wątpliwości, że gospodarki UE będą transformować w kierunku dekarbonizacji.

Celem projektu strategii - Komunikatu KE „Czysta planeta dla wszystkich” jest: „*potwierdzenie przywództwa UE w globalnych działaniach klimatycznych oraz zaprezentowanie wizji, która może doprowadzić do osiągnięcia zerowego poziomu emisji netto do 2050 roku poprzez sprawiedliwą społecznie transformację i w sposób efektywny kosztowo.*” Osiągnięcie neutralności emisyjnej wymaga eliminacji paliw kopalnych z mixsu energetycznego. Należy zauważyć, że sformułowany w tym komunikacie cel zakładający neutralność emisyjną już w 2050 r. jest wyższy od przyjętego przez UE celu 80-95% redukcji do 2050 r. w stosunku do 1990 r.¹⁹

Powyzszy proces transformacji rozpoczęły zrewidowane w 2018 r. cele w ramach EU ETS i non-ETS, legislacja w zakresie gruntów i lasów oraz wyższe cele efektywności energetycznej, OZE, a także cele dla samochodów osobowych, dostawczych oraz ciężarowych. W ocenie Komisji nie są one jednak wystarczające, by osiągnąć neutralność emisyjną. Strategia proponuje 8 niskoemisyjnych scenariuszy rozwoju, które w praktyce oznaczają zwrot w kierunku energii produkowanej z OZE i znaczący wzrost kosztów energii opartej na węglu.

Unijna legislacja potwierdza stopniową eliminację paliw kopalnych poprzez promowanie OZE oraz wyznaczenie terminów kolejnych rewizji celów w cyklach 5 i 10-letnich rozpoczynających się już w 2019 r. Należy podkreślić, że te ramy czasowe są zgodne z globalnym cyklem przeglądów celów pod Porozumieniem paryskim, którym kieruje zasada progresji, czyli zwiększania celów.

Dyrektywa EU ETS²⁰

W 2019 r. KE przygotowuje ocenę Dialogu Talanoa. Od 2021 r. tempo zmniejszania puli dostępnych uprawnień do emisji zwiększy się z 1,7% do 2,2%. Od 2023 r., po każdym Globalnym Przeglądzie

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/climate-change/>

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=EN>

pod Porozumieniem paryskim, co pięć lat, KE będzie mogła zaproponować przegląd tej dyrektywy. Może to oznaczać w szczególności zwiększenie tempa redukcji emisji w sektorach objętych handlem emisjami.

Rozporządzenie Non-ETS²¹

Do 31 października 2019 r. KE przygotuje ocenę Dialogu Talanoa. W 2024 r., czyli po Globalnym Przeglądzie i co kolejne pięć lat, rozporządzenie będzie podlegało przeglądowi w UE. Przegląd będzie uwzględniał ewoluujące uwarunkowania państw UE oraz bilans podaży i popytu na jednostki (AEAs – annual emission allocations). Przegląd unijnych celów na okres po 2030 r., podobnie jak na poziomie globalnym, powinien uwzględniać zasadę progresji przyjętą pod Porozumieniem paryskim. Oznacza to, że najpóźniej w 2024 r. UE będzie uzgadniać zwiększone cele w sektorze non-ETS na 2035 lub 2040 r.

Pakiet zimowy - rozporządzenie o zarządzaniu Unią Energetyczną²²

Do 31 grudnia 2018 r. państwa członkowskie były zobowiązane przedłożyć projekty zintegrowanych planów klimatyczno-energetycznych, które powinny uwzględniać perspektywę dłuższą niż 2030 r. Te projekty zostaną teraz ocenione przez Komisję Europejską. Ostateczne plany powinny zostać ogłoszone do końca roku. Po upływie pięciu lat przewidziana jest możliwość przeglądu i aktualizacji planu. Powyższe działania będą następnie powtarzane w 10-letnich cyklach.

Do 1 stycznia 2020 r., państwa członkowskie są zobowiązane przedłożyć strategię długoterminową obejmującą co najmniej 30 kolejnych lat. W tym wypadku również obowiązuje możliwość weryfikacji celów po 5 latach i opracowania nowych strategii co 10 lat.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0842&from=EN>

²² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:328:TOC

Pakiet zimowy - Dyrektywa OZE²³

Do 2023 r. KE przedłoży wniosek dot. zwiększenia celu OZE (32% do 2030 r.), o ile będzie to uzasadnione koniecznością spełnienia międzynarodowych zobowiązań lub istotnym zmniejszeniem zużycia energii. Państwa członkowskie muszą określić swoje wkłady w zintegrowanych planach klimatyczno-energetycznych i ich projektach.

