

MECHANIZM WERYFIKACJI MIĘDZYNARODOWEGO REŻIMU ZMIAN KLIMATU*

Marek Pietraś

Zakład Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Plac Litewski 3, 20-080 Lublin, marek-pietras@wp.pl

Streszczenie. Reżimy międzynarodowe są rodzajem instytucji służących kształtowaniu kooperacyjnych zachowań państw, zwłaszcza w odniesieniu do wspólnych, transgranicznych problemów. Jednym z istotniejszych elementów analizy ich funkcjonowania staje się problem efektywności. W artykule jest on analizowany w ujęciu teoretycznym oraz empirycznym na przykładzie mechanizmu weryfikacji funkcjonującego w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Zmiany klimatu należą do jednych z najbardziej złożonych problemów międzynarodowych, wymagających skoordynowanych, kolektywnych działań. Przedmiotem analizy w artykule uczyniono proces negocjowania mechanizmu weryfikacji międzynarodowego reżimu zmian klimatu, właściwe mu rozwiązania instytucjonalne oraz proces jego funkcjonowania w praktyce.

Słowa kluczowe: reżimy międzynarodowe, zmiany klimatu, mechanizm weryfikacji

WPROWADZENIE

Reżimy międzynarodowe, będąc rodzajem instytucji, są konstrukcjami społecznymi zapewniającymi powtarzalność zachowań uczestników stosunków międzynarodowych w określonych obszarach. Nie ma jednej, powszechnie akceptowanej ich definicji. Tę najbardziej popularną, mimo że będącą często przedmiotem krytyki, stworzył Stephen Krasner. Jego zdaniem reżimy międzynarodowe to zasady, normy i procedury decyzyjne, wokół których następuje zbieżność oczekiwań podmiotów w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych¹. Są więc strukturami służącymi kształtowaniu kolektywnych zachowań w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, w którym państwa – po pierwsze, często reprezentują odmienne preferencje i zdefiniowane interesy wobec wspólnych problemów międzynarodowych; po drugie, w środowisku tym, w warunkach dominacji racjonalności indywidualnej przed kolektywną właściwą państwom, może pojawić się pokusa niewykonywania zobowiązań określonych głównie w normach i regułach reżimów. Istotnym problemem staje

* W artykule wykorzystano fragment książki M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.

¹ S. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, w: S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca 1983, s. 1–2.

się brak pewności co do wykonywania przyjętych przez państwa zobowiązań, któremu towarzyszy dylemat kolektywnych, kooperacyjnych zachowań. Próbuje się go przewyciężyć poprzez właściwe reżimom międzynarodowym mechanizmy weryfikacji. To one sprawiają, że zachowania państw poddane są określonym rygorom postępowania, stąd nazwa reżim międzynarodowy. Mechanizmy weryfikacji pełnią więc kluczową rolę w procesie funkcjonowania reżimów międzynarodowych i wykonywania przyjętych zobowiązań, decydując o ich skuteczności.

Przedmiotem analizy uczyniono mechanizm weryfikacji funkcjonujący w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Jego podstawy normatywne tworzy Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych z 1992 r. w sprawie zmian klimatu, uzupełniona w 1997 r. protokołem z Kioto. Wśród międzynarodowych reżimów ekologicznych to szczególne miejsce przypada mu z kilku powodów. Po pierwsze, jest to złożoność przedmiotu regulacji, jakim są zmiany klimatu, ich przyczyn i możliwych skutków, którym towarzyszy brak pewności naukowej. Niepewność ta jest traktowana przez niektóre państwa jako pretekst do unikania przyjmowania na siebie zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów szklarniowych. Po drugie, złożony, chociaż istotny dla funkcjonowania reżimu, jest problem historycznej odpowiedzialności państw rozwiniętych i rozwijających się za spowodowanie efektu cieplarnianego i zmian klimatu. Po trzecie, problem ten ściśle powiązany jest z globalnymi problemami energetycznymi, mającymi kluczowe znaczenie dla konkurencyjności gospodarek wielu państw. Po czwarte, angażowanie się w rozwiązywanie globalnego problemu zmian klimatu jest wyzwaniem dla kryteriów racjonalności politycznej, gdyż beneficjentami tych działań będą nie współczesne, lecz przyszłe pokolenia. Po piąte, poziom wrażliwości i podatności poszczególnych państw na zagrożenia powodowane przez zmiany klimatu, podobnie jak zasoby i związane z nimi możliwości przeciwdziałania im, są znacząco zróżnicowane, co nie jest obojętne dla wykonywania przyjętych zobowiązań².

Złożoność przedmiotu regulacji w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu tworzy szczególne uwarunkowania dla funkcjonowania jego mechanizmu weryfikacji. Analizie poddano istotę mechanizmów weryfikacji reżimów międzynarodowych w połączeniu z problemem ich skuteczności. Skoncentrowano się także na rekonstrukcji procesu negocjowania mechanizmu weryfikacji i związanej z nim „grze interesów” poszczególnych grup państw. Przeanalizowano także rozwiązania instytucjonalne mechanizmu weryfikacji oraz podjęto próbę oceny skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu.

² Zob. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim...*, s. 12–13.

ISTOTA MECHANIZMÓW WERYFIKACJI REŻIMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Reżimy międzynarodowe, jako konstrukcje społeczne służące organizacji kooperacyjnych zachowań w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, wyróżnia kilka cech specyficznych. Po pierwsze, szczególną ich cechą i zarazem celem jest rozwój współpracy przede wszystkim między suwerennymi państwami, jednakże w precyzyjnie określonych, wąskich, sektorowych obszarach stosunków międzynarodowych. Po drugie, nie są tożsame z umowami międzynarodowymi. Chociaż swym zakresem obejmują umowy, które tworzą ich podstawy, kodyfikują je i wyrażają, a większość z nich ma charakter prawnomiędzynarodowy, to nie można wykluczyć przypadków aktów „miękkiego prawa.” Po trzecie, nie są także tożsame z organizacjami międzynarodowymi, chociaż w wielu przypadkach te ostatnie są strukturami organizującymi proces wykonywania postanowień reżimów. Po czwarte, szczególnie ważną cechą reżimów, być może najważniejszą z punktu widzenia logiki ich funkcjonowania, są procedury i właściwe im mechanizmy weryfikacji przyjętych regulacji. Składają się na nie, z reguły, okresowe sprawozdania składane przez państwa-strony, konferencje przeglądowe stron, prace różnego rodzaju komisji, grup roboczych, które na bieżąco analizują proces wykonywania przyjętych regulacji. W odniesieniu do niektórych reżimów, jak np. Konwencja w sprawie transgranicznych zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie z 1979 r., czy chociażby Układ o zakazie prób z bronią jądrową z 1963 r., środki techniczne są szczególnie ważnym elementem weryfikacji ich wykonywania. W pierwszym przypadku jest to europejski system monitoringu powietrza (EMEP), a w drugim chociażby sieć sejsmografów. Stosowany jest także, chociaż dość rzadko, mechanizm inspekcji na miejscu. Przykładem jest tu Traktat o rozbrojeniu konwencjonalnym w Europie (CFE) z listopada 1990 r. Z kolei reżim zmian klimatu odwołuje się do dość rozbudowanego systemu weryfikacji, obejmującego corocznie zwoływaną konferencję stron, zespół powiązanych z nią stałych i doraźnych organów pomocniczych, ale przede wszystkim mechanizm składania przez państwa-strony sprawozdań z wykonywania zobowiązań określonych w konwencji, czy w protokole z Kioto. Sprawozdania te są weryfikowane przez specjalnie w tym celu powoływane zespoły ekspertów.

