

DANIEL CHOJNACKI\*

**POZYCJA POLSKI JAKO KRAJU BĘDĄCEGO  
W PROCESIE PRZECHODZENIA DO GOSPODARKI  
RYNKOWEJ W ROZUMIENIU KONWENCJI  
KLIMATYCZNEJ ORAZ PROTOKOŁU Z KIOTO**

**POSITION OF POLAND AS A COUNTRY  
UNDERGOING THE PROCESS OF TRANSITION  
TO A MARKET ECONOMY WITHIN THE MEANING  
THE CONVENTION ON CLIMATE CHANGE  
(UNFCCC) AND THE KYOTO PROTOCOL**

**STRESZCZENIE W JĘZYKU POLSKIM**

Celem analizy jest określenie statusu prawnego państw-stron Konwencji UNFCCC oraz Protokołu z Kioto *będącymi krajami w procesie*

---

\* Magister prawa, Zakład Zagadnień Prawnych i Ochrony Środowiska PAN, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.



*przechodzenia do gospodarki rynkowej, który to status jest specyficzny. Z jednej strony państwa te nie są traktowane jako państwa rozwijające się, z drugiej zaś nie są również państwami rozwiniętymi. Trafne jest zatem spotykane w literaturze przedmiotu określenie tych państw jako państw środka. Podstawowymi zobowiązaniami państw EITs są określone w Protokole z Kioto zobowiązania do ograniczenia (w odniesieniu do Rosji i Ukrainy) lub redukcji (w odniesieniu do pozostałych państw EITs) emisji CO<sub>2</sub>. Warto wskazać, iż takie traktowanie państw EITs wynika nie tyle z literalnego brzmienia postanowień Konwencji UNFCCC oraz Protokołu z Kioto, co z praktyki państw-stron. W obliczu rozmów dotyczących przyszłego modelu ograniczania lub redukcji emisji gazów cieplarnianych, pojawia się konieczność zadania fundamentalnego pytania o rolę Polski i niektórych innych państw EITs w modelu post-Kioto, w szczególności zaś pytania o gotowość tych państw do przyjęcia zobowiązań porównywalnych ze zobowiązaniami państw rozwiniętych z uwzględnieniem zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności oraz zróżnicowanych możliwości (ang. *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*).*

### **Słowa kluczowe w języku polskim**

Konwencja UNFCCC, Konwencja Klimatyczna, Protokół z Kioto, państwa EITs, zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności.

## **STRESZCZENIE W JĘZYKU ANGIELSKIM**

The purpose of the analysis is to determine the legal status of the countries-parties to the UNFCCC and to the Kyoto Protocol that are *undergoing the process of transition to a market economy* is unique. On the one hand these countries are not deemed to be *developing countries* and on the other hand they are not *developed countries*. Thus, they are sometimes accurately referred to in the literature as the *medium developed countries* either. The basic obligations of the EIT countries are the commitments under the Kyoto Protocol to limit (with respect to Russia and Ukraine) or reduce (with respect to the other EIT countries) the CO<sub>2</sub> emissions. Remarkably, such status of the EIT countries does not arise from the literal wording of the UNFCCC or of the Kyoto Protocol, but rather from the best practice of the countries-parties thereto. In view of talks on the future model of limiting or reducing greenhouse gas emissions, a fundamental question can be asked about the role



of Poland and of some other EIT countries in the post-Kyoto model, in particular a question whether these countries are ready to assume commitments comparable with those of the *developed countries*, taking into account the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities.

### **Słowa kluczowe w języku angielskim**

UNFCCC Convention, Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, EIT countries, the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities.

Przebieg i wynik rozmów prowadzonych w ramach 16. Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 roku (Konwencja UNFCCC lub Konwencja Klimatyczna) dotyczących m.in. zobowiązań redukcyjnych państw-stron Protokołu z Kioto do Konwencji UNFCCC, jakie od 2013 roku mają zastąpić obecnie obowiązujące zobowiązania wynikające z tego Protokołu, wyraźnie uwidaczniają istotne zróżnicowanie sytuacji faktycznej i prawnej poszczególnych państw-stron Konwencji Klimatycznej i Protokołu z Kioto. W tym kontekście warto przybliżyć sytuację prawnomiędzynarodową Polski jako państwa-strony Konwencji UNFCCC<sup>1</sup> oraz Protokołu z Kioto<sup>2</sup>, które znajduje się w grupie państw określanych jako

---

<sup>1</sup> Zgodnie z Oświadczeniem Rządowym z dnia 15 września 1995 roku w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 roku, Nr 53, poz. 239), Konwencja UNFCCC, weszła w życie w stosunku do Polski w dniu 26 października 1994 roku.

