

Czy Prezydent Trump może wycofać USA z Porozumienia

1 Główne wnioski

- Prezydent Trump nie może jednostronnie „unieważnić” Porozumienia Paryskiego.
- Nie może wycofać Stanów Zjednoczonych (USA) z Porozumienia Paryskiego przed dniem 4 listopada 2019 r., przy czym wycofanie się w tym dniu wejdzie w życie po upływie roku, tj. w dniu 4 listopada 2020 r.
- By obejść ten wymóg, prezydent mógłby całkowicie wycofać USA z Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencji Klimatycznej - UNFCCC). Zgodnie z tym scenariuszem, USA mogłyby wyjść z Konwencji Klimatycznej do stycznia 2018 r. Takie posunięcie byłoby bezprecedensowe i miałyby dalsze konsekwencje dla całego prawa międzynarodowego dotyczącego zmian klimatu.
- Ponieważ mechanizmy egzekwowania postanowień Porozumienia Paryskiego i Konwencji Klimatycznej są słabe, Trump mógłby zastosować inne rozwiązanie. Mógłby po prostu odmówić stosowania się do postanowień Porozumienia Paryskiego. Wszelkie rozmyślne naruszenie traktatu międzynarodowego i zapewne międzynarodowego prawa zwyczajowego byłoby sprzeczne z dotychczasową polityką zagraniczną USA. Miałyby to konsekwencje dla porządku międzynarodowego i mogłyby doprowadzić do dyplomatycznej krytyki na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

2 Wprowadzenie

Przed jego wyborem Donald Trump konsekwentnie wyrażał w jasny sposób swoje poglądy na temat zmian klimatu oraz swój sprzeciw wobec Porozumienia Paryskiego w sprawie zmian klimatu (Porozumienia Paryskiego).

Amerykański prezydent również określił poprzednio zmiany klimatu jako „mystyfikację, stworzoną przez i na rzecz Chińczyków po to, by amerykański przemysł przetwórczy stał się niekonkurencyjny”¹.

Zapowiedział, że chce całkowicie zlikwidować Agencję Ochrony Środowiska USA² oraz że pragnie zaprzestać wszelkiego federalnego finansowania działań na rzecz czystej energii³. W swoim pierwszym ważnym przemówieniu na temat polityki energetycznej w czasie kampanii prezydenckiej stwierdził również, że „unieważniłby” Porozumienie Paryskie w sprawie zmian klimatu⁴.

W briefingu tym rozważamy, co prezydent Trump musiałby zrobić, żeby „unieważnić” Porozumienie Paryskie, co – jak można założyć – oznacza uruchomienie procedury wyjścia USA z Porozumienia jako jego Strony.

3 Analiza prawna

3.1 Porozumienie Paryskie

Porozumienie Paryskie zostało uzgodnione w grudniu 2015 r. na 22. Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej, traktatu ustanawiającego międzynarodowe ramy dla współpracy państw w sprawie zmian klimatu, ich łagodzenia i adaptacji do nich. Porozumienie weszło w życie w piątek 4 listopada 2016 r.⁵ Oznacza to, że Porozumienie obecnie obowiązuje i ma moc prawną zgodnie z prawem międzynarodowym.

Porozumienie Paryskie zobowiązuje wszystkie kraje do przedłożenia i realizacji⁶ określonych na poziomie krajowym celów w zakresie redukcji emisji, znanych jako wkłady ustalone na poziomie krajowym (NDC), w celu realizacji ogólnego celu, jakim jest ograniczenie tempa wzrostu temperatury do znacznie poniżej 2°C w stosunku do jej poziomu przedindustrialnego. Zawiera też szereg wiążących obowiązków proceduralnych, w tym m.in. dokonywania co 5 lat globalnego przeglądu i wymóg przyjęcia możliwie największych i tylko coraz wyższych ambicji. Porozumienie Paryskie jest nowatorskim aktem o charakterze hybrydowym, łączącym w zakresie zarządzania podejście oddolne z odgórnym, co stwarza ramy dla konsekwentnego prowadzenia działań zapewniających efektywną współpracę międzynarodową.