Mechanizmy weryfikacji są szczególnie istotne dla procesu funkcjonowania reżimów międzynarodowych, gdyż są jednym z elementów – i to o podstawowym znaczeniu – warunkujących ich skuteczność. To zaś jest jednym z najistotniejszych problemów badawczych dotyczących funkcjonowania instytucji międzynarodowych, włącznie z reżimami międzynarodowymi. Mimo istniejącej różnorodności poglądów w ocenie skuteczności reżimów międzynarodowych, dominuje odwoływanie się do dwóch głównych kryteriów: 1) wpływu reżimów na zakres modyfikacji zachowań państw i postępowanie zgodne z ich normami; 2) wpływu na przeobrażenia środowiska międzynarodowego w sensie rozwiązywania problemów, które wymagając współpracy były przyczyną powstania

reżimów³. Arild Underdal jest zdania, że reżim jest efektywny, jeżeli wykonuje przewidziane dla niego funkcje lub rozwiązuje problemy, które legły u podstaw jego powstania⁴.

W dotychczasowych badaniach wyraźnie dominuje zainteresowanie pierwszym z tych kryteriów. Scott Barrett uważa, że skuteczny reżim międzynarodowy to taki, który sprawia, że państwa będą robiły to, czego w przeciwnym razie nie robiłyby⁵. Wydaje się, że wpływ reżimów na modyfikację zachowań państw uwzględnia mechanizm „kija i marchewki”, czyli „kar” za nieprzestrzeganie przyjętych regulacji oraz „nagród” wynikających z działań zgodnych z ich literą. W kontekście tych ostatnich należy zauważyć, że u podstaw tworzenia przez państwa reżimów i funkcjonowania w ich strukturach leży przekonanie, że przyczyniają się one do uzyskiwania wzajemnych korzyści, które w innym przypadku byłyby trudne do osiągnięcia⁶. Stąd też państwa z reguły dobrowolnie dostosowują się do regulacji zawartych w stworzonych reżimach, gdy postrzegają, że korzyści z tego płynące przewyższają koszty wynikające z łamania norm i reguł reżimów.

Przed nieprzestrzeganiem regulacji zawartych w reżimach chroni swoisty system „kar” za takie działania. Podstawowe znaczenie ma tu zasada wzajemności, a więc możliwość odwetu wobec tych, którzy nie przestrzegają przyjętych regulacji. Tym samym reżimy dokonują wzmocnienia i swoistej instytucjonalizacji zasady wzajemności w stosunkach międzynarodowych. Nie jest także łatwe odrzucenie instytucjonalnych rozwiązań, które stały się niedogodne dla państw. Wynika to z faktu, iż zarówno tworzenie, zmiany, jak i upadek reżimów jest wynikiem decyzji kolektywnych, a zastąpienie jednych rozwiązań instytucjonalnych innymi to proces absorbujący, niepewny co do końcowego wyniku oraz kosztowny⁷.

W kontekście ogólnych analiz skuteczności reżimów międzynarodowych pojawił się problem ich efektywności w rozwiązywaniu międzynarodowych problemów ekologicznych, do jakich należy globalny problem zmian klimatu. Kształtujące się tu rozumienie skuteczności jest zgodne z analizowanym wcześniej rozumieniem skuteczności reżimów międzynarodowych. Po pierwsze, kryterium skuteczności jest ich wpływ na zachowania państw, a po drugie, na rozwiązywanie konkretnych problemów ekologicznych. Tom Cioppa i Hans Bruyninckx zaproponowali rozróżnienie skuteczności instytucjonalnej i skuteczności ekologicznej. Ta pierwsza dotyczy postępowania zgodnego z uzgodnionymi w

³ Zob. A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, London 1997, s. 2.

⁴ A. Underdal, *One Question. Two Answers*, w: E. Miles, A. Underdal, S. Andresen, J. Wettestad, J. Skjaerseth, E. Carlin (eds), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge 2002, s. 5.

⁵ S. Barrett, *Kyoto Plus*, w: D. Helm (ed.), *Climate Change Policy*, Oxford 2005, s. 293.

⁶ R. Keohane, *The demand for international regimes*, w: S. Krasner (ed.), *International Regimes...*, s. 150.

⁷ Zob. O. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca 1989, s. 63–69.

reżimie wzorcami zachowań, zaś ta druga poprawy jakości środowiska w wyniku funkcjonowania reżimu. Skuteczność instytucjonalna nie musi być identyczna ze skutecznością ekologiczną i odwrotnie⁸.

Znacznie bardziej rozbudowaną typologię sposobów rozumienia skuteczności reżimów międzynarodowych – co jednocześnie jest przyczynkiem do złożoności problemu – zaprezentowali Oran Young i Marc Levy. Rozróżnili oni aż pięć podejść do rozumienia skuteczności reżimów: pragmatyczne, prawnicze, ekonomiczne, normatywne oraz polityczne. Rozumienie pragmatyczne jest w istocie zbieżne ze wspomnianą wcześniej skutecznością ekologiczną. Miernikiem skuteczności jest tu stopień przyczyniania się reżimu do łagodzenia lub eliminacji problemów ekologicznych. Z kolei rozumienie prawnicze koncentruje się na stopniu wykonywania zapisów zawartych w podstawach normatywnych reżimu, co może oznaczać, że reżim nie przyczynia się do poprawy stanu środowiska. Miernikiem skuteczności w sensie ekonomicznym jest rozwiązywanie konkretnych problemów ekologicznych przy jednoczesnym zachowaniu niskich kosztów takich działań. Normatywne rozumienie skuteczności reżimu ekologicznego identyfikowane jest ze stopniem jego zaangażowania w realizację takich normatywnych zasad, jak sprawiedliwość, rozwój samopodtrzymujący, czy związana z tym ostatnim odpowiedzialność międzygeneracyjna. Skuteczność reżimu w sensie politycznym utożsamiana jest z jego zaangażowaniem w rozwiązywanie konkretnych problemów ekologicznych, warunkowane specyficzną konstelacją zaangażowanych podmiotów, ich interesów i wykorzystywanych instytucji⁹.

