IOŚ-PIB
Instytut Ochrony Środowiska
Państwowy Instytut Badawczy

MIĘDZYNARODOWE NEGOCJACJE W RAMACH KONWENCJI KLIMATYCZNEJ

Krajowy Ośrodek Bilansowania
i Zarządzania Emisjami
Instytut Ochrony Środowiska
Państwowy Instytut Badawczy

MIĘDZYNARODOWE NEGOCJACJE
W RAMACH
KONWENCJI KLIMATYCZNEJ

MONOGRAFIA

Redakcja naukowa:
Anna Serzysko, Agnieszka Gałan, Izabela Zborowska

Warszawa 2024

Praca zbiorowa pod redakcją naukową Anny Serzysko, Agnieszki Gałan, Izabeli Zborowskiej

Autorzy:
Anna Serzysko
Agnieszka Gałan
Izabela Zborowska
Dr Marzena Chodor
Piotr Dombrowicki
Jolanta Wilomska
Marcin Żaczek
Maciej Werkowski
Aneta Tylka
Monika Sekuła
Paweł Mzyk

Afiliacja autorów: KOBiZE, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
Kontakt do autora: anna.serzysko@kobize.pl

Recenzja naukowa: dr hab. Zbigniew Karaczun, prof. SGGW

Wydawca:
Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 02-170 Warszawa, ul. Słowicza 32
tel. 22 37 50 558; www.ios.edu.pl; e-mail: wydawnictwa@ios.edu.pl

ISBN 978-83-966110-5-5
Wydanie I.

Publikacja dostępna na licencji: CC BY

© Copyright by Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2024

Projekt graficzny, skład, korekta: SmartDTP

Sfinansowano ze środków
NARODOWEGO FUNDUSZU
OCHRONY ŚRODOWISKA
i GOSPODARKI WODNEJ

Niniejszy materiał został sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Za jego treść odpowiada wyłącznie Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

O Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym

W związku z zapleczem eksperckim jakim dysponuje Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB), jest on instytucją od wielu lat wspomagającą prace Ministerstwa Klimatu i Środowiska na forum Konwencji klimatycznej oraz realizację zobowiązań Polski, jakie z niej wynikają. Od początku tworzenia Konwencji klimatycznej eksperci Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) stanowią silne, merytoryczne wsparcie dla prac dotyczących negocjacji klimatycznych na forach międzynarodowych, w tym w ONZ. Wsparcie to najczęściej jest udzielane w obszarach tematycznych pokrywających się z ustawowymi zadaniami IOŚ-PIB i KOBiZE, do których należą m.in. monitorowanie, raportowanie i weryfikacja tworzenia i funkcjonowania różnych rozwiązań rynkowych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, działań mitygacyjnych czy adaptacji do zmian klimatu. Zaangażowanie pracowników Krajowego ośrodka dotyczy zarówno analizy i opiniowania dokumentów związanych z funkcjonowaniem Konwencji klimatycznej, jak i bezpośredniego udziału w pracach ciał wchodzących w skład Konwencji, innych ciał międzynarodowych (np. OECD) oraz wewnętrznych struktur UE, realizujących zadania na rzecz Konwencji, takich jak grupy eksperckie, warsztaty eksperckie itp. Jednocześnie zaangażowanie pracowników Krajowego ośrodka w ww. prace pozwoliło na zapewnienie rzetelnego wsparcia Ministerstwa Klimatu i Środowiska w kształtowaniu krajowej polityki energetyczno-klimatycznej.

Spis treści

Spis tabel i rysunków 7

Spis skrótów 9

Słowo wstępne 14

Wprowadzenie 16

1 Historia międzynarodowych negocjacji klimatycznych 18
1.1. Powstanie Konwencji klimatycznej 19
1.2. Protokół z Kioto jako wzmocnienie zapisów Konwencji klimatycznej 24
1.3. Prace nad nowym porozumieniem klimatycznym 25
1.4. Przyjęcie Porozumienia paryskiego i jego implementacja 29

2 Główne filary międzynarodowych negocjacji klimatycznych 32
2.1. Konwencja klimatyczna – główne założenia i cele 33
2.2. Protokół z Kioto 38
2.3. Porozumienie paryskie 41

3 Naukowe podstawy międzynarodowych negocjacji klimatycznych 47

4 Struktura i organizacja prac UNFCCC 52
4.1. Struktura prac UNFCCC 53
4.2. Organizacja prac UNFCCC 59
4.3. Organizacja prac UNFCCC w trakcie sesji negocjacyjnych 60
4.4. Prezydencja Konferencji Stron Konwencji klimatycznej 63
4.5. Udział aktorów pozarządowych w procesie UNFCCC 66
4.6. Procedury prac UNFCCC 67
4.7. Rodzaje decyzji i dokumentów przyjmowanych w ramach UNFCCC 68
4.8. Grupy Państw w ramach Konwencji 71
4.9. Inne fora międzynarodowej współpracy w zakresie zmian klimatu 76

5 Polska w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych UNFCCC 80
5.1. Polska w roli Prezydencji Konferencji klimatycznej 81
5.2. Prezydencja Polski w Radzie UE (2011 r.) w kontekście negocjacji klimatycznych ... 85
5.3. Zaangażowanie polskich ekspertów w międzynarodowe negocjacje klimatyczne .. 85

6 Wybrane obszary tematyczne negocjacji UNFCCC 87
6.1. Łagodzenie zmian klimatu (mitygacja) 88
6.2. Przykłady działań w zakresie łagodzenia zmian klimatu (mitygacji) 92

7 Krajowe wkłady do Porozumienia paryskiego (NDCs) 99
7.1. NDC UE 108

8 Globalny przegląd Porozumienia paryskiego 112

9 Transparencja i system rozrachunkowy 117

10 Mechanizmy 123
10.1. Mechanizmy Protokołu z Kioto 124
10.2. Mechanizmy rynkowe w Porozumieniu paryskim 126

11 Adaptacja do zmian klimatu 130

12 Szkody i straty wynikające z niekorzystnych skutków zmian klimatu 133

13 Finansowanie klimatyczne 136

14 Transfer technologii 143

15 Budowanie potencjału 148

16 Sprawiedliwa transformacja 152

Spis tabel i rysunków

Tabela 1. Zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach Protokołu z Kioto 39
Tabela 2. Prezydencje COP od 2023 roku 64
Rysunek 1. Historia prac w ramach Konwencji klimatycznej 21
Rysunek 2. Historyczne i obecne udziały państw i regionów w światowych emisjach 22
Rysunek 3. Konwencja klimatyczna i jej filary 23
Rysunek 4. Kluczowe elementy Porozumienia kopenhaskiego 27
Rysunek 5. Podział państw w ramach Konwencji klimatycznej i ich zobowiązania 34
Rysunek 6. Struktura i zakres Konwencji klimatycznej 37
Rysunek 7. Dodatkowe zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto 40
Rysunek 8. Podstawowe cele Porozumienia paryskiego 42
Rysunek 9. Porównanie Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego 43
Rysunek 10. Główne założenia Porozumienia paryskiego 44
Rysunek 11. Struktura Porozumienia paryskiego 46
Rysunek 12. Główne wnioski płynące z 6. Raportu oceniającego IPCC 50
Rysunek 13. Schemat organizacji instytucjonalnej w ramach Konwencji klimatycznej 53
Rysunek 14. Wybrane organy i instytucje funkcjonujące w ramach Konwencji klimatycznej 56
Rysunek 15. Schemat prac podczas sesji negocjacyjnych UNFCCC 61
Rysunek 16. Grupy regionalne ONZ 64
Rysunek 17. Procesy międzynarodowe uzupełniające prace UNFCCC 77
Rysunek 18. Polska w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych UNFCCC 82
Rysunek 19. Prezydencje Polski w Konwencji klimatycznej 83
Rysunek 20. Etapy operacjonalizacji długoterminowego celu temperaturowego ramach Konwencji klimatycznej 91
Rysunek 21. Wybrane działania w zakresie mitygacji dyskutowane w ramach Konwencji klimatycznej 93
Rysunek 22. Podstawowe cechy krajowo uwarunkowanych wkładów państw do Porozumienia paryskiego 101
Rysunek 23. Mechanizm podnoszenia ambicji w ramach Porozumienia paryskiego 102
Rysunek 24. Zakres krajowych wkładów do Porozumienia paryskiego 104
Rysunek 25. Wytyczne dotyczące informacji zapewniających jasność, przejrzystość i zrozumienie NDCs 105
Rysunek 26. Główne rodzaje celów mitygacyjnych przedstawionych w NDCs 107
Rysunek 27. NDC Unii Europejskiej 110
Rysunek 28. Powiązanie procesy globalnego przeglądu z przygotowaniem wkładów do Porozumienia paryskiego i ich przeglądu 114
Rysunek 29. Etapy pierwszego globalnego przeglądu w ramach Porozumienia paryskiego 115

Rysunek 30. Wybrane wyniki pierwszego globalnego przeglądu w ramach Porozumienia paryskiego 116
Rysunek 31. Raportowanie w ramach systemu MRV w UNFCCC 118
Rysunek 32. Przykładowy harmonogram w ramach dotychczasowego systemu raportowania w ramach Konwencji klimatycznej 119
Rysunek 33. Porównanie wymagań w zakresie raportowania w dotychczasowych i nowych ramach przejrzystości UNFCCC 121
Rysunek 34. Mechanizmy Protokołu z Kioto 125
Rysunek 35. Mechanizmy Porozumienia paryskiego 127
Rysunek 36. Globalny cel adaptacji do zmian klimatu w kontekście działań mitygacyjnych i celu temperaturowego Porozumienia paryskiego 131
Rysunek 37. Instrumenty finansowania klimatycznego w ramach Konwencji klimatycznej 138
Rysunek 38. Schemat Mechanizmu Technologicznego funkcjonującego w ramach Konwencji klimatycznej 145

Spis skrótów

AAU	jednostki przyznanej emisji (ang. *Assigned Amount Unit*)
ABU	Grupa negocjacyjna Argentyny, Brazylii i Urugwaju
AC	Komitet Adaptacyjny (ang. *Adaptation Committee*)
Adcom	komunikat w sprawie adaptacji (ang. *Adaptation Communication*)
ADP	Grupa Robocza ds. Platformy z Durbanu (ang. *The Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*)
AF	Fundusz Adaptacyjny (ang. *Adaptation Fund*)
AFB	Zarząd Funduszu Adaptacyjnego (ang. *Adaptation Fund Board*)
AFOLU	Rolnictwo, leśnictwo i inne wykorzystanie ziemi (ang. *Agriculture, Forestry and Other Land Use*)
AGN	Afrykańska Grupa Negocjatorów (ang. *African Group of Negotiators*)
AILAC	Niezależny sojusz Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ang. *Alliance of Independent Latin America Countries*)
ALBA	Boliwariański Sojusz na rzecz Ludów Naszej Ameryki (hiszp. *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*)
AOSIS	Sojusz Małych Państw Wyspiarskich (ang. *Alliance of Small Island States*)
APA	Grupa Robocza ad hoc ds. Porozumienia paryskiego (ang. *Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement*)
AR IPCC	raport oceniający Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (ang. *Assessment Report*)
Art. 6.4 SB	Ciało Nadzorujące mechanizm z art. 6.4 Porozumienia paryskiego (ang. *Article 6.4 Supervisory Body*)
BAP	Plan działań Bali (ang. *Bali Action Plan*)
BASIC	Grupa negocjacyjna Brazylii, Chin, Indii i Republiki Południowej Afryki
BAT	najlepsze dostępne technologie (ang. *Best Available Technology*)
BAU	scenariusz bazowy (ang. *Business As Usual*)
BR	raport dwuletni (ang. *Biennial Report*)
BTR	dwuletni raport przejrzystości (ang. *Biennial Transparency Report*)
BUR	dwuletnie raporty aktualizujące (ang. *Biennial Update Report*)
CARP	centralna platforma rozliczania i raportowania (ang. *Centralized Accounting and Reporting Platform*)

CBAM	unijny mechanizm dotyczący importu do Unii Europejskiej określonych towarów – mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (ang. *Carbon Border Adjustment Mechanism*)
CBDR&RC	wspólne, lecz zróżnicowane odpowiedzialności i możliwości (ang. *Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities*)
CC	Komitet ds. Zgodności Protokołu z Kioto (ang. *Compliance Committee*)
CCXG	Grupa ekspercka ds. zmian klimatu (ang. *Climate Change Expert Group*)
CDM	mechanizm czystego rozwoju w ramach Protokołu z Kioto (ang. *Clean Development Mechanism*)
CDM EB	Rada Zarządzająca Mechanizmem Czystego Rozwoju (ang. *Executive Board of the Clean Development Mechanism*)
CER	jednostka poświadczonej redukcji emisji dla projektów CDM (ang. *Certified Emission Reduction)*
CGE	Konsultacyjna Grupa Ekspertów (ang. *Consultative Group of Experts*)
CMA	Konferencja Stron służąca jako spotkanie Stron Porozumienia paryskiego (ang. *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*)
CMP	Konferencja Stron służąca jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto (ang. *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*)
COP	Konferencja Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych ws. zmian klimatu (ang. *Conference of the Parties*)
COREPER	Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów państw członkowskich przy UE (ang. *Committee of Permanent Representatives*)
CRPs	dokumenty konferencyjne (ang. *Conference Room Papers*)
CTCN	Centrum i Sieć Technologii Klimatycznych (ang. *Climate Technology Centre and Network*)
EEG	Państwa Wschodnioeuropejskie (ang. *Eastern European States*)
EGTT	Grupa ekspertów ds. transferu technologii (ang. *Expert Group on Technology Transfer*)
EIG	Grupa Integralności Środowiskowej (ang. *Environmental Integrity Group*)
EITs	gospodarki w okresie przejściowym (ang. *Economies In Transition*)
ERU	jednostka redukcji emisji dla projektów JI (ang. *Emission Reduction Unit*)
ETF	wzmocniony system przejrzystości (ang. *Enhanced Transparency Framework*)
EU ETS	Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ang. *EU Emissions Trading System*)
GC	gazy cieplarniane
GCF	Zielony Fundusz Klimatyczny (ang. *Green Climate Fund*)
GEF	Fundusz na rzecz Globalnego Środowiska (ang. *Global Environmental Facility*)
GGA	globalny cel w zakresie adaptacji do zmian klimatu (ang. *Global Adaptation Goal*)
GIS	system zielonych inwestycji (ang. *Green Investment Scheme*)

GRULAC	Państwa Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ang. *Latin American and the Caribbean States*)
GST	globalny przegląd w ramach Porozumienia paryskiego (ang. *Global Stocktake*)
HAC	Koalicja wysokiej ambicji (ang. *High Ambition Coalition*)
HCA	porozumienie gospodarza COP z Sekretariatem UNFCCC (ang. *Host Country Agreement*)
IAR	międzynarodowa ocena i przegląd raportów dwuletnich (ang. *International Assessment and Review*)
ICA	proces międzynarodowych konsultacji i analizy raportów z państw rozwijających się (ang. *International Consultation and Analysis*)
ICAO	Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. *International Civil Aviation Organisation*)
ICTU	informacje zapewniające jasność, przejrzystość i zrozumienie NDCs (ang. *Information to Facilitate Clarity, Transparency and Understanding of NDCs*)
IEA	Międzynarodowa Agencja Energii (ang. *International Energy Agency*)
IET	międzynarodowy handel emisjami (ang. *International Emission Trading*)
ILO	Międzynarodowa Organizacja Pracy (ang. *International Labour Organisation*)
IMO	Międzynarodowa Organizacja Morska (ang. *International Maritime Organisation*)
INDC	wstępny wkład do porozumienia klimatycznego określony na poziomie krajowym (ang. *Intended Nationally Determined Contribution*)
IOŚ-PIB	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
IPCC	Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (ang. *Intergovernmental Panel on Climate* Change)
IRENA	Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej (ang. *International Renewable Energy Agency*)
ITMO	międzynarodowy transfer wyników mitygacyjnych (ang. *Internationally Transferred Mitigation Outcomes*)
JI	projekty wspólnych wdrożeń w ramach Protokołu z Kioto (ang. *Joint Implementation*)
JISC	Komitet Nadzorujący Projekty Wspólnych Wdrożeń (ang. *Joint Implementation Supervisory Committee*)
JTWP	Programu prac dot. sprawiedliwej transformacji (ang. *Just Transition Work Programme*)
JWG	wspólna grupa robocza (ang. *Joint Working Group*)
KCI	Katowicki Komitet ekspertów ds. wpływu działań mitygacyjnych na kraje trzecie (ang. *Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures*)
KOBiZE	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami
L&D	straty i szkody (ang. *Loss And Damage*)
LDC	państwa najsłabiej rozwinięte (ang. *Least Developed Countries*)
LDCF	Fundusz Państw Najmniej Rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries Fund*)

LEG	Grupa Ekspertów Państw Najmniej Rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries Expert Group*)
LMDCs	podobnie myślące kraje rozwijające się (ang. *Like-Minded Developing Countries*)
LTDSs	długoterminowe strategie rozwoju (ang. *Long-Term Development Strategies*)
LULUCF	użytkowanie ziemi, zmiany w użytkowaniu ziemi i leśnictwo (ang. *Land Use, Land Use Change and Forestry*)
MEF	Forum największych gospodarek świata (ang. *Major Economies Forum on Climate and Energy*)
MoI	środki wsparcia (ang. *Means of Implementation*)
MPG	zasady, procedury i wytyczne (ang. *Modalities, Procedures And Guidelines*)
MRV	monitorowanie, raportowanie i weryfikacja (ang. *Measurement, Reporting And Verification*)
MWP	Program prac w zakresie mitygacji (ang. *Mitigation Work Programme*)
NAMAs	krajowe działania mitygacyjne (ang. *Nationally Appriopriate Mitigation Actions*)
NAP	krajowy plan adaptacyjny (ang. *National Adaptation Plan*)
NC	raport rządowy (ang. *National Communication*)
NCQG	nowy cel w zakresie finansowania klimatycznego (ang. *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*)
NDC	wkład do Porozumienia paryskiego określony na poziomie krajowym (ang. *Nationally Determined Contribution*)
NIR	krajowa inwentaryzacja emisji GC (ang. *National Inventory Report*)
non-ETS	sektory nieobjęte unijnym system handlu uprawnieniami do emisji EU ETS
NSA	podmioty pozarządowe (ang. *Non-State Actors*)
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organization for Economic Co-operation and Development*)
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPEC	Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (ang. *Organization of the Petroleum Exporting Countries*)
PAWP	wytyczne wykonawcze Porozumienia paryskiego (ang. *Paris Agreement Work Programme*)
PCCB	Komitet Paryski ds. Budowania Potencjału (ang. *The Paris Committee on Capacity-building*)
PCD	Dialog Petersberski (ang. *Petersberg Climate Dialogue*)
PP	Porozumienie paryskie
PzK	Protokół z Kioto
QELRO	ilościowe zobowiązania do ograniczania i redukcji emisji (ang. *Quantified Emission Limitation And Reduction Objectives*)
REDD	obniżanie emisji pochodzących z wylesiania i degradacji lasów (ang. *Reducing Emission From Deforestation And Forest Degradation*)

REDD+	ograniczenie emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów oraz rola ochrony, zrównoważonej gospodarki leśnej i zwiększania leśnych zasobów węgla (ang. *Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation and the Role of Conservation, Sustainable Management of Forests, and Enhancement of Forest Carbon Stocks*)
RM	wpływ skutków działań mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu na część krajów (ang. *Response Measures*)
RMU	jednostka pochłaniania (ang. *Removal Unit*)
SBI	Organ pomocniczy ds. wdrażania (ang. *Subsidiary Body for Implementation*)
SBSTA	Organ pomocniczy ds. naukowych i technologii (ang. *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*)
SCCF	Specjalny Fundusz Zmian Klimatu (ang. *Special Climate Change Fund*)
SCF	Komitet Stały ds. Finansów (ang. *Standing Comittee on Finance*)
SIDS	rozwijające się państwa wyspiarskie (ang. *Small Island Developing States*)
TAP	plan działań w zakresie technologii (ang. *Technology Action Plan*)
TEC	Komitet Wykonawczy ds. Technologii (ang. *Technology Executive Committee*)
TNA	ocena potrzeb technologicznych (ang. *Technology Needs Assessment*)
TP	dokumenty techniczne (ang. *Technical Papers*)
UE	Unia Europejska
UNCTAD	Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (ang. *United Nations Conference on Trade and Development)*
UNEP	Program ONZ ds. Środowiska (ang. *United Nations Environment Programme*)
UNFCC	Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (ang. *United Nations Framework Convention on Climate Change*)
WEOG	Państwa Europy Zachodniej i Inne (ang. *Western European and Other States*)
WIM	Warszawski Międzynarodowy Mechanizm ds. Strat i Szkód (ang. *Warsaw International Mechanism on Loss and Damage*)
WIM ExCom	Komitet Wykonawczy Międzynarodowego Mechanizmu ds. Strat i Szkód (ang. *Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*)
WMO	Światowa Organizacja Meteorologiczna (ang. *The World Meteorological Organization*)
WPIEI-cc	Grupa Robocza Rady Europejskiej ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska (ang. *Working Party on International Environment Issues*)

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

wśród wyzwań obecnych czasów, zarówno dla światowych gospodarek, jak i społeczeństw, jednym z najpoważniejszych są zmiany klimatu i ich skutki. Ubiegły rok ogłoszony został najcieplejszym w dotychczasowej historii pomiarów temperatur, a badania naukowe wskazują na konieczność wdrożenia zdecydowanych działań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w skali globalnej w celu uniknięcia negatywnych skutków wzrostu temperatur. Tym bardziej nie dziwi fakt, że międzynarodowe negocjacje klimatyczne i podejmowane w ich ramach decyzje, które będą mieć istotny wpływ na przyszłą światową politykę, budzą obecnie duże zainteresowanie.

Dlatego z satysfakcją prezentuję Państwu niniejszą publikację, stworzoną przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym. Choć Krajowy ośrodek powołany został przede wszystkim do wypełniania zobowiązań wynikających z unijnego prawodawstwa, a w szczególności wdrażania i administrowania unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS), ważnym aspektem naszej działalności jest także wsparcie merytoryczne w realizacji zobowiązań krajowych wynikających z Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC).

W tym roku mija dokładnie 30 lat od wejścia w życie Konwencji klimatycznej, która stanowi fundament światowej polityki klimatycznej, w tym ramy dla globalnych wysiłków redukcji emisji gazów cieplarnianych. Naszą publikacją chcemy przybliżyć proces rozwoju prac nad samą Konwencją, najważniejsze decyzje jakie w jej ramach podejmowano, jak i utworzenie nowego, międzynarodowego systemu polityki i prawa klimatycznego. Skupiliśmy się przede wszystkim na kwestiach rozwoju zobowiązań państw w redukcjach emisji gazów cieplarnianych i instrumentów prawa międzynarodowego, jak Protokół z Kioto czy przyjęte w 2015 roku Porozumienie paryskie. W kolejnych rozdziałach książki przedstawiliśmy mechanizmy funkcjonowania i podejmowania decyzji w ramach Konwencji klimatycznej, aby ostatecznie przedstawić podstawowe tematy i obszary, które obecnie znajdują się w centrum prac i zainteresowania negocjatorów UNFCCC oraz stanowią największe wyzwanie klimatyczne w obecnym świecie. Chciałbym podkreślić, że doświadczenie ekspertów Krajowego ośrodka i ich wieloletnie zaangażowanie w proces międzynarodowych negocjacji klimatycznych pozwoliło na stworzenie publikacji, która swoim zakresem prezentuje zagadnienia dotychczas nieobjęte w tak szerokim i dokładnym stopniu w krajowej literaturze naukowej. Uważam, że niniejsza publikacja stanowić będzie również istotne wsparcie merytoryczne w miesiącach poprzedzających nadchodzące wyzwanie dla polskiej administracji, jakim stanie się ponowne objęcie z początkiem 2025 roku przez Polskę Prezydencji w ramach Rady Unii Europejskiej. Będzie to też intensywny czas prac w ramach samej Konwencji

z uwagi na przygotowanie i przedstawianie nowych wkładów państw do Porozumienia paryskiego (tzw. NDCs), w ramach których zadeklarują oni swoje nowe, ambitniejsze działania, m.in. w zakresie klimatu i redukcji emisji gazów cieplarnianych na drodze do osiągnięcia stabilizacja wzrostu temperatury na świecie na poziomie 2,0°C i dążenie do 1,5°C.

W czasach pełnych wyzwań i trwającej już zielonej transformacji gospodarczej na świecie liczę, że publikacja ta wzbudzi państwa zainteresowanie i pozwoli na lepsze zrozumienie oraz zgłębienie wiedzy na temat kształtowania i celów międzynarodowej polityki klimatycznej.

Paweł Mzyk
Kierownik Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami
Zastępca Dyrektora w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym

Wprowadzenie

Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (ang. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) została przyjęta w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. i przedstawiona krajom do podpisu na Konferencji „Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro w czerwcu tego samego roku (dalej: Konwencja klimatyczna, Konwencja, UNFCCC)[1]. Uzgodnienie i podpisanie Konwencji w czerwcu 1992 r. dało formalny początek międzynarodowej współpracy dotyczącej przeciwdziałaniom zmianom klimatu i przyczyniło się do rozwoju dalszych porozumień w tym zakresie. Jej podstawowym celem jest ustabilizowanie emisji gazów cieplarnianych na poziomie, który ograniczałby negatywny wpływ człowieka na zmiany klimatu. Konwencja zakłada także międzynarodową współpracę w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, w szczególności ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych (GC) odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia. Konwencja zobowiązuje Strony do współpracy w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, adaptacji do zmian klimatu, badań naukowych i systematycznej obserwacji klimatu, rozpowszechniania technologii, praktyk i procesów redukujących antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych, raportowania emisji gazów cieplarnianych oraz udzielania pomocy finansowej państwom rozwijającym się w tym zakresie.

Od kiedy Konwencja klimatyczna weszła w życie w marcu 1994 r., ratyfikowało ją 197 państw i jedna organizacja międzynarodowa (Unia Europejska), dzięki czemu można przyjąć, że jej zakres i działania podejmowane w jej ramach są niemal globalne. Z biegiem lat i wraz z rozwojem prac w ramach Konwencji była ona uzupełniana. Pierwszym takim uzupełnieniem, które doprecyzowało postanowienie Konwencji, był Protokół z Kioto przyjęty w grudniu 1997 r.[2], a kolejnym Porozumienie paryskie[3], które przyjęto w grudniu 2015 r. i które stanowi obecnie filar międzynarodowych, globalnych działań na rzecz ochrony klimatu. W ostatniej dekadzie obserwowany jest istotny wzrost znaczenia kwestii zmian klimatu zarówno w międzynarodowej agendzie i działaniach podejmowanych w skali globalnej, jak i przez indywidualne państwa. Coraz więcej danych wskazuje, że państwa nie podążają ścieżką, która pozwoli na utrzymanie wzrostu temperatury na świecie zgodnej m.in. z celami Porozumienia paryskiego. Niemniej realizacja tych celów nadal pozostaje w zasięgu, wymaga to znacznie większych wysiłków niż te obecnie realizowane oraz planowane, a których realizacja deklarowana jest przez państwa w ramach ich

---

1 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238, link: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19960530238.

2 Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 nr 203 poz. 1684, link: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20052031684/O/D20051684.pdf.

3 Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r, Dz.U. 2017 poz. 36, link: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000036.

wkładu w realizację Porozumienia paryskiego. Jednocześnie liczne ośrodki naukowe informują, że rok 2023 okazał się najcieplejszym w dotychczasowej historii pomiarów temperatur, a globalne emisje gazów cieplarniach nadal rosną[4].

Niniejsza publikacja ma na celu przybliżenie czytelnikowi międzynarodowych prac i działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu, które opierają się na realizacji Konwencji klimatycznej stanowiącej główny filar międzynarodowej współpracy w tym zakresie. Intencją autorów jest przedstawienie historii prac nad Konwencją, jej organizacji, procesu decyzyjnego oraz kluczowych obszarów negocjacyjnych.

[4] *Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*, UNEP 2023 r., link: https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/43922.

1 Historia międzynarodowych negocjacji klimatycznych

1.1. Powstanie Konwencji klimatycznej

Zmiany klimatu i ich skutki są w obecnym świecie niepodważalnym elementem życia codziennego, a ich globalny zasięg jest coraz bardziej dotkliwy w swoich efektach i skutkach. Niemniej jednak kwestie zmian klimatu zaczęły pojawiać się w agendzie międzynarodowych dyskusji zaledwie niespełna 40 lat temu i dopiero w ostatnich latach temat ten urósł do jednego z najistotniejszych problemów współczesnego świata. Jedna z pierwszych dyskusji poświęconych klimatowi i jego zmianom, jaką podniesiono na forum międzynarodowym, odbyła się w październiku 1988 r., kiedy podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ, na wniosek Malty, rozpoznano zmiany klimatu jako „wspólny problem ludzkości”[5]. Jeszcze tego samego roku odbyło się pierwsze spotkanie Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (ang. *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), który powołano w celu dostarczania naukowych informacji na temat zmian klimatu oraz ich skutków politycznych i ekonomicznych[6]. Zostały one przedstawione przez IPCC dwa lata później[7], dając merytoryczne podstawy do pilnego rozpoczęcia międzynarodowych prac poświęconych zmianom klimatu i ich skutkom oraz podjęcia odpowiednich działań[8]. Ostatecznie podczas konferencji ONZ pt. „Środowisko i rozwój”, zwanej Szczytem Ziemi, w Rio de Janeiro w 1992 roku przyjęto Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencję klimatyczną, UNFCCC). Z obecnej perspektywy i po ponad 30 latach prac prowadzonych w jej ramach można uznać, że powstała ona szybko i przy ogólnym zrozumieniu Państw co do potrzeby jej powstania i ich chęci podjęcia działań. Choć obecne negocjacje i prace prowadzone w ramach Konwencji są skomplikowane i wielowątkowe, to uzgodnienie samej jej treści, mimo jej ogólnego charakteru, było problematyczne i budziło wiele kontrowersji politycznych.

Przyjęcie Konwencji klimatycznej dało początek międzynarodowej debacie dotyczącej zmian klimatu, która obecnie jest jedną z najistotniejszych dyskusji prowadzonych na arenie międzynarodowej. Podejmując analizę zapisów Konwencji, konieczne jest uwzględnienie historycznego kontekstu czasów w jakich powstawała. Dokument negocjowano, gdy podział na kraje rozwinięte i rozwijające się, choć nigdy precyzyjny, był znacznie mocniej zarysowany niż obecnie. Początek lat 90. XX wieku to koniec zimnej wojny i głębokie polityczne oraz ekonomiczne zmiany, jakie następowały w państwach wschodu Europy i byłego Związku Radzieckiego. Od tamtej pory światowa polityka i gospodarka diametralnie się zmieniły, a sytuacja gospodarcza wielu państw uległa rozwojowi w ostatnich trzech dekadach. Niektóre z państw, wtedy kategoryzowane jako ubogie i stojące dopiero u progu rozwoju gospodarczego, dziś należą do czołówki światowych gospodarek. Lata 90. to również moment większego skupienia międzynarodowej dyskusji wokół problemów środowiskowych. Momentem przełomowym dla stworzenia odpowiedniego międzynarodowego forum prac nad kwestiami środowiskowymi było odkrycie dziury ozonowej. Jej powstanie pokazało, jak niekontrolowane działania człowieka mogą wywierać negatywny

5 Rezolucja A/RES/43/53 „*Protection of global climate for present and future generations of mindkind*”, Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, 6 grudnia 1988 r.; link: https://digitallibrary.un.org/record/54234?v=pdf.

6 Strona oficjalna Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (ang. *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), link: https://www.ipcc.ch/about/.

7 *IPCC First Assessment Report*, FAR, 1990 r., link: https://www.ipcc.ch/report/ar1/syr/.

8 Rezolucja A/RES/45/212 „*Protection of global climate for present and future generations of mindkind*”, Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, 21 grudnia 1990 r. link: https://digitallibrary.un.org/record/54234?v=pdf.

wpływ na środowisko naturalne, a w konsekwencji również na bezpieczeństwo i zdrowie ludzi. W odpowiedzi podjęto światowe działania na rzecz likwidacji dziury ozonowej, które doprowadziły do przyjęcia w 1987 roku Protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową[9]. Prace nad tym protokołem poprzedzały prace nad Konwencją klimatyczną i były ważnym tłem, zarówno prawnym, jak i politycznym, dla jej powstania.

Konwencja klimatyczna weszła w życie dokładnie 30 lat temu i od tego czasu stanowi podstawowy instrument prawa międzynarodowego dedykowany przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Jej podstawowym celem jest ustabilizowanie emisji gazów cieplarnianych na poziomie, który ograniczałby negatywny wpływ człowieka na zmiany klimatu (**rys. 1**). Zakłada ona również międzynarodową współpracę w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, w szczególności ograniczania emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia. Wszystkie państwa przystępujące do Konwencji klimatycznej łączy wspólne zrozumienie i uznanie istnienia zagrożenia zmianami klimatycznymi oraz zgodę i gotowość na podjęcie odpowiednich wysiłków w celu ich zwalczania. Podstawowe założenia Konwencji zobowiązują jej Strony nie tylko do współpracy w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, ale również adaptacji do zmian klimatu, prowadzenia badań naukowych i systematycznej obserwacji klimatu, rozpowszechniania technologii, praktyk i procesów redukujących antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych, raportowania emisji gazów cieplarnianych oraz udzielania pomocy finansowej państwom rozwijającym się w tym zakresie.

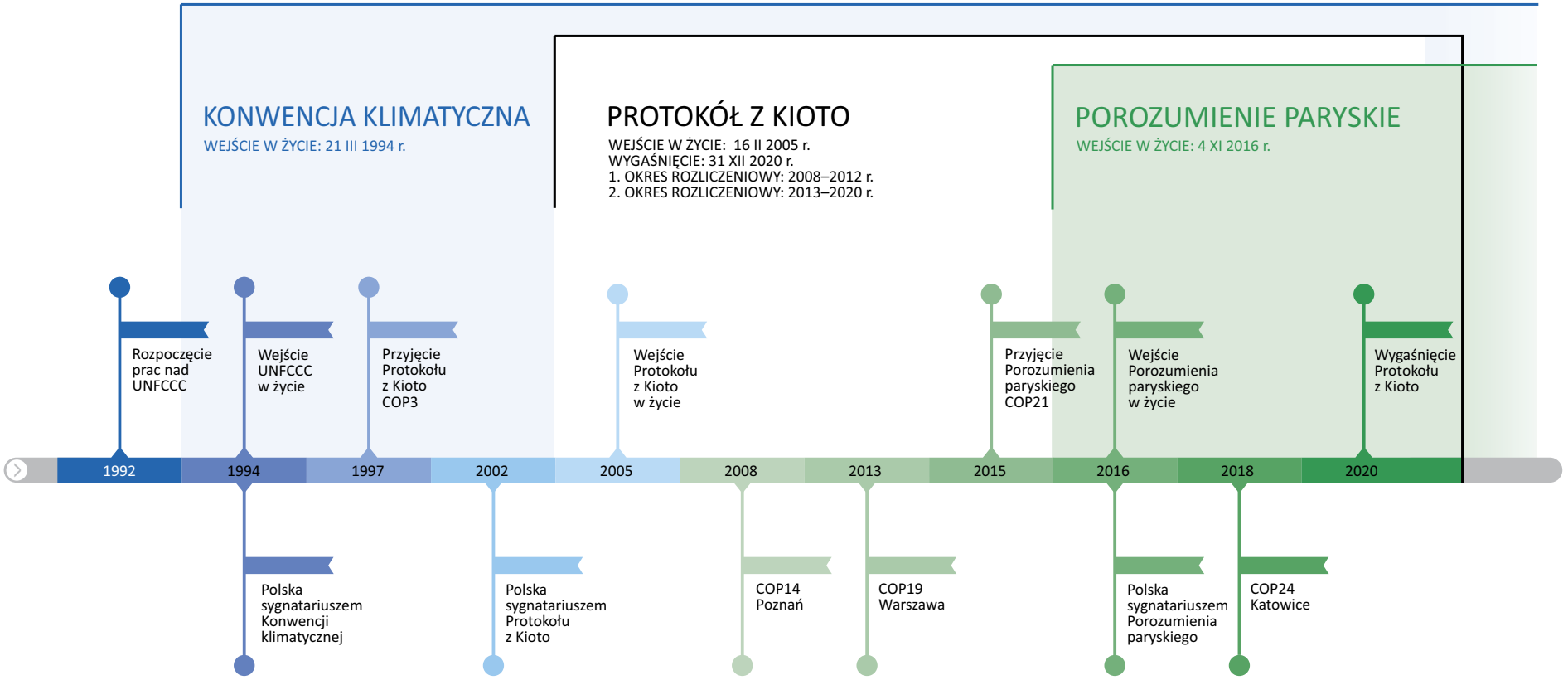
Z uwagi na globalny wymiar zmian klimatu i jego ocieplania kluczowym elementem wysiłków na rzecz ograniczania globalnych emisji gazów cieplarnianych jest solidarne, wspólne zaangażowanie się państw w realizację odpowiednich działań. Na świecie istnieje duża dysproporcja w poziomach emisji, liczonej na mieszkańca, między krajami i regionami, która jest silnie powiązana ze stopniem rozwoju i profilem gospodarczym poszczególnych państw. Kraje najbogatsze to w większości te, które historycznie wyemitowały najwięcej gazów cieplarnianych, rozwijając swoją gospodarkę. Natomiast państwa, które historycznie najmniej przyczyniły się do wzrostu globalnych emisji gazów cieplarnianych, to najczęściej kraje biedne, które jednocześnie są w największym stopniu dotknięte negatywnymi skutkami zmian klimatu.

Przy tworzeniu Konwencji klimatycznej przyjęto sztywny podział państw na dwie kategorie, na których oparto dalsze określenie ich działań i zobowiązań. Państwom najbardziej rozwiniętym przypisano największą, historyczną odpowiedzialność za wysoki poziom gazów cieplarnianych w atmosferze i ich listę umieszczono w załączniku do konwencji (są to tzw. kraje załącznika I, ang. *Annex I countries*)[10]. Wśród nich znalazły się państwa, które w 1992 roku należały do OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), w tym 15 krajów „starej Unii Europejskiej" (UE-15) oraz 14 państw w okresie transformacji (w tym Polska). Wśród nich wyodrębniono również grupę najbogatszych krajów rozwiniętych, którym przypisano dodatkowe zobowiązania w zakresie pomocy finansowej oraz transferu technologii. Państwa te wymienione zostały w Załączniku II do Konwencji (tzw. kraje Załącznika II, ang. *Annex II countries*)[11]. Wszystkie

[9] Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16 września 1987 r., Dz.U. 1992 nr 98 poz. 490, link: https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/text.

[10] Na liście państw rozwiniętych, ujętych w Załączniku I do Konwencji klimatycznej znalazły się państwa, które w 1992 roku były członkami OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), w tym ówczesne państwa członkowskie UE (15 krajów starej Unii, UE-15) oraz 14 państw w okresie transformacji gospodarczej (w tym Polska).

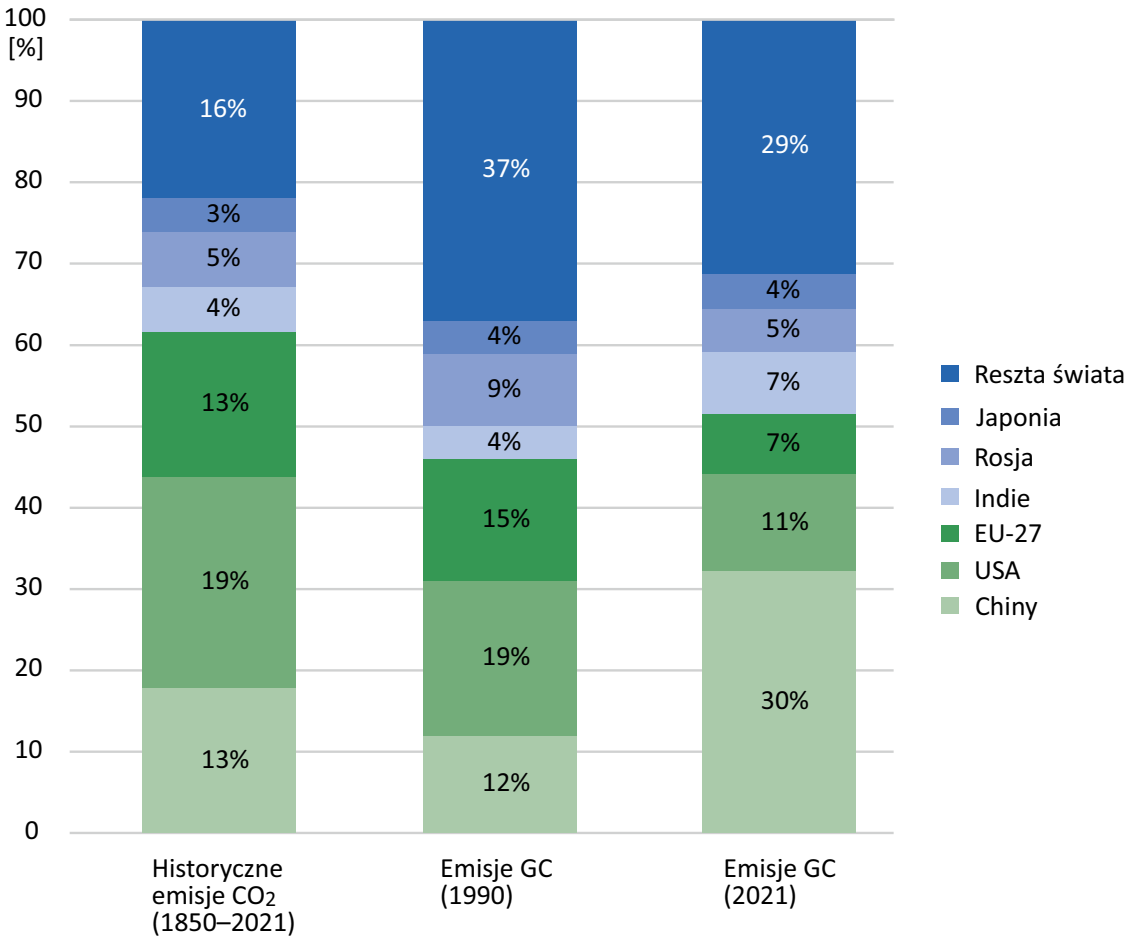
[11] Państwa wymienione w Załączniku II do Konwencji klimatycznej: Australia, Islandia, Japonia, Kanada, Nowa Zelandia, Norwegia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria i kraje UE-15.



Rysunek 1. Historia prac w ramach Konwencji klimatycznej (opracowanie własne KOBiZE)

pozostałe państwa, które nie zostały wyszczególnione w ww. załączniku (czyli państwa spoza Załącznika I, ang. *non-Annex I countries*) przyjęło się określać państwami rozwijającymi się (więcej: rozdział 2.1). Jest to grupa państw bardzo zróżnicowanych, posiadających różnorodne profile gospodarcze, uwarunkowania geograficzne (m.in. kraje wyspiarskie, wysokogórskie, pustynne, porośnięte lasami tropikalnymi) czy też na różnorodnym poziomie rozwoju gospodarczego oraz społecznego. W grupie tej warto wyodrębnić te państwa, które w czasach tworzenia Konwencji klimatycznej były krajami o niskim poziomie rozwoju, ale rozwój ich gospodarek przyspieszył gwałtownie w ostatnich trzech dekadach. Posiadają one obecnie silne gospodarki oraz istotną pozycję na międzynarodowej arenie polityczno-gospodarczej, ale co istotniejsze z punktu widzenia zmian klimatu – ich rozwojowi towarzyszył ogromny wzrost emisji gazów cieplarnianych i należą one obecnie do największych emitentów gazów cieplarnianych na świecie (m.in. Chiny, Indie, Brazylia) (**rys. 2**). Niemniej posiadając status państw rozwijających się (państwa spoza Załącznika I), nie były one zobowiązane do podjęcia konkretnych redukcji emisji w ramach Konwencji klimatycznej. Jednocześnie oczekiwały one zarówno dalszych, głębszych działań ze strony państw rozwiniętych (państw Załącznika I), jak i wsparcia finansowego od nich, przy braku działań z własnej strony, adekwatnych do rosnących wraz z rozwojem możliwości.

Przyjęta przy tworzeniu Konwencji klimatycznej kategoryzacja krajów wprowadziła na tyle sztywny podział działań i zobowiązań, jakie powinny podejmować poszczególne państwa, że przez wiele lat był on powodem niewystarczającej odpowiedzi na rosnące światowe emisje



Rysunek 2. Historyczne i obecne udziały państw i regionów w światowych emisjach (opracowanie KOBiZE na podstawie: *Emissions Database for Global Atmospheric Research*, EC/JRC, 2024 oraz *Emissions Gap Report 2023*, UNEP (2023))

gazów cieplarnianych i skutki zmian klimatu, jakie ze sobą niosły. I choć tworzone były kolejne instrumenty prawa narodowego (**rys. 3**), które miały ograniczyć emisje gazów cieplarnianych (jak chociażby Protokół z Kioto), to nadal opierały się one na działaniach po stronie państw rozwiniętych (państw Załącznika I Konwencji). Dopiero przyjęte w 2015 roku Porozumienie paryskie pozwoliło na odejście od tego sztywnego podziału i dało możliwość sformułowania prawdziwie globalnej odpowiedzi oraz wdrożenia działań wszystkich państw w odpowiedzi na zmiany klimatu.

Więcej informacji nt. zobowiązań państw wynikających z Konwencji klimatycznej w **rozdziale 2.1.**

Za zmianą w międzynarodowej polityce klimatycznej niewątpliwie stoi rozwój wiedzy naukowej nt. zmienności klimatu i rosnąca świadomość wpływu działalności człowieka na pogłębianie globalnego ocieplenia. Choć pierwsze publikacje IPCC w latach 90. XX w. były alarmujące, to ówczesne przewidywania naukowców były dość ostrożne w ocenie skutków zmian klimatu, wpływu na nie człowieka, ich skali i prognoz tempa ich rozwoju. Przekładało się to bezpośrednio na niewystarczające i nieodpowiednio ukierunkowane (jak okazało się z czasem) działania, ponieważ państwa skupiały się przede wszystkim na rozwoju gospodarczym, co często osiągano kosztem środowiska naturalnego i ostatecznie wiązało się ze wzrostem antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Dzięki coraz większej wiedzy nt. zmian klimatu, ich dynamiki i przyszłych projekcji ich rozwoju oraz skutków, jakie będą one za sobą niosły, w ostatnich latach wzrastała również wola polityczna do podjęcia coraz ambitniejszych działań w zakresie zmian klimatu. Wynikiem tego było wzmacnianie zapisów Konwencji na przestrzeni kolejnych lat poprzez tworzenie nowych instrumentów międzynarodowego prawa odnoszących się do zmian klimatu. Jednocześnie sam temat zmian klimatu był coraz silniej obecny w światowej debacie poświęconej nie tylko kwestiom środowiskowym, ale także gospodarczym, ekonomicznym, społecznym czy też politycznym, stając się ostatecznie jednym z największych wyzwań współczesnego świata.

Więcej o wynikach prac IPCC i ich wpływie na prace w ramach UNFCCC w **rozdziale 3**.

Rysunek 3. Konwencja klimatyczna i jej filary (opracowanie własne KOBiZE)

1.2. Protokół z Kioto jako wzmocnienie zapisów Konwencji klimatycznej

Zaraz po przyjęciu Konwencji klimatycznej i jej wejściu w życie rozpoczęto prace nad jej rozszerzeniem. Celem było stworzenie nowego instrumentu prawa międzynarodowego, który pozwoliłby państwom w sposób bardziej radykalny i efektywny przeciwdziałać globalnym zmianom klimatu. W porównaniu z ujętym w samej Konwencji zapisem stanowiącym o obowiązku stabilizacji emisji proponowane podejście miało być zdecydowanym krokiem w kierunku realnego zmniejszenia globalnych emisji gazów cieplarnianych. Protokół do Konwencji, który nałożył nowe zobowiązania redukcji emisji, ostatecznie przyjęto w 1997 roku, podczas 3. Konferencji Stron UNFCCC (COP3)[12], a jego nazwa: Protokół z Kioto upamiętnia miasto, w którym spotkanie się odbyło. Ostatecznie Protokół wszedł w życie po 8 latach prac nad szczegółowymi zasadami jego wdrożenia, w tym tworzenia m.in. jego instrumentów finansowych, adaptacyjnych czy ram dla transferu technologii oraz spełnieniu warunków formalnych[13].

Zgodnie z zapisami w Protokole z Kioto państwa uznane w ramach Konwencji klimatycznej za rozwinięte (należące do Załącznika I Konwencji) zostały zobowiązane do wspólnego ograniczenia swych emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 w celu obniżenia całkowitej emisji krajów rozwiniętych o co najmniej 5% w stosunku do poziomu z roku 1990. Nałożenie zobowiązań do redukcji emisji jedynie na grupę państw było jednym z największych mankamentów Protokołu i jego ostatecznie nieznacznej skuteczności w realizacji globalnych wyzwań związanych ze zmianami klimatu. Emisje gazów cieplarnianych w krajach, które miały już rozwinięte gospodarki w latach 90. XX w., nie rosły w kolejnych latach już tak istotnie jak w krajach pozostałych. Jednocześnie w państwach nieobjętych redukcjami w ramach Protokołu (w tym państwach o istotnym udziale w globalnych emisjach gazów cieplarnianych (GC), jak m.in. Chiny, Indie, Brazylia) nie istniały międzynarodowe ograniczenia co do emisji GC, a te znacząco rosły z uwagi na ich dynamiczny rozwój gospodarczy w okresie postępującej globalizacji.

Więcej na temat Protokołu z Kioto w **rozdziale 2.2.**

Mimo że sam Protokół oceniany był jako instrument mało efektywny i nieprzynoszący koniecznej, globalnej odpowiedzi na niezbędne, światowe redukcje emisji GC, to zdecydowano o przedłużeniu jego funkcjonowania do roku 2020. Wynikało to przede wszystkim z nieudanych pierwszych prac nad nowym, globalnym porozumieniem klimatycznym, które według pierwotnych założeń miało powstać do końca 2012 roku (więcej: rozdział 1.3). Przedłużenie funkcjonowania Protokołu z Kioto i stworzenie jego drugiego okresu rozliczeniowego (na lata 2013–2020)

[12] Decyzja 1/CP.3 *Adoption of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC, 10 grudnia 1997 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/cop5/resource/docs/cop3/07a01.htm.

[13] W szczególności chodzi o realizację tzw. zasady 2x55, która określa warunki, jakie należy spełnić, aby Protokół z Kioto wszedł w życie. Zasada ta mówi o konieczności ratyfikacji Protokołu przez minimum 55 państw generujących wspólnie co najmniej 55% światowej emisji GC.

wymagało wielu prac i trudnych negocjacji, które ostatecznie zakończyły się pod koniec 2012 roku (COP18, Doha)[14]. Zobowiązania do podjęcia redukcji emisji w ramach drugiego okresu rozliczeniowego Protokołu przyjęły państwa odpowiedzialne jedynie za ok. 14%[15] globalnych emisji gazów cieplarnianych. Niemniej jego kontynuacja zapewniła dalsze funkcjonowanie istotnych, z punktu widzenia procesu globalnego, ustaleń instytucjonalnych w ramach Konwencji.

Z perspektywy czasu przedłużenie funkcjonowania Protokołu można ocenić jako wydarzenie o znaczeniu przede wszystkim politycznym, które dało negocjatorom czas potrzebny do prac nad nowym, globalnym porozumieniem klimatycznym nie tylko zastępującym Protokół z Kioto, ale też rozszerzającym zobowiązanie do działania na rzecz redukcji emisji na wszystkie państwa, niezależnie od ich podziału w ramach Konwencji. Zgodnie z ustaleniami przyjętymi w ramach prac Konwencji klimatycznej takie porozumienie miało zostać wypracowane najpóźniej do 2015 roku, tak aby weszło ono w życie nie później niż do końca roku 2020, co zapewniłoby płynne zastąpienie nim Protokołu z Kioto[16]. Oprócz globalnego zasięgu zobowiązań, jakie miało wprowadzić nowe porozumienie, ustalono również jakich obszarów powinno ono dotyczyć (m.in. mitygacja, adaptacja, finanse, rozwój i transfer technologii, przejrzystość działań i wsparcia oraz budowanie potencjału). Decyzje te otworzyły nowy rozdział prac w ramach Konwencji klimatycznej, który w kolejnych latach doprowadził do przyjęcia historycznego Porozumienia paryskiego.

1.3. Prace nad nowym porozumieniem klimatycznym

Wraz z zachodzącymi zmianami w światowych gospodarkach, które niosły rosnące, światowe emisje gazów cieplarnianych, jak i coraz bardziej widocznymi skutkami zmian klimatu, konieczne było podjęcie dalszych, bardziej zdecydowanych działań międzynarodowych. Oznaczało to przede wszystkim zaangażowanie w wysiłek i działania jak największej liczby państw, w tym zobowiązanie ich do konkretnych redukcji emisji gazów cieplarnianych. Niemniej wschodzące gospodarki nie chciały zgodzić się na odgórnie nałożone na nich zobowiązania, które ograniczałyby możliwość ich dalszego rozwoju (co wiązałoby się m.in. z koniecznością ograniczania redukcji emisji), a kraje rozwinięte, od wielu lat obciążone jednostronnymi działaniami redukcyjnymi, jasno podkreślały, że odpowiedź na zmiany klimatu musi być globalna. Budowania woli politycznej do coraz ambitniejszych, globalnych działań klimatycznych nie udałoby się osiągnąć bez informacji, że ich podjęcie jest konieczne, a zaniechanie pogorszy sytuację ekonomiczną i społeczną na świecie. Takie dowody politycznemu procesowi negocjacji klimatycznych dała przede wszystkim nauka. Rozwój badań nad zmianami klimatu przynosił z czasem coraz więcej

14 Decyzja 1/CMP.8 *Doha amendment to the Kyoto Protocol*, UNFCCC, 8 grudnia 2012 r. , link: https://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2.

15 *European Parliamentary Research Service „Doha Amendment to the Kyoto Protocol"*, czerwiec 2015 r., link: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-559475-Doha-Agreement-Kyoto-Protocol-FINAL.pdf.

16 Ang. *A protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force*, decyzja 1/CP.17 *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for. Enhanced Action*, para. 4., UNFCCC, 11 grudnia 2011 r., link: https://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf.

informacji na temat wpływu działań człowieka na te zmiany oraz prognoz co do dalszych zmian i – co równie ważne – ich skutków nie tylko dla Ziemi i jej klimatu, ale przede wszystkim ludzi, ich zdrowia, bezpieczeństwa oraz dalszego rozwoju światowych gospodarek i kierunków, które ten rozwój powinien przyjąć.

Prace nad nowym porozumieniem klimatycznym rozpoczęto w ramach Konwencji klimatycznej już w 2007 roku, kiedy zadecydowano[17] o zainicjowaniu negocjacji nowego, globalnego i kompleksowego porozumienia klimatycznego, które miało zacząć obowiązywać po 2012 roku. Dwuletni proces prac, jaki wtedy przyjęto (nazwany Mapą Drogową z Bali), obejmował prace dotyczące działań długoterminowych oraz prac związanych z Protokołem z Kioto[18], a jego wynikiem miało być przyjęcie nowego porozumienia klimatycznego podczas 15. Konferencji Stron (COP15) w Kopenhadze w 2009 r. Oczekiwania społeczności międzynarodowej wobec Szczytu klimatycznego w Kopenhadze były bardzo duże, ale bardziej niż prowadzone tam prace merytoryczne, uwagę przyciągnął brak przejrzystości prac nad nowym porozumieniem. Jak się okazało w trakcie konferencji, poufny projekt nowego porozumienia dyskutowany był na spotkaniu w ograniczonym gronie Państw, a jego projekt miał być gotowy i przedstawiany wybranym państwom jeszcze przed rozpoczęciem COP15. Taki sposób prowadzenia prac podważył podstawowe zasady współpracy państw w ramach ONZ. Sytuację pogarszała również problematyczna treść samego projektu porozumienia, która oceniania była przez państwa rozwijające się (wykluczone z konsultacji jego treści) jako niesprawiedliwa i wyraźnie dla nich niekorzystna.

Sytuacja zaistniała podczas COP15 ostatecznie doprowadziła do zerwania prac nad nowym porozumieniem klimatycznym przez kraje wykluczone z rozmów, a ostatecznym wynikiem spotkania był zestaw kompromisowych zapisów dotyczących działań po 2012 roku, nazywany Porozumieniem kopenhaskim (ang. *Copenhagen Accord*)[19]. Umowa ta została przyjęta przez COP w formie deklaracji politycznej i jedynie „do wiadomości" Stron, więc tym samym nie stanowiła podstawy prawnej do realizacji zapisanych w niej zaleceń. Jednym z głównych postulatów Porozumienia kopenhaskiego było uznanie konieczności ograniczenia globalnych emisji GC, tak aby utrzymać wzrost globalnej temperatury 2°C (tzw. cel 2°C) (**rys. 4**). Dodatkowo państwa rozwinięte wezwano do przedłożenia indywidualnych lub wspólnych zobowiązań do redukcji emisji, a państwa rozwijające się do podejmowania działań mających redukować emisje gazów cieplarnianych (ang. *Nationally Appriopriate Mitigation Actions*, NAMAs).

Dodatkowo wynikiem tej konferencji było uznanie konieczności monitorowania, raportowania i weryfikacji (ang. *Measurement*, *Reporting And Verification*, MRV) działań mitygacyjnych realizowanych przez wszystkie państwa oraz działań mających na celu finansowanie i udzielenie pomocy technologicznej krajom rozwijającym się. W dokumencie zawarto również elementy systemu finansowania klimatycznego, w którym w ramach pomocy krótkoterminowej (lata 2010–2012) kraje rozwinięte miały zapewnić nowe i dodatkowe finansowanie w wysokości do 30 mld USD na działania klimatyczne (ang. *Fast Start Finance*). Dla wspomagania działań łagodzących zmiany klimatu kraje rozwinięte zostały zobowiązane do łącznej mobilizacji środków finansowych w wysokości 100 mld USD rocznie do 2020 r. na rzecz państw rozwijających się.

17 Decyzja 1/CP.13 *Bali Action Plan*, UNFCCC, 14–15.12.2007 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf?download.

18 W ramach Mapy Drogowej z Bali rozpoczęto prace dwóch nowych ścieżek negocjacyjnych w zakresie UNFCCC: AWG-LCA (Grupę Roboczą Ad hoc ds. Dalszych Długoterminowych Działań) oraz AWG-KP (Grupę Roboczą Ad hoc ds. Protokołu z Kioto).

19 15. Konferencja Stron (COP15) przyjęła Porozumienie kopenhaskie do informacji w ramach decyzji 2/CP.15, UNFCCC, 18 grudnia 2009 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=4.

Rysunek 4. Kluczowe elementy Porozumienia kopenhaskiego (opracowanie własne KOBiZE)

Przebieg negocjacji klimatycznych w Kopenhadze w 2009 roku bezsprzecznie nadwyrężył cały proces prac UNFCCC, nadszarpując zaufanie pomiędzy Stronami i wiarygodność działań dyskutowanych i realizowanych w ramach Konwencji. Choć ostateczny wynik negocjacji w Kopenhadze wielu postrzegało jako porażkę międzynarodowej współpracy, to była to przede wszystkim porażka proceduralna, która wykluczyła (dużą) część państw z procesu decyzyjnego w ramach UNFCCC. Negocjacje wyników COP w Kopenhadze prowadzone w wyselekcjonowanej, zamkniętej grupie pokazały jasno, że nie jest o właściwa droga dla wypracowania jakiegokolwiek porozumienia, które miałoby stać się globalną odpowiedzią na zmiany klimatu i którego nadrzędnym celem byłoby zaangażowanie wszystkich państw do działania. Natomiast merytorycznie samo Porozumienie kopenhaskie było ważnym dokumentem i punktem zwrotnym dla międzynarodowej polityki klimatycznej i wzmacniania wysiłków oraz działań w przeciwdziałaniu globalnym zmianom klimatycznym. Ostatecznie COP15 był doświadczeniem, które wykorzystano przy tworzeniu nowego, globalnego porozumienia klimatycznego, jakie ostatecznie przyjęto kilka lat później w Paryżu. Ale zanim to nastąpiło, prace w ramach Konwencji klimatycznej po COP15 stawały się coraz trudniejsze z uwagi na rosnącą frustrację społeczności międzynarodowej wobec niewystarczających działań państw w redukowaniu emisji gazów cieplarnianych. W tamtym czasie stawało się jasne, że działania realizowane w ramach Protokołu z Kioto nie rozwiążą kryzysu klimatycznego, a jego forma prawna nie pozwoli na globalną odpowiedź na zmiany klimatu. Do tego niektóre państwa albo wycofywały się z Protokołu albo zapowiadały, że nie przystąpią do jego kolejnego okresu rozliczeniowego, jeśli taki zostanie ustalony (więcej: rozdział 2.2).

Kolejne lata prac, jakie nastąpiły po COP15 w Kopenhadze, skupiły się przede wszystkim na kwestiach merytorycznych oraz na odbudowywaniu zaufania pomiędzy Stronami Konwencji oraz do samego procesu negocjacyjnego w ramach UNFCCC. W 2010 roku Strony były zgodne,

że głębokie redukcje emisji gazów cieplarnianych są niezbędne dla powstrzymania wzrostu światowej, średniej temperatury poniżej 2°C oraz że istnieje konieczność wzmocnienia długoterminowego celu, również w kontekście celu 1,5°C[20]. Nieco później podjęto również decyzję o już wspomnianym przedłużeniu funkcjonowaniu Protokołu z Kioto i przyjęciu jego drugiego okresu rozliczeniowego, co miało Stronom pozwolić na spokojniejsze kontynuowanie prac nad nowym porozumieniem klimatycznym.

