



Janina Ciechanowicz-McLean

Uniwersytet Gdański

PRAWNE PROBLEMY UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH Z ZAKRESU OCHRONY KLIMATU

1. Konwencja klimatyczna – ogólne ramy czy dyrektywy postępowania?

Zanim społeczność międzynarodowa zdała sobie sprawę ze skutków i zagrożeń zmianami klimatu, to jej uwaga skupiała się przede wszystkim na ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami i ochronie warstwy ozonowej. W 1979 r. przyjęto pierwszą umowę międzynarodową z tego zakresu: konwencję genewską w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości. Następnie w 1985 r. przyjęto konwencję wiedeńską o ochronie warstwy ozonowej, zaś w 1987 r. przyjęto protokół montreali w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową¹.

Początek międzynarodowej dyskusji na temat prawnej ochrony klimatu datuje się od 1979 r. od Pierwszej Światowej Konferencji Klimatycznej. W 1988 r. został powołany Międzynarodowy Zespół do spraw Zmian Klimatu (IPCC), któremu powierzono zadanie prowadzenia prac badawczych i opracowywanie raportów, na podstawie których można by inicjować działania i wyznaczać ramy polityki przeciwdziałania globalnemu ociepleniu.

W 1989 r. za przyczyną pierwszego raportu IPCC rozpoczęły się negocjacje pierwszego międzynarodowego porozumienia: Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, zwanej zamiennie konwencją klimatyczną². Została ona podpisana w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r. podczas Szczy-

¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001; M.M Koenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Przepisy z wprowadzeniem*, Warszawa 2009; tamże zawarte są teksty umów i konwencji, które są przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

² J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Global Warming and Climate Change Law – from Geneva (1979) to Copenhagen (2009)*, [w:] *Ius est ars boni et aequi*, Peter Lang 2010, s. 111–124; K. Kępka, *Prawoniemiedzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 154 i n.; E.A. Posner, D. Weisbach, *Climate Change Justice*, Princeton and Oxford 2010, s. 29–69. A. Kassenberg, M. Sobolewski, *Zmiany klimatu. Polityka i działania na rzecz ograniczenia emisji gazów szklarniowych w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2002,

tu Ziemi i jest pierwszą międzynarodową umową w całości poświęconą ochronie klimatu przed zmianami na Ziemi. W 1997 r. uzupełniono tę konwencję protokołem z Kioto. Państwa sygnatariusze obu dokumentów zobowiązały się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Celem konwencji klimatycznej jest doprowadzenie do stabilizacji koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na bezpiecznym poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej ingerencji człowieka w system klimatyczny. Wskazano dwa główne obszary działań: ograniczenie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze oraz adaptację do zmian klimatu. Cel wyznaczony przez konwencję ma charakter długofalowy i jest przewidziany do realizacji przez kilka pokoleń. Podstawowe znaczenie w tym akcie prawnym odgrywa zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności za problemy związane z zmianami klimatu.

Konwencja ma charakter ramowy, co oznacza, że nie zawiera postanowień, które nakładałyby na strony jakieś konkretne zobowiązania redukcyjne, a jedynie wskazuje kierunki polityki gospodarczej i środowiskowej państwa, dyrektywy jego postępowania, które będą skutkowały pozytywnym oddziaływaniem na klimat i ekosystemy Ziemi.

W tekście konwencji sformułowano kilka zasad postępowania dotyczących ochrony przed zmianami klimatu:

- 1) ochrona klimatu Ziemi co do zasady jako *ius cogens*;
- 2) pomoc krajom, które są szczególnie narażone na efekt cieplarniany, a są to głównie państwa rozwijające się;
- 3) powierzenie przewodnictwa w przeciwdziałaniu efektowi cieplarnianemu przede wszystkim krajom gospodarczo rozwiniętym;
- 4) zaleca się jako główne środki przeciwdziałania efektowi cieplarnianemu, aby technologie wykorzystujące spalanie węgla były zastępowane rozwiązaniami mniej uciążliwymi oraz aby były stosowane rozwiązania techniczne o wysokiej sprawności przy pochłanianiu gazów;
- 5) zintegrowanie działań poszczególnych państw w zakresie wypełniania celów i wytycznych zawartych w tej konwencji.

Przedstawione zasady nie rozwiązują jednoznacznie wielu szczegółowych kwestii, w tym: zagadnienia kryteriów i procedury ustalania odpowiedzialności, jej limitów finansowych czy spraw związanych z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych i zasad rządzących ustalaniem odszkodowania. Ponadto konwencja nie zawiera żadnych rekomendacji co do środków prawnych, pozostawiając to wewnętrznym, krajowym porządkom prawnym.