W dotychczasowych badaniach reżimów ekologicznych także dominuje analiza skuteczności instytucjonalnej. Badacze koncentrują się na analizie tworzenia i funkcjonowania reżimów ekologicznych, a w mniejszym stopniu na ich zdolności przyczyniania się do rozwiązywania konkretnych problemów ekologicznych. Tom Cioppa i Hans Bruyninckx wskazują na kilka przyczyn tego zjawiska. Po pierwsze, są to indywidualne preferencje badaczy. Po drugie, wielu badaczy polityki ekologicznej kładło w procesie badań większy nacisk na analizę członu „polityka”, a mniejszy członu „ekologiczna”. Po trzecie, często brakuje wiarygodnych danych na temat jakości środowiska, a stąd trudno jest określić ekologiczną skuteczność wielu reżimów. Po czwarte, uwaga badaczy reżimów międzynarodowych często skoncentrowana jest na tym, co jest interesujące i „modne” w teorii stosunków międzynarodowych, a nie na problemach ekologicznych¹⁰.

Jeżeli przedmiotem badań są międzynarodowe reżimy ekologiczne, to proces badawczy skoncentrowany jest przede wszystkim na modyfikacji zachowań

⁸ T. Cioppa, H. Bruyninckx, *The Effectiveness of International Environmental Regimes. What About the Environment*. Referat wygłoszony na 41. kongresie International Studies Association, 14–18 marca 2000, Los Angeles, s. 1.

⁹ O. Young, M. Levy, *The Effectiveness of International Environmental Regimes*, w: O. Young (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Regimes*, London 1999, s. 4–6.

¹⁰ Tamże, s. 2.

państw w poliarchicznym środowisku międzynarodowym w kontekście konkretnego problemu ekologicznego. Podejście takie z reguły wiąże się z próbą odpowiedzi na pytanie „czy reżimy mają znaczenie”?, a więc czy są zdolne wpływać na zachowania państw? Konsekwencją ogniskowania badań wobec postawionego pytania jest koncentrowanie się na procesach tworzenia reżimów, ich funkcjonowania, a w konsekwencji na analizie ich wpływu na zachowania państw, czyli – jak chcą Tom Cioppa i Hans Bruyninckx – na skuteczności instytucjonalnej. Poza obszarem badań pozostaje zaś komponent ekologiczny, czyli analiza wpływu reżimów ekologicznych na stan środowiska. Próbę wyjaśnienia tego zjawiska podjęli Peter Haas i Jan Sundgren. Po przeanalizowaniu około 130 międzynarodowych reżimów ekologicznych doszli do jednoznacznego wniosku, że niezwykle trudno jest zmierzyć oddziaływanie funkcjonowania reżimu na poprawę jakości środowiska, mimo że jest to jego celem¹¹. Oznacza to, że rzeczywista instytucjonalna skuteczność reżimu może być zawodna w poprawianiu jakości stanu środowiska. Bowiem z ekologicznego punktu widzenia reżim jest skuteczny, gdy przyczynia się do łagodzenia lub najlepiej eliminowania negatywnych skutków antropogenicznego oddziaływania na środowisko. Miernikiem skuteczności jest więc poprawa stanu środowiska, przy drugorzędnym znaczeniu siły oddziaływania na zachowania państw i możliwości ich modyfikacji¹².

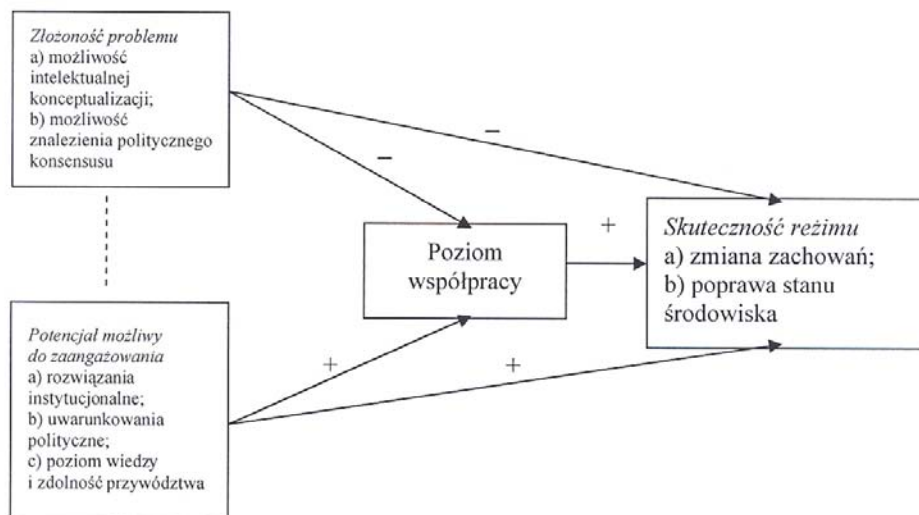
Arild Underdal wskazuje na dwie zmienne niezależne warunkujące skuteczność międzynarodowych reżimów ekologicznych: 1) specyfika rozwiązywanego problemu, oraz 2) potencjał możliwy do zaangażowania w celu rozwiązania problemu¹³. W kontekście pierwszej z tych zmiennych Underdal dzieli problemy na łatwe i trudne do rozwiązania, co z reguły oznacza zróżnicowany poziom ich złożoności. Złożoność problemu nie jest jednak warunkowana jedynie względami ekologicznymi, lecz także kontekstem politycznym. W odniesieniu do problemów ekologicznych – co jednoznacznie potwierdza problem zmian klimatu – szczególnie ważne jest stanowisko środowisk naukowych i możliwość osiągnięcia tzw. konsensusu naukowego, który warunkuje decyzje polityczne¹⁴. Potwierdza to przykład międzynarodowego reżimu zmian klimatu, na którego funkcjonowanie i skuteczność negatywnie oddziałuje tzw. brak pewności naukowej przede wszystkim co do przyczyn, ale i skutków efektu cieplarnianego. Na drugą zmienną, czyli potencjał możliwy do zaangażowania, zdaniem Arilda Underdala składają się m.in. rozwiązania instytucjonalne, poziom wiedzy naukowej oraz zespół uwarunkowań politycznych chociażby w postaci zaangażowania się lub jego braku głównych mocarstw (zob. rys. 1).

¹¹ P. Haas, J. Sundgren, *Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty*, w: N. Choucri (ed.), *Global Accord: Environmental Challenges and International Regimes*, Cambridge 1993, s. 409.

¹² Szerzej na ten temat zob. T. Cioppa, H. Bruyninckx, *The Effectiveness...*, s. 5 i nast.

¹³ A. Underdal, *One Question...*, s. 3.

¹⁴ Tamże, s. 15 i nast.



Rys. 1. Zmienne skuteczności reżimów

Źródło: opracowano na podstawie A. Underdal, *One Question. Two Answers*, w: E. Miles, A. Underdal, S. Andresen, J. Wettestad, J. Skjaerseth, E. Carlin (eds), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge 2002, s. 37.