¹ <http://www.vox.com/policy-and-politics/2016/9/26/13067910/presidential-debate-clinton-trump-global-warming-foax>

² <https://www.theguardian.com/environment/2016/feb/26/republican-candidates-donald-trump-eliminate-epa-law-experts>

³ <http://www.bna.com/trump-says-plan-n57982082131/>

⁴ <http://www.bbc.co.uk/news/election-us-2016-36401174>

⁵ UNFCCC, The Paris Agreement, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

⁶ Podobno wynikające z art. 4 ust. 2.

Zgodnie z wymogiem art. 21 Porozumienia, weszło ono w życie trzydziestego dnia od daty osiągnięcia progu ratyfikacyjnego. Dotychczas Porozumienie ratyfikowały 103 Strony, odpowiadające za ponad 70% szacunkowej globalnej emisji gazów cieplarnianych, w tym największe gospodarki świata, UE, Brazylia, Chiny i Indie.⁷

Zgodnie z prawem USA, prezydent Obama mógł podpisać i ratyfikować Porozumienie w dniu 3 września 2016 r.⁸ w imieniu USA bez zgody Kongresu, ze względu na jego status jako umowy, a nie traktatu. Taką metodę ratyfikacji stosuje się w przypadku, gdy traktat mieści się w kompetencjach prezydenta w zakresie polityki zagranicznej i w ramach obowiązującego ustawodawstwa.⁹ Porozumienie Paryskie zostało rozmyślnie sformułowane w taki sposób, żeby umożliwić jego ratyfikację przez zastosowanie tej metody.

Porozumienie Paryskie jest traktatem międzynarodowym i obecnie, gdy już weszło w życie, USA nie mogą go po prostu jednostronnie „unieważnić”. Natomiast prezydent Trump może podjąć szereg działań, które będą skutkować wyjściem USA z Porozumienia. Miałyby to znaczące konsekwencje dla efektywności Porozumienia, zwłaszcza gdyby decyzję o wycofaniu się również podjęłyby inne kraje. Odmowa ratyfikowania Protokołu z Kioto przez administrację Busha skłoniła inne kraje do podobnego postępowania, co przez dziesięć lat hamowało działania na rzecz redukcji emisji.

Poniżej określone są trzy główne warianty działań, jakie prezydent Trump mógłby podjąć, żeby USA nie musiało stosować się do postanowień Porozumienia:

- wycofanie się z samego Porozumienia Paryskiego (po trzech latach, ze skutkiem po czterech latach),
- wycofanie się z Konwencji Klimatycznej stanowiącej podstawę Porozumienia Paryskiego (ze skutkiem po roku),
- nieprzestrzeganie postanowień Porozumienia Paryskiego.

3.1.1 Wycofanie się z Porozumienia Paryskiego

Art. 28 Porozumienia Paryskiego bezpośrednio ustanawia prawo kraju do wycofania się z samego Porozumienia. Zgodnie z art. 28, kraj może wycofać się z Porozumienia po upływie trzech lat od wejścia w życie Porozumienia, w drodze powiadomienia Sekretariatu Konwencji Klimatycznej.¹⁰ Następnie samo wycofanie wchodzi w życie po upływie jednego roku od daty powiadomienia.¹¹

USA ratyfikowały Porozumienie Paryskie dekretem prezydenta, co oznacza, że mogłyby w ten sam sposób wycofać się z Porozumienia, bez zgody Senatu. Biorąc pod uwagę datę wejścia w życie Porozumienia Paryskiego, nowy prezydent USA mógłby powiadomić o wycofaniu się z Porozumienia Paryskiego w dniu 4 listopada 2019 r. Wycofanie się weszłoby następnie w życie w dniu 4 listopada 2020 r. Do czasu wejścia w życie wycofania się USA byłyby zobowiązane na mocy prawa międzynarodowego do przestrzegania postanowień Porozumienia Paryskiego i

⁷ UNFCCC, The Paris Agreement, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

⁸ <https://www.whitehouse.gov/blog/2016/09/03/president-obama-united-states-formally-enters-paris-agreement>

⁹ Daniel Bodansky, 'Legal Options for US Acceptance of a New Climate Change Agreement', Arlington, Virginia: Centre for Climate Change and Energy Solutions (2015).