Od momentu przyjęcia poprawek do Protokołu z Kioto prace nad nowym porozumieniem klimatycznym miały już ogólny cel, jakim było wypracowanie go do roku 2015. Niemniej w latach 2012–2013 dyskusje prowadzone przez Państwa miały charakter ogólny, a formalne negocjacje nad porozumieniem zostały podjęte dopiero w 2014 roku. Wiele wskazywało, że spowodowane było to silnym naciskiem państw rozwiniętych oczekujących włączenia do niego zobowiązań redukcji emisji dla wszystkich głównych gospodarek światowych (niezależnie od podziału na Załączniki Konwencji) i czemu towarzyszył opór ze strony państw rozwijających się. Dyskusje zarówno w tej kwestii jak i historycznej odpowiedzialności państw za globalne ocieplenie, kwestie sprawiedliwości czy zróżnicowanej odpowiedzialności zdominowały wiele spotkań negocjacyjnych. W efekcie wśród państw brakowało woli politycznej dla podjęcia szczegółowych negocjacji nad merytoryką nowego porozumienia. Przełom nastąpił w pod koniec 2013 roku w Polsce podczas COP19 w Warszawie. Pomimo trudnych dyskusji i deficytu zaufania Stron do procesu negocjacyjnego, jakie poprzedzały Konferencję Warszawską, ostatecznie położyła ona solidne podstawy pod nowe porozumienie klimatyczne. To właśnie wtedy stworzono prototyp zobowiązań, które miałyby obowiązywać w tzw. reżimie klimatycznym (ang. *climate regime*). W przeciwieństwie do dotychczasowego podejścia do przyjmowania przez Strony konkretnych, wiążących celów redukcji emisji, jak miało to miejsce w ramach Protokołu z Kioto, zaproponowano podejście oddolne oparte na zaufaniu wobec deklaracji działań poszczególnych państw. Oznaczało to, że państwa samodzielnie miały wyznaczyć zakres i naturę swoich działań w ramach nowego porozumienia klimatycznego. Przyjęte rozwiązanie było na tyle kompromisowe, że pozwoliło ono na rozpoczęcie procesu przygotowywania i przedstawiania własnych wkładów przez wszystkie Strony Konwencji, bez rozróżniania na Załączniki Konwencji (czyli państwa rozwinięte i rozwijające się). Było to kolejny krok w łamaniu barier, jeżeli chodzi o globalną naturę przyszłego porozumienia klimatycznego. Zgodnie z ostateczną decyzją przyjętą w Warszawie państwa zobowiązane zostały do przedstawienia swoich wstępnych wkładów do nowego porozumienia klimatycznego (ang. *Intended Nationally Determined Contributions*, INDCs)[21], które miały być deklaracją działań, jakie dany kraj będzie skłonny podjąć w ramach nowego porozumienia klimatycznego. Wkłady miały być przygotowywane przez cały 2014 rok, a ich przedstawianie miało rozpocząć się na początku 2015 roku, czyli na kilka miesięcy przed planowanym przyjęciem nowego porozumienia w Paryżu.

Po spotkaniu w Warszawie wszystkie państwa były już świadome, że przyszłe porozumienie zastosowane będzie do wszystkich i że dotychczas funkcjonujący w ramach Konwencji podział państw zacznie powoli tracić na znaczeniu. W Warszawie ustalono również, że w roku poprzedzającym

[20] *„Further recognizes that deep cuts in global greenhouse gas emissions are required (…), with a view to reducing global greenhouse gas emissions so as to hold the increase in global average temperature below 2 °C above pre- industrial levels, and that Parties should take urgent action to meet this long-term goal, (…); also recognizes the need to consider, (…), strengthening the long-term global goal on the basis of the best available scientific knowledge, including in relation to a global average temperature rise of 1.5 °C"*, para. 4., decyzja 1/CP.16 *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, UNFCCC, 10–11 grudnia 2010 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf.

[21] Decyzja 1/CP.19 *Further advancing the Durban Platform*, 23 listopada 2013 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=3.

przyjęcie Porozumienia w Paryżu określone zostaną informacje, które w swoich wkładach powinny przedstawić państwa, co miało zapewnić przejrzystość i zrozumiałość planowanych przez nie działań. Ostatecznie przyjęte wytyczne nie były obowiązkowe[22], co później przyczyniło się do przedstawiania przez państwa zróżnicowanych, treścią i formatem, wkładów. Dla usprawnienia prac nad nowym porozumieniem klimatycznym Sekretarz Generalny ONZ zorganizował w 2014 r. Szczyt Klimatyczny[23], w celu nadania negocjacjom na forum UNFCCC odpowiednio wysokiej, politycznej rangi. Można uznać, że cel ten został osiągnięty, ponieważ w 2014 roku nastąpiła bardzo duża intensyfikacja prac negocjacyjnych, organizowano dodatkowe, formalne sesje negocjacyjne oraz inne spotkania międzynarodowe, zarówno eksperckie jak i wysokiej rangi, ale wszystkie były poświęcone nowemu porozumieniu klimatycznemu. Prace nad samym tekstem porozumienia również były dużym wyzwaniem, a jego opracowywanie na początku 2015 roku, w atmosferze niepewności i ograniczonego zaufania między negocjatorami, doprowadziło do podwojenia jego objętości zamiast do formułowania konkretnych zapisów[24]. Niemniej jeszcze przed rozpoczęciem Szczytu klimatycznego w Paryżu pod koniec 2015 roku większość państw przygotowała i przedstawiła swoje propozycje wkładów do nowego porozumienia (INDCs). Choć były one zróżnicowane, trudne do porównania i oszacowania, to globalne zaangażowanie Stron w ich przygotowanie było jasnym sygnałem chęci wypracowania nowego porozumienia i jego przyjęcia w Paryżu.

1.4. Przyjęcie Porozumienia paryskiego i jego implementacja

Przygotowania do przyjęcia nowego porozumienia klimatycznego podczas organizowanej w Paryżu konferencji UNFCCC (COP21) pod koniec 2015 roku były niezwykle intensywne i bacznie obserwowane przez cały świat. Zarówno Sekretariat Konwencji, jak i Francja, jako gospodarz Szczytu i Prezydencja COP21, dokładały wielu wysiłków, aby prace poprzedzające szczyt klimatyczny oraz te będące już w toku podczas trwania szczytu były dla wszystkich przejrzyste i niepodważalne (szczególnie w kontekście porażki prac w Kopenhadze 6 lat wcześniej). COP21 poprzedzony były wieloma spotkaniami zarówno formalnymi jak i mniej oficjalnymi, prowadzonymi na wielu poziomach (ekspertów, negocjatorów, ministrów, a nawet głów państw). Oczekiwania i presja społeczności międzynarodowej wobec wyniku negocjacji paryskich były również ogromne. Prace negocjatorów na szczycie w Paryżu od początku skupiały się na dwóch kluczowych elementach, jakie miały stanowić o sukcesie COP21: treścią samego porozumienia oraz towarzyszącej mu decyzji, która miała doprecyzować kwestie techniczne związane z dalszymi pracami w najbliższych latach. Wiele fundamentalnych kwestii wymagających ustalenia negocjowano do ostatnich chwil Szczytu COP21. Wymieniając tylko kilka, należy wspomnieć trudne dyskusje negocjatorów nad ostatecznym celem, jaki miał zostać określony w porozumieniu, próby określenia jego charakteru

[22] Zgodnie z decyzją 1/CP.20 para. 14. ich zastosowanie przez Strony Konwencji miało charakter dobrowolny, decyzja 1/CP.20, *Lima Call for Climate Action*, UNFCCC, 14 grudnia 2014 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=2%22.

[23] *The Climate Summit 2014*, Nowy Jork, 23 września 2014 r., link: https://www.un.org/sg/en/content/highlight/2014-09-23.html.

[24] Dokładnie z 36 stron tekstu negocjacyjnego nowego porozumienia, jakie były efektem COP20, zostały rozbudowane w Genewie do 86 stron oficjalnego tekstu negocjacyjnego.

prawnego (jak i wkładów do niego), rola i udział adaptacji do zmian klimatu w działaniach państw czy kwestie finansowania klimatycznego. Ostatecznie wypracowana i przyjęta treść Porozumienia paryskiego pozwoliła na osiągnięcie jego globalnego wymiaru i jednogłośne przyjęcie jego zapisów, co stanowi punkt zwrotny w wielostronnym, międzynarodowym procesie zmiany klimatu. W Paryżu, po wielu latach pracy, udało się w końcu zjednoczyć wszystkie kraje w celu globalnego zwalczania zmian klimatycznych i przystosowania się do ich skutków.

Porozumienie paryskie[25] stanowi obecnie najważniejszy instrument międzynarodowych działań klimatycznych. Jest to swojego rodzaju przekrojowy plan działań realizowanych w skali światowej, które mają doprowadzić do ograniczenia globalnego ocieplenia. Jego nadrzędnym celem jest utrzymanie „wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2°C w stosunku do poziomu przedindustrialnego" i kontynuowanie wysiłków na rzecz „ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C w stosunku do poziomu przedindustrialnego". Wszystkie państwa przystępując do nowego traktatu klimatycznego, zobowiązane zostały do przygotowania i przedstawienia swoich wkładów (NDCs) w globalny wysiłek skupiony na realizacji traktatu (więcej: rozdział 7). Tym samym zainicjowany w Warszawie proces przygotowania propozycji wkładów poszczególnych państw w postaci propozycji ich działań w ramach nowego tzw. reżimu klimatycznego stał się jednym z kluczowych i obowiązkowych elementów nowego porozumienia. Co istotne, nowe porozumienie klimatyczne jest bezterminowe, jednak wprowadza ono nowy, cykliczny proces (5-letni), w ramach którego państwa mają przedstawiać swoje kolejne, nowe wkłady do Porozumienia, w których każdorazowo wyznaczane cele powinny być ambitniejsze od poprzednich. W ramach tego procesu ciągłego wzmacniania działań zaplanowane zostały również przeglądy, które mają pozwolić na określenie postępów w realizacji postanowień Porozumienia (ang. *Global Stocktake*) (więcej: rozdział 8). Mają one dostarczyć państwom i społeczności międzynarodowej informacji o tym, jak postępują prace na rzecz realizacji celów Porozumienia paryskiego, w tym przede wszystkim ograniczania globalnych emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie paryskie wprowadziło także nowe rozwiązania dotyczące raportowania działań państw, które pozwolą na wprowadzenie jednolitych zasad dla wszystkich państw dotyczących informowania na temat realizacji swoich zarówno dotychczasowych działań, jak i tych planowanych (więcej: rozdział 9). Gromadzone w ten sposób informacje umożliwią oszacowanie wysiłku poszczególnych państw na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i ich wkładu w działania globalne. Pozwoli to również na budowanie zaufania między Stronami i rzetelne informowanie opinii publicznej o postępach w realizacji Porozumienia paryskiego. Po uzgodnieniu szerokich ram nowego „reżimu klimatycznego", jakie nakreślało nowe porozumienie klimatyczne przyjęte w Paryżu, konieczne było wypracowanie szczegółowych zasad i planu realizacji zadań wynikających z jego zapisów. W tym celu przyjęto jeszcze podczas COP21 nie tylko treść samego porozumienia klimatycznego, ale również decyzję, która określała konkretne obszary działań i decyzji niezbędnych do jego pełnego wdrożenia[26]. W Paryżu utworzono również specjalny organ pomocniczy w ramach Konwencji klimatycznej[27], a w celu przygotowania wejścia porozumienia w życie przyjęto wytyczne wykonawcze Porozumienia paryskiego (ang. *Paris Agreement Work Programme*, PAWP).

[25] Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

[26] Decyzja 1/CP.20, *Lima Call for Climate Action*, UNFCCC, 14 grudnia 2014 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=2%22.

[27] Tzw. Grupę Roboczą Hoc ds. Porozumienia paryskiego (ang. *AdHoc Working Group on Paris Agreement*, APA), decyzja 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement*, para. 7., UNFCCC, 12 grudnia 2015 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2.

Porozumienie paryskie weszło w życie po niecałym roku od przyjęcia, bo już na początku listopada 2016 roku[28]. Warto porównać to z o wiele dłuższym czasem, jakiego wymagało wejście w życie Protokołu z Kioto, którego zobowiązania dotyczyły tylko grupy państw rozwiniętych. Szybsze, niż zakładano, wejście w życie wyraźnie demonstruje dużą wolę polityczną i zaangażowanie państw w tworzenie nowych, międzynarodowych rozwiązań proklimatycznych i chęć uczestnictwa w nim. Ostateczne wytyczne niezbędne do wdrożenia Porozumienia paryskiego przyjęto po upływie kolejnych dwóch lat w Katowicach podczas trzeciego organizowanego przez Polskę szczytu klimatycznego ONZ (COP24)[29]. Najtrudniejszymi kwestiami dyskutowanymi podczas tego szczytu były (jak już wielokrotnie bywało w pracach nad nowym porozumieniem klimatycznym) kwestie finansowe oraz zróżnicowanie zobowiązań i działań państw rozwiniętych i rozwijających się. Kompromis jaki ostatecznie osiągnięto, ujęto w pakiecie prawie 20 decyzji, które składają się na tzw. pakiet Katowicki (ang. *Katowice Rulebook*)[30]. Jednym z jego najważniejszych elementów są wytyczne, których ustalenie pozwoli dokładnie zrozumieć działania redukcyjne planowane przez państwa, a co ważniejsze, umożliwi ich porównywanie i zweryfikowanie. Podczas szczytu w Katowicach doprecyzowano również, jak wyglądać będzie pierwszy, globalny przegląd implementacji Porozumienia paryskiego, który zakończył się w grudniu 2023 r. na COP28 w Dubaju. Oczekuje się, że jego wyniki przełożą się na refleksję na temat koniecznych, dalszych działaniach państw na rzecz ograniczania emisji GC i wpłyną na przygotowanie kolejnych, odpowiednio ambitnych wkładów państw do Porozumienia paryskiego (NDCs), które będą przedstawiane w 2025 roku.

28 Wejście Porozumienia paryskiego, które nastąpiło 4 listopada 2016 r., uwarunkowane było spełnieniem tych samych zasad co w przypadku protokołu z Kioto, czyli spełniania wspomnianej już tzw. zasady 2x55.

29 24. Konferencja Stron konwencji klimatycznej (COP24) odbyła się w dniach 2–14 grudnia 2018 r. w Katowicach, link: https://unfccc.int/event/cop-24.

30 Decyzja 1/CP.24 *Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*, UNFCCC, 15 grudnia 2018 r., link: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-katowice-climate-package/katowice-climate-package.

2 Główne filary międzynarodowych negocjacji klimatycznych

2.1. Konwencja klimatyczna – główne założenia i cele

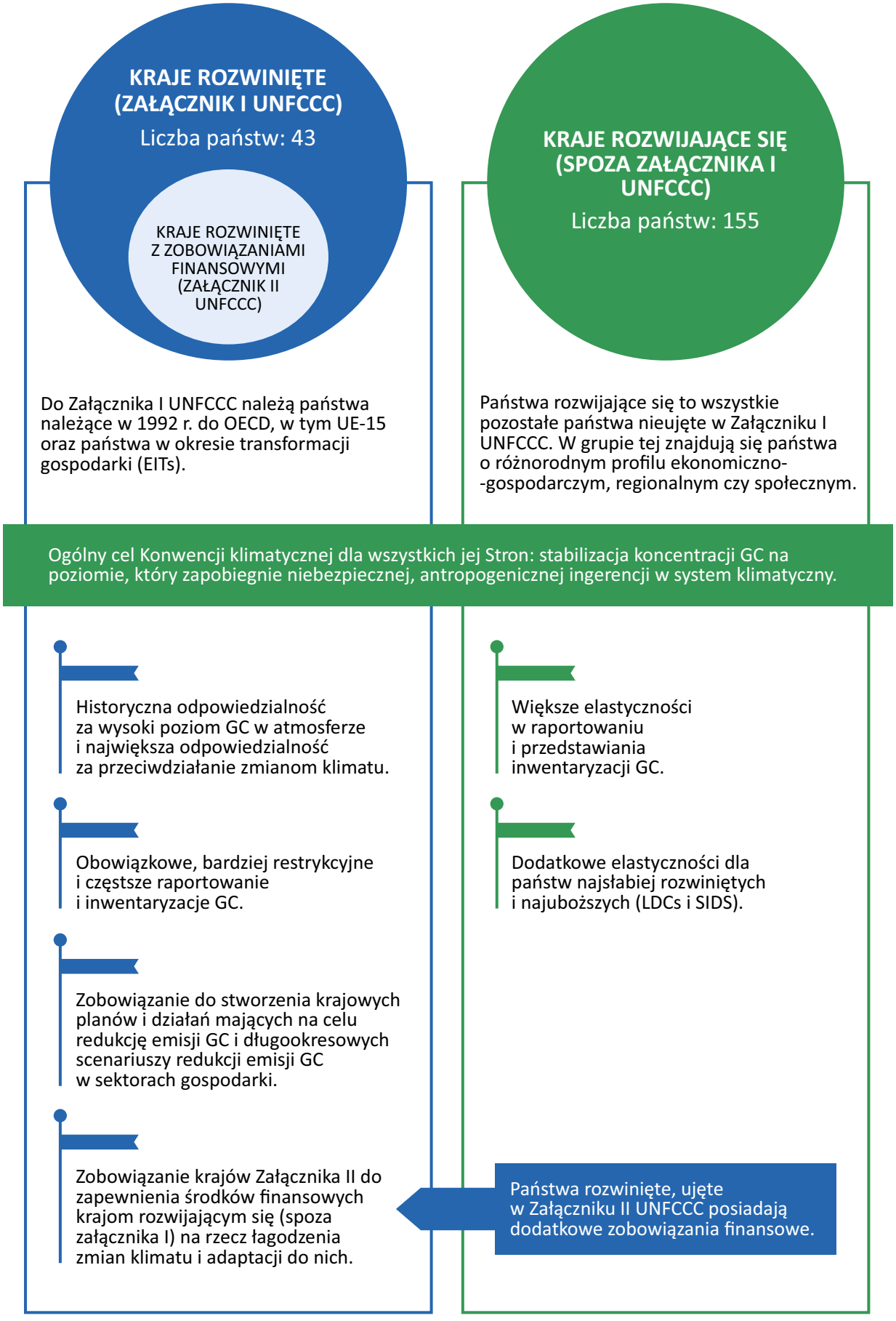
Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych ws. zmian klimatu (dalej: Konwencja klimatyczna, UNFCCC)[31] weszła w życie trzy dekady temu i stanowi podstawowy instrument prawa międzynarodowego dedykowanego przeciwdziałaniom zmian klimatu. Jej głównym celem jest ustabilizowanie emisji gazów cieplarnianych na poziomie, który ograniczałby negatywny wpływ człowieka na zmiany klimatu. Konwencja zakłada także międzynarodową współpracę w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, w szczególności ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia. Zobowiązuje ona państwa do współpracy w zakresie adaptacji do zmian klimatu, przeprowadzania badań naukowych i systematycznej obserwacji klimatu, rozpowszechniania technologii, praktyk i procesów redukujących antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych, raportowania emisji gazów cieplarnianych oraz udzielania pomocy finansowej dla państw rozwijających się w tym zakresie. Konwencję klimatyczną ratyfikowało 198 państw[32], określanych jako Strony konwencji, przez co ma ona oraz przyjmowane w jej ramach decyzje zakres globalny. Podczas jej tworzenia wiedziano, że cele i zobowiązania jakie nakłada, będą niewystarczające dla ograniczenia postępujących w szybkim tempie zmian klimatu oraz konsekwencji tych zmian dla człowieka i środowiska. Zakładano również, że wraz z przyszłymi zmianami gospodarczymi na świecie, rozwojem nauki i postępującymi zmianami klimatu będzie ona wymagała z czasem aktualizacji i doprecyzowania. Dlatego też jej zapisy sformułowano w sposób ramowy i na tyle ogólny, aby jej treść nie wymagała renegocjacji, a jedynie tworzenia dodatkowych instrumentów prawa, które wzmacniałyby jej zapisy czy też rozszerzały lub precyzowały jej zakres (np. poprzez nakładanie kolejnych zobowiązań na państwa).

Rozwój wiedzy naukowej w zakresie zmian klimatu i potrzeby przeciwdziałania temu zjawisku oraz stopniowy wzrost woli politycznej doprowadziły z czasem do uzupełnień zapisów Konwencji. Pierwszym był Protokół z Kioto przyjęty w grudniu 1997 r. (który wygasł w 2020 r.), a kolejnym, przełomowym w historii międzynarodowych działań wobec zmian klimatu – Porozumienie paryskie, które przyjęto w grudniu 2015 roku. Choć to właśnie nowe porozumienie klimatyczne wyznaczyło najnowsze, ambitniejsze niż wcześniejsze, cele w walce ze zjawiskiem globalnego ocieplenia i stanowi obecnie filar globalnych działań na rzecz ochrony klimatu i przeciwdziałania jego zmianom. Jest ono prawnie obowiązującym traktatem międzynarodowym przyjętym w ramach Konwencji klimatycznej.

Jak już wspomniano, z uwagi na zróżnicowany udział poszczególnych państw w historycznych emisjach gazów cieplarnianych podczas formułowania Konwencji klimatycznej stworzono listę państw (ujętą w Załączniku I do Konwencji), które uznano za rozwinięte i w największym stopniu odpowiedzialne za antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych (są to tzw. kraje Załącznika I do Konwencji, ang. *Annex I countries*) (**rys. 5**). Pozostałe państwa uznano za rozwijające się

[31] *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Nowy Jork, 8 maja 1992 r., https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en#1.

[32] Stan na listopad 2023 r., https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en.



Rysunek 5. Podział państw w ramach Konwencji klimatycznej i ich zobowiązania (opracowanie własne KOBiZE)

(kraje spoza Załącznika I). Opierając się na tym podziale w ramach Konwencji klimatycznej sformułowano zróżnicowane zobowiązania państw w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu.

Więcej informacji nt. podziału państw w ramach Konwencji klimatycznej w **rozdziale 1.1**.

Podstawowym celem Konwencji jest:

> „doprowadzenie (…) do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny."
>
> Art. 2 Konwencji klimatycznej

Cel ten powinien zostać zrealizowany w ramach czasowych, które umożliwią ludziom i planecie przystosowanie się do zmian klimatu oraz umożliwią zrównoważony rozwój gospodarek. W dążeniu do jego realizacji państwa zostały zobowiązane m.in. do gromadzenia i wymiany informacji na temat emisji gazów cieplarnianych, tworzenia polityk i wdrażania najlepszych praktyk w zakresie zmian klimatu oraz uruchamiania krajowych strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych i adaptacji do skutków zmian klimatu. Konwencja zakłada także współpracę państw i wymianę informacji na temat zmian klimatu w odniesieniu do badań naukowych, a także szerzenie świadomości społecznej oraz edukowanie na temat zmian klimatu i możliwości przeciwdziałania im. Ponieważ Konwencja uznaje historyczną odpowiedzialność krajów rozwiniętych za wysoki poziom gazów cieplarnianych w atmosferze, to właśnie na nie nakłada ona największą odpowiedzialność za przeciwdziałanie zmianom klimatu. Dodatkowo państwa te zobowiązane zostały do wprowadzenia na poziomie krajowym odpowiednich polityk i działań mających na celu redukcję ich emisji oraz sporządzania długookresowych scenariuszy redukcji poszczególnych gazów cieplarnianych dla każdego sektora swoich gospodarek. Ich działania poddawane są pewnego rodzaju kontroli opartej na okresowo przygotowywanych sprawozdaniach z postępów wdrażania postanowień Konwencji oraz prowadzeniu inwentaryzacji emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych, którą muszą regularnie raportować do Sekretariatu UNFCCC. Zobowiązania finansowe, wynikające z zapisów Konwencji, stosują się tylko wobec najbogatszych państw rozwiniętych (Załącznik II do Konwencji). Państwa te zobowiązane są do zapewnienia środków finansowych, które mają umożliwić krajom rozwijającym się podjęcie działań na rzecz ograniczenia emisji w ramach Konwencji oraz stanowić pomoc w ich dostosowywaniu się do negatywnych skutków zmian klimatycznych.

Fakt, że państwa Załącznika I posiadają dodatkowe, precyzyjniej sformułowane obowiązki wynikające z Konwencji aniżeli państwa rozwijające się (spoza Załącznika I), nie oznacza całkowitego ich wyłączenia z działań na rzecz ograniczania emisji GC i przeciwdziałania zmianom klimatu. Konwencja wskazuje, że kraje te powinny podejmować odpowiednie działania na rzecz klimatu. Uznano jednak, że powinno być to działanie rozpatrzone przez pryzmat ich potrzeb i obaw wobec ich przyszłego, zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego, który będzie skutkował m.in. zwiększaniem w nich zużycia energii. Konwencja uznaje też szczególną podatność niektórych krajów na niekorzystne skutki zmian klimatycznych, odnosząc się w tym kontekście szczególnie do państw wyspiarskich. Ramowa konwencja szczególnie traktuje jeszcze jedną grupę państw określanych jako państwa najsłabiej rozwinięte (ang. *Least Developed Countries*, LDCs). Są to państwa o niskich dochodach, które borykają się z poważnymi przeszkodami

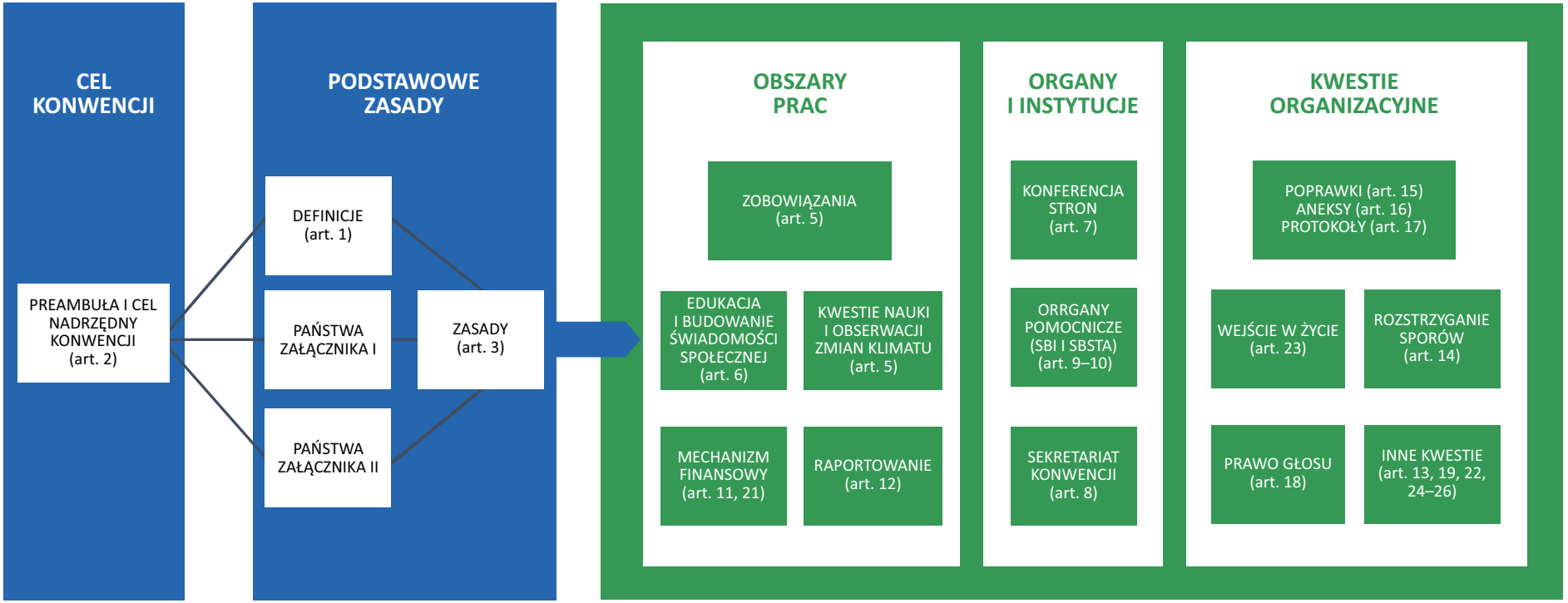
strukturalnymi na drodze do zrównoważonego rozwoju. Są one bardzo podatne na wstrząsy gospodarcze i środowiskowe oraz charakteryzują się niskim poziomem zasobów ludzkich. Szczególne uwarunkowania państw o statusie LDCs są rozpoznane nie tylko w ramach Konwencji klimatycznej, ale w całym systemie ONZ[33]. W przypadku UNFCCC kraje najsłabiej rozwinięte brane są pod uwagę w sposób szczególny m.in. przy wspieraniu działań adaptacyjnych, transferu technologii i tworzenia możliwości rozwojowych.

Z punktu widzenia interesów Polski wartym podkreślenia jest, że w pracach nad Konwencją wydzielono również grupę państw, których gospodarki znajdowały się w okresie przejściowym (ang. *Economies In Transition*, EITs). Z uwagi na kontekst historycznych uwarunkowań gospodarczych państwa te, w tym Polska, uzyskały w ramach Konwencji pewną elastyczność we wdrożeniu jej zobowiązań z poszanowaniem i umożliwieniem im działań ekonomicznych i politycznych. Polska, rozpoznana w ramach UNFCCC jako EIT, wykazuje swoje redukcje emisji względem roku 1988 jako roku bazowego.

Zróżnicowanie zobowiązań jakie wprowadza Konwencja, opierając się na stworzonych kategoriach państw, wynika bezpośrednio z charakterystycznej cechy wprowadzonej do UNFCCC, czyli zasady wspólnej, aczkolwiek zróżnicowanej odpowiedzialności państw (ang. *Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities*, tzw. zasada CBDR&RC). Mówi ona o realizacji zobowiązań w takim stopniu, na jaki może pozwolić sobie dany kraj w związku z poziomem swojego rozwoju oraz zamożności. Jest ona silnie powiązana z inną podstawową koncepcją ujętą w Konwencji, tj. zasadą sprawiedliwości (ang. *Equity*). Zakłada ona, że „Strony (…) powinny chronić system klimatyczny dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń ludzkości, opierając się na zasadach sprawiedliwość (…).” (art. 3 Konwencji klimatycznej). Niemniej „sprawiedliwość” w kontekście ochrony środowiska rozumiana i interpretowana jest różnorodnie, co również zaobserwować można w negocjacjach klimatycznych, gdzie jej interpretacja jest płynna. Uogólniając, rozumiana jest ona jako podstawowe prawo wszystkich ludzi do życia, ochrony zdrowia i do rozwoju, a państwa posiadają suwerenne prawo do eksploatacji i wykorzystania własnych naturalnych surowców według własnego uznania i potrzeb. Niemniej w przypadku wyzwania jakim są globalne zmiany klimatu, redukcje emisji gazów cieplarnianych powinny być podejmowane solidarnie przez wszystkie państwa. Dlatego też w przypadku redukcji emisji GC jako „sprawiedliwe” często rozumie się podejmowanie porównywalnych (np. w kosztach lub osiąganych efektach) działań przez państwa o podobnych uwarunkowaniach (np. ekonomicznych). Oznacza to, że najbardziej „sprawiedliwym” byłoby, aby kraje z największym potencjałem działania na rzecz ochrony środowiska i redukcji emisji, w tym dysponujące największymi źródłami funduszy na takie działania, realizowały je na odpowiednio ambitnym poziomie. Również państwa odpowiedzialne za zanieczyszczenia (a za takie można uznać emisje gazów cieplarnianych) w największym stopniu powinny realizować odpowiednie działania, np. redukcje proporcjonalne do dokonanych emisji w imię zasady „zanieczyszczający płaci” (co bezpośrednio powiązane jest ze wspomnianą już historyczną odpowiedzialnością).

Oprócz kwestii związanych bezpośrednio z określeniem celu Konwencji i obszarów w jakich mają być podejmowane działania państw, część jej zapisów poświęcona jest rozwiązaniom instytucjonalnym oraz procedurom niezbędnym do funkcjonowania i realizacji zadań Konwencji (**rys. 6**).

[33] Na liście krajów najsłabiej rozwiniętych znajduje się obecnie 45 krajów, a ich lista poddawana jest przeglądowi w ramach ONZ co trzy lata. Źródło: https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html.



Rysunek 6. Struktura i zakres Konwencji klimatycznej
(opracowanie własne KOBiZE na podstawie Konwencji klimatycznej)

Zapisy te dotyczą przede wszystkim określenia odpowiednich struktur i instytucji jakie zostaną w ramach Konwencji ustanowione, w tym ciała nadzorcze, organy pomocnicze, Sekretariat Konwencji, kwestie finansowe oraz zasady – m.in. procedury adaptacji i wejście w życie zmian do Konwencji, nowych załączników oraz zmiany w załącznikach już istniejących. Opierając się na konkretnych zapisach Konwencji ustalono m.in., że dokumenty przyjmowane są przez jej Strony podczas corocznych Konferencji Stron (ang. *Conference of the Parties*, COP), a ich uzgadnianie odbywa się w trakcie regularnych, corocznych letnich sesji negocjacyjnych. W treści Konwencji ustanowiony został również jej Sekretariat wraz z siedzibą (Bonn, Niemcy) oraz dwa stałe organy pomocnicze Konwencji: Organ pomocniczy ds. naukowych i technologii (ang. *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*, SBSTA) oraz Organ pomocniczy ds. wdrażania (ang. *Subsidiary Body for Implementation*, SBI).

2.2. Protokół z Kioto

W celu wsparcia realizacji celów Konwencji klimatycznej w 1997 roku w Kioto przyjęty został protokół[34], który określił wiążące, ilościowe zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych dla państw, które do niego przystąpią. Protokół z Kioto, będący pierwszym traktatem międzynarodowym uzupełniającym i wzmacniającym Konwencję klimatyczną, wszedł w życie w 2005 roku po przyłączeniu się Rosji, co umożliwiło objęcie nim krajów odpowiedzialnych za ponad 55% globalnej emisji gazów cieplarnianych. Protokół obowiązywał do roku 2020 r., a zastąpiony został Porozumieniem paryskim.

W ramach Protokołu kraje uprzemysłowione zobligowano do redukcji ogólnej emisji gazów powodujących efekt cieplarniany o 5% do roku 2012 w porównaniu z rokiem 1990[35]. Zobowiązania ograniczenia bądź redukcji emisji GC, jakie zawiera Protokół z Kioto, dotyczą – zgodnie z określoną w Konwencji zasadą „wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności" (tzw. zasada CBDR&RC) – jedynie państw rozwiniętych (Stron Załącznika I Konwencji klimatycznej). Cele takie określono dla 37 krajów uprzemysłowionych i gospodarek znajdujących się w fazie transformacji oraz ówczesnej UE złożonej z 15 państw członkowskich. Jednocześnie Protokół nie nakłada żadnych prawnie wiążących zobowiązań dotyczących redukcji emisji GC na kraje rozwijające się. Wartym zaznaczenia jest, że zapisy Protokołu nie przewidują żadnych konsekwencji prawnych czy też finansowych, jeśli jakieś państwo nie wywiązałoby się ze swoich zobowiązań. Protokół wymagał również od Stron monitorowania skali emisji gazów cieplarnianych oraz przygotowywania corocznych raportów oraz określał szereg dodatkowych zobowiązań (**rys. 7**). Ogólne podstawy, cele i zasady Konwencji i Protokołu są wspólne i w obu obowiązuje również taki sam podział Stron na rozwinięte (Strony Załącznika I Konwencji) oraz pozostałe (państwa rozwijające się). Zarówno sekretariat Konwencji, jak również organy pomocnicze Konwencji (SBSTA i SBI) także stanowią zaplecze instytucjonalne Protokołu, a Konferencja Stron Konwencji jako

[34] Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (w skrócie Protokół z Kioto), został sporządzony 11 grudnia 1997 r. i wszedł w życie 16 lutego 2005 r.

[35] Protokół reguluje redukcje antropogenicznych emisji sześciu gazów cieplarnianych (określonych w Załączniku A do Protokołu), tj.: CO_2, CH_4, N_2O, SF6, HFCs oraz PFCs.

Spotkanie Stron Protokołu jest jego najwyższą władzą (ang. *Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*, CMP).

W załączniku B do Protokołu zapisano ilościowo określone zobowiązania do ograniczania i redukcji emisji (ang. *Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives*, QELRO), co do których realizacji zobowiązały się kraje będące Stronami (**tab. 1**). Redukcje lub ograniczenia uzgodnione na pierwszy okres rozliczeniowy Protokołu z Kioto (przypadający na lata 2008–2012) były w większości przypadków nieco niższe od poziomów emisji z 1990 r., a w przypadku niektórych krajów stanowiły wzrost w porównaniu z tym rokiem, m.in.: Polska i Węgry zadeklarowały

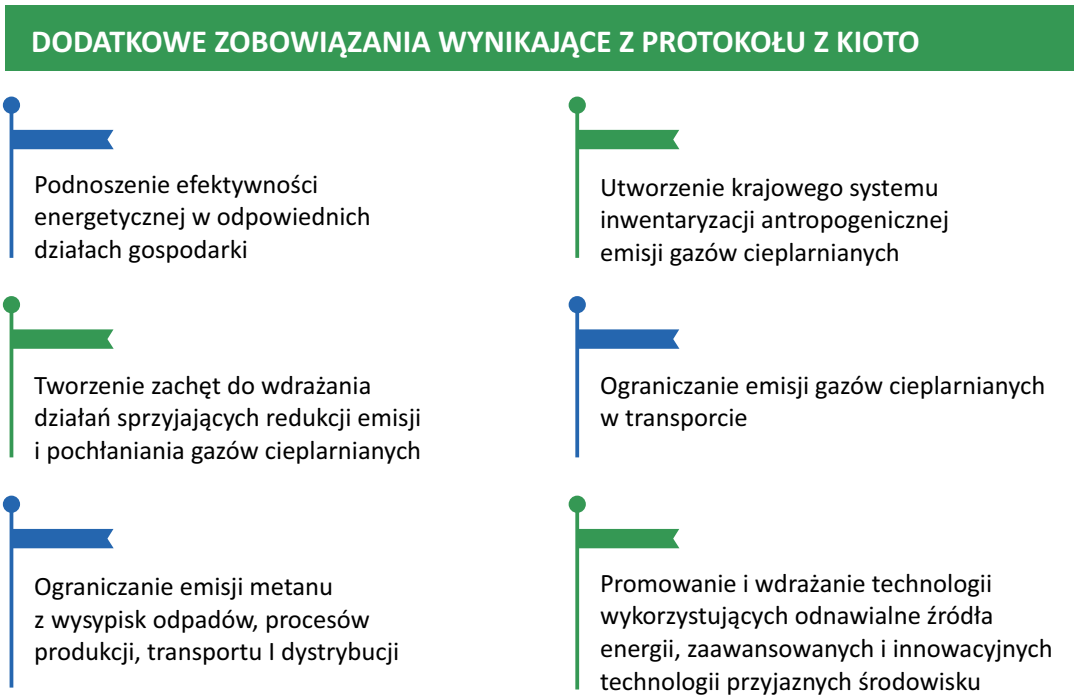
Tabela 1. Zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach Protokołu z Kioto (opracowanie własne KOBiZE na podstawie unfccc.int oraz Załącznika B PzK)

Państwo	Pierwszy okres rozliczeniowy (2008/2012)	Drugi okres rozliczeniowy (2013/2020)	Uwagi
EU-15[1], Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Liechtenstein, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia	–8%	–20%	
Polska, Węgry[2]	–6%		
Chorwacja	–5%		
Liechtenstein	–8%	–16%	
Monako	–8%	–22%	
Szwajcaria	–8%	–15,8%	
USA	–7%	nd.	USA ostatecznie nie ratyfikowały Protokołu z Kioto
Canada	–6%	nd.	Wyjście z 1. okresu rozliczeniowego w 2011 r.
Japonia	–6%	nd.	Brak przystąpienia do 2. okresu rozliczeniowego Protokołu
Nowa Zelandia	0	nd.	Brak przystąpienia do 2. okresu rozliczeniowego Protokołu
Rosja	0	nd.	Brak przystąpienia do 2. okresu rozliczeniowego Protokołu
Ukraina	0	–24%	
Norwegia	1%	–16%	
Australia	8%	–0,5%	
Islandia	10%	–20%	

Objaśnienia:

[1] 15 członków Unii Europejskiej w 1997 roku;

[2] Niektóre Strony mają inny rok bazowy, np. dla Polski jest to rok 1988.



Rysunek 7. Dodatkowe zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto (opracowanie własne KOBiZE na podstawie Protokołu z Kioto)

redukcje rzędu 6%[36], Rosja stabilizację na poziomie roku bazowego, a Australia wzrost emisji o 8%. Unia Europejska (i jej państwa członkowskie) dokonała wewnętrznego podziału zobowiązań do redukcji, deklarując ogólną redukcję na poziomie 8% pomiędzy rokiem 1990 a średnią roczną emisją w latach 2008–2012. Cele państw w ramach pierwszego okresu rozliczeniowego Protokołu składały się na średnią redukcję emisji GC o ok. 5% w porównaniu z poziomami emisji z 1990 r. [37]. Ostatecznie USA, będące największym emitentem gazów cieplarnianych w momencie przyjęcia Protokołu z Kioto, nie przystąpiły do niego, a Kanada wycofała się z niego w 2011 roku. Pozostałe Strony Protokołu z Kioto wypełniły swoje zobowiązania w pierwszym okresie rozliczeniowym Protokołu.

W 2012 roku, m.in. z uwagi na brak przyjęcia nowego porozumienia klimatycznego zgodnie z pierwszym terminem (podczas COP15 w 2009 roku), podjęto decyzję o przedłużeniu Protokołu i stworzeniu jego drugiego okresu rozliczeniowego na lata 2013–2020[38]. W drugim okresie rozliczeniowym kraje uczestniczące zgodziły się na obniżenie emisji GC o co najmniej 18% poniżej poziomu z 1990 r. Ostatecznie zobowiązania do podjęcia redukcji emisji w kolejnym okresie rozliczeniowym Protokołu przyjęło mniej państw niż w pierwszym okresie. Nie przystąpili do niego tak duzi emitenci GC jak m.in. Rosja i Japonia. W rezultacie redukcje emisji na mocy decyzji z Doha osiągnięte zostały głównie poprzez zobowiązanie Unii Europejskiej do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomem emisji w 1990 roku. Zgodnie z rocznymi przeglądami Stron drugiego okresu rozliczeniowego (2013–2020) Protokołu z Kioto krajom, które ratyfikowały Protokół, udało się jako grupie zmniejszyć średnie roczne emisje o 17% w porównaniu z poziomem z 1990 roku[39].

36 QERLO dla Polski w pierwszym okresie rozliczeniowym protokołu z Kioto wyniosło 94 i oznacza 6-procentowy cel redukcyjny względem emisji z 1988 roku.
37 https://unfccc.int/kyoto_protocol.
38 Poprawka z Doha do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Doha w dniu 8 grudnia 2012 r., weszła w życie 31 grudnia 2020 r.
39 https://unfccc.int/news/kyoto-protocol-paves-the-way-for-greater-ambition-under-paris-agreement.

W wypełnianiu zobowiązań redukcji emisji, w ramach Protokołu z Kioto, stworzono i określono zastosowanie mechanizmów rynkowych, zwanych mechanizmami elastycznymi. Miały one pomagać państwom-Stronom z Załącznika I Konwencji w wypełnieniu celów redukcyjnych zawartych w Protokole, m.in. poprzez zmniejszenie kosztów redukcji emisji GC.

Więcej informacji nt. instrumentów redukcji emisji Protokołu z Kioto w **rozdziale 10.1**.

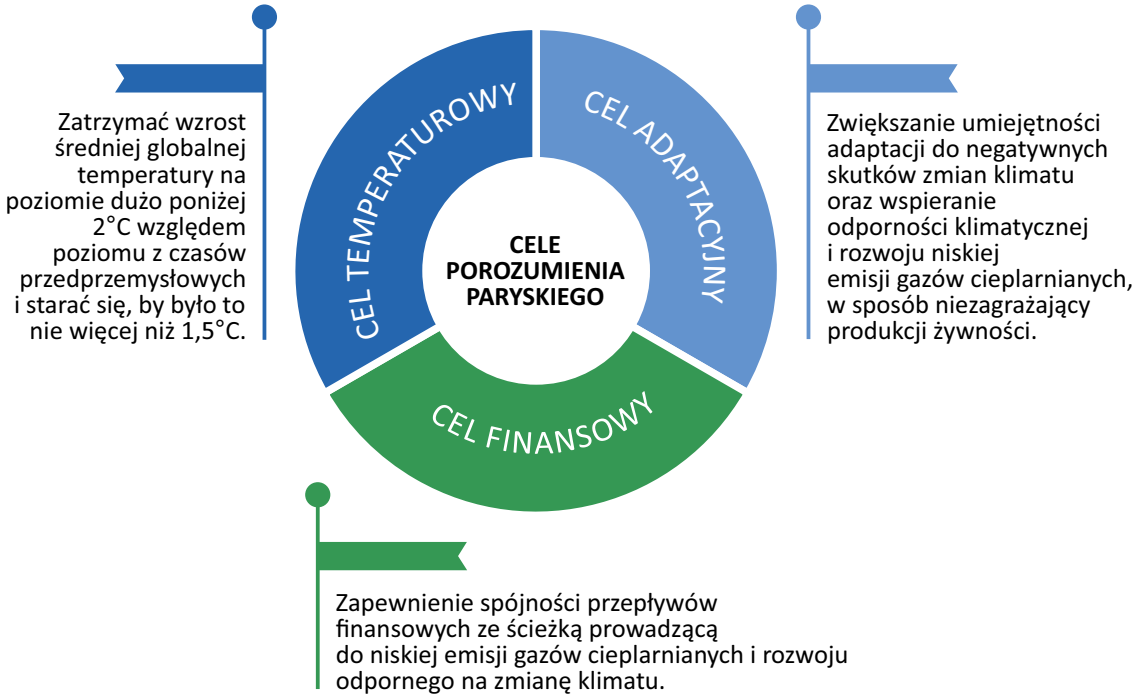
2.3. Porozumienie paryskie

Porozumienie paryskie (dalej: Porozumienie, PP)[40] jest obecnie najistotniejszym elementem międzynarodowego „reżimu klimatycznego". Zapewnia ono powszechną partycypację i tworzy wspólną platformę działań dla największych gospodarek światowych, zarówno należących do państw rozwiniętych, jak i rozwijających się, które nie miały dotychczas żadnych wiążących zobowiązań. W wymiarze globalnym powstanie Porozumienia oraz jego implementacja oznacza intensyfikację wysiłków wszystkich państw na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. W dłuższej perspektywie powinno to doprowadzić do uznania współodpowiedzialności państw rozwijających się za stan środowiska naturalnego, w tym klimatu, i może przyczynić się do wyrównania działań i wysiłków poszczególnych państw, które obecnie mają różny poziom zaawansowania polityk klimatycznych i strategii rozwoju zrównoważonych gospodarek.

Porozumienie przyjęte w Paryżu to 32-stronicowy dokument ustanawiający nowe ramy globalnych działań klimatycznych, w tym łagodzenia zmian klimatycznych i adaptacji do nich, przejrzystego raportowania i wzmacniania celów klimatycznych oraz wsparcia dla krajów rozwijających się (**rys. 8**). Jednym z największych sukcesów jaki osiągnięto w Paryżu jest zniesienie dotychczasowego, nieadekwatnego do globalnej sytuacji ekonomicznej, sztywnego podziału państw na kraje rozwinięte i rozwijające się, który wprowadziła Konwencja. Nowe porozumienie zniosło również jednostronne zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych, które przed jego wejściem w życie nałożone były wyłącznie na kraje rozwinięte. Charakter prawny zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego jest zróżnicowany i w niektórych przypadkach wskazuje prawne zobowiązania, a w innych jedynie zachęca, rekomenduje lub wyznacza cele aspiracyjne.

W rezultacie porozumienie określiło cel utrzymania wzrostu globalnych średnich temperatur na poziomie znacznie poniżej 2°C ponad poziom przedindustrialny i przewiduje dążenie do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C (art. 2 PP). Jest to cel o charakterze globalnym, a więc dotyczący wszystkich państw bez wyjątku. Przyjęcie celu temperaturowego w Porozumieniu paryskim w jego ostatecznej formie jest jednym z niezaprzeczalnych sukcesów COP21. Zapisy uznające cel 2°C i dążenie do celu 1,5°C były kompromisem ze strony państw rozwiniętych

[40] Porozumienie paryskie stanowi załącznik do decyzji 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement*, UNFCCC, 12 grudnia 2015 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2.



Rysunek 8. Podstawowe cele Porozumienia paryskiego
(opracowanie własne KOBiZE na podstawie Porozumienia paryskiego)

i dużych gospodarek, które w Paryżu były początkowo skłonne jedynie sformalizować cel 2°C. Niemniej nacisk na rozpoznanie celu 1,5°C kładły przede wszystkim kraje wyspiarskie i najsłabiej rozwinięte. Ogólny cel długoterminowy określony Porozumieniem paryskim uzupełniono konkretnymi celami w zakresie działań łagodzących zmiany klimatu (tzw. mitygacja, art. 4.1 PP). Ostatecznie ustalono, że państwa będą dążyły do osiągnięcia szczytu globalnych emisji gazów cieplarnianych (ang. *peaking*) „tak szybko, jak to możliwe" i przy założeniu, że państwom rozwijającym się zajmie to więcej czasu. Doprecyzowano również, że państwa powinny dążyć następnie do szybkiej redukcji emisji celem osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku**.** Neutralność ta rozumiana jest w ramach Porumienienia jako utrzymanie równowagi pomiędzy emisjami antropogenicznymi oraz pochłanianiem przez ekosystemy. Przed przyjęciem nowego porozumienia, zróżnicowanie zobowiązań Stron w działaniach łagodzących zmiany klimatu było sztywno oparte na podziale na państwa rozwinięte i rozwijające się (Załączniki Konwencji). W Porozumieniu paryskim podział ten został zniesiony, choć nadal utrzymano pewną elastyczność dla wybranych grup państw. W przypadku działań mitygacyjnych państwa rozwinięte zobowiązano do wyznaczenia celów redukcji emisji dla całych swoich gospodarek, a rozwijające się do dążenia do celów opartych na ich krajowych uwarunkowaniach.

Jako jedną z największych innowacji w wielostronnym systemie ochrony klimatu Porozumienie paryskie wprowadza obowiązek stałego posiadania i regularnego odnawiania wkładów do porozumienia określonych na poziomie krajowym (ang. *Nationally Determined Contributions*, NDCs). Są one deklaracją poszczególnych państw wobec planowanych, podejmowanych krajowo działań lub ich rezultatów w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu. W przeciwieństwie do wcześniejszych uregulowań dotyczących redukcji emisji GC w ramach konwencji klimatycznej Porozumienie paryskie nie zawiera odgórnie określonych celów redukcji dla poszczególnych państw, a zobowiązuje je do wyznaczenia ich i realizacji na poziomie krajowym (jest to tzw. podejście oddolne (ang. *bottom-up*), przeciwne do zastosowanego m.in. w protokole z Kioto odgórnego nakładania zobowiązań (ang. *top-down*) (**rys. 9**). Obok zobowiązania państw do przygotowywania

i przedstawiania swoich NDCs decyzje podjęte w Paryżu zachęcają państwa do sformułowania i zakomunikowania swoich długoterminowych strategii niskoemisyjnego rozwoju[41].

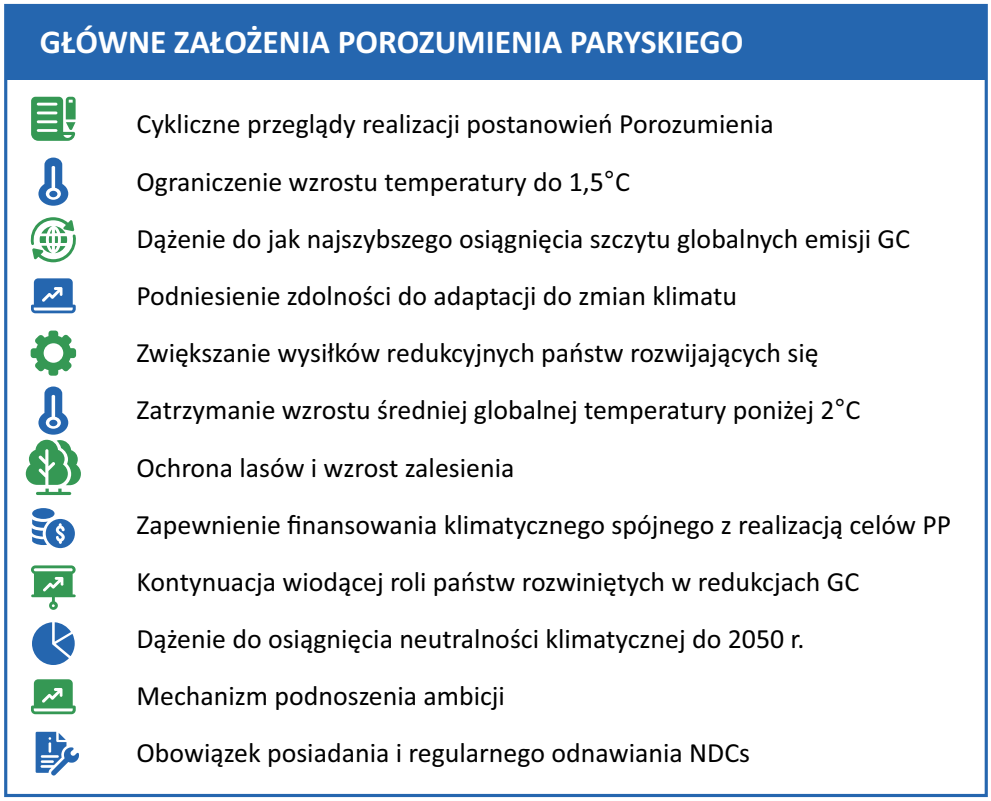
Więcej nt. NDCs w **rozdziale 7**.

Porozumienie paryskie to nie tylko kwestie mitygacji i redukcji emisji (**rys. 10**). Drugim jego kluczowym elementem jest adaptacja do zmian klimatu, której w ramach porozumienia starano się, zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym wielu państw, nadać rangę równą tej poświęcanej

	PROTOKÓŁ Z KIOTO	POROZUMIENIE PARYSKIE
Przyjęcie i wejście w życie	Przyjęcie: 1997 r. Wejście w życie: 2005 r.	Przyjęcie: 2015 r. Wejście w życie: 2016 r.
Czas funkcjonowania	Funkcjonowanie określone w czasie: 1. okres rozliczeniowy (PzK1): 2008–2012, 2. okres rozliczeniowy (PzK2): 2013–2020. Zakończenie funkcjonowania w 2020 r.	Funkcjonowanie bezterminowe. Nowe, zaktualizowane NDCs przedkładane w 5-letnich cyklach
Cel	PzK1: Redukcja emisji GC o 5% do 2012 r. w porównaniu z 1990 r. PzK2: Redukcja emisji o co najmniej 18% do 2020 r. w porównaniu z 1990 r.	Utrzymanie wzrostu globalnych średnich temp. na poziomie poniżej 2°C i dążenie do ograniczenia wzrostu temp. do 1,5°
Państwa objęte zobowiązaniami redukcji emisji	Zobowiązania jedynie dla państw rozwiniętych (Załącznik I UNFCCC)	Wszystkie Strony muszą mieć (krajowo uwarunkowane) wkłady mitygacyjne
Zakres	Mitygacja	Mitygacja, adaptacja, finansowanie
Charakter zobowiązań mitygacyjnych	Odgórnie nałożone cele redukcji emisji dla poszczególnych państw, zapisane w treści traktatu (podejście odgórne, ang. *top-down*)	Oddolne deklaracje państw odnośnie do ich wkładu do realizacji celów PP zawarte w NDCs (podejście oddolne, ang. *bottom-up*)
Zakres GC objętych zobowiązaniami	Obejmuje 14% globalnych emisji GC (w 2. okresie rozliczeniowym PzK)	Przedstawione przez Strony NDCs obejmują 99% globalnych emisji GC
Zakres GC	Zobowiązania dotyczą wybranych gazów cieplarnianych	Zobowiązania dotyczą wszystkich gazów cieplarnianych
Ramy przejrzystości (transparencja)	Inne raportowanie dla państw rozwiniętych i rozwijających się	Podobne wymogi raportowania dla wszystkich Stron

Rysunek 9. Porównanie Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego (opracowanie własne KOBiZE na podstawie Porozumienia paryskiego i Protokołu z Kioto)

41 Para. 36. decyzji 1/CP.21.



Rysunek 10. Główne założenia Porozumienia paryskiego
(opracowanie własne KOBiZE na podstawie Porozumienia paryskiego)

kwestiom łagodzenia zmian klimatu (mitygacji). W ramach Porozumienia ustanowiono globalny cel w zakresie adaptacji, który ma pomóc w dostosowaniu się do zmian klimatu w kontekście celu 2°C. Zadecydowano także, że wszystkie kraje powinny przedłożyć komunikaty w sprawie adaptacji wyszczególniające priorytety w zakresie adaptacji, potrzeb wsparcia oraz planów i działań, które powinny być okresowo aktualizowane. Dodatkowo PP uznaje, w sposób znacznie wyraźniejszy niż we wcześniejszych ustaleniach w ramach Konwencji klimatycznej, potrzebę rozwoju prac w zakresie strat i szkód wynikających ze skutków zmian klimatycznych (ang. *Loss and Damage*). W zakresie finansowania ustalono w Paryżu, że kraje najbardziej rozwinięte będą zapewniać finansowanie krajom rozwijającym się, aby pomóc im w wysiłkach łagodzących i przystosowawczych, a także co dwa lata będą szczegółowo zgłaszać swój wkład finansowy ze środków publicznych na rzecz tych krajów. Również kraje rozwijające się mogą udzielać takiego wsparcia, choć na zasadzie dobrowolności. Przedłużono również cel mobilizacji 100 miliardów dolarów rocznie do 2020 r. ustalony w Kopenhadze. Zaplanowano również, że wyższy cel finansowy zostanie ustalony przez Konferencję Stron służącą jako Spotkanie Stron Porozumienia paryskiego (CMA) przed 2025 r.

Innym niezwykle ważnym elementem jaki udało się wypracować w ramach Porozumienia paryskiego, jest przyjęcie takich samych wytycznych sprawozdawczości dla wszystkich państw. W Porozumieniu ustanowiono nowe ramy przejrzystości działań, nazywanych też transparencją, które są niezwykle ważne z punktu widzenia przejrzystości działań Stron i tym samym budowania zaufania między państwami w ich wspólnym wysiłku, jakim ma być realizacja postanowień paryskich. Obecnie wszystkie państwa będą stosowały takie same zasady odnośnie raportowania swoich działań, przy czym państwa dotychczas grupowane jako rozwijające się mają więcej czasu na wdrożenie

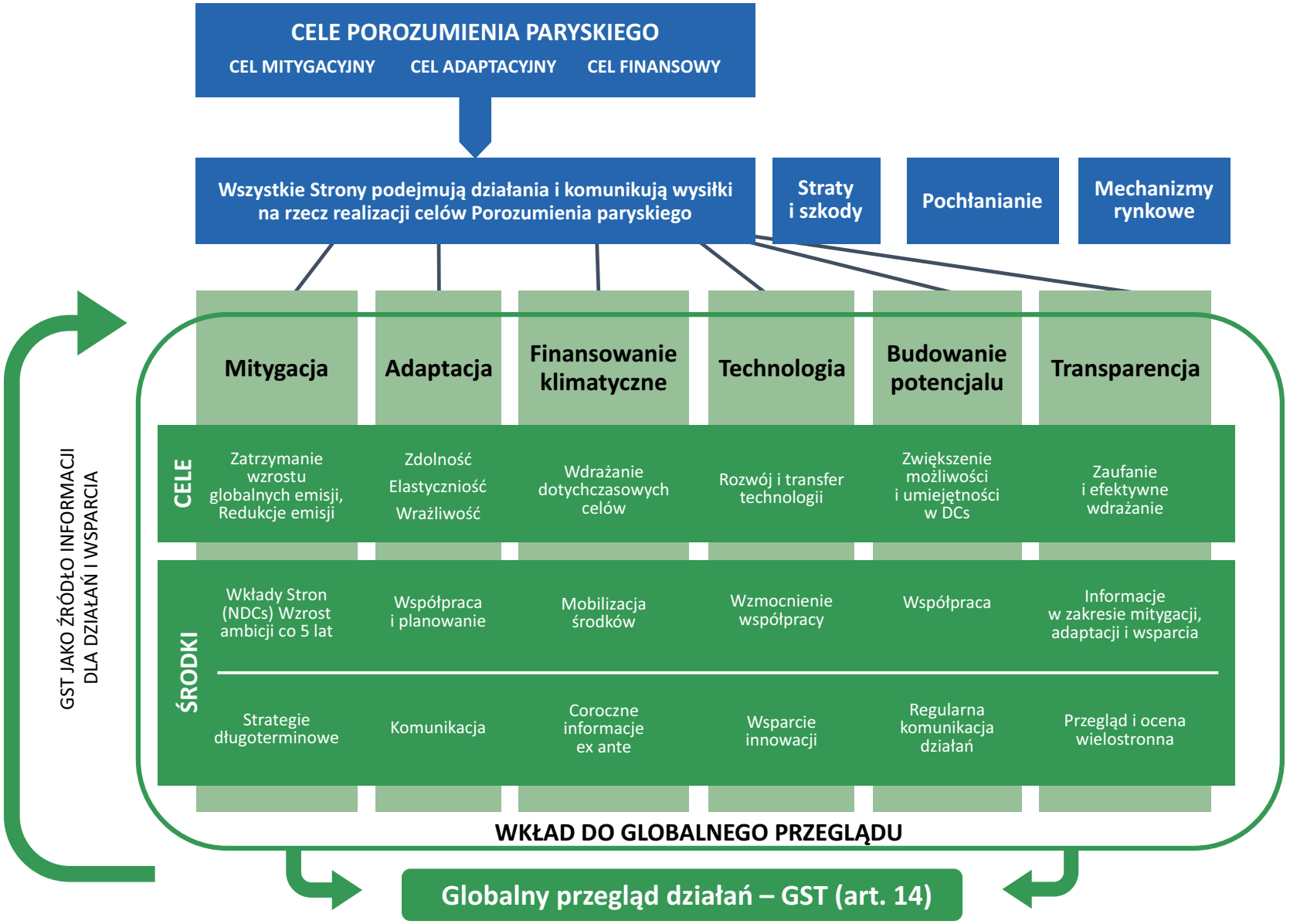
nowych zasad w tym zakresie. Docelowo wszystkie Strony będą informowały o swoich działaniach, w tym osiąganych redukcjach emisji, w sposób jednolity, co pozwoli na określenie ich poziomu ambicji działań, porównywanie z innymi Stronami oraz wyznaczenie ogólnego, globalnego postępu w realizacji postanowień Porozumienia (w szczególności zaś redukcji emisji). Decyzje podjęte w Paryżu uwzględniają również pozostałe obszary tematyczne, nad którymi pracowano ostatnimi latami i dla których określono ramy dalszych działań (**rys. 11**). Tym samym Porozumienie uwzględnia m.in. kwestie rozwoju i transferu technologii wraz ze wsparciem finansowym na te cele oraz podkreśla potrzeby budowania potencjału krajów o najmniejszym potencjale, np. najsłabiej rozwiniętych, aby pomóc im w podjęciu skutecznych działań w zakresie zmiany klimatu.