<sup>2</sup> Protokół z Kioto został, stosownie do art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, ratyfikowany za uprzednią zgodą wyrażoną w formie ustawy, tj. ustawy z dnia 26 lipca 2002 roku o ratyfikacji Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. z 2002 roku, Nr 144, poz. 1207). Zgodnie z Oświadczeniem Rządowym z dnia 9 czerwca 2005 roku w sprawie mocy obowiązującej Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Protokół wszedł w życie (w tym w stosunku do Polski) w dniu 16 lutego 2005 roku (Dz. U. z 2005 roku, Nr 203, poz. 1685).



kraje będące w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej<sup>3</sup> (ang. *countries with economies in transition* lub „EITs”<sup>4</sup>).

## 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

16. Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej odbyła się w dniach 29 listopada – 10(11) grudnia 2010 roku w Cancún, Meksyku. Zgodnie z terminologią angielską używaną w tekście Konwencji UNFCCC, Konferencja Stron określana jest w skrócie jako COP (*Conference of the Parties*). Powszechnie stosuje się również potoczne, lecz komunikatywne, określenie *Konferencja Klimatyczna*. Z prawnego punktu widzenia, od wejścia w życie w 2005 roku Protokołu z Kioto, Konferencja Stron Konwencji UNFCCC, służy jednocześnie jako Spotkanie Stron Protokołu. Spotkanie Stron Protokołu określane jest w skrócie z języka angielskiego jako CMP. Dlatego też często spotykane jest określanie Konferencji Klimatycznych, w tym 16. Konferencji, jako COP/CMP. Przyjmując powyższy sposób określenia Konwencji Klimatycznej, 16. Konferencja Klimatyczna (i jednocześnie 6. Spotkanie Stron Protokołu) to COP 16/CMP 6<sup>5</sup>.

Po fiasku 15. Konferencji Klimatycznej w Kopenhadze w grudniu 2009 roku i przyjęciu Porozumienia Kopenhaskiego (ang. *Copenhagen Accord*) (decyzja 2/CP.15) „w miejsce” oczekiwanego prawnie wiążącego porozumienia międzynarodowego mającego zastąpić od 2013 roku Protokół z Kioto, oczekiwania wobec 16. Konferencji Klimatycznej były umiarkowane. Wynik 16. Konferencji Klimatycznej nie przyniósł w tym zakresie prze-

---

<sup>3</sup> Protokół z Kioto w polskiej wersji językowej posługuje się pojęciem *kraje w procesie transformacji do gospodarki rynkowej* (ang. *countries undergoing the process of transition to a market economy*).

<sup>4</sup> *United Nations Framework Convention on Climate Change: Handbook*, Bonn 2006, s. 48.

<sup>5</sup> Por. także D. Chojnacki, *COP 16 w Cancún – analiza prawna*, Przemysł Zarządzanie Środowisko, marzec-kwiecień 2011, s. 70–71; zob. też informacje dostępne na stronie: <http://unfccc.int/2860.php>



łomu, tj. państwa-strony Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto nie osiągnęły porozumienia co do funkcjonowania prawnie wiążącego modelu ograniczającego emisje gazów cieplarnianych, jaki miałyby obowiązywać po 2012 roku. Przebieg Konferencji pokazał zasadnicze równice pomiędzy poszczególnymi państwami (grupami państw) w postrzeganiu odpowiedzialności za emisje historyczne, prawa do rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji odpowiedzialności za ograniczenie emisji w przyszłości. Różnice te doprowadziły do podjęcia, po raz pierwszy w historii Konferencji Klimatycznych, decyzji Konferencji przy sprzeciwie jednego z państw-stron Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto, tj. Boliwii. Boliwia uznała, że decyzje COP 16/CMP 6 zbyt mało wymagają od państw rozwiniętych i *de facto* stanowią przeszkodę do osiągnięcia globalnego porozumienia w sprawie klimatu. W odróżnieniu zatem od głosowania nad Porozumieniem Kopenhaskim w grudniu 2009 roku, które zostało przyjęte jedynie przez część państw-stron (114 z 194), ale żadne inne państwo nie głosowało przeciwko Porozumieniu; podczas 16. Konferencji Klimatycznej jedno z państw-stron Konwencji UNFCCC oraz Protokołu z Kioto, głosowało przeciwko decyzjom podejmowanym przez COP/CMP.