W 2023 r. odbędzie się Globalny Przegląd, którego wyniki wpłyną na opracowanie celów na okres po 2030 r. Oznacza to, że w latach 2023-2024 r. dyskusja na forum UE może dotyczyć zwiększenia celu OZE nie tylko na 2030 r. ale i na okres po 2030 r.

Pakiet zimowy - Dyrektywa ws. efektywności energetycznej²⁴

Do 2023 r. KE oceni obecny cel EE (32,5% do 2030) i może przedłożyć propozycję jego zwiększenia. Z kolei po Globalnym Przeglądzie w 2023 r., do 28 lutego 2024 r. i następnie co pięć 5 lat, przewidziany jest przegląd dyrektywy pod kątem jej zgodności z celami Porozumienia paryskiego. Niewątpliwie proces unijnego przeglądu dyrektywy będzie się wpisywał

w przygotowanie nowego, zwiększonego celu redukcji zawartego w unijnym krajowo określonym wkładzie (NDC) pod Porozumieniem paryskim.

Pakiet zimowy - Dyrektywa ws. charakterystyki energetycznej budynków²⁵

Długoterminowe strategie renowacji powinny kierować się celem na 2050 r. zakładającym redukcję emisji gazów cieplarnianych w UE o 80–95 % w porównaniu z 1990. Plany działania mają określać cele pośrednie na dziesięcioletnie okresy: 2030, 2040, 2050. Ich celem powinna być także dekarbonizacja krajowych zasobów budowlanych.

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L2002&from=EN>

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0844&from=EN>

Projekty legislacyjne pakietu zimowego

Rozporządzenie ws. wewnętrznego rynku energii elektrycznej,²⁶ dyrektywa ws. wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej²⁷ oraz rozporządzenie ustanawiające Agencję UE ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)²⁸ potwierdzają, że wzrost udziału odnawialnych źródeł energii jest nieodzowny, aby zrealizować przyjęte na mocy Porozumienia paryskiego zobowiązania UE. Podkreślają to także uzgodnione w grudniu 2018 r. przepisy wprowadzające limit emisji CO₂ na poziomie 550g/kWh wyprodukowanej energii elektrycznej. Z kolei projekt rozporządzenia ws. gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej²⁹ odnosi się do ekstremalnych warunków pogodowych.

Ramy finansowe UE (2021-2027)

W międzynarodowych negocjacjach klimatycznych UE dąży do wzmocnienia dyskusji, w jaki sposób zapewnić, że przepływy finansowe będą wspierały realizację celów Porozumienia paryskiego, które stopniowo będą coraz bardziej ambitne. Ten sam kierunek realizowany jest na poziomie unijnym. Aby do 2050 r. zredukować emisje o 80-90% w stosunku do 1990 r., transformacji ulegną nie tylko sektory obecnie energochłonne, lecz także wszystkie inne.

Odnosząc się do powyższego celu w komunikacie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” z listopada 2016 r. Komisja przedstawiła szereg propozycji zmian w przepływach finansowych tak, aby wspierać przechodzenie na czystą energię. Uwzględniła także przejrzystość w kwestii dotacji i ich wpływ na innowacyjność.³⁰ Propozycje te stały się podstawą uzgodnień dla pakietu zimowego.

Komunikat Komisji Europejskiej z maja 2018 r. „A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027”³¹ określa politykę klimatyczną i zrównoważony rozwój jako jeden z priorytetów w ramach nowego

²⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0861R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0861R(01)&from=EN)

²⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0864R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0864R(01)&from=EN)

²⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0863R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0863R(01)&from=EN)

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0862&from=EN>

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0763&from=EN>

³¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf

budżetu UE na lata 2021-2027. Proponuje, aby na cele klimatyczne we wszystkich programach UE zostało przeznaczone 25% całego budżetu (ok. 320 mld euro).

W komunikacie „Czysta planeta dla wszystkich” z listopada 2018 r. KE potwierdza, że inwestycje w niskoemisyjny rozwój będą kontynuowane, włączając w to ukierunkowanie środków nie tylko na transformację energetyczną i innowacyjność, ale i poprawę jakości powietrza.