W ramach treści Porozumienia uregulowano również kwestie instytucjonalne, związane z jego funkcjonowaniem i organizacją prac. Powołano w tym celu m.in. tzw. mechanizm zgodności składający się z komitetu ekspertów, który ma ułatwić wdrażanie porozumienia w sposób przejrzysty i pozbawiony kar oraz jednocześnie ma promować przestrzeganie Porozumienia paryskiego i jego zapisów. Jednocześnie przy formułowaniu Porozumienia paryskiego nie zapomniano o krajach najbiedniejszych, najmniej rozwiniętych oraz najbardziej narażonych na negatywne skutki zmian klimatu (np. kraje wyspiarskie) i stworzono dla nich zachęty wdrożeniowe i elastyczność wielu przepisów. Dodatkowo w Paryżu, oprócz samego Porozumienia, przyjęto również towarzyszącą mu decyzję[42], w ramach której określono działania i zadania niezbędne do realizacji celem pełnego wdrożenia Porozumienia paryskiego.

Najtrudniejszym elementem Porozumienia paryskiego, który negocjowano do ostatnich chwil Szczytu w Paryżu, była kwestia wiążącego charakteru porozumienia i jego postanowień. W ramach konsensusu ostatecznie przyjęto, że samo porozumienie będzie instrumentem prawnie wiążącym przy jednoczesnym założeniu, że jego forma prawna różnić się będzie od charakteru prawnego jej postanowień. Dotyczyło to przede wszystkim braku w porozumieniu wiążących celów redukcji emisji oraz zobowiązań finansowych, a co za tym idzie – braku zobowiązania dla realizacji celów określonych we wkładach państw. W konsekwencji Porozumienie obejmuje jedynie zobowiązania do działania w celu osiągnięcia określonych w nim rezultatów. Dzięki tak przyjętemu podejściu możliwe było wypracowanie takiej treści porozumienia, która pozawalałaby na jego globalny wymiar i jednogłośne przyjęcie jego zapisów, co po wielu latach prac pozwoliło na współpracę wszystkich państw w działaniach na rzecz zmian klimatu. Porozumienie paryskie stanowi punkt zwrotny w wielostronnym, międzynarodowym procesie zmiany klimatu, ponieważ po raz pierwszy, w sposób wiążący, zjednoczyło wszystkie kraje w celu zwalczania zmian klimatycznych i przystosowania się do ich skutków. Choć jego Stronom pozostawiono pewną elastyczność w jego wdrażaniu, a zapisy pozwalają na różne interpretacje, to jest ono obecnie najmocniejszym i najaktualniejszym instrumentem prawa międzynarodowego w zakresie działań klimatycznych realizowanych na całym świecie. Jego globalny charakter wyrażony jest polityczną wolą Państw podczas COP21 do jego przyjęcia oraz poprzez jednoczesny, szeroki udział państw w przedstawianiu swoich NDCs, które objęły ok. 98% globalnych emisji.

Szczegółowe omówienie kluczowych obszarów Porozumienia paryskiego będących jednocześnie obszarami aktualnych prac w ramach UNFCCC przedstawiono w **rozdziałach 6–16**.

[42] Decyzja 1/CP.21.



Rysunek 11. Struktura Porozumienia paryskiego
(opracowanie KOBiZE na podstawie: Bode R., Donat L., Duwe M., *The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook*, Carbon & Climate Law Review, 2016)

3 Naukowe podstawy międzynarodowych negocjacji klimatycznych

Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (ang. *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) to niezależna organizacja założona w 1988 r. przez dwie organizacje Narodów Zjednoczonych: Światową Organizację Meteorologiczną (ang. The *World Meteorological Organization*, WMO) oraz Program ONZ ds. Środowiska (ang. *United Nations Environment Programme*, UNEP) w celu oceny ryzyka związanego z wpływem człowieka na zmianę klimatu. Zadaniem IPCC jest ocena informacji naukowych, technicznych i społeczno-ekonomicznych istotnych dla zrozumienia ryzyka związanego ze zmianami klimatu i rolą działań człowieka w tym procesie. IPCC przygotowuje i publicznie udostępnia raporty, na podstawie których inicjowane i wyznaczane są działania i ramy strategii przeciwdziałania globalnemu ociepleniu – zarówno w skali międzynarodowej, jak i regionalnej, narodowej czy lokalnej. IPCC jest najbardziej znana ze swoich kompleksowych raportów oceniających (ang. *Assessment Reports*, AR). IPCC nie prowadzi badań samodzielnie, a jedynie dokonuje syntezy wyników uzyskanych w instytucjach naukowych całego świata. Ze względu na swój naukowy oraz międzyrządowy charakter IPCC zapewnia unikalną możliwość dostarczenia ścisłych i zbilansowanych naukowych informacji dla decydentów. Wyniki prac tego Zespołu są powszechnie rozpoznane i poważane, czego wyrazem było przyznanie IPCC Pokojowej Nagrody Nobla w 2007 roku za tworzenie i upowszechnianie wiedzy na temat zmian klimatu oraz tworzenie podstaw do działań mających na celu ich zahamowanie[43]. Wyniki prac IPCC są obecnie powszechnie uznawane za jedne z najbardziej wiarygodnych źródeł informacji naukowych na temat zmian klimatu, ich skutków oraz przyszłych projekcji. Pierwszy raport oceniający IPCC (AR1)[44], opublikowany w latach 90. XX w., dał mocne podstawy naukowe dla prac nad Konwencją klimatyczną, a kolejne publikacje były istotnymi podstawami do wprowadzania zmian do międzynarodowego „reżimu klimatycznego" i ostatecznie przyjęcia nowego porozumienia klimatycznego w 2015 roku.

Wiedza naukowa w zakresie zmian klimatu uległa w ostatnich trzech dekadach znacznemu rozwojowi, a świat istotnie się zmienił od czasów pierwszych publikacji IPCC. Jeszcze w pierwszym raporcie oceniającym IPCC (AR1) szacowano, że wielkość ocieplenia klimatu jest zasadniczo zgodna z przewidywaniami modeli klimatycznych, a obserwowany wzrost temperatury mieści się zakresie naturalnej zmienności klimatu. Na początku lat 90. XX w. nie było też mocnych dowodów na to, że wykrycie zwiększonego efektu cieplarnianego będzie prawdopodobne przez najbliższe dziesięciolecia. Kilka lat później, już po wejściu Konwencji klimatycznej w życie, IPCC wskazywało, że bilans dowodów wskazuje na to, że ludzie mają jednak zauważalny wpływ na globalny klimat (AR2,1995)[45]. Z każdym kolejnym rokiem przybywało wyników badań naukowych, dzięki którym coraz lepiej można było zrozumieć zależności pomiędzy zjawiskami zachodzącymi w atmosferze, oceanie czy ekosystemach. Z czasem rosła też zgoda wśród naukowców co do roli człowieka w globalnym ociepleniu i w zmianach klimatu. Pod koniec 2014 roku opublikowany został piąty raport oceniający (AR5)[46] i był on naukową podstawą do negocjowania i ostatecznie sformułowania treści Porozumienia paryskiego przyjętego rok później. IPCC opracowuje również krótsze raporty specjalne i dokumenty techniczne dotyczące konkretnych zagadnień, a wiele z nich powstaje na prośbę Konferencji Stron Konwencji klimatycznej. W latach 2018–2019 ukazały się trzy raporty specjalne, które poświęcone były ograniczeniu globalnego ocieplenia

[43] IPCC otrzymało Pokojową Nagrodę Nobla w 2007 roku wspólnie z byłym wiceprezydentem USA, Alem Gorem, link: https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2007/summary/.

[44] *IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement*, IPCC, 1992 r., link: https://www.ipcc.ch/report/ar1/syr/.

[45] *SAR Climate Change 1995: Synthesis Report*, IPCC, 1995 r., link: https://www.ipcc.ch/report/ar2/syr/.

[46] *Fifth Assessment Report*, IPCC, 2014 r., link: https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar5/.

klimatu o 1,5°C (tzw. Raport 1,5°C)[47], tematowi gruntów[48] oraz oceanów i kriosfery[49]. Ostatni, szósty z kolei, cykl prac IPCC obejmował działania realizowane w latach 2018–2023, a poszczególne publikacje IPCC w tym cyklu ukazywały się od 2021 roku. Raporty grup roboczych, opublikowane w latach 2021 i 2022, dotyczyły fizyki zmian klimatu, w tym jego obserwacji i prognozy globalnego ocieplenia[50], skutków kryzysu klimatycznego i możliwości adaptacji do nich[51] oraz sposobów ograniczania emisji gazów cieplarnianych (mitygacji)[52].

Najnowsze wyniki prac IPCC (AR6, 2023)[53] wskazują, że działalność człowieka bezdyskusyjnie spowodowała globalne ocieplenie, a dotychczasowy wzrost temperatury na świecie osiągnął już poziom 1,1°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. Zmiany jakie zaszły w systemie klimatycznym, jak i ich skutki, są widoczne na całym świecie i możemy je odczuć m.in. poprzez wzrost liczby i natężenia zjawisk ekstremalnych, takich jak fale upałów, susze czy powodzie. Podnosi się również poziom mórz i rośnie topnienie pokrywy lodowej. Choć emisje gazów cieplarnianych w ostatniej dekadzie były mniejsze niż w poprzedniej, to nadal rosną. W 2019 roku były wyższe o 54% aniżeli w roku 1990. Dlatego tak ważne jest, aby państwa na świecie podjęły działania ograniczania emisji gazów cieplarnianych jak najszybciej. Muszą to być redukcje trwałe i idące dalej niż te, które są obecnie planowane. Jeśli świat nie sprosta temu zadaniu, to według szacunków IPCC ocieplenie o 1,5°C nastąpi w pierwszej połowie lat 30. XXI w., a jego skutki będą katastrofalne i właściwie nieodwracalne. Żeby temu zapobiec konieczne jest gwałtowne zahamowanie wzrostu globalnych emisji gazów cieplarnianych (najlepiej do roku 2025) i następnie stopniowe, ale radykalne ich ograniczanie. W związku z tym społeczności międzynarodowej pozostaje coraz mniej czasu na podjęcie zdecydowanych i natychmiastowych działań. Zgodnie z analizami naukowców dysponujemy już na świecie szeregiem rozwiązań, które przyczyniłyby się do wystarczającego zwiększenia ambicji skierowanej na działania mitygacyjne czy adaptacyjne. Ale ważne jest, aby dalsze starania na rzecz klimatu podejmowane były na bazie równości (ang. *equity*), sprawiedliwości klimatycznej i społecznej oraz szerokiego uczestnictwa, które są kluczowe dla sprawiedliwej transformacji.

Konferencja Stron (COP) Konwencji klimatycznej wielokrotnie wyrażała uznanie dla pracy IPCC i wzywała organy Konwencji, w szczególności Organ Pomocniczy ds. Doradztwa Naukowego i Technologicznego (SBSTA), do kontynuowania współpracy z IPCC i zasięgania jego porady. COP wzywał również wielokrotnie Strony do finansowego wsparcia prac IPCC, a także nominowania i wspierania ekspertów IPCC, zwłaszcza z krajów rozwijających się. Jednocześnie Konwencja zobowiązała Sekretariat do ścisłej współpracy z IPCC w celu zapewnienia obiektywnego doradztwa naukowego i technicznego (art. 21 ust. 2 UNFCCC), a koordynacja i wymiana informacji pomiędzy UNFCCC i IPCC odbywa się w ramach wspólnej grupy roboczej (ang. *Joint Working Group*, JWG), w ramach SBSTA.

Obecnie najaktualniejszym i tym samym głównym źródłem informacji naukowych, które stanowić będą podstawę do podejmowania kluczowych decyzji politycznych i gospodarczych na świecie w najbliższych latach w zakresie zmian klimatycznych, są wyniki prac IPCC opublikowane

47 https://www.ipcc.ch/report/sr15/.
48 https://www.ipcc.ch/srccl/.
49 https://www.ipcc.ch/report/srocc.
50 https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/.
51 https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/.
52 https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/.
53 *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, IPCC, 2023 r., link: https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/.

GŁÓWNE WNIOSKI 6. RAPORTU OCENIAJĄCEGO IPCC (AR6)[1]

Zmiany klimatu postępują, a tempo i skala działań w przeciwdziałaniu zmianom klimatu są niewystarczające

Globalna temperatura powierzchni osiągnęła w latach 2011–2020 poziom o 1,1°C powyżej temperatury w latach 1850–1900

W 2019 r. stężenie CO_2 w atmosferze wyniosło 410 ppm i było wyższe niż kiedykolwiek w ciągu co najmniej ostatnich 2 milionów lat

Decyzje i działania, które zostaną podjęte w ciągu trwającej dekady, będą miały wpływ na obecne i przyszłe pokolenia przez tysiące lat

Ograniczenie ocieplania temperatury światowej na poziomie 1,5°C oraz 2°C wymaga gwałtownych, głębokich i natychmiastowych redukcji emisji

Negatywne skutki zmian spowodowanych przez człowieka będą się nasilać, a ekstremalne zjawiska pogodowe stają się coraz bardziej rozpowszechnione i dotkliwe

Głównymi czynnikami przyczyniającymi się do wzrostu emisji są m.in.: pozyskiwanie energii z paliw kopalnych, niezrównoważony styl życia oraz niezrównoważone użytkowanie gruntów. Około 79% światowych emisji gazów cieplarnianych pochodziło w 2019 r. z czterech sektorów (produkcji energii, przemysłu, transportu i budownictwa), a 22% z rolnictwa, leśnictwa i innego użytkowania gruntów

Aby ograniczyć globalne ocieplenie do 1,5°C, emisje gazów cieplarnianych muszą osiągnąć wartość szczytową przed 2025 r. Następnie konieczne jest gwałtowne zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych [IPCC szacuje, że dla realizacji celu 1,5°C konieczne będą redukcje emisji GC rzędu 43% do 2030 r. (w porównaniu z 2019 r.), 60% do 2035 r., 69% do 2040 r. i 84% do 2050 r.]

Z dużym prawdopodobieństwem, bez podjęcia dodatkowych działań redukujących globalne emisje GC, ocieplenie przekroczy 1,5°C jeszcze w XXI wieku. Jeśli działania te nie będą adekwatne do potrzeb, to wg IPCC ocieplenie o 1,5°C nastąpi w pierwszej połowie lat 30. obecnego wieku

Zmiany klimatyczne spowodowane przez człowieka już teraz wpływają na wiele ekstremalnych warunków pogodowych i klimatycznych na całym świecie. Doprowadziło to do powszechnych, negatywnych skutków i związanych z nimi strat i szkód zarówno dla przyrody, jak i ludzi

Działalność człowieka, głównie poprzez emisje gazów cieplarnianych, spowodowała globalne ocieplenie obserwowane w obecnej skali. Dotychczasowy wzrost globalnych temperatur osiągnął poziom 1,1°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej

Historyczne skumulowane emisje CO_2 netto w latach 1850–2019 wyniosły 2400 ±240 GtCO2eq, i prawie połowa tych emisji nastąpiła w niespełna 30 lat, w latach 1990–2019. IPCC szacuje z wysoką pewnością, że 58% tych emisji miała miejsce w latach 1850–1989, a około 42% miało miejsce w latach 1990–2019

Antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych (przede wszystkim CO_2) wciąż rosną. Emisje GC netto w 2019 r. oszacowano globalnie na poziomie 59 ±6,6 GtCO2eq. Było to o 12% więcej niż w 2010 r. i 54% więcej niż w 1990 r.

Około od 3,3 do 3,6 mld ludzi żyje w środowisku bardzo podatnym na zmiany klimatu

Objaśnienia: [1]*AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, IPCC, marzec 2023.

Rysunek 12. Główne wnioski płynące z 6. Raportu oceniającego IPCC (AR6) (opracowanie własne KOBiZE na podstawie IPCC 6th Assessment Report)

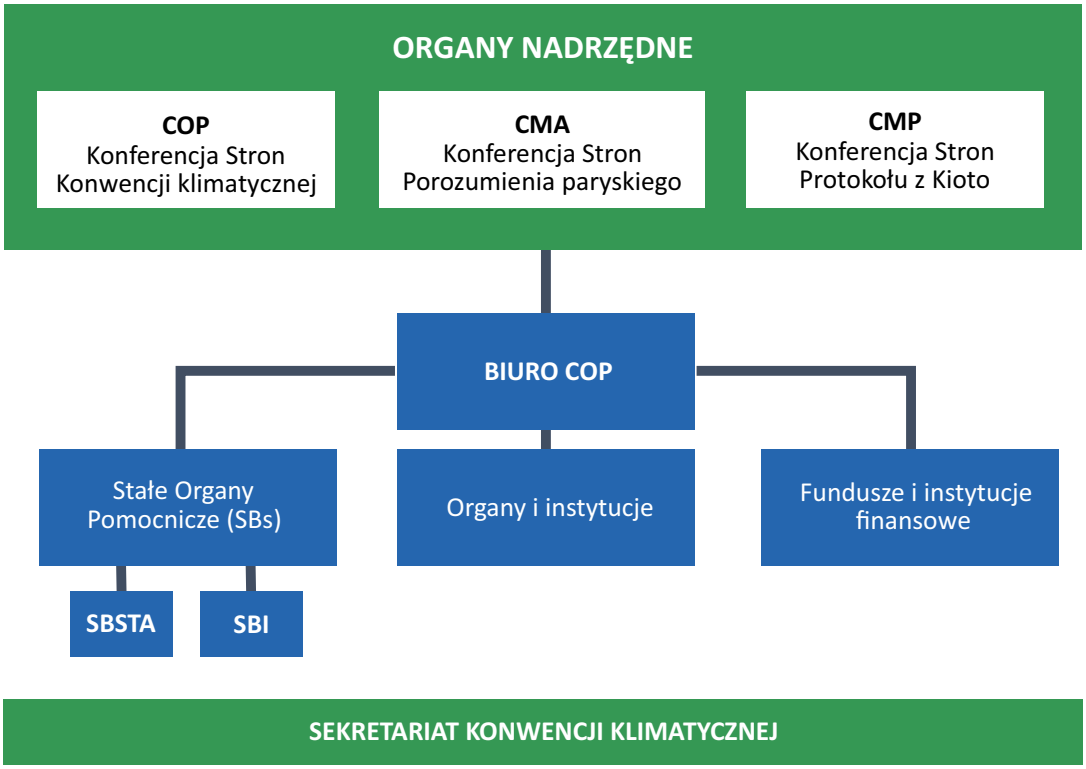
w ramach zakończonego w 2023 r. szóstego cyklu prac (IPCC AR6) (**rys. 12**). Aby setki stron raportów naukowych, które powstały w IPCC AR6, stały się użytecznym zbiorem informacji do dyskusji i decyzji decydentów, wymagały one skrócenia oraz przetłumaczenia na bardziej przystępny język oraz konkretne wnioski i rekomendacje[54]. Najnowsze wyniki prac IPCC były również kluczowym źródłem informacji dla pierwszego przeglądu globalnego (ang. *Global Stocktake*, GST), w ramach Porozumienia paryskiego, zakończonego pod koniec 2023 roku podczas COP23 w Dubaju. Ocenie poddano wówczas między innymi realizację wspólnych wysiłków Państw w ograniczeniu średniego wzrostu temperatury na Ziemi, który zgodnie z Porozumieniem paryskim nie powinien przekroczyć 2°C w stosunku do ery przedprzemysłowej (a nawet 1,5°C). Naukowe podstawy dla tego procesu są o tyle istotne, że zgodnie z wnioskami z IPCC AR6 realizacja obecnie przedstawionych przez Strony NDCs nie przyczynią się do ograniczenia globalnego ocieplenia zgodnego z celami Porozumienia paryskiego[55]. W ramach IPCC prowadzone są również prace nad metodologiami szacowania i raportowania emisji gazów cieplarnianych, a wytyczne IPCC dotyczące opracowywania krajowych inwentaryzacji GC są wykorzystywane przez państwa do przygotowywania rocznych inwentaryzacji w ramach UNFCCC. IPCC opracowało również zalecenia, które mają pomóc Stronom radzić sobie z niepewnością danych i wspierać stosowanie dobrych praktyk w zarządzaniu inwentaryzacjami emisji.

54 https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/.
55 W ramach IPCC AR6 przeanalizowano NDCs złożone przez Strony Porozumienia paryskiego do października 2021 roku.

4 Struktura i organizacja prac UNFCCC

4.1. Struktura prac UNFCCC

Konwencja klimatyczna, wraz z Protokołem z Kioto i Porozumieniem paryskim, mają hierarchiczny system instytucjonalny (**rys. 13**), który ma ułatwić sprawną i skuteczną realizację działań w ramach międzynarodowego procesu klimatycznego i organizację prac ciał, organów i instytucji Konwencji. Podstawą tego systemu są organy zarządzające i decyzyjne, nazywane konferencjami Stron, odpowiednio: COP dla Konwencji UNFCCC, CMP dla Protokołu z Kioto oraz CMA dla Porozumienia paryskiego[56]. W ramach Konwencji utworzono również jej Sekretariat, którego zadaniem jest całoroczna organizacja prac Konwencji i jej Stron oraz określono zadania Biura COP funkcjonującego jako ciało doradcze. Dodatkowo w treści konwencji doprecyzowano zasady rotacyjnie przypadającej Prezydencji COP, którą obejmują wybierane Strony konwencji. W miarę rozwoju i funkcjonowania UNFCCCC tworzono kolejne, wyspecjalizowane organy pomocnicze oraz inne rozwiązania instytucjonalne mające na celu wspieranie Stron we wdrażaniu działań realizowanych w ramach konwencji klimatycznej. Ponieważ instytucje w ramach Konwencji funkcjonują w ściśle określonej hierarchii, to jej organy pomocnicze oraz inne organy i instytucje działają pod zwierzchnictwem i kierownictwem COP, CMP i CMA. Zależnie od problemu i tematu wymagającego rozwiązania opracowują one rekomendacje oraz projekty decyzji i konkluzji do rozpatrzenia przez organy decyzyjne. Do nich również regularnie raportują swoją pracę.



Rysunek 13. Schemat organizacji instytucjonalnej w ramach Konwencji klimatycznej (opracowanie własne KOBiZE)

[56] *Conference of the Parties to the Convention* (COP), *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol* (CMP), *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement* (CMA).

Konferencje Stron Konwencji klimatycznej

Konferencje Stron Konwencji klimatycznej (ang. *Conference of the Parties*, COP) są spotkaniami corocznymi wszystkich Stron Konwencji i nazywane są w ostatnich latach Szczytami klimatycznymi. Wszystkie państwa będące Stronami Konwencji są reprezentowane na COP, na którym dokonują przeglądu wdrażania Konwencji i wszelkich innych instrumentów funkcjonujących w ramach UNFCCC. Wraz z corocznymi spotkaniami COP organizowane są spotkania Stron zarówno Protokołu z Kioto, jak i Porozumienia paryskiego (odpowiednio CMP i CMA). Państwa, które nie są Stronami Protokołu czy też Porozumienia, mogą uczestniczyć w konferencjach tych ciał jako obserwatorzy. Jednym z podstawowych zadań COP jest przegląd wdrażania Konwencji i wszystkich z nią związanych i funkcjonujących w jej ramach instrumentów. Podczas spotkań COP/CMP/CMA zapadają decyzje wynikające z harmonogramu prac UNFCCC, w tym m.in. dotyczące implementacji Porozumienia paryskiego, jak i określające dalsze prace w ramach Konwencji klimatycznej i jej organów. Spotkania COP odbywają się tradycyjnie pod koniec roku, co daje szansę na podsumowanie ostatniego roku prac i wyznaczenie wytycznych do dalszych prac, w tym tych w najbliższych miesiącach. Strony UNFCCC podejmują podczas COP-ów również niezbędne decyzje wspierające skuteczne wdrażanie Konwencji, w tym ustalenia instytucjonalne i administracyjne oraz działalność sekretariatu Konwencji. Pierwszy COP odbył się w Berlinie w 1992 roku, a w 2024 roku Konferencja Stron spotka się już po raz trzydziesty (COP30 w Azerbejdżanie). Polska trzykrotnie organizowała Konferencje Stron Konwencji klimatycznej: COP14 w Poznaniu (2008), COP19 w Warszawie (2013) oraz COP24 w Katowicach (2018), obejmując na nich funkcje Prezydencji COP.

Stałe Organy Pomocnicze Konwencji klimatycznej

W ramach Konwencji funkcjonują dwa Stałe Organy Pomocnicze powołane bezterminowo jej zapisami: SBSTA (ang. *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*), czyli Organ Pomocniczy ds. naukowych i technologii (art. 9 UNFCCC) oraz SBI (ang. *Subsidiary Body for Implementation*), czyli Organ Pomocniczy ds. wdrażania (art. 10 UNFCCC). Są to główne organy robocze UNFCCC, które wspierają również prace prowadzone w ramach Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego. Głównym zadaniem SBSTA jest przekazywanie Konferencji Stron aktualnych informacji i porad dotyczących kwestii naukowych i technologii. Natomiast w ramach SBI rozważane są kwestie implementacyjne, w tym informacje przekazywane przez Strony Konwencji, jak np. komunikaty krajowe czy inwentaryzacje emisji. Oba Organy pomocnicze spotykają się najczęściej dwa razy do roku – zwykle w połowie roku i pod jego koniec, podczas dorocznej Konferencji Stron.

Sekretariat Konwencji klimatycznej

W celu zarządzania pracami prowadzonymi w UNFCCC utworzono w ramach Konwencji jej Sekretariat[57]. Jego funkcje określone Konwencją mają charakter ogólny i dotyczą kwestii logistycznych. Sekretariat ma przede wszystkim zapewniać wsparcie organizacyjne i wiedzę techniczną instytucjom UNFCCC, zapewnić koordynację prac UNFCCC z organami międzynarodowymi,

[57] Zgodnie z art. 8. Konwencji klimatycznej.

przygotowywać techniczne ekspertyzy (np. podsumowanie NDCs przedstawionych przez Strony) oraz ułatwiać przepływ informacji pomiędzy organami, instytucjami i Stronami Konwencji. To właśnie Sekretariat prowadzi prace nad dokumentami technicznymi, roboczymi, organizacją sesji oraz spotkań w ramach prac UNFCCC. W praktyce zaangażowanie Sekretariatu w proces negocjacji i prac UNFCCC jest szersze, a sam Sekretariat i jego pracownicy są niezwykle istotnymi aktorami całego procesu realizowania prac w ramach UNFCCC. Sekretariat często wspiera i doradza Stronom oraz zaangażowany jest w prace przewodniczących organów pomocniczych oraz grup roboczych funkcjonujących w ramach Konwencji. Wspiera również Prezydencję COP w realizacji jej zadań, w tym tych dotyczących strategicznego zarządzania negocjacjami tak, aby ich wyniki były jak najbardziej pomyślne. Jako że Sekretariat działa od początku istnienia Konwencji, jest on najbardziej rzetelnym źródłem informacji nt. samego procesu i decyzji przyjętych w jego ramach, stanowiąc tym samym pamięć instytucjonalną UNFCCC. Zgodnie z zapisami Konwencji Sekretariat musi zawsze zachowywać bezstronność w pracach UNFCCC, a proces decyzyjny w jej zakresie leży w gestii Stron. Każde państwo-Strona Konwencji może wyznaczyć osobę (ang. *National Focal Point*) będącą w bezpośrednim kontakcie z Sekretariatem UNFCCC. Siedziba Sekretariatu UNFCCC zlokalizowana jest w Bonn, w Niemczech, a na jego czele stoi Sekretarz Wykonawczy (Simon Stiell z Grenady, który pełni tę funkcję od sierpnia 2022 r.).

Biuro Konferencji Stron Konwencji klimatycznej

Biuro COP jest ważnym elementem struktury i procesu prac UNFCCC, choć nie jest to forum politycznych czy technicznych negocjacji. Odpowiedzialne jest głównie za kwestie związane z zarządzaniem procesem prac UNFCCC i wspiera bieżące działania w ramach Konwencji, Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego. Biuro zajmuje się sprawami proceduralnymi i organizacyjnymi poszczególnych sesji oraz wypełnia mandaty *ad hoc* na polecenie COP. Dodatkowo jego członkowie pomagają Prezydentowi COP w wykonywaniu jego obowiązków, służąc radą i wskazówkami w sprawach bieżących i pomagając w różnych zadaniach (np. prowadzą konsultacje w jego imieniu). Sekretariat UNFCCC często też zwraca się do Biura o poradę i wskazówki w istotnych kwestiach. Biuro COP składa się z osób pełniących najważniejsze stanowiska w procesie UNFCCC i ma w swoim składzie przedstawicieli każdej grupy regionalnej ONZ[58]. Biuro funkcjonuje cały rok, regularnie spotykając się podczas spotkań COP, sesji negocjacyjnej SBI i SBSTA oraz niekiedy poza nimi.

Inne organy i ciała Konwencji klimatycznej

W wyniku szeregu podjętych przez lata decyzji w ramach Konwencji utworzono wiele dodatkowych organów i instytucji (ang. *constituted bodies*), które są odpowiedzialne za realizację zadań w szczegółowych obszarach należących do zakresu Konwencji, Protokołu z Kioto oraz

[58] Obecnie Biuro COP składa się z 11 osób: Przewodniczący COP, 7 zastępców, przewodniczący organów pomocniczych (SBI i SBSTA) i sprawozdawca. Zgodnie z zasadą 22.1 projektu „Rules of Procedure" (FCCC/CP/1996/2) każda z pięciu grup regionalnych ONZ reprezentowana jest przez 2 delegatów, a jeden delegat reprezentuje kraje SIDS. Zwyczajowo na spotkania Biura zaprasza się przedstawiciela kraju gospodarza następnej Konferencji Stron (COP), jeżeli Strona ta nie jest już reprezentowana w Biurze.

Porozumienia paryskiego (**rys. 14**). Powołano m.in. instytucje, które wspierają COP w promocji tematyki adaptacji, finansowania klimatycznego czy transferu technologii. Często ich zadaniem jest promocja realizacji działań w poszczególnych tematach oraz wsparcie techniczne. W ramach prac UNFCCC powołano też specjalne grupy eksperckie, których działania skierowano na pomoc państwom rozwijającym się, które mają mniejszą zdolność (finansową czy też brak wiedzy i specjalistów) realizowania ich zadań wynikających z Konwencji czy Porozumienia paryskiego. Odpowiadają one za pomoc m.in. w przygotowaniu strategii adaptacyjnych oraz raportów rządowych. Powołano również instytucje odpowiadające za nadzór nad realizacją konkretnych porozumień oraz zarządzające utworzonymi mechanizmami i pełniące pieczę nad ich wdrażaniem, nadzorowaniem i realizacją. Zgodnie z zasadami ONZ sposób wyboru i nominacji do różnych ciał i grup eksperckich Konwencji odbywa się na ogół zgodnie z zasadą „równowagi regionalnej”[59] oraz podziału według Stron Załącznika I i Załącznika II. Istnieje jednak możliwość określenia w decyzjach powołujących dany organ czy ciało innego sposobu wyboru członków do danego gremium, bardziej odpowiedniego, wg. Stron przygotowanych do tematyki prac i zadań danego ciała.

Rysunek 14. Wybrane organy i instytucje funkcjonujące w ramach Konwencji klimatycznej (opracowanie własne KOBiZE na podstawie UNFCCC)

[59] Podział regionalny oparty jest na oficjalnym podziale państw na grupy (wypracowany w ramach ONZ) i: Afrykę, Azję, Amerykę Łacińską oraz państwa Karaibskie (GRULAC), Europę Wschodnią oraz Europę Zachodnią i inne.

Instytucje Konwencji klimatycznej

- **Konsultacyjna Grupa Ekspertów (ang. *Consultative Group of Experts*, CGE)** utworzona w celu udzielania pomocy Stronom Konwencji spoza Załącznika I (non-Annex I), czyli innymi słowy krajom rozwijającym się, w wypełnianiu przez nie wymogów w zakresie sprawozdawczości, jakie nakłada na nie Konwencja. Dodatkowo CGE będzie też wspierać wdrażanie wzmocnionych ram przejrzystości, które ustalono w ramach Porozumienia paryskiego[60]. CGE tym samym udziela porad technicznych i wsparcia krajom rozwijającym się w przygotowaniu ich raportów dwuletnich oraz udziela porad Sekretariatowi UNFCCC odnośnie szkoleń ekspertów ds. przeglądów. Podczas COP24 w Katowicach uzgodniono, że będzie w obecnej formie funkcjonować do końca 2026 roku.

- **Grupa Ekspertów Państw Najmniej Rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries Expert Group*, LEG)** została utworzona przez COP w 2001 roku w celu wspierania krajów najsłabiej rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries*, LDCs) w procesie formułowania i wdrażania krajowych planów adaptacyjnych (NAPs), przygotowania i wdrażania krajowych programów działań w zakresie adaptacji (NAPAs). Wsparcie to ma wiele form, poczynając od technicznych dokumentów, przez warsztaty i szkolenia, szerzenie wiedzy, spotkania z ekspertami, po monitorowanie postępów, efektywności prac i braków.

- **Centrum i Sieć Technologii Klimatycznych (ang. *Climate Technology Centre and Network*, CTCN)** to drugi, obok TEC, organ Mechanizmu Technologicznego obejmujący krajowe i regionalne Centra Technologiczne, jak również organizacje non-profit, naukowe, badawcze i biznesowe. Zadaniem CTCN jest wspieranie współpracy Stron w celu usprawnienia rozwoju i transferu technologii oraz udzielania pomocy Stronom będącym krajami rozwijającymi się na ich prośbę. Na COP18 w Doha (2012 r.) utworzona została Rada Doradcza CTCN, która udziela wskazówek dotyczących ustalania priorytetów potrzeb krajów rozwijających się i ogólnie monitoruje i ocenia działanie CTCN.

- **Komitet Wykonawczy ds. Technologii (ang. *Technology Executive Committee*, TEC)** to jeden z dwóch (obok CTCN) organów wchodzących w skład Mechanizmu Technologicznego. Mechanizm ten został stworzony w 2012 r. na COP16 w Cancun (decyzją 1/CP.16) w celu ułatwienia wdrażania działań w zakresie rozwoju i transferu technologii i tym samym wspierania działań mitygacyjnych i adaptacyjnych i w efekcie pełnego wdrażania Konwencji klimatycznej. W ramach tego Mechanizmu funkcjonują dwa organy: Komitet Wykonawczy ds. Technologii (TEC) oraz Centrum i Sieć Technologii Klimatycznych (CTCN). Jako ramię polityczne Mechanizmu Technologicznego TEC przeprowadza analizy i przedstawia zalecenia dotyczące strategii, które mogą przyspieszyć rozwój i transfer technologii niskoemisyjnych i odporność na zmianę klimatu (ang. *Climate Resilient Technologies*).

- **Komitet Adaptacyjny (ang. *Adaptation Committee*, AC) został utworzony w 2010 roku (COP16, Cancun)** w celu promowania realizacji spójnych działań w zakresie adaptacji do zmian klimatu. Zadaniem Komitetu jest m.in. udzielanie Stronom wsparcia technicznego i wskazówek dotyczących rozwijania działań adaptacyjnych. Swoje zadania AC realizuje poprzez informowanie, promowanie dobrych praktyk, ułatwianie dzielenia się doświadczeniem

[60] Zgodnie z art. 13. Porozumienia paryskiego.

i wiedzą między Stronami a organizacjami i różnego rodzaju sieciami oraz forami współpracy (poziomu regionalnego i międzynarodowego). Komitet Adaptacyjny dostarcza również do COP informacje i zalecenia dotyczące zachęcania do implementacji działań adaptacyjnych oraz swoje refleksje nt. informacji przekazywanych przez Strony dotyczących ich działań adaptacyjnych (w tym środków przekazanych i otrzymanych na te działania).

- **Komitet Stały ds. Finansów (ang. *Standing Committee on Finance*, SCF)** został powołany (podczas COP16 w Cancun, w 2010 r.) w celu wspierania COP w wykonywaniu swoich zadań dotyczących Mechanizmu Finansowego UNFCCC (ang. *Financial Mechanism*). Jego funkcjonowanie ma na celu poprawę spójności i koordynacji realizacji finansowania klimatycznego, racjonalizacji funkcjonowania Mechanizmu Finansowego oraz mobilizacji zasobów finansowych. Dodatkowo Komitet Stały mierzy, raportuje i weryfikuje wsparcie finansowe, jakie jest udzielane państwom rozwijającym się.

- **Komitet Paryski ds. Budowania Potencjału (ang. *The Paris Committee on Capacity-building*, PCCB)** został ustanowiony przez Konferencję Stron (COP) w 2015 r. w ramach przyjęcia Porozumienia paryskiego. Celem PCCB jest praca zarówno nad obecnymi, jaki i przyszłymi lukami oraz potrzebami we wdrażaniu budowania potencjału w krajach rozwijających się. Dodatkowo PCCB ma działać na rzecz promocji działań w kontekście budowania potencjału i tym samym wspierać rozwój spójnej architektury instytucjonalnej w krajach rozwijających się dedykowanej budowaniu potencjału.

Instytucje Protokołu z Kioto

- **Zarząd Funduszu Adaptacyjnego (ang. *Adaptation Fund Board*, AFB)** nadzoruje Fundusz Adaptacyjny i nim zarządza. Sam Fundusz Adaptacyjny został ustanowiony w 2007 roku (COP13, Bali) w celu finansowania konkretnych projektów i programów adaptacyjnych w krajach rozwijających się, które są szczególnie narażone na negatywne skutki zmian klimatu. Fundusz Adaptacyjny jest finansowany z wpływów pochodzących z 2-procentowego podatku od wydawanych jednostek CER z projektów CDM oraz z innych źródeł finansowania.

- **Komitet ds. Zgodności Protokołu z Kioto (ang. *Compliance Committee*, CC),** którego funkcją jest udzielanie porad i pomocy Stronom w celu promowania zgodności z Protokołem z Kioto, czyli wypełniania ich zobowiązań redukcyjnych, do których zobowiązane są w ramach Protokołu. Ponadto Komitet określa konsekwencje dla Stron niewywiązujących się ze swoich zobowiązań wynikających z PzK.

- **Rada Zarządzająca CDM (ang. *Executive Board of the Clean Development Mechanism*, CDM EB)** – nadzoruje Mechanizm Czystego Rozwoju (CDM) jeden z mechanizmów elastycznych Protokołu z Kioto i funkcjonuje pod nadzorem i kierownictwem CMP. CDM EB jest punktem kontaktowym dla uczestników projektów CDM w zakresie rejestracji projektów i wydawania jednostek poświadczonej redukcji emisji (CER).

- **Komitet Nadzorujący JI (ang. *Joint Implementation Supervisory Committee*, JISC**) to jeden z dwóch organów specjalnych (obok CDM EB) odpowiedzialnych za wdrożenie, nadzorowanie

i asystę przy realizacji mechanizmów elastycznych Protokołu z Kioto. JISC nadzorował procedurę weryfikacji zgłoszonych projektów wspólnych wdrożeń (JI) w celu potwierdzenia, że wynikające z projektu redukcje emisji spełniają określone wymogi (zgodne z art. 6 PzK) oraz wytyczne do projektów JI.

Instytucje Porozumienia paryskiego

- **Komitet Wykonawczy Międzynarodowego Mechanizmu ds. Strat i Szkód (ang. *Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*, WIM ExCom)** został powołany na COP19 w Warszawie (2011 r.) w celu koordynacji funkcjonowania Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu ds. Strat i Szkód (ang. *Warsaw International Mechanism on Loss and Damage*, WIM). Mechanizm ten ma działać m.in. na rzecz zwiększania wiedzy nt. zarządzania ryzykiem w sytuacjach katastrof naturalnych czy zidentyfikowanie luk w istniejących już metodach radzenia sobie ze stratami i szkodami wynikającymi z negatywnych skutków zmian klimatu. W ramach WIM ExCom działają techniczne grupy eksperckie skupione w swoich pracach na takich tematach jak m.in.: straty nieekonomiczne, zarządzanie ryzykiem czy też kwestie przesiedleń.

- **Katowicki Komitet ekspertów ds. wpływu działań mitygacyjnych na kraje trzecie (tzw. response measures) (ang. *Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures*, KCI)** został ustanowiony podczas COP24 w Katowicach w celu technicznego wsparcia pracy Forum ds. wpływu wdrażania środków reagowania, którego prace skupiają się na kwestiach unikania i minimalizowana negatywnych skutków wpływu działań mitygacyjnych na kraje trzecie podejmowanych w krajach, usiłujących zredukować swoje emisje.

- **Ciało Nadzorujące mechanizm z art. 6.4 PP (ang. *Article 6.4 Supervisory Body*, art. 6.4 SB)** – ma opracować i wdrożyć, pod zwierzchnictwem i wytycznymi CMA, nowy mechanizm kredytowania projektów, który został ustanowiony w art. 6.4 Porozumienia paryskiego.

4.2. Organizacja prac UNFCCC

Najsłynniejszymi i jednocześnie najważniejszymi wydarzeniami w pracach UNFCCC są spotkania Stron sygnatariuszy Konwencji, Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego nazywane Konferencjami Stron (COP/CMP/CMA), które odbywają się jednocześnie i regularnie raz w roku. To właśnie podczas tych spotkań podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące przyszłych działań czy też nowych zobowiązań Stron. Konferencje Stron trwają ok. 2 tygodnie i organizowane są pod koniec roku kalendarzowego, przez co są kulminacją prac prowadzonych przez negocjatorów przez cały poprzedzający je rok. Podczas COP odbywają się również prace organów pomocniczych UNFCCC, a także różnych komitetów oraz innych instytucji funkcjonujących

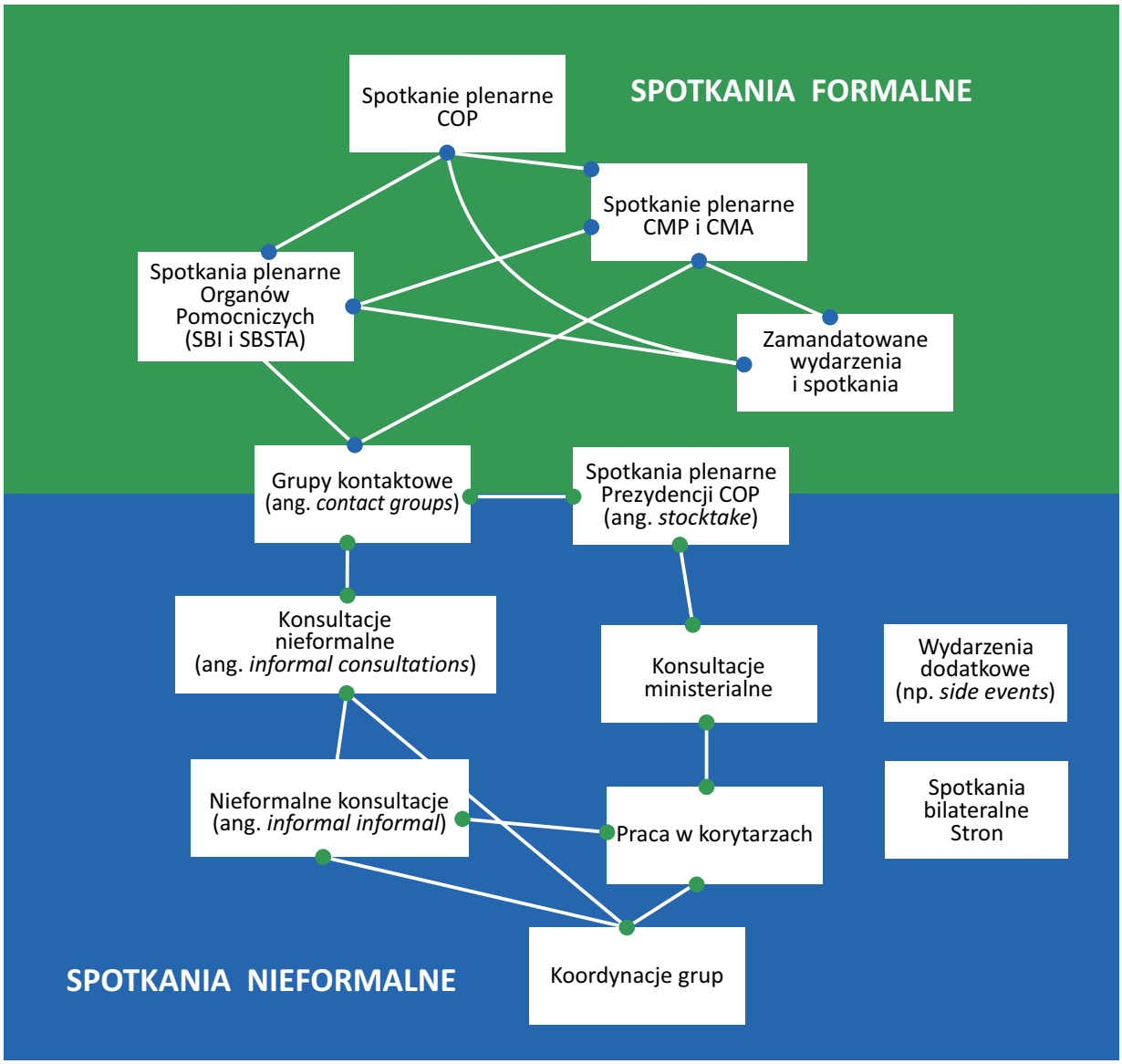
w ramach Konwencji klimatycznej. Wynika to również z chęci wykorzystania obecności na COP ogromnej liczby delegatów, co zdecydowanie ułatwia organizację takich spotkań.

Realizacja harmonogramu i mandatu prac UNFCCC wymaga organizacji wielu spotkań w ciągu całego roku, zarówno takich o charakterze formalnym, jak i mniej oficjalnych i najczęściej są to spotkania bardziej techniczne aniżeli polityczne. Do najważniejszych prac technicznych w ramach Konwencji należą te prowadzone podczas spotkań organów pomocniczych (SBI i SBSTA), które tradycyjnie organizowane są w połowie roku, ostatnimi laty w Bonn (Niemcy). Podczas tych spotkań przygotowywane są projekty decyzji i konkluzji, które następnie zostaną przekazane do dyskusji i akceptacji organów decyzyjnych. Sesja w Bonn ma na celu rozwiązanie jak największej liczby problemów negocjacyjnych, tak aby na czas COP pozostawić te najtrudniejsze, które często obarczone są tłem politycznym. W okresie intensywnych prac i negocjacji w ramach UNFCCC zdarzało się, że organizowano więcej dodatkowych sesji negocjacyjnych. W szczególności dotyczyło to okresu poprzedzającego przyjęcie Porozumienia paryskiego, kiedy w 2015 roku oprócz COP21 w Paryżu i czerwcowej sesji organów pomocniczych zorganizowano dwie dodatkowe sesje negocjacyjne.

W ciągu roku, pomiędzy spotkaniami negocjacyjnymi, Strony wykorzystują czas na opracowywanie i publikację (przez Stronę UNFCCC) swoich stanowisk (ang. *submissions*) w tematach objętych aktualnie pracami UNFCCC. Do przygotowywania takich zgłoszeń są one najczęściej zapraszane na podstawie formalnych decyzji przyjętych podczas niedawnych negocjacji. Dodatkowo pomiędzy sesjami negocjacyjnymi, organizowane są różnego rodzaju warsztaty UNFCCC, posiedzenia ciał i organów Konwencji oraz inne spotkania, organizowane np. z inicjatywy Prezydencji COP. Zwyczajowo planowane jest również spotkanie przygotowawcze do konferencji Stron, tzw. pre-COP, w którym uczestniczą wybrane Państwa, zapraszane do udziału w spotkaniu przez nadchodzącą Prezydencję COP.

4.3. Organizacja prac UNFCCC w trakcie sesji negocjacyjnych

W trakcie sesji roboczych i Konferencji Stron (COP) odbywa się szereg spotkań, które mają charakter zarówno formalny, jak i nieformalny i odbywają się jednocześnie w ramach prac organów Konwencji, jej ciał i instytucji doradczych, a także wydarzeń towarzyszących (**rys. 15**). Posiedzenia plenarne organów decyzyjnych oraz organów pomocniczych z reguły nie nakładają się na siebie. Natomiast wszystkie pozostałe rodzaje spotkań różnych organów UNFCCC (zarówno grupy kontaktowe, jak i wszelkiego rodzaju spotkania o charakterze nieformalnym) odbywają się licznie i często w tym samym czasie. W związku z dynamicznym charakterem negocjacji UNFCCC konieczne jest organizowanie podczas sesji negocjacyjnej koordynacji grup negocjacyjnych (G77, ALBA, BASIC, ect.) czy też Stron (w tym np. UE) w celu przygotowania, omówienia i ewentualnej aktualizacji swojego stanowiska w kluczowych kwestiach. Zdarza się, że konieczna jest organizacja więcej niż jednego takiego spotkania dziennie. Zarówno w trakcie sesji, jak i poza



Rysunek 15. Schemat prac podczas sesji negocjacyjnych UNFCCC
(opracowanie KOBiZE na podstawie: Boyer (2000) *Conference diplomacy and UN Rules of Procedure*)

nimi odbywają się także dodatkowe spotkania organizowane w ramach prac UNFCCC, jak np. warsztaty techniczne. Jest to coraz popularniejsza forma pracy i dyskusji Stron Konwencji, choć nie należy do głównego nurtu negocjacji prowadzonych w ramach Konwencji. Warsztaty mają bardziej charakter ekspercki aniżeli polityczny i ich zadaniem jest wspieranie procesu negocjacyjnego poprzez dzielenie się doświadczeniami, wyjaśnianie technicznych problematycznych kwestii czy też burzę mózgów negocjatorów nt. priorytetów i kierunku dalszych prac formalnych. Warsztaty takie są często organizowane we współpracy z Sekretariatem UNFCCC (lub przez sam Sekretariat). Na sesjach negocjacyjnych odbywają się również wydarzenia dodatkowe (ang. *side events*). Są one organizowane zarówno przez Strony, jak i organizacje pozarządowe oraz różnego rodzaju instytucje (np. finansowe czy naukowe). Czas sesji wykorzystywany jest również do organizacji licznych spotkań bilateralnych państw, podczas których poruszane są kwestie związane nie tylko z tematyką zmian klimatu. Oznacza to, że podczas sesji negocjacyjnych UNFCCC równolegle odbywa się wiele spotkań, co przekłada się bezpośrednio na liczne nierzadko zespoły negocjacyjne poszczególnych państw, ponieważ jedynie większa grupa ekspertów jest w stanie śledzić, uczestniczyć i negocjować w imieniu swojego Państwa we wszystkich istotnych

dla danego kraju spotkaniach. Tematyka spotkań w trakcie sesji negocjacyjnych opiera się przed wszystkim na zakresie tematycznym samej Konwencji oraz aktualnych prac określonych mandatem UNFCCC. Forum negocjacji UNFCCC jest miejscem promocji wielu tematów i problemów związanych ze zmianami klimatu i ich skutkami. Dlatego też w trakcie sesji organizowane są również spotkania, których tematyka wiąże się z negocjacjami UNFCCC, niemniej nie stanowią one ich formalnego elementu (nie znajdują się w agendzie prac żadnego z ciał decyzyjnych czy doradczych), np. kwestie zdrowia, działania proklimatyczne realizowane przez państwa czy regiony oraz działania biznesu i przemysłu w zakresie redukcji emisji GC.

Przed każdą sesją negocjacyjną Sekretariat Konwencji publikuje projekt agendy spotkań z propozycją wstępnego porządku obrad. Ponadto Strony wypracowują swoje stanowiska negocjacyjne w kwestiach dla nich najistotniejszych, a grupy negocjacyjne omawiają swoje stanowiska i koordynują się oraz ustalają wspólne stanowisko, jakie będą prezentować podczas sesji. Każde z państw będące Stroną Konwencji, Protokołu lub Porozumienia paryskiego ma prawo uczestniczenia w negocjacjach na tych forach, jednak ze względu na charakterystykę negocjacji odbywają się one na różnych szczeblach (np. politycznym, eksperckim etc.) oraz w różnych konfiguracjach. Na posiedzeniu plenarnym otwierającym każdą sesję organów decyzyjnych i technicznych (oraz poprzez zgłoszenia) Strony prezentują swoje stanowiska i priorytety prac w ramach UNFCCC.

Posiedzenie plenarne to formalne forum dyskusji i podejmowania decyzji (zarówno proceduralnych, np. agenda, jak i merytorycznych), w którym uczestniczą wszystkie Strony, a także obserwatorzy i media. Zasady proceduralne obowiązują na tych spotkaniach w całej rozciągłości. Dyskusja zazwyczaj ogranicza się do generalnych oświadczeń, a dyskusja nad poszczególnymi punktami agendy przekazywana jest decyzją plenum na niższe szczeble. Na posiedzeniu plenarnym przewodniczący COP/CMP/CMA oraz przewodniczący organów pomocniczych ustanawiają grupy kontaktowe jako fora prac negocjatorów w poszczególnych punktach agendy i tematach. Przewodniczący i prowadzący (ang. *facilitators*) poszczególne grupy kontaktowe powoływani są przez plenum na wniosek przewodniczącego COP/CMA/CMP lub organu pomocniczego. Zasady proceduralne stosuje się elastycznie w imię większej efektywności procesu, o ile zachowane zostaną zasady sprawiedliwości i przejrzystości. Dyskusje w grupie kontaktowej toczą się w odniesieniu do bardziej szczegółowych kwestii oraz w zakresie mandatu do prac udzielonego przez nadrzędny organ. W ramach prac takiej grupy Strony wyjaśniają swoje stanowiska i interesy. W spotkaniach tych uczestniczą wszystkie Strony oraz obserwatorzy, o ile Strony się temu nie sprzeciwiają. Jeśli omawiany w grupie kontaktowej problem wymaga dalszej, pogłębionej dyskusji, przewodniczący lub prowadzący (ang. *facilitators*) mogą zaproponować Stronom rozpoczęcie prac nieformalnych w formie nieformalnych konsultacji (ang. *informal consultations*), utworzenie tzw. grupy spin-off lub przeprowadzenie nieformalnych konsultacji ze Stronami. Strony mogą również dyskutować między sobą w ramach nieformalnych spotkań bilateralnych lub indywidualne. Konsultacje, zależnie od decyzji Stron, mogą być ograniczone do Stron lub też być otwarte dla aktorów pozarządowych.

Wyniki nieformalnych prac Stron, np. w formie wypracowanego porozumienia, prezentowane są następnie grupie kontaktowej. Jej przewodniczący lub prowadzący (ang. *facilitators*) przygotowują projekt tekstu (np. konkluzji lub decyzji), który powinien odzwierciedlać wszystkie przedstawione przez Strony propozycje przy jednoczesnej próbie stworzenia tekstu możliwie najbardziej kompromisowego i akceptowalnego dla wszystkich Stron. W razie potrzeby Strony zaczynają pracę z tekstem, przedstawiając swoje uwagi do niego i na podstawie dalszych

dyskusji powstają kolejne wersje tekstu w celu wypracowania wersji ostatecznej, zaaprobowanej przez wszystkie Strony. W przypadku braku postępu w pracach grupy i przy dalszych trudnościach w wypracowaniu kompromisu możliwe jest utworzenie forum prac o jeszcze bardziej nieformalnym charakterze (ang. *informal informal* (*inf inf*)) zwane również grupami redakcyjnymi lub „spin-off'ami", w które angażowani są przedstawiciele zainteresowanych Stron. Inną formą takich nieformalnych prac jest utworzenie tzw. grupy przyjaciół przewodniczącego (ang. *Friends of the Chair*), którą zwołuje się w celu rozwiązania szczególnie trudnej politycznie, delikatnej kwestii. W spotkaniach takich uczestniczą zaproszeni delegaci i nie obowiązują w jej pracach żadne formalne procedury poza ustalonymi przez przewodniczącego. Przewodniczący grup kontaktowych i konsultacji nieformalnych składają sprawozdania z osiągniętych rezultatów na koniec sesji, tak aby plenum mogło podjąć końcowe decyzje. W przypadku wypracowania przez Strony tekstu kompromisowego na poziomie roboczym jest on przekazywany do nadzorującego dane prace (dany temat czy też inaczej – dany punkt agendy) organu decyzyjnego, doradczego lub/i Prezydenta COP. Następnie tekst ten jest formalnie akceptowany i przyjmowany przez Strony podczas spotkania plenarnego. W przypadku braku porozumienia Stron na poziomie COP/CMA/CMP dany punkt agendy przechodzi proceduralnie do dalszych prac podczas następnej sesji (zgodnie z zasadą 16. regulaminu prac UNFCCC). Od kilku lat w ramach działań Konwencji trwają rozmowy nt. możliwych reorganizacji prac podczas sesji oraz podniesienia efektywności całego procesu negocjacyjnego UNFCCC[61].

4.4. Prezydencja Konferencji Stron Konwencji klimatycznej

Wybór państwa, w którym będzie odbywać się COP, opiera się na kadencjach przypadających rotacyjnie pięciu grupom regionalnym ONZ (**rys. 16**), tj.: krajom afrykańskim (ang. *African Group*), krajom Azji i Pacyfiku (ang. *Asia and the Pacific Group*), Europie Wschodniej (ang. *Eastern European States*, EEG), Ameryce Łacińskiej i Karaibom (ang. *Latin American and the Caribbean States*, GRULAC), Europie Zachodniej i innym (ang. *Western European and Other States*, WEOG).

Ostateczny wybór kraju, w którym odbędzie się przyszły COP, jest wynikiem rozmów i ustaleń pomiędzy zainteresowanymi państwami należącymi do grupy regionalnej, której w danym roku przypada organizacja konferencji. Ostatecznie wybrane w ramach grupy regionalnej państwo jest przez nią nominowane do objęcia roli gospodarza COP i kandydatura ta jest przyjmowana w ramach decyzji COP. Wybór gospodarza kolejnej konferencji, który obejmie również rolę Prezydencji COP, powinien nastąpić najpóźniej rok wcześniej (na poprzedzającym ją COP-ie). Po potwierdzeniu decyzją COP wyboru gospodarza kolejnej Konferencji Stron podpisywane jest porozumienie danego państwa z Sekretariatem UNFCCC (ang. *Host Country Agreement*, HCA), w którym doprecyzowane są szczegóły organizacyjne. Daty przyszłych Konferencji Stron ustalane są w ramach prac SBI z kilkuletnim wyprzedzeniem, niezależnie od wyboru gospodarza tych

[61] Prace te prowadzone są w ramach Organu pomocniczego ds. Implementacji (SBI).

Rysunek 16. Grupy regionalne ONZ
(opracowanie własne KOBiZE na podstawie ONZ)

spotkań. W roku 2022 funkcję gospodarza Konferencji COP27 objął Egipt, a w grudniu 2023 roku rolę Prezydencji COP przejęły Zjednoczone Emiraty Arabskie (COP28, listopad 2023) i funkcje tę będą pełniły do listopada 2024 roku, kiedy to rozpocznie się kolejny COP, tym razem w Baku, w Azerbejdżanie. Natomiast trzydziesta już Konferencja Stron Konwencji klimatycznej odbędzie się pod koniec 2025 roku w Belem (Brazylia) (**tab. 2**).

Tabela 2. Prezydencje COP od 2023 roku (opracowanie własne KOBiZE na podstawie unfccc.int)

Konferencja Stron	Rok	Grupa regionalna ONZ	Organizator COP
COP28	2023	Asia and the Pacific	Zjednoczone Emiraty Arabskie (Dubaj)[1]
COP29	2024	EEG	Azerbejdżan (Baku)
COP30	2025	GRULAC	Brazylia[3]
COP31	2026	WEOG	Australia[4]
COP32	2027	Afryka	---[5]

Objaśnienia:
[1] 30.11–11.12.2023 r.
[2] 11–22.11.2024 r.
[3] 10–21.11.2025 r.
[4] W listopadzie 2022 r. rząd Australii wyraził chęć wspólnej organizacji COP31 z partnerami z Pacyfiku.
[5] Brak zgłoszonych kandydatur czy też ich zapowiedzi.