W praktyce cele konwencji są różnie interpretowane w zależności od intencji powołujących się na nią stron. Kraje zdające sobie sprawę ze skutków ocieplenia globalnego odczytują ją jako instrument wymagający obniżenie emisji gazów

s. 22: „zmiany klimatyczne zostały uznane za jedno z najpoważniejszych wyzwań, przed którymi stoi Unia i są traktowane na równi z najważniejszymi problemami społeczno-gospodarczymi, z którymi musi zmierzyć się współczesna Europa”.

cieplarnianych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Taka interpretacja, harmonizująca z wyrażoną w art. 3 ust. 3 konwencji klimatycznej zasadą przezorności, wymaga od stron, zwłaszcza państw wysoko gospodarczo rozwiniętych, znacznej redukcji emitowanego do atmosfery dwutlenku węgla oraz gazów cieplarnianych oraz daleko idących przemian w gospodarce energetycznej. W tym kierunku zmierzają kraje Unii Europejskiej, Australii, Nowej Zelandii, które wprowadzają zasadę zrównoważonego rozwoju poprzez stosowanie bardziej przyjaznych ekologicznie modeli konsumpcji i rozwoju. Wymieniony wyżej przepis stanowi, że strony powinny podjąć środki zapobiegawcze dla przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatu i złagodzenia ich negatywnych skutków. Brak całkowitej naukowej pewności, w przypadku zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi szkodami, nie powinien być uważany za powód do opóźnienia podjęcia takich środków zapobiegawczych. Należy zwrócić uwagę, aby polityka i środki zapobiegające zmianom klimatu były oszczędne i zapewniały powszechne korzyści za możliwie najniższą cenę. Aby to osiągnąć, odpowiednia polityka i środki powinny uwzględniać różne konteksty socjoekonomiczne, być wszechstronne, obejmować wszystkie istotne źródła, pochłaniacze i zbiorniki gazów cieplarnianych oraz ich adaptację, jak również obejmować wszystkie sektory gospodarcze. Wysiłki mające na celu zapobieganie zmianom klimatu mogą być podejmowane przy współdziałaniu wszystkich zainteresowanych stron–państw, które ratyfikowały konwencję.

2. Konstrukcja prawna konwencji klimatycznej i protokołu z Kioto

Konwencja klimatyczna, do której w ciągu zaledwie dwóch lat przystąpiło ponad 160 państw, jest najważniejszym międzynarodowym porozumieniem w dziedzinie ochrony klimatu. Fakt, że w ogóle udało się doprowadzić do porozumienia zaakceptowanego przez kraje często o przeciwstawnych interesach społecznych i politycznych, jest dużym osiągnięciem dyplomacji. Jego znaczenie jest tym większe, że konwencja klimatyczna stawia w centrum uwagi dobro przyszłych pokoleń. Artykuł 3 ust. 1 stanowi, że strony powinny chronić system klimatyczny dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń ludzkości, opierając się na zasadach sprawiedliwości i zgodnie z ich wspólnymi, choć zróżnicowanymi zasadami odpowiedzialności i możliwościami. Stosownie do tego państwa rozwinięte powinny objąć przewodnictwo w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i negatywnym skutkom tych zmian. Sukces konwencji klimatycznej jest zarazem jej słabością, ponieważ konsensus ten został okupiony licznymi poprawkami i zmianami w tekście konwencji, które osłabiły jej siłę i postawiły pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia jej rzeczywistych celów.

Zdaniem wielu, opinii publicznej i naukowców wobec coraz bardziej uwidaczniających się negatywnych skutków zmian klimatu należy podjąć nowe środki prawne i ekonomiczne, aby zmiany te spowolnić. W związku z tym rozpoczęły

się starania o zawarcie nowego globalnego porozumienia klimatycznego COP-21 podczas obrad konferencji stron w Paryżu, w 2015 r. Spotkaniu temu przyświecała idea, że przeciwdziałanie zmianom klimatu będzie skuteczne wtedy, gdy będzie wysiłkiem globalnym, dlatego działania adaptacyjne jak i zobowiązania redukcyjne muszą być podejmowane przez wszystkie kraje świata, a nie tylko kraje gospodarczo rozwinięte. Zdecydowanie nadszedł czas aby wypracować nowe porozumienie w sprawie redukcji CO₂, które wpisywałyoby się w nowoczesne myślenie o przyszłości i to zarówno dla budowania konkurencyjnej gospodarki, jak i utrzymania odpowiedniej jakości środowiska. Porozumienie to powinno być wynegocjowane z myślą o obecnych i przyszłych pokoleniach oraz z dbałością o zachowanie podstawowych systemów przyrodniczych podtrzymujących życie na Ziemi i klimatu globalnego. Coraz częściej dostrzegamy zmiany klimatu. W najbliższych latach czekać nas może więcej ekstremalnych zjawisk pogodowych. Prawo może być ważnym instrumentem w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, który uruchomi instrumenty i działania gospodarcze. Strony powinny współdziałać przy promowaniu wspierającego i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego, który prowadziłby do zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju wszystkich stron, a w szczególności państw rozwijających się, umożliwiając im lepsze zajmowanie się problemami zmian klimatu. Środki podjęte w tym zakresie w trybie jednostronnym nie powinny stawać się środkami do arbitralnego lub nieusprawiedliwionego dyskryminowania lub ukrytego ograniczania handlu międzynarodowego. Takie zadania wynikają z art. 3 ust. 4 konwencji klimatycznej i jak widać mają one charakter wybitnie gospodarczy, co może prowadzić do wniosku, że prawo klimatyczne bardziej przynależy do prawa gospodarczego niż prawa ochrony środowiska.