Powyższe dokumenty wyraźnie dowodzą, że UE dąży do finansowania takich przedsięwzięć i programów, które będą miały pozytywny wpływ na klimat. Możliwość skorzystania z funduszy unijnych będzie uwarunkowana podejściem spójnym z celami Porozumienia paryskiego. Wyklucza to - stopniowo, choć nieuchronnie - wspieranie inwestycji w paliwa kopalne i projekty wysokoemisyjne.

Jest mało prawdopodobne żeby Rada Europejska zdążyła podjąć decyzję ws. ram finansowych na lata 2021-2027 już na szczycie w Sibi 9 maja 2019 r.³² Niemniej, może to być ważny moment dla kluczowych decyzji politycznych – tak ws. budżetu, jak i długoterminowej strategii Dyskusja o przyszłości UE z pewnością będzie wymuszać wypracowanie kompromisów, w tym dotyczących kierunków finansowania oraz zależnych od niego celów redukcji emisji.

³² <https://concordeurope.org/what-we-do/promoting-civil-society-space/eu-budget-mff-2021-2027/>

Co dalej – rekomendacje dla Polski

Rok 2019 r. jest rokiem Polskiej Prezydencji COP24 i jednocześnie ważnych dyskusji o celach klimatycznych na forum Unii Europejskiej.

UE będzie kontynuowała realizowanie scenariusza dekarbonizacyjnego we wszystkich sektorach. Potwierdza to obecnie przyjęta już unijna legislacja klimatyczno-energetyczna, której przeglądy są dopasowane do globalnych, 5 letnich cykli Globalnego Przeglądu pod Porozumieniem paryskim. Po każdym takim Przeglądzie cel unijny, a zatem i polski, będzie zwiększony. Wynegocjowanie dla Polski długofalowych korzyści będzie więc wymagało wyjścia poza dotychczasowe podejście do polityki klimatyczno-energetycznej.

W związku z planowanym na wrzesień 2019 r. szczytem SG ONZ, w pierwszej połowie 2019 r. na forum Rady ds. Środowiska i Rady Europejskiej należy się spodziewać dyskusji o zwiększeniu unijnego celu redukcyjnego pod Porozumieniem paryskim z -40% do -45% do 2030 r. Faktycznie ta decyzja już została podjęta poprzez zwiększenie celów EE i OZE.

Przygotowania do szczytu SG ONZ pozwolą Polsce kontynuować inicjatywy ogłoszone na COP24 (sprawiedliwa transformacja, elektromobilność, lasy) i ułatwić pozyskiwanie środków (globalnych i unijnych) na realizację projektów w tych obszarach. Wsparciem w tym procesie może być odpowiedni plan możliwych inwestycji i projektów, a także wspomagające działania dyplomatyczno-promocyjne.

W 2019 r. Rada Europejska będzie przyjmować strategię długoterminową UE do 2050 r. Zostanie to poprzedzone dyskusjami na radach sektorowych oraz, prawdopodobnie 9 maja, wydaniem wytycznych RE dla jej ostatecznego kształtu. Polska może przygotować się do tego procesu poprzez:

- Uwzględnienie w Polityce energetycznej Polski do 2040 r. (PEP) horyzontu 2050 r., a także celów Porozumienia paryskiego oraz obecnych i planowanych unijnych celów redukcji emisji.

- Uzgodnienie do końca 2019 r. wewnątrz kraju i z Brukselą krajowego zintegrowanego planu energetyczno-klimatycznego oraz krajowej strategii długoterminowej – tak, by uwzględniły cele dekarbonizacyjne.

Zgodnie z celami Porozumienia paryskiego i zapowiedziami KE, przyjmowany w 2019 r. budżet UE na lata 2021-2027 będzie wykluczał wspieranie wysokoemisyjnych inwestycji. W negocjacjach tego budżetu Polska powinna sygnalizować chęć inwestowania zgodnie z celami Porozumienia paryskiego. Tym samym, najpóźniej w 2019 r., Polska powinna rozpocząć opracowanie własnego krajowego planu niskoemisyjnych inwestycji. Powinien on być spójny z PEP, strategią długoterminową i zintegrowanym planem krajowym. Takie podejście zwiększy szanse uzyskania finansowania projektów krajowych i zmniejszy koszty nieuchronnej transformacji energetycznej.