Państwo goszczące Konferencję Stron oficjalnie obejmuje rolę Prezydencji COP pierwszego dnia „swojego" COP-u. Niemniej moment zaangażowania się Państwa goszczącego przyszły COP i rozpoczęcia funkcjonowania w ramach UNFCCC w roli nadchodzącej Prezydencji COP nie jest odgórnie ustalony. Zależy to przede wszystkim od interesów i polityki danego państwa oraz stanowiska

i preferencji państwa pełniącego aktualną Prezydencję w ramach UNFCCC. Oficjalnie Prezydencja danego państwa w ramach UNFCCC rozpoczyna się pierwszego dnia Konferencji Stron (COP). Funkcję Prezydenta COP obejmuje tego dnia wysokiej rangi przedstawiciel kraju (zwykle resortu, w którego gestii leżą kwestie polityki klimatycznej lub polityki zagranicznej) goszczącego Konferencję Stron. Prezydent COP wybierany jest na roczną kadencję i pełni tę funkcję do pierwszego dnia kolejnego COP-u. Zgodnie z mandatem jest on zobowiązany do bycia bezstronnym moderatorem globalnej dyskusji, a jego wysiłek powinien skupić się na wsparciu procesu. Prezydent COP jest zazwyczaj aktywnie zaangażowany w przebieg negocjacji klimatycznych na poziomie międzynarodowym i podejmuje działania na rzecz zbliżenia stanowisk Stron i wypracowania kompromisowych decyzji w ramach UNFCCC. Praca kierowanego przez niego gremium ma na celu doprecyzowanie i formułowanie zagadnień w postaci projektów decyzji, które są przedstawiane do przyjęcia na sesjach plenarnych organów decyzyjnych Konwencji. Pomiędzy sesjami Konferencji (COP) zadaniem Prezydenta COP jest monitorowanie postępów w realizacji zadań przyjętych na najbliższy rok przez Konferencję Stron. Jego prace wspierane są przez Sekretariat UNFCCC oraz Biuro COP, ale najczęściej otoczony jest również własnym zespołem krajowych ekspertów wspierających go w realizacji zadań. Zaangażowanie w prace UNFCCC rozpoczynają się na wiele miesięcy przed faktycznym rozpoczęciem Prezydencji COP przez dane państwo. Jako tzw. nadchodząca Prezydencja COP (ang. *incoming COP Presidency*) podejmuje różne inicjatywy, działania i rozmowy ze Stronami w celu zachowania płynności trwających cały rok prac UNFCCC, zapewnia transparencję podejmowanych i planowanych działań w ramach Konwencji.

Od powyższych reguł określających funkcjonowanie państwa w roli Prezydencji COP niejednokrotnie odchodzono lub modyfikowano wcześniej przyjęte praktyki. Zdarzały się odejścia od utartego schematu organizacji COP, np. zmiana lokalizacji Konferencji Stron (podczas COP25 Prezydencję objęło Chile, ale samo spotkanie COP odbyło się w Madrycie), zmiana kolejności organizacji COP pomiędzy grupami regionalnymi ONZ, odwołanie COP (w 2020 roku z uwagi na pandemię COVID-19) czy organizacja dwóch szczytów klimatycznych w jednym roku (np. w lipcu 2001 roku odbył się COP6bis w Bonn, a w październiku COP7 w Marrakeszu). W historii prac UNFCCC zdarzały się też zmiany osoby na stanowisku Prezydenta COP, zarówno w trakcie przygotowań do Prezydencji, jak i już w trakcie jej trwania (np. podczas COP15 w Kopenhadze).

Współpraca między kolejnymi Prezydencjami COP nie jest wymagana, choć często takie podejście wspiera płynność prac w ramach UNFCCC. Przykładem takiego zaangażowania była zapoczątkowana w 2013 roku z inicjatywy Polski współpraca pomiędzy trzema kolejnymi Prezydencjami UNFCCC: COP19, COP20 i COP21, czyli Polski, Peru i Francji. Podczas COP19 kraje te podpisały deklarację współpracy w ramach Trójki Prezydencji UNFCCC, co zobowiązywało je do wspólnego działania na rzecz usprawnienia procesu UNFCCC i prowadzenia negocjacji klimatycznych w latach 2013–2015 w sposób najbardziej efektywny i transparentny. Podejście takie było niezwykle istotne z uwagi na wagę prac Stron UNFCCC w latach 2013–2015 i ostateczny ich efekt, czyli Porozumienie paryskie. Warto również w tym miejscu podkreślić niezwykłe doświadczenie Polski w pełnieniu funkcji Prezydencji COP, gdyż pełniona była ona aż trzykrotnie: w roku 2008 (objęta podczas COP14 w Poznaniu), w roku 2013 (objęta podczas COP19 w Warszawie) oraz w roku 2018 (objęta podczas COP24 w Katowicach).

Więcej o Konferencjach Stron UNFCCC organizowanych w Polsce w **rozdziale 5.1**.

4.5. Udział aktorów pozarządowych w procesie UNFCCC

Choć proces UNFCCC jest zarządzany i kierowany przez państwa będące Stronami Konwencji (ang. *party-driven proces*), to istotną rolę pełnią w nim również obserwatorzy. Prezentują oni różnorodność poglądów, perspektyw i wiedzy eksperckiej, która może pomóc Stronom w budowaniu kompromisów, a także zachęcać je i mobilizować do bardziej ambitnych działań i decyzji. Nie należy zapominać, że przedstawiciele szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, eksperci licznych organizacji oraz instytucji są częstymi promotorami tematyki zmian klimatu w mediach, co w obecnych czasach stanowi duży potencjał oddziaływania na opinie i poglądy społeczeństwa oraz nacisk na decydentów. Obserwatorzy przyjmują również często rolę strażników procesu UNFCCC, wskazując i nagłaśniając brak ambicji działań poszczególnych Stron, niewywiązywanie lub wycofywanie się z podjętych zobowiązań. Często są również adwokatem ambitniejszych działań w kontekście najnowszych danych naukowych dot. trendów i skutków zmian klimatu (np. nagłaśnianie ostatnich publikacji IPCC czy UNEP) i działają na rzecz informowania społeczeństwa na ich temat (co wskazuje również na ich edukacyjną wartość). Obserwatorzy mogą również wzmacniać głosy Stron, których interesy nie są słyszane na forum międzynarodowym. Mogą oni również przedstawiać poglądy i stanowiska, które nie mogą być wypowiedziane przez Strony w trakcie negocjacji, np. z uwagi na kwestie politycznej poprawności.

W ostatnich latach zwiększył się udział obserwatorów i podmiotów pozarządowych (ang. *Non-State Actors*, NSA) w procesie negocjacji klimatycznych. Początkowo do sesji negocjacyjnych w ramach UNFCCC dopuszczano wyłącznie przedstawicieli rządów, a obserwatorzy pozarządowi mogli uczestniczyć jedynie w sesjach plenarnych organów Konwencji. Obecnie udział NSA rozszerzono na grupy kontaktowe, w których rozpoczynają się i kończą techniczne negocjacje w praktycznie każdym z obszarów negocjacyjnych UNFCCC. Na sesjach plenarnych i w grupach kontaktowych (w miarę możliwości czasowych) przedstawicielom organizacji pozarządowych i obserwatorom udziela się głosu i umożliwia przedstawienie swoich stanowisk i oczekiwań odnośnie prac delegatów i wyników negocjacji. Mniej więcej od COP20 zaczęto zapraszać aktorów pozarządowych do udziału w części negocjacji nieformalnych, niemniej na ich udział w spotkaniach muszą wyrazić zgodę wszystkie Strony. Sprzeciw wobec szerszego udziału obserwatorów w nieformalnych rozmowach Stron wynika przede wszystkim z przeróżnych interesów państw, w tym politycznych. Sprzeciw taki zgłaszają zarówno przedstawiciele państw rozwiniętych, jak i rozwijających się, choć ostatnio druga z tych grup wydaje się być bardziej przeciwna otwarciu nieformalnych prac. Pomimo coraz większej otwartości prac Stron UNFCCC do rozmów w kluczowych momentach negocjacji między Stronami organizacje pozarządowe nie są dopuszczane.

Natomiast częściej przedstawiciele organizacji obserwujących proces UNFCCC zapraszani są do udziału w spotkaniach organizowanych w ramach UNFCCC, np. jako paneliści warsztatów. Najczęściej zaangażowanie obserwatorów widoczne jest w organizowanych przez nich wydarzeniach towarzyszących sesji (ang. *side events*) oraz publikacjach i raportach, które prezentują

w przeznaczonej dla nich przestrzeni. Obserwatorzy są również oficjalnie zapraszani (w ramach decyzji i konkluzji przyjmowanych na sesjach negocjacyjnych) do przedstawiania swoich stanowisk (ang. *submissions*) w obecnie trwających pracach nad poszczególnymi tematami negocjacyjnymi. Warto również wspomnieć, że niektóre organizacje publikują opracowania, które podsumowują wyniki negocjacji – zarówno w ciągu roku, jak i podczas sesji negocjacyjnych UNFCCC. Codzienne podsumowania wydarzeń i prac poprzedniego dnia w trakcie sesji negocjacyjnej to niezwykle przydatne (również dla negocjatorów!), ogólnodostępne publikacje, które pozwalają uzyskać ogólny obraz postępu prac podczas sesji (jednymi z najpopularniejszych są te przygotowywane przez organizację *Earth Negotiations Bulletin*, ENB)[62].

4.6. Procedury prac UNFCCC

Mimo funkcjonowania Konwencji klimatycznej od ponad 30 lat do tej pory państwa nie zdołały przyjąć reguł określających jej prace. Przy tworzeniu Konwencji założono (art. 7.3 UNFCCC), że podczas pierwszej konferencji Stron (COP1) zostanie wypracowany i przyjęty regulamin (ang. *Rules Of Procedure*, RoP), który określałby procedury oraz kwestie związane z finansami w ramach Konwencji. Choć sam projekt RoP powstał w 1996 oku[63], to ostatecznie nigdy nie został przyjęty, ponieważ kraje nie były w stanie się porozumieć co do zasad głosowania w ramach Konwencji (art. 42 projektu RoP). Aby umożliwić kontynuowanie prac w ramach Konwencji, Strony zgodziły się oprzeć je na ww. regulaminie z wyłączeniem kwestii głosowania (tzw. zasada 42). Oznacza to, że każde rozpoczęcie negocjacji organów doradczych i pomocniczych Konwencji poprzedza uzyskanie formalnej zgody Stron na kontynuowanie pracy opierającej się na projekcie regulaminu (ang. *draft RoP*) z pominięciem zasady 42. W efekcie wszystkie decyzje przyjęte przez COP od 1995 roku (również CMA i CMP) przyjmuje się w UNFCCC na bazie konsensusu. Jest to praktyka, która nie została nigdzie w ramach Konwencji uregulowana, a co ciekawsze – w ramach prawa międzynarodowego nigdy takiej definicji konsensusu nie przyjęto. W UNFCCC przyjęło się, że to przewodniczący organów nadzorujących (COP, CMA, CMP) lub też Prezydent COP decyduje, opierając się na ocenie stanowisk przedstawionych przez Strony, czy na sali obrad jest konsensus[64]. Częstą praktyką w pracach UNFCCC jest również przyjmowanie pakietów decyzji podczas Konferencji Stron. Takie podejście wzajemnie warunkuje przyjęcie decyzji składających się dany pakiet i pozwala na wymuszenie kompromisu pomiędzy Stronami – nawet w przypadku, gdy któraś z decyzji wchodzących w skład pakietu nie zostałaby przez nie przyjęta w indywidualnym procedowaniu. W historii prac Konwencji klimatycznej zdarzały się sytuacje, kiedy Strony wyraźnie wyrażały sprzeciw dla przyjęcia jakiejś decyzji. Było tak m.in. w przypadku delegacji Nikaragui podczas COP21 w Paryżu podczas przyjmowania Porozumienia paryskiego, w przypadku sprzeciwu Boliwii na COP16 w Cancun wobec przyjęcia pakietu decyzji (tzw. Porozumienia z Cancun, ang. *Cancun Agreements*) oraz sprzeciwu Rosji dla przyjęcia decyzji podczas COP18 w Doha. Warszawski COP19 w 2013 roku był pierwszym, który w sposób otwarty i zorganizowany odniósł się

62 *The Earth Negotiations Bulletin*, *International Institute for Sustainable Development* (IISD), link: https://enb.iisd.org/.
63 *Organizational Matters*, *Adoption of the Rules of Procedure*, UNFCCC, 1996 r., link: document FCCCC/CP/1996/2
64 *Glossary of Terms*, *Multilateral Conferences and Diplomacy*, UNITAR, 2005 r.

do kwestii procedur w podejmowaniu decyzji na forum UNFCCC, co pozwoliło na stworzenie dedykowanego forum o dyskusji nt. podejmowania decyzji w ramach Konwencji. Warto wspomnieć, że w negocjacjach UNFCCC stosowany jest inny punkt RoP dający możliwość przeniesienia na kolejne sesje negocjacyjne punktu porządku obrad, nad którym nie udało się dokończyć prac i wypracować kompromisu (tzw. zasada nr 16, ang. *Rule 16*).

4.7. Rodzaje decyzji i dokumentów przyjmowanych w ramach UNFCCC

Do dokumentów o charakterze wiążącym dla Stron UNFCCC należą decyzje oraz rezolucje ciał decyzyjnych Konwencji, czyli COP, CMP i CMA. Decyzje kolejnych Konferencji Stron tworzą szczegółowy zbiór zasad dotyczących praktycznego i skutecznego wdrażania Konwencji. Podsumowują one dotychczasowe prace, odzwierciedlają aktualny stan negocjacji, proponują rozwiązania i precyzują mandat dla przyszłych działań. Powstają one w większości na podstawie wypracowanych w ciągu roku tekstów (projektów decyzji, konkluzji czy raportów), które tworzone są w poszczególnych ścieżkach negocjacyjnych, w tym głównie w ramach organów pomocniczych SBI i SBSTA, grup roboczych oraz innych dodatkowych organów i ciał funkcjonujących w UNFCCC. Jedną z podstawowych wytycznych w pracach UNFCCC jest założenie, że proces ten (w tym także tworzenie tekstów decyzji) jest prowadzony przez Strony (ang. *party-driven process*), co oznacza, że teksty te tworzone są przez same Strony w drodze negocjacji lub też przez wyznaczone przez nie osoby (np. przewodniczący grup roboczych) lub Sekretariat Konwencji na podstawie udzielonego przez Strony mandatu. W pracach nad projektami decyzji często dokumentem wyjściowym są wcześniejsze decyzje organów decyzyjnych w danym temacie lub nowe zapisy proponowane przez przewodniczącego grupy kontaktowej (lub współprzewodniczących, ang. *chair/facilitator*, *co-chair/co-facilitator*), który prowadzi negocjacje w danym temacie. Prace przewodniczących wspierane są przez Sekretariat Konwencji. Treść projektów decyzji oraz konkluzji (określanych jako L. (*limited*) *documents*) powstaje w przeważającej części na podstawie zgłoszeń przedstawionych przez Strony, które przekazują ustnie lub pisemnie podczas negocjacji.

Więcej na temat organizacji prac w ramach negocjacji UNFCCC w **rozdziale 4.3**.

Dokumenty podnoszące kwestie, w których Stronom trudno dojść do porozumienia w ciągu roku, są przekazywane przez organy pomocnicze do organów decyzyjnych (COP, CMA, CMP). Ujęcie kwestii spornych w projektach decyzji może być różnorodne – niektóre propozycje znajdują się w nawiasach lub jest kilka propozycji (opcji) ujęcia jakiejś kwestii. Często decyzje co do ostatecznej treści dokumentów (np. decyzji Konferencji Stron) zapadają podczas ostatnich dni, a nawet godzin COP. Niejednokrotnie wypracowanie porozumienia wymaga dodatkowych konsultacji Stron prowadzonych w różnych formach – najczęściej na poziomie wysokiego szczebla (szefowie delegacji, ministrowie). Zdarza się też, że Strony nie są w stanie dojść

do porozumienia, np. co do rozwiązań w danym temacie czy dalszych prac z nim związanych – choć sytuacji takiej wszystkie zaangażowane w proces negocjacyjny grupy starają się unikać. Wówczas można zastosować jedno z rozwiązań, którym jest przyjęcie tzw. decyzji proceduralnej[65]. Decyzja taka jedynie stwierdza ogólny stan prac w danym temacie, odnotowuje brak porozumienia Stron w danej kwestii i wyznacza mandat do kontynuacji prac. Ostatecznie przyjmowane decyzje poszczególnych organów decyzyjnych są kolejno numerowane i towarzyszy im również informacja, na której z kolei Konferencji Stron decyzja taka została przyjęta (np. decyzja 1/CP.21 została przyjęta podczas COP21 w Paryżu). Innym przykładem dokumentów przyjmowanych w sytuacji braku porozumienia Stron są porozumienia polityczne czy też deklaracje. Przyjmowane są one jedynie przez część, a nawet wszystkie Strony, ale dokument taki nie ma mocy prawnej w rozumieniu prawa międzynarodowego i nie nakłada na Strony żadnych zobowiązań w ramach UNFCCC. Jest on wyrazem politycznej woli współpracy i działania w jakimś obszarze. Konferencja Stron może, choć nie musi, odnotować przyjęcie takiej deklaracji. Przykładem takiego politycznego porozumienia i deklaracji dalszych działań Stron w ramach UNFCCC jest Porozumienie kopenhaskie (ang. *Copenhagen Accord*). Jest ono porozumieniem politycznym, zaakceptowanym tylko przez część Stron UNFCCC[66], a Konferencja Stron jedynie odnotowała jego powstanie i postanowiła „wziąć pod uwagę" jego zapisy. Treść Porozumienia została dołączona do decyzji jako dokument nieoficjalny i tym samym nie stanowił on podstawy prawnej do realizacji zapisanych w nim zaleceń.

Negocjacjom UNFCCC oprócz oficjalnych rozmów towarzyszą liczne, dodatkowe dyskusje, spotkania i warsztaty, z których tworzone są raporty, jak również inne rodzaje dokumentów, m.in. dokumenty konferencyjne (ang. *Conference Room Papers*, CRPs), dokumenty techniczne (ang. *Technical Paper*, TP), non-papers i inne, które mają charakter informacyjny i przeważnie nieformalny.

Innym ważnym elementem prac w ramach UNFCCC są dokumenty – zgłoszenia Stron przygotowywane i przedstawiane przez państwa lub grupy negocjacyjne (tzw. zgłoszenia, ang. *submissions*). Strony mają możliwość przedstawiania takich informacji zawsze i na każdy temat, niemniej najczęściej robią to, opierając się na realizacji przyjętych decyzji, w których są zapraszane do przedkładania swoich zgłoszeń w określonym zakresie tematycznym i czasie. Dokumenty takie powstają na ogół pomiędzy sesjami negocjacyjnymi i stanowią ważne źródło informacji nt. aktualnego stanowiska państwa,czy też grupy państw na dany temat. Swoje zgłoszenia mogą przedstawiać również organizacje międzynarodowe oraz pozarządowi uczestnicy procesu UNFCCC. Warto wspomnieć, że Unia Europejska, jako jedna ze Stron Konwencji, przedkłada jedno wspólne zgłoszenie do UNFCCC w danym temacie, a państwa członkowskie UE nie przedstawiają indywidualnych zgłoszeń, ponieważ zgłoszenie UE jest wypracowywane na zasadzie kompromisu przez państwa członkowskie. Każde takie zgłoszenie opracowywane jest na poziomie grup eksperckich UE i po zatwierdzeniu na poziomie WPIEI-cc przedkładane jest do Sekretariatu UNFCCC. Średnio w roku UE przekazuje kilkanaście zgłoszeń do Sekretariatu UNFCCC.

W ciągu roku powstaje również wiele dokumentów, które określają i doprecyzowują prace, jakie będą realizowane w najbliższym czasie, na przykład podczas najbliższej sesji negocjacyjnej.

65 Decyzja proceduralna powstaje na bazie zasady 16. regulaminu UNFCCC (ang. *Rules of Procedure*, RoP).

66 Łącznie 141 Stron UNFCCC wyraziło poparcie dla zapisów Porozumienia kopenhaskiego: https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/statements-and-resources/31.

Dokumenty te mają często charakter informacyjny, dotyczą logistyki i organizacji prac realizowanych w ramach Konwencji. Takie dokumenty przygotowuje przede wszystkim Sekretariat UNFCCC, we współpracy z Biurem COP. Jednym z najważniejszych dokumentów tego typu są proponowane agendy prac poszczególnych organów (ang. *annotated agenda*). Warto nadmienić, że ostatnie agendy prac organów pomocniczych Konwencji stają się coraz dłuższe[67], co przekłada się na coraz trudniejsze zarządzanie procesem negocjacji UNFCCC. Wraz z rosnącą liczbą punktów agend poszczególnych ścieżek negocjacyjnych rośnie liczba tematów objętych pracami poszczególnych organów. Oznacza to olbrzymią ilość pracy do wykonania przez negocjatorów, która w najbliższych latach będzie nadal rosła z uwagi na prace wynikające z mandatu dla wdrażania postanowień Porozumienia paryskiego.

Wszystkie dokumenty powstające w ramach prac UNFCCC są ogólnodostępne i publikowane są na stronie internetowej Konwencji (dostępnej pod adresem: http://unfccc.int). Podczas prac na sesjach negocjacyjnych odeszło się już całkowicie od drukowanych wersji projektów dokumentów rozdawanych delegatom i prace negocjatorów opierają się wyłącznie na ich elektronicznych wersjach. Również podczas sesji na stronie internetowej Konwencji publikowane są kolejne wersje negocjowanych dokumentów i tym samym strona ta jest podstawowym źródłem informacji i narzędziem pracy dla negocjatorów. Dodatkowo na stronie Konwencji udostępniane są wszystkie dokumenty przygotowywane i przekazywane przez Strony zgodnie z ich zobowiązaniami w ramach Konwencji, Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego, jak np.: raporty inwentaryzacyjne, raporty rządowe Stron i krajowe wkłady państw do Porozumienia paryskiego (NDCs).

Prace w ramach Konwencji klimatycznej prowadzone są, co do zasady, we wszystkich sześciu oficjalnych językach ONZ[68]. Dotyczy to również treści oficjalnych dokumentów, które powstają w ramach prac Konwencji klimatycznej. Językiem roboczym, używanym przez negocjatorów UNFCCC do bieżących prac w ramach Konwencji, jest praktycznie wyłącznie język angielski. Tylko podczas najbardziej oficjalnych spotkań i wydarzeń w ramach UNFCCC (np. otwierające i zamykające sesje negocjacyjne, wystąpienia głów państw w ramach Segmentu Wysokiego Szczebla) używane są wszystkie języki ONZ i prowadzone jest symultaniczne tłumaczenie między nimi do odsłuchu delegatów. W przypadku dokumentów powstających w ramach UNFCCC język angielski jest również dominujący. Tłumaczenie oficjalnych dokumentów powstających w ramach prac Konwencji możliwe jest głównie przed (agendy spotkań, plany sesji) i po sesjach negocjacyjnych. W trakcie samej sesji, podczas której powstają liczne dokumenty robocze (np. kolejne wersje decyzji opracowywane w poszczególnych tematach negocjacyjnych), są one dostępne jedynie w wersji angielskiej. Również przyjmowanie dokumentów podczas sesji dotyczy dokumentów w języku angielskim, ponieważ nawet jeśli są to dokumenty oficjalne (np. teksty decyzji przyjętych przez COP), wymagające tłumaczenia na wszystkie oficjalne języki ONZ, to publikacja ich tłumaczeń trwa zazwyczaj kilka tygodni. Zgłoszenia Stron (tzw. *submissions*) i inne dokumenty przez nie składane (NDCs, czy raporty rządowe) mogą być sporządzone i przedłożone w jednym z języków ONZ, niemniej Strony często wybierające inny język niż angielski publikują również tłumaczenie swoich dokumentów na ten najbardziej powszechny w negocjacjach język, aby umożliwić jak najszerszy i szybki odbiór informacji, jakie dana Strona chce przekazać.

[67] Podczas sesji negocjacyjnej UNFCCC w czerwcu 2023 r. agendy SBi i SBSTA były najdłuższymi agendami tych ciał w ponad 30-letniej historii Konwencji klimatycznej.

[68] Do oficjalnych języków ONZ należą: angielski, arabski, chiński, francuski, hiszpański oraz rosyjski.

4.8. Grupy Państw w ramach Konwencji

Negocjacjom prowadzonym przez państwa na forach międzynarodowych zawsze towarzyszy ich łączenie się we frakcje, grupy negocjacyjne oraz koalicje. Również w przypadku negocjacji klimatycznych państwa łączą swoje siły, tworząc różnego rodzaju grupy wspólnych interesów gospodarczych, ekonomicznych czy politycznych i są one przeważnie charakterystyczne jedynie dla prac w ramach Konwencji klimatycznej. Część z nich to grupy stałe, od wielu lat obecne w procesie, ale ich lista nie jest zamknięta i co jakiś czas pojawiają się nowe grupy, a aktywność innych słabnie. Proces ich tworzenia i funkcjonowania jest dynamiczny i zdarza się, że takie sojusze i koalicje tworzone są w celu odpowiedzi na konkretne kwestie negocjacyjne, debaty polityczne i indywidualne (niekiedy zmienne) interesy państw w poszczególnych tematach podejmowanych w ramach negocjacji. Z innej strony w ramach UNFCCC funkcjonują również grupy regionalne (**rys. 16**) o stałym, odgórnie ustalonym w ramach ONZ składzie, i są one typowe również dla innych wielostronnych procesów i dialogów prowadzonych w ONZ. Grupy te reprezentują podział charakterystyczny dla wszystkich negocjacji ONZ i odzwierciedlają stan z okresu tzw. zimnej wojny. Grupy regionalne decydują przede wszystkim o mianowaniu przedstawicieli do różnych gremiów w ramach UNFCCC, w tym państwa mające gościć kolejne Konferencje Stron Konwencji. Grupy te mają również wpływ na obsadzenie członków Biura Konwencji. Grupy regionalne generalnie działają niezależnie od tzw. grup negocjacyjnych, które regularnie koordynują swoje stanowiska i przedstawiają je w trakcie negocjacji UNFCCC.

Prowadzenie negocjacji pomiędzy blisko 200 Stronami Konwencji klimatycznej jest zadaniem niezwykle trudnym, a po uwzględnieniu wielowątkowości negocjacji klimatycznych i równolegle prowadzonych prac w różnych tematach podczas sesji negocjacyjnych – prawie niemożliwym. Odpowiedzią niektórych państw na taki stan rzeczy jest wysyłanie na sesje negocjacyjne UNFCCC licznych delegacji (niekiedy są to setki delegatów). Niemniej jest to rozwiązanie nieosiągalne dla wielu państw, w szczególności biedniejszych i nieposiadających tak ogromnego zaplecza eksperckiego. W takiej sytuacji najlepszym wyjściem jest wchodzenie poszczególnych państw w koalicje lub przystąpienie do grup negocjacyjnych, w ramach których wspólnie z innymi krajami o podobnych interesach dane państwo jest w stanie aktywnie zaangażować się w proces negocjacyjny. Dzięki zaangażowaniu w grupy negocjacyjne poszczególne państwa mają większe szanse na realizację swoich celów negocjacyjnych, w tym m.in. włączanie tematów do agendy spotkań, silniejszy głos w negocjacjach oraz modyfikacje, a nawet łamanie konsensusu. Jeśli chodzi o wpływy różnych grup negocjacyjnych, należy zauważyć, że wszystkie decyzje podejmowane w ramach negocjacji klimatycznych (COP, CMP, CMA) oraz wszystkie wnioski organów pomocniczych są podejmowane jednomyślnie. Dlatego każda ze Stron może, w większym lub mniejszym stopniu, wpływać na wynik negocjacji.

Grupy negocjacyjne powstają na bazie różnego rodzaju interesów i powiązań: ekonomicznych, geograficznych i historycznych oraz wspólnych priorytetów. Dla przykładu: państwa skupione w ramach grupy AOSIS (Sojusz Małych Państw Wyspiarskich) podzielą troskę o ich bezbronność wobec skutków zmian klimatu (ekstremalne zjawiska pogodowe, podnoszenie się poziomu mórz i oceanów), państwa OPEC (Organizacji Krajów Eksportujących Ropę Naftową) podzielają obawy związane z dochodami z eksportu ropy naftowej, na które może mieć wpływ zmniejszone

zużycie paliw kopalnych, kraje Afryki skupiają się na kwestiach adaptacji do zmian klimatu, kraje Ameryki Łacińskiej niepokoją się możliwościami rozwoju gospodarczego, a kraje Azji za to obawiają się ograniczania ich wzrostu gospodarczego, ale i kwestiami ubóstwa. Do najważniejszych grup negocjacyjnych funkcjonujących w ramach prac Konwencji klimatycznej należą m.in.: grupa G-77, często występująca jako G-77 i Chiny, Sojusz małych państw wyspiarskich AOSIS (ang. *Alliance of Small Island States*), Grupa Umbrella. Nie ma odgórnych zasad funkcjonowania i prac prowadzonych w ramach grup negocjacyjnych, dlatego też istnieją pomiędzy nimi różnice. W niektórych przypadkach jedność celu danej grupy przejawia się poprzez koordynację stanowisk i formułowanie wspólnych pozycji i strategii negocjacyjnych. W innych solidarność wyrażana jest głównie poprzez dzielenie się informacjami. Często też, mimo deklarowanej solidarności danego państwa ze stanowiskiem swojej grupy negocjacyjnej, państwo to prezentuje na forum negocjacji własne stanowisko negocjacyjne, czy to w wyniku braku porozumienia wewnątrz grupy w danej kwestii, czy też własnych interesów danego państwa. Z uwagi na szeroki zakres tematów dyskutowanych w ramach negocjacji klimatycznych i jednocześnie różnorodne interesy i priorytety poszczególnych Stron Konferencji zdarza się, że jedno państwo należy do kilku grup negocjacyjnych. Na przykład niektóre państwa należące do Grupy Afrykańskiej (jako grupy negocjacyjnej) są również członkami LDC i AOSIS.

Sojusz Małych Państw Wyspiarskich (ang. *Alliance of Small Island States*, AOSIS) – obejmuje 44 małe wyspiarskie i nisko położone, przybrzeżne państwa rozwijające się. Ponieważ kraje te będą nieproporcjonalnie dotknięte przez podnoszący się poziom mórz i ekstremalne zjawiska pogodowe, AOSIS jest zwolennikiem ambitnych działań łagodzących. W negocjacjach Porozumienia paryskiego wprowadzenie odniesienia do celu 1,5 °C było jednym z osiągnięć AOSIS. W bieżących negocjacjach grupa wzywa do wysokiego poziomu przejrzystości i integralności środowiskowej, pamiętając jednocześnie o ograniczonych możliwościach dostępnych dla krajów rozwijających się. Składająca się głównie z małych państw o niskich dochodach AOSIS wzywa kraje rozwinięte finansowo do wsparcia krajów rozwijających się poprzez budowanie ich zdolności w obszarze adaptacji. Ponieważ jednak możliwości dostosowania się do skutków zmian klimatu, takich jak globalny wzrost poziomu mórz, są ograniczone w przypadku nisko położonych wysp i obszarów przybrzeżnych, członkowie AOSIS wykazują również duże zainteresowanie tematem strat i szkód spowodowanych zmianami klimatycznymi w negocjacjach klimatycznych[69].

Afrykańska Grupa Negocjatorów (ang. *African Group of Negotiators*, AGN) – obejmuje wszystkie 54 kraje położone w Afryce. Podobnie jak inne grupy krajów rozwijających się AGN zwraca uwagę na wyzwania, przed jakimi stają państwa rozwijające się w zakresie przystosowania się do negatywnych skutków zmian klimatu. Dlatego AGN wzywa do nadania w negocjacjach takiej samej wagi zarówno adaptacji, jak i mitygacji[70] zmian klimatu. Ponadto AGN zwraca uwagę na ograniczone możliwości krajów afrykańskich i wzywa do wsparcia finansowego, technologicznego i budowania potencjału. W ramach AGN Republika Południowej Afryki jest ważnym krajem, który wspiera wysokie standardy przejrzystości.

Grupa Arabska (ang. *Arab Group*) – składa się z 22 Stron z Półwyspu Arabskiego i Afryki Północnej, spośród których najaktywniejszym członkiem grupy jest Arabia Saudyjska. Ponieważ niektóre z państw należących do grupy są ważnymi producentami ropy i gazu, zwraca ona szczególną

69 Straty i szkody (ang. *Loss & Damage*) są obecnie jednym z głównych tematów negocjacyjnych.

70 Mitygacja to łagodzenie skutków zmian klimatu i wiąże się z ograniczaniem emisji, za co uznawane jest również odniesienie do wcześniej wyznaczonego scenariusza BAU (*Business-as-usual*).

uwagę na możliwy wpływ skutków działań mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu (takich jak odejście od paliw kopalnych) na gospodarki tych krajów (ang. *Response Measures*, RM). Grupa Arabska i inne kraje produkujące ropę wskazują na wyzwania związane z dywersyfikacją ich gospodarek w odpowiedzi na działania mitygacyjne.

Kraje najsłabiej rozwinięte (ang. *Least Developed Countries*, LDCs) – to grupa 47 krajów o niskich dochodach. Przynależność do tej grupy jest zgodna z określonymi kryteriami niskiego rozwoju i jest regularnie weryfikowana przez Komitet ds. Rozwoju w ramach Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ. Podobnie jak kraje AOSIS kraje najsłabiej rozwinięte mają ograniczoną zdolność reagowania na skutki zmian klimatu. W negocjacjach grupa podkreśla znaczenie działań adaptacyjnych oraz radzenia sobie ze stratami i szkodami (ang. *Loss and Damage*). Grupa LDC zabiera głos także w negocjacjach dotyczących wsparcia dla krajów rozwijających się.

Grupa Umbrella (ang. *Umbrella Group*) – jest koalicją krajów rozwiniętych, w której skład wchodzą: Australia, Białoruś, Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Kazachstan, Norwegia, Nowa Zelandia, Rosja, Ukraina i Stany Zjednoczone. Większość członków tej grupy odpowiada za wysokie emisje gazów cieplarnianych w przeliczeniu na mieszkańca. Dlatego niektórzy członkowie tej grupy ostrożnie podchodzą do ambitnych działań redukcyjnych. W negocjacjach członkowie grupy dążą do przezwyciężenia wprowadzonego w Konwencji rozróżnienia między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się. Wzywają kraje rozwijające się do udziału w działaniach łagodzących zmiany klimatu i domagają się wysokich standardów przejrzystości w sprawozdawczości zarówno dla Stron będących krajami rozwiniętymi, jak i dla tych, które zgodnie z podziałem na Załączniki do Konwencji są krajami rozwijającymi się, niezobowiązanymi do podejmowania takich działań w ramach UNFCCC[71].

Grupa Integralności Środowiskowej (ang. *Environmental Integrity Group*, EIG) – składa się z 3 małych krajów rozwiniętych (Liechtenstein, Monako i Szwajcaria) oraz trzech krajów rozwijających się/wschodzących gospodarek (Meksyk, Republika Korei i Gruzja). Członkowie EIG wzywają do ambitnych działań mitygacyjnych, w tym podejmowanych przez kraje rozwijające się, i są zwolennikami przejrzystej sprawozdawczości. Większość członków EIG planuje wykorzystanie do osiągnięcia celów swoich NDC dobrowolnej współpracy na mocy art. 6 Porozumienia paryskiego. W związku z tym grupa była aktywnie zaangażowana w negocjacje w sprawie art. 6, wzywając do wysokich standardów przejrzystości oraz promowania integralności środowiskowej w podejściu opartym na współpracy i mechanizmach art. 6. EIG popiera mocno ustalenia międzynarodowego panelu ekspertów klimatycznych, IPCC i ich uwzględnienie w decyzjach podejmowanych przez Strony.

Niezależny sojusz Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ang. *Alliance of Independent Latin America Countries*, AILAC) – obejmuje takie państwa jak Panama, Paragwaj i Peru. Grupa ta dąży do niwelowania podziałów między krajami rozwijającymi się i rozwiniętymi. Członkowie tej grupy wzywają do ambitnych działań mitygacyjnych nie tylko ze strony krajów rozwiniętych, ale także rozwijających się. AILAC wspiera również wdrożenie sprawnych ram przejrzystości (ang. *Transparency Framework*)[72] dla wszystkich krajów. Podobnie jak inne grupy krajów rozwijają-

[71] Stąd przełomowe znaczenie Porozumienia paryskiego, które wymaga podjęcia działań przez wszystkie państwa, choć działania te określone są przez dobrowolne, krajowe wkłady do porozumienia – NDC (*Nationally Determined Contributions*).

[72] Jest to kolejny temat negocjacyjny dotyczący sprawozdawczości i raportowania podejmowanych działań i ich skutków do Sekretariatu UNFCCC.

cych się AILAC również zwraca uwagę na znaczenie działań adaptacyjnych oraz wsparcia finansowego, technologicznego i budowania zdolności.

Boliwariański Sojusz na rzecz Ludów Naszej Ameryki (hiszp. *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, ALBA) – jest grupą 10 krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Chociaż grupa jest obecnie mniej aktywna, odegrała znaczącą rolę we wspieraniu interesów ludów tubylczych w negocjacjach dotyczących zmian klimatycznych. Grupa była również zwolennikiem wprowadzenia pojęć takich jak „sprawiedliwość klimatyczna" w Porozumieniu paryskim i wspiera rozwój nierynkowego podejścia[73] do współpracy między Stronami.

Grupa Argentyny, Brazylii i Urugwaju (ABU) – w jej skład wchodzi trzech ważnych producentów rolnych w Ameryce Południowej. Dla tych krajów ważne jest uznanie szczególnej roli rolnictwa w mitygacji i adaptacji. Ponieważ działalność rolnicza prowadzi do emisji określonych gazów cieplarnianych (metanu i podtlenku azotu), oprócz dwutlenku węgla, kraje te są aktywne w dyskusji na temat współczynników ocieplenia globalnego różnych gazów cieplarnianych. Innym obszarem, w którym aktywnie występowała głównie Brazylia, była dyskusja na temat art. 6 Porozumienia paryskiego. Brazylia jest bardzo aktywna , jeśli chodzi o mechanizm czystego rozwoju (CDM) w ramach Protokołu z Kioto.

Podobnie myślące kraje rozwijające się (ang. *Like-Minded Developing Countries*, LMDC) to grupa 24 państw rozwijających się: Algieria, Bangladesz, Boliwia, Chiny, Kuba, Ekwador, Egipt, Salwador, Indie, Indonezja, Iran, Irak, Jordania, Kuwejt, Malezja, Mali, Nikaragua, Pakistan, Arabia Saudyjska, Sri Lanka, Sudan, Syria, Wenezuela i Wietnam. Grupa ta często odwołuje się do zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności CBDR (ang. *Common But Differentiated Responsibility*) i wzywa do ambitnych działań państw rozwiniętych oraz udzielenia przez nie wsparcia, przede wszystkim finansowego, krajom rozwijającym się. Grupa podkreśla historyczną odpowiedzialność krajów rozwiniętych za zmiany klimatu, gdyż do mniej więcej 2000 roku od początku rewolucji przemysłowej państwa te były odpowiedzialne za większość emisji gazów cieplarnianych. Członkowie LMDC podkreślają, jak ważne jest uwzględnienie zrównoważonego rozwoju i eliminacji ubóstwa w kontekście przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Temat strat i szkód jest również istotny dla państw działających w ramach tej grupy. Wreszcie państwa LMDC były wśród tych państw rozwijających się, które wywierały na państwa rozwinięte presję, oczekując od nich realizacji zobowiązań podjętych przed 2020 rokiem, co zostało uwzględnione w decyzji operacjonalizującej Porozumienie paryskie, przyjętej w Paryżu w 2015 r.[74].

Grupa G-77 i Chiny – to grupa, do której należy większość krajów rozwijających się (spoza Załącznika I Konwencji). Grupa 77 przy Organizacji Narodów Zjednoczonych została założona w 1967 roku przez 77 krajów rozwijających się na Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD). Od tego czasu grupa rozrosła się do 134 członków, a w negocjacjach dotyczących zmian klimatycznych wspólnie z tą grupą często występują Chiny. Grupa G-77 i Chiny jest największą grupą Stron Konwencji w negocjacjach UNFCCC. Państwa wchodzące w skład G-77 należą na ogół do jednej z pozostałych grup negocjacyjnych. Podobnie jak inne grupy negocjacyjne krajów rozwijających się, w tym szczególnie LMDCs, członkowie grupy G-77 i Chiny

[73] Podejścia pozarynkowe (*non-market approaches*) zostały wprowadzone do negocjacji w okresie poprzedzającym przyjęcie Porozumienia paryskiego jako warunek kontynuowania rozmów na temat podejść rynkowych (art. 6 Porozumienia paryskiego).

[74] Jest to termin używany przez negocjatorów klimatycznych (ang. *operationalization*) oznaczający wdrożenie i przygotowanie do wdrożenia od strony formalnej i instytucjonalnej.

podkreślają w negocjacjach konieczność uwzględniania kryterium wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności i odpowiednich zdolności[75] Stron Konwencji w określaniu wymagań skierowanych do tych Stron. Przedstawiciele grupy zwracają uwagę, że kraje rozwinięte odpowiadają za dużą część historycznych emisji i powinny objąć przewodnictwo w łagodzeniu zmian klimatycznych. Kolejnym celem G-77 i Chin jest wezwanie do wsparcia państw rozwijających się w zakresie tzw. środków wsparcia (ang. *Means of Implementation*, MOI), czyli przekazywania im wsparcia finansowego, transferu technologii i budowania potencjału przez kraje rozwijające się. Jednak w konkretnych kwestiach technicznych członkowie G-77 i Chiny mają różne poglądy. W kwestiach, w których członkowie grupy nie mogą osiągnąć pełnego porozumienia, G-77 i Chiny zajmują ogólne stanowisko, podczas gdy inne grupy krajów rozwijających się przedstawiają bardziej zróżnicowane stanowiska. Prezydencja w grupie G-77 jest rotacyjna, a przewodniczący grupy ma siedzibę w Nowym Jorku.

Unia Europejska (ang. *European Union*, EU) – nie jest wprawdzie w kontekście negocjacji grupą działającą na takich zasadach, jak inne grupy negocjacyjne procesu UNFCCC, a organizacją regionalną. Jednakże Unia zabiera głos w negocjacjach tak, jak każda inna grupa negocjacyjna. UE jest stroną UNFCCC i Porozumienia paryskiego, podobnie jak każde z jej państw członkowskich.

Od lat 90. XX w. Unia Europejska (UE) była adwokatem problematyki globalnego ocieplenia i brała aktywny udział w międzynarodowych pracach w tym zakresie, w tym na forum ONZ. Od początku aktywnie zaangażowana była w tworzenie Konwencji klimatycznej, a później Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego, jednocześnie deklarując własne, ambitne i prawnie wiążące cele dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także innych działań w kwestii polityki klimatycznej, m.in. w zakresie adaptacji, finansowania czy transferu technologii. Działania w dziedzinie klimatu są kluczowym elementem polityki zagranicznej UE, która przykłada dużą wagę do zachęcania państw trzecich do przyłączenia się do UE w wysiłkach redukcji emisji GC i dążenia do jak najszybszego osiągnięcia neutralności klimatycznej. UE uznaje również znaczenie wsparcia dla krajów rozwijających się i zwraca uwagę na związany z tym wysiłek UE i jej państw członkowskich, bowiem UE i jej państwa członkowskie są największym darczyńcą, jeśli chodzi o pomoc rozwojową oraz wsparcie działań związanych z mitygacją i adaptacją do zmian klimatu.

Rozwój polityki klimatycznej UE nabrał szczególnego tempa w ostatnich 20 latach, szczególnie w kontekście integracji polityki klimatycznej z innymi obszarami. Od czasu powstania Konwencji klimatycznej rozwój unijnej polityki klimatyczno-energetycznej był ściśle powiązany z realizacją jej postanowień. W 2005 roku UE wprowadziła europejski system handlu emisjami (EU ETS), który został pierwszym, ponadnarodowym systemem tego typu i który był praktycznym zastosowaniem przepisów samej Konwencji klimatycznej. UE i jej państwa członkowskie przyjęły również zobowiązania do redukcji emisji GC w ramach Protokołu z Kioto. W jego drugim okresie rozliczeniowym UE i jej państwa członkowskie zdecydowały się ograniczyć do 2020 roku emisję gazów cieplarnianych o co najmniej 20% w porównaniu z poziomem z roku 1990 i wypełniły tę deklarację z nadwyżką (**tab. 1**). Od roku 2007 polityka klimatyczna Unii rozwija się w zakresie dziesięcioletnich ram polityki klimatyczno-energetycznej, w tym kluczowych przepisów wykonawczych dotyczących unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (dla energetyki i przemysłu), celów emisyjnych państw członkowskich dla innych sektorów, energii odnawialnej oraz efektywności energetycznej.

[75] *Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities* (CBDR-RC).

Więcej informacji nt. NDC UE w **rozdziale 7.1**.

W trakcie negocjacji prowadzonych w ramach Konwencji klimatycznej wszystkie państwa członkowskie UE reprezentują wspólne, spójne stanowisko. Jest ono prezentowane przez kraj sprawujący aktualnie Prezydencję w Radzie UE oraz głównych negocjatorów UE, funkcjonujących w ramach zespołu negocjacyjnego Unii, a w prace którego zaangażowani są przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Stanowisko negocjacyjne UE w zakresie negocjacji klimatycznych wypracowane jest na bazie stałych prac Grupy Roboczej ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska WPIEI (ang. *Working Party on International Environment Issues*) Rady Europejskiej. Większość obszarów poruszanych i negocjowanych na forum UNFCCC i tym samym w ramach prac WPIEI-cc wymaga uzyskania wspólnego stanowiska państw członkowskich UE na drodze konsensusu[76].

Unia Europejska ma rozbudowaną dyplomację klimatyczną, w której dąży obecnie do wzmocnienia realizacji globalnej polityki klimatycznej w kontekście celów Porozumienia paryskiego. W promowaniu swojej ambitnej agendy międzynarodowej UE współpracuje z jednej strony z krajami, które są głównymi gospodarkami spoza UE i są odpowiedzialne za znaczne emisje, z drugiej zaś z krajami najsłabiej rozwiniętymi i małymi państwami wyspiarskimi, które są wyjątkowo narażone na negatywny wpływ zmian klimatu, ale nie są dużymi emitentami. Zgodnie z celami określonymi w Europejskim Zielonym Ładzie[77] UE planuje wzmocnić swoją dyplomację klimatyczno-energetyczną i zawierać nowe, globalne sojuszy[78]. Ambicją UE jest odgrywanie wiodącej roli w zapewnianiu wielostronnych rozwiązań globalnych problemów nie tylko w kontekście przeciwdziałania zmianie klimatu, ale także rozwiązania problemu odpadów, zapobiegania zanieczyszczeniu oceanów, wylesianiu czy utracie bioróżnorodności.

4.9. Inne fora międzynarodowej współpracy w zakresie zmian klimatu

Konferencja klimatyczna jest jedynym oficjalnym forum prac międzynarodowych, w ramach którego podejmowane są wiążące prawem międzynarodowym decyzje i działania w zakresie zmian klimatu i redukcji emisji gazów cieplarnianych. W ostatnich latach kwestie klimatyczne stały się powszechnym i globalnie rozpoznawanym problemem wpływającym na coraz liczniejsze elementy zarówno światowych, jak i krajowych polityk, gospodarek czy też bezpieczeństwa i zdrowia ludzi. W efekcie odnoszenie się do kwestii klimatu i emisji gazów cieplarnianych stało

[76] Wyjątkiem jest stanowisko UE w zakresie handlu i kształtowania polityki handlowej, w których to Wspólnota Europejska (a nie jej Państwa Członkowskie) ma wyłączne kompetencje, a wyłączoną inicjatywę legislacyjną w tym zakresie ma Komisja Europejska.

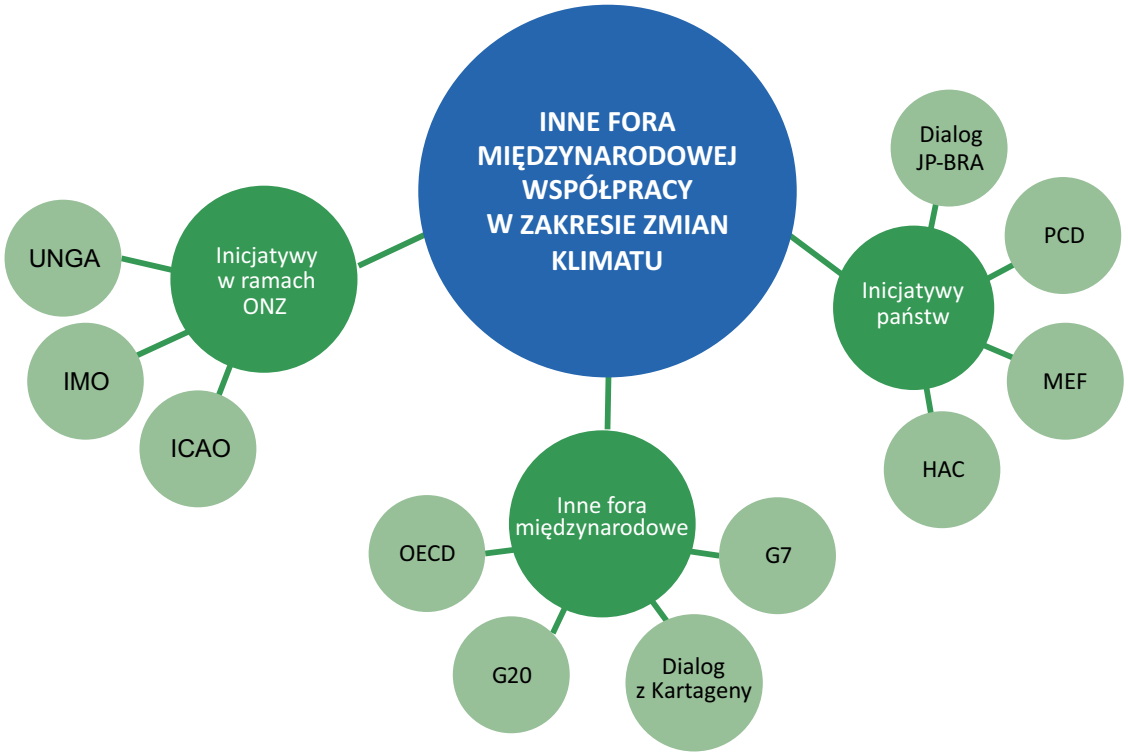
[77] Komunikat Komisji Europejskiej „COM/2019/640: Europejski zielony ład", link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN.

[78] Przykładami takich zielonych partnerstw jest np. program dla Bałkanów Zachodnich realizowany pod nazwą Zielonej Agendy dla Bałkanów Zachodnich (ang. *The Green Agenda for the Western Balkans*), link: https://www.rcc.int/priority_areas/61/green-agenda-for-the-western-balkans czy plan energetyczny UE-Afryka (ang. *EU-Africa Energy Plan*), link: https://africa-eu-energy-partnership.org/.

się z czasem coraz powszechniejsze na istniejących już forach międzynarodowych i regionalnych (zarówno politycznych, jak i gospodarczych), a także tworzenie nowych, dedykowanych platform współpracy oraz strategii klimatycznych i zrównoważonego rozwoju. Coraz więcej z tych inicjatyw odbywa się cyklicznie i mają one realne przełożenie na wspieranie oficjalnego procesu negocjacji klimatycznych UNFCCC poprzez wymianę doświadczeń i praktyk, budowanie zaufania między państwami oraz polityczne *momentum* dla podejmowania skoordynowanych działań.

Prace dotykające wielu kwestii związanych ze zmianami klimatu prowadzone są zarówno na, innych niż Konwencja klimatyczna, szczeblach Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak i pozostałych forach międzynarodowych (**rys. 17**). Spotkania takie mają też niekiedy charakter nieformalnych negocjacji czy też warsztatów, jak chociażby spotkania negocjatorów czy ministrów, organizowane na przykład przez aktualną Prezydencję Konferencji Stron (cyklicznie obejmowaną przez Strony UNFCCC). Ponadto istnieje też wiele inicjatyw poszczególnych państw lub grup państw, które tworzą fora dyskusji i współpracy w zakresie zmian klimatu.

- **Szczyty ONZ ws. zmian klimatu** organizowane przez Sekretarza Generalnego ONZ. Pierwszy raz szczyt taki zorganizowano w 2014 r., kiedy to na marginesie wrześniowego Zgromadzenia Ogólnego ONZ odbył się szczyt światowych przywódców ws. zmian klimatu. Było to pierwsze w historii, tak wielkie polityczne wydarzenie związane z polityką klimatyczną[79]. Spotkanie to miało na celu zapewnienie poparcia politycznego dla pozytywnego przebiegu negocjacji klimatycznych na forum UNFCCC i przyjęcia nowego, globalnego porozumienia klimatycznego pod koniec 2015 roku. Szczyty ONZ organizowane są obecnie co roku w ramach tygodnia



Rysunek 17. Procesy międzynarodowe uzupełniające prace UNFCCC (opracowanie własne KOBiZE)

[79] W szczycie w 2014 roku wzięło udział 100 przedstawicieli w stopniu szefów państw i rządów oraz 800 przedstawicieli biznesu, sektora finansowego i społeczeństwa.

wysokiego szczebla Zgromadzenia Ogólnego ONZ i stały się one stałym elementem światowej agendy prac w zakresie zmian klimatu.

- **Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)** porusza kwestie zmian klimatu i działań mitygacyjnych w ramach grupy eksperckiej *Climate Change Expert Group* (CCXG)[80]. Grupa ta spotyka się zazwyczaj 2 razy do roku, a funkcje Sekretariatu grupy pełnią wspólnie przedstawiciele OECD i IEA (ang. *International Energy Agency*). Podczas spotkań eksperci podnoszą zróżnicowane tematy w zakresie zmian klimatu, najbardziej aktualne i adekwatne do prac prowadzonych w ramach UNFCCC. Ostatnie prace grupy skupiają się m.in. na finansowaniu klimatycznym przyszłych działaniach mitygacyjnych, transparencji w działaniach klimatycznych oraz sprawiedliwej transformacji.

- **G20** to grupa 20 najbogatszych państw świata, które włączyły zmiany klimatu do swojej agendy prac w 2013 roku podkreślając, że zmiany klimatu będą jednym z najistotniejszych czynników wpływających na kształt i funkcjonowanie światowej gospodarki w przyszłości.

  Spotkania te są okazją do dyskusji i dalszego rozwijania kwestii o znaczeniu międzynarodowym, w tym zmian klimatu, oraz budowania porozumienia wokół konkretnych obszarów i działań. Obecne dyskusje techniczne G20 dotyczą również kwestii łagodzenia i dostosowywania się do zmian klimatycznych[81].

- **G7** to międzynarodowe, polityczne forum, w pracach którego udział biorą Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, USA , UK i dodatkowo UE. W ramach prac G7 dyskutowane i koordynowane są działania obejmujące główne problemy globalne, gdzie obok handlu, ekonomii i bezpieczeństwa – czwartym filarem prac są obecnie zmiany klimatu. Choć istnienie G7 funkcjonuje bez podstaw prawnych czy instytucjonalnych, powszechnie uważa się, że grupa ta wywiera znaczący wpływ na arenie międzynarodowej. Wielokrotnie była ona katalizatorem lub wręcz przewodziła ważnym globalnym inicjatywom, w tym zaangażowaniu w prace nad przyjęciem nowego, globalnego porozumienia klimatycznego w 2015 r.

- **Forum największych gospodarek świata ds. klimatu i energii (ang. *Major Economies Forum on Climate and Energy*, MEF)** jest to forum spotkań największych gospodarek świata, które generują ponad 75% światowego PKB, a jednocześnie są odpowiedzialne są za ok. 85% globalnych GC. Forum powołano z inicjatywy USA (w 2009 r.) celem budowania dialogu między głównymi gospodarkami rozwiniętymi i rozwijającymi się oraz wymiany informacji i promocji działań, które zwiększają podaż czystej energii przy jednoczesnym ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Ostatnie prace MEF skupiają się na mobilizacji działań (w szczególności mitygacyjnych i finansowych) niezbędnych do przeciwdziałania zmianom klimatu i utrzymania limitu ocieplenia globalnej temperatury na poziomie 1,5°C[82].

- **Dialog Petersberski (ang. *Petersberg Climate Dialogue*, PCD)** – to forum dyskusji nt. kwestii zwianych z globalną polityką klimatyczną. Dialog powstał z inicjatywy rządu Niemiec i jest

[80] *Climate Change Expert Group* (CCXG) OECD, dostęp dn. 5.03.2024 r., link: https://www.oecd.org/environment/cc/ccxg/.
[81] W 2024 roku funkcję Prezydencji w ramach G20 pełni Brazylia. Oficjalna strona Prezydencji Brazylii w G20, dostęp dn. 5.03.2024 r., link: https://www.g20.org/en/.
[82] https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/21/chairs-summary-of-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate-held-by-president-joe-biden-2/.

corocznie organizowany od 2009 r. Głównym celem prac PCD jest wsparcie międzynarodowego procesu negocjacji klimatycznych prowadzonych w ramach prac UNFCCC poprzez dyskusję wysokiego szczebla politycznego. Do udziału w spotkaniach zapraszani są jedynie kluczowi i najaktywniejsi aktorzy tego procesu, niemniej zapraszane kraje nie skupiają się jedynie w grupie największych gospodarek światowych (jak np. w przypadku MEF)[83].

- **Dialog Japońsko-Brazylijski** to coroczne spotkanie o charakterze międzynarodowym, które jest organizowane od 2002 roku. Cel dialogu to nieformalna dyskusja w zakresie zmian klimatu i prac UNFCCC prowadzona na poziomie głównych negocjatorów różnych państw. Spotkanie ma obecnie rangę jednego z istotniejszych światowych spotkań poświęconych zmianom klimatycznym i nieformalnie prace te uzupełniają dyskusję UNFCCC. Dialog odbywa się zwykle na początku roku i jest jedną z pierwszych okazji dla negocjatorów do podsumowania wyników konferencji COP (która odbyła się pod koniec roku poprzedniego)[84].

- **Dialog z Kartageny** na rzecz progresywnych działań (ang. *Cartagena Dialogue*) powstał w 2010 roku po nieudanej próbie przyjęcia podczas COP15 w Kopenhadze nowego porozumienia klimatycznego. Jego utworzenie wynikało z chęci odbudowania zaufania pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się w pracach w ramach UNFCCC. Dialog pozwala na nieformalne prace delegatów nad bieżącymi kwestiami dyskutowanymi w ramach Konwencji klimatycznej, a członkowie grupy słyną z dążenia do ambitnych rozwiązań i decyzji w ramach prac UNFCCC.

- **Koalicja wysokiej ambicji (ang. *High Ambition Coalition*, HAC)** – to utworzona w 2015 roku przez Wyspy Marshalla platforma współpracy państw dążących do ambitnych zapisów w Porozumieniu paryskim w zakresie celu 1,5°C, zerowej globalnej emisji netto po 2050 r. i pięcioletniego cyklu wkładów państw w realizację Porozumienia paryskiego. Obecnie koalicja skupia się na pracach dotyczących implementacji i realizacji Porozumienia paryskiego, w szczególności celu 1,5°C.

- **Międzynarodowa Organizacja Morska (ang. *International Maritime Organisation*, IMO)** – to wyspecjalizowana organizacja Narodów Zjednoczonych zajmująca się w głównej mierze kwestiami poprawy bezpieczeństwa żeglugi, a także aspektami związanymi z zanieczyszczeniem morza i powietrza[85].

- **Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. *International Civil Aviation Organisation*, ICAO)** – to wyspecjalizowana organizacja Narodów Zjednoczonych zajmująca się głównie poprawą bezpieczeństwa żeglugi powietrznej oraz wspieraniem rozwoju transportu lotniczego. W ICAO prowadzone są też prace związane z tematyką zanieczyszczenia powietrza, w tym kwestie emitowania GC przez lotnictwo[86].

83 https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/-/2595046.
84 https://www.mofa.go.jp/policy/environment/warm/cop/imfa/index.html.
85 International Maritime Organisation link: https://www.imo.org/.
86 International Civil Aviation Organisation, link: https://www.icao.int/.