Pamela Chasek, David Downie oraz Janet Welsh Brown wyraźnie podkreślają, że międzynarodowe reżimy ekologiczne są w takim stopniu efektywne, w jakim uczynią je ich strony¹⁵. Można więc przyjąć, że ich zdaniem najważniejszą zmienną niezależną warunkującą skuteczność reżimów ekologicznych jest poziom woli politycznej uczynienia go skutecznym. Autorzy ci, rozwijając ten kierunek myślenia, koncentrują się na „ekologicznej” efektywności reżimów ekologicznych, rozumianej jako zakres, w jakim przyczyniają się one do dającej się zmierzyć poprawy stanu środowiska. Ich zdaniem tak rozumiana skuteczność jest pochodną trzech czynników. Po pierwsze, konstrukcji reżimu w sensie treści, a jak chcą sami autorzy – „siły” poszczególnych norm, i to tych określających zobowiązania państw co do redukcji negatywnego oddziaływania na środowisko, jak i tych określających procedury weryfikacji przyjętych zobowiązań, składania sprawozdań, przeprowadzania monitoringu stanu środowiska. Po drugie, poziomu akceptacji – swoistej identyfikacji z normami reżimu. Po trzecie, poziomu zgodności działań państw z normami określonymi w reżimie. Podkreślają, że oddziaływanie każdej z tych trzech zmiennych znacząco różni się w zależności od państw i problemów poddanych regulacji¹⁶.

Pamela Chasek, David Downie oraz Janet Welsh Brown szczególną uwagę w procesie analizy poświęcili barierom tworzenia i funkcjonowania silnych,

¹⁵ P. Chasek, D. Downie, J. Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, Boulder 2006, s. 197.

¹⁶ Tamże, s. 197–198.

czyli skutecznych międzynarodowych reżimów ekologicznych. Ponownie wskazują na cztery zmienne: 1) ograniczenia systemowe, 2) brak niezbędnych subiektywnych warunków, chociażby w postaci zainteresowania się przez państwa problemem ekologicznym i woli angażowania się w jego rozwiązywanie, 3) bariery proceduralne oraz 4) specyfikę globalnych problemów ekologicznych¹⁷. Ograniczenia systemowe – ich zdaniem – tworzą zjawiska i procesy istniejące na poziomie środowiska międzynarodowego, ale także na poziomie państw. Zaliczana więc do nich jest przede wszystkim poliarchiczność środowiska międzynarodowego, będąca trwałą cechą jego struktury. W takim środowisku, szczególnie ze względu na koszty ponoszone na przeciwdziałanie problemom ekologicznym, państwa mogą obawiać się, że inne państwa zyskują nad nimi przewagę polityczną lub gospodarczą. Nie sprzyja to tworzeniu i funkcjonowaniu skutecznych międzynarodowych reżimów ekologicznych.

Analizując ograniczenia skuteczności reżimów międzynarodowych należy podkreślić, że na odrębne uwagi zasługuje specyfika globalnych problemów ekologicznych, które ze swej istoty powiązane są z ważnymi interesami politycznymi, gospodarczymi i bezpieczeństwa państw¹⁸. Negocjacje w sprawie międzynarodowych problemów ekologicznych są więc ściśle powiązane z aktywnością polityczną i gospodarczą państw oraz zdefiniowanymi w tym kontekście interesami. Pamela Chasek, David Downie oraz Janet Welsh Brown do specyfiki globalnych problemów ekologicznych utrudniających tworzenie i funkcjonowanie skutecznych reżimów zaliczają także: a) nierównomierność kosztów ponoszonych przez poszczególne państwa w procesie przeciwdziałania tym zagrożeniom; b) złożoność tych problemów i naukową niepewność co do ich przyczyn, przebiegu i skutków; c) konflikt horyzontu czasu między potrzebą doraźnych sukcesów politycznych i długim trwaniem problemów ekologicznych; d) zróżnicowanie w skali globu obecności problemów ekologicznych w kulturowo ukształtowanych systemach wartości i wierzeń, co tworzy przesłanki odmienne go postrzegania tych problemów i możliwości ich rozwiązywania, powodując zmniejszanie skuteczności zwłaszcza globalnych reżimów ekologicznych¹⁹.

Relatywnie obszerny przegląd dyskusji na temat skuteczności reżimów międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych ekologicznych, wyraźnie pokazuje brak wspólnego stanowiska, z wyjątkiem zgody co do rozgraniczenia skuteczności instytucjonalnej identyfikowanej ze stopniem wpływania na zachowania państw oraz skuteczności ekologicznej identyfikowanej z przyczynianiem się do poprawy stanu środowiska. Zgoda dotyczy także traktowania skuteczności reżimów jako zmiennej zależnej warunkowanej zespołem zmiennych niezależnych. Poglądy w sprawie zakresu tych ostatnich są znacząco zróżnicowane, ale występują jednak elementy wspólne. Należy do nich przede wszystkim specyfika globalnych problemów ekologicznych, która jednoznacz-

¹⁷ Tamże, s. 198–207.

¹⁸ Zob. M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*. Lublin 2000.

¹⁹ P. Chasek, D. Downie, J. Welsh Brown, *Global...*, s. 207.

nie jest traktowana jako zmienna ograniczająca skuteczność międzynarodowych reżimów ekologicznych. Potwierdzają to chociażby globalne zmiany klimatu, które ze względu na swą złożoność przyczyniają się do ograniczania przede wszystkim ekologicznej skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Do zmiennych wzmacniających skuteczność reżimów należą niewątpliwie zasoby finansowe, technologiczne, organizacyjne, wiedzy i umiejętności, które państwa są gotowe – a więc mają wolę polityczną – zaangażować na rzecz rozwiązywania problemów ekologicznych. Z kolei rola uwarunkowań subiektywnych jest uzależniona od ich treści. Wola polityczna angażowania się w rozwiązywanie problemów ekologicznych oraz sprzyjający temu klimat polityczny będą przyczyniały się do podniesienia poziomu skuteczności reżimów, zaś ich brak skuteczność tę będzie obniżał.

NEGOCJOWANIE MECHANIZMU WERYFIKACJI MIĘDZYNARODOWEGO REŻIMU ZMIAN KLIMATU

Mechanizm weryfikacji wykonywania przyjętych zobowiązań, funkcjonujący w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu, odwołuje się do specyficznych – na tle innych międzynarodowych reżimów ekologicznych – rozwiązań. Warunkowane są one po pierwsze, specyficznym, niezwykle złożonym przedmiotem regulacji, jakim jest globalny problem zmian klimatu. Po drugie, rygorystycznymi zobowiązaniami przyjętymi w protokole z Kioto przez państwa wymienione w aneksie nr I. Formułowany zaś jest pogląd, że im państwa przyjmą bardziej rygorystyczne zobowiązania w ramach wielostronnych umów ekologicznych, tym bardziej wzrasta znaczenie efektywnego wykonywania przyjętych zobowiązań²⁰. Ze świadomością tej zależności negocjowano system weryfikacji zobowiązań określonych w protokole z Kioto, nie pomijając całkowicie tych określonych w konwencji klimatycznej. Wynegocjowano specyficzną formułę weryfikacji zobowiązań i reagowania na przypadki ich niewykonywania. Jest to podejście proaktywne, niekonfrontacyjne, odwołujące się bardziej do zachęcania do wykonywania zobowiązań, a więc zapobiegania ich niewykonywaniu, niż stosowania w takich przypadkach „kar”. Mimo że te ostatnie nie są jednak całkowicie nieobecne w funkcjonowaniu systemu weryfikacji, w ramach reżimu skoncentrowano się – bazując na systemie sprawozdań składanych przez państwa-strony – na mechanizmie wielostronnego przeglądu przez utworzone w tym celu instytucje międzynarodowe, będące częścią reżimu. Instytucje te dążą przede wszystkim do tworzenia zachęt do wykonywania zobowiązań chociażby w postaci doradztwa lub nawet wsparcia finansowego w przypadku pań-