Protokół z Kioto wyraźnie wzmocnił rolę prawa w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, np. w jego art. 3 przewidziano obowiązek redukcji antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych, aby nie przekroczyły przyznanym im ilości³. Postanowienia tego artykułu jak i wielu innych protokołu z Kioto nie należą do przejrzystych i czytelnych; mają one charakter opisowy ze wstawkami technicznymi i z licznymi odesłaniami do załączników. Było to przyczyną jego późniejszego wejścia w życie. Słabą stroną zobowiązań redukcyjnych protokołu jest to, że jedynymi stronami mającymi obowiązek przeprowadzenia redukcji były państwa rozwinięte gospodarczo. Stany Zjednoczone od początku wносиły o to, aby te zobowiązania rozciągnąć również na kraje rozwijające się, co popierały też Australia, Kanada i Rosja, która ratyfikowała protokół z Kioto w 2004 r. Argumentowano ponadto, że wobec szybkiego wzrostu gospodarczego Chin protokół niezawierający żadnych zobowiązań wobec tego państwa musiał być już na starcie, z punktu widzenia ochrony klimatu, oceniany jako nieefektywny.

³ Raport 2/2000 *Polska wobec postanowień Konwencji Klimatycznej*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, grudzień 2000; A. Gubrynowicz, *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005; K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty...*, s. 216–234.

Zobowiązania redukcyjne państw rozwiniętych gospodarczo zostały skonstruowane w oparciu o model procentowy. Umowa dla każdego państwa przewidywała obowiązek zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o ściśle określony procent wymieniony w załączniku do protokołu, przyjmując za podstawę obliczeń dane o emisji z 1990 r.

W przypadku gdy jedna ze stron sprowadzi swoją zagregowaną emisję gazów cieplarnianych do poziomu niższego niż wyznaczony przez art. 3, to takie proekologiczne postępowanie może liczyć na korzyść w postaci możliwości sprzedaży prawa do emisji na rzecz innego podmiotu uczestniczącego w obrocie międzynarodowym. Podmiotem tym mogą być państwa uczestniczące w Mechanizmie Czystego Rozwoju (art. 12 protokołu z Kioto) oraz podmioty prawa prywatnego. Na mocy art. 3 ust. 5 państwa z Europy Środkowej i Wschodniej przechodzące transformację oraz Rosja uzyskały prawo wyboru roku bazowego, według którego oblicza się dane jako procent zobowiązania bazowego. Państwa te znalazły się w korzystnej dla nich sytuacji, ponieważ różnica pomiędzy emisją roku bazowego a emisją późniejszą była tak duża, że mogły one sprzedawać uzyskaną nadwyżkę innym państwom na zasadach rynkowych. W takiej sytuacji jest Polska, która przyjęła 1990 r. jako rok bazowy.

Negatywną stroną protokołu z Kioto jest jego konstrukcja prawna, ponieważ zastrzeżenia budzi zobowiązanie do redukcji emisji w sytuacji, gdy nie bardzo wiadomo, jak ją dokładnie obliczyć. Wynika to z problemu wchłaniania emisji przez pochłaniacze, jakimi są lasy tropikalne oraz brak dobrej metodologii obliczania N_2H ze źródeł rolniczych.

3. Zobowiązania Polski wynikające z protokołu z Kioto

Protokół z Kioto, który został podpisany przez Polskę w 1998 r., wszedł w życie w 2005 r., zakładając możliwość handlu jednostkami przyznanej emisji (Assigned Amount Unit – AAU). Jest to umowna jednostka przyznanych praw do emisji gazów cieplarnianych. Jedna jednostka AAU odpowiada jednej tonie ekwiwalentu CO_2 . Umowy na sprzedaż AAU są zawierane na podstawie ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁴.

Zgodnie z protokołem z Kioto Polska zobowiązała się do redukcji w latach 2008–2012 emisji o 6%, a osiągnęła redukcję większą bo aż 30%. W ten sposób powstała nadwyżka jednostek AAU, która stała się przedmiotem obrotu międzynarodowego. Pieniądze z tych transakcji trafiają na wyodrębniony rachunek klimatyczny obsługiwany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Go-

⁴ Energetyka obywatelska. Modelowe rozwiązania promujące obywatelską własność odnawialnych źródeł energii, ClientEarth, Warszawa 2015. Gospodarka niskoemisyjna zaczyna się w gminie. Podręcznik dla polskich samorządów, pdf, styczeń 2015 <http://www.centrum-ppp.pl/templates/images/9d5b3c54fc967cf89ac07f3ade7254ae.pdf> (dostęp 06.02.2016). L. Knopp, M. Górski (red.), Transformacja polityki energetycznej w Niemczech a wdrożenie energii atomowej w Polsce? Wgląd w sytuację obecną, Berlin 2015; A. Bohdan, M. Przybylska, Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce, Warszawa 2015.

spodarki Wodnej. Przeznaczone są na finansowanie inwestycji służących redukcji emisji gazów cieplarnianych. Prowadzenie tych inwestycji sprzyja wywiązywaniu się Polski ze zobowiązań w ramach Pakietu energetyczno-klimatycznego, które ciążyą na nas jako państwie członkowskim UE. Przy tej okazji warto nadmienić, że Polska liczy na złagodzenie polityki klimatycznej UE. Europejskie zobowiązania są nieproporcjonalnie duże w stosunku do pozostałych państw świata wynikających z konwencji klimatycznej, potwierdziło to porozumienie paryskie z 2015 r.