5 Polska w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych UNFCCC

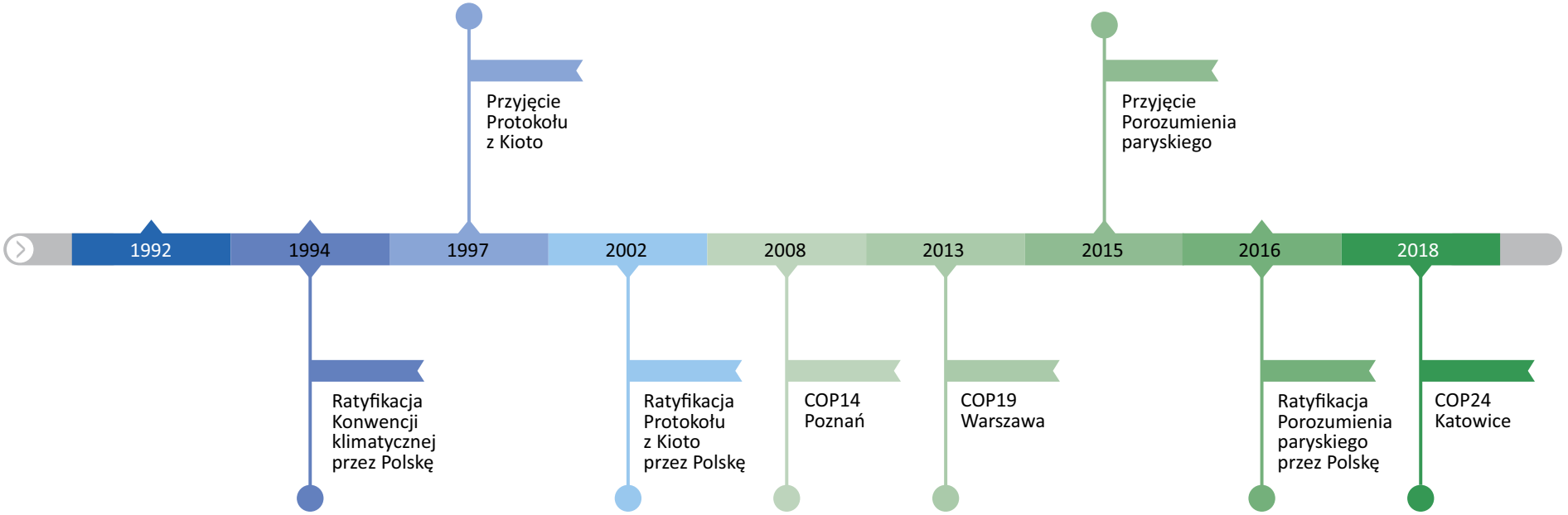
Polska obecna jest na forum negocjacji Konwencji klimatycznej od rozpoczęcia prac nad jej stworzeniem. Do 2004 roku nasz kraj uczestniczył w pracach Konwencji na forum ONZ jako indywidualna Strona, a polscy eksperci angażowali się w prace w ramach UNFCCC bardzo aktywnie (**rys. 18**). Zaangażowanie ekspertów krajowych w prace prowadzone w ramach Konwencji wzrosło po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Zbiegło się to z ogólnoświatowym trendem rosnącego zainteresowania pracami w ramach UNFCCC i ich wpływu na kształtowanie ogólnej polityki regionalnej i światowej.

Polska, po przystąpieniu do UE, pozostała zarówno Stroną Konwencji, jak również Stroną Protokołu do niej i Stroną Porozumienia paryskiego, niemniej w proces negocjacyjny angażowana jest przede wszystkim jako członek Unii Europejskiej, który na forum UNFCCC prezentuje wspólne stanowisko negocjacyjne. Polska należy również do Wschodnioeuropejskiej grupy regionalnej (EEG), z ramienia której Polska trzykrotnie pełniła funkcję gospodarza Konferencji Stron UNFCCC i Prezydencji COP (w latach 2008/2009, 2013/2014 oraz 2018/2019) (**rys. 19**).

5.1. Polska w roli Prezydencji Konferencji klimatycznej

Polska może poszczycić się wieloletnim i aktywnym zaangażowaniem w negocjacje klimatyczne na forum ONZ. Przedstawiciele Polski zaangażowani byli zarówno w tworzenie samej Konwencji, jak i jej wdrażanie od momentu wejścia Konwencji w życie, co nastąpiło w 1994 r. Dotychczas Polska już trzykrotnie pełniła funkcję gospodarza Konferencji Stron UNFCCC: COP14 odbył się w Poznaniu w 2008 r., COP19 odbył się w Warszawie w 2013 r., natomiast COP24 miał miejsce w Katowicach w 2018 roku. Warto podkreślić, że w roku 1999, podczas COP5 w Bonn, funkcję Prezydenta objął prof. Jan Szyszko pełniący wówczas funkcję Pełnomocnika Rządu ds. Konwencji klimatycznej. Oznacza to, że funkcję Prezydenta pełniło czterech Polaków, chronologicznie byli to: Jan Szyszko – Prezydent COP5 (w latach 1999–2000), prof. Maciej Nowicki – Prezydent COP14/CMP4 (w latach 2008–2009), Marcin Korolec – Prezydent COP19/CMP9 (w latach 2013–2014) oraz Michał Kurtyka – Prezydent COP24/CMP14/CMA1.3 (w latach 2018–2019).

Polska po raz pierwszy weszła w rolę gospodarza Konferencji Stron UNFCCC podczas COP14, który odbył się w 2008 roku w Poznaniu. Był to ważny czas dla negocjacji klimatycznych, ponieważ pracowano nad zbliżaniem stanowisk krajów na temat nowych globalnych rozwiązań na rzecz powstrzymania zmian klimatu. Jedną z najważniejszych inicjatyw Prezydenta COP14 było zorganizowanie w siedzibie ONZ w Nowym Jorku nieformalnego spotkania ministrów, pierwszego w historii organizowanego przez Polskę. Tematem spotkania był problem adaptacji do zmian klimatu w odniesieniu do problemów bezpieczeństwa żywnościowego, degradacji terenu oraz skutków wylesiania. Do działań polskiej Prezydencji COP 14 należał również rozwój inicjatywy „*Partnerstwo dla Klimatu*", czyli edukacyjnej platformy na rzecz promocji zachowań proekologicznych. Podczas samego COP14 przyjęto Poznańską Strategię Transferu Technologii (ang. *Poznań Strategic Program on Technology*), która miała na celu pomóc w szybkim i efektywnym transferze technologii przyjaznych klimatowi. Równolegle zapoczątkowano w Poznaniu



Rysunek 18. Polska w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych UNFCCC (opracowanie własne KOBiZE)

KONFERENCJE STRON KONWENCJI KLIMATYCZNEJ ORGANIZOWANE W POLSCE

COP14, POZNAŃ 2008

Główne osiągnięcia:
- Fundusz Adaptacyjny
- Poznańska Strategia Transferu Technologii
- GreenEvo: Akcelerator Zielonych Technologii
- „Partnerstwo dla klimatu"

COP19, WARSZAWA 2013

Główne osiągnięcia:
- Warszawski Międzynarodowy Mechanizm ws. Strat i Szkód
- Warszawskie Ramy REDD+
- Rozpoczęcie 2-letniego procesu intensyfikacji prac nad nowym porozumieniem klimatycznym
- Ustalenie charakteru wstępnych wkładów do Porozumienia paryskiego (INDCs)

COP24, KATOWICE 2018

Główne osiągnięcia:
- Katowice Rulebook
- Dialog Talanoa i doprecyzowanie przyszłych przeglądów Porozumienia paryskiego (GST)
- „Lasy dla klimatu"
- Partnerstwo dla elektromobilności
- Ustalenie charakteru wstępnych wkładów do Porozumienia paryskiego (INDCs)

Rysunek 19. Prezydencje Polski w Konwencji klimatycznej (opracowanie własne KOBiZE)

projekt GreenEvo będący dotychczas jednym z głównych polskich projektów klimatycznych. Projekt GreenEvo, czyli akcelerator zielonych technologii, ma na celu promocję polskich technologii środowiskowych i wspieranie rozwoju przedsiębiorstw w zakresie ochrony środowiska. Założenia projektu były zbieżne z ideą Poznańskiej Strategii Transferu Technologii i opierały się na zwiększaniu efektywności transferu technologii poprzez dobre rozpoznanie potrzeb krajów rozwijających się w tym zakresie. Podczas COP14 uruchomiono też Fundusz Adaptacyjny (ang. *Adaptation Fund*) powołany w celu zapewnienia finansowania projektów i programów adaptacyjnych w państwach rozwijających się, narażonych na negatywne skutki zmian klimatu.

Po raz drugi rola gospodarza Konferencji Stron Konwencji klimatycznej przypadła Polsce w 2013 roku, kiedy COP19 odbył się w Warszawie. W celu zwiększenia transparentności i poprawy spójności procesu prac nad nowym porozumieniem klimatycznym Polska zainicjowała podczas COP19 współpracę w ramach tzw. Trójki, zapraszając państwa przejmujące rolę Prezydencji COP po Polsce, czyli Peru i Francję, do uczestnictwa w spotkaniach Prezydencji polskiej i współpracy w celu zapewnienia efektywnego postępu prac do COP21. W Warszawie wypracowano plan prac uzgadniania i przyjęcia nowego, globalnego porozumienia 2015 w Paryżu. Kluczowa decyzja COP19 dotyczyła działań jakie Strony są gotowe zgłosić i zrealizować w ramach przyszłego porozumienia klimatycznego. Przygotowanie takich deklaracji działań miało opierać się na założeniu, że państwa samodzielnie wyznaczą zakres i naturę swoich celów i działań. Decyzje

przyjęte w Warszawie przewidywały, że na poziomie krajowym państwa powinny rozpocząć przygotowywanie propozycji działań, jakie byłyby gotowe zrealizować w ramach nowego porozumienia klimatycznego (ang. *Intended Nationally Determined Contibutions*, INDCs). Następnie kraje te miały je przedstawić w 2015 roku. Zachęcano je, aby do prezentacji tych propozycji doszło jak najwcześniej, co miało pozwolić na ich zrozumienie i analizę skali redukcji globalnych emisji gazów cieplarnianych, jakie zostałyby osiągnięte po realizacji deklarowanych działań, w tym przyszłych redukcji emisji. Ostatecznie INDCs, po przyjęciu w Paryżu nowego porozumienia klimatycznego, zostały w większości przypadków przekształcone w faktyczne wkłady Stron do Porozumienia paryskiego (ang. *Nationally Determined Contibutions*, NDCs), do których posiadania Strony porozumienia są zobowiązane (więcej: rozdział 7). Na COP w Warszawie udało się wypracować również długo wyczekiwany w negocjacjach kompromis w temacie strat i szkód) i ustanowić Warszawski Międzynarodowy Mechanizm ds. Strat i Szkód (WIM) (więcej: rozdział 12). Podczas spotkania przyjęto również Warszawskie Ramy Mechanizmu REDD+ (ang. *Reduction Emission form Deforestation and forest Degradation*), dzięki którym umożliwiono pełne wdrożenie mechanizmu mającego na celu powstrzymanie wylesiania i degradacji lasów tropikalnych w krajach rozwijających się (więcej: rozdział 6.1). COP 19 był także pierwszym, który w sposób otwarty i zorganizowany odniósł się do kwestii procedur w podejmowaniu decyzji na forum UNFCCC. Ponadto po raz pierwszy w historii negocjacji klimatycznych aktywny udział wzięli przedstawiciele władz lokalnych, zwłaszcza dużych miast. Burmistrzowie dyskutowali z ministrami podczas specjalnego wydarzenia COP19 zorganizowanego przez Polską Prezydencję we współpracy z Sekretariatem UNFCCC oraz Urzędem m.st. Warszawy.

Ostatnim z organizowanych dotychczas w Polsce Szczytem klimatycznym był COP24, który odbył się pod koniec 2018 roku w Katowicach, a funkcję Prezydenta COP objął wtedy Minister ds. Środowiska – Michał Kurtyka. Od spotkania w Katowicach oczekiwano uzgodnienia wielu kluczowych kwestii związanych z implementacją Porozumienia paryskiego, co wynikało z bardzo rozbudowanego i napiętego harmonogramu tych prac przyjętego 3 lata wcześniej w Paryżu. W opinii wielu ekspertów szczyt w Katowicach był nie tylko merytorycznie najtrudniejszym ze wszystkich szczytów UNFCCC dotychczas zorganizowanych w Polsce, ale również jednym z najtrudniejszych w historii UNFCCC. Ostatecznie na spotkaniu uzgodniono i przyjęto rozbudowany pakiet decyzji, określany jako *Katowice Rulebook*, który zawiera reguły wdrażające Porozumienie paryskie i techniczne podstawy realizacji międzynarodowej polityki klimatycznej przez najbliższe dziesięciolecia. Pakiet katowicki wprowadził m.in. nowy system analizy i oceny redukcji emisji gazów cieplarnianych, który zapewni przejrzystość działań podejmowanych przez państwa na całym świecie, dzięki jednolitym zasadom sprawozdawczości emisji. Dodatkowo w pakiecie doprecyzowano, jak ma wyglądać podsumowanie wysiłków w ramach Porozumienia paryskiego – tzw. globalny przegląd (ang. *Global Stocktake*, GST) oraz z jakich źródeł ma korzystać, jak mają wyglądać produkty wyjściowe i kto może w nim uczestniczyć. Pakiet wdrożył także zasady działania Komitetu, który będzie mógł oceniać wypełnianie zobowiązań Stron Porozumienia paryskiego i w razie potrzeby wszcząć postępowanie, gdy Strony nie będą np. na czas przedkładać wymaganych raportów, inwentaryzacji gazów cieplarnianych, informacji o udzielanym wsparciu i nie będą uczestniczyły w Globalnym Przeglądzie. Warto dodać, że Pakiet katowicki wskazuje na konieczność zwiększenia finansowania oraz dostępu do technologii przez kraje rozwinięte, tak aby ułatwić działania krajom rozwijającym się. Dużym zainteresowaniem podczas COP24 cieszyły się również inicjatywy polskiej Prezydencji COP, w tym zainaugurowana podczas spotkania w Katowicach deklaracja o sprawiedliwej i solidarnej transformacji, deklaracja „Lasy dla klimatu" oraz partnerstwo na rzecz elektromobilności.

5.2. Prezydencja Polski w Radzie UE (2011 r.) w kontekście negocjacji klimatycznych

Polska pełniła funkcję Prezydencji w Radzie UE jak na razie jeden raz i miało to miejsce w II poł. 2011 roku. Rola Polski polegała m.in. na bieżącym koordynowaniu prac państw członkowskich i ustalaniu ich wspólnego stanowiska negocjacyjnego w obszarze zmian klimatu. Najważniejszym zadaniem Polski jako Prezydencji w Radzie UE w zakresie negocjacji klimatycznych było reprezentowanie Unii w trakcie roboczej sesji Konwencji UNFCCC w Panamie (październik 2011 r.) oraz w trakcie 17. Konferencji Stron Konwencji klimatycznej (COP17, listopad 2011 r.) w Durbanie, RPA. Podczas trwania polskiej Prezydencji w Radzie UE na forum międzynarodowych negocjacji klimatycznych ONZ udało się m.in. określić termin przyjęcia nowego porozumienia klimatycznego, a także zoperacjonalizować Zielony Fundusz Klimatyczny oraz Mechanizm Technologiczny, funkcjonujące w ramach UNFCCC. Z początkiem 2025 roku Polska ponownie obejmie funkcję Prezydencji w Radzie UE (w okresie od 1 stycznia 2025 r. – 30 czerwca 2025 r.). Będzie to m.in. okres przedkładania przez Strony Porozumienia paryskiego ich nowych deklaracji działań (NDCs) po roku 2030.

W pracach UE rolą polskiej Prezydencji było przede wszystkim prowadzenie koordynacji prac na poziomie Grupy Roboczej ds. Międzynarodowych Problemów Środowiska – Zmiany Klimatu (ang. *Working Party on International Environmental Issues – climate change*, WPIEI-cc), zarówno na poziomie negocjatorów, jak i Ministrów. Polska prowadziła również prace grup eksperckich działających pod Grupą Roboczą Rady WPIEI-CC oraz koordynowała prace zespołu negocjacyjnego UE. Wielowątkowość kwestii zmian klimatu wymagała zaangażowania Polski w prace poszczególnych formacji na forum UE: grupy eksperckie, grupy robocze, komitologia, COREPER oraz rady sektorowe. Jednocześnie Polska zobowiązana była także do uczestnictwa w licznych formalnych i nieformalnych wydarzeniach globalnych poruszających kwestie zmian klimatu stanowiących najczęściej przygotowanie do formalnego procesu negocjacyjnego.

5.3. Zaangażowanie polskich ekspertów w międzynarodowe negocjacje klimatyczne

Polska od wielu lat aktywnie uczestniczy w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych, a od 2004 roku (wejście Polski do UE) działa aktywnie w pracach na poziomie Unii Europejskiej. Wraz z ciągłym rozwojem negocjacji na poziomie ONZ wzrosło zarówno zaangażowanie krajowych ekspertów w prace na poziomie międzynarodowym, jak i w ramach wewnętrznych

prac Unii Europejskiej. Resortem wiodącym w pracach w zakresie negocjacji klimatycznych jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska (wcześniej Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Ochrony Środowiska). Odpowiada on za koordynację polskiego stanowiska negocjacyjnego w zakresie UNFCCC i bezpośredni kontakt z Sekretariatem Konwencji w ramach pełnienia funkcji krajowych punktów kontaktowych (ang. *National Focal Point*). Zwyczajowo przedstawiciel resortu wiodącego pełni również funkcję przewodniczącego polskiej delegacji na spotkania UNFCCC, zazwyczaj tożsamą z funkcją głównego negocjatora kraju. W ramach resortu funkcjonuje również ekspercki zespół negocjacyjny ds. negocjacji klimatycznych, w którego prace angażowani są eksperci innych resortów i instytucji (w tym również KOBiZE).

Polscy eksperci od wielu lat regularnie angażowani są w prace związane z realizacją zapisów Konwencji klimatycznej, uczestniczą w spotkaniach organizowanych w ramach Konwencji i reprezentują Polskę w organach i ciałach funkcjonujących w jej zakresie. Poza wymienionymi już, najwyższymi stanowiskami Prezydentów Konferencji Stron od lat 90. XX w. Polacy byli również wielokrotnie członkami Biura COP. pełnili także na przestrzeni lat funkcje przewodniczących Organów pomocniczych Konwencji: ds. Naukowo-Technicznych (ang. *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*, SBSTA) oraz dwukrotnie w Organie ds. Wdrożeń (ang. *Subsidiary Body for Implementation*, SBI). Polacy są lub byli obecni również w takich ciałach UNFCCC jak: Zielony Fundusz Klimatyczny (*Green Climate Fund*, GCF), Biuro Grupy Roboczej ds. Porozumienia paryskiego (ang. *Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement*, APA), Biuro grupy Roboczej ds. Platformy z Durbanu (ang. *The Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, ADP), Komitet Wykonawczy Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu ds. Strat i Szkód (ang. *The Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*, WIM ExCom), Rada Zarządzająca Mechanizmem Czystego Rozwoju (ang. *CDM Executive Board*, CDM EB), Paryski Komitetu ds. Budowania Potencjału (ang. *Paris Committee on Capacity-Building*, PCCB), Komitet Nadzorujący Projekty Wspólnych Wdrożeń (ang. *Joint Implementation Supervisory Committee*, JISC), Komitet Adaptacyjny (ang. Adaptation *Committee*, AC), Fundusz Adaptacyjny (ang. Adaptation Fund, AF) oraz Zespół ds. Przeglądów Raportów Rządowych (ang. *UNFCCC Roster of Experts*).

Eksperci polskiego zespołu negocjacyjnego zaangażowani są również w prace Unii Europejskiej na poziomie eksperckim, technicznym i politycznym UE. Polacy uczestniczą w pracach unijnego zespołu negocjacyjnego, a także grup eksperckich funkcjonujących w ramach Grupy WPIEI-cc. Na poziomie eksperckim reprezentują oni stanowisko i interesy Polski oraz współpracują z ekspertami pozostałych państw członkowskich UE w wypracowaniu stanowiska negocjacyjnego Unii Europejskiej w ramach międzynarodowych negocjacji klimatycznych.

6 Wybrane obszary tematyczne negocjacji UNFCCC

6.1. Łagodzenie zmian klimatu (mitygacja)

Łagodzenie zmian klimatu, czyli działania mitygacyjne, stanowią obok adaptacji centralny element międzynarodowych negocjacji klimatycznych i jeden z fundamentów Konwencji klimatycznej. Kwestie działań mitygacyjnych są podejmowane i dyskutowane w pracach zarówno samej Konwencji, jak i Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego. Obecnie naukowcy nie mają już wątpliwości (zgodnie z najnowszymi raportami IPCC), że istnieje bezpośrednie powiązanie między poziomem średnich temperatur na świecie a stężeniem gazów cieplarnianych w atmosferze. Do tego zmiany klimatu niezaprzeczalnie postępują, a tempo i skala działań w przeciwdziałaniu zmianom klimatu są bezsprzecznie niewystarczające, mimo podejmowanych już od wielu lat działań na rzecz ograniczania redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jak wskazuje IPCC, antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych zamiast maleć – wciąż rosną. Emisje gazów cieplarnianych w 2019 r. były o 54% większe niż w roku 1990, a do tego stężenie CO_2 było w 2019 roku wyższe niż kiedykolwiek w ciągu co najmniej ostatnich 2 milionów lat. Większość (ok. 79%) światowych emisji gazów cieplarnianych pochodzi obecnie z czterech sektorów światowych gospodarek: produkcji energii, przemysłu, transportu i budownictwa, a dużą ich część generuje również rolnictwo, leśnictwo i inne rodzaje użytkowania gruntów[87]. Najprostszym rozwiązaniem ograniczenia podnoszenia się temperatur na świecie jest jak największe ograniczenie dalszych emisji GC do atmosfery i jednoczesne zmniejszanie ilości już uwolnionych do niej gazów, jak chociażby zmniejszenie stężenia dwutlenku węgla (CO_2) poprzez jego pochłanianie (np. na skutek zwiększania powierzchni lasów). Zgodnie z zapisami Konwencji klimatycznej wszystkie jej Strony są zobowiązane, zgodnie z ich odpowiedzialnością i możliwościami, do sformułowania i implementacji programów zawierających działania mitygacyjnie. Programy takie są przede wszystkim ukierunkowane na działalność gospodarczą i mają na celu zachęcanie do działań, które są „czystsze" (powodują mniejsze emisje gazów cieplarnianych) lub zniechęcają do działań skutkujących dużą emisją tych gazów. Obejmują one polityki, programy, inwestycje i inne działania, które dotyczą przekrojowo całych gospodarek i ich sektorów, w tym wytwarzania i wykorzystania energii, transportu, budynków, przemysłu, rolnictwa, leśnictwa i innego sposobu użytkowania gruntów oraz gospodarki odpadami. Działania mitygacyjne przekładają się również na zwiększone wykorzystanie energii odnawialnej, zastosowanie nowych, zielonych technologii (takich jak samochody elektryczne) oraz zmianę praktyk lub zachowań społeczeństw.

Uznając działania mitygacyjne za jeden z priorytetów, Konwencja nakłada na wszystkie Strony obowiązek ich podejmowania. Jak stanowi sama Konwencja, było to punktem wyjścia w pracach nad nią – państwa najbardziej rozwinięte, uprzemysłowione będące jednocześnie największymi źródłami emisji gazów cieplarnianych, powinny wziąć na siebie największy wysiłek w podejmowaniu działań mitygacyjnych. W ramach Konwencji zgodziły się one również wspierać działania klimatyczne krajów rozwijających się poprzez zapewnienie wsparcia finansowego oraz dzielenie się technologiami z mniej rozwiniętymi krajami. W związku z tym kraje rozwinięte (Załącznik I Konwencji) mają obowiązek regularnie składać sprawozdania na temat swoich polityk i działań w zakresie zmian klimatycznych, w tym kwestii regulowanych Protokołem z Kioto (w przypadku

[87] Dane na rok 2019, zgodnie z AR6 SYR, IPCC 2023 r.

krajów, które go ratyfikowały). Muszą także przedkładać roczny wykaz swoich emisji gazów cieplarnianych (tzw. inwentaryzacja) obejmujący dane od roku bazowego do najnowszych dostępnych danych. Kraje rozwijające się (spoza Załącznika I) składają bardziej ogólne sprawozdania na temat swoich działań, zarówno tych, które mają na celu zaradzenie zmianie klimatu, jak i dotyczących przystosowania się do jej skutków – ale rzadziej niż robią to Strony wymienione w Załączniku I. Ich sprawozdania są dodatkowo uzależnione od uzyskania środków finansowych na przygotowanie raportów, szczególnie w przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych.

Na przestrzeni lat Strony osiągnęły kilka przełomowych porozumień dotyczących działań mitygacyjnych. Dyskusje im poświęcone są w ramach UNFCCC wielowątkowe i obejmują szereg tematów, w tym analizę ambicji poszczególnych działań mitygacyjnych państw, kwestie finansowe związane z działaniami mitygacyjnymi czy też szczegółowe dyskusje sektorowe dotyczące kwestii metodologicznych, jak emisje z transportu międzynarodowego lub stosowanie wspólnych wskaźników i metryk. Protokół z Kioto, jako pierwsze istotne uzupełnienie zapisów Konwencji klimatycznej, był również pierwszym instrumentem polityki międzynarodowej, który wprowadził konkretne, ilościowe zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych na jego Strony. Każde z państw przyjęło na siebie indywidualne, ilościowe zobowiązanie do redukcji emisji w ramach Protokołu (ang. *Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives*, QELRO). Przykładowo QELRO dla Polski w pierwszym okresie rozliczeniowym Protokołu wynosi 94 i oznacza 6-procentowy cel redukcyjny względem emisji z 1988 roku. Swój cel w ramach Protokołu z Kioto (6% redukcja emisji GC względem roku 1988) Polska osiągnęła z nadwyżką, ponieważ krajowa emisja gazów cieplarnianych w latach 1990–2009 została zredukowana o ok. 30% (bez uwzględnienia LULUCF) [88]. Oprócz osiągnięcia konkretnych redukcji emisji GC Strony Protokołu zostały zobowiązane m.in. do podnoszenia efektywności energetycznej, wdrażanie technologii przyjaznych środowisku, tworzenia zachęt dla działań sprzyjających redukcji emisji oraz tworzenia krajowych systemów inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych. Kolejnymi przełomami w rozszerzaniu mitygacyjnych zobowiązań i działań Stron Konwencji były wyniki negocjacji Porozumienia kopenhaskiego (2009 roku) oraz negocjacji w Cancun (2010). Rozpoczęta została wtedy procedura składania dobrowolnych deklaracji działań redukcyjnych do roku 2020, tzw. „pledges", które składane były zarówno przez państwa rozwinięte jak i rozwijające się. Mimo, że nie miały one charakteru prawnie wiążącego i deklaracje poszczególnych państw cechowała duża asymetria, to były one istotnym krokiem w międzynarodowych wysiłkach na rzecz podejmowania coraz ambitniejszych i coraz bardziej globalnych zobowiązań redukcyjnych. Dodatkowo w procesie składania „pledges" kraje rozwijające się zobowiązano do przedstawiania odpowiednich działań mitygacyjnych (ang. *Nationally Appropriate Mitigation Actions*, NAMAs). W ramach swoich planów ograniczania emisji gazów kraje rozwijające się mogły wykazać wsparcie niezbędne do realizacji celu ograniczenia emisji do roku 2020 (wsparcie zarówno finansowe, jak i w zakresie adaptacji, budowania potencjału czy też rozwoju i wdrażania odpowiednich technologii). Samo zobowiązanie do tworzenia NAMAs przez kraje rozwijające się nie przeszkodziło kilku z nich zgłosić swoich dobrowolnych redukcji emisji do roku 2020. Ostatecznie wszystkie kraje rozwinięte zadeklarowały swoje „pledges" w formie ilościowych celów redukcji emisji obejmujących całe gospodarki[89], a spośród krajów rozwijających się 57 z nich (oraz Grupa Afrykańska) przedstawiły swoje NAMAs, w których części zawarte były ilościowe cele redukcji emisji[90]. Proces składania dobrowolnych deklaracji działań redukcyjnych do roku 2020 miał

[88] Dane o emisjach i prognozach emisyjnych gazów cieplarnianych dla Polski na podstawie KOBIZE: Krajowej Inwentaryzacji Gazów Cieplarnianych 2012 i Piątego Raportu Rządowego, Warszawa 2010 r.

[89] *Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention*, *Note by the secretariat*, FCCC/SBSTA/2014/INF.6, UNFCCC, 2014 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2014/sbsta/eng/inf06.pdf.

[90] *NAMAs Registry*, UNFCCC, link: https://www4.unfccc.int/sites/publicnama/SitePages/Home.aspx.

kilka nowych dla procesu UNFCCC elementów, jak chociażby dobrowolność przedstawienia zobowiązań przez państwa, oddolny proces ich tworzenia (tzw. *bottom-up approach*) oraz globalna partycypacja w tym procesie, czyli odejście od podziału zobowiązań Stron, opierając się na przyjętym wraz z powstaniem Konwencji sztywnym podziale państw na rozwinięte i rozwijające. Choć podział ten był nadal silnie obecny w pracach UNFCCC oraz działaniach i zobowiązaniach mitygacyjnych Stron Konwencji, to proces przygotowywania i przedstawiania „pledges" rozpoczął jego powolne kruszenie i pokazał, że działania prowadzące do redukcji emisji mogą mieć bardziej uniwersalny charakter, na który złoży się wysiłek wszystkich, a nie tylko części państw (jak to miało miejsce np. w ramach Protokołu z Kioto). Kolejnym etapem globalizacji wysiłków mitygacyjnych państw było ustanowienie w ramach nowego porozumienia klimatycznego przyjętego w Paryżu, również oddolnie tworzonych (na poziomie krajowym), wkładów państw (ang. *Nationally Determined Contributions*, NDCs), które stanowią ich deklaracje działania i realizacji celów Porozumienia (również w zakresie mitygacji).

Więcej nt. wkładów państw do Porozumienia paryskiego (ang. *Nationally Determined Contributions*, NDCs) w **rozdziale 7**.

Istotnym elementem Porozumienia paryskiego jest zawarty w nim długoterminowy cel temperaturowy, który służy jako element odgórnie spajający globalne działania mitygacyjne państw i określa kierunek działań redukcyjnych. Jego ostateczne sprecyzowanie i ujęcie w Porozumieniu paryskim było zadaniem trudnym, zarówno z perspektywy technicznej złożoności tej kwestii, jak i jej politycznego wymiaru, a jego treść i zakres były wynikiem wieloletnich prac (**rys. 20**). Przyjęcie globalnego i wiążącego dla wszystkich celu temperaturowego jest jednym z kilku niezaprzeczalnych sukcesów Konferencji w Paryżu. Przyjęte w porozumieniu zapisy uznające cel 2°C oraz podjęcie wysiłków, aby cel ten osiągnął próg 1,5°C, były kompromisem zarówno ze strony państw rozwiniętych, jak i dużych gospodarek światowych, które początkowo były skłonne sformalizować jedynie „cel 2°C", zgodny z Porozumieniem kopenhaskim (ang. *Copenhagen Accord*). Porozumienie paryskie ostatecznie sformalizowało konieczność podjęcia globalnego wysiłku na rzecz utrzymania wzrostu globalnych średnich temperatur na poziomie znacznie poniżej 2°C i kontynuowanie wysiłków na rzecz realizacji celu 1,5°C:

> „Wzmacniając wdrażanie Konwencji, w tym jej celu, niniejsze Porozumienie dąży do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu (…) między innymi poprzez:
> Ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego (…)."
>
> Art. 2.1 Porozumienia paryskiego

Realizacja długoterminowego celu temperaturowego zawartego w Porozumieniu paryskim wymaga solidarnego zaangażowania i podejmowania wysiłków redukcyjnych przez wszystkie państwa, które mają dążyć do jego realizacji, opierając się na wspólnej, aczkolwiek zróżnicowanej odpowiedzialności poszczególnych państw, w świetle ich krajowych możliwości i okoliczności. Strony Porozumienia zobowiązane zostały również do jak najszybszego osiągnięcia szczytu emisji swoich GC (ang. *peaking*) przy założeniu, że państwa rozwijające się być może dokonają tego nieco później niż te rozwinięte.

OPERACJONALIZACJA DŁUGOTERMINOWEGO CELU TEMPERATUROWEGO W RAMACH KONWENCJI KLIMATYCZNEJ

Podstawowym celem długoterminowym określonym Konwencją klimatyczną (UNFCCC) jest **stabilizacja koncentracji GC w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej ingerencji w system klimatyczny w wyniku działań ludzi.**

> „Celem podstawowym niniejszej konwencji (…) jest doprowadzenie (…) do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. (…)."
>
> Art. 2 Konwencja klimatyczna

Doprecyzowania celu temperaturowego dokonano po raz pierwszy w ramach Konwencji w ramach Akordu kopenhaskiego (COP15, 2009 r., Kopenhaga)[1]. Doprecyzowano wtedy, że długoterminowym celem Stron Konwencji powinno być **ograniczenie globalnego wzrostu temperatury do 2°C ponad poziom sprzed ery przemysłowej (tzw. cel 2°C).** Ponieważ Akord kopenhaski był jedynie porozumieniem o charakterze politycznym, cel temperaturowy w nim zawarty nadal funkcjonował w przestrzeni negocjacji międzynarodowych jako cel nieformalny.

Kolejnym krokiem w doprecyzowaniu działań długoterminowych Stron UNFCCC było przyjęcie decyzji[2] wskazującej konieczność **osiągnięcia maksimum emisji GC w jak najszybszym czasie** (tzw. *peaking*) oraz zadecydowano o przeprowadzeniu w latach 2013–2015 **przeglądu celu długoterminowego względem realizacji podstawowego celu Konwencji ujętego w art. 2 UNFCCC** (tzw. Przegląd 2013–2015). Strony Konwencji na podstawie jego wyników miały zadecydować, czy jest wskazane podniesienie ambicji istniejącego celu globalnego. Warto podkreślić, że niektóre z państw (m.in. kraje wyspiarskie) oczekiwały przyjęcia bardziej rygorystycznego celu długoterminowego (na poziomie 1,5°C zamiast 2°C).

Opierając się na pracach Stron Konwencji w ramach ww. przeglądu, jak również w konsekwencji opublikowanego w 2013 r. piątego raportu oceniającego IPCC (AR5) w pracach nad treścią nowego, globalnego porozumienia klimatycznego, Strony skupiły się na ujęciu samego celu temperaturowego w Porozumieniu paryskim oraz na zoperacjonalizowaniu go, co osiągnięto następującymi zapisami Porozumienia:

> „Ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki."
>
> Art. 2.1.a Porozumienie paryskie

[1] *Copenhagen Accord*, UNFCCC, 2009 r., link: http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5262.php.
[2] Decyzja 1/CP.16 *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, UNFCCC, 10–11 grudnia 2010 r., link: http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf.

Rysunek 20. Etapy operacjonalizacji długoterminowego celu temperaturowego ramach Konwencji klimatycznej
(opracowanie własne KOBiZE)

> „Żeby osiągnąć długoterminowy cel dotyczący temperatury, określony w artykule 2, Strony zamierzają osiągnąć możliwie jak najszybciej najwyższy globalny poziom emisji gazów cieplarnianych, uznając, że osiągnięcie najwyższego poziomu wymaga dłuższego czasu dla Stron będących państwami rozwijającymi się, a następnie dokonać szybkiej redukcji, (…) tak aby osiągnąć równowagę między antropogenicznymi emisjami gazów cieplarnianych pochodzącymi ze źródeł i usuwaniem przez pochłaniacze w drugiej połowie obecnego wieku (…)."
>
> Art. 4.1 Porozumienia paryskiego

Ponadto wszystkie państwa przystępujące do Porozumienia zostały zobowiązane do osiągnięcia równowagi pomiędzy emisjami GC ze źródeł antropogenicznych a ich pochłanianiem w drugiej połowie stulecia (tzw. neutralność klimatyczna). W kontekście długoterminowych działań mitygacyjnych w Porozumieniu paryskim ujęto również zapisy[91] zachęcające jego Strony do sformułowania i zakomunikowania swoich długoterminowych strategii niskoemisyjnego rozwoju, które powinny być sformułowane w kontekście realizacji celu temperaturowego Porozumienia (cel 2°C/1,5°C określony art. 2.1.a Porozumienia paryskiego)[92]. Zapisy dotyczące przygotowania przez Strony długoterminowych strategii nie mają dla nich charakteru wiążącego i pozostawiają państwom pewną dowolność w ich tworzeniu i komunikowaniu, przez co oprócz działań w zakresie mitygacji i adaptacji odnoszą się one również do kwestii ubóstwa, zdrowia i bioróżnorodności. Dotychczas strategie takie przedstawiły 72 Strony[93], w tym szereg państw członkowskich UE. Zgodnie z ostatnimi decyzjami przyjmowanymi w ramach UNFCCC Strony są zachęcane do regularnej aktualizacji tych strategii, opierając się na najlepszej dostępnej wiedzy naukowej[94].

6.2. Przykłady działań w zakresie łagodzenia zmian klimatu (mitygacji)

Oprócz ogólnych działań i celów w zakresie łagodzenia zmian klimatu i ich realizacji w ramach Konwencji klimatycznej prowadzonych jest wiele dyskusji i prac, które wspierają ich realizację prace i/lub skupiają się na pracach w wybranych obszarach takich działań (**rys. 21**).

6.2.1. Program prac w zakresie mitygacji

Wyniki badań naukowych, publikowane w ostatnich latach, dość jasno wskazują, że ograniczenie globalnego ocieplenia do temperatury 1,5°C wymaga szybkich, głębokich

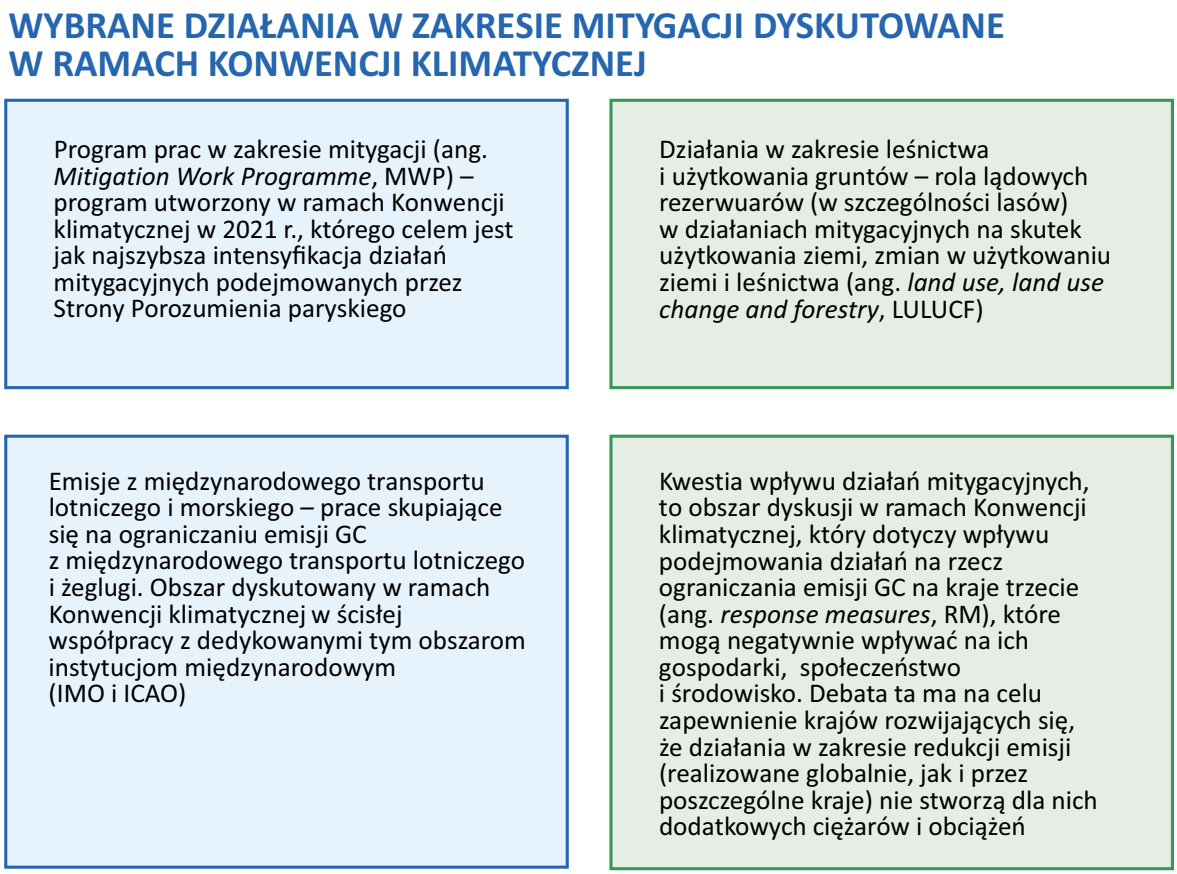
---

91 Zgodnie z art. 4.19 Porozumienia paryskiego.

92 Art. 4.19 decyzji 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement*, 12 grudnia 2015 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2.

93 Stan na 24 kwietnia 2024 roku oparty na „*Long-term strategies portal*", UNFCCC, link: https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies.

94 Para. 42. decyzji 1/CMA.5 *Outcome of the first global Stocktake*, 12 grudnia 2023 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf.



Rysunek 21. Wybrane działania w zakresie mitygacji dyskutowane w ramach Konwencji klimatycznej (opracowanie własne KOBiZE)

i trwałych redukcji globalnej emisji GC, w tym przede wszystkim redukcji emisji CO_2 o 45% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2010 r.[95]. W konsekwencji, podczas COP27 w 2021 r., utworzono program prac w zakresie mitygacji (ang. *Mitigation Work Programme*, MWP)[96], którego celem jest jak najszybsza intensyfikacja działań mitygacyjnych podejmowanych przez Strony Porozumienia paryskiego[97]. Zgodnie z założeniami program ten ma na celu pilne zwiększenie skali ambicji i wdrażania działań mitygacyjnych w celu uzupełnienia dyskusji prowadzonych w ramach globalnego przeglądu implementacji Porozumienia paryskiego (o procesie globalnego przeglądu więcej w rozdziale 8). Prace w ramach MWP mają być prowadzone do 2026 roku i będą opierały się na dialogach i dyskusjach Stron w wybranych, kluczowych obszarach działań mitygacyjnych. W roku 2023 prace te skupiły się na kwestii przyspieszenia sprawiedliwej transformacji energetycznej, m.in. poprzez: wdrażanie dedykowanych polityk i działań, zarządzanie potrzebami finansowymi, technologicznymi i budowanie potencjału w tej dziedzinie (na przykład poprzez współpracę międzynarodową) oraz zapewnianie wsparcia krajom rozwijającym się, promowanie zrównoważonego rozwoju i analizę skutków społeczno-gospodarczych podejmowanych działań. Natomiast w roku 2024 dyskusje w ramach MWP skupią się na działaniach mitygacyjnych realizowanych w miastach. Prace i dyskusje prowadzone w ramach MWP mogą przyczynić się do faktycznych działań łagodzących skutki zmian klimatu, zwiększania ambicji tych działań i wdrażania odpowiednich rozwiązań

95 Decyzja 1/CMA.3, para. 22., *Glasgow Climate Pact*, UNFCCC, 2021: link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Overarching_decision_1-CMA-3_1.pdf.
96 Decyzja 1/CMA.3 *Glasgow Climate Pact*, UNFCCC, 2021: link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Overarching_decision_1-CMA-3_1.pdf.
97 Decyzja 1/CMA.3, para. 27., *Glasgow Climate Pact*, UNFCCC, 2021: link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Overarching_decision_1-CMA-3_1.pdf.

mitygacyjnych. Podejmowane działania i decyzje mogą mieć nie tylko różny charakter (techniczny, polityczny), ale też zróżnicowany horyzont czasowy skutków planowanych działań. Wyniki każdego dialogu będą podsumowane w raportach, które następnie zostaną połączone w raport roczny[98] i omówione w ramach ministerialnych, corocznych spotkań[99].

6.2.2. Leśnictwo i użytkowanie ziemi

Biosfera, w tym atmosfera i oceany, należy do głównych rezerwuarów węgla na naszej planecie. Jej podstawowym komponentem jest biomasa roślinna, czyli różnego rodzaju zbiorowiska roślin mające znaczący udział w nieprzerwanym procesie wymiany (obiegu) węgla. Zgodnie z Konwencją klimatyczną każdy proces, działalność lub mechanizm, który usuwa gaz cieplarniany z atmosfery, nazywa się „pochłaniaczem" (ang. *sink*). Tempo wzrostu stężenia dwutlenku węgla (CO_2) w atmosferze można zredukować, wykorzystując fotosyntezę jako proces deponujący węgiel atmosferyczny (CO_2) w postaci związków organicznych, głównie w roślinności ekosystemów lądowych. Działalność człowieka ma istotny wpływ na rezerwuary węgla na lądzie poprzez użytkowanie ziemi, zmiany w sposobie jej wykorzystania oraz działalność leśną, określane łącznie mianem LULUCF (ang. *Land Use*, *Land Use Change and Forestry*). Czynniki te mają bezpośredni wpływ na dynamikę wymiany CO_2 między biosferą lądową a atmosferą. Sektor LULUCF obejmuje działania związane z użytkowaniem gruntu, zmianami w jego wykorzystaniu oraz praktykami leśnymi. W ten sposób częściowo łączy on w sobie sektor rolniczy i leśny. Warto dodać, iż w kontekście polityki klimatycznej od kilku lat zaczyna funkcjonować termin „Rolnictwo, leśnictwo i inne wykorzystanie Ziemi" (ang. *Agriculture*, *Forestry and Other Land Use*, AFOLU). Jest on używany w kontekście szerszej oceny i analizy wpływu działalności człowieka na środowisko, zwłaszcza w odniesieniu do emisji GC związanych ze zmianami w użytkowaniu ziemi, a także (co istotne) wynikających z chowu i hodowli zwierząt. Sektor AFOLU obejmuje działania związane zarówno z produkcją rolniczą, zarządzaniem lasami, jak i innymi formami wykorzystania terenu, takimi jak urbanizacja czy przemysł. Jednocześnie ocenia się, że zagregowany filar AFOLU w okresie 2010–2019 stanowił średnio 1321% globalnych całkowitych antropogenicznych emisji GC[100]. W raporcie podkreślono również, że za emisje netto CO_2 z AFOLU odpowiadają przede wszystkim zmiany w użytkowaniu ziemi, w tym za 45% ogólnych emisji z tego sektora odpowiada wylesienie.

Z innej strony sektor LULUCF oferuje znaczący potencjał do natychmiastowego ograniczenia wzrostu stężenia CO_2 w atmosferze, a działania mitygacyjne zarówno w lasach, jak i innych ekosystemach naturalnych (w sektorze LULUCF) mają największy potencjał ograniczenia emisji GC między 2020 a 2050 rokiem[101]. Najbardziej liczącymi się w tych działaniach są ekosystemy leśne, dlatego też ochrona lasów i ich zrównoważone użytkowanie są tak istotnym elementem

98 Na chwilę obecną powstały dwa takie raporty: *Report on the first/second global dialogue under the Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme*, UNFCCC, 2022 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MWP_GD1_report.pdf?download, 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MWP_dialogues_GD2_report.pdf?download.

99 Decyzja 4/CMA.4 *Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme*, UNFCCC, 20 listopada 2022 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10_a01E.pdf?download.

100 *Sixth Assessment Report Climate change 2023 Summary for Policymakers IPCC 2023*, link: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

101 *Figure SPM.7 w Sixth Assessment Report Climate change 2022: Mitigation of climate change*, WGIII IPCC, 2022 r., link: https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/.

polityki zmierzającej do powstrzymania rosnącego stężenia CO_2 w atmosferze. Spośród różnych działań LULUCF globalna redukcja wylesień ma największy potencjał do zmniejszenia antropogenicznych emisji GC. Innymi działaniami o wysokim potencjale ograniczania GC w atmosferze są m.in.: sekwestracja węgla w rolnictwie, rekultywacja zdegradowanych ekosystemów oraz zalesianie. Głównym wyzwaniem działań LULUCF jest ich łatwa odwracalność i niestałość, ponieważ składowanie w poszczególnych rezerwuarach może zostać odwrócone przez działania ludzkie, zjawiska naturalne i jednocześnie jest również podatne na zmiany klimatu. Sposób użytkowania lasów i gruntów oraz zarządzanie nimi może być także źródłem emisji, zarówno CO_2, jak i innych GC. Ponadto rosnąca liczba naturalnych zjawisk ekstremalnych, w tym pożarów, masowe obumieranie drzew i osłabianie naturalnych zdolności akumulacji rezerwuarów węgla na lądzie już są obserwowane i prognozuje się, że wzrosną wraz z dalszym ocieplaniem się atmosfery.

Konwencja UNFCCC zobowiązała państwa do podjęcia działań na rzecz ograniczenia antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach gospodarki, w tym w leśnictwie stanowiącym element sektora LULUCF[102]. Strony Konwencji powinny także działać na rzecz ochrony i podnoszenia efektywności m.in. takich pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych jak biomasa leśna oraz dodatkowo zobowiązane są do opracowywania, okresowego aktualizowania, publikowania oraz udostępniania krajowych inwentaryzacji emisji antropogenicznych źródeł i pochłaniania dwutlenku węgla przez pochłaniacze gazów cieplarnianych[103]. To zobowiązanie dotyczy także inwentaryzacji emisji antropogenicznych źródeł i pochłaniania dwutlenku węgla przez pochłaniacze gazów cieplarnianych związane z użytkowaniem ziemi, zmianami w użytkowaniu ziemi i leśnictwem (LULUCF). Dodatkowo kraje, które ratyfikowały Protokół z Kioto, mają rozszerzony obowiązek składania corocznych raportów z inwentaryzacji gazów cieplarnianych, zawierających szacunkowe dane dla sektora „użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo”[104]. Ponieważ pośród działań zawartych w tym sektorze największy potencjał mitygacyjny ma leśnictwo, często upraszcza się cały sektor LULUCF tyko do tego obszaru.

Porozumienie paryskie uznaje znaczenie pochłaniaczy, w tym lasów, i zachęca Strony do wdrażania i wspierania istniejących wytycznych i decyzji, które na przestrzeni lat opracowywano w ramach Konwencji w tym zakresie. Porozumienie również jasno określa rolę użytkowania gruntów i lasów w perspektywie realizacji celów długoterminowych Porozumienia, a w szczególności ich kluczowe znaczenie w zakresie łagodzenia zmian klimatycznych:

> „Żeby osiągnąć długoterminowy cel dotyczący temperatury, określony w artykule 2 [Porozumienia paryskiego, przyp. aut.], Strony zamierzają (…) dokonać szybkiej redukcji (…), tak aby osiągnąć równowagę między antropogenicznymi emisjami gazów cieplarnianych pochodzącymi ze źródeł i usuwaniem przez pochłaniacze w drugiej połowie obecnego wieku (…).”
>
> Art. 4.1 Porozumienia paryskiego

Porozumienie paryskie określa również wytyczne i zasady dotyczące składania sprawozdań na temat swojej działalności w ramach LULUCF oraz rozliczania emisji i pochłaniania w tym sektorze. Porozumienie zachęca także kraje do zwiększenia wysiłków na rzecz ograniczenia emisji

[102] Zgodnie z art. 4c Konwencji klimatycznej.
[103] Zgodnie z art. 12 Konwencji klimatycznej.
[104] Zgodnie z art. 7.1 Protokołu z Kioto.

spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów, a także ochrony i odtwarzania lasów oraz innych ekosystemów. Strony Porozumienia zachęcane są również do promowania praktyk zrównoważonego użytkowania gruntów i zwiększania pochłaniaczy CO_2 poprzez zalesianie[105].

> „Strony powinny podjąć działania mające na celu ochronę i podniesienie efektywności, stosownie do okoliczności, pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych (…) w tym lasów."
>
> Art. 5.1 Porozumienia paryskiego

> „Strony zachęca się do podejmowania działań mających na celu wdrażanie i wsparcie (…) istniejących ram (…) odnoszących się do: rozwiązań na poziomie polityki i pozytywnych zachęt dla działań mających na celu zmniejszenie emisji z wylesiania i degradacji lasów, oraz roli ochrony przyrody, zrównoważonej gospodarki leśnej (…)"
>
> Art. 5.2 Porozumienia paryskiego

Państwa w coraz większym stopniu uznają rolę sektora LULUCF w swoich działaniach mitygacyjnych, a uwzględnianie tego sektora w krajowych wkładach do Porozumienia paryskiego (NDCs) ciągle rośnie[106]. W większości NDCs, przedłożonych do końca 2020 roku, państwa włączyły sektor LULUCF jako element swojego wkładu, określając go krajową szansą na ograniczenie emisji GC[107]. Najpopularniejszymi działaniami państw, prezentowanymi w sektorze LULUCF, przedstawionymi w ramach ich NDCs są zalesianie, ponowne zalesianie i odnawianie roślinności oraz zrównoważona gospodarka leśna. Strony Konwencji w coraz większym stopniu współpracują również w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych wynikających z wylesiania w krajach rozwijających się. Jednym z najważniejszych osiągnięć Porozumienia paryskiego w zakresie sektora leśnego jest stworzenie tzw. mechanizmu REDD+ (ograniczenie emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów oraz rola ochrony, zrównoważona gospodarka leśna i zwiększanie leśnych zasobów węgla, ang. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD), and the role of conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks*). Mechanizm ten zapewnia zachęty finansowe dla krajów rozwijających się, aby ograniczały emisję wynikającą z wylesiania i degradacji lasów oraz promowały praktyki zrównoważonego użytkowania gruntów.

6.2.3. Emisje z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego

W ciągu ostatnich dekad emisje GC z międzynarodowego lotnictwa i żeglugi (tzw. paliwa bunkrowe) gwałtownie wzrosły, głównie na skutek wzrostu ruchu lotniczego i ruchu handlowego drogą morską. Tematyka ograniczania emisji GC z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego jest omawiana na poziomie UNFCCC od 1995 r., kiedy COP zaprosił ICAO (ang. *International Civil*

[105] Zgodnie z art. 5. Porozumienia paryskiego.

[106] Ponad 80% NDCs złożonych do września 2022 r. zawierały sektor LULUCF w ramach planowanych działań mitygacyjnych państw. „*Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*", FCCC/PA/CMA/2023/12, UNFCCC, 14 listopada 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_12.pdf?download.

[107] Wg. Sekretariatu UNFCCC 57% państw określiło w nich sektor LULUCF jako obszar o wysokim potencjale ograniczania krajowych emisji GC. „*Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*", FCCC/PA/CMA/2022/4, UNFCCC, 26 października 2022 r., link: https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2022.

Aviation Organization) oraz Międzynarodową Organizację Morską IMO (ang. *International Maritime Organisation*) do udziału w pracach jednego z organów pomocniczych Konwencji (ds. naukowych i technicznych, SBSTA), w szczególności w zakresie emisji GC z paliw bunkrowych[108]. Od tego momentu problematyka ograniczania emisji GC z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego jest prawie nieprzerwanie omawiana podczas kolejnych sesji negocjacyjnych UNFCCC. Dyskusje te dotyczą przede wszystkim określenia globalnego zobowiązania państw do redukcji emisji z sektora transportu, ale do tej pory nie udało się osiągnąć konsensusu w tej kwestii.

Warto również podkreślić, że zgodnie z zapisami w Konwencji UNFCCC to w wyniku prac podejmowanych w ramach ICAO oraz IMO mają zostać określone cele redukcyjne dla tego sektora. Kwestia tego, w jaki sposób powinna wyglądać współpraca pomiędzy UNFCCC a ICAO i IMO, budzi wiele dyskusji w negocjacjach prowadzonych w ramach Konwencji i jak na razie pełny kompromis Stron w tej kwestii nie został osiągnięty[109].

6.2.4. Wpływ działań mitygacyjnych na część państw

Kwestia wpływu skutków działań mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu na część krajów (ang. *Response Measures*, RM) jest przedmiotem dyskusji negocjatorów od początku procesu klimatycznego w ramach Konwencji klimatycznej. Dyskusja ta odnosi się do gospodarczych, społecznych oraz środowiskowych skutków, jakie mogą być odczuwane przez niektóre państwa (w szczególności rozwijające się) na skutek podejmowanych w skali globalnej (jak i przez poszczególne państwa) działań mających na celu ograniczanie emisji GC (działań mitygacyjnych). Historycznie tym obszarem tematycznym największe zainteresowanie wykazywały kraje eksportujące ropę naftową (ang. *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, OPEC), oparte na gospodarkach uzależnionych od eksportu paliw (głównie ropy), których spalanie powoduje olbrzymie emisje GC. Debata wokół kwestii *response measures* ma na celu zapewnienie krajów rozwijających się, że działania w zakresie redukcji emisji nie stworzą dodatkowych ciężarów, które będą musiały ponosić ich gospodarki, a jeżeli tak się stanie, to zostaną przekazane im środki (finansowe lub inne), aby wyzwaniom takim sprostać. Zarówno Konwencja, Protokół z Kioto jak i Porozumienie paryskie obligują Strony, aby rozważyły aspekt *response measures* w działaniach na rzecz ograniczania zmian klimatu. W toku negocjacji klimatycznych dyskusja na ten temat została poszerzona z czasem o takie kwestie jak np. eksport żywności drogą lotniczą, turystyka, polityka pracy oraz handel.

Porozumienie paryskie już w preambule rozpoznaje, że na skutek globalnego ocieplenia kraje mogą być dotknięte nie tylko samymi zmianami klimatu, ale również skutkami działań podjętych w odpowiedzi na to zjawisko:

[108] Decyzja 4.CP.1 *Methodological issues*, UNFCCC, 7 kwietnia 1995 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop1/07a01.pdf?download.

[109] Podczas 59. spotkania SBSTA, które odbyło się w listopadzie i grudniu 2023 r. podczas COP28 Strony po raz kolejny nie wypracowały porozumienia w tej kwestii i zgodnie z regulaminem Konwencji klimatycznej i jego zasadą nr 16 dalsze prace nad tą kwestią będą prowadzone podczas kolejnego spotkania SBSTA (SBSTA 60, czerwiec 2024 r.).

> „(…) Strony mogą odczuwać skutki nie tylko zmian klimatu, lecz również skutki działań podejmowanych w reakcji na te zmiany."
>
> Preambuła Porozumienia paryskiego

W samym Porozumieniu wezwano również jego Strony do wzięcia pod uwagę obawy tych państw, których gospodarki zostaną najbardziej dotknięte na skutek podejmowania różnych globalnych działań na rzecz ograniczenia zmian klimatu[110]. Zgodnie z decyzją przyjętą w Paryżu ustalono, że prace dotyczące kwestii *response measures* będą kontunuowane w ramach ulepszonego forum na temat wpływu jej implementacji (ang. *Improved Forum on the impact of the implementation of response measures*, *Forum RM*)[111], którego ostateczną formę uzgodniono w 2018 roku podczas COP24 w Katowicach[112]. Forum to stanowi platformę pozwalającą Stronom na wymianę poglądów, doświadczeń oraz ułatwienie analizy wpływu implementacji *response measures* i formułowania rekomendacji dla dalszych działań. Funkcjonowanie Forum wspierane jest przez ekspertów, którzy pracować będą w ramach organu technicznego nazwanego KCI (ang. *Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures*). Jednocześnie COP24 w Katowicach był konferencją, na której promowana była, przede wszystkim przez polską Prezydencję, idea sprawiedliwej transformacji. Na tej czasowej koincydencji skorzystała idea powiązania środków reagowania ze sprawiedliwą transformacją będąca oceną skutków, jakie niesie ze sobą odejście od paliw kopalnych i redukcje emisji w tradycyjnych gałęziach przemysłu. Podczas COP24 kwestie sprawiedliwej transformacji zostały w naturalny sposób silniej powiązane z kwestiami dotyczącymi *response measures*. Podczas COP25 przyjęty został 6-letni program prac zarówno samego Komitetu KCI, jak i Forum[113]. Program prac, określony do roku 2026, obejmuje m.in. takie tematy jak kwestia dywersyfikacji i transformacji gospodarczej, sprawiedliwa transformacja, ocena i analiza skutków wdrożenia *response measures* oraz rozwój narzędzi i metodologii oceny skutków wdrażania *response measures*.

110 Zgodnie z art. 4.15 Porozumienia paryskiego.

111 Punkt 34. decyzji 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement*, UNFCCC, 12 grudnia 2021 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2.

112 Decyzja 7/CP.24 *Modalities*, *work programme and functions under the Convention of the forum on the impact of the implementation of response measures*, UNFCCC, 15 grudnia 2018 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/10a1.pdf?download.

113 Plan prac Forum ds. *response measures* jak i KCI przyjęty został na lata 2020–2026, decyzja 4/CP.25 *Workplan of the forum on the impact of the implementation of response measures and its Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures*, UNFCCC, 15 grudnia 2019 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/six%20year%20workplanv2.pdf.

7 Krajowe wkłady do Porozumienia paryskiego (NDCs)

Porozumienie paryskie, jako jedna z największych innowacji w wielostronnym systemie ochrony klimatu, wprowadziło obowiązek stałego posiadania i regularnego odnawiania krajowo określonych wkładów (ang. *Nationally Determined Contributions*, NDCs). Są one deklaracją działań, jakie dane państwo zamierza wykonać jako swój wkład w realizację postanowień Porozumienia paryskiego. Pierwotną formułę wkładów państw do nowego porozumienia ustalono na COP19 w Warszawie (jako INDCs)[114], natomiast Porozumienie paryskie usankcjonowało je prawnie. NDCs mają odzwierciedlać wysiłek każdego kraju w zakresie redukcji krajowych emisji i przystosowania do skutków zmian klimatycznych. Porozumienie paryskie nakłada na każdą z jego Stron obowiązek przygotowania, przekazania i utrzymywania kolejnych wkładów ustalonych na poziomie krajowym.