¹⁰ Porozumienie Paryskie (2015), art. 28 ust. 1.

¹¹ Porozumienie Paryskie (2015), art. 28 ust. 2.

podejmowania działań w celu realizacji swojego wkładu ustalonego na poziomie krajowym (NDC).

Należy zauważyć, że wycofanie się USA nie wpłynęłoby na dalsze funkcjonowanie Porozumienia Paryskiego, które w dalszym ciągu obowiązywałoby inne Państwa - Strony.¹²

3.1.2 Wycofanie się z Konwencji Klimatycznej

Art. 28 Porozumienia Paryskiego również stanowi, że jeśli kraj wycofa się z Konwencji Klimatycznej, stanowiącej podstawę Porozumienia Paryskiego, to będzie się uważać, że również wycofał się z Porozumienia Paryskiego.¹³ Wycofanie się z całej Konwencji Klimatycznej byłoby bardziej dramatycznym krokiem, natomiast weszłoby w życie już po upływie roku. Zgodnie z art. 25 Konwencji Klimatycznej, Strona może obecnie wycofać się z niej w drodze powiadomienia Sekretariatu Konwencji Klimatycznej¹⁴, a wycofanie się wchodzi w życie po upływie jednego roku od daty powiadomienia¹⁵.

Mimo że Konwencja Klimatyczna była ratyfikowana przez Senat, z praktyki stosowanej w przeszłości wynika, że zgoda Senatu nie jest wymagana w przypadku wycofania się z traktatu, chociaż w jakimś zakresie występuje tutaj niepewność prawna.¹⁶ W efekcie, jeśli Trump jako nowy prezydent USA złoży powiadomienie o wycofaniu się z Konwencji Klimatycznej w pierwszym dniu swojego urzędowania to USA mogłyby skutecznie wycofać się z Konwencji Klimatycznej i Porozumienia Paryskiego już w dniu 20 stycznia 2018 r.

Wariant ten miałby znaczące konsekwencje dla Konwencji Klimatycznej i wszelkiej współpracy międzynarodowej dotyczącej zmian klimatu w przyszłości. Stanowiłby też wyraźne odejście od dotychczasowej polityki zagranicznej USA, biorąc pod uwagę fakt, iż USA są stroną większości traktatów międzynarodowych regulujących kwestie ochrony środowiska oraz inne zagadnienia. W przypadku wycofania się USA z tego traktatu inne państwa mogły podnieść uzasadnione kwestie prawne dotyczące zamiaru wycofania się USA z innych istniejących od dawna instrumentów międzynarodowych oraz miałyby ono poważne konsekwencje dyplomatyczne.

Trump mógłby również zakwestionować podstawy prawne dokonanej przez prezydenta Obamę ratyfikacji Porozumienia Paryskiego, twierdząc, że jej przyjęcie przez USA jest nieważne, co zapewne byłoby sprzeczne z przyjętymi zasadami prawa i dotychczasową wykładnią tych wymagań.

3.1.3 Nieprzestrzeganie postanowień Porozumienia Paryskiego

Trump mógłby zastosować inne rozwiązanie, po prostu ignorując postanowienia Porozumienia Paryskiego i naruszać prawo międzynarodowe. Mógłby zrobić to w sposób jednoznaczny w drodze jednostronnej deklaracji lub w sposób domniemany po prostu rezygnując z realizacji polityk i programów wprowadzonych przez administrację Obamy w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w USA.

¹² Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, art. 55.

¹³ Porozumienie Paryskie (2015), art. 28 ust. 3.

¹⁴ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1992), art. 25 ust.1.

¹⁵ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1992), art. 25 ust. 2.

¹⁶ <http://www.climatecentral.org/news/trump-could-abandon-paris-climate-agreement-20711>

Większość tych programów na poziomie krajowym, jak np. Plan Czystej Energii, nie jest zapisana w ustawodawstwie i została wprowadzona przez prezydenta Obamę w drodze dekretów. Nowy prezydent Trump mógłby je zlikwidować w równie łatwy sposób.