Redukcje emisji: Harmonogram działań globalnych i unijnych

Rok	Porozumienie paryskie & ONZ	Unijne NDC & strategia 2050	Inne powiązane cele i działania unijne
2018	Dialog Talanoa COP24/CMA1	- Co najmniej 40%	- Nowe cele: EE (32,5%), OZE (32%), samochody os. (37%), dostawcze (31%) - Projekt zintegrowanych planów krajowych (ZPK) na 10 lat (z dłuższą perspektywą)
2019	- Zwiększenie NDC lub potwierdzenie pozostawienia bez zmian istniejącego NDC - Przedłożenie strategii długoterminowych - szczyt SG ONZ - Raport syntetyzujący NDC	- Aktualizacja lub pozostawienie celu 40% - Strategia długoterminowa	- Ocena wyników Dialogu Talanoa (dyr. ETS, rozp. nETS) - Zintegrowane plany krajowe (ZPK) na powyżej 10 lat - Krajowe strategie długoterminowe (30 lat) - Przyjęcie nowych ram finansowych na lata 2021-2027 - Przygotowanie strategii długoterminowej UE do 2050: dyskusje na radach sektorowych i decyzje Rady Europejskiej (RE) - Dyskusja o aktualizacji NDC (podniesieniu celu) na 2030 r.
2020	- COP26/CMA3		
2021			
2022	Faza techniczna Przeglądu		Projekt aktualizacji lub potwierdzenie pozostawienia bez zmian ZPK
2023	Globalny Przegląd – COP29/CMA6	Przygotowanie NDC	Rewizja celów EE i OZE do 2030 - możliwa aktualizacja ZPK (10 lat) - możliwa aktualizacja krajowych strategii długoterminowych (30 lat)
2024	- nowe ambitniejsze NDC ³³ - szczyt SG ONZ	Przedłożenie NDC (5/10 lat)	- przegląd EU ETS, nETS, EE - Przygotowanie nowego NDC: dyskusje na radach sektorowych i decyzja RE
2025	- Raport syntetyzujący NDC - COP31/CMA8 - nowy globalny cel finansowy		
2026			
2027	Faza techniczna Przeglądu		projekty zintegrowanych planów krajowych na 10 lat
2028	Globalny Przegląd COP34/CMA11	Przygotowanie NDC	- przedłożenie ZPK (10 lat) - Krajowe strategie długoterminowe (30 lat)
2029	- nowe ambitniejsze NDC - szczyt SG ONZ	Przedłożenie NDC (5/10 lat)	- przegląd EU ETS, nETS, EE - Przygotowanie nowego NDC: dyskusje na radach sektorowych i decyzja RE

³³ Paragraf decyzji 1/CP.21: strony przedkładają swoje NDCs co najmniej 9-12 miesięcy przed odnośnym szczytem klimatycznym (rozumianym jako szczyt odbywający się najpóźniej przed rozpoczęciem kolejnego 5-letniego okresu zobowiązań, np. COP26/CMA3 w 2020 r., COP31/CMA8 w 2025 r. etc.)

Rok	Porozumienie paryskie & ONZ	Unijne NDC & strategia 2050	Inne powiązane cele i działania unijne
2030	- Raport syntetyzujący NDC - COP35/CMA13		
2031			
2032	Faza techniczna Przeglądu		Projekt aktualizacji lub potwierdzenie pozostawienia bez zmian ZPK (10 lat)
2033	Globalny Przegląd COP39/CMA16	Przygotowanie NDC	- Możliwa aktualizacja ZPK (10 lat)
2034	- nowe ambitniejsze NDC - szczyt SG ONZ	Przedłożenie NDC (5/10 lat)	- przegląd EU ETS, nETS, EE - Przygotowanie nowego NDC: dyskusje na radach sektorowych i decyzja RE
2035	- Raport syntetyzujący NDC - COP41/CMA18		
2036			
2037	Faza techniczna Przeglądu		Projekty ZPK (10 lat)
2038	Globalny Przegląd COP44/CMA21	Przygotowanie NDC	- przedłożenie ZPK (10 lat) - Aktualizacja krajowych strategii długoterminowych (30 lat)
2039	- nowe ambitniejsze NDC - szczyt SG ONZ	Przedłożenie NDC (5/10 lat)	- przegląd EU ETS, nETS, EE - Przygotowanie nowego NDC: dyskusje na radach sektorowych i decyzja RE
2040	- Raport syntetyzujący NDC - COP46/CMA23		
2050		80-95% red.	