> „Każda ze Stron opracowuje, komunikuje i utrzymuje kolejne wkłady ustalone na poziomie krajowym, jakie zamierza zrealizować. Strony podejmują krajowe działania na rzecz łagodzenia zmian klimatu, aby zrealizować cele tych wkładów."
>
> Art. 4.2 Porozumienia paryskiego

Ponadto, w ramach nowego porozumienia klimatycznego, stworzony został cykliczny proces przedstawiania kolejnych, nowych wkładów państw (tzw. cykl kontrybucji) co pięć lat:

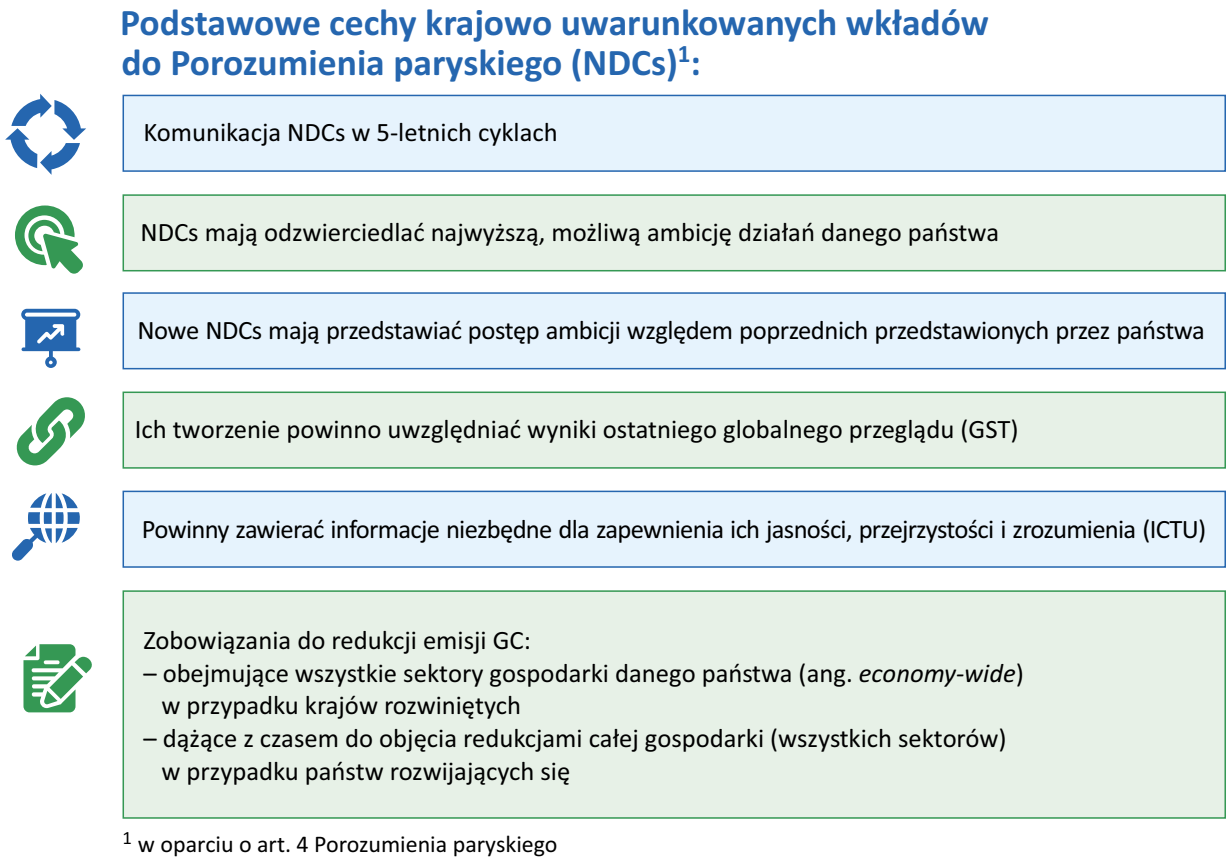
> „Każda ze Stron co pięć lat komunikuje wkład ustalony na poziomie krajowym (…)"
>
> Art. 4.9 Porozumienia paryskiego

Idea kryjąca się za przyjętą formułą NDCs i cykliczność ich przedstawiania stanowi sedno Porozumienia paryskiego i jest jego kluczowym instrumentem, który ma pozwolić na osiągnięcie celów długoterminowych określonych Porozumieniem. W przeciwieństwie do uregulowań z Kioto i Cancun NDCs mają zasięg uniwersalny, tzn. powinny przedłożyć je wszystkie Strony. Warto podkreślić, że NDCs stanowią deklarację Stron co do zamierzonych, podejmowanych krajowo działań lub ich rezultatów, niemniej treść tych wkładów i tym samym deklarowane w nich m.in. cele redukcji emisji nie są prawnie wiążące dla Stron Porozumienia paryskiego w świetle prawa międzynarodowego (nie zostały również wpisane w jego treść czy załączniki do niego, jak miało to miejsce w przypadku Protokołu z Kioto). Tym samym procesowi przygotowywania NDCs nie narzuca się konkretnych rozwiązań wpływających na suwerenne decyzje jego państw-Stron. Ta elastyczność jest jedną z głównych zachęt wprowadzonych do nowego porozumienia klimatycznego, dzięki której możliwa jest prawie globalna partycypacja państw w realizacji jego celów, a jego Strony będą podejmowały działania w celu ochrony klimatu stosownie do swoich zdolności. Ponadto, w przypadku zobowiązań mitygacyjnych Stron, wszystkie one mają taką samą moc prawną. Wprowadzenie wraz z nowym porozumieniem cykliczności przedkładania NDCs przez państwa oznacza także, że (w przeciwieństwie np. do Protokołu z Kioto) Porozumienie paryskie jest bezterminowe, a zmiana dotychczasowych deklaracji działań ze strony państw nie będzie wymagało renegocjacji samego Porozumienia. Począwszy od roku 2020 Strony Porozumienia paryskiego cyklicznie co 5 lat będą przedstawiać swoje kolejne NDCs (nowe lub będące aktualizacją poprzednich). Oznacza to, że kolejna runda NDCs odbędzie się w 2025 roku (a następnie w 2030, 2035, 2040 itd.) (**rys. 22**).

Każdy kolejny NDC przedstawiany przez Stronę musi być, zgodnie z zapisami Porozumienia[115], ambitniejszy w deklarowanych działaniach i celach w stosunku do poprzednich wkładów danego

[114] Ang. *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) zgodnie z para. 2.b decyzji 1/CP.19 *Further advancing the Durban Platform*, UNFCCC, 23 listopada 2013 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=3.

[115] Zgodnie z art. 4.3 Porozumienia paryskiego.



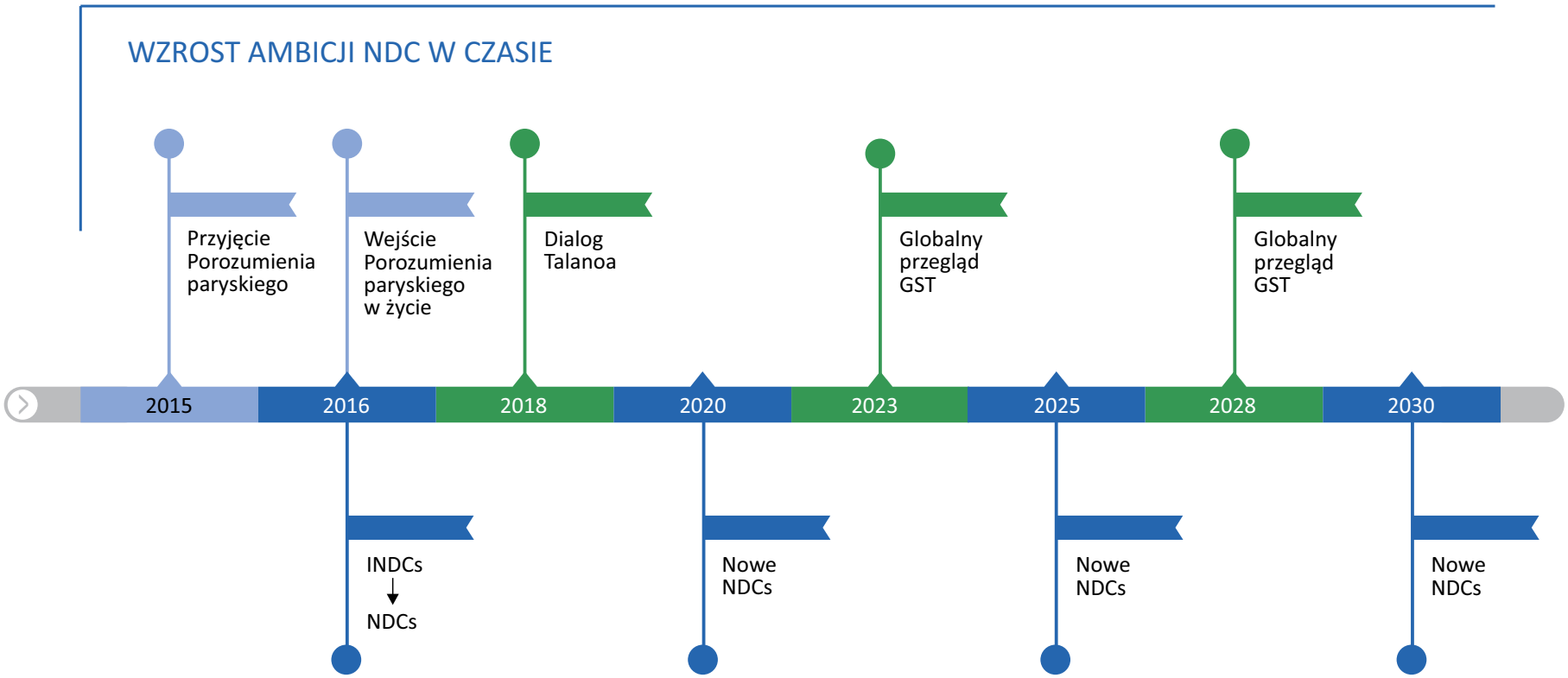
Rysunek 22. Podstawowe cechy krajowo uwarunkowanych wkładów państw do Porozumienia paryskiego (NDCs)
(opracowanie własne KOBiZE)

państwa (np. ambitniejsze cele redukcji emisji, więcej sektorów ect.) oraz stanowić będzie wyraz najwyższej, możliwej w danej chwili ambicji tego kraju. Ma to zapewnić podnoszenie ambicji działań państw z czasem i określane jest jako tzw. mechanizm podnoszenia ambicji działań w ramach Porozumienia paryskiego (**rys. 23**).

> „Każdy kolejny wkład Strony ustalony na poziomie krajowym będzie większy niż wówczas aktualny wkład ustalony na poziomie krajowym i będzie wyrażać jej najwyższy możliwy poziom ambicji, odzwierciedlając wspólne, chociaż zróżnicowane, zasady odpowiedzialności i możliwości, w świetle różnych uwarunkowań krajowych."
>
> Art. 4.3 Porozumienia paryskiego

Porozumienie przewiduje również wprowadzanie zmian do już ogłoszonego NDCs poprzez podnoszenie ambicji działań, jakie zamierza zrealizować państwo[116]. Z takiej możliwości wprowadzenia zmian w swoim pierwszym NDC skorzystało wiele państw[117], w tym między innymi Unia Europejska, która na skutek zmian legislacji wewnętrznej i podnoszenia ambicji działań w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej, jakie nastąpiły po przedstawieniu przez nią pierwszego NDCs, dwukrotnie aktualizowała swój wkład określający działania do roku 2030[118].

[116] Zgodnie z art. 4.11 Porozumienia paryskiego.
[117] Na dzień 25 września 2023 r. nowe lub zaktualizowane NDCs przedstawiło 180 państw, *Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Synthesis report by the secretariat*, FCCC/PA/CMA/2023/12, UNFCCC, 14 listopada 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_12.pdf?download.
[118] W 2015 roku przekazane zostało INDCs, które przekształcone zostało w NDC po wejściu PA w życie w 2016 roku, następne aktualizacje swojego NDC Unia Europejska przedstawiła 18 grudnia 2020 r. oraz 16 października 2023 r.



Rysunek 23. Mechanizm podnoszenia ambicji w ramach Porozumienia paryskiego (opracowanie własne KOBiZE)

Więcej nt. NDC Unii Europejskiej w **rozdziale 7.1**.

> „Strona może w dowolnym czasie zmienić swój wkład ustalony na poziomie krajowym w celu podniesienia swojego poziomu ambicji (…)"
>
> Art. 4.11 Porozumienia paryskiego

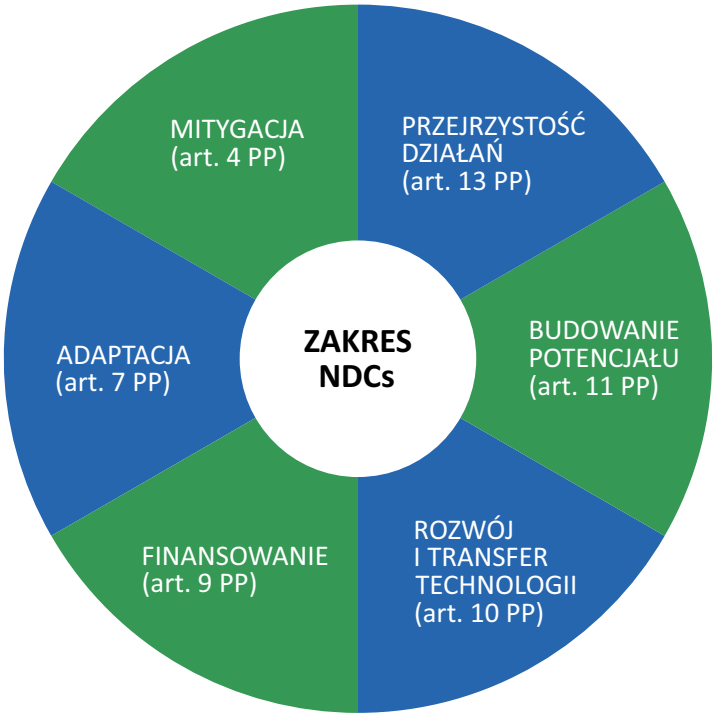
W celu wsparcia procesu podnoszenia ambicji kolejnych NDCs państw w ramach Porozumienia stworzono globalne przeglądy jego realizacji (ang. *Global Stocktake*, GST). Przeglądy służą monitorowaniu postępów w osiąganiu celów klimatycznych określonych Porozumieniem paryskim i biorą pod uwagę zagregowany efekt przedłożonych dotychczas NDCs, w tym określonych w nich m.in. działań mitygacyjnych, adaptacyjnych czy deklarowaną mobilizację środków finansowych oraz potrzeb finansowych krajów rozwijających się. Wyniki przeglądów będą informować o następującym po nich procesie przygotowywania kolejnych wkładów (NDCs) państw – tak jak w przypadku pierwszego globalnego przeglądu (GST1, który zakończył się w 2023 r., a który ma informować o przygotowaniu nowych NDCs przez Strony, które będą przedstawione przez nie w 2025 r.).

Więcej nt. globalnych przeglądów Porozumienia paryskiego (GST) w **rozdziale 8**.

Porozumienie paryskie jasno wskazuje, że w swoich NDCs kraje powinny przedstawić plany ograniczenia emisji GC powodujących zmiany klimatyczne[119]. NDC obejmują w szczególności zobowiązania krajów do ograniczenia tych emisji i przystosowania się do skutków zmian klimatycznych wraz z celami ilościowymi lub jakościowymi, harmonogramami i zestawem działań w sektorach priorytetowych, takich jak m.in. energia, transport, rolnictwo, zdrowie, woda, infrastruktura czy turystyka. Większość krajów uwzględnia w nich także szacunkowe koszty osiągnięcia swoich celów klimatycznych, przy czym wiele krajów rozwijających się wskazuje na potrzebę zewnętrznego wsparcia finansowego na realizację części lub wszystkich swoich działań, gdy brakuje im niezbędnych zasobów krajowych. Kraje rozwijające się często zwracają się także o wsparcie w zakresie transferu technologii i budowania potencjału. Jeżeli realizacja celów określonych przez dane państwo w jego NDC są zależne od zewnętrznego wsparcia finansowego, są one traktowane jako cele warunkowe, natomiast cele, które kraj może osiągnąć bez zewnętrznego wsparcia finansowego nazywane są bezwarunkowymi. Dodatkowo w ramach Porozumienia paryskiego określono, że w ramach swoich wkładów państwa powinny podejmować i komunikować działania nie tylko w zakresie mitygacji, ale również adaptacji[120], finansowania, rozwoju i transferu technologii, budowania potencjału oraz przejrzystości działań (**rys. 24**). W swoich NDC kraje przedstawiają również prognozowaną analizę zarówno zagrożeń klimatycznych, jak i skutków zmian klimatu i działań adaptacyjnych.

[119] Zgodnie z art. 4.2 Porozumienia paryskiego.

[120] Zgodnie z decyzjami podjętymi w ramach *Lima Call for Action* (decyzja UNFCCC 1/CP.20 z dn. 14 grudnia 2014 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=2%22), państwa zostały zachęcone do ujęcia w swoich NDCs kwestii związanych z adaptacją.



Rysunek 24. Zakres krajowych wkładów do Porozumienia paryskiego (NDCs) (opracowanie własne KOBiZE)

> „Jako ustalony na poziomie krajowym wkład w globalne działania w reakcji na zmiany klimatu wszystkie Strony mają podjąć i zakomunikować ambitne działania określone w artykułach 4 [mitygacja], 7 [adaptacja], 9 [finasowanie], 10 [technologia], 11 [budowanie potencjału] i 13 [transparencja] z myślą o osiągnięciu celu niniejszego Porozumienia (…)"
>
> Art. 3 Porozumienia paryskiego

Jednocześnie wkłady Stron powinny być sformułowane w sposób jasny i spójny, dlatego powinny towarzyszyć im informacje niezbędne do ich zrozumienia, które zapewnią jasność, przejrzystość i zrozumienie NDCs (ang. *Information to Facilitate Clarity, Transparency and Understanding of Nationally Determined Contributions*, ICTU) (**rys. 25**). Zakres tych informacji doprecyzowany został podczas COP26 w Katowicach (2018 r.)[121], a ich stosowanie przez państwa w tworzeniu wkładów jest obowiązkowe począwszy od drugich NDCs (składanych w 2025 r.)[122]. Dzięki jasnym i wspólnym dla wszystkich Stron informacjom, które zostaną przedstawione w ich NDCs, możliwe będzie porównanie deklarowanych działań państw oraz ocena zagregowanego efektu jaki przyniosłaby ich realizacja.

> „Komunikując swój wkład ustalony na poziomie krajowym, wszystkie Strony przekazują informacje niezbędne dla zapewnienia jasności, przejrzystości i zrozumienia (…)"
>
> Art. 4.8 Porozumienia paryskiego

W celu śledzenia postępów w realizacji wysiłków poszczególnych państw w ramach Porozumienia paryskiego nałożono na wszystkie kraje (niezależnie od ich przynależności do Załączników

[121] Decyzja 4/CMA.1 *Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21*, UNFCCC, 15 grudnia 2018 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/4-CMA.1_English.pdf.

[122] Zgodnie z decyzją 4/CMA.1, para. 7. w przypadku przygotowania pierwszych NDCs Strony były „mocno zachęcane" (ang. *strongly encurage*) do zastosowania zawartych w załączniku do niej ICTU, ale nie miały takiego obowiązku.

WYTYCZNE DOTYCZĄCE INFORMACJI ZAPEWNIAJĄCYCH JASNOŚĆ, PRZEJRZYSTOŚĆ I ZROZUMIENIE NDCS (TZW. ICTU)[1]

- Podstawowe informacje na temat punktu odniesienia (w tym m.in. rok bazowy)
- Ramy czasowe i/lub etapy implementacji (w tym data początkowa i końcowa realizacji działań)
- Zakres i zasięg (m.in. sektory objęte działaniami, gazy których one dotyczą)
- Proces planowania i przygotowania NDC (m.in. przyjęte założenia, krajowe uwarunkowania, informacje nt. uwzględnienia wyników ostatniego GST w formułowaniu NDC)
- Wyjaśnienie Strony, dlaczego jej NDC jest sprawiedliwy i ambitny w świetle uwarunkowań krajowych
- Założenia metodologiczne (m.in. informacje dotyczące szacowania i rozliczania emisji GC, zastosowanych metodologii i wskaźników)
- Wyjaśnienie Strony w jaki sposób jej NDC przyczynia się do osiągnięcia nadrzędnego celu Konwencji (art. 2 Konwencji klimatycznej)

[1] Zgodnie z decyzją 4/CMA.1 *Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21*, UNFCCC, 15 grudnia 2018 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/4-CMA.1_English.pdf.

Rysunek 25. Wytyczne dotyczące informacji zapewniających jasność, przejrzystość i zrozumienie NDCs (opracowanie własne KOBiZE)

Konwencji) obowiązek regularnego przedstawiania informacji dotyczących wdrożenia i realizacji ich NDCs. Raportowanie to jest elementem nowego, wzmocnionego systemu transparencji działań (ang. *Enhanced Transparency Framework*, ETF) ustalonego w ramach Porozumienia paryskiego. Pierwsze raporty w jego ramach (dwuletnie raporty przejrzystości, ang. *Biennial Transparency Reports*, BTRs) będą przedstawione przez państwa do końca 2024 r.

Więcej informacji nt. nowego, wzmocnionego systemu przejrzystości i raportowania w jego ramach w **rozdziale 9**.

Dodatkowo w celu zapewnienia pełnej transparencji działań państw w ramach Porozumienia utworzony został również publiczny i ogólnodostępny rejestr NDCs, w którym można odnaleźć wszystkie wkłady złożone do tej pory przez Strony Porozumienia paryskiego[123]. Dotychczas przedstawione przez Strony NDCs w większości (93%) obejmują działania do roku 2030, poza pojedynczymi przypadkami[124]. Natomiast początek ich realizacji określany jest przeważnie przez państwa w przedziale lat 2020–2022, przy czym dla ponad połowy z nich jest to początek roku 2021. To zróżnicowanie wynika z nieokreślonych do tej pory obowiązkowych wytycznych dotyczących ram czasowych, w jakich NDCs Stron powinny być sformułowane. Obecnie

[123] Utworzenie rejestru NDCs oparto na art. 4.12 Porozumienia paryskiego i jest on dostępny na oficjalnej stronie sekretariatu Konwencji klimatycznej: NDC Registry, UNFCCC, link: https://unfccc.int/NDCREG.

[124] W przypadku pozostałych 7% NDCs realizacja działań ujętych w NDCs przewidziana jest w latach 2025, 2035, 2040 lub 2050. „*Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*", FCCC/PA/CMA/2023/12, UNFCCC, 14 listopada 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_12.pdf?download.

przedstawione przez państwa wkłady mają różne ramy czasowe, w jakich państwa deklarują ich realizację (głównie są to 5- i 10-letnie okresy). Choć podczas COP24 w Katowicach Strony uzgodniły, że wspólne ramy czasowe dla NDC będą wdrożone od roku 2031[125], to nadal nie osiągnięto porozumienia, jakie one będą. Zagadnienie to okazało się trudne do uzgodnienia m.in. ze względu na ogólny poziom ambicji państw oraz kwestię sprawiedliwości (ang. *equity*). Wprowadzenie ujednoliconych, wspólnych ram czasowych dla wszystkich państw pomogłoby zapewnić, że kraje w tym samym momencie będą podnosić ambicje swoich działań oraz działania określone w NDCs będą miały wspólną datę końcową i tym samym poinformują globalny przegląd w jednakowy sposób.

Pierwsze deklaracje wkładów Stron do Porozumienia paryskiego, w formie INDCs, były przedstawiane przez państwa już z początkiem 2015 roku[126]. Ostatecznie przed rozpoczęciem COP21 w Paryżu (lub podczas samego Szczytu w grudniu 2015 r.) swoje INDCs przedstawiła większość państw. Ponieważ nie były one zobowiązane do zastosowania wytycznych zapewniających przejrzystość składanych wkładów[127], INDCs były bardzo zróżnicowane zarówno w kontekście obszarów, których dotyczyły (np. mitygacja, adaptacja, finanse), jak i zakresu danych oraz sposobu ich wyliczeń w poszczególnych obszarach. Wkłady te różniły się m.in. okresem realizacji celów, zakresem gazów cieplarnianych i sektorów objętych redukcjami, typem celu mitygacyjnego, latami bazowymi, zakresem deklarowanych działań, udziałem sektora leśnego, zastosowanymi wskaźnikami i metodykami wyliczeń, założeniem wykorzystania rozwiązań rynkowych czy ostatecznie warunkowością realizacji celów, wymieniając najczęstsze różnice pomiędzy przedstawionymi INDCs. Ich analizę, opublikowaną przed COP21 w Paryżu, przeprowadził Sekretariat Konwencji, ale z uwagi na ich różnorodność możliwe było przedstawienie jedynie szacunku[128] globalnego wysiłku redukcyjnego jaki przyniosłaby realizacja tych deklaracji (a sama analiza i przedstawione szacunki obarczone były wieloma niepewnościami). Warto podkreślić również, że analiza indywidualnych wkładów państw i poziomu ich ambicji zostały w ww. szacunkach pominięte, gdyż była to kwestia zbyt polityczna. Niemniej fakt przygotowania i przedstawienia wkładów do nowego porozumienia przez większość państw jeszcze przed przyjęciem nowego porozumienia klimatycznego odczytana została przez środowisko międzynarodowe jako jasny sygnał chęci zaangażowania się państw w jego wypracowanie i przyjęcie w Paryżu. W ramach Porozumienia paryskiego ostatecznie przyjęto zapisy, których celem było zagwarantowanie przejrzystości i porównywalności przyszłych wkładów państw[129], a następnie w toku prac nad implementacją Porozumienia doprecyzowano informacje niezbędne do ich zrozumienia, które zapewnią jasność, przejrzystość i zrozumienie NDCs (tzw. ICTU)[130].

Swoje krajowo określone wkłady do Porozumienia paryskiego, zgodnie ze zobowiązaniami z niego wynikającymi, przedstawiły wszystkie państwa, które do niego przystąpiły (w sumie

[125] Decyzja 6/CMA.1 *Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement*, UNFCCC, 15 grudnia 2018 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_03a01E.pdf?download.

[126] *INDCs as communicated by Parties*, UNFCCC, link: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx.

[127] Zgodnie z para. 14. decyzji przyjętej przez COP21 w Limie lista informacji, jakie państwa powinny przedstawić w ramach swoich INDCs, była otwarta i nieobowiązkowa. Decyzja 1/CP.20 *Lima Call for Action*, UNFCCC, 14 grudnia 2014 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=2%22.

[128] *Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions*, FCCC/CP/2015/7, 30 października 2015 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf.

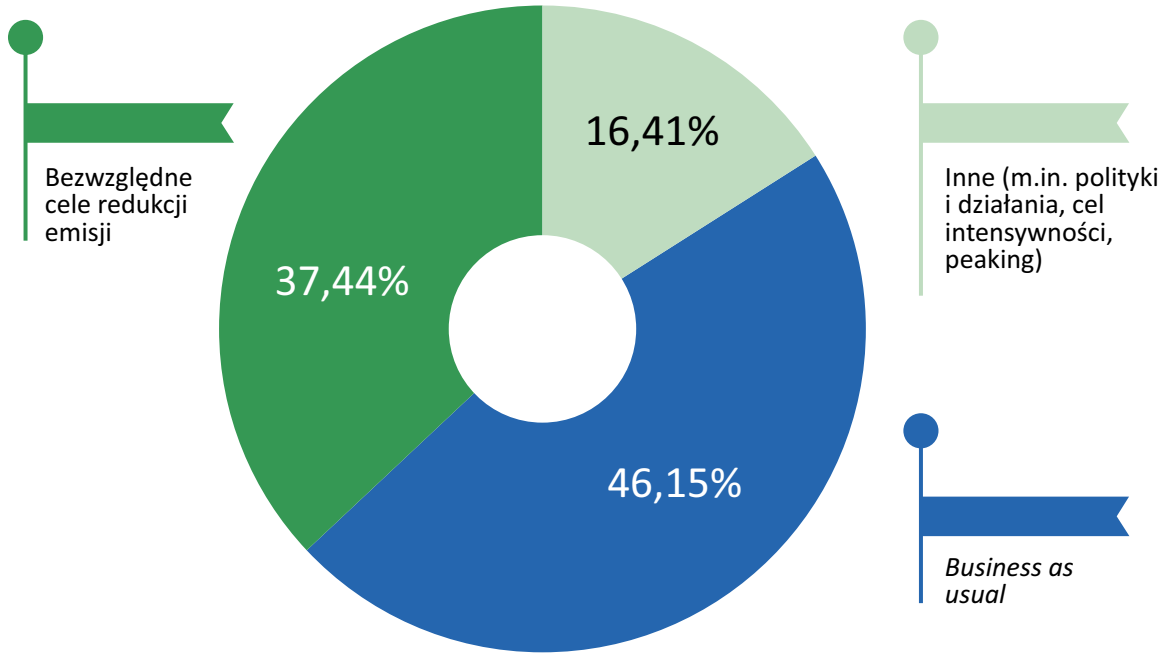
[129] Zgodnie z art. 4.8 Porozumienia paryskiego.

[130] Zgodnie z decyzją 4/CMA.1.

złożonych zostało 168 NDCs przez 195 państw)[131]. We wszystkich zawarto element mitygacyjny – albo w formie ilościowych celów redukcji emisji lub dodatkowych korzyści mitygacyjnych wynikających z działań adaptacyjnych, albo w formie strategii, planów i działań (bez konkretnych wartości redukcji). W ramach Porozumienia paryskiego kraje rozwinięte zostały zobowiązane do opracowania i przedstawienia w ramach swoich NDCs ogólnogospodarczych celów redukcji emisji GC, w odniesieniu do roku bazowego (ang. *Economy-Wide Mitigation Targets*), natomiast kraje rozwijające się powinny dążyć do określenia takiego typu celów w przyszłości. Mimo to w większości NDCs (80%) cele mitygacyjne dotyczą całych gospodarek poszczególnych państw (cele ogólnogospodarcze) i obejmują one wszystkie lub prawie wszystkie sektory.

Najbardziej dominującym typem celów mitygacyjnych wśród Stron jest dotyczący trendu wzrostu emisji GC (ang. *Business As Usual*, BAU) względem scenariusza bazowego (**rys. 26**). Do innych celów mitygacyjnych przedstawionych w NDCs należą: deklaracja maksymalizacji emisji gazów cieplarnianych (ang. *peaking*) oraz polityki, plany i działania, które zostaną podjęte przez państwo w celu zmniejszenia redukcji emisji. Kilka państw, w tym Chiny, przedstawiły cel intensywności, który opiera się na redukcjach emisji gazów cieplarnianych względem jednostki PKB. Niektóre z państw przedstawiły pewne warunki (najczęściej finansowe), które muszą zostać spełnione, aby ich deklarowane poziomy emisji mogły zostać przez nie zrealizowane.

Znaczna liczba państw uwzględniła w nich element adaptacji do zmian klimatu i przekazała informacje na temat zagrożeń klimatycznych[132]. W przypadku krajów rozwijających się wskazują one w swoich NDCs często na potrzebę zewnętrznego wsparcia finansowego niezbędnego



Rysunek 26. Główne rodzaje celów mitygacyjnych przedstawionych w NDCs (opracowanie KOBiZE na podstawie danych Sekretariatu UNFCCC)

[131] Różnica między liczbą złożonych NDCs a liczbą państw, które je złożyły, wynika ze wspólnego złożenia jednego wkładu przez wszystkie 27 państw członkowskich UE. NDC Registry, UNFCCC, dostęp dn. 1.03.2024 r., link: https://unfccc.int/NDCREG.

[132] 81% Stron uwzględniło w swoich NDCs działania w zakresie adaptacji do zmian klimatu, a część z nich (13%) przedstawiła je w formie komunikatów adaptacyjnych. *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*, FCCC/PA/CMA/2023/12, UNFCCC, 14 listopada 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_12.pdf?download.

do realizacji części lub wszystkich swoich działań, w przypadku braku wystarczających środków krajowych na te cele. Kraje te często w swoich wkładach zwracają się także o wsparcie w zakresie transferu technologii i budowania potencjału.

Przedstawione do tej pory przez państwa NDCs obejmują prawie 95% światowych emisji gazów cieplarnianych, których wielkość oceniana była w 2019 roku na poziomie 52,6 Gt CO_{2eq} (bez LULUCF)[133]. Ocenia się, że pełna implementacja przedstawionych do tej pory celów mitygacyjnych w NDCs doprowadziłaby do roku 2030 do redukcji emisji rzędu ok. 5,3% względem poziomu emisji w roku 2019[134]. Pomimo aktualizacji pierwszych NDCs, jakich dokonano w latach 2016–2023, i rosnącego w nich poziomu ambicji deklarowanych działań ogólny wzrost poziomu ambicji działań mitygacyjnych z nich wynikający jest nieznaczny względem pierwszych deklaracji tych NDCs. W efekcie ogólny poziom ich ambicji i działań redukcyjnych oceniany jest jako niewystarczający dla realizacji celów Porozumienia paryskiego, w tym w szczególności jego celów temperaturowych. Zgodnie z szacunkami naukowymi realizacja scenariusza ograniczenia emisji w celu utrzymania średniej, globalnej temperatury na poziomie 2°C wymaga redukcji rzędu 27% do roku 2030, względem poziomu emisji osiągniętego w roku 2019, a w przypadku celu 1,5°C konieczne redukcje powinny wynieść 43% do roku 2030[135]. W związku z tym w ostatnich latach na forum UNFCCC rozpoznano konieczność przyspieszenia działań Stron Porozumienia w realizacji celu 1,5°C, wzywając je do ponownego przeanalizowania swoich NDCs, a w szczególności rozważenia podniesienia ambicji celów na rok 2030 w swoich krajowych środkach rozwoju, tak aby umożliwić realizację celów długoterminowych Porozumienia paryskiego[136]. Również w ramach wyników globalnego przeglądu (GST), zakończonego w grudniu 2023 r., rozpoznano ten problem, wzywając państwa do zwiększenia ambicji swoich działań, szczególnie w kontekście nowych NDCs, które mają być przedstawione przez Strony w 2025 r.[137].

7.1. NDC UE

Unia Europejska miała ogromny wkład w powstanie Porozumienia paryskiego i w pracach nad nim dążyła do stworzenia porozumienia angażującego wszystkie państwa, które wspólnie będą podejmować działania na rzecz redukcji emisji GC i podnoszenia z czasem ich ambicji (tzw. mechanizm podnoszenia ambicji, więcej: rozdział 7). UE i jej państwa członkowskie jako jedne z pierwszych przedstawiły projekt krajowego wkładu do nowego porozumienia klimatycznego

[133] Stan na listopad 2023 r. oparty na raporcie Sekretariatu Konwencji, *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*, FCCC/PA/CMA/2023/12, UNFCCC, 14 listopada 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_12.pdf?download.

[134] Szacunkowe redukcje emisji rzędu 2,3–8,2% do roku 2030 względem poziomu emisji w roku 2019, przy pominięciu warunkowości dla ich realizacji. W przypadku uwzględniania warunkowości szacunkowe redukcje wyniosą 3,7% (1,5–4,2%). *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*, UNFCCC, 14 listopada 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_12.pdf?download.

[135] IPCC AR6 *Summary for policymakers*, tabela SPM.1 *Greenhouse gas and CO2 emission reductions from 2019, median and 5–95 percentiles*, IPCC, 2023 r., link: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

[136] Decyzja 1/CP.27 *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, UNFCC, 20 listopada 2022 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_E.pdf?download.

[137] Decyzja -/CMA.5 *Outcome of the first global stocktake* z dn. 13 grudnia 2023 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf?download.

(INDC, ang. *Intended Nationally Determined Contribution*, więcej: rozdział 7)[138]. Na kilka miesięcy przed przyjęciem Porozumienia paryskiego UE i jej państwa członkowskie w swoim INDC zadeklarowały redukcję GC o co najmniej 40% do 2030 roku w stosunku do poziomu emisji w roku 1990[139]. Wstępny wkład UE stał się oficjalnym wkładem UE (NDCs) po ratyfikacji Porozumienia paryskiego przez Unię w październiku 2016 roku[140]. W 2020 roku UE po raz pierwszy zmodyfikowała swój pierwszy wkład do Porozumienia paryskiego i zgłosiła nowy cel redukcyjny zgodny z perspektywą osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 roku oraz zwiększyła ambicję deklarowanych redukcji emisji GC do 2030 roku o co najmniej 55% w stosunku do 1990 r.[141]. Ta pierwsza aktualizacja NDC Unii opierała się na strategii „Europejski Zielony Ład", przedstawionej przez Komisję Europejską w 2019 r.[142]. Natomiast w 2021 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet „Gotowi na 55" (ang. *Fit for 55*)[143], zawierający propozycje legislacyjne mające na celu zagwarantowanie wypełnienia przez UE podwyższonego celu redukcji emisji GC na 2030 r., tj. redukcji o co najmniej 55% w porównaniu z rokiem 1990 i osiągnięcie celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Ostatnia aktualizacja pierwszego NDC miała miejsce w październiku 2023 r.[144] i jego zakres odzwierciedla najbardziej aktualne założenia unijnej polityki klimatyczno-energetycznej (**rys. 27**).

Cel redukcji emisji do roku 2030 ma zostać osiągnięty przez UE przy pomocy trzech głównych filarów przyjętych w prawodawstwie UE: systemie handlu emisjami (EU ETS), w sektorach nieobjętych EU ETS (non-ETS) poprzez indywidualne działania i redukcje emisji poszczególnych państw członkowskich oraz w obszarze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwie (ang. *Land Use*, *Land Use Change and Forestry*, LULUCF). Poziom deklarowanych przez UE redukcji emisji do roku 2030 w najnowszej wersji NDC (październik 2023) nie uległ zmianie i powtarza wcześniej już przedstawiony cel redukcji emisji GC przez UE i jej państwa członkowskie na poziomie co najmniej o 55% niższym względem roku 1990 i osiągnięcie celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Niemniej określone zostały w nim nowe, ambitniejsze cele redukcji emisji we wszystkich trzech filarach polityki klimatyczno-energetycznej UE (EU ETS, non-ETS i LULUCF) (**rys. 27**). W aktualizacji NDC z 2023 r. podkreślono także, że deklarowany cel redukcji emisji o co najmniej 55% do roku 2030 stał się prawnie wiążący dla państw członkowskich na podstawie Europejskiego prawa o klimacie z 2021 roku[145]. UE zadeklarowała również, że będzie dążyła do osiągnięcia planowanej redukcji, opierając się na działaniach własnych, tj. bez uwzględniania redukcji emisji osiągniętych w krajach spoza UE w rozliczaniu emisji, z czego

[138] Warto podkreślić, że Unia Europejska, jako organizacja regionalna funkcjonująca w ramach UNFCCC, składa wspólny NDC dla swoich wszystkich państw członkowskich.

[139] *Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States: Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States*, Ryga, 6 marca 2015 r., link: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf.

[140] Status ratyfikacji Porozumienia paryskiego, ONZ, link: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en.

[141] *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States*, 17 grudnia 2020 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf.

[142] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład", COM(2019) 640 z dn. 11 grudnia 2019 r., link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN.

[143] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55": osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 z dn. 14 lipca 2021 r., link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550.

[144] *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States*, 16 października 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf.

[145] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dn. 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie (Dz. Urz. UE L 243 z 9.7.2021), link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:243:FULL&from=RO.

KRAJOWO UWARUNKOWANY WKŁAD (NDC) UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH DO POROZUMIENIA PARYSKIEGO[1]	
Cel redukcji emisji	Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomami emisji z 1990 r. (włączając LULUCF i lotnictwo). Cel realizowany w ramach trzech filarów: 1) EU ETS: redukcja emisji o 62% do 2030 r. w stosunku do 2005 r. 2) EU non-ETS: redukcja emisji o 40% do 2030 r. w stosunku do 2005 r. 3) LULUCF: zapewnienie przez p.czł. UE, że w latach 2021–2025 emisje nie przewyższą pochłaniania w tym obszarze (ang. *no debit rule*) oraz ogólny cel pochłaniania netto w 2030 r. (-310 Mt CO_2) z mechanizmem rozdziału na cele krajowe w latach 2026-2030
Charakter zobowiązań mitygacyjnych	Ilościowy cel redukcji emisji względem roku bazowego. Deklaracja redukcji emisji GC w NDC UE jest prawnie wiążąca dla UE i jej państw członkowskich w ramach obowiązującej, unijnej legislacji
Współpraca międzynarodowa w realizacji celu redukcji emisji GC	Unijny cel redukcji emisji do 2030 r. ma zostać osiągnięty wyłącznie za pomocą działań i środków krajowych, bez wykorzystania kredytów międzynarodowych
Sektory gospodarki objęte redukcjami emisji	Cel ogólnogospodarczy (ang. *economy-wide*)
Zakres GC	Wszystkie gazy cieplarniane
Ramy czasowe NDC (ang. *time frames*)	1 stycznia 2021 r.–31 grudnia 2030 r.
Zastosowanie wytycznych dla transparencji (ICTU) zgodnych z decyzją 4/CMA.1	Tak, mimo obowiązku ich zastosowania dopiero od drugiego NDCs (publikacja w 2025 r.)
Uzasadnienie NDC, jej sprawiedliwości i ambicji w świetle uwarunkowań krajowych	Cel UE, został wyznaczony dla jednej ze światowych największych, uprzemysłowionych gospodarek zależnej od paliw kopalnych, przy uwzględnieniu sprawiedliwości i solidarności pomiędzy państwami członkowskimi o zróżnicowanych uwarunkowaniach krajowych
Cel neutralności klimatycznej	UE planuje osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Cel ten został przedstawiony przez UE poza NDC, w ramach swojej Strategii niskoemisyjnego rozwoju, złożonej do Sekretariatu Konwencji[2]

1 *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States*, 16 października 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf.

2 *Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States*, 6 marca 2020 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf.

Rysunek 27. NDC Unii Europejskiej (ostatnia aktualizacja NDC UE z października 2023 r.) (opracowanie własne KOBiZE na podstawie NDC UE z dn. 16 października 2023 r.)

państwa członkowskie korzystały w pewnym zakresie od 2012 do 2020 roku (w ramach działań realizujących zobowiązania Protokołu z Kioto). Efektem zmian celu redukcyjnego na 2030 rok jest nie tylko kolejna reforma unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, zwiększenie wysiłków dzielonych między państwa członkowskie oraz podniesienie ambicji w pochłanianiu w sektorze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF), ale również propozycja wprowadzenia nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla transportu drogowego i budynków, poszerzenie EU ETS o transport morski, zmiany w dyrektywie dotyczącej odnawialnej energii oraz dyrektywie dotyczącej efektywności energetycznej.

Obecnie w UE trwają prace nad nowym wkładem UE do Porozumienia paryskiego, który obejmie deklarację działań UE w zakresie realizacji Porozumienia paryskiego do roku 2040. Drugi NDC Unii przedstawiony będzie w 2025 r.[146].

[146] Zgłoszenie nowego NDCs UE nastąpi prawdopodobnie podczas Prezydencji Polski w Radzie UE, która przypada na pierwszą połowę 2025 r.

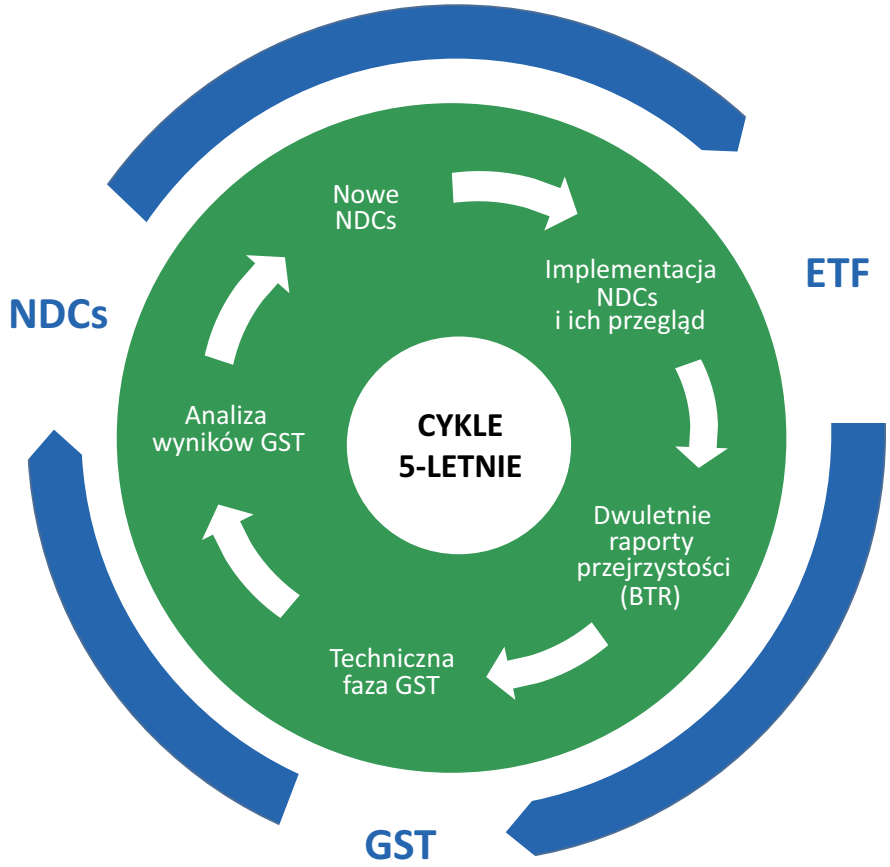
8 Globalny przegląd Porozumienia paryskiego

Jednym z największych wyzwań podczas tworzenia nowego porozumienia klimatycznego było stworzenie takich rozwiązań, które pozwolą na regularny przegląd zarówno dotychczasowych, jak i planowanych wysiłków państw na rzecz ograniczania zmian klimatu i przeciwdziałania im. Podczas intensywnych prac przed Paryżem dążono do stworzenia procesu, który pozwoli ocenić, czy działania podejmowane i deklarowane przez kraje będą wystarczające dla celów określonych nowym porozumieniem. Proces ten nie mógł jednak opierać się na surowej i bezwzględnej ocenie indywidualnych działań poszczególnych państw i porównywaniu ich, ponieważ takie rozwiązanie nie spotkałoby się z akceptacją negocjatorów i przyjęcie porozumienia nie byłoby możliwe. W toku negocjacji ustalono więc, że proces taki powinien odbywać się w sposób kompleksowy, z uwzględnieniem zasady zróżnicowanej odpowiedzialności oraz dostępnej wiedzy naukowej. Ostatecznym rozwiązaniem zastosowanym w Porozumieniu paryskim jest wprowadzenie w jego ramach cyklicznego, globalnego przeglądu (ang. *Global Stocktake*, GST), który ma obejmować kwestie dotyczące łagodzenia skutków zmian klimatu (mitygacji), adaptacji, przepływów finansowych, środków wdrażania i wsparcia. Dodatkowo obejmie on swoim zakresem również kwestie społeczne, skutki ekonomiczne oraz zapobieganie stratom i szkodom.

> „Konferencja Stron służąca jako spotkanie Stron niniejszego Porozumienia dokonuje okresowego przeglądu wdrażania niniejszego Porozumienia w celu oceny zbiorczego postępu w realizacji niniejszego Porozumienia i jego celów długoterminowych (określanego jako „globalny przegląd"). Dokonuje go w sposób kompleksowy i ułatwiający działania, uwzględniając łagodzenie zmian klimatu, adaptację oraz środki wdrażania i wsparcia, a także zgodnie z zasadą sprawiedliwości i najlepszą dostępną wiedzą naukową."
>
> Art. 14.1 Porozumienia paryskiego

Utworzenie w ramach Porozumienia paryskiego jego globalnych przeglądów jest rozwiązaniem dotąd niespotykanym wśród narzędzi realizacji międzynarodowej polityki klimatycznej. Przy tworzeniu tego procesu założono, że będzie to proces kierowany przez Strony i realizowany w duchu transparentności i otwartości. Dzięki temu udział w nim umożliwi zarówno państwom, jak i szeroko rozumianemu społeczeństwu i innym zainteresowanym sprawdzenie, gdzie osiągnięto ogólny postęp w realizacji wspólnie uzgodnionych celów Porozumienia paryskiego oraz wskazanie, gdzie ich nie ma. Jest to pewnego rodzaju inwentaryzacja, dzięki której możliwe będzie przyjrzenie się światowym działaniom podejmowanym w zakresie zmian klimatu, zidentyfikowanie luk oraz wyzwań i w konsekwencji wypracowanie planów dalszych niezbędnych rozwiązań i działań. Jednocześnie w ramach procesu Strony nie będą poddawane ocenie ani w kontekście poziomu ambicji ich działań indywidualnych, ani weryfikacji wypełniania ich dotychczasowych zobowiązań. Sam proces przeglądu będzie równie istotny, jak jego wyniki, które mają stanowić zestaw zaleceń i rekomendacji niezbędnych działań, które muszą być podjęte, aby ograniczyć zmiany klimatu oraz adaptować się do nich. Wytyczne te mają również służyć krajom w tworzeniu ich polityki klimatycznej i przedstawianiu swoich nowych NDCs, które są ich wysiłkiem wkładanym w globalne działania na rzecz klimatu.

> „Wynik globalnego przeglądu stanowi informację dla Stron w procesie aktualizowania i wzmacniania, w sposób ustalony na poziomie krajowym, swoich działań i wsparcia, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami niniejszego Porozumienia, oraz w procesie wzmacniania współpracy międzynarodowej w zakresie działań dotyczących klimatu."
>
> Art. 14.3 Porozumienia paryskiego

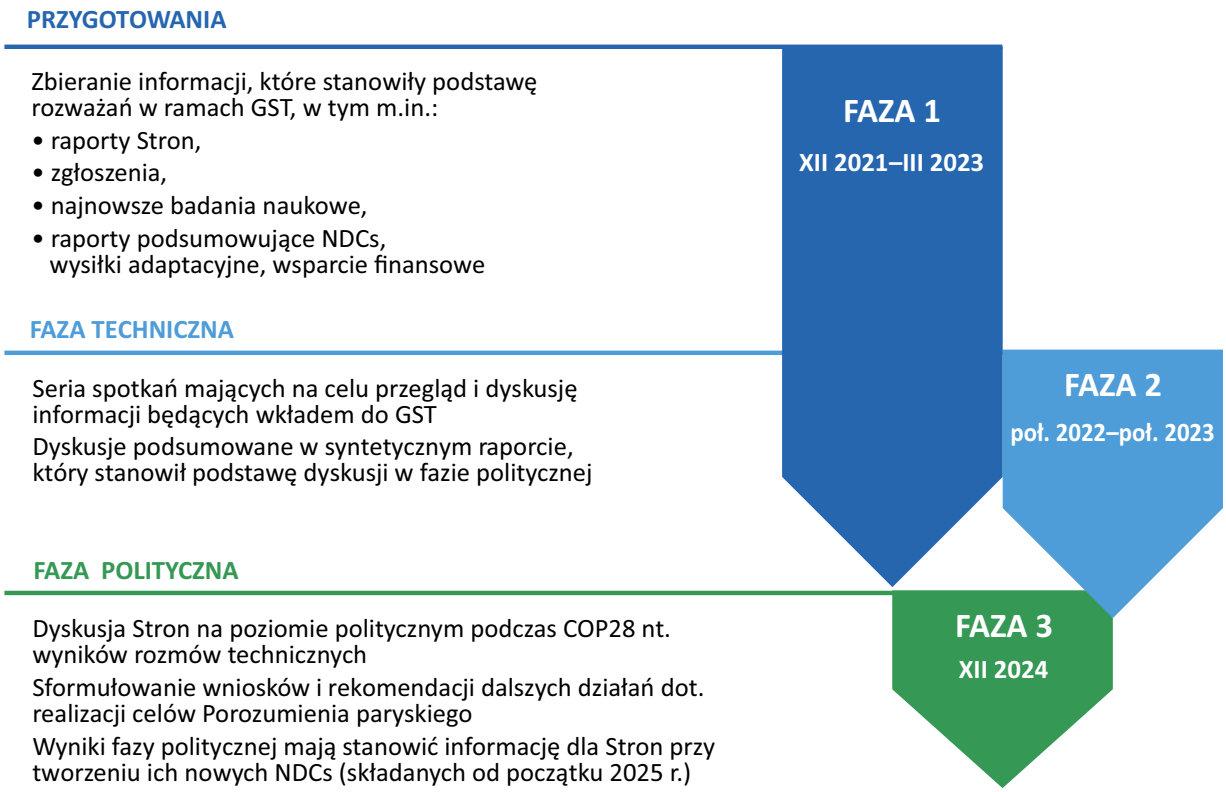


Procesy Porozumienia paryskiego:
GST – globalny przegląd (ang. *Global Stocktake*)
NDCs – krajowo ustalone wkłady (ang. *Nationally Determined Contributions*)
ETF – wzmocniony system przejrzystości (ang. *Enhanced Transparency Framework*)

Rysunek 28. Powiązanie procesy globalnego przeglądu z przygotowaniem wkładów do Porozumienia paryskiego i ich przeglądu
(opracowanie własne KOBiZE)

Takie podejście jasno wiąże ze sobą sam proces cyklicznych przeglądów z cyklicznym przedstawianiem przez Strony ich kolejnych (nowych i zaktualizowanych) wkładów do Porozumienia paryskiego (NDCs) (**rys. 28**). Warto podkreślić, że cykle te są również ściśle powiązane z nowym, wzmocnionym systemem przejrzystości (ang. *Enhanced Transparecy Framework*, ETF), który także utworzono w ramach Porozumienia paryskiego (więcej: rozdział 9).

Wyniki procesu GST mają pomóc krajom w aktualizacji ich NDCs oraz innych planów działania w zakresie klimatu, jak np. Krajowe Plany Adaptacji. Jednocześnie wyniki GST mają stanowić dla państw informację, ale też motywację do podnoszenia ambicji własnych działań, zarówno redukcyjnych, jak i pozostałych objętych przeglądem. Oba procesy (GST i przedstawianie kolejnych NDCs Stron) będą odbywać się regularnie co pięć lat. Synchronizacja tych procesów przewiduje, że po każdorazowym przeprowadzeniu przeglądu (GST) Strony w ciągu 2 kolejnych lat od jego zakończenia będą przedstawiały swoje kolejne, nowe NDCs. Ważnym elementem uzupełniającym ten proces jest dostęp do najnowszych badań naukowych w zakresie zmian klimatu i jego skutków. Dlatego przyszłe prace IPCC (więcej: rozdział 3) będą niezwykle istotnym źródłem informacji naukowych zarówno jako podstawy dla samego procesu globalnego przeglądu, jak i (w kroku kolejnym) prac państw nad ich nowymi, krajowo uwarunkowanymi wkładami do realizacji celów Porozumienia paryskiego (NDCs).



Rysunek 29. Etapy pierwszego globalnego przeglądu w ramach Porozumienia paryskiego (lata 2021–2023) (opracowanie własne KOBiZE)

Pierwszy Globalny Przegląd w ramach Porozumienia paryskiego (GST1) rozpoczął się w 2021 r. (COP26 w Glasgow) i zakończył się w 2023 r. podczas COP28 w Dubaju[147]. Ten prawie 2-letni proces polegał na przeprowadzeniu serii dyskusji technicznych, które sfinalizowano na COP23 dyskusją polityczną i wypracowaniem wniosków Stron odnośnie do wyników tego przeglądu. Wyniki GST1 mają stanowić ważne źródło informacji dla Stron, które z początkiem 2025 roku będą przedstawiały swoje nowe, zaktualizowane NDCs (**rys. 29**).

Zgodnie z ostatnimi wynikami prac IPCC (więcej: rozdział 3), które opublikowano na kilka miesięcy przed rozpoczęciem COP28 w Dubaju, okazało się, że globalny wysiłek i działania państw, jakie deklarują one w ramach swoich zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego (głównie w ramach ich dotychczas przedłożonych NDCs), są niewystarczające i mogą przynieść ocieplenie o ok. 2,5°C do końca tego wieku. Oznacza to, że ich realizacja nie pozwoliłaby państwom na osiągnięcie wystarczających redukcji emisji w oczekiwanym czasie, co uniemożliwiłoby realizację celów Porozumienia paryskiego. Jednocześnie IPCC wskazało, że ograniczenie globalnego ocieplenia do 1,5°C za pomocą działań mitygacyjnych i adaptacji w sektorach i krajach jest nadal osiągalne przy zwiększeniu obecnego wysiłku państw. Dlatego też podczas politycznych dyskusji prowadzonych w ramach pierwszego globalnego przeglądu podczas COP28 w Dubaju wiele uwagi poświęcono konieczności wzmożenia wysiłków na rzecz łagodzenia zmian klimatu, które w perspektywie krótkoterminowej największe znaczenie będą mieć w sektorze energii. Jedną z najtrudniejszych dyskusji państw nad wynikami GST1 była kwestia wycofywania ze światowego użycia paliw kopalnych, likwidacji dopłat do nich oraz innych działań w sektorze energetycznym (**rys. 30**).

[147] Decyzja -/CMA.5 *Outcome of the first global stocktake* z dn. 13 grudnia 2023 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf?download.

WYBRANE WYNIKI PIERWSZEGO GLOBALNEGO PRZEGLĄDU W RAMACH POROZUMIENIA PARYSKIEGO (ANG. *GLOBAL STOCKTAKE)*[1]

- Podkreślono, że pomimo ogólnego postępu w zakresie mitygacji i adaptacji oraz wsparcia (w tym finansów), **państwa nie są jeszcze na dobrej drodze do osiągnięcia celu Porozumienia paryskiego i jego celów długoterminowych**
- Wyrażono zaniepokojenie faktem, że **rok 2023 jest najcieplejszym rokiem w historii pomiarów**, w związku z czym konieczne jest podjęcie pilnych działań
- Potwierdzono konieczność przeciwdziałania zmianom klimatu w oparciu o **szeroki dialog społeczny** i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron
- Zachęcono państwa do przyspieszenia wysiłków w **odchodzeniu od paliw kopalnych** w systemach energetycznych oraz wezwano do jak najszybszego **wycofywania nieefektywnych dotacji (subsydiów) do paliw kopalnych**
- Wezwano do **potrojenia mocy w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na świecie do 2030 r.**
- Wezwano do **podwojenia średniego rocznego tempa poprawy efektywności energetycznej na świecie do 2030 r.**
- Wezwano do istotnych **ograniczeń emisji GC innych niż CO^2** w skali globalnej, w tym w szczególności emisji **metanu** do 2030 r.
- Wezwano do przyspieszenia **redukcji emisji GC z transportu drogowego**
- Rozpoznano rolę **paliw przejściowych** w ułatwieniu transformacji energetycznej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego
- Podkreślono znaczenie przejścia na **zrównoważony styl życia** oraz **zrównoważone wzorce konsumpcji i produkcji**
- Rozpoznano potrzebę ochrony i odtwarzania przyrody oraz ekosystemów. Podkreślono konieczność wzmożonych wysiłków na rzecz **powstrzymania i odwrócenia wylesiania i degradacji lasów do 2030 r.**
- Wezwano do **ochrony i odtwarzania oceanów** i ekosystemów przybrzeżnych
- Rozpoznano **potrzeby finansowe państw rozwijających się**, w tym na realizację działań związanych z adaptacją, które wymagają zapewnienia kwoty ok 215–287 mld EUR rocznie
- Rozpoznano **szacunki kosztów inwestycji w czystą energię**, które mają wynieść 4,3 tryliona USD rocznie do 2030 r., a następnie wzrosnąć do 5 trylionów USD rocznie do 2050 r., co pozwoliłoby Stronom na osiągnięcie zeroemisyjności do 2050 r.
- Państwa rozwinięte wyraziły żal z powodu niedotrzymania przez nie celu osiągnięcia do 2020 r. mobilizacji finansowania działań w państwach rozwijających się na poziomie 100 mld USD rocznie
- Wezwano państwa, które nie zaktualizowały jeszcze swoich **pierwszych NDCs** (z horyzontem realizacji do roku 2030), do zrobienia tego do końca 2024 r.
- Zachęcono, aby **kolejne NDCs** państw dotyczyły redukcji emisji GC we wszystkich sektorach, dotyczyły wszystkich GC i odnosiły się do realizacji celu 1,5°C
- Wezwano państwa do **zakomunikowania i/lub przeglądu swoich strategii długoterminowego rozwoju** przed COP29 (listopad 2024)

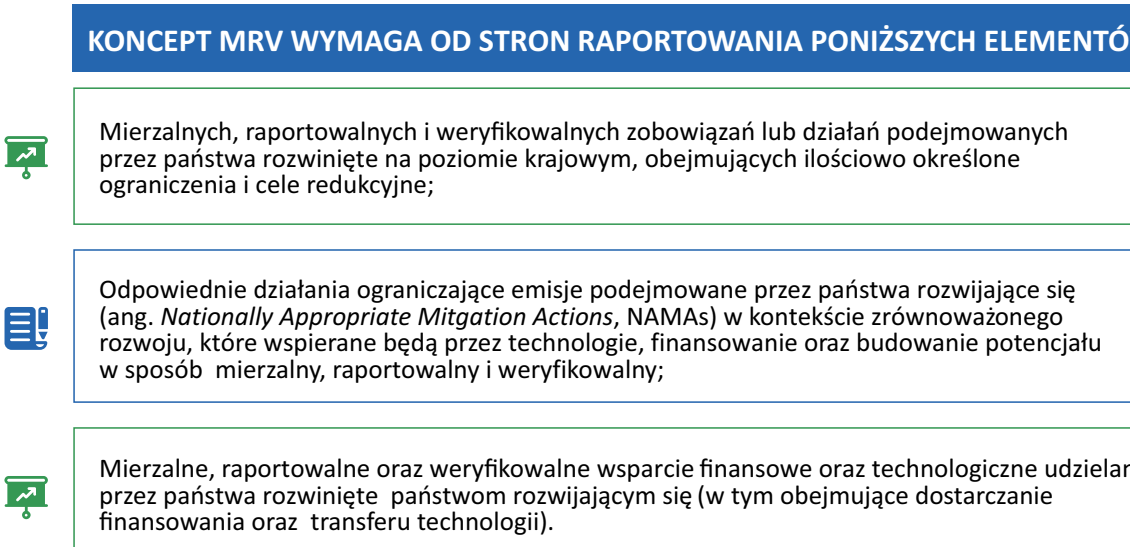
[1] Decyzja -/CMA.5 *Outcome of the first global stocktake* z dn. 13 grudnia 2023 r., UNFCCC, link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf?download.

Rysunek 30. Wybrane wyniki pierwszego globalnego przeglądu w ramach Porozumienia paryskiego (opracowanie własne KOBiZE)

9 Transparencja i system rozrachunkowy

Ustalenia dotyczące przejrzystości w ramach UNFCCC umożliwiają regularny dostęp do danych na temat emisji GC w poszczególnych krajach, ich polityk i działań, postępów w osiąganiu celów, skutków zmiany klimatu i adaptacji oraz poziomów wsparcia i potrzeb w zakresie budowania potencjału. Jasne i solidne dane na temat działań klimatycznych poszczególnych państw oraz efektywny system transparencji służą budowaniu zaufania, wiarygodności i odpowiedzialności wśród wszystkich zaangażowanych Stron.