Całość przychodów ze sprzedaży jednostek AAU jest przeznaczana na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną klimatu. Ministerstwo Środowiska w imieniu polskiego rządu zawiera umowy sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych. Jak dotychczas zostało zawartych 11 takich umów sprzedaży jednostek AAU na łączną kwotę ok. 800 mln zł, w tym dwie z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym na rzecz rządu Hiszpanii oraz Irlandii, dwie z prywatnymi podmiotami japońskimi, z jedną japońską rządową Organizacją Rozwoju Nowych Energii i Technologii Przemysłowych (NEDO), cztery z Bankiem Światowym, jedną z Ministerstwem Rolnictwa, Żywności i Środowiska Hiszpanii oraz z Ministerstwem Środowiska Łądu i Morza Włoch.

Z uzyskanych ze sprzedaży jednostek AAU środków sfinansowano termomodernizację 1537 budynków użyteczności publicznej oraz należących do sektora użyteczności publicznej. Ponadto dofinansowano jeszcze inne projekty w ramach podpisanych 384 umów⁵. Umowy te mają na celu ograniczenie emisji CO₂ i są realizowane w ramach „zielonych inwestycji” w siedmiu obszarach:

- zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej,
- zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych,
- biogazownie rolnicze,
- elektrociepłownie i ciepłownie na biomasę,
- budowa, rozbudowa i przebudowa sieci elektroenergetycznych w celu przyłączenia źródeł wytwórczych energetyki.
- energooszczędne oświetlenie uliczne (SOWA),
- niskoemisyjny transport miejski (GAZELA).

Powyższe informacje ilustrują rolę prawa w procesie zamiany ilości dwutlenku węgla na zielone inwestycje. Jest to pochodna mechanizmu handlu uprawnieniami do emisji i obejmuje ona system GIS (Green Investment Scheme) zielonych inwestycji. Są to inwestycje, których celem jest poprawa efektywności energetycznej, zmniejszenie energochłonności polskiej gospodarki i zapotrzebowania na energię, czyste technologie węglowe, odzysk i wykorzystanie metanu, odnawialne źródła energii.

⁵ P. Wójcik, *Kioto w praktyce*, „Środowisko” 2015, nr 11, s. 8–9; A. Giddens, *Klimatyczna katastrofa*, Warszawa 2010, s. 125, 194–239.

Realizacja postanowień protokołu z Kioto ma olbrzymi wpływ na sektor energetyczny, opierający się w Polsce na spalaniu węgla kamiennego, co w konsekwencji powoduje wysoką emisję dwutlenku węgla w Polsce.

Polska gospodarka jest 2,5-krotnie bardziej energochłonna niż średnia gospodarki unijnej. Gdyby jednak poprawić efektywność energetyczną, do 2030 r. zużycie energii zmniejszyłoby się około jednej trzeciej, przez co powstałoby też 300 tysięcy nowych miejsc pracy. Energetyka odnawialna mogłaby w 2030 r. dostarczać 20–30% energii. Rada Ministrów przyjęła w dniu 16 grudnia 2008 r. „Politykę ekologiczną Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”, tzw. III Politykę Ekologiczną Państwa (M.P. z 2009 Nr 34, poz. 501 wraz z załącznikiem), która uwzględnia zobowiązania międzynarodowe Polski w zakresie walki ze zmianami klimatu.

W przyszłości Polska powinna prowadzić bardziej aktywną politykę klimatyczną, uwzględniającą większe wydatki na adaptacje do zmian klimatycznych, ochronę lasów i transfer nowoczesnych technologii, budowanie nowoczesnego systemu odzysku i przetwarzania odpadów czy ocieplania budynków, wsparcie dla rozwoju innowacyjnych, niskoemisyjnych technologii energetycznych, tworzeniu gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjnych rozwiązaniach.

Polska powinna ocenić realistycznie swoje możliwości i nie inwestować w kosztowne przedsięwzięcia z zakresu ochrony przed zmianami klimatu, jakim są technologie wychwytywania i podziemnego składowania CO₂. Ich skuteczność jest dyskusyjna i niepewna, gdyż rodzą one nieodwracalne skutki dla środowiska. Dla Polski zaleca się i realizowanie następujących działań:

- podnoszenie efektywności energetycznej gospodarki;
- rozwój rynku odnawialnych źródeł energii;
- wspieranie wybranych działań na rynku lokalnym, np. w gospodarce komunalnej.