²⁰ G. Ulfstein, J. Werksman, *The Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement*, w: J. Hovi, O. Stokke, G. Ulfstein (eds), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London 2005, s. 39.

stw rozwijających się²¹. Jako element swoistej „rezerwy strategicznej” przewidziano także mechanizmy wymuszania przestrzegania w postaci różnego rodzaju konsekwencji.

Przyjęte rozwiązania są wynikiem negocjacji i osiągniętego kompromisu politycznego. Uznano więc, że ich zrozumienie wymaga analizy procesu negocjacji, który ten mechanizm ukształtował. Głównym jego elementem są instytucje weryfikujące wykonywanie zobowiązań. Uznano, że obok instytucji tworzących „kościec” mechanizmu weryfikacji, niezbędna jest analiza efektywności całego reżimu.

Analizując proces negocjowania mechanizmu weryfikacji międzynarodowego reżimu zmian klimatu należy podkreślić, że jego utworzenie zapowiedziano już w czasie pierwszej konferencji stron konwencji klimatycznej (COP-1), w przyjętym wówczas tzw. mandacie z Berlina²². Należy jednak pamiętać, że „miękkie” zobowiązania, mające na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu, czyli w istocie ich brak, określone dla państw-stron konwencji klimatycznej warunkowały nie tylko „miękki” mechanizm weryfikacji ich wykonywania²³, ale i brak istotniejszego zainteresowania jego rozwijaniem. Uczestniczące w negocjacjach państwa uznały, że skoro w konwencji nie określono wiążących zobowiązań w sprawie redukcji emisji gazów szklarniowych, nie ma potrzeby tworzenia rozbudowanego mechanizmu ich weryfikacji. Uznano bowiem, że mechanizm taki może poczekać do czasu przyjęcia wiążących zobowiązań²⁴.

Po wejściu konwencji klimatycznej w życie podjęto działania na rzecz stworzenia mechanizmu weryfikacji wykonywania „miękkich” zobowiązań określonych w konwencji. Negocjacje w tej sprawie, odwołując się do art. 13 konwencji, prowadzono równocześnie z negocjacjami protokołu z Kioto i w ramach wymienionego już wielostronnego procesu konsultacyjnego. Decyzję o jego uruchomieniu podjęto już w czasie COP-1 w Berlinie w 1995 roku²⁵. Celem tego mechanizmu było rozwiązywanie problemów z funkcjonowaniem reżimu poprzez współpracę, przejrzystość działań, ułatwianie wykonywania zobowiązań, bez odwoływania się do środków prawnych. Był więc rozwiązaniem odnoszącym się do konwencji i określonych w niej „miękkich” zobowiązań. Ze względu jednak na już trwające negocjacje protokołu z Kioto, państwa-strony opowiedziały się za zastosowaniem mechanizmu wielostronnego procesu konsultacji do weryfikacji „twardych” zobowiązań określonych w protokole.

²¹ F. Yamin, J. Depledge, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge 2004, s. 378.

²² Mandat berliński, w: *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*. Dz. U. z 1996 r., Nr 53.

²³ J. Hovi, O. Stokke, G. Ulfstein, *Introduction and Main Findings*, w: O. Stokke, J. Hovi, G. Ulfstein (eds), *Implementing the Climate...*, s. 1.

²⁴ J. Werksman, *The Negotiation of a Kyoto Compliance System*, w: J. Hovi, O. Stokke, G. Ulfstein (eds), *Implementing the Climate...*, s. 21.

²⁵ *Establishment of a multilateral consultative process for the resolution of questions regarding the implementation of the Convention (Article 13)*, Decision 20/CP.1 FCCC/CP/1995/7/Add.1.

Oznaczało to próbę zastosowania „miękkich” rozwiązań do weryfikacji „twardych” zobowiązań. Nie powinien więc zaskakiwać fakt, że w czasie negocjowania protokołu zmieniły się preferencje państw, które opowiedziały się za „twardym” systemem weryfikacji. Uznały bowiem, że wielostronny proces konsultacji, określany systemem menedżerskim, odwołuje się do „miękkich” mechanizmów weryfikacji, nieadekwatnych do negocjowanych „twardych” zobowiązań w protokole z Kioto. Zmiana preferencji wynikała z przynajmniej dwóch powodów. Po pierwsze, w związku z jednoznacznymi i uświadamianymi konsekwencjami przeciwdziałania zmianom klimatu dla konkurencyjności gospodarek chodziło o tak skonstruowany mechanizm weryfikacji, który będzie sprawiał, że koszty niewykonywania zobowiązań będą większe niż wykonywania. Po drugie, uznano, że określone w protokole i wiążące dla państw wymienionych w aneksie nr I zobowiązania w sprawie redukcji emisji gazów szklarniowych wymagają „twardych”, wiążących mechanizmów weryfikacji²⁶.

Państwa-strony, negocjując nową formułę mechanizmu weryfikacji reżimu zmian klimatu przede wszystkim w kontekście zobowiązań określonych w protokole z Kioto, stanęły przed kilkoma wyzwaniami. Po pierwsze, najważniejszym wyzwaniem było przejście od „miękkiego” systemu konwencji klimatycznej do „twardego” systemu wymuszanych zobowiązań określonych w protokole z Kioto i uzupełnionych mechanizmami elastyczności. Po drugie, wyzwaniem takim były sprzeczne preferencje poszczególnych grup państw, ale i organizacji pozarządowych. Odmienne wizje mechanizmu weryfikacji miały Stany Zjednoczone i Unia Europejska. Państwa rozwijające się, chociaż nie wszystkie, sprzeciwiały się przyjęciu „twardego” systemu weryfikacji. Z kolei organizacje pozarządowe lobbowały na rzecz systemu transparentnego, umożliwiającego nakładanie sankcji, a więc „karanie”, za niewykonywanie zobowiązań. Po trzecie, wyzwaniem było także określenie formalnego statusu tego mechanizmu. Nie było jasne, czy ma on być prawnie wiążący, czy też mieć status „miękkiego prawa”.