Od momentu powstania Konwencji klimatycznej jej Strony podejmowały wysiłek, aby przyczynić się do osiągnięcia jej nadrzędnego celu, jakim jest stabilizacja stężeń GC w atmosferze na poziomie zapobiegającym niebezpiecznej, antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Realizując ten cel, kraje stanęły przed wyzwaniem uzyskania wiarygodnych, przejrzystych i kompleksowych danych na temat emisji i pochłaniania GC, działań łagodzących i adaptacyjnych oraz wsparcia. Na mocy Konwencji i Protokołu z Kioto stworzono rozwiązania służące do okresowego gromadzenia, raportowania i przeglądu odpowiednich informacji dotyczących poszczególnych krajów (**rys. 31**). Podstawowym elementem systemu raportowania w ramach Konwencji klimatycznej są raporty rządowe (ang. *National Communications*, NC)[148] oraz krajowe inwentaryzacje emisji gazów cieplarnianych (ang. *National Inventory* Report, NIR)[149]. Raporty rządowe przygotowywane są przez wszystkie państwa i ich głównym celem jest przedstawienie aktualnej polityki państwa w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu i adaptacji do jego zmian oraz informacji o podejmowanych działaniach zmierzających do wypełnienia zobowiązań wynikających z Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto. Raporty rządowe są przygotowywane i przekazywane do UNFCCC co 4 lata. Natomiast krajowe inwentaryzacje emisji GC są zestawami danych informujących o rocznej emisji poszczególnych substancji w kraju. Raporty obejmują wybrane gazy cieplarniane oraz zanieczyszczenie powietrza[150]. Z biegiem czasu pierwotne ustalenia odnośnie



Rysunek 31. Raportowanie w ramach systemu MRV w UNFCCC (opracowanie własne KOBiZE)

148 Raporty rządowe państw znajdują się na dedykowanych stronach UNFCCC: dla 8. raportów krajów Załącznika I (link: https://unfccc.int/NC8), składanych do końca 2022 roku, oraz dla krajów spoza Załącznika I (link: https://unfccc.int/non-annex-I-NCs).

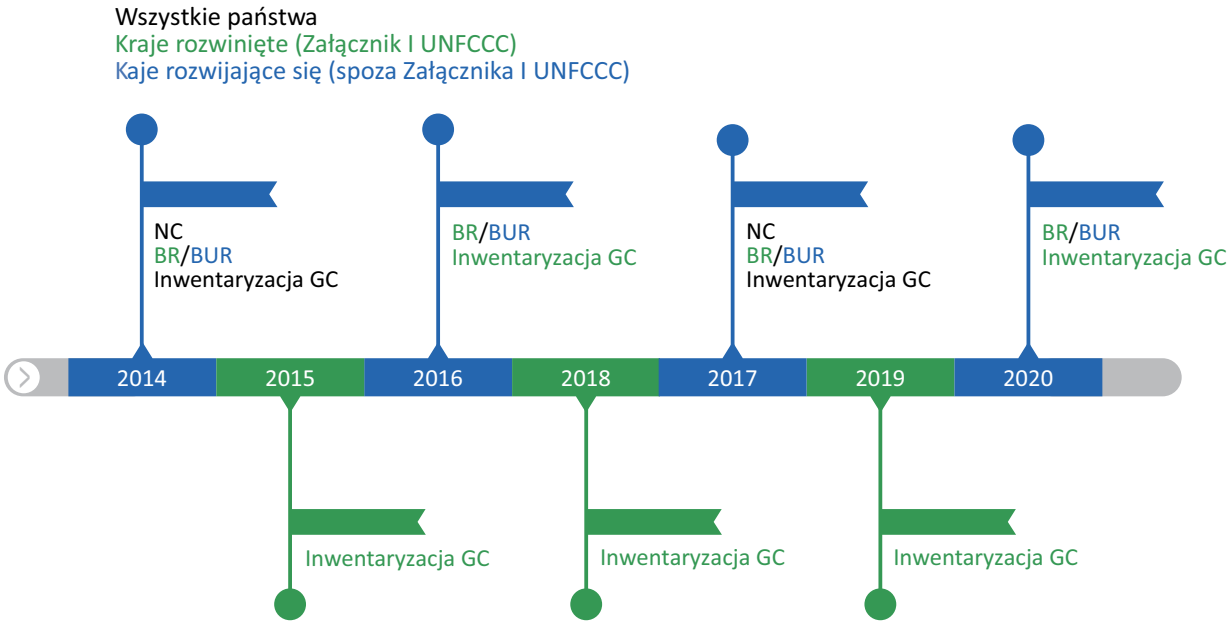
149 Krajowe inwentaryzacje emisji gazów cieplarnianych za rok 2023 złożone przez Strony Konwencji dostępne są na stronie: *National Inventory Submissions 2023*, UNFCCC, link: https://unfccc.int/ghg-inventories-annex-i-parties/2023.

150 Krajowymi inwentaryzacjami zgodnie z konwencją klimatyczną objęte są: gazy cieplarniane (CO_2, CH_4, N_2O oraz f-gazy (HFCs, PFCs, SF_6)) oraz zanieczyszczenia powietrza (SO_2, NO_X, CO, sadza, NH_3, NMLZO (niemetanowe lotne związki organiczne), pyły, metale ciężkie oraz TZO (tj. trwałe zanieczyszczenia organiczne, takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, HCB, PCB, dioksyny i furany)).

transparencji przekształciły się w bardziej kompleksowy system pomiarów, raportowania i weryfikacji (ang. *Measurement*, *Reporting And Verification*, MRV), który stworzono w 2007 roku w ramach Planu Działań z Bali[151].

W ramach systemu MRV wymogi sprawozdawcze zróżnicowano, opierając się na podziale Stron Konwencji na państwa rozwinięte i rozwijające się (kraje Załącznika I i spoza niego). Dodatkowe środki mające znacząco zwiększyć przejrzystość działań i wsparcia zostały przyjęte w ramach Planu Działania z Bali i szczegółowo omówione w decyzjach przyjmowanych na kolejnych Konferencjach Stron. W wyniku Konferencji Stron w Cancun osiągnięto postęp w pracach nad koncepcją MRV i zwiększono obowiązki sprawozdawcze dla Stron w kontekście prac nad nowym porozumieniem klimatycznym (**rys. 32**). Państwa rozwinięte i rozwijające się zobligowano do składania dodatkowo tzw. raportów dwuletnich z działań związanych z obszarem MRV. Zgodnie z rozróżnieniem na państwa rozwinięte oraz rozwijające się ustalono oddzielne wytyczne do raportów dwuletnich dla państw rozwiniętych (ang. *Biennial Reports*, BRs) oraz dla państw rozwijających się (ang. *Biennial Update Reports*, BURs)[152].

Raporty dwuletnie (BR), przygotowywane przez kraje rozwinięte od 2014 r., zawierają inwentaryzację emisji gazów cieplarnianych, projekcje ich emisji i pochłaniania, strategie i działania na rzecz redukcji ich emisji, informacje w zakresie transferu technologii i pomocy finansowej dla krajów rozwijających się oraz działania w zakresie realizacji mechanizmów Protokołu z Kioto. Podlegają międzynarodowym przeglądom eksperckim. W przypadku krajów rozwijających się przedkładają one dwuletnie raporty (BUR) w celu aktualizacji informacji w ich ostatnim NC. Choć zarówno raporty BR, jak i BUR powinny być składane co dwa lata (**rys. 32, 33**), to kraje rozwijające się mają



Rysunek 32. Przykładowy harmonogram w ramach dotychczasowego systemu raportowania w ramach Konwencji klimatycznej
(opracowanie KOBiZE na podst. IIED)

[151] Decyzja 1/CP.16 *Bali Action Plan*, UNFCCC, 13–14 listopada 2007 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf.

[152] Decyzja 1/CP.16 *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, UNFCCC, 10–11 listopada 2010 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf.

swobodę w zakresie tego wymogu, ponieważ generalnie mają mniejszą zdolność regularnego raportowania. Procedura sprawdzająca, czyli przegląd składanych raportów dwuletnich, również została określona oddzielnie dla państw rozwiniętych i rozwijających się. Dla państw rozwiniętych ustalono procedurę międzynarodowej oceny i przeglądu raportów dwuletnich (ang. *International Assessment and Review*, IAR), natomiast dla państw rozwijających się ustalono proces międzynarodowych konsultacji i analizy raportów (ang. *International Consultation and Analysis*, ICA). W trakcie funkcjonowania systemu raportowania i przeglądów pogłębiono wiedzę na temat krajowych emisji i pochłaniania GC, a także działań mających na celu ich rozwiązanie, adaptację i określenie sposobów wdrażania (finanse, transfer technologii i budowanie potencjału). Wymogi dotyczące sprawozdawczości w ramach Konwencji klimatycznej mają stosunkowo ogólny charakter. Jednocześnie są one zróżnicowane dla krajów rozwiniętych i rozwijających się pod względem treści i częstotliwości. Z reguły kraje Załącznika I Konwencji musiały do tej pory składać sprawozdania częściej i były one bardziej szczegółowe aniżeli te składane przez pozostałe kraje.

Wraz z przyjęciem Porozumienia paryskiego dotychczasowy system MRV stopniowo zastępuje się nowymi ramami zwiększonej przejrzystości (ang. *Enhanced Transparency Framework*, ETF), które zaczną w pełni funkcjonować do końca 2024 r. Nowy system przejrzystości opiera się na doświadczeniach zdobytych w systemie MRV, który ostatecznie w Porozumieniu paryskim uznano za ważną podstawę rozwoju i wdrażania ETF:

> „Żeby budować wzajemne zaufanie i pewność oraz promować efektywne wdrażanie, niniejszym ustanawia się wzmocnione ramy przejrzystości dla działań i wsparcia charakteryzujące się elastycznością, uwzględniające różny potencjał Stron i czerpiące ze zbiorowych doświadczeń."
>
> Art. 13.1 Porozumienia paryskiego

> „Ramy przejrzystości opierają się na rozwiązaniach dotyczących przejrzystości w ramach Konwencji i je wzmacniają, uznając specjalne uwarunkowania najsłabiej rozwiniętych państw i małych wyspiarskich państw rozwijających się, a także są wdrażane w sposób wspomagający, nieinwazyjny, nieprzewidujący sankcji, szanujący suwerenność krajów, bez nakładania nadmiernego obciążenia na Strony."
>
> Art. 13.3 Porozumienia paryskiego

Zasady operacjonalizacji ETF (ang. *Modalities*, *Procedures And Guidelines*, MPG) zostały uzgodnione na COP24 w Katowicach w 2018 r.[153]. Opierają się one na zestawie zasad przewodnich i definiują przekazywane informacje, ekspercki przegląd techniczny oraz ustalenia przejściowe. Pozostałe elementy ETF umożliwiające opracowanie wspólnych tabel sprawozdawczych i formatów zgłaszania informacji, zarysów raportów oraz programu szkoleniowego dla ekspertów sfinalizowano i przyjęto podczas COP26 w Glasgow w 2021 r.[154]. Począwszy od roku 2024, co dwa lata, wszystkie Strony Porozumienia będą przygotowywały takie same raporty przejrzystości działań (ang. *Biennial Transparency Reports*, BTR) i krajowe inwentaryzacje emisji gazów cieplarnianych (**rys. 33**). Co prawda dla części państw, tych najuboższych, wprowadzono pewne

[153] Decyzja 1/CP.26 *Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*, UNFCCC, 15 grudnia 2018 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/10a1.pdf.

[154] Decyzja 1/CMA.3 *Glasgow Climate Pact*, UNFCCC, 13 listopada 2021 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf.

elastyczności w tym procesie, np. ograniczony zakres, dłuższe terminy na składanie raportów, ale docelowo, za jakiś czas, wszystkie składane raporty mają być ujednolicone. Raporty BTR zastąpią dotychczas przedkładane przez państwa raporty dwuletnie.

Polska, jako Strona UNFCCC (wymieniona w Załączniku I do Konwencji), zobowiązana jest do przekazywania do UNFCCC konkretnych informacji i sprawozdań. Oznacza to obowiązek przedstawiania co cztery lata raportów rządowych (ang. *National Communication*, NC)[155] oraz co dwa lata raportów dwuletnich (ang. *Biennial Reports*, BR)[156]. Ponadto w ramach UNFCCC Polska zobowiązana jest również do regularnego, corocznego raportowania emisji gazów cieplarnianych (tzw. inwentaryzacja emisji gazów cieplarnianych). Zgodnie z Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. *o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji* KOBiZE przygotowuje projekty raportów w zakresie wypełniania zobowiązań wynikających z Konwencji klimatycznej zgodnie z wymogami zawartymi w wytycznych określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej lub umowach międzynarodowych[157]. Najnowszy, Piąty raport dwuletni (5BR)

	DOTYCHCZASOWE WYMAGANIA RAPORTOWANIA UNFCCC			ULEPSZONE RAMY PRZEJRZYSTOŚCI (ETF) W RAMACH POROZUMIENIA PARYSKIEGO		
	KRAJE ROZWINIĘTE	**KRAJE ROZWIJAJĄCE SIĘ**	**KRAJE LDCs I SIDS**	**KRAJE ROZWINIĘTE**	**KRAJE ROZWIJAJĄCE SIĘ**	**KRAJE LDCs I SIDS**
INWENTARYZACJA GC	Co roku	Przy składaniu NC lub BUR	Elastyczność wobec terminów składania	Co roku	Co 2 lata	Elastyczność wobec terminów składania
RAPORTY RZĄDOWE	Obowiązkowo co 4 lata	Nieobo-wiązkowo co 4 lata	Nieobo-wiązkowo co 4 lata	Bez zmian		
	Obowiązkowa informacja nt. wsparcia	Mniej restrykcyjne wytyczne	Mniej restrykcyjne wytyczne			
RAPORTY DWULETNIE	Obowiązkowe BR co dwa lata	Nieobo-wiązkowe BUR co dwa lata	Elastyczność wobec terminów składania	Obowiąz-kowo co najmniej co 2 lata	Obowiąz-kowo co najmniej co 2 lata	Elastyczność wobec terminów składania
	Obowiązkowa informacja nt. wsparcia	Mniej restrykcyjne wytyczne	Mniej restrykcyjne wytyczne			

Rysunek 33. Porównanie wymagań w zakresie raportowania w dotychczasowych i nowych ramach przejrzystości UNFCCC
(opracowanie własne KOBiZE)

[155] Decyzja 9/CP.*16 National communications from Parties included in Annex I to the Convention*, UNFCCC, 10–11 listopada 2010 r., link: https://unfccc.int/documents/6528.

[156] Decyzja 2/CP.17 *Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, UNFCCC, 11 grudnia 2011 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf?download.

[157] Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 130, Poz. 1070, z późn. zm.), link: https://www.kobize.pl/uploads/materialy/prawo/akty_prawne_PL/ustawa.SZE.2015.2273%20jednolity.pdf.

Polski, został opracowany przez KOBiZE i przekazany do UNFCCC z końcem 2022 roku, razem z Ósmym raportem rządowym (8NC)[158]. Ósmy raport rządowy obejmuje informacje z lat 2016–2019 i przedstawia m.in. krajowe uwarunkowania w kontekście emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych, ich inwentaryzację, krajowe polityki i działania w zakresie zmian klimatu oraz ich efekty i projekcje. Przedstawiono w nim działania w zakresie adaptacji do zmian klimatu, współpracy rozwojowej i transferu technologii, badań i obserwacji oraz edukacji i podnoszenia świadomości polskiego społeczeństwa. Pierwszy dwuletni raport transparentności (BTR), który zastąpi dotychczas przedkładane raporty dwuletnie (BR) zgodnie z zapisami Porozumienia paryskiego, dla Polski zostanie opracowany przez KOBiZE i przekazany do UNFCCC do końca 2024 r.

[158] Ósmy Raport rządowy dla Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (8NC) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2022 r. i z końcem 2022 r. przekazany do UNFCCC, link: https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/8-raport-rzadowy-i-5-raport-dwuletni-polska.pdf.

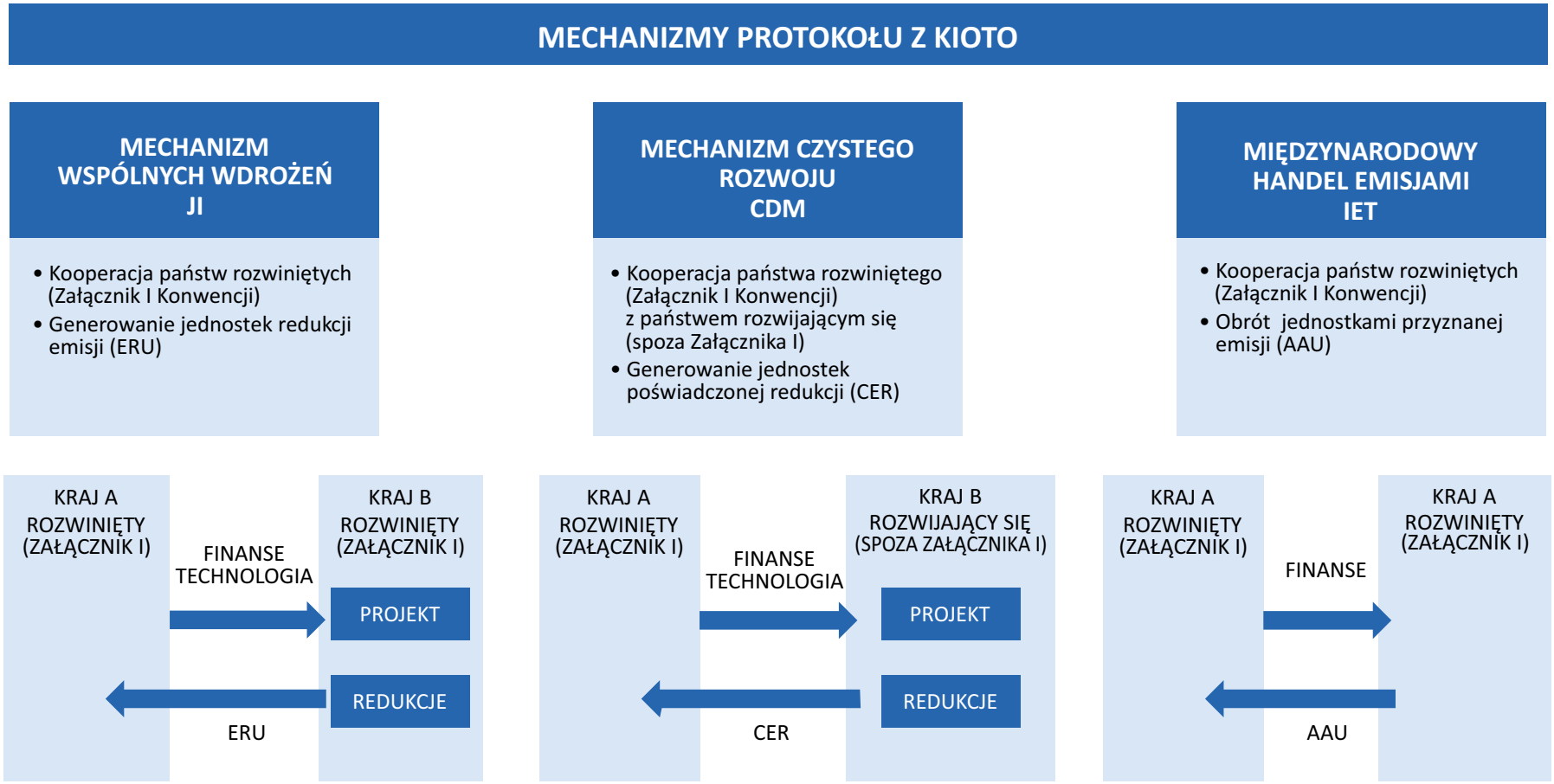
10 Mechanizmy

10.1. Mechanizmy Protokołu z Kioto

Dążąc do zmniejszenia kosztów realizacji celów redukcyjnych zawartych w Protokole z Kioto (PzK) oraz w celu pomocy krajom-Stronom z Załącznika I Konwencji klimatycznej w wypełnianiu zobowiązań redukcji emisji określonych w Protokole, wprowadzono trzy mechanizmy rynkowe (tzw. mechanizmy elastyczne): wspólnych wdrożeń (ang. *Joint Implementation*, JI), czystego rozwoju (ang. *Clean Development Mechanizm*, CDM) oraz międzynarodowy handel emisjami (ang. *International Emission Trading*, IET) (**rys. 34**). Mechanizmy polegają na stworzeniu możliwości redukcji emisji gazów cieplarnianych za granicą, jeżeli uwarunkowania ekonomiczne sprzyjają obniżeniu poniesionych kosztów w stosunku do podobnych działań we własnym kraju. Mechanizmy te uzupełniają, lecz nie zastępują wysiłków krajowych podejmowanych na rzecz redukcji emisji. W skali globalnej stosowanie mechanizmów przyczynia się do osiągania wymiernych redukcji emisji, które mają umowny wymiar tzw. jednostek Kioto (AAU, ERU, CER, RMU) podlegających międzynarodowej wymianie i dzięki temu stanowiących przedmiot obrotu na tzw. rynku węglowym. Chcąc uczestniczyć w handlu emisjami i obrocie jednostkami Kioto na rynku węglowym, każde państwo musi spełniać odpowiednie wytyczne wynikające z decyzji podejmowanych w ramach Konwencji klimatycznej. Polska jest jednym z takich państw. Zróżnicowanie mechanizmów i rodzajów jednostek wynika z różnego statusu państw-Stron Konwencji klimatycznej. Dwa z mechanizmów, czyli międzynarodowy handel emisjami i mechanizm wspólnych wdrożeń (JI), są skierowane do krajów z Załącznika I do Konwencji klimatycznej (są to państwa tzw. rozwinięte, które przyjęły cel redukcyjny w ramach Protokołu). Natomiast trzeci mechanizm – czystego rozwoju (CDM) – daje możliwość udziału w rynku węglowym również krajom tzw. rozwijającym się (spoza Załącznika I do Konwencji). Dwa mechanizmy, JI i CDM, są mechanizmami projektowymi, w których biorą udział po dwa państwa: jedno jako inwestor wnoszący technologię, a drugie jako gospodarz współrealizujący i goszczący projekt na swoim terytorium.

- **Mechanizm wspólnych wdrożeń (ang. *Joint Implementation,* JI)** to mechanizm, dzięki któremu państwa wymienione w Załączniku I do Konwencji klimatycznej wypełniały swoje zobowiązania redukcyjne poprzez redukcje uzyskane w wyniku inwestycji w innym kraju Załącznika I. Była to kooperacja między państwami rozwiniętymi. Zgodnie z art. 6 Protokołu z Kioto w ramach projektów JI Państwo-inwestor zmniejszało swoje koszty redukcji emisji (w porównaniu do kosztów, jakie musiałoby ponieść, realizując inwestycje krajowe) i zwiększało swój limit emisji. Natomiast Państwo-gospodarz (gospodarz projektu) zyskiwało nowoczesne technologie. W wyniku realizacji projektu JI uzyskiwano jednostki redukcji emisji (ang. *Emission Reduction Units*, ERUs) transferowane z Państwa-gospodarza do Państwa-inwestora. Jednostki ERU generowane były w okresie 2008–2012. Po tym okresie, ze względu na komplikacje z wejściem w życie drogiego okresu rozliczeniowego Protokołu z Kioto, nie było możliwości wydawania tych jednostek. W Polsce w ramach ścieżki krajowej implementacji mechanizmu JI zatwierdzono 38 projektów[159]. Międzynarodową ścieżkę implementacji mechanizmu JI nadzorował powołany w tym celu Komitet JISC[160] (ang. *Joint Implementation Supervisory Committee*), gdzie przez lata zasiadali również eksperci z Polski.

[159] https://www.kobize.pl/pl/article/instrumenty-redukcji-emisji/id/422/mechanizm-wspolnych-wdrozen-ji.
[160] *UNFCCC Joint Implementation Supervisory Committee*, link: https://ji.unfccc.int/Sup_Committee/index.html.



Rysunek 34. Mechanizmy Protokołu z Kioto (opracowanie własne KOBiZE)

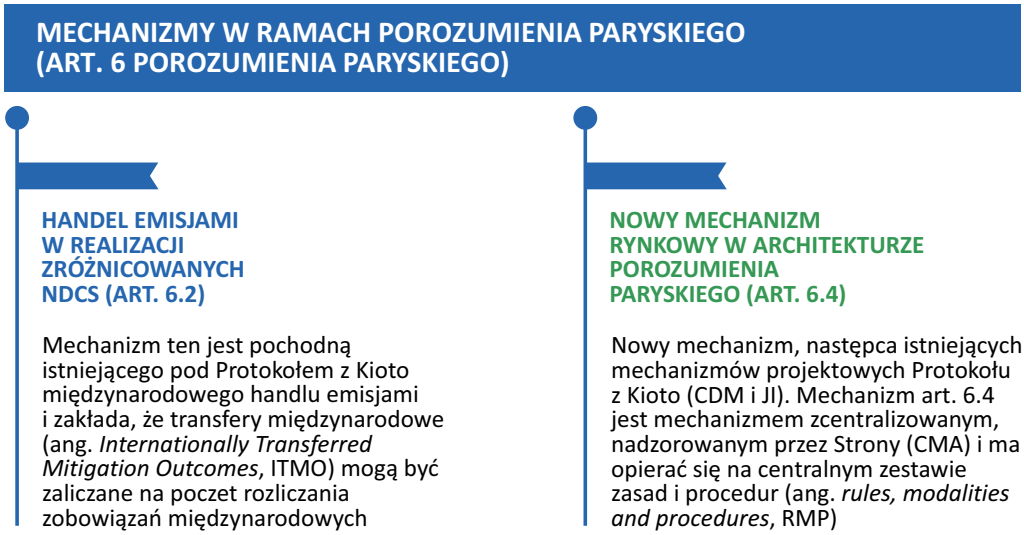
- **Mechanizm czystego rozwoju (ang. *Clean Development Mechanism,* CDM)** oznacza działanie inwestycyjne redukujące emisje realizowane przez państwo Załącznika I do Konwencji klimatycznej na terytorium innego państwa spoza tego załącznika (inwestycje w państwach rozwijających się). Mechanizm CDM działa zgodnie z postanowieniami art. 12 Protokołu z Kioto. W rezultacie realizacji określonego projektu CDM uzyskuje się tzw. jednostki poświadczonej redukcji (ang. *Certified Emission Reduction*, CER). Uzyskane w ten sposób jednostki mogą zostać wykorzystane przez Strony wymienione w Załączniku I do Konwencji klimatycznej w celu wywiązania się z ich zobowiązań. Jednostki CER za redukcje emisji do końca roku 2020 są wydawane do dnia dzisiejszego. Centralny nadzór nad implementacją mechanizmu CDM sprawuje do tej pory Rada CDM EB[161] (ang. *CDM Executive Board*), w której pracach również mieli udział eksperci z Polski.

- **Międzynarodowy handel emisjami (ang. *International Emission Trading*, IET)** zgodnie z art. 17 Protokołu z Kioto umożliwiał państwom sprzedaż niewykorzystanych uprawnień do emisji gazów objętych Protokołem lub dokupienie praw do emisji w razie przekroczenia przyjętych limitów emisji. Była to również kooperacja między państwami rozwiniętymi. Zasady i wytyczne dla międzynarodowego handlu emisjami określono w ramach Protokołu[162] i na ich bazie kraje wypełniały warunki do uczestnictwa w międzynarodowym handlu emisjami i obrocietu przewidzianymi w Protokole jednostkami, w tym jednostkami przyznanej emisji (ang. *Assigned Amount Unit*, AAU). Polska należała do krajów, które spełniały ww. wymogi i wykorzystywała handel emisjami do sprzedaży nadwyżek jednostek AAU. Na potrzeby „zazieleniania" przychodów ze sprzedaży jednostek AAU w Polsce wprowadzono również system zielonych inwestycji GIS (ang. *Green Investment Scheme*). Idea i cel GIS sprowadzały się do stworzenia i wzmacniania proekologicznego efektu wynikającego ze zbywania nadwyżek jednostek AAU. Krajowy system zielonych inwestycji był związany ze „znakowaniem środków finansowych pozyskanych ze zbycia nadwyżki jednostek emisji w celu zagwarantowania przeznaczenia ich na realizację ściśle określonych celów związanych z ochroną środowiska w państwie zbywcy jednostek"[163].

10.2. Mechanizmy rynkowe w Porozumieniu paryskim

Tematyka mechanizmów rynkowych w kontekście potencjalnych następców dla narzędzi znanych z Protokołu z Kioto była omawiana na forum Konwencji klimatycznej od wielu lat, tak naprawdę rozpoczynając od utworzonego w 2007 roku Planu z Bali (ang. *Bali Action Plan*). Wraz z przełomowym szczytem COP 21 w Paryżu udało się wypracować zapisy artykułu 6 dające podwaliny pod następców mechanizmów elastycznych Protokołu z Kioto. Istotne z punktu widzenia mechanizmów rynkowych są elementy, które znalazły się w artykułach 6.2 i 6.4 Porozumienia paryskiego (**rys. 35**).

[161] *UNFCCC CDM Executive Board* https://cdm.unfccc.int/EB/index.html.
[162] Decyzja 11/CMP.1 *Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol*, UNFCCC, 30 listopada 2005 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a02.pdf?download.
[163] https://www.gov.pl/web/nfosigw/system-zielonych-inwestycji-gis.



Rysunek 35. Mechanizmy Porozumienia paryskiego (opracowanie własne KOBiZE)

Artykuł 6.2 odnosi się do kwestii rozliczania celów i zobowiązań (NDC) Stron przedkładanych w ramach Porozumienia z Paryża za pomocą transferów międzynarodowych z zachowaniem odpowiednich zasad, na czele których stoi zasada tzw. unikania podwójnego liczenia redukcji emisji. Artykuł 6.2 jest pochodną istniejącego w ramach Protokołu z Kioto międzynarodowego handlu emisjami i zakłada, że transfery międzynarodowe mogą być zaliczane na poczet rozliczania zobowiązań międzynarodowych – wprowadzono termin ITMO (ang. *Internationally Transferred Mitigation Outcomes*). Art. 6.2 i powiązane z nim zapisy w decyzji 1/CP.21 również podjętej podczas COP 21 dały mandat dla ciała pomocniczego SBSTA do wypracowania wytycznych (ang. *guidance*) w zakresie art. 6.2, w zgodzie z którymi Strony mogłyby wykorzystywać transfery (ITMO) dla rozliczania swoich zobowiązań. Artykuł 6.4 z kolei ustanowił nowy mechanizm rynkowy w architekturze Porozumienia paryskiego, który przejmie schedę po istniejących mechanizmach projektowych Protokołu z Kioto, czyli mechanizmie czystego rozwoju (CDM) oraz mechanizmie wspólnych wdrożeń (JI). Mechanizm art. 6.4 jest mechanizmem zcentralizowanym, nadzorowanym przez Strony (CMA) i w myśl zapisów przyjętych w Paryżu ma opierać się na centralnym zestawie zasad i procedur (ang. *rules*, *modalities and procedures*, RMP).

W Glasgow podczas COP26 przyjęto wytyczne (ang. *guidance*[164]) do implementacji artykułu 6.2 będące rozbudowanym zestawem zasad, u podstaw których leży konieczność dostosowywania NDC Stron z każdym transferem międzynarodowym, który ma być zaliczany na poczet NDC innego kraju lub innego międzynarodowego celu mitygacyjnego (w domyśle chodzi o wykorzystanie na poczet systemu CORSIA[165], czyli mechanizmu offsetowania lotnictwa międzynarodowego). Dostosowanie to, określane jako *corresponding adjustment*, ma być w międzynarodowych zasadach kluczem do rozwiązania potencjalnego problemu podwójnego liczenia redukcji emisji[166]. Dostosowanie oznacza, że w momencie transferowania jednej tony zredukowanego ekwiwalentu dwutlenku węgla do innego kraju, który tą tonę będzie wykorzystywał do wypełniania

[164] Decyzja 2/CMA.3 – https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf#page=11.
[165] Ang. *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.*
[166] Do podwójnego liczenia redukcji emisji mogłoby dochodzić np. w sytuacji wydania kredytu z realizacji działania projektowego w jednym kraju, wówczas doszłoby do transferu kredytu i jego wykorzystania na poczet celu redukcyjnego kraju nabywającego, a jednocześnie kraj, gdzie powstał wynik mitygacyjny, zaliczałby go sobie na poczet swojego celu.

swojego celu, kraj transferujący powinien pomniejszyć swój budżet emisyjny. Natomiast w przypadku istnienia różnorakich NDC, w tym wyrażanych w różnych metrykach, a czasami częściowo niekwantyfikowanych, o innych perspektywach czasowych i wyrażonych według różnych metodyk, taki prosty zabieg może być już dosyć skomplikowany. Ostatecznie do międzynarodowych transferów będzie mogło dochodzić pomiędzy NDC wyrażonymi w różnych metrykach. Strony będą musiały uszczegółowić w dalszych wytycznych to, jak sprowadzić wszystko do wspólnego mianownika, ponieważ w ostatecznym rozrachunku rozliczenie transferów międzynarodowych ma być odzwierciedlone w tonach ekwiwalentu CO_2.

Odnośnie mechanizmu z art. 6.4 Porozumienia paryskiego również przyjęto dosyć szeroko zakrojony zestaw zasad, określony jako RMP (ang. *Rules*, *Modalities and Procedures*). Patrząc na poszczególne zapisy RMP, nie sposób nie dostrzec wielu podobieństw ze znanym z architektury Protokołu z Kioto mechanizmem CDM. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w dosyć istotny sposób wzmocniono zapisy dotyczące tego, jak mają być ustanawiane linie bazowe (ang. *baselines*) dla działań podejmowanych w ramach tego mechanizmu. Linie bazowe, jako poziomy odniesienia, będą determinować to, ile kredytów będą generować realizowane działania. Jednym z głównych zarzutów wobec CDM było to, że umożliwiał on ustanawianie mało ambitnych linii bazowych, opartych na historycznych poziomach emisji. W opinii wielu w efekcie doprowadzało to do zatwierdzania projektów generujących redukcje emisji, które nie były uważane jako „dodatkowe" (kryterium dodatkowości[167] z PzK), a więc takie, które nie wychodziły wyraźnie poza zakres scenariusza odniesienia określany jako BAU (ang. *Business As Usual*). Obecnie znajduje się wiele przesłanek za tym, że nowe projekty będą w sposób bardziej rygorystyczny podchodziły do wyznaczania linii bazowych, w tym do wykorzystania kryteriów, takich jak odpowiednie wskaźniki (ang. *benchmarks*) oraz poziomy dostępne w ramach najlepszych dostępnych technologii (ang. *Best Available Technology*, BAT). Na kredyty wydawane w ramach mechanizmu z art. 6.4 będzie nałożony podatek na rzecz działań adaptacyjnych w wysokości 5% (ang. *share of proceeds for adaptation*), podobnie jak miało to miejsce w przypadku mechanizmu CDM. Nowym elementem będzie dodatkowy podatek w wysokości 2% na rzecz atmosfery, czyli tzw. OMGE. Polegał on będzie na obowiązkowym umarzaniu porcji wydawanych kredytów. Jednym z istotnych warunków przyjęcia zasad dla art. 6.4 (ale i całego pakietu art. 6 PP) było to, żeby uzgodnić zapisy tzw. tranzycji Protokołu z Kioto. Mimo mocnych postulatów wielu państw rozwiniętych ostatecznie uzgodniono, że zarówno wydane już jednostki CER, wygenerowane z istniejących w ramach mechanizmu CDM projektów, jak i same projekty CDM będzie można przenieść w ramach porozumienia z Paryża. W przypadku wydanych już jednostek CER mowa jest tutaj o tych pochodzących z projektów zarejestrowanych po roku 2012. Obecnie trwają prace Stron nad przyjęciem decyzji uszczegóławiających zasady wynegocjowane dla art. 6 w Glasgow. Istotną rolę w opracowaniu dodatkowych wytycznych pełnić będzie również nowa rada (ang. *Article 6.4 Supervisory Body*[168]), która ma nadzorować działanie nowego mechanizmu.

Po przyjęciu obszernych zasad dla art. 6 podczas COP26 w Glasgow wiele osób mogło spodziewać się, że oznaczać to będzie rychłe uruchomienie działania tych mechanizmów z art. 6, w tym np. praktycznego rejestrowania nowych działań w ramach centralnego mechanizmu z art. 6.4 PP. Ale kolejne dyskusje Stron pokazały dobitnie, ile pracy pozostało przed Stronami, aby móc w pełni implementować relatywnie krótkie zapisy art. 6 zawarte w Porozumieniu z Paryża.

[167] Kryterium dodatkowości (ang. *additionality*) wywodzi się z zapisów Protkołu z Kioto – „*Reductions in emissions that are additional to any that would occur in the absence of the certified project activity*".

[168] https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/article-64-supervisory-body.

Pomimo przyjęcia obszernych decyzji nadal wiele aspektów pozostaje nieustalonych i wiele elementów będzie wymagało dalszej pracy. Nie przeszkadza to jednak niektórym Stronom w podejmowaniu działań pilotażowych w odniesieniu do transferów ITMO (na chwilę obecną pionierem wydaje się być rząd Szwajcarii podpisujący umowy bilateralne na transfery ITMO z krajami takimi jak Chile, Peru, Ghana czy Gruzja). W odniesieniu do elementu art. 6.2 PP niewątpliwie jako istotny krok naprzód należy uznać ustalenie podczas COP27[169] formatu raportowania wstępnego (ang. *initial report*), czyli pierwszego kroku, jaki Strony muszą wypełnić, aby móc brać udział w kooperacji międzynarodowej na bazie art. 6 PP. Udało się również uzgodnić wstępne wytyczne w zakresie elementu infrastruktury, a więc w odniesieniu do funkcjonowania rejestrów operowanych przez Strony i rejestru centralnego, operowanego przez Sekretariat, a także w zakresie centralnej platformy rozliczania i raportowania CARP (ang. *Centralized Accounting and Reporting Platform*) oraz bazy danych art. 6 PP (ang. *Article 6 database*), które to elementy mają integrować oraz zapewniać przejrzystość raportowania i rozliczania przepływu transferowanych międzynarodowo wyników mitygacyjnych (ang. *Internationally Transferred Mitigation Outcomes*, ITMO).

Działania na rzecz implementacji nowego mechanizmu projektowego również ruszyły w roku 2022, ale od początku napotkały na istotne utrudnienia. W związku z opóźnionym startem nowego Ciała Nadzorującego Mechanizm z Artykułu 6.4 PP uzyskało ono dotychczas niewielki progres w swoich pracach. Oprócz zasad proceduralnych, które ma opracować nowe Ciało Nadzorujące, najważniejszymi kwestiami dalszych prac są rekomendacje w zakresie dalszych wytycznych w sprawie nowych metodyk wyznaczania linii bazowych i dodatkowości działań oraz działań w zakresie pochłaniania i usuwania dwutlenku węgla. To te wytyczne będą w praktyce określać, jak bardzo nowy mechanizm będzie odróżniał się od znanego z Kioto CDM, a ich przyjęcie warunkuje możliwość zgłaszania nowych działań w ramach mechanizmu. Pomimo tego, że poczyniono realny postęp w pracach i wypracowano już szereg zaawansowanych projektów regulacji, to nadal najistotniejsze rekomendacje w zakresie metodyk wyznaczania linii bazowych oraz wytycznych w sprawie działań w zakresie pochłaniania i usuwania dwutlenku węgla są dosyć dalekie od finalizacji. W rozmowach nad przedmiotowymi rekomendacjami najbardziej kontrowersyjnymi aspektami wydają się być te dotyczące zawężania wielkości linii bazowych, zarówno w sposób jakościowy, jak i ilościowy, co miałoby się przyczyniać do ograniczonego potencjału kredytowania działań w ramach art. 6.4 PP. W oczach niektórych członków Ciała tego typu zapisy miałyby również przyczyniać się do takiego wyregulowania linii bazowych, aby były one spójne z trajektoriami koniecznymi ze względu na cele długoterminowe Porozumienia z Paryża, a więc tymi dotyczącymi neutralności klimatycznej w połowie wieku. W debacie o tym, na ile nowy mechanizm ma być bardziej rygorystyczny od tych znanych z czasów Protokołu z Kioto i na ile ma się przyczyniać do realizacji działań transformacyjnych, mających na celu zbliżanie się do trajektorii neutralności klimatycznej, zasadnym wydaje się być kontekst nowego mechanizmu i jego implementacja w realiach, gdzie wszystkie Strony Porozumienia powinny brać na siebie ambitne zobowiązania, które z czasem powinny obejmować całe gospodarki krajowe. Wobec tego nadmierne kredytowanie działań, które potencjalnie stanowiłyby kosztowo łatwiej osiągalne cele mitygacyjne i następnie eksportowanie tych wyników mitygacyjnych poza granice państwa w pewien sposób utrudniałoby Stronom wypełnianie swoich zobowiązań międzynarodowych w ramach Porozumienia z Paryża.

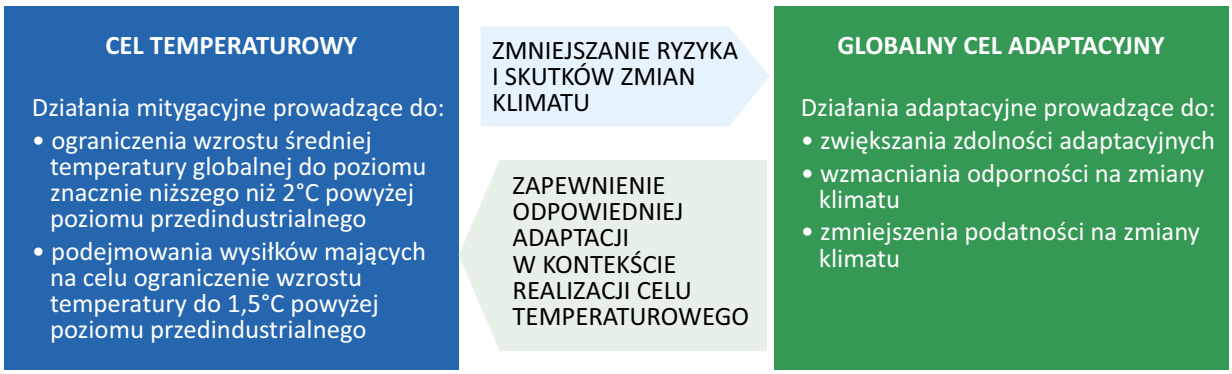
[169] Decyzja 6/CMA.4 – https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10a02_adv.pdf#page=2.

11 Adaptacja do zmian klimatu

Prowadzone w ramach UNFCCC od 1995 roku, a zatem od pierwszej konferencji Stron Konwencji, negocjacje w sprawie przystosowania się do zmian klimatu dotyczą sposobów dostosowania się do skutków zmian klimatu i zmniejszenia podatności (ang. *vulnerability*) na zmiany klimatu zarówno społeczeństw, jak i systemów naturalnych. Adaptacja jest jednym z trzech głównych filarów Konwencji, obok łagodzenia zmian klimatu (działań mitygacyjnych) i finansowania działań na rzecz klimatu. W 2010 roku, podczas COP w Cancun, Strony konwencji przyjęły tzw. ramy adaptacji z Cancun (ang. *Cancun Adaptation Framework*) w celu promowania spójnego wdrażania działań adaptacyjnych[170]. Jednocześnie powołano Komitet Adaptacyjny (ang. *Adaptation Committee*, AC)[171], którego rolą jest ukierunkowanie działań Stron w zakresie adaptacji do zmian klimatu, zapewnienie wsparcia i zaleceń dla Stron konwencji, a który od 2016 roku służy również Porozumieniu paryskiemu. W ramach tego mandatu Komitet Adaptacyjny ma wnieść wkład do ustalenia globalnego celu adaptacyjnego i przygotowania zasad kierujących działaniami adaptacyjnymi Stron.

Negocjacje w sprawie przystosowania się do zmian klimatu obejmują takie tematy jak planowanie, wdrażanie, wsparcie, monitorowanie i ocena w zakresie przystosowania się do zmian klimatu oraz powiązania z innymi obszarami tematycznymi, np. straty i szkody, transfer technologii czy kwestie przekrojowe, w tym szczególna rola kobiet i młodych ludzi w działaniach na rzecz adaptacji do zmian klimatu czy ochrona praw człowieka. Tematyka adaptacji wiąże się też z koniecznością budowania potencjału. Po przyjęciu Porozumienia paryskiego prace dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu obejmują również opracowanie i przyjęcie nowego, globalnego celu w tym zakresie (ang. *Global Adaptation Goal*, GGA), którym jest zwiększenie zdolności adaptacyjnych, wzmocnienie odporności (ang. *resilience*) i zmniejszenie podatności (ang. *vulnerability*) na zmiany klimatu (**rys. 36**)[172].

> „Strony (…) ustanawiają globalny cel w zakresie adaptacji polegający na zwiększeniu zdolności do adaptacji, wzmocnieniu odporności i zmniejszeniu podatności na zmiany klimatu, mając na względzie przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju i zapewnienie wystarczających działań w zakresie adaptacji, w kontekście celu dotyczącego temperatury (art. 2. Porozumienia paryskiego) (…)".
>
> Art. 7 Porozumienia paryskiego



Rysunek 36. Globalny cel adaptacji do zmian klimatu w kontekście działań mitygacyjnych i celu temperaturowego Porozumienia paryskiego
(opracowanie własne KOBiZE)

[170] Decyzja 1/CP.16 *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, UNFCCC, 10–11 grudnia 2010 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf.
[171] Strona Komitetu Adaptacyjnego działającego w ramach Konwencji klimatycznej link: https://unfccc.int/Adaptation-Committee.
[172] Zgodnie z art. 7 Porozumienia paryskiego.

Podczas COP26 uznano pilną potrzebę zintensyfikowania działań adaptacyjnych i zwiększenia wsparcia dla adaptacji, zwłaszcza w krajach rozwijających się, oraz zwrócono się do Komitetu Adaptacyjnego o opracowanie dwuletniego planu pracy na rzecz operacjonalizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmian klimatu[173]. Po jego zakończeniu w grudniu 2023 r. podczas COP28/CMA5 przyjęto ramy dotyczące globalnej odporności na zmianę klimatu (ang. *Framework for Global Climate Resilience*), które obejmują szereg celów dotyczących adaptacji do zmian klimatu i odporności oraz stanowią platformę dla szerszej realizacji działań adaptacyjnych[174]. Na COP28 w Dubaju ustanowiono także dwuletni program prac dotyczący opracowania wskaźników pomiaru postępu w osiąganiu celów określonych w ramach globalnej odporności na zmiany klimatu, który ma być realizowany wspólnie przez organy pomocnicze Konwencji (SBSTA i SBI) do końca 2025 r.

Ponadto, zgodnie z zapisami Porozumienia paryskiego, każda z jego Stron powinna przedkładać i okresowo aktualizować komunikat w sprawie adaptacji (ang. *Adaptation Communications*, Adcoms)[175]. Komunikaty te, dostępne w publicznym rejestrze[176], mogą zawierać informacje na temat priorytetów poszczególnych państw w zakresie adaptacji, ich potrzeb dotyczących wdrażania i wsparcia w tym zakresie oraz tworzenia dedykowanych planów i realizacji odpowiednich działań adaptacyjnych. Celem komunikatów jest wzmocnienie działań adaptacyjnych i wsparcie dla krajów rozwijających się przy jednoczesnym wniesieniu wkładu do globalnego przeglądu oraz zwiększenie wiedzy, zrozumienia potrzeb i działań adaptacyjnych. Komunikaty te mają również umożliwić monitorowanie i ocenę postępów poszczególnych państw w działaniach adaptacyjnych oraz katalizowanie finansowania tych działań. Postępy te będą oceniane w ramach globalnych przeglądów postępów we wdrażaniu porozumienia (ang. *Global Stocktake*, GST; więcej: rozdział 8). Raportowanie w tym zakresie będzie odbywało się razem z raportowaniem postępów wdrażania NDCs w zakresie nowego systemu przejrzystości działań ustanowionego w ramach Porozumienia paryskiego i dwuletnich raportów o przejrzystości (ang. *Biennial Transparency Reports*, BTRs).

Więcej nt. przejrzystości działań (transparencji) w ramach Porozumienia paryskiego w **rozdziale 9**.

[173] *Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation*, UNFCCC, decyzja 7/CMA.3, UNFCCC, 13 listopada 2021 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2021_10_Add3_E.pdf.

[174] *Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3*, UNFCCC, 13 grudnia 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf.

[175] Zgodnie z art. 7 ust. 10 i 11 Porozumienia paryskiego.

[176] Zgodnie z art. 7 ust. 12 Porozumienia paryskiego komunikaty w sprawie adaptacji przekazywane przez Strony są rejestrowane w rejestrze publicznym prowadzonym przez sekretariat UNFCCC, *Adaptation Communications Registry*, link: https://unfccc.int/ACR.

12 Szkody i straty wynikające z niekorzystnych skutków zmian klimatu

Zmiany klimatu będące następstwem działalności człowieka wywołują coraz częstsze i intensywniejsze zjawiska ekstremalne, które powodują coraz rozleglejsze i dotkliwsze straty i szkody (ang. *Loss and Damage*, L&D)[177] zarówno dla środowiska naturalnego, jak i samych ludzi. Na całym świecie podejmowane są różnego rodzaju działania adaptacyjne i łagodzące skutki zmian klimatycznych, niemniej wraz ze wzrostem intensywności tych zmian wzrasta również liczba i zakres strat i szkód, jakie powodują. Oznacza to, że coraz częściej ludzie nie są w stanie przystosować się do skutków zmian klimatu, mimo podejmowanych działań, a same skutki tych zmian są coraz częściej nieodwracalne. Mają one też różnorodny charakter, ponieważ mogą być to zjawiska powolne z perspektywy długości ludzkiego życia (podnoszenie się poziomu mórz, wzrost globalnej temperatury, topnienie lodowców, degradacja lasów i gruntów czy zmiany całych ekosystemów) lub też gwałtowne, będące najczęściej skutkami zjawisk ekstremalnych pogodowych. Mogą być one także stratami i szkodami ekonomicznymi (szkody w uprawach czy infrastrukturze) oraz innymi, jak chociażby szkody dla zdrowia ludzkiego, utrata terytorium i dziedzictwa kulturowego oraz utrata i uszkodzenie różnorodności biologicznej i siedlisk. Temat szkód i strat wynikających z niekorzystnych skutków zmian klimatu jest mocno zakorzeniony w negocjacjach klimatycznych. Od początku prac nad Konwencją klimatyczną kraje wyspiarskie proponowały utworzenie funduszu ubezpieczeniowego, którego głównym celem byłoby pokrycie strat wynikających z podnoszenia się poziomu morza. Propozycja ta miała być także swojego rodzaju bodźcem do zwiększenia działań mitygacyjnych, niemniej nie została ona zaakceptowana przez inne państwa. W decyzjach COP kwestia ta została ujęta dopiero w 2007 roku w ramach Planu Działań z Bali[178].

Debata na temat strat i szkód była i nadal pozostaje kontrowersyjna w ramach międzynarodowych negocjacji klimatycznych ze względu na kwestie uczciwości i równości (ang. *fairness*, *equity*) oraz dyskusji na temat historycznej odpowiedzialności krajów rozwiniętych za zmiany klimatyczne. W tym kontekście od dawna wzywano do wypłat odszkodowań, aby zrekompensować straty i szkody, które już wystąpiły oraz zminimalizować te, które dopiero nastąpią. Takie podejście było trudne do zaakceptowania dla krajów rozwiniętych, które koncentrując się na minimalizowaniu przyszłych szkód, starały się traktować straty i szkody jako element składowy adaptacji w ramach negocjacji UNFCCC. Przełomowym momentem w pracach w obszarze strat i szkód był COP19, którego gospodarzem była Polska, utworzono wówczas Warszawski Mechanizm ds. Strat i Szkód (ang. *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*, WIM)[179]. Osiągnięcie konsensusu Stron UNFCCC w tej sprawie było jednym z priorytetów i celów COP19, w tym samej Prezydencji COP19, i czekały na nią przede wszystkim małe państwa wyspiarskie oraz kraje najsłabiej rozwinięte. Sytuacja na Filipinach po przejściu tajfunu Hayan (listopad 2013 roku) zwiększyła i tak dużą już presję polityczną na przyjęcie przez COP19 odpowiednich decyzji w zakresie strat i szkód. Warszawski Mechanizm funkcjonuje poprzez działanie Komitetu Wykonawczego Międzynarodowego Mechanizmu ds. Strat i Szkód (ang. *The Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*, WIM ExCom) i służy jako główny katalizator w ramach procesu UNFCCC na rzecz zwiększania wiedzy, spójności, działań i wsparcia w celu zapobiegania, minimalizowania i eliminowania strat i szkód związanych ze skutkami zmiany klimatu w krajach rozwijających się, które są szczególnie podatne na niekorzystne skutki

[177] Wykraczające poza naturalną zmienność klimatu.

[178] Decyzja 1/CP.13 *Bali Road Map*, UNFCCC, 13–14 grudnia 2007 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf?download.

[179] Decyzja 2/CP.19 *Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts*, UNFCCC, 23 listopada 2013 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf?download.

zmian klimatu. Ponadto WIM ExCom ma pomóc w zwiększaniu koordynacji między działaniami, w ramach Konwencji UNFCCC i poza nią (jak np. pomoc humanitarna, regionalne centra ubezpieczeń od katastrof naturalnych), wypracowywaniu rekomendacji dla instytucji finansowych (np. Zielonego Funduszu Klimatycznego) oraz zwiększaniu wsparcia technologicznego.

Ważnym przełomem w pracach nt. strat i szkód były negocjacje Porozumienia paryskiego, w którym wyjątkowo obszernie odniesiono się do tej kwestii i w rezultacie poświęcono jej osobny artykuł, rozdzielając tym samym ten temat od adaptacji[180]. Był to od dawna postulat krajów najuboższych oraz małych państw wyspiarskich, które są szczególnie narażone na te skutki, m.in. na podnoszenie się poziomu mórz. Porozumienie paryskie podkreśla znaczenie zapobiegania stratom i szkodom, minimalizowania i eliminowania ich, a także rolę zrównoważonego rozwoju w ograniczaniu ryzyka strat i szkód. Strony uznały, że konieczne jest wzmocnienie działań, aby zapobiegać i zmniejszać straty i szkody poprzez współpracę m.in. w zakresie systemów wczesnego ostrzegania, zarządzania ryzykiem czy tworzenia mechanizmów ubezpieczeniowych.

Następnie, zgodnie z mandatem z Paryża, na COP23 utworzono *Fiji Clearinghouse for Risk Transfer* służący jako źródło informacji na temat ubezpieczeń i transferu ryzyka, który ma ułatwić Stronom wysiłki na rzecz opracowania i wdrożenia kompleksowych strategii zarządzania ryzykiem. *Fiji Clearinghouse for Risk Transfer* zawiera informacje na temat m.in. instytucji, które mogłyby pomóc krajom w opracowywaniu i wdrażaniu podejść do transferu ryzyka, studia przypadków i instruktaże.

Kolejnym etapem prac Konwencji klimatycznej w obszarze strat i szkód było utworzenie podczas COP25 Sieci Santiago (ang. *Santiago Network*), która ma umożliwić i wzmocnić współpracę odpowiednich organizacji, sieci i ekspertów w celu wdrożenia odpowiedniego podejścia do zapobiegania, minimalizowania i eliminowania strat i szkód na poziomie lokalnym, krajowym i regionalnym w krajach rozwijających się, które są szczególnie podatne na niekorzystne skutki zmian klimatu[181]. W kolejnych latach skupiono się na dopracowaniu funkcjonowania sieci, w tym jej organizacji wewnętrznej. Niemniej w ramach negocjacji klimatycznych nie słabły wezwania wielu państw rozwijających się do wzmocnienia roli WIM, a w szczególności zapewnienia finansowania krajom rozwijającym się, najbardziej narażonym na straty i szkody wynikające ze zmian klimatu. Z uwagi na stanowcze stanowisko krajów bogatych w tej kwestii ostatecznie w drodze kompromisu ustanowiono podczas COP26 w Glasgow dialog poświęcony kwestiom finansowym w kontekście strat i szkód (ang. *Glasgow Dialogue on Finance for Loss and Damage*). W kolejnym roku (COP27 w Sharm el-Szejk) ustalono nowe rozwiązania dotyczące finansowania strat i szkód oraz utworzono fundusz pomocy krajom rozwijającym się. Fundusz strat i szkód ostatecznie uruchomiono podczas COP28 w grudniu 2023 roku[182]. Wiele państw zadeklarowało podczas COP28 przekazanie na ten cel środków (ponad 700 mln USD), co było jednym z sukcesów tego spotkania. Powołano również nowy Komitet Przejściowy (ang. *Transitional Committee*), którego prace mają określić m.in. zasady funkcjonowania tego funduszu, w tym m.in. skąd będą pochodzić środki, kto będzie zobligowany do wpłat na fundusz oraz kto będzie z tych finansów i na jakich zasadach korzystać.

[180] Zgodnie z art. 8 Porozumienia paryskiego.

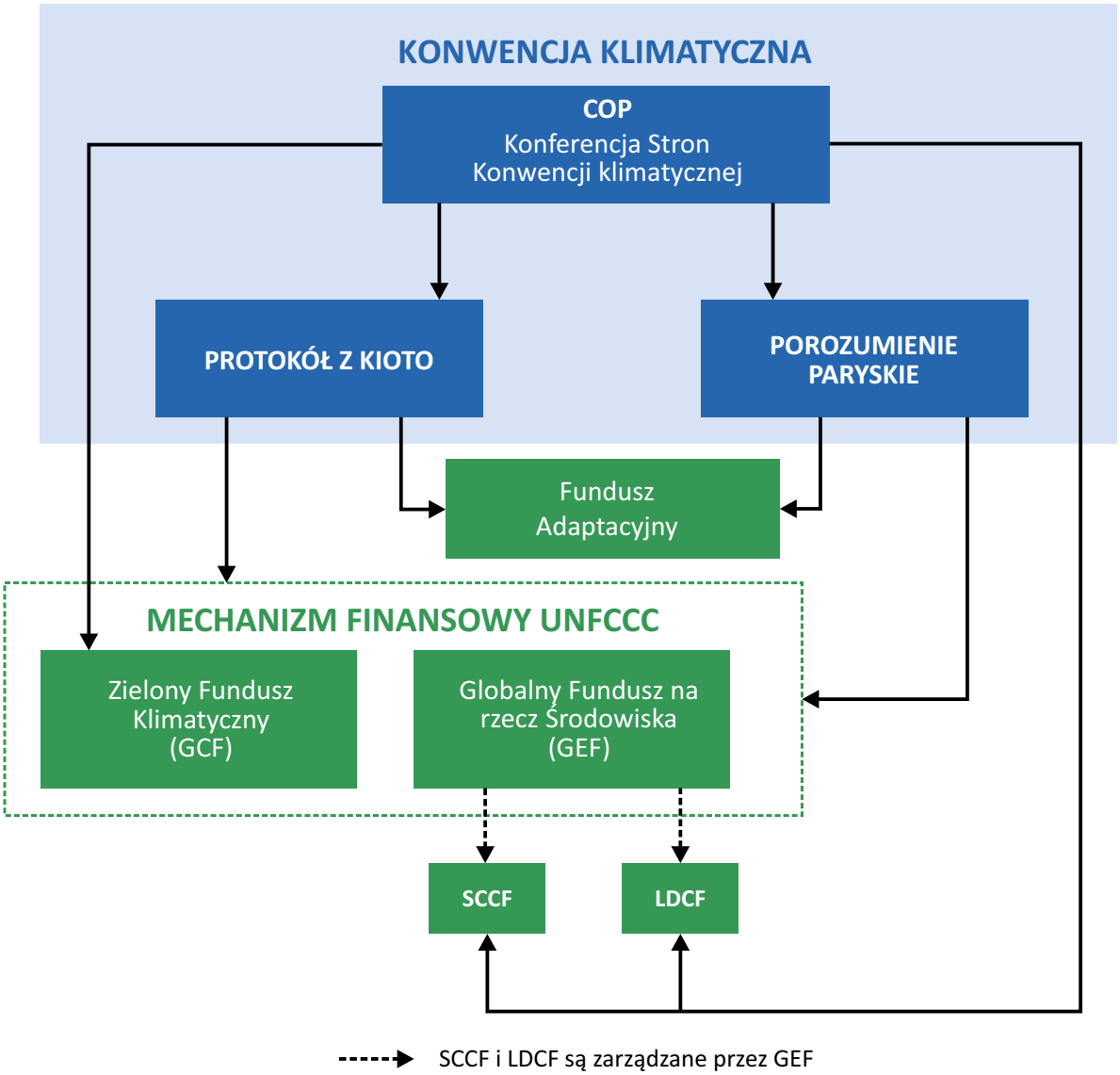
[181] Decyzja 2/CMA.2 *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts and its 2019 review*, UNFCCC, 15 grudnia 2019 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2019_06a01E.pdf?download.

[182] Projekt decyzji -/CP.28 *Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (FCCC/CP/2023/L.8)*, UNFCCC, 12 grudnia 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_L08E_1.pdf?download.