4. Instrumenty prawne ochrony klimatu w protokole z Kioto

Protokół z Kioto stworzył podstawę prawną dla trzech instrumentów-mechanizmów, których celem było zwiększenie opłacalności działań podejmowanych w celu złagodzenia zmian klimatycznych. Do instrumentów tych należą:

- mechanizm wspólnego wypełniania zobowiązań (JI),
- mechanizm czystego rozwoju (CDM),
- handel emisjami (AUs).

Mechanizmy przewidziane odpowiednio w art. 6, 12 i 17 protokołu z Kioto nie miały jak dotąd precedensu w prawie międzynarodowym. Szczegóły ich funkcjonowania są przedmiotem obrad każdej konferencji stron protokołu z Kioto.

Mechanizm wspólnego wypełniania zobowiązań (*Joint Implementation – JI*), zwany także mechanizmem wspólnej realizacji projektów, został przewidziany w art. 6 protokołu. Mechanizm ten umożliwia prowadzenie przez strony z Za-

łącznika I Konwencji wspólnych projektów mających na celu redukcję gazów cieplarnianych lub zwiększenie pochłaniania emisji. Projekty te mają zapewnić dodatkową redukcję emisji gazów cieplarnianych lub zwiększyć absorpcję przez pochłaniacze, przy czym punktem odniesienia jest hipotetyczny poziom emisji występujący w przypadku niepodjęcia jakichkolwiek działań. Transakcje dokonywane w ramach JI powinny być realizowane pomiędzy stronami protokołu. Pomimo tego dopuszczalny jest udział w tych projektach podmiotów sektora prywatnego, czy też instytucji międzynarodowych, np. Banku Światowego, które mogą wspierać finansowo i organizacyjnie realizację takich projektów. Wszystkie one mogą realizować cele JI poprzez zaangażowanie jak największej liczby podmiotów prywatnych w proces wdrażania projektów. Mechanizm JI określany jest jako inwestowanie międzynarodowe, a mechanizm handlu emisjami jako handel międzynarodowy. Obrót prawami do emisji ma charakter międzynarodowy i uczestniczą w nim tylko rządy.

Mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism* – CDM) reguluje art. 12 protokołu z Kioto. Uważany on jest za bardzo innowacyjny instrument, ponieważ ma służyć rozwojowi współpracy między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Cel CDM jest nastawiony na wspieranie osiągnięcia trwałego rozwoju w państwach rozwijających się, zwłaszcza przez podmioty sektora prywatnego. W ramach tego instrumentu akceptowane są projekty, które obejmują wdrożenie elektrowni wodnych i innych odnawialnych źródeł energii, wychwytywanie lub usuwanie gazów cieplarnianych, katalityczne spalanie metanu. Przyczyniają się one do transferu technologii do krajów rozwijających się. CDM umożliwia zatem państwu uprzemysłowionemu, poprzez inwestowanie w państwach rozwijających się, wykonanie znacznej części ich zobowiązań wynikających z protokołu z Kioto. CDM przynosi realne korzyści, nie powodując szkód w środowisku⁶.

Handel emisjami gazów cieplarnianych został przewidziany w art. 17 protokołu z Kioto, a jego szczegóły zostały doprecyzowane w porozumieniu z Marakeszu. Handel ten może być prowadzony między stronami z Załącznika I do Konwencji. Mechanizm handlu emisjami umożliwia transfer – nabywanie i zbywanie jednostek uprawnień do emisji gazów cieplarnianych pomiędzy stronami z tego załącznika, tak aby ogólna przyznana im liczba jednostek pozostała bez zmian. Jednostki emisji gazów cieplarnianych przyznane bezpłatnie państwom stronom – AAUs, stają się przedmiotem obrotu na rynku międzynarodowym, przy czym handel ten powinien mieć charakter uzupełniający w stosunku do działań krajowych mających na celu wypełnianie zobowiązań ilościowych państw–stron do ograniczenia i redukcji emisji.

⁶ A. Gubrynowicz, *Clean development mechanism: The mechanism we'll never see?*, [w:] *Status of Foreigners and Global Problems of Immigration. Legal Problems of Environmental Protection*, red. T. Kozłuka, Warszawa 2001, s. 135 i n.

Każda ze stron wymienionych w Załączniku I może zdecydować o wprowadzeniu krajowych lub regionalnych systemów handlu emisjami, zgodnie z którymi podmioty prawne, takie jak zakłady przemysłowe lub elektrownie, które funkcjonują w sektorze podlegającym kontroli emisji, mogą prowadzić handel pozwoleniami na emisje⁷. Z punktu widzenia rachunkowości uprawnienie do emisji stało się składnikiem majątku przedsiębiorstwa. Uprawnienie to przejawia się w majątkowych wartościach bezwzględnych, a jego wartość rynkowa zmienia się w czasie i może przyczynić się do zwiększenia wartości tego przedsiębiorstwa.