Wynik 16. Konferencji Klimatycznej ograniczający się do przyjęcia pakietu<sup>6</sup> decyzji dotyczących realizacji poszczególnych mechanizmów Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto oraz deklaracji opartej o dane naukowe zawarte w Czwartym Raport-

---

<sup>6</sup> Podczas COP 16 / CMP 6 przyjęto 12 decyzji Konferencji Stron Konwencji UNFCCC, 13 decyzji Spotkania Stron Protokołu z Kioto oraz zwyczajowo przyjmowaną podczas Konferencji Klimatycznych wspólną uchwałą wyrażającą podziękowania dla gospodarza Konferencji, w tym przypadku Rządu Meksyku, Stanu Quintana Roo oraz mieszkańców Cancún ([http://unfccc.int/meetings/cop\\_16/items/5571.php](http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php)). Pakiet decyzji COP 16/CMP 6 dotyczy m.in. utworzenia mechanizmu transferu technologii, mechanizmu REDD+ (ang. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), ustanowienia ram dla działań adaptacyjnych do zmian klimatu (*Cancún Adaption Framework*), utworzenia Zielonego Fundusz (*Green Climate Fund*), przyjęcia kolejnych wskazówek i wytycznych w sprawie realizacji mechanizmów wspólnych wdrożeń (JI) oraz mechanizmów czystego rozwoju (CDM), w tym określenia warunków, po spełnieniu których projekty w technologii CCS (*Carbon Capture and Storage*) będą mogły być realizowane jako mechanizmy CDM.



cie IPCC, iż długoterminowym celem państw-stron Konwencji UNFCCC jest powstrzymanie emisji gazów cieplarnianych na poziomie, który zapewni, iż globalny wzrost temperatury wyniesie nie więcej niż 2°C w porównaniu do ery przedindustrialnej, oznacza ze szanse na wejście w życie nowego porozumienia Kioto-II do końca 2012 roku są minimalne. Przyjmując bowiem, iż porozumienie takie zostałyby osiągnięte podczas następnego COP 17/CMP 7 w Durbanie, RPA (28 listopada – 9 grudnia 2011 roku), to wydaje się mało prawdopodobne aby ratyfikacja (akceptacja) osiągniętego porozumienia przez wymaganą ilość państw-stron została dokonana do końca 2012 roku. Dość wspomnieć, iż Protokół z Kioto, który podpisany został 11 grudnia 1997 roku, wszedł w życie dopiero 16 lutego 2005 roku<sup>7</sup>.

## 2. ZASADA WSPÓLNEJ, LECZ ZRÓŻNICOWANEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTW-STRON<sup>8</sup>

Przyjęcie przez międzynarodowego prawodawcę różnych kategorii stron Konwencji, m.in. państwa-strony rozwinięte (por. artykuł 3 ust. 1 Konwencji UNFCCC), państwa-strony rozwijające się i niewymienione w Załączniku I do Konwencji UNFCCC (ang. *non-Annex I Parties*) (por. artykuł 3 ust. 2 Kon-

---

<sup>7</sup> Wejście w życie Protokołu z Kioto umożliwiła ratyfikacja dokonana przez Rosję, dzięki czemu spełnione zostały wymogi określone w artykule 25 ust. 1 Protokołu z Kioto, zgodnie z którym Protokół miał wejść w życie *dziewięćdziesiątego dnia od daty, w której nie mniej niż 55 Stron Konwencji, obejmujących Strony wymienione w załączniku I, których emisje wynoszą co najmniej 55 % całkowitych emisji dwutlenku węgla w 1990 r. Stron wymienionych w załączniku I, złoży dokumenty ratyfikacji, zatwierdzenia, przyjęcia lub przystąpienia.*

<sup>8</sup> Tezy prezentowane w pkt 2–4 artykułu powstały w związku z opracowaniem w styczniu 2011 roku na rzecz Ministerstwa Środowiska i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej analizy konsekwencji ewentualnego wprowadzenia zmian w załączniku do Protokołu z Kioto w zakresie statusu Stron Protokołu oznaczonych w Aneksie B jako państw o gospodarkach w okresie od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej; przeniesienia nadwyżki jednostek AAU na drugi i kolejne okresy rozliczeniowe oraz możliwości wykorzystania mechanizmów elastycznych Protokołu.



wencji UNFCCC), państwa-strony rozwinięte i inne strony wymienione w Załączniku I do Konwencji UNFCCC (ang. *Annex I Parties*) (por. artykuł 4 ust. 2 Konwencji UNFCCC), państwa-strony rozwinięte i inne Strony rozwinięte wymienione w Załączniku II (ang. *Annex II Parties*) (por. artykuł 4 ust. 4 Konwencji UNFCCC), państwa-strony rozwijające się szczególnie podatne na zmiany klimatu (ang. *non-Annex I Parties especially vulnerable to the adverse effects of climate changes*<sup>9</sup>) (artykuł 4 ust. 8 i 10 Konwencji UNFCCC), państwa-strony najsłabiej rozwinięte (ang. *least developed countries* lub *LDCs*)<sup>10</sup> (artykuł 4 ust. 9 Konwencji UNFCCC) czy też wreszcie państwa-strony wymienione w Załączniku I, w których trwa proces przechodzenia do gospodarki rynkowej (ang. *EITs*), i różnicowanie wobec tych stron obowiązków wynikających z Konwencji Klimatycznej lub Protokołu z Kioto, jest wyrazem realizacji przez prawodawcę podstawowych zasad międzynarodowego prawa klimatycznego<sup>11</sup>, tj. zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności<sup>12</sup> za zmiany klimatu (Preambuła, artykuł 3 ust. 1, artykuł 4 ust. 1 Konwencji UNFCCC, artykuł 10 Protokołu z Kioto) oraz zasady zróżnicowanych możliwości państw-stron (Preambuła, artykuł 3 ust. 1 i 2 Konwencji UNFCCC) (ang. *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*)<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> *United Nations...*, s. 25.