Istotne znaczenie dla procesu negocjowania systemu weryfikacji miała czwarta konferencja stron konwencji klimatycznej (COP-4) zorganizowana w Buenos Aires w listopadzie 1998 roku, a więc po przyjęciu protokołu z Kioto. W przyjętym planie działania z Buenos Aires naszkicowano swoistą „mapę drogową” procesu wchodzenia w życie protokołu z Kioto. Do zadań mających służyć realizacji tego celu zaliczono stworzenie mechanizmu weryfikacji wykonywania zobowiązań²⁷. Strukturą, w ramach której prowadzono negocjacje i wyposażono ją w mandat do czynienia tego, była grupa w sprawie systemu weryfikacji wykonywania zobowiązań (Joint Working Group on Compliance). Zbierała się ona na sesje w powiązaniu z sesjami głównych organów pomocniczych, a więc Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) i Subsidiary

²⁶ J. Werksman, *The Negotiation of a Kyoto...*, s. 22.

²⁷ *The Buenos Aires Plan of Action*, Decision 1/CP.4, FCCC/CP/1998/16/Add.1.

Body for Implementation (SBI). W czasie 13 sesji tych organów, przygotowując decyzje zbliżającej się szóstej konferencji stron (COP-6) w Hadze, zgodzono się w sprawie utworzenia Komitetu do spraw Wykonywania Zobowiązań (Compliance Committee) i jego struktury²⁸. Negocjacje kontynuowano w czasie przygotowań do COP-6 w Hadze w listopadzie 2000 roku oraz drugiej części COP-6 w Bonn w lipcu 2001 roku.

Formalną decyzję o utworzeniu systemu weryfikacji wykonywania zobowiązań podjęto w czasie siódmej konferencji stron (COP-7) w Marrakeszu na przełomie października i listopada 2001 roku. W istocie był to pakiet decyzji dotyczących różnych elementów systemu weryfikacji. Po pierwsze, przyjęto wytyczne dotyczące utworzenia przez państwa wymienione w aneksie nr I i funkcjonowania narodowych systemów szacowania emisji gazów szklarniowych²⁹. Po drugie, przyjęto wytyczne szczegółowo regulujące proces przygotowywania i składania przez państwa-strony wymienione w aneksie nr I dodatkowych informacji na podstawie art. 7 protokołu niezbędnych do wykonywania zobowiązań określonych w jego art. 3.³⁰ Po trzecie, przyjęto wytyczne w sprawie funkcjonowania zespołów ekspertów dokonujących przeglądu informacji składanych przez państwa-strony na podstawie art. 7 protokołu³¹. Po czwarte, podjęto decyzję w sprawie instytucji organizujących proces wykonywania zobowiązań określonych w protokole z Kioto oraz procedur ich funkcjonowania. Na podstawie tej decyzji utworzono Komitet do spraw Weryfikacji Wykonywania (Compliance Committee) i funkcjonujące w jego ramach dwa piony: pion ułatwiania (Facilitative Branch) i pion egzekwowania (Enforcement Branch)³². Rolą pierwszego z tych pionów jest wspieranie, zwłaszcza państw rozwijających się, w wykonywaniu zobowiązań określonych dla tych państw w protokole z Kioto. Drugi z pionów zajmuje się egzekwowaniem wiążących zobowiązań określonych w protokole dla państw wymienionych w aneksie nr I, a także mechanizmami elastyczności.

Należy podkreślić, że mechanizm weryfikacji protokołu z Kioto, utworzone instytucje i procedury ich funkcjonowania odzwierciedlają zmianę podejścia do weryfikacji międzynarodowych reżimów ekologicznych. Wyraźne jest odejście od tzw. systemu menedżerskiego, odwołującego się do „miękkich” mechanizmów weryfikacji. W protokole z Kioto zastosowano elastyczne, wielowymiarowe podejście, łączące wspieranie i ułatwianie wykonywania zobowiązań z możliwością nakładania sankcji z powodu ich niewykonywania. Wydaje się

²⁸ *Summary of the thirteenth session of the subsidiary bodies of the UN Framework Convention on Climate Change: 4–15 September 2000*, „Earth Negotiations Bulletin” 2000, nr 151, vol. 12.

²⁹ Guidelines for national systems under Article 5, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, Decision 20/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

³⁰ *Guidelines for the preparation of the information required under Article 7 of the Kyoto Protocol*, Decision 22/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

³¹ *Guidelines for review under Article 8 of the Kyoto Protocol*, Decision 23/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

³² *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*, Decision 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

jednak, że priorytet przyznano pierwszemu z wymienionych rozwiązań. Najwyraźniej uznano, że ze względu na specyfikę rozwiązywania globalnego problemu zmian klimatu, która wymaga angażowania znacznych zasobów finansowych i technologicznych, właściwszym rozwiązaniem jest wspieranie państw, które nie mogą wykonywać przyjętych zobowiązań z powodu ograniczonych zasobów finansowych lub technicznych niż nakładanie sankcji. Wspieranie w istocie jest formą zapobiegania niewykonywaniu przyjętych zobowiązań. U podstaw takiego rozwiązania leżało przekonanie, że wspieranie bardziej przyczynia się do rozwiązywania globalnego problemu zmian klimatu, jest działaniem bardziej efektywnym, niż nakładanie sankcji, a więc „karanie”. W negocjacjach kładziono jednak większy nacisk na rozwój procedur, doprecyzowanie procedur egzekwowania niż ułatwiania.

Przyjęte rozwiązania były wynikiem negocjacji i osiągnięcia kompromisu w warunkach preferowania przez poszczególne grupy państw przeciwnych rozwiązań. Podziały w podejściu do systemu weryfikacji istniały przede wszystkim między państwami Unii Europejskiej i państwami grupy JUSSCANZ, a więc obejmującej przede wszystkim Stany Zjednoczone, Kanadę, Australię, Japonię i Nową Zelandię. Odrębne wizje preferowanych rozwiązań prezentowały także państwa Północy, a więc wysoko rozwinięte, oraz państwa Południa, zaliczane do grupy rozwijających się. Należy jednak zauważyć, że państwa Południa, występujące w ramach grupy G-77, oraz Chiny, nie prezentowały jednolitego stanowiska, mimo zbieżności poglądów wobec wielu elementów negocjowanego systemu weryfikacji wykonywania zobowiązań. Tym co łączyło większość państw rozwijających się było dążenie do ukształtowania takiego systemu weryfikacji, który odwołując się do zasad konwencji i protokołu, odzwierciedlałby wspólną, lecz zróżnicowaną odpowiedzialność państw rozwiniętych i rozwijających się. Chodziło więc o to, aby do systemu weryfikacji zobowiązań zastosować rozwiązanie, które wcześniej wykorzystano do określania zobowiązań w ramach protokołu z Kioto. Duże i dynamicznie rozwijające się państwa Południa, a więc zwiększające swój udział w globalnej emisji gazów szklarniowych, jak Chiny, Indie i Brazylia, obawiały się, że mogą zostać objęte systemem weryfikacji, gdyby zobowiązania określone w „następcy” protokołu z Kioto dotyczyły także państw niewymienionych w aneksie nr I. Z kolei małe państwa wyspiarskie, zagrożone perspektywą zmian klimatu, zainteresowane były przede wszystkim takimi rozwiązaniami, które będą zapewniały skuteczność reżimu w sensie możliwości egzekwowania jego regulacji. Z kolei państwa G-77 czerpiące dochody z wydobycia i eksportu ropy naftowej obawiały się, że faktycznie efektywny system weryfikacji może przyspieszyć w wielu krajach wprowadzanie technologii alternatywnych wobec ropy naftowej lub węgla, na czym stracą pod względem ekonomicznym³³.