Poprzez możliwość handlu uprawnieniami do emisji przedsiębiorstwo może regulować nie tylko wielkość emisji zanieczyszczeń, ale także liczbę posiadanych przez niego uprawnień, która przekłada się wprost na wielkość produkcji. Uprawnienie do emisji na gruncie prawa krajowego państw–stron protokołu występuje jako instytucja bardziej cywilistyczna niż administracyjna. Uprawnienie to jest prawem majątkowym zbywalnym, stanowi przedmiot obrotu pomiędzy prowadzącymi instalacje w prawie polskim, pomiędzy osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej w prawie Unii Europejskiej⁸.

Już teraz obciążenia przedsiębiorstw w ramach unijnego handlu emisjami (EU ETS) stanowią ogromne wyzwanie. Kształt tego systemu powinien uwzględniać w dużym stopniu specyfikę poszczególnych państw członkowskich, w tym przede wszystkim ich gospodarkę energetyczno-paliwową oraz wewnętrzne uwarunkowania ekonomiczne i zasoby surowców. Unia ma ambicje być liderem w ochronie klimatu poprzez rozwój technologii niskoemisyjnych oraz odnawialnych źródeł energii. Ambicje te powinny uwzględniać dotychczasową redukcję emisji gazów cieplarnianych przez poszczególne państwa i zapewnienie ich bezpieczeństwa energetycznego. Przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie należy przeprowadzić analizę skutków społeczno-gospodarczych tych obciążeń, a także ich wpływ na bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich UE.

Polska posiada osiągnięcia w zakresie redukcji gazów cieplarnianych. W ramach protokołu z Kioto zobowiązaliśmy się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 6% do 2012 r. w stosunku do 1988 r. Tymczasem osiągnęliśmy redukcję rzędu 32%, do czego przyczyniła się kosztowna transformacja gospodarcza. Przy okazji warto nadmienić, że Prezydent RP Andrzej Duda 28 października 2015 r. zawetował ustawę z dnia 11 września 2015 r. o ratyfikacji poprawki dauszańskiej do protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto 11 grudnia 1997 r., przyjętej w Ad-Dausze 8 grudnia 2012 r., która nakłada na Polskę prawnie wiążące zobowiązania w zakresie emisji gazów cieplarnianych. Związanie RP umową między-

⁷ W Polsce aktem prawnym, który reguluje te kwestie jest ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z dnia 25 sierpnia 2015 r., poz. 1223).

⁸ D. Trzcńska, K. Biernat, *Charakter prawny instytucji uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych*, *Ochrona Środowiska. „Prawo i Polityka”* 2008, nr 2, s. 10.

narodową, która poprzez nakładane zobowiązania wpływa na funkcjonowanie gospodarki i wiąże się z kosztami społecznymi powinno być poprzedzone szczegółową analizą skutków prawnych i ekonomicznych, w tym w ramach postępowania ustawodawczego poprzedzającego podjęcie decyzji przez Sejm w sprawie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. W opinii Prezydenta RP w trakcie prac ustawodawczych skutki te nie zostały dostatecznie wyjaśnione. Trudno nie podzielić zasadności tej opinii.

5. Konferencja stron konwencji klimatycznej COP-21 w Paryżu w 2015 r.

12 grudnia 2015 r. w Paryżu, podczas Konferencji Stron Ramowej konwencji klimatycznej Narodów Zjednoczonych-COP-21, 195 państw przyjęło projekt porozumienia klimatycznego, które być może w przyszłości zastąpi protokół z Kioto, ponieważ znacznie ono obowiązywać od 2020 r. Głównym celem tego porozumienia jest zatrzymanie do końca XXI w. wzrostu globalnego ocieplenia do 2 stopni Celsjusza.

Jedno z ustaleń konferencji COP-21 dotyczy równoważenia emisji CO₂ w drodze wzrostu zalesienia. Ten zapis został wprowadzony do porozumienia na wniosek polskiej delegacji. Polska dąży do tego, aby ustalenia te zostały również włączone do unijnej polityki klimatyczno-energetycznej po 2020 r. Należy pamiętać o tym, że kraje UE obowiązują także jej wewnętrzne regulacje klimatyczne. W UE obecnie realizuje się pakiet klimatyczno-energetyczny. Zakłada on do 2020 r.: redukcję emisji CO₂ o 20 %, wzrost udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych do 20% oraz zwiększenie efektywności energetycznej również o 20%⁹.

Sukcesem konferencji w Paryżu w 2015 r. jest sam fakt przyjęcia dokumentu, który jako prawnie wiążący ma szanse być ratyfikowany przez większość państw, w tym największych emitentów gazów cieplarnianych. Uważa się, że porozumienie paryskie jest wyrazem wszystkich słabości negocjacji klimatycznych, gdyż żadne państwo nie chciało przyjąć na siebie wiążących celów emisyjnych, jak i prawa międzynarodowego na poziomie ogólnym. Aby dokument był akceptowany dla większości państw, musi zawierać treści uniwersalne, bez zbędnych imponderabilii i szczegółów technicznych. Treść porozumienia zawarta zostanie w formie umowy międzynarodowej. Poszczególne państwa, zgodnie z ich wewnętrznymi porządkami prawnymi, będą przyjmować tekst tej umowy od kwietnia 2016 r. Nowa umowa klimatyczna ONZ zostanie przyjęta po ratyfikowaniu jej przez 2/3 członków ONZ i wówczas będzie miała charakter wiążący dla członków tej organizacji.