<sup>10</sup> Obecnie 49 państw (*United Nations...*, s. 25 oraz [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int)).

<sup>11</sup> Pojęcie *prawo klimatyczne* w odniesieniu do międzynarodowych, unijnych i krajowych norm prawnych, które mają na celu ochronę klimatu, proponuje m.in.: J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady prawa klimatycznego*, Gdańskie Studia Prawnicze, Nr XXV, Gdańsk 2010, s. 327; L. Karski posługuje się pojęciem *prawo ochrony klimatu* (por. L. Karski, *Prawo ochrony klimatu – aspekt międzynarodowy, wspólnotowy i krajowy*, [w:] J. Jendrośka, M. Bar, *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 301–318) lub *prawo zmian klimatu* (por. L. Karski, *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja*, [w:] L. Karski, I. Grochowski (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010, s. 433–445).

<sup>12</sup> L. Karski, *Przyczyny powstania Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, „Prawo i Środowisko”, 1/07, s. 42.

<sup>13</sup> Zasady te wywodzą się z Zasady 6 i 7 Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju (tzw. Karty Ziemi).



Niewątpliwie wiele aspektów realizacji wyżej wymienionych zasad, w tym traktowanie przez międzynarodowego prawodawcę takich państw jak Chiny, Indie, Korea Południowa, Argentyna, Chile czy Brazylia jako *non-Annex I Parties*, które na podstawie Protokołu z Kioto nie są zobowiązane do dokonania ilościowo określonych ograniczeń lub redukcji emisji CO<sub>2</sub>, budzi uzasadnione wątpliwości<sup>14</sup>, co intensyfikuje spory polityczne w odniesieniu do istoty zmian klimatycznych na świecie i odpowiedzialności poszczególnych państw za te zmiany<sup>15</sup>.

### 3. PAŃSTWA BĘDĄCE W PROCESIE PRZECHODZENIA DO GOSPODARKI RYNKOWEJ

Polska jest jednym z czternastu krajów będących w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Pozostałe kraje będące w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej to: Białoruś, Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Rumunia, Federacja Rosyjska, Słowacja, Słowenia i Ukraina<sup>16</sup>.

W przypadku Białorusi należy dodatkowo wspomnieć, iż kraj ten, choć jest wymieniony w Załączniku I do Konwencji Klimatycznej, to nie został wymieniony w Załączniku B do Protokołu z Kioto. Konferencja Stron Konwencji służąca jako Spotkanie Stron Protokołu podjęła Decyzję 10/CMP.2 w sprawie

---

<sup>14</sup> Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady...*, s. 332, J. Menkes, M. Menkes, *Organizacje międzynarodowe wobec problematyki zmian klimatu. Między potrzebami a możliwościami instytucjonalizacji – analiza dogmatyczna Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, [w:] L. Karski, I. Grochowski (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010, s. 407–409.

<sup>15</sup> V. Klaus, *Błękitna planeta w zielonych okowach. Co jest zagrożone: klimat czy wolność*, Warszawa 2008; A. Gore, *Niewygodna prawda. Apel o ratowanie naszej planety przed katastrofalnymi skutkami globalnego ocieplenia*, Katowice 2007.

<sup>16</sup> W dniu 18 września 2009 roku Kazachstan przedłożył wniosek o wpisanie tego kraju do Załącznika B Protokołu z Kioto jako kraju w procesie transformacji do gospodarki rynkowej z ograniczeniem emisyjnym 100%.





zmiany Załącznika B do Protokołu i uwzględnienie w Załączniku Białorusi jako kraju w procesie transformacji do gospodarki rynkowej z zobowiązaniem redukcyjnym 92% w stosunku do roku lub okresu bazowego. Zmiana Załącznika B do Protokołu z Kioto została ratyfikowana jedynie przez 23 kraje – strony Protokołu z Kioto i do chwili obecnej zmiana ta nie weszła w życie.