³³ J. Werksman, *The Negotiation...*, s. 20.

Istotnym czynnikiem politycznym warunkującym proces negocjacji klimatycznych, w tym także mechanizmu weryfikacji wykonywania przyjętych zobowiązań, były wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych w 2000 roku. Wygrana Georga W. Busha stała się nowym czynnikiem, zwłaszcza po wycofaniu przez nowego prezydenta z Senatu Stanów Zjednoczonych wniosku o ratyfikację protokołu z Kioto i stylu, w jakim to uczynił. W działaniach wielu państw pojawił się motyw pokazania Stanom Zjednoczonym, że jest możliwe wejście w życie protokołu bez ich udziału. Czynniki te, wprowadzając do negocjacji w ramach sesji Konferencji Stron nowy klimat emocjonalny, nie miały jednak większego wpływu na treść przyjętych rozwiązań w tym sensie, że Stany Zjednoczone opowiadały się za „silnym” systemem weryfikacji. Rozwiązania przyjęte w czasie Konferencji Stron w Marrakeszu w większości przypadków albo odzwierciedlały propozycje Stanów Zjednoczonych, albo rozwiązania przez to państwo popierane³⁴.

Należy także podkreślić, że obok rozbieżności zdań i specyficznego klimatu politycznego wytworzonego przez nową administrację Stanów Zjednoczonych, w wielu podstawowych sprawach państwa rozwinięte, a więc te wymienione w aneksie nr I, reprezentowały zbieżne poglądy. Zgadzały się przede wszystkim co do potrzeby utworzenia skutecznego mechanizmu egzekwowania zobowiązań określonych w protokole z Kioto. Za takim rozwiązaniem opowiadały się i Stany Zjednoczone, które protokołu nie ratyfikowały, i Unia Europejska, która protokół ratyfikowała. Różniły się jednak co do tego, jak taki system weryfikacji wykonywania zobowiązań ma wyglądać w praktyce. Propozycje Stanów Zjednoczonych odwoływały się do doświadczeń tego państwa z rozwiązaniami zastosowanymi w Clean Air Act – ustawie o ochronie powietrza z 1970 roku. Jego funkcjonowanie ukształtowało przekonanie, że skuteczny reżim międzynarodowy to ten, w którym jasno zdefiniowano kary nakładane na podmiot zanieczyszczający, w sposób automatyczny, nieuchronny³⁵. Będąc zwolennikiem mechanizmów rynkowych, Stany Zjednoczone i państwa je wspierające opowiadały się za ograniczeniem uprawnień pionu egzekwowania (Enforcement Branch) w ramach Komitetu do spraw Weryfikacji Wykonywania (Compliance Committee) do działań technicznych z zakresu porównywania wielkości emisji gazów szklarniowych do przyjętych celów redukcji. Chciano, aby mechanizm ten zapewnił jednakowe i niejako automatyczne traktowanie wszystkich państw.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej miały odmienne preferencje. Były one zwolennikami mniej „automatycznego” i zarazem mniej „mechanicznego” podejścia do egzekwowania wykonywania zobowiązań określonych w protokole z Kioto. Eksponowały działania wewnętrzne i proponowały ograniczenie możliwości wykonywania zobowiązań określonych w protokole poprzez działania

³⁴ *Summary of the seventh Conference of the Parties to the UN framework convention on climate change*, „Earth Negotiations Bulletin” 2001, nr 189, vol. 12.

³⁵ Zob. M.A. Freeman III, *Economics, Incentives, and Environmental Regulation*, w: N.J. Vig, M.E. Kraft (eds), *Environmental Policy in the 1990s*, Washington Dc 1990, s. 159–160.

państw poza obszarem ich terytorium. Podkreślały, że system egzekwowania zobowiązań musi koncentrować się na tym, jak najlepiej zareagować w sytuacji niewykonywania przez państwa ich wewnętrznych zobowiązań. Stany Zjednoczone były jednak sceptyczne wobec takich propozycji Unii Europejskiej. Obawiały się bowiem „państw-oszustów”, przekraczających przyjęte zobowiązania³⁶.

W podjętej w czasie COP-7 w Marrakeszu decyzji główne elementy argumentacji Stanów Zjednoczonych zostały uwzględnione. Podobnie stało się z wieloma elementami stanowiska Unii Europejskiej. Należy do nich plan działań na rzecz wykonywania zobowiązań (Compliance Action Plan) dla każdego państwa wymienionego w aneksie nr I, które przekroczyło limity emisji. Oceny tego planu ma dokonać pion egzekwowania Komitetu do spraw Weryfikacji Wykonywania. Ma on zawierać ocenę przyczyn niewykonywania zobowiązań oraz opis działań, jakie państwo zamierza podjąć w celu wykonania zobowiązań, przyznając priorytet działaniom wewnętrznym³⁷. Australia, Kanada, Japonia i Rosja zaakceptowały proponowane hybrydowe rozwiązanie. Zablockowały jednak prawnie wiążący charakter nakładanych sankcji za niewykonywanie zobowiązań³⁸.

Państwa rozwijające się – mimo wcześniej sygnalizowanych odmiennych preferencji kilku z nich – zgodziły się co do dwóch elementów przyszłego mechanizmu weryfikacji. Po pierwsze, i co jest oczywiste w kontekście zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, opowiedziały się za stosowaniem tego mechanizmu wyłącznie wobec państw wymienionych w aneksie nr I. Po drugie, co jest zaskakujące wobec wstępnie sygnalizowanych preferencji i obaw kilku z nich, zdecydowały się opowiedzieć za „silnym” systemem weryfikacji. Rozwiązaniu temu, mimo wcześniejszych obaw, nie sprzeciwiły się także państwa OPEC, zazwyczaj sceptyczne wobec negocjacji klimatycznych. Nie ma jednoznacznej interpretacji tego stanowiska. Nie jest bowiem jasne, czy wobec braku wiążących zobowiązań w sprawie redukcji emisji gazów szklarniowych ze strony państw rozwijających się, uznały one, że akceptują rozwiązania preferowane przez państwa, których one dotyczą. Nie można też wykluczyć, że państwa rozwijające się uznały, że w warunkach sprzeciwiania się prawnie wiążącemu systemowi weryfikacji redukcji emisji gazów szklarniowych, wsparcie wraz z państwami rozwiniętymi „silnego” mechanizmu egzekwowania zobowiązań jest sposobem zademonstrowania swojego wsparcia – w miarę możliwości – dla rozwiązywania globalnego problemu zmian klimatu³⁹.