13 Finansowanie klimatyczne

W ramach międzynarodowych dyskusji dotyczących zmian klimatu nieodzownym ich elementem jest rozmowa o kosztach, jakie zmiany klimatu generują. W ramach międzynarodowych prac w zakresie zmian klimatu wzywa się Strony dysponujące większymi zasobami finansowymi do przekazywania pomocy finansowej na rzecz tych, które są biedniejsze i bardziej narażone na skutki zmian klimatu. Ogólnie można podsumować, że celem finansowania klimatycznego jest wspieranie działań łagodzących i adaptacyjnych, które będą przeciwdziałać zmianie klimatu, a które skupiają się na różnych poziomach (lokalnym, krajowym lub międzynarodowym) i pochodzą z różnych źródeł (publicznych oraz prywatnych). Finansowanie działań klimatycznych jest potrzebne w celu łagodzenia zmiany klimatu, w szczególności redukcje emisji gazów cieplarnianych, ponieważ w celu znacznego ich ograniczenia konieczne są inwestycje na dużą skalę. Finansowanie jest równie ważne dla adaptacji, ponieważ koszty dostosowania się do niekorzystnych skutków zmian klimatu i ich ograniczania są olbrzymie. Należy jednak podkreślić, że sam termin „finansowanie klimatyczne" jest dość szeroko interpretowany i czasami utożsamiany z takimi koncepcjami jak zazielenianie, zrównoważony rozwój czy finansowanie technologii niskoemisyjnych. W ramach prac UNFCCC (**rys. 37**), a dokładniej prac Komitetu Stałego ds. Finansów (ang. *Standing Comittee on Finance*, SCF)[183], finansowanie klimatyczne oznacza przepływ środków finansowych na wszystkie działania, programy lub projekty mające na celu pomaganie w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym: tak w zakresie mitygacji, jak i adaptacji. Dotyczy to działań zarówno we wszystkich sektorach gospodarki, jak i w dowolnym miejscu na świecie. Należy podkreślić, że mowa jest tu jedynie o finansowaniu bezpośrednim, co ma na celu przestrzeganie podstawowej zasady unikania tzw. podwójnego liczenia. Dyskusja nt. finansowania klimatycznego ma również inny, bardziej dyplomatyczny wymiar negocjacji klimatycznych, a finansowanie działań klimatycznych odbywa się również w ramach współpracy dwustronnej, regionalnej i wielostronnej państw. Z uwagi na różnorodny charakter gospodarczy i poziom rozwoju państw, będących Stronami Konwencji klimatycznej, ich udział w globalnych emisjach (również historycznych) oraz zdolność do zapobiegania im i radzenia sobie z ich konsekwencjami znacznie się różnią. Zgodnie z zasadą wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności i odpowiednich możliwości (tzw. zasada CBDR) określoną w Konwencji Strony będące krajami rozwiniętymi (Załącznik I Konwencji) mają zapewnić środki finansowe, aby pomóc Stronom, które są krajami rozwijającymi się (kraje spoza Załącznika I) w realizacji celów UNFCCC. Porozumienie paryskie potwierdziło zobowiązania krajów rozwiniętych, po raz pierwszy zachęcając jednocześnie inne Strony do dobrowolnego wnoszenia wkładów. Niemniej to państwa najbardziej rozwinięte (zdefiniowane w ramach Konwencji klimatycznej) powinny w dalszym ciągu odgrywać wiodącą rolę w mobilizowaniu finansowania klimatycznego z różnych źródeł, w szczególności z funduszy publicznych. Taka mobilizacja finansowania powinna wykraczać poza dotychczasowe wysiłki finansowe. Ponadto, zgodnie z najnowszymi ustaleniami w ramach UNFCCCC, finansowanie klimatyczne powinno być przekazywane równomiernie na przystosowywanie się, czyli adaptację do zmian klimatu i łagodzenie ich skutków – działania mitygacyjne. Wysiłkom podejmowanym w ramach Porozumienia paryskiego przyświeca cel, jakim jest zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką rozwoju niskoemisyjnych gospodarek i dalszego, zrównoważonego rozwoju. Ocena postępów w zapewnianiu i mobilizacji wsparcia jest również elementem globalnego przeglądu Porozumienia paryskiego (ang. *Global Stocktake*, GST). Kładzie ono także nacisk na przejrzystość i większą przewidywalność wsparcia finansowego.

[183] https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf.



Rysunek 37. Instrumenty finansowania klimatycznego w ramach Konwencji klimatycznej (opracowanie własne KOBiZE)

Aby umożliwić i koordynować działania w zakresie finansowania klimatycznego w ramach Konwencji klimatycznej ustanowiono mechanizm finansowy (ang. *Financial Mechanism*), dzięki któremu krajom rozwijającym się[184] mają być zapewniane środki finansowe. W ramach Konwencji ustalono również, że funkcjonowanie tego mechanizmu można powierzyć jednemu lub większej liczbie podmiotów międzynarodowych. Ostatecznie funkcję podmiotu operacyjnego mechanizmu objął Globalny Fundusz na rzecz Środowiska (ang. *Global Environmental Facility*, GEF). Zapewnia on finansowanie działań objętych Konwencją, ale zgodnie z przyjętymi decyzjami jest odpowiedzialny przed Konferencją Stron Konwencji (COP). Oznacza to również, że to COP określa i wyznacza strategie, cele i programy GEF oraz kryteria, według których finansowane są poszczególne działania. Poza tym jednym funduszem na przestrzeni lat powołano inne fundusze specjalnie dedykowane działaniom w poszczególnych obszarach zmian klimatu. Dwa z nich utworzono w ramach decyzji podjętych w 2001 roku w Marrakeszu (tzw. *Marrakesh Accords*)[185]. Pierwszym jest Specjalny Fundusz Zmian Klimatu (ang. *Special Climate Change Fund*, SCCF)

[184] Zgodnie z art. 11.1 Konwencji klimatycznej.
[185] Decyzja 7/CP.7 *Funding under the Convention*, UNFCCC, 10 listopada 2001 r., link: https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/7_cp.7.pdf.

– utworzony w celu finansowania projektów w zakresie adaptacji, transferu technologii oraz rozwijania zdolności, energii, transportu, przemysłu, rolnictwa, leśnictwa i gospodarki odpadami, a także dywersyfikacji gospodarczej. Drugim natomiast jest Fundusz Państw Najmniej Rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries Fund*, LDCF), wspierający państwa najmniej rozwinięte w przygotowaniu i wdrożeniu krajowych programów działań adaptacyjnych. Do instrumentów finansowania klimatycznego w ramach UNFCCC należy także Fundusz Adaptacyjny, ustanowiony również w 2001 roku, funkcjonujący w ramach Protokołu z Kioto[186]. Jego celem jest finansowanie konkretnych projektów i programów adaptacyjnych w krajach rozwijających się, które są szczególnie narażone na negatywne skutki zmian klimatu. Fundusz ten jest finansowany z wpływów pochodzących z 2% podatku od wydawanych jednostek CER z projektów CDM oraz z innych źródeł finansowania. Od 2010 r. Fundusz Adaptacyjny przeznaczył 850 mln USD na działania w zakresie adaptacji do zmiany klimatu i zwiększania odporności, w tym na wsparcie 123 konkretnych projektów adaptacyjnych[187].

W konsekwencji dalszych prac w ramach Konwencji w 2010 roku (Porozumienie z Cancun podczas COP16) utworzono drugi podmiot operacyjny mechanizmu finansowego Konwencji, czyli Zielony Fundusz Klimatyczny (ang. *Green Climate Fund*, GCF)[188]. Podlega on bezpośrednio Konferencji Stron (COP), co było szczególnie oczekiwane przez kraje rozwijające się. W ramach jego działań dąży się do równego podziału funduszy na działania mitygacyjne i adaptacyjne przy jednoczesnym nakierunkowaniu na indywidualne uwarunkowania poszczególnych państw. Fundusz ten jest finansowany z wkładów państw rozwiniętych (Załącznika I Konwencji) oraz z innych źródeł publicznych i niepublicznych. W celu wspierania COP w wykonywaniu zadań dotyczących mechanizmu finansowego UNFCCC powołano (również w Cancun w 2010 roku) Komitet Stały ds. Finansów (ang. *Standing Comittee on Finance*, SCF)[189]. Jego funkcjonowanie ma na celu poprawę spójności i koordynacji realizacji finansowania klimatycznego, racjonalizacji funkcjonowania mechanizmu finansowego oraz mobilizacji zasobów finansowych. Dodatkowo SCF mierzy, raportuje i weryfikuje wsparcie finansowe, jakie jest udzielane państwom rozwijającym się.

Na Konferencji klimatycznej COP21 w Paryżu w 2015 r. Strony uzgodniły, że podmioty obsługujące mechanizmy finansowe (GCF, GEF, SCCF i LDCF) będą służyć Porozumieniu paryskiemu[190] poprzez kolejne decyzje[191]. Strony postanowiły, że Fundusz Adaptacyjny również będzie służył Porozumieniu paryskiemu w ramach CMA w odniesieniu do wszystkich kwestii podnoszonych w Porozumieniu. Dotyczy to m.in. przekierowania na fundusz części środków (np. w ramach mechanizmu ustanowionego w art. 6.4 Porozumienia paryskiego (więcej w rozdziale 10.2), które będą przekazywane przez kraje rozwinięte na pomoc tym rozwijającym się i które są szczególnie narażone na niekorzystne skutki zmian klimatycznych.

---

186 Decyzja 10/CP.7 *Funding under the Kyoto Protocol*, UNFCCC, 10 listopada 2001 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf#page=52.

187 Oficjalna strona internetowa Funduszu Adaptacyjnego, link: https://www.adaptation-fund.org/about/governance/.

188 Decyzja 1/CP.16 *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, UNFCCC, 29 listopada 2010 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf?download.

189 J.w.

190 Decyzja 1/CP.21, *Adoption of the Paris Agreement*, UNFCCC, 12 grudnia 2015 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf.

191 M.in. poprzez decyzję 13/CMA.1 *Matters relating to the implementation of the Paris Agreement*, UNFCCC, 2 grudnia 2018 r. (link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_03a01E.pdf?download) oraz decyzję 1/CMP.14 *Matters relating to the Adaptation Fund*, UNFCCC, 2 grudnia 2018 r. (link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/08a1e.pdf?download).

Wyżej wymienione kwestie są stricte kwestiami organizacyjnymi – w ramach prac UNFCCC poświęconych finansom. Dyskusja na temat pieniędzy towarzyszyła Konwencji klimatycznej już od pierwszych chwil jej tworzenia i niezmiennie jest jedną z fundamentalnych i nierzadko bardzo trudnych kwestii dyskutowanych w ramach negocjacji UNFCCC. Finansowanie działań klimatycznych jest często dyskutowane w kontekście szeroko rozumianej, światowej sprawiedliwości, a bogatsze kraje są postrzegane jako odpowiedzialne za pomoc finansową biedniejszym krajom w walce ze zmianami klimatycznymi i przystosowaniem się do nich. I faktycznie, jednym z dominujących tematów w zakresie finansowania klimatycznego jest w ostatnich latach przekazywanie wsparcia finansowanego przez bogate państwa tym biedniejszym na działania mające na celu realizację celów Konwencji, czyli przede wszystkim działania mitygacyjne i adaptacyjne. Przez wiele lat rozmowy te prowadzone były w ramach tzw. procesu finansowania długoterminowego (ang. *Long-Term Finance*). Prace te dotyczyły zwiększania mobilizacji i zwiększania środków finansowych przekazywanych krajom rozwijającym się. Choć nazwa wskazuje na działania wybiegające na wiele lat wprzód, to jednak głównym elementem tej dyskusji było finansowanie, jakie miało być do roku 2020. Na mocy ustaleń z Kopenhagi w 2009 r. i Porozumienia tam przyjętego[192] kraje rozwinięte zobowiązały się do wspólnego wysiłku przekazywania 100 mld USD rocznie do 2020 r. na finansowanie klimatyczne w krajach rozwijających się, w kontekście znaczących działań mitygacyjnych oraz przejrzystości wykorzystania środków. Przyjmując Porozumienie paryskie, cel ten został powtórzony i wezwano również do utworzenia jasnej ścieżki dojścia do jego realizacji do roku 2020. Niemniej ostatecznie cel ten nie został zrealizowany. Procesowi przekazywania środków w ramach finansowania długoterminowego, oprócz tego, że były one za niskie względem zadeklarowanych wartości, towarzyszył brak jasności, co do wielkości przepływów finansowych oraz co do działań w celu mobilizacji przyszłych środków. Kraje rozwijające się nie dopuściły w toku negocjacji do porzucenia tematu celu 100 mld USD rocznie i w efekcie prace dotyczące celu, który miał zostać zrealizowany do roku 2020, nadal są prowadzone. Jednak w 2021 roku (podczas COP26) zadecydowano[193], że po serii ministerialnych dialogów poświęconych finansowaniu klimatycznemu ostatecznie w 2027 roku dyskusja na temat długoterminowego finansowania klimatycznego zostanie zamknięta. Takie podejście wynika przede wszystkim z innych prac w zakresie finansowania zaplanowanych w ramach Porozumienia paryskiego. Już w 2015 roku, w momencie przyjmowania nowego porozumienia klimatycznego, wielu negocjatorów zakładało scenariusz braku realizacji celu finansowania klimatycznego do roku 2020. Choć porozumienie osiągnięte w Paryżu zakłada wyłącznie kontynuację zobowiązań finansowych wynikających z Konwencji (czyli państw rozwiniętych wymienionych w tzw. Załączniku II do Konwencji), to ustalono również podstawowe wytyczne dla kontynuowania prac nad zwiększaniem finansów klimatycznych w ramach Konwencji[194]. Po pierwsze uzgodniono, że do roku 2025 – w ramach prac Konferencji Stron Porozumienia (CMA) – ustalony zostanie nowy wspólny cel finansowy (ang. *New Collective Quantified Goal*, NCQG). Po drugie potwierdzono próg 100 mld USD rocznie jako punkt wyjścia dla dalszych celów finansowych, począwszy od 2020 r. Po latach niespełniania zobowiązań w zakresie finansowania klimatycznego dyskusja nt. nowego celu finansowego ma kluczowe znaczenie dla przyszłości negocjacji w ramach UNFCCC i realizacji celów Porozumienia paryskiego. Choć suma 100 mld USD rocznie wydaje się kwotą olbrzymią, to w kontekście potrzeb finansowych, jakie niosą za sobą zmiany

[192] Porozumienie kopenhaskie (ang. *Copenhagen Accord*), decyzja 2/CP.15 *Copenhagen Accord*, UNFCCC, 18 grudnia 2009 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf.

[193] Decyzja 4/CP.26 *Long-term climate finance*, UNFCCC, 31 października 2021 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_12_add1E.pdf?download.

[194] Zgodnie z art. 9.3 Porozumienia paryskiego.

klimatu (szczególnie w krajach rozwijających się), ocenia się, że kwota ta jest niewielką częścią faktycznych potrzeb. Szacuje się, że realizacja celów określonych Porozumieniem klimatycznym, wymaga zapewnienia krajom rozwijającym się wsparcia rzędu prawie 6 trylionów USD do roku 2030[195]. Na tę chwilę mobilizacja takich środków wydaje się poza zasięgiem Stron Konwencji. Warto przytoczyć jedne z ostatnich analiz, które wskazują, że przepływ wsparcia finansowania klimatycznego z krajów rozwiniętych do rozwijających się w roku 2020 osiągnął poziom od 21[196] do 83,3 mld USD[197] i jest on znacznie poniżej wskazywanych potrzeb.

Obecne prace UNFCCC, które dotyczą finansowania klimatycznego, prowadzone są również w tematach negocjacyjnych niezwiązanych bezpośrednio z finansami, jak chociażby adaptacja, szkody i straty, sprawiedliwa transformacja czy rozwiązania rynkowe, gdzie niezmiennie od lat pojawiają się liczne postulaty i żądania finansowe Stron. W kontekście strat i szkód kwestie finansów podnoszone są w ramach powołanego w 2022 roku na COP27 Funduszu szkód i strat[198], z którego pomoc będzie udzielana państwom rozwijającym się, a w szczególności tym najbardziej narażonym na negatywne efekty zmian klimatu i ma wspierać kraje znajdujące się w trudnej sytuacji na skutek zniszczeń i strat, jakie spowodowały zmiany klimatu. Podczas szczytu klimatycznego w Dubaju (COP28 w grudniu 2023 r.) przyjęto decyzję o uruchomieniu tego funduszu[199].

Więcej nt. strat i szkód powodowanych zmianami klimatu oraz dedykowanego im funduszu w **rozdziale 12**.

Nowym obszarem negocjacyjnym, mocno powiązanym z finansami, jest również dyskusja na temat sprawiedliwej transformacji, w ramach której pojawiają się sugestie dotyczące konieczności utworzenia kolejnego funduszu w ramach UNFCCC (Funduszu Sprawiedliwej Transformacji). W dyskusjach tych pojawiają się m.in. wątki możliwych kompensacji dla państw rozwijających się za utracone w wyniku transformacji potencjalne zyski ekonomiczne.

Więcej nt. sprawiedliwej transformacji w **rozdziale 16**.

Ostatnie szacunki wielkości potrzeb finansowych państw rozwijających się, w tym potrzeb na realizację działań związanych z adaptacją, mówią o konieczności zapewnienia kwoty ok. 215–287 mld EUR rocznie[200]. Ponadto koszt inwestycji w czystą energię na świecie powinien wynieść 4,3 tryliona USD rocznie do 2030 roku, a następnie wzrosnąć do 5 trylionów USD rocznie do roku 2050, co pozwoliłoby Stronom na osiągnięcie zeroemisyjności do 2050 roku.

195 *UNFCCC Standing Committee on Finance: First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*, UNFCCC, 2021.
196 *Climate Finance Short-changed: The real value of the $100 billion commitment in 2019–2020*, Oxfam, 2022 r.
197 *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016–2020*, OECD, 2022 r.
198 Decyzja 1/CP.27 *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, UNFCCC, 20 listopada 2022 r., (link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_E.pdf?download) oraz Decyzja 2/CP.*27 Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage*, UNFCCC, 20 listopada 2022 r., (link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_E.pdf?download).
199 Projekt decyzji -/CP.28 *Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (FCCC/CP/2023/L.8)*, UNFCCC, 12 grudnia 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_L08E_1.pdf?download.
200 Para. 68. projektu decyzji -/CMA.5 *Outcome of the first global stocktake* (FCCC/PA/CMA/2023/L.17), UNFCCC, 12 grudnia 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17E.pdf?download.

Państwa rozwinięte doczekały się również w decyzjach COP28 wyrażenia głębokiego żalu z powodu niedotrzymania przez nie celu osiągnięcia do 2020 roku mobilizacji finansowania działań w państwach rozwijających się na poziomie 100 mld USD rocznie[201]. Kwestie finansowania klimatycznego to obecnie zarówno najważniejszy, jak i najtrudniejszy temat dyskutowany w ramach prac Konwencji klimatycznej.

Obecne prace UNFCCC zdominowane są dyskusjami nt. kwestii finansowych i w szczególności skupią się na wypracowaniu nowego celu w zakresie finansowania klimatycznego (NCQG). Nie bez echa wybrzmiewają również oczekiwania niektórych Stron dotyczące konieczności zwiększenia uwagi i wzmożenia prac w ramach UNFCCC nad kwestiami takimi jak potrzeba reformy istniejącego systemu finansowego działającego w ramach Konwencji czy rozwiązanie problemu zadłużenia państw rozwijających się.

[201] Para. 80. projektu decyzji -/CMA.5 *Outcome of the first global Stocktake* (FCCC/PA/CMA/2023/L.17), UNFCCC, 12 grudnia 2023 r.

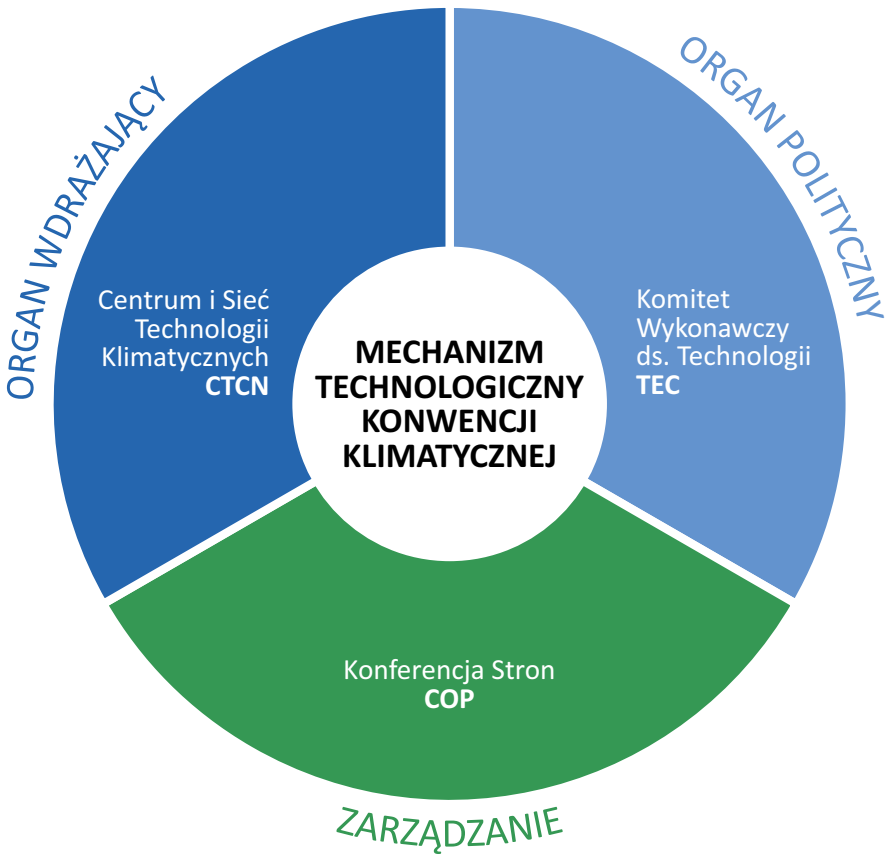
14 Transfer technologii

Opracowywanie i transfer technologii wspierających działania w zakresie zmian klimatycznych było istotnym elementem dyskusji od początku tworzenia Konwencji klimatycznej. Kiedy w 1992 r. kraje ustanawiały Konwencję zawarły szczegółowe postanowienia dotyczące technologii i ich transferu, co uznano za jeden z elementów niezbędnych do realizacji celów Konwencji. Technologie klimatyczne, które przeciwdziałają zmianom klimatu i pomagają redukować emisję gazów cieplarnianych, obejmują m.in. odnawialne źródła energii takie jak energia wiatrowa, słoneczna i wodna. Również adaptacja do zmian klimatu wymaga stosowania technologii, które pozwalają dostosować się do niekorzystnych skutków zmian klimatycznych, m.in. poprzez tworzenie upraw odpornych na susze czy systemy wczesnego ostrzegania. W kontekście technologii klimatycznych rozważa się również tworzenie i wdrażanie różnego rodzaju praktyk, które wspierają realizację polityki klimatycznej (np. energooszczędność). W Konwencji ustalono[202], że jej Strony będą promować takie technologie i współpracować w zakresie ich rozwoju i transferu:

> „Wszystkie Strony, (…) będą (…) popierać i współpracować w rozwoju, stosowaniu i rozpowszechnianiu, uwzględniając transfer technologii, doświadczeń i procesów pozwalających kontrolować, redukować lub zapobiegać antropogenicznym emisjom gazów cieplarnianych (…)"
>
> Art. 4.1.c Konwencji klimatycznej

W ramach Konwencji jedynie państwa Załącznika II zobowiązano do finansowania transferu technologii do państw rozwijających się. Natomiast wszystkie Strony UNFCCC uznane za państwa rozwinięte (Załącznik I Konwencji) zostały zobowiązane do podjęcia wszelkich praktycznych kroków w celu promowania, ułatwiania i finansowania transferu technologii klimatycznych lub dostępu do nich innym Stronom, w szczególności krajom rozwijającym się[203]. To, jak skutecznie kraje te będą wywiązywały się ze swoich zobowiązań w zakresie technologii, przełoży się bezpośrednio na skuteczną realizację zobowiązań państw rozwijających się. W pierwszych latach prac UNFCCC dotyczących technologii kraje skupiały się na wypracowaniu wspólnego zrozumienia kwestii technologii klimatycznych na poziomie globalnym. Analizowano, jakie informacje rozwoju i transferu technologii są dostępne, jakie są potrzeby technologiczne krajów rozwijających się i w jaki sposób społeczność międzynarodowa zapewnia wsparcie w tym zakresie. Następnie konsultowano dalsze możliwości rozwoju i transferu technologii klimatycznych. W roku 2001 utworzono ramy transferu technologii i powołano grupę ekspertów ds. transferu technologii (EGTT), aby dalej analizować kwestie związane z rozwojem technologii i transferem technologii. W kolejnych latach skupiono się na zgłębianiu potrzeb technologicznych krajów rozwijających się. Jednocześnie Strony Konwencji pracowały nad możliwościami zwiększenia poziomu inwestycji w transfer technologii, co w efekcie doprowadziło do powstania w 2008 na COP14 w Poznaniu Poznańskiego programu strategicznego dotyczącego transferu technologii (ang. *Poznan strategic program on technology transfer*)[204]. Poprzez ten program (w ramach działań GEF, czyli Światowego Funduszu Środowiskowego) zapewniane są fundusze na rozwój technologii klimatycznych i działania związane z ich transferem. W 2010 roku w ramach UNFCCC ustanowiono Mechanizm Technologiczny (**rys. 38**) w celu przyspieszenia i usprawnienia tego procesu[205]. Mechanizm ten składa się z dwóch

[202] Zgodnie z art. 4.1 Konwencji klimatycznej.
[203] Zgodnie z art. 4.5 Konwencji klimatycznej.
[204] Decyzja 2/CP.14 *Development and transfer of technologies*, UNFCCC, 12 grudnia 2008 r., link: http://www.ciesin.columbia.edu/repository/entri/docs/cop/FCCC_COP14_dec002.pdf.
[205] Decyzja 1/CP.16 *Cancun Agreements*, UNFCCC, 10–11 grudnia 2010 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf?download.



Rysunek 38. Schemat Mechanizmu Technologicznego funkcjonującego w ramach Konwencji klimatycznej (opracowanie własne KOBiZE)

uzupełniających się i współpracujących ze sobą organów – Komitetu Wykonawczego ds. Technologii (TEC) oraz Centrum i Sieci Technologii Klimatycznych (CTCN).

TEC jest organem politycznym Mechanizmu Technologicznego, którego zadaniem jest analiza problemów i przedstawianie rekomendacji politycznych, które mają wspierać wysiłki krajów na rzecz usprawnienia rozwoju i transferu technologii klimatycznych. Natomiast CTCN jest organem wdrażającym Mechanizm Technologiczny i udziela ono pomocy technicznej państwom, ułatwia dostęp do informacji i wiedzy na temat technologii klimatycznych oraz wspiera współpracę Stron w tym zakresie za pośrednictwem sieci ekspertów regionalnych i sektorowych. Z biegiem lat i rozwoju prac w ramach Konwencji coraz większą uwagę zaczęto poświęcać rozwojowi i transferowi technologii w odniesieniu do adaptacji oraz zrozumienia potrzeb technologii klimatycznych. W celu określenia swoich priorytetów w zakresie technologii klimatycznych kraje rozwijające się przeprowadzają oceny potrzeb technologicznych (ang. *Technology Needs Assessments*, TNA)[206]. Oceny te mają na celu wspieranie zrównoważonego rozwój kraju, budują potencjał danego państwa i ułatwiają wdrażanie priorytetowych technologii klimatycznych. Od 2001 r. ponad 85 krajów rozwijających się nawiązało współpracę transnarodową w celu określenia swoich potrzeb technologicznych w zakresie łagodzenia skutków i adaptacji[207]. Od 2010 r. w ramach TNA kraje rozwijające się opracowują także konkretne plany działań dotyczące technologii (ang. *Technology Action Plans*, TAP), które służą realizacji ich priorytetowych potrzeb technologicznych (TNA) i są efektem wypracowanym w ramach ocen tych potrzeb. Kraje w coraz większym

[206] Decyzja 4/CP.7 *Development and transfer of technologies*, UNFCCC, 10 listopada 2001 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/13a01p22.pdf.
[207] *United Nations climate technology website TT*:CLEAR, UNFCCC, dostęp dn. 1 marca 2024 r., link: https://unfccc.int/ttclear.

stopniu korzystają ze swoich TNA i TAP w celu opracowania i wdrożenia ustalonych na szczeblu krajowym wkładów do Porozumienia paryskiego (NDCs) oraz długoterminowych strategii rozwoju w ramach Porozumienia paryskiego.

Więcej nt. długoterminowych strategii rozwoju oraz NDCs odpowiednio w **rozdziałach 6 i 7**.

W Porozumieniu paryskim jest również mowa o konieczności pełnej realizacji rozwoju i transferu technologii w celu zarówno poprawy odporności na zmiany klimatyczne, jak i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych:

> „Strony podzielają długoterminową wizję dotyczącą znaczenia pełnej realizacji rozwoju i transferu technologii dla poprawy odporności na zmiany klimatu i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych."
>
> Art. 10.1 Porozumienia paryskiego

Ponadto w ramach Porozumienia ustanowione zostały ramy technologiczne zapewniające nadrzędne wytyczne dla Mechanizmu Technologicznego[208]. W Paryżu wzmocniono również sam Mechanizm Technologiczny, przyznając mu mandat do dalszych prac w zakresie badań, rozwoju i demonstracji technologii[209]. W wyniku prac nad implementacją Porozumienia paryskiego, w Katowicach podczas COP24 w 2018 roku, Strony przyjęły ramy technologiczne w ramach nowego porozumienia klimatycznego[210], których zadaniem jest poprawa efektywności i wydajności prac Mechanizmu Technologicznego. Decyzja z Katowic podkreśliła również pilną potrzebę przyspieszenia oraz wzmacniania innowacji technologicznych oraz zwiększanie skali i rozpowszechniania nowych technologii klimatycznych. Również w kolejnych pracach UNFCCC wzywano Strony Porozumienia do przyspieszenia rozwoju, wdrażania i rozpowszechniania technologii w celu transformacji gospodarek na niskoemisyjne ścieżki[211]. W pracach Stron rozpoznano także znaczenie wspólnych działań w zakresie rozwoju i transferu technologii, w tym przyspieszanie i umożliwianie innowacji oraz znaczenie zapewnienia przewidywalnego, trwałego i odpowiedniego finansowania Mechanizmu Technologicznego. Dodatkowo, podczas COP26, zaproszono TEC i CTCN do zacieśnienia współpracy w celu zapewnienia spójności działań i skutecznej realizacji zadań Mechanizmu Technologicznego, m.in. poprzez przygotowanie wspólnego programu prac (ang. *Joint Work Programme of the UNFCCC Technology Mechanism*)[212]. Pierwszy taki wspólny program prac Mechanizmu Technologicznego[213] łączy długoterminowe strategie TEC i CTCN oraz określa obszary realizowane w ramach całego Mechanizmu na lata 2023–2027. Składa się on[214] ze wspólnych działań i wspólnych obszarów prac TEC i CTCN, dotyczących krajowych systemów

[208] Zgodnie z art. 10.4 Porozumienia paryskiego.
[209] Zgodnie z art. 10.5 Porozumienia paryskiego.
[210] Decyzja 15/CMA.1 *Technology framework under Article 10, paragraph 4, of the Paris Agreement*, UNFCCC, 15 grudnia 2018 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf#page=4.
[211] Decyzja 1/CMA.3, *Glasgow Climate Act*, UNFCCC, 13 listopada 2020 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf.
[212] Decyzja 9/CP.26 *Enhancing climate technology development and transfer through the Technology Mechanism*, UNFCCC, 31 października 2021 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_12_add1E.pdf?download.
[213] Decyzja 18/CP.27 *Enhancing climate technology development and transfer through the Technology Mechanism*, UNFCCC, 17 listopada 2022 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a02_adv.pdf#page=30.
[214] *Joint Work Programme of the UNFCCC Technology Mechanism for 2023–2027. Accelerating Climate Action through Technology Development and Transfer*, UNFCCC, 2022 r., link: https://unfccc.int/ttclear/misc_/StaticFiles/gnwoerk_static/TEC_Documents_doc/6e7cae499c2b418e93d2d2a1bcca1a20/e9a1b6ffadbe47bcb3f2634881df13f5.pdf.

innowacji, systemów woda-energia-żywność, systemów energetycznych, budynków i odpornej infrastruktury, biznesu i przemysłu oraz oceny potrzeb technologicznych (ang. *Technology Needs Assessments*, TNA). W 2021 r. Mechanizm Technologiczny UNFCCC, składający się z TEC oraz Centrum i Sieci Technologii Klimatycznych (CTCN), wydał swoją pierwszą publikację mającą na celu stymulowanie wykorzystania technologii klimatycznych we wspieraniu wdrażania NDC. Publikacja ta została zaktualizowana w 2023 r. W publikacji zwarto najnowsze ustalenia dotyczące potrzeb technologicznych, wyzwań, powiązań między polityką a wdrażaniem oraz z krajowymi planami adaptacji. Można również w niej zapoznać się z 12 historiami sukcesu, które pokazują wykorzystanie szerokiego spektrum technologii klimatycznych wspierających wdrażanie NDC w różnych regionach geograficznych i kontekstach krajowych[215]. W 2023 r., w ramach Mechanizmu Technologicznego, uruchomiono inicjatywę dotyczącą działań sztucznej inteligencji na rzecz klimatu (#AI4ClimateAction)[216], aby zbadać rolę sztucznej inteligencji jako potężnego narzędzia technologicznego umożliwiającego udoskonalanie i zwiększanie skali transformacyjnych rozwiązań klimatycznych na potrzeby działań łagodzących i przystosowawczych w krajach rozwijających się, ze szczególnym uwzględnieniem państw najsłabiej rozwiniętych (ang. *Least Developed Countries*, LDC) i małych, rozwijających się państw wyspiarskich (ang. *Small Island Developing States*, SIDS).

[215] *Technology and Nationally Determined Contributions (NDCs): Stimulating the Uptake of Technologies in Support of NDC Implementation*, UNFCCC, 2023 r., link: https://unfccc.int/ttclear/tec/techandndc.html.

[216] *Technology Mechanism Initiative on Artificial Intelligence for Climate Action* (#AI4ClimateAction Initiative), link: https://unfccc.int/ttclear/artificial_intelligence.

15 Budowanie potencjału

Budowanie potencjału (ang. *Capacity Building*) to proces, który umożliwia jednostkom, organizacjom i społeczeństwom przygotowanie się do działań zapobiegających zmianom klimatu i pozwalających na przystosowanie się do nich. Ma to zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów Konwencji klimatycznej i Porozumienia paryskiego, a w przeszłości także Protokołu z Kioto. Budowanie potencjału (inaczej: budowanie zdolności) wiąże się z wieloma kwestiami zawartymi w Konwencji, takimi jak m.in.: przystosowanie się do zmian klimatu, zapewnienie zasobów finansowych i technicznych, transfer technologii, zapewnienie dostępu do badań, edukacji i szkoleń oraz poprawa jakości przedkładanych do UNFCCC krajowych raportów dwuletnich, inwentaryzacji emisji i innych raportów (ang. *Biennial Reports*, *Biennial Update Reports*, *National Communications*, *GHG Inventories*). W 2001 roku COP7 ustanowił ramy dla budowania potencjału dla krajów rozwijających się i, równolegle, ramy dla budowania potencjału w państwach – gospodarek w trakcie przemian (ang. *Economies in Transition*, EiTs)[217]. Jednocześnie ustalono, że co pięć lat odbędzie się przegląd wdrażania ram dla budowania potencjału w krajach rozwijających się i, osobno, przegląd ram dla budowania potencjału w gospodarkach w trakcie przemian. Przeglądy te są procesem, który ocenia postępy i skuteczność działań w zakresie budowania zdolności oraz wsparcia udzielanego przez UNFCCC i Strony Konwencji oraz inne instytucje i organizacje międzynarodowe, aby pomóc krajom rozwijającym się w przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Przeglądy ram dla budowania potencjału opierają się na raportach przygotowywanych przez Sekretariat UNFCCC. Ostatni przegląd ram dla budowania potencjału w krajach rozwijających się został zakończony w 2021 roku, a kolejny odbędzie się w 2026 roku.

Budowanie zdolności to jedna z trzech podstawowych form wsparcia działań w ramach UNFCCC, jakie otrzymują kraje rozwijające się niewymienione w Załączniku I do Konwencji klimatycznej. Te formy wsparcia, określane w negocjacjach jako środki wsparcia (ang. *Means of Implementation*, MOI), to finanse, transfer technologii i budowanie potencjału. Państwa wymienione w Załączniku II do UNFCCC są zobowiązane do udzielania wsparcia w zakresie budowania potencjału krajom rozwijającym się, natomiast państwa należące do gospodarek w trakcie przemian (EiTs) otrzymują wsparcie w tym zakresie na zasadzie dobrowolności. Pozostałe kraje mogą również dobrowolnie wspierać inne państwa w budowaniu ich zdolności. Budowanie zdolności podlega zasadom raportowania w ramach Konwencji (w zakresie dotychczas funkcjonujących raportów dwuletnich (ang. *Biennial Reports*, BR) państw rozwiniętych i będzie dalej raportowane, ale już przez wszystkie państwa – w sposób transparentny w ramach Porozumienia paryskiego (więcej: rozdział 9). Raportowanie wsparcia udzielonego innym państwom będzie obowiązywało kraje rozwinięte, a sprawozdanie na temat otrzymanego wsparcia, w tym w zakresie budowania potencjału, będzie obowiązywało kraje otrzymujące takie wsparcie.

Budowanie potencjału ma kluczowe znaczenie dla krajów rozwijających się, zwłaszcza krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC) i małych państw wyspiarskich (SIDS), aby mogły one skutecznie wdrażać swoje NDC i spełniały wymogi zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego. Wiele krajów rozwijających się nadal ma spore kłopoty z ograniczoną zdolnością instytucjonalną i systemową. Te luki w potencjale hamują ich zdolność do redukcji emisji GC (działań mitygacyjnych) i dostosowywania się do skutków zmian klimatu. Do najważniejszych ograniczeń zalicza się brak środków technicznych, brak fachowej wiedzy i niewystarczające zasoby finansowe, aby

[217] Decyzja 2/CP.7 *Capacity Building in developing countries (non-Annex I Parties)* oraz Decyzja 3/CP.7 *Capacity Building in countries with countries in transition*, UNFCCC, 10 listopada 2001 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop7/13a01.pdf?download.

inwestować w budowanie potencjału. Porozumienie paryskie ustanawia budowanie potencjału jako istotny element wsparcia rozwoju państw:

> „Budowanie potencjału w ramach […] Porozumienia powinno zwiększyć potencjał i zdolność Stron będących państwami rozwijającymi się, w szczególności państw mających najmniejszy potencjał, takich jak najsłabiej rozwinięte państwa i tych, które są szczególnie narażone na negatywne skutki zmian klimatu, takich jak małe wyspiarskie państwa rozwijające się, do podjęcia skutecznych działań dotyczących zmian klimatu, w tym między innymi do wdrażania działań w zakresie adaptacji i łagodzenia zmian klimatu, a także powinno ułatwiać rozwój, upowszechnianie i zastosowanie technologii, dostęp do środków finansowych przeznaczonych na kwestie związane ze zmianami klimatu, odpowiednie aspekty edukacji, szkoleń i świadomości społecznej oraz przejrzyste ogłaszanie dokładnych informacji we właściwym czasie."
>
> Art. 11.1 Porozumienia paryskiego

Budowanie zdolności uznano za priorytet w wielu krajowych wkładach do porozumienia (NDCs) i obok finansów oraz transferu technologii, jako jeden z kluczowych środków w ramach przygotowań i następnie wdrażania Porozumienia paryskiego. Wraz z przygotowaniami do przyjęcia Porozumienia paryskiego rola budowania potencjału wzrosła, w związku z czym Strony zdecydowały o ustanowieniu w Porozumieniu paryskim nowego organu Konwencji – Paryskiego Komitetu ds. Budowania Potencjału (ang. *Paris Committee on Capacity-Building*, PCCB)[218]. Głównym zadaniem PCCB, w skład którego wchodzi 12 członków reprezentujących wszystkie grupy regionalne Konwencji oraz kraje najmniej rozwinięte (ang. *Least Developed Countries*, LDCs), jest usuwanie luk i zaspokajanie potrzeb, obecnych i przyszłych, w budowaniu zdolności w krajach rozwijających się. Podczas każdego COP Strony omawiają i przyjmują coroczny raport z działalności PCCB, jaki przygotowuje Sekretariat UNFCCC na podstawie realizowanego przez PCCB dwuletniego programu pracy. Niezależnie od corocznej oceny bieżącej pracy PCCB na podstawie sprawozdania przygotowywanego przez Sekretariat, powołując PCCB, ustalono regularne przeglądy funkcjonowania tego organu[219]. Dotychczas odbył się jeden przegląd działania PCCB, który został przeprowadzony podczas COP25 w Madrycie. Podczas pierwszego przeglądu Strony uznały działalność PCCB za użyteczną i postanowiły przedłużyć i poszerzyć mandat PCCB na działania wspierające wdrażanie nie tylko Konwencji klimatycznej, ale i Porozumienia paryskiego[220]. W kolejnych latach Komitet kontynuował działalność i rozwinął współpracę zarówno z innymi organami Konwencji, służącymi realizacji porozumienia, jak i z interesariuszami procesu budowania potencjału, organizacjami pozarządowymi, agencjami ONZ (takimi jak UNDP), instytutami badawczymi, think-tankami czy uczelniami. Komitet pojawił się w mediach społecznościowych i podjął wysiłek zintegrowania społeczności międzynarodowej aktywnej w obszarze budowania potencjału poprzez utworzenie sieci PCCB. Od 2018 r. (COP24 w Katowicach) PCCB organizuje kilkudniową serię wydarzeń tematycznych podczas każdej Konferencji Stron Konwencji klimatycznej (COP), znaną jako PCCB Hub[221]. Jest to seria wydarzeń towarzyszących negocjacjom, podczas których dyskusje skupiają się na tematach przekrojowych, takich jak prawa człowieka, równouprawnienie kobiet i sprawy młodzieży. We współpracy z Komitetem Adaptacyjnym (więcej: rozdział 11) wydawany

[218] Zgodnie z para. 71. decyzji 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement*, UNFCCC, 12 grudnia 2015 r., link: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2.

[219] Decyzja 9/CP.25 *Review of the Paris Committee on Capacity-building*, UNFCCC, 12 grudnia 2019 r., https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a02_adv.pdf#page=5.

[220] Dotychczas odbył się jeden przegląd działania PCCB, który został przeprowadzony podczas COP25 w Madrycie w 2019 r.

[221] PCCB Hub, UNFCCC, dostęp dn. 1.03.2024 r., link: https://unfccc.int/capacity-building-hub.

jest wspólny biuletyn (publikowany online) oraz organizowane są wspólne konferencje, seminaria i warsztaty podczas sesji negocjacyjnych oraz w trakcie regionalnych tygodni klimatycznych. Komitet współpracuje też z pozostałymi interesariuszami aktywnie wspierającymi budowanie potencjału w różnych obszarach związanych z mitygacją i adaptacją do zmian klimatu w ramach powołanej w 2019 roku Sieci PCCB (ang. *PCCB Network*), która ma już blisko 400 członków[222]. PCCB organizuje również coroczne spotkanie sieci, na którym przedstawiane jest sprawozdanie z działań sieci oraz jej członków i omawiane są plany dalszej współpracy.

Kolejny przegląd działalności PCCB został zainicjowany podczas COP28 w Dubaju przyjęciem warunków (ang. *terms of reference*) przeglądu i formalnie rozpocznie się w Bonn w czerwcu 2024 roku podczas 60. sesji ciał pomocniczych (SB60). Przegląd będzie kontynuowany podczas COP29 w Baku (listopad 2024 r.), gdzie powinna zostać przyjęta decyzja na temat dalszej kontynuacji pracy PCCB oraz przyszłych kierunków jego działalności.

[222] Members | PCCB Network | UNFCCC (dostęp: 16.08.2023).

16 Sprawiedliwa transformacja

Koncepcja sprawiedliwej transformacji (ang. *Just Transition*) wyłoniła się z połączenia idei sprawiedliwości społecznej (ang. *Social Justice*) i inicjatyw na rzecz sprawiedliwości środowiskowej (ang. *Environmental Justice*). Temat sprawiedliwej transformacji staje się jednym z ważniejszych w negocjacjach prowadzonych w ramach Konwencji klimatycznej. Termin ten pojawił się w preambule do Porozumienia paryskiego jako odniesienie do konieczności zapewnienia pracownikom prawa do godziwej płacy i wartościowych miejsc pracy w zamian za te, które utracą na skutek dekarbonizacji.

> „Uwzględniając konieczność sprawiedliwej transformacji pracowników oraz tworzenia godnej pracy i wysokiej jakości miejsc pracy, zgodnie z priorytetami rozwoju określonymi na poziomie krajowym (…)"
>
> Preambuła Porozumienia paryskiego

Kwestią sprawiedliwej transformacji zajęła się Międzynarodowa Organizacja Pracy (ang. *International Labour Organisation*, *ILO*) w kontekście społecznych skutków dekarbonizacji a jej rzecznikiem stały się związki zawodowe. ILO jest nadal głównym motorem międzynarodowych działań na rzecz sprawiedliwej transformacji w obszarze popularyzacji tego problemu poprzez warsztaty, konferencje, raporty i opracowania. W 2016 roku organizacja ta przyjęła „Wytyczne dotyczące sprawiedliwej transformacji w kierunku zrównoważonych środowiskowo gospodarek i społeczeństw dla wszystkich"[223]. Wytyczne te, opracowane w celu promowania godnej pracy i zapewnienia ochrony socjalnej pracownikom tracącym zatrudnienie w skutek dekarbonizacji, obejmują również mechanizmy dialogu społecznego między rządami, pracownikami i organizacjami pracodawców w procesach kształtowania polityki społecznej i klimatycznej na wszystkich szczeblach. Koncepcja sprawiedliwej transformacji pojawiła się również w innych obszarach, wychodząc poza kwestie pracy. Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej IRENA wypromowała pojęcie sprawiedliwej transformacji sektora energetycznego, co oznacza zapewnienie sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści związanych z przejściem na odnawialne źródła energii [224]. Ma się to wiązać ze stworzeniem alternatyw dla korzystania z paliw kopalnych poprzez nowe możliwości gospodarcze, edukację i szkolenia oraz budowę systemów bezpieczeństwa socjalnego. Zgodnie z podobnym rozumieniem sprawiedliwej transformacji Komisja Europejska zaproponowała wdrożenie Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji (ang. *Just Transition Mechanism*)[225], który ma wspierać wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu i dekarbonizację gospodarek państw członkowskich do 2050 roku. Częścią Mechanizmu jest Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (ang. *Just Transition Fund*)[226], uzupełniony przez specjalny program wsparcia w ramach Programu InvestEU oraz instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego udostępniany przez Europejski Bank Inwestycyjny w celu uruchomienia dodatkowych inwestycji w regionach zagrożonych ubóstwem i bezrobociem w związku z obecną dominacją w tych regionach gałęzi przemysłu, które znikną na skutek dekarbonizacji, a wraz z nimi znikną bezpowrotnie miejsca pracy. W Polsce, w związku z planami zamknięcia kopalni na skutek odejścia od spalania węgla, takim zagrożonym obszarem jest Śląsk. Toteż

[223] *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, ILO, 2016 r., link: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf.

[224] *International Renewable Energy Agency*, link: https://www.irena.org/.

[225] *Just Transition Mechanism*, link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en.

[226] *Just Transition Fund*, link: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/just-transition-fund_en.

w 2018 roku podczas 24. Konferencji Stron Ramowej Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (COP24), której gospodarzem była Polska, solidarna i sprawiedliwa transformacja była jedną z głównych kwestii promowanych przez polską Prezydencję COP. Polska została wówczas i jest nadal promotorem tematu solidarnej i sprawiedliwej transformacji w polityce wewnętrznej UE i na forum globalnym opartej na *Śląsk*iej Deklaracji Solidarnej i Sprawiedliwej Transformacji (ang. *Solidarity and Just Transition Silesia Declaration)*[227]*.*

O ile temat sprawiedliwej transformacji jest wyrazem troski o aspekt społeczny polityki klimatycznej – obecnym w mainstreamie polityki klimatycznej i działaniach podejmowanych przez rządy na forum UNFCCC, ILO czy też innych organizacji międzyrządowych, pojawia się on także i jest wiązany z kwestią sprawiedliwości klimatycznej (ang. *Climate Justice*), idei bazującej na koncepcji obwiniania państw zachodnich i generalnie ludzi białej rasy o wywołanie katastrofalnych zmian klimatu, w skutek których cierpią mieszkańcy państw rozwijających się, i domagania się w zamian wdrożenia rozwiązań, które wyeliminują podstawowe przyczyny zmian klimatu, a równocześnie zajmą się szerokim zakresem niesprawiedliwości społecznych, rasowych i środowiskowych, jakich doświadczają biedniejsze narody globalnego Południa. Sprawiedliwość klimatyczna domaga się zadośćuczynienia i wyrównania szkód i strat powodowanych przez zmiany klimatu. W tej koncepcji sprawiedliwa transformacja jest jednym z filarów sprawiedliwości klimatycznej. Jednak sprawiedliwa transformacja, jako element sprawiedliwości klimatycznej, nie koncentruje się tylko na zmianach technologicznych i zatrudnieniu, choć kładzie nacisk na zatrudnienie w energetyce odnawialnej i innych zielonych sektorach. Sprawiedliwa transformacja ma większe znaczenie, niż tylko zapobieżenie negatywnym skutkom dekarbonizacji na rynku pracy. Transformacja ma dotyczyć wszystkich form działalności i doprowadzić do odejścia od gospodarek opartych na paliwach kopalnych na rzecz sprawiedliwych systemów gospodarczych funkcjonujących na bazie energii odnawialnej. Sprawiedliwa transformacja jako element sprawiedliwości klimatycznej promuje jednocześnie zrównoważone praktyki użytkowania gruntów zmierzające do ograniczenia emisji z rolnictwa – tu głównym gazem jest metan z hodowli bydła i owiec oraz produkcji ryżu – i popiera głębokie przemiany gospodarcze oraz społeczne i polityczne.

Zgodnie z wielowektorowym podejściem do rozumienia sprawiedliwości klimatycznej propagowanym przez, między innymi, amerykańskie uczelnie, kolejne filary sprawiedliwej transformacji to społeczna, rasowa i środowiskowa sprawiedliwość (ang. *Social*, *Racial*, *and Environmental Justice*), naturalne rozwiązania klimatyczne (ang. *Natural Climate Solutions*), odporność społeczności (na zmiany klimatu) i adaptacja (ang. *Community Resilience and Adaptation*), edukacja klimatyczna i zaangażowanie (społeczności) (ang. *Climate Education and Engagement*) i tubylcze działania na rzecz klimatu (ang. *Indigenous Climate Action*)[228].

Pojęcie sprawiedliwej transformacji pojawiło się w kilku wynikach prac grupy G-20 podczas Prezydencji indonezyjskiej w roku 2022. W deklaracji przywódców G-20 z Bali w ust. 5, 12 i 18 mowa jest o sprawiedliwej transformacji. W ust. 18 stwierdza się:

> „Jesteśmy zdecydowani podjąć działania wspierające uporządkowaną, sprawiedliwą i przystępną cenowo transformację, aby osiągnąć cele Agendy na rzecz

[227] *Solidarity and Just Transition Silesia Declaration*, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14545-2018-INIT/pl/pdf.
[228] University of California, Centre for Climate Justice, What is Climate Justice? – UC Center for Climate Justice (universityofcalifornia.edu) (dostęp 24.05.2023).

> zrównoważonego rozwoju 2030 zgodnie z UNFCCC i Porozumieniem paryskim, a także z Konwencją o różnorodności biologicznej".
>
> Ust. 18 Deklaracji G20, Bali 2022

W rozumieniu tego pojęcia przez Indonezję widać powiązanie sprawiedliwej transformacji nie tyle z prawami pracowniczymi czy sprawiedliwością klimatyczną w jej potocznym rozumieniu sprawiedliwości rasowej i społecznej, co z pojęciem skutków działań mitygacyjnych (ang. *Response Measures*, RM) (więcej: rozdział 6.1). *Response measures* to wpływ, jaki mają działania i polityki prowadzące do redukcji emisji, prowadzone przez państwa, na inne Strony Konwencji, Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego. W domyśle chodzi o negatywny wpływ działań mitygacyjnych, w czym pojęcie środków reagowania jest znaczeniowo podobne do pojęcia sprawiedliwej transformacji. Protokół z Kioto zobowiązuje sygnatariuszy do dążenia do zminimalizowania niekorzystnego wpływu gospodarczego, społecznego i środowiskowego na inne państwa, w szczególności na Strony będące państwami rozwijającymi się[229].

Porozumienie paryskie stanowi, że przy jego wdrażaniu Strony Porozumienia uwzględniają obawy tych Stron, których gospodarki są najbardziej dotknięte środkami reagowania (skutkami redukcji emisji), w szczególności Stron będących państwami rozwijającymi się. Stronami, o których mowa, są najbogatsze państwa świata w przeliczeniu na dochód per capita, takie jak Emiraty, Kuwejt i Arabia Saudyjska, ale temat jest ważny dla innych państw, które mają duże dochody z paliw kopalnych i są państwami niewymienionymi w Załączniku I do Konwencji klimatycznej[230]. O ile kwestie strat i szkód (ang. *Loss And Damage*) (więcej: rozdział 12) krążą wokół ekonomicznych strat powodowanych przez zmiany klimatu w państwach, które nie są znaczącymi emitentami gazów cieplarnianych, skutki działań mitygacyjnych dotyczą strat, jakie poniosą dotychczasowi emitenci, przede wszystkim w wymiarze materialnym. Nie chodzi w tym wypadku o rekompensatę finansową a raczej, w domyśle, o usprawiedliwienie zaniechania lub opóźnienia podejmowanych działań, między innymi z powołaniem się na kwestie konieczności wdrożenia sprawiedliwej transformacji.

Temat sprawiedliwej transformacji omawiany był w ramach podgrupy ds. środków reagowania podczas technicznej fazy globalnego przeglądu (ang. *Global Stocktake*, GST), rozpoczętego podczas COP26 w Glasgow i kontynuowanego przez COP27 w Sharm el-Sheikh, który zakończył się podczas COP28 w Dubaju. Podczas COP27 Chiny i Grupa G-77 zaproponowały przyjęcie programu pracy dotyczącego sprawiedliwej transformacji (ang. *Just Transition Work Programme*, JTWP) jako osobnego programu w ramach Forum ds. wpływu wdrażania środków reagowania. Propozycja ta została odrzucona przez Strony, ale pojawiła się w przygotowanej pod auspicjami egipskiej Prezydencji decyzji Konferencji Stron Porozumienia paryskiego[231]. W ramach sekcji „Wdrażanie – ścieżki sprawiedliwej transformacji" ww. decyzji, znanej jako Plan wdrażania z Sharm el-Sheikh (ang. *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*), ustanowiono „program prac dotyczący sprawiedliwej transformacji w celu omówienia ścieżek prowadzących do osiągnięcia celów Porozumienia paryskiego określonych w art. 2 ust. 1 w kontekście art. 2 ust. 2". Chociaż ten zapis dawał podstawy do uruchomienia osobnego programu prac na temat sprawiedliwej transformacji, nie było dyskusji na temat tego, jak będzie wyglądać JTWP.

---

[229] Zgodnie z art. 2.3 i art. 3.14 Protokołu z Kioto.
[230] Chodzi o kraje rozwijające się.
[231] Decyzja 1/CMA.4 *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, UNFCCC, 20 listopada 2022 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L21E.pdf?download.

Podczas COP28 w Dubaju (listopad 2023 r.) w ramach dedykowanych warsztatów[232] Strony i obserwatorzy przedstawili propozycje definicji sprawiedliwej transformacji. Wyrażano też oczekiwania, że program prac dotyczący ścieżek sprawiedliwej transformacji zostanie wdrożony w sposób, który będzie uzupełniał negocjacje innych kwestii w ramach Konwencji i Porozumienia paryskiego, w tym program prac dotyczący mitygacji. W Dubaju negocjatorzy skupili się na uzgodnieniu zakresu programu i przyjęciu w tej sprawie decyzji. W Dubaju zorganizowany został również okrągły stół wysokiego szczebla poświęcony tematowi sprawiedliwej transformacji[233]. W spotkaniu tym udział wzięli zarówno przedstawiciele Stron na szczeblu ministerialnym jak i naukowcy i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, którzy dyskutowali o przezwyciężaniu nierówności, poszerzeniu dyskusji na inne sektory, poza energetyką, włączeniu do dyskusji praw człowieka, wymianie doświadczeń, objęcia tym tematem zarówno mitygacji, jak adaptacji oraz strat i szkód, konieczności uwzględniania wspólnych, ale zróżnicowanych obowiązków i kompetencji, niepodejmowania działań jednostronnych i zapewnienia krajom rozwijającym się środków wsparcia. Podobne kwestie podnoszono w trakcie dyskusji Stron podczas COP28 nad tematem sprawiedliwej transformacji prowadzonych w ramach prac Organów pomocniczych Konwencji (SBI59/SBSTA59). Strony omawiały poglądy na temat harmonogramu, ustaleń i warunków instytucjonalnych, wzajemnych powiązań i wyników programu prac. Niemniej jednak w pierwszym tygodniu COP28 negocjatorzy nie doszli do porozumienia w sprawie zakresu programu i ostatecznie nie udało się przezwyciężyć wielu rozbieżności w stanowiskach państw rozwijających się i rozwiniętych. Część państw (Grupa G77) popierała szeroką definicję sprawiedliwej transformacji jako procesu obejmującego wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju i mającego zarówno wymiar międzynarodowy, jak i krajowy, poprzez zmniejszanie nierówności zarówno na poziomie poszczególnych państw jak i między nimi, co oznaczałoby szeroki zakres programu. Negocjatorzy G-77 wyrażali również przekonanie, że należy skupić się na kwestii sprawiedliwości i słuszności ścieżek transformacji oraz przyjąć, w duchu sprawiedliwej transformacji, że potrzeby rozwojowe powinny być ważniejsze niż działania na rzecz ochrony programu klimatu. Podnoszono też kwestię działań jednostronnych (ang. *Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) jako niezgodnych z zasadami sprawiedliwej transformacji. Szczególnie zagrożone państwa rozwijające się (AOSIS i LDCs) podkreślały konieczność pozostania przez Strony Porozumienia na ścieżce do 1,5°C, zgodnie z naukowymi zaleceniami, i konieczność zwrócenia uwagi na potrzeby państw najbardziej narażonych na zmiany klimatu. Kraje rozwijające się (zwłaszcza afrykańskie oraz LDCs) podnosiły też potrzebę włączenia do debaty na temat ścieżek sprawiedliwej transformacji kwestii adaptacji.

W decyzji przyjmującej program prac[234] znalazły się główne postulaty Stron, włącznie z odwołaniem do sprawiedliwych transformacji (w l. mnogiej), promocji zrównoważonego rozwoju, wykorzenienia ubóstwa, tworzenia dobrych (ang. *decent*) miejsc pracy, poszanowania praw człowieka, w tym prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, prawa do zdrowia, praw ludów tubylczych, społeczności lokalnych, migrantów, dzieci, osób z niepełnosprawnościami, osób w sytuacjach zagrożenia, prawa do rozwoju, równości płci, wzmocnienia pozycji kobiet i sprawiedliwości międzypokoleniowej. Do programu pracy włączono kwestie adaptacji,

[232] *Work Programme on Just Transition Pathways: Workshop Discusses Way Forward at COP28*, 27 listopada 2023 r., link: https://unfccc.int/news/work-programme-on-just-transition-pathways-workshop-discusses-way-forward-at-cop28.

[233] *First Annual High-level Ministerial round table on just transition*, UNFCCC, 3 grudnia 2023 r., link: https://unfccc.int/event/first-annual-high-level-ministerial-round-table-on-just-transition.

[234] Projekt decyzji -/CMA.5, *Work programme on just transition pathways referred to incthe relevant paragraphs of decision 1/CMA.4*, UNFCCC, 13 grudnia 2023 r., link: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L14E.pdf.

ścieżek osiągnięcia w sprawiedliwy sposób celów Porozumienia paryskiego, możliwości i wyzwań oraz barier dla zrównoważonego rozwoju, kontekstów takich jak energia, wymiar społeczno-ekonomiczny, siła robocza, sprawiedliwa transformacja siły roboczej, tworzenie godnych miejsc pracy, dialogu społecznego, ochrony społecznej i uznania praw pracowniczych. W decyzji znalazło się też odniesienie do międzynarodowej współpracy jako ułatwienia dla ścieżek sprawiedliwej transformacji.

Realizacja programu rozpocznie się tuż po zakończeniu COP 28 i będzie kontynuowana do czasu kolejnego globalnego przeglądu (ang. *Global Stocktake*, GST). Program będzie wdrażany przez organizację, co najmniej dwóch dialogów rocznie, jednego przed sesją ciał pomocniczych UNFCCC (sesja letnia w Bonn), poczynając od czerwca 2024 roku i drugiego przed rozpoczęciem każdego COP/CMA Stron. Tematy dyskutowane podczas dialogów będą określane przez przewodniczących ciał pomocniczych (SBI i SBSTA), którzy nadzorują organizację dialogów. Uczestnicy negocjacji zostali zaproszeni do zgłoszenia wniosków, propozycji, przykładów najlepszych praktyk dotyczących sprawiedliwej transformacji, które będą podstawą dalszych dyskusji podczas dialogów. Decyzja zachęca również ustanowione organy Konwencji, by brały pod uwagę w swoich działaniach wyniki programu pracy sprawiedliwej transformacji.

Krajowy Ośrodek Bilansowania
i Zarządzania Emisjami
Instytut Ochrony Środowiska
Państwowy Instytut Badawczy

IOŚ-PIB
Instytut Ochrony Środowiska
Państwowy Instytut Badawczy

ISBN 978-83-966110-5-5