W przypadku Chorwacji, Republiki Czeskiej, Słowenii i Słowacji, warto wskazać, że kraje te nie były wymienione w pierwotnej wersji Załącznika I do Konwencji UNFCCC, lecz zostały do niego włączone w 1998 roku na podstawie Decyzji 4/CP.3 (*Decision 4/CP.3 Amendments to the list in Annex I to the Convention under Article 4.2(f) of the Convention*) (w przypadku Republiki Czeskiej i Słowacji zmiana wynikała z przejęcia przez te państwa zobowiązań prawno-międzynarodowych podjętych przez Czechosłowację).

W świetle postanowień Konwencji Klimatycznej oraz Protokołu z Kioto, kraje, w których trwa proces przechodzenia do gospodarki rynkowej, traktowane są, w odniesieniu do zobowiązań nałożonych tymi umowami, co do zasady jak państwa wymienione w Załączniku I (ang. *Annex I Parties*) (por. artykuł 4 ust. 2 Konwencji UNFCCC, artykuł 2 ust. 1–3, artykuł 3 ust. 1–4, 8–10 i 13–14, artykuł 4 ust. 1, artykuł 5 ust. 1, artykuł 6 ust. 1, 3 i 4, artykuł 7, artykuł 12 oraz artykuł 17 Protokołu z Kioto<sup>17</sup>).

Postanowieniami różnicującymi pozycję prawną krajów EITs i innych państw wymienionych w Załączniku I do Konwencji UNFCCC oraz w Załączniku B do Protokołu z Kioto są artykuł 4 ust. 6 Konwencji UNFCCC oraz artykuł 3 ust. 5–7 Protokołu z Kioto. Istotą wyżej wskazanych postanowień było przyznanie państwom-stronom Konwencji będącymi krajami, w których trwa proces przechodzenia do gospodarki rynkowej, uprawnienia do zmiany roku 1990 jako roku bazowego. Z uprawnienia tego skorzystały<sup>18</sup>: Bułgaria, wybierając rok 1988 jako rok bazowy; Węgry, wybierając okres 1985–1987 jako okres bazowy; Polska,

---

<sup>17</sup> Artykuł 17 Protokołu z Kioto dotyczący handlu jednostkami AAU obejmuje nie tyle państwa wymienione w Załączniku I do Konwencji UNFCCC, co państwa wymienione w Załączniku B do Protokołu.

<sup>18</sup> *United Nations...*, s. 79–80.



wybierając rok 1988 jako rok bazowy; Rumunia, wybierając rok 1989 jako rok bazowy<sup>19</sup>, i Słowenia, wybierając rok 1986 jako rok bazowy<sup>20</sup>. W przypadku Chorwacji, która zachowała rok 1990 jako rok bazowy, na podstawie Decyzji 7/CP.12<sup>21</sup> do rzeczywistej emisji pochodzącej z obszaru tego kraju w 1990 roku dodano emisję w wysokości 3,5 Mg.

#### 4. CZY KRAJE BĘDĄCE W PROCESIE PRZECHODZENIA DO GOSPODARKI RYNKOWEJ TO PAŃSTWA ROZWIŃĘTE?

Stosownie do artykułu 3 ust. 1 zdanie drugie Konwencji Klimatycznej, państwa rozwinięte *powinny objąć przewodnictwo w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i negatywnym skutkom tych zmian*. Rozwinięciem ww. zasady są m.in.: (i) postanowienia artykułu 4 ust. 3–5 Konwencji UNFCCC nakładające na państwa rozwinięte zobowiązania finansowe, (ii) postanowienia artykułu 4 ust. 2 Konwencji UNFCCC nakładające na państwa rozwinięte oraz inne państwa wymienione w Załączniku I do Konwencji UNFCCC zobowiązania określone w tym postanowieniu oraz (iii) przede wszystkim postanowienia Protokołu z Kioto nakładające na państwa rozwinięte (oraz państwa EITs) ilościowo określone zobowiązania w zakresie ograniczenia lub redukcji emisji CO<sub>2</sub><sup>22</sup>.

Konwencja Klimatyczna ani Protokół z Kioto nie zawierają definicji pojęcia *państwo rozwinięte* (ang. *developed country*), jak również nie zawierają przesłanek pozwalających uznać określoną stronę Konwencji UNFCCC lub Protokołu z Kioto za *państwo rozwinięte* lub *państwo rozwijające się* (ang. *developing country*), np. poprzez formalne odniesienie się do członkostwa danego

<sup>19</sup> Decision 9/CP.2 Communications from Parties included in Annex I to the Convention: Guidelines, Schedule and Process for Consideration.

<sup>20</sup> Decision 11/CP.4 National communications from Parties included in Annex I to the Convention.

<sup>21</sup> Decision 7/CP.12 Level of emissions for the base year of Croatia.