W proces negocjowania systemu weryfikacji – w miarę posiadanych możliwości – angażowały się także organizacje pozarządowe. Jednoznacznie opowiadały się za „silnym” i transparentnym systemem weryfikacji. Odniosły suk-

³⁶ J. Werksman, *The Negotiation...*, s. 24–25.

³⁷ *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*, Decision 24/CP-7, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

³⁸ J. Werksman, *The Negotiation...*, s. 26.

³⁹ Tamże, s. 26–28.

ces skutecznie lobbując na rzecz uzyskania statusu obserwatora w pionie egzekwowania z możliwością zabierania głosu. Za możliwe uznano jednak podjęcie przez państwa-strony decyzji o niedopuszczeniu tych organizacji do uczestniczenia w pracach pionu egzekwowania.

INSTYTUCJE I FUNKCJONOWANIE MECHANIZMU WERYFIKACJI WYKONYWANIA ZOBOWIĄZAŃ REŻIMU ZMIAN KLIMATU

Rolą mechanizmu weryfikacji w ramach reżimu międzynarodowego jest promowanie, ułatwianie i egzekwowanie wykonywania zobowiązań określonych dla państw-stron w podstawach normatywnych reżimu. Mechanizm weryfikacji funkcjonujący w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu, a dokładniej w odniesieniu do zobowiązań określonych dla państw-stron w protokole z Kioto, należy do tych wśród międzynarodowych reżimów ekologicznych o najbardziej rygorystycznych rozwiązaniach. Dotyczy on jednak przede wszystkim – chociaż nie wyłącznie – zobowiązań określonych dla państw wymienionych w aneksie nr I. Jego rolą jest: a) weryfikowanie stanu faktycznego informacji dostarczanych przez państwa-strony w postaci różnego rodzaju raportów i sprawozdań; b) weryfikowanie zgodności dostarczanych przez państwa-strony informacji z normami konwencji i protokołu, zgodności z wytycznymi Konferencji Stron; c) określanie reakcji na przypadki niewykonywania przez państwa-strony zobowiązań⁴⁰.

Swoisty kościec organizujący proces funkcjonowania systemu weryfikacji tworzą instytucje reżimu zmian klimatu. Jest to więc system zinstytucjonalizowany, a w jego funkcjonowaniu uczestniczą niemalże wszystkie instytucje reżimu, jednak w różnym zakresie. Dla części z nich, jak Konferencji Stron, Sekretariatu i głównych organów pomocniczych (SBSTA i SBI), działania z zakresu weryfikacji wykonywania zobowiązań określonych w konwencji, ale przede wszystkim w protokole z Kioto, są częścią aktywności tych organów. Jednakże obok nich funkcjonują organy, których zakres kompetencji obejmuje wyłącznie działania z zakresu weryfikacji wykonywania zobowiązań. Specyfikę międzynarodowego reżimu zmian klimatu określa istnienie dwóch rodzajów tej ostatniej kategorii organów. Pierwszą z nich są zespoły ekspertów zajmujące się analizą „od strony technicznej” licznych raportów i sprawozdań składanych przez państwa-strony, przede wszystkim jednak te wymienione w aneksie nr I. Zespoły te są unikalnym rozwiązaniem zastosowanym w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Drugim rodzajem instytucji jest Komitet do spraw Weryfikacji Wykonywania (Compliance Committee), który na podstawie raportów składanych przez zespoły ekspertów formułuje oceny merytoryczne, ale także ma

⁴⁰ J. Hovi, O. Stocke, G. Ulfstein, *Introduction and...*, s. 2.

możliwość formułowania ocen politycznych, a nawet nakładania sankcji za niewykonywanie zobowiązań.

Konferencja Stron, jako główny organ decyzyjny, zajmuje się także oceną wykonywania zobowiązań określonych w ramach reżimu zmian klimatu dla państw-stron. Uprawnienia jej w tym zakresie określono już w konwencji klimatycznej, a znacząco rozbudowano w protokole z Kioto. Na podstawie art. 7.2 jest zobowiązana do regularnego przeglądu realizacji postanowień konwencji oraz popierania efektywnego wykonywania jej postanowień. Zgodnie z art. 7.2e Konferencja Stron ocenia na podstawie wszelkich dostępnych informacji wdrażanie postanowień konwencji przez jej strony. Przedmiotem oceny jest także adekwatność zobowiązań państw-stron wymienionych w aneksie nr I. Zaś zgodnie z art. 7.2g może formułować zalecenia we wszystkich sprawach niezbędnych do wdrażania konwencji⁴¹. Każda z dotychczas zorganizowanych sesji COP lub COP/MOP służyła przeglądowi wykonywania zobowiązań i formułowania zaleceń mających na celu usprawnienie tego procesu.

Z kolei w protokole z Kioto uprawnienia Konferencji Stron są bardziej rozbudowane i doprecyzowane. Jej rola jest niejako podwójna. Z jednej strony bezpośrednio uczestniczy w weryfikacji procesu wykonywania zobowiązań określonych w protokole. Na podstawie art. 13.4 dokonuje regularnych przeglądów realizacji protokołu oraz podejmuje decyzje konieczne do wspierania jego efektywnej realizacji; na podstawie art. 13.4a ocenia wykonywanie postanowień protokołu przez jego strony oraz skutki podejmowanych działań; na podstawie art. 13.4f opracowuje zalecenia we wszystkich sprawach niezbędnych do realizacji niniejszego protokołu⁴². Z drugiej strony w działaniach tych uczestniczy pośrednio, poprzez określanie wytycznych, zgodnie z którymi funkcjonują inne struktury uczestniczące bezpośrednio w procesie weryfikacji wykonywania zobowiązań. Zgodnie z art. 8.1 podejmuje decyzję w sprawie wytycznych, według których funkcjonują zespoły ekspertów, oceniające dodatkowe informacje składane przez państwa-strony na podstawie art. 7; na podstawie art. 18 określa procedury i mechanizmy reagowania na przypadki niewykonywania postanowień protokołu.

W weryfikacji wykonywania zobowiązań zapisanych przede wszystkim w protokole z Kioto uczestniczy również Sekretariat oraz SBI i SBSTA. Sekretariat także w odniesieniu do procesu weryfikacji pełni funkcję administracyjną. Zgodnie z art. 8.2b konwencji, a jej postanowienia literalnie dotyczą także protokołu, do zadań Sekretariatu należy gromadzenie i przekazywanie przedkładanych mu sprawozdań. Sekretariat przyjmuje bowiem sprawozdania państw-stron i udostępnia je zespołom ekspertów. Z kolei spośród głównych organów pomocniczych w działania służące weryfikacji wykonywania zobowiązań, co oczywiste,