Chociaż takie działania oznaczałyby, że USA nie osiągnęłyby poziomów docelowych zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, jakie zadeklarowały w Paryżu, to jednak Porozumienie Paryskie zostało właśnie pomyślane jako instrument budowania konsensusu i podnoszenia poziomu ambicji w zakresie działań. Niewiele w niej postanowień wiążących lub zawierających mechanizmy przymusu, które zapewniałyby przestrzeganie Porozumienia. Sam tylko brak jej przestrzegania mógłby mieć równie szkodliwy wpływ na jej skuteczność jak wycofanie się z niej.

Wszelkie rażące lub jednoznaczne naruszenie prawa międzynarodowego byłoby sprzeczne z dotychczasową polityką zagraniczną USA i groziło naruszeniem szeregu norm lub zwyczajów międzynarodowych. W takim przypadku Zgromadzenie Ogólne ONZ prawdopodobnie podjęłoby działania, być może przyjmując rezolucję zalecającą skierowanie sprawy do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w celu uzyskania doradczej opinii prawnej (choć USA nie byłyby zmuszone do podania się jurysdykcji Trybunału). Prawdopodobieństwo podjęcia takich działań w wysokim stopniu zależałoby od innych zdarzeń i wrażliwości geopolitycznych.

Podsumowując, można powiedzieć, że wycofanie USA przez prezydenta Trumpa z Porozumienia Paryskiego przed dniem 4 listopada 2019 r. byłoby naruszeniem prawa międzynarodowego, podobnie jak odmowa stosowania się do proceduralnych aspektów tego Porozumienia lub podjęcia działań w celu osiągnięcia uzgodnionych przez USA poziomów docelowych zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

4 Opinia Fundacji ClientEarth

Wspólnota międzynarodowa, łącznie ze wspólnotą inwestorów, musi zdecydowanie potępić wszelkie naruszenie prawa międzynarodowego przez prezydenta Trumpa oraz jego decyzję o odstąpieniu od ciężko wypracowanego konsensusu międzynarodowego w sprawie największego zagrożenia środowiskowego, przed jakim stoi ludzkość.

Pomimo powyższego, należy pamiętać, że trwa przejście do gospodarki niskoemisyjnej i że jest ono nieuniknione. Niezależnie od polityki krajowej, międzynarodowa społeczność finansowa i biznesowa w dalszym ciągu będzie kierować swój kapitał na inne cele niż wysokoemisyjne rodzaje przemysłu, tj. na czyste, niskoemisyjne inwestycje. Zrobią to, ponieważ muszą; dyrektorzy firm i inwestorzy są zobowiązani na mocy prawa do zarządzania i ograniczania ryzyk finansowych zagrażających ich przedsiębiorstwom. Zmiany klimatu stanowią ryzyko biznesowe dla szeregu sektorów i dla całego systemu finansowego. W istocie, wycofanie się USA z Porozumienia Paryskiego lub Konwencji Klimatycznej zapewne zwiększa związane ze zmianami klimatu ryzyko finansowe dla firm i sektora finansowego, co z kolei rozszerza zakres obowiązków dyrektorów firm i inwestorów dotyczących ograniczenia tego ryzyka¹⁷

¹⁷ Briefing Fundacji ClientEarth na temat ryzyk, jakie prezydentura Trumpa stwarza dla przedsiębiorstw i inwestorów, jest dostępny na stronie: <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/trump-presidency-may-significantly-increase-climate-related-financial-risks-to-business-and-investors/>

Karla Hill
Dyrektor Programowy
+ 44 020 7749 5975
khill@clientearth.org
www.clientearth.org

ClientEarth is a non-profit environmental law organisation based in London, Brussels and Warsaw. We are activist lawyers working at the interface of law, science and policy. Using the power of the law, we develop legal strategies and tools to address major environmental issues.

ClientEarth is funded by the generous support of philanthropic foundations, institutional donors and engaged individuals.

Brussels
Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London
274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw
ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, KRS 0000364218.