<sup>22</sup> Bliższe omówienie zobowiązań poszczególnych grup państw-stron Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto – Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 96–103.



państwa w OECD<sup>23</sup> lub w regionalnej organizacji integracji gospodarczej<sup>24</sup> (np. Unii Europejskiej). Analizując znaczenia, jakie na gruncie Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto nadane zostały pojęciu *państwo rozwinięte*, należy przytoczyć postanowienie artykułu 4 ust. 2 *in principio* Konwencji UNFCCC, w którym prawodawca międzynarodowy posługuje się sformułowaniem *Państwa-Strony rozwinięte i inne Strony wymienione w załączniku I [...]* oraz postanowienia artykułu 4 ust. 3–5 *in principio* Konwencji UNFCCC jak i artykułu 11 ust. 2 Protokołu z Kioto, w których posłużono się następującymi zwrotami *Państwa-Strony rozwinięte i inne Strony rozwinięte wymienione w załączniku II [...]*.

Odnosząc się do przytoczonego powyżej postanowienia art. 4 ust. 2 *in principio* Konwencji UNFCCC, należy skonstatować, iż prawodawca międzynarodowy, przyjmując w 1992 roku brzmienie tego postanowienia, zakładał istnienie wśród państw wymienionych w Załączniku I do Konwencji UNFCCC dwóch kategorii państw, tj. państw rozwiniętych oraz innych państw niż państwa rozwinięte. Wprowadzając powyższe rozróżnienie, prawodawca międzynarodowy nie przesądził *expressis verbis* dwóch istotnych kwestii; po pierwsze, które z państw wymienionych w Załączniku I są państwami rozwiniętymi, a które innymi stronami, po drugie, czy inne strony wymienione w Załączniku I są państwami rozwijającymi się w rozumieniu innych postanowień Konwencji (w szczególności artykuł 4 ust. 3–5 Konwencji UNFCCC). Z treści postanowień artykułu 4 ust. 3–5 Konwencji UNFCCC odnoszących się do stron wymienionych w Załączniku II do Konwencji UNFCCC można wywnioskować, iż prawodawca międzynarodowy traktuje wymienione tam państwa jako państwa rozwinięte lecz jednocześnie przyjmuje, iż Załącznik II do Konwencji UNFCCC nie stanowi kompletnej listy państw rozwiniętych (por. Państwa-Strony rozwinięte i inne Strony rozwinięte wymienione w załączniku II), a tym samym państwami rozwinię-

<sup>23</sup> Państwa objęte Załącznikiem II do Konwencji UNFCCC były członkami OECD w 1992 roku, tj. w momencie przyjmowania Konwencji Klimatycznej i ustalania treści Załącznika II do tej Konwencji (*United Nations...*, s. 47).

<sup>24</sup> Zgodnie z definicją zawartą w artykule 1 ust. 6 Konwencji UNFCCC.



tymi mogą być również państwa niewymienione w Załączniku II do Konwencji UNFCCC.

W tym kontekście należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na status prawny czterech państw wymienionych w Załączniku I do Konwencji UNFCCC, które nie są *krajami będącymi w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej (EITs)*, i jednocześnie nie są objęte Załącznikiem II do Konwencji UNFCCC, tj. Turcji<sup>25</sup>, Lichtensteinu, Monako<sup>26</sup> i Malty<sup>27</sup>.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż status prawny i status gospodarczy państw-stron będących *krajami w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej* jest zróżnicowany. Co prawda wszystkie państwa EITs, z wyjątkiem Białorusi, są objęte Załącznikiem B do Protokołu z Kioto, lecz tylko część z nich jest członkami OECD<sup>28</sup> lub Unii Europejskiej<sup>29</sup>. Niewątpliwie sytuacja gospodarcza, ekonomiczna i polityczna wielu (jeżeli nie wszystkich) krajów EITs obecnie jest istotnie inna niż w 1992 roku (w przypadku Chorwacji, Republiki Czeskiej, Słowacji i Słowenii

<sup>25</sup> Turcja pierwotnie była stroną wymienioną w Załączniku II, lecz, na swój wniosek, w 2002 roku, na podstawie Decyzji 26/CP.7 (Decision 26/CP.7 Amendment to the list in Annex II to the Convention) została z tego Załącznika wykreślona. Turcja sama siebie określa jako *państwo rozwijające się* lub *kraj mający wiele podobieństw do państw rozwijających się*. Jednocześnie podkreślana jest specyficzna sytuacja Turcji w porównaniu z innymi państwami wymienionymi w Załączniku I do Konwencji UNFCCC (por. S. C. Mazlum, S. Cevheri, B. Ubay (red.), *Climate Change Negotiations Guidebook*, Ankara 2009, s. 55–56) (<http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/Post-2012.Climate.Change.Negotiations.Guidebook.Turkey.pdf>).