⁹ *Unijny pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*. Wydawnictwo Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008. W 2016 r. na forum UE kontynuowano dyskusję na temat nowego pakietu klimatycznego na lata 2020–2030. Wstępnie zakłada się redukcję emisji CO₂ do 40% do 2030 r.

Porozumienie paryskie podpisało 195 państw i można je różnie oceniać. Jednak niewątpliwie osiągnięto konsensus co do woli ograniczenia zmian klimatu. Państwa podzieliły argumenty, że muszą one podjąć działania w tym kierunku, gdyż grożą nam nieodwracalne zmiany, takie jak znikanie małych państw położonych na wyspach, unicestwienie raf koralowych i stopienie lodowca na Grenlandii. Porozumienie paryskie przejdzie do historii jako „czarny dzień” dla węgla, ropy i gazu przez akceptację polityki stopniowej rezygnacji z węgla i z innych paliw kopalnych. Proces ten jest w toku na całym świecie, a polska gospodarka również jemu podlega. Inwestorzy, planiści i ekonomiści otrzymali wyraźną wskazówkę inwestowania w odnawialne źródła energii oraz sygnał, że należy opracowywać plany awaryjne dla pracowników zatrudnionych w elektrowniach i w górnictwie. Wynika z tego poważne zadanie dla administracji gospodarczej i partnerów społecznych, aby likwidacja elektrowni węglowych uwzględniała skutki społeczne dla pracowników. Jest to zadanie z średnioterminową perspektywą jego realizacji.

Słabą stroną porozumienia paryskiego jest brak przyjęcia konkretnych instrumentów, aby zrealizować te ambitne zadania w walce ze zmianami klimatu. Przyjęto zasadę dobrowolności w realizacji zobowiązań redukcyjnych, bez sankcji, a w oparciu o autokontrolę.

6. Cele i zobowiązania stron wynikające z porozumienia paryskiego

Celem długoterminowym porozumienia paryskiego¹⁰ jest zobowiązanie stron m.in. do podjęcia działań mających na celu zatrzymanie wzrostu temperatury na poziomie poniżej 2 stopnie Celsjusza w porównaniu do epoki przedindustrialnej i służących realizacji wysiłków w celu ograniczenia ocieplenia do 1,5%. Strony mają dążyć do osiągnięcia szczytu emisji gazów cieplarnianych tak szybko jak to możliwe i do podjęcia szybkich redukcji, tak aby zgodnie z najnowszymi zdobyczami nauki osiągnąć równowagę między antropogenicznymi emisjami ze źródeł i usuwaniem gazów cieplarnianych przez pochłaniacze gazów cieplarnianych w drugiej połowie wieku.

W porozumieniu nie zawarto zobowiązań ilościowych poszczególnych państw w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie zawiera zobowiązanie do określonego modelu działania oraz zobowiązanie do weryfikacji co 5 lat udziału-wkładu państwa strony konwencji w walkę ze zmianami klimatu pod kątem skuteczności podejmowanych działań. Chodzi tu o działania zgłoszone w ramach tzw. kontrybucji narodowych (*Intended Nationaly Determined Contributions* – INDC).

Kraje zobowiązały się do przedkładania krajowych kontrybucji dotyczących redukcji i pochłaniania CO₂. W 2015 r. złożonych zostało 188 kontrybucji, w tym

¹⁰ Tekst porozumienia paryskiego: Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9.13.12.2015.

przez największe gospodarki światowe to jest. Unię Europejską, Stany Zjednoczone, Chiny, Brazylię, Indie, Arabię Saudyjską.

W przyjętym porozumieniu paryskim działania państw ujęto dwutorowo: jako działania zmierzające do redukcji emisji CO₂ oraz jako działania na rzecz jego pochłaniania. Do tych pierwszych działań należy wprowadzanie nowych technologii czy zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym. Działania dotyczące jego pochłaniania mogą odbywać się poprzez lasy czy glebę, co ma w konsekwencji przeciwdziałać skutkom światowych problemów takich jak: migracje, bezpieczeństwo żywnościowe, dostęp do dobrej wody i dobrego powietrza czy ochronę różnorodności biologicznej.

W porozumieniu paryskim nie występuje słowo *decarbonisation*, które powinno się tłumaczyć zgodnie z duchem konwencji klimatycznej, jako usuwanie CO₂, a nie usuwanie węgla, jak często jest to rozumiane w Polsce. W stanowisku Polski na COP 21 wskazano na konieczność włączenia wszystkich głównych stron Konwencji, emitatorów CO₂, do działań zmierzających do ograniczenia zmian klimatu z poszanowaniem ich specyfiki społeczno-gospodarczej, którą w przypadku Polski jest węgiel kamienny¹¹. Ten polski punkt widzenia może być zaaprobowany na forum międzynarodowym na płaszczyźnie funkcjonowania konwencji klimatycznej. Nadmienmy, że nie jest on zgodny z prawem unijnym i pakietem energetyczno-klimatycznym, gdzie wyraźnie mówi się o zamykaniu kopalń węgla kamiennego i ograniczaniu roli paliw kopalnych w walce ze zmianami klimatu.