<sup>26</sup> Lichtenstein i Monako nie były wymienione w Załączniku I do Konwencji UNFCCC w wersji pierwotnie przyjętej. Państwa te zostały dodane do tego Załącznika w 1998 roku na podstawie Decyzji 4/CP.3 (Decision 4/CP.3 Amendments to the list in Annex I to the Convention under Article 4.2(f) of the Convention).

<sup>27</sup> Malta została dodana do Załącznika I w 2010 roku na podstawie Decyzji 3/CP.15 (Decision 3/CP.15 Amendment to Annex I to the Convention).

<sup>28</sup> Republika Czeska, Estonia, Węgry, Polska, Słowacja, Słowenia, z tym że Estonia oraz Słowenia są „świeżymi” członkami tej organizacji, gdyż zostały jej członkami w 2010 roku, tj. Estonia 9 grudnia 2010 roku, a Słowenia 21 lipca 2010 roku ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

<sup>29</sup> Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia.



w 1998 roku). Z tych też względów zasadne jest stawianie pytania, czy w odniesieniu do tych krajów, a przynajmniej istotnej części z nich, *proces przechodzenia do gospodarki rynkowej* nie zakończył się (lub nie zakończy się wkrótce) i kraje te powinny być (wkrótce) traktowane jak *państwa rozwinięte* w rozumieniu postanowień Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto.

Powyższe trudności w klasyfikowaniu poszczególnych państw do grupy *państw rozwiniętych* powodują, iż niektórzy autorzy posługują się pojęciem *państw zindustrializowanych*, przyjmując, iż tymi państwami są państwa objęte Załącznikiem B do Protokołu z Kioto<sup>30</sup>, lub przyjmują, iż pojęcie *państwa rozwinięte* odnosi się do wszystkich państw objętych Załącznikiem B do Protokołu z Kioto<sup>31</sup>, podczas gdy inni wskazują, że państwa EITs są *państwami środka*, o bardzo specyficznej sytuacji prawnej, których nie można zaliczyć ani do *państw wysokorozwiniętych*, ani do *państw rozwijających się*<sup>32</sup>.

Z powyższego wynika zatem, iż o ile postanowienia Konwencji Klimatycznej oraz Protokołu z Kioto zawierają istotny margines swobody dla państw-stron w kategoryzowaniu poszczególnych państw jako *państw rozwiniętych*, *państw rozwijających się*, w tym *państw najslabiej rozwiniętych (LDCs)*, to ze względu na jednoznaczne brzmienie Załącznika I do Konwencji UNFCCC oraz Załącznika B do Protokołu z Kioto, margines taki został wyłączony w odniesieniu do kwalifikowania poszczególnych państw do grupy *krajów będących w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*. Powyższy wniosek nie wyłącza prawa państw-stron do przededefiniowania, w drodze praktyki uznanej za zwyczaj międzynarodowy, skutków prawno-międzynarodowych uznawania określonych państw za kraje EITs, w szczególności w zakresie kwalifikowania takich państw do grupy *państw rozwiniętych* lub *państw rozwijających się*.

<sup>30</sup> Por. Zb. Bukowski, *op. cit.*, s. 102.

<sup>31</sup> Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 115–116.

<sup>32</sup> L. Karski, *System Zielonych Inwestycji (GIS) – nowy mechanizm ochrony klimatu*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego”, 4/2010, s. 16.



W przypadku współpracy państw-stron Konwencji Klimatycznej podstawowymi dokumentami przedstawiającymi praktykę tych państw są decyzje podejmowane przez Konferencję Stron. Analiza treści decyzji Konferencji Stron pozwala sformułować tezę, iż kraje będące w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej (EITs) nie są przez nie same oraz inne strony Konwencji traktowane jako państwa rozwijające się (por. Decyzja 2/CP.7), gdyż takimi są państwa niewymienione w Załączniku I do Konwencji UNFCCC. Z drugiej strony państwa EITs nie traktują same siebie<sup>33</sup> i jednocześnie nie są traktowane przez inne strony Konwencji UNFCCC jako państwa rozwinięte (por. Decyzja 3/CP.7). W tym ostatnim aspekcie należy również przytoczyć brzmienie projektu Decyzji Konferencji Stron omawianego podczas COP 16/CMP 6 (*Draft decision -/CP.16 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention*, s. 21), w którym jednoznacznie stwierdza się, iż kraje EITs, ze względu na to, iż nie są objęte Załącznikiem II do Konwencji UNFCCC nie podlegają obowiązkom określonym w artykule 4 ust. 3 i 4 Konwencji UNFCCC (obowiązki finansowe państw rozwiniętych)<sup>34</sup>. Warto także wskazać, iż w tym samym dokumencie, odnosząc się do statusu prawnego Turcji, jednoznacznie stwierdza się, iż również Turcja, jako państwo nieobjęte Załącznikiem II, nie jest objęta zobowiązaniami określonymi dla państw rozwiniętych wynikającymi z artykułu 4 ust. 3–5 Konwencji UNFCCC, lecz przeciwnie, jest uprawniona do otrzymywania pomocy od państw rozwiniętych na podstawie art. 4 ust. 5 Konwencji (*Draft decision -/CP.16 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention*, s. 22)<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> W literaturze dotyczącej Konwencji Klimatycznej zwraca się uwagę, iż postanowienia Konwencji pozostawiły stronom swobodę w określeniu się jako państwo rozwinięte (por. *Multilateral Environmental Agreement, Negotiator's Handbook, Second Edition: 2007*, Saarijärvi 2007, s. 3–37).

<sup>34</sup> *Noting that Parties included in Annex I to the Convention undergoing the process of transition to a market economy are not included in Annex II to the Convention and as such are not subject to the provisions of Articles 4, paragraphs 3 and 4, of the Convention.*

<sup>35</sup> *Noting that Turkey is not included in Annex II to the Convention and as such is not subject to the commitments of Articles 4, paragraphs 3, 4 and 5, of the*



## PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż status państw-stron Konwencji UNFCCC oraz Protokołu z Kioto *będącymi krajami w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej* jest specyficzny: z jednej strony państwa te nie są traktowane jako *państwa rozwijające się*, z drugiej zaś nie są również *państwami rozwiniętymi*. Trafne jest zatem spotykane w literaturze przedmiotu określenie tych państw jako *państw środka*. Podstawowymi zobowiązaniami państw EITs są określone w Protokole z Kioto zobowiązania do ograniczenia (w odniesieniu do Rosji i Ukrainy) lub redukcji (w odniesieniu do pozostałych państw EITs) emisji CO<sub>2</sub>.

Warto wskazać, iż takie traktowanie państw EITs wynika nie tyle z literalnego brzmienia postanowień Konwencji UNFCCC oraz Protokołu z Kioto, co z praktyki państw-stron. W konsekwencji, status państw EITs może, w odniesieniu przynajmniej do niektórych z nich, zmienić się bez konieczności formalnej zmiany Konwencji UNFCCC i Protokołu z Kioto. Zmiana taka polegałaby nie tyle na formalnym wykreśleniu w Załączniku I do Konwencji UNFCCC oraz w Załączniku B do Protokołu z Kioto indeksu wskazującego, iż określone państwo jest *krajem będącym w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, co na traktowaniu w decyzjach Konferencji Klimatycznej niektórych państw EITs (np. Polski) tak jakby były to *państwa rozwinięte*.

W obliczu rozmów dotyczących przyszłego modelu ograniczania lub redukcji emisji gazów cieplarnianych, pojawia się konieczność zadania fundamentalnego pytania o rolę Polski i niektórych innych państw EITs w modelu post-Kioto, w szczególności zaś pytania o gotowość tych państw do przyjęcia zobowiązań porównywalnych ze zobowiązaniami *państw rozwiniętych* z uwzględnieniem zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności oraz zróżnicowanych możliwości (ang. *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*).

---

*Convention and that Turkey is eligible for support under Article 4, paragraph 5, of the Convention.*



## BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.
- Chojnacki D., *COP 16 w Cancún – analiza prawna*, Przemysł Zarządzanie Środowisko, marzec–kwiecień 2011.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Zasady prawa klimatycznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Nr XXV, Gdańsk 2010.
- Gore A., *Niewygodna prawda. Apel o ratowanie naszej planety przed katastrofalnymi skutkami globalnego ocieplenia*, Katowice 2007.
- Karski L., *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja*, [w:] L. Karski, I. Grochowski (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010.
- Karski L., *Prawo ochrony klimatu – aspekt międzynarodowy, wspólnotowy i krajowy*, [w:] J. Jendrośka, M. Bar, *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008.
- Karski L., *Przyczyny powstania Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, „Prawo i Środowisko” 1/07.
- Karski L., *System Zielonych Inwestycji (GIS) – nowy mechanizm ochrony klimatu*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 4/2010.
- Klaus V., *Błękitna planeta w zielonych okowach. Co jest zagrożone: klimat czy wolność*, Warszawa 2008.
- Mazlum C. S., Cevheri S, Ubay B. (red.), *Climate Change Negotiations Guidebook*, Ankara 2009.
- Menkes J., Menkes M., *Organizacje międzynarodowe wobec problematyki zmian klimatu. Między potrzebami a możliwościami instytucjonalizacji – analiza dogmatyczna Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, [w:] L. Karski, I. Grochowski (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010.
- Multilateral Environmental Agreement, Negotiator’s Handbook, Second Edition: 2007*, Saarijärvi 2007.
- United Nations Framework Convention on Climate Change: Handbook*, Bonn 2006.

**Kontakt e-mail:**

daniel.chojnacki@dzp.pl