Minister Środowiska prof. Jan Szyszko – szef polskiej delegacji na Konferencję COP 21 – uważa zasadę zrównoważonego rozwoju jako podstawową zasadę porozumienia paryskiego oraz wskazuje na konieczność holistycznego podejścia do analizy obiegu CO₂ w przyrodzie z punktu widzenia trzech konwencji przyjętych na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. (konwencja klimatyczna, konwencja o ochronie różnorodności biologicznej, konwencja o pustynnieniu). Nade wszystko kładzie on nacisk na zwiększenie roli lasów w pochłanianiu CO₂.

W porozumieniu paryskim proponuje się zniesienie dotychczasowego stanu przewidującego obowiązki jedynie dla grupy państw rozwiniętych, uznając, że wszystkie kraje powinny podejmować działania na rzecz ochrony klimatu. Jest to przejaw uniwersalnego, globalnego podejścia, które jest nie tylko bardziej skuteczne dla środowiska, ale też wyrównuje szanse w obszarze konkurencyjności gospodarek.

Poszerzono bazę donatorów pomocy finansowej dla krajów rozwijających się i zachęcono strony konwencji klimatycznej, które do tej pory nie miały zobowiązań finansowych, aby udzielały takiej pomocy dobrowolnie. Tym samym nie zostały nałożone na Polskę żadne zobowiązania finansowe. Pomoc finansowa

¹¹ Stanowisko Polski na COP 21 i inne informacje na www.mos.gov.pl. Tamże opracowanie Komisji Europejskiej pt: „LIFE a łagodzenie zmian klimatu”. Działania na rzecz środowiska i klimatu, Warszawa 2016.

świadczona przez Polskę będzie miała jedynie dobrowolny charakter. Polska zadeklarowała na ten cel kwotę 8 mln zł (stan na grudzień 2015 r.).

Porozumienie paryskie wyznacza także cel adaptacji do zmian klimatu oraz wzmocnienie współpracy między państwami w celu radzenia sobie ze stratami i szkodami wynikającymi z niekorzystnych zmian klimatu. Wzmocniony został system raportowania, tak aby można było porównać działania wszystkich państw. Co 5 lat kraje będą dokonywały wspólnego przeglądu działań w kontekście ustalonych celów. Kwestie proceduralne w porozumieniu paryskim dotyczą podpisania tekstu nowej umowy klimatycznej, co nastąpiło 22 kwietnia 2016 r. w Nowym Jorku w siedzibie ONZ. Następnie będzie ona otwarta do podpisu przez kolejne 12 miesięcy do 21 kwietnia 2017 r. Państwa, które podpiszą to porozumienie w tym okresie będą jego sygnatariuszami, a te które nie zdążą tego uczynić będą mogły przystąpić do niego potem w każdym innym czasie. Następnym etapem będzie ratyfikacja. Polska będzie podejmowała decyzję samodzielnie i suwerennie jako państwo, a także będzie uczestniczyła w procesie wspólnej ratyfikacji tej umowy przez Unię Europejską.

Porozumienie wejdzie w życie wtedy, gdy ratyfikuje go co najmniej 55 państw-stron konwencji klimatycznej, które odpowiadają za 55% światowych emisji. Przewiduje się, że porozumienie powinno wejść w życie najpóźniej z końcem 2020 r., kiedy zaczną obowiązywać przedłożone przez strony cele redukcji emisji. Do tego też czasu pracować będzie specjalne ciało-grupa *ad hoc* do spraw porozumienia paryskiego, która opracuje szczegóły implementacji tego porozumienia do tekstu nowej umowy międzynarodowej.

Janina Ciechanowicz-McLean

LEGAL PROBLEMS OF INTERNATIONAL AGREEMENTS IN THE FIELD OF CLIMATE PROTECTION

In 1992 during the „Earth Summit” Framework Convention on Climate Change in Rio de Janeiro, known as the Climate Convention, the first international treaty entirely devoted to climate protection against changes on Earth was signed. Its aim was to achieve the stabilization of anthropogenic greenhouse gases in the atmosphere and the adaptation to climate change. For that purpose, the common but differentiated responsibilities of states for problems associated with climate have changed as well as several procedural rules in this regard have been introduced in order to protect the environment for the benefit of present and future generations. The Kyoto Protocol of 1997, which was executive in its nature to the Climate Convention, strengthened the role of law in combating climate changes by introducing economic mechanisms, such as the right to greenhouse gas emissions trading. At the conference in Paris in 2015, the Parties of the Climate Convention COP-21 adopted a draft of the Climate Agreement signed by 195 countries, which shall

replace the Kyoto Protocol in 2020. Its main aim is to limit the increase of global warming to 2 Celsius degrees by the end of the twenty-first century by, inter alia, national contributions concerning the reduction and absorption of CO₂. Poland participated in the COP-21 and worked actively in favor of the absorption of CO₂ by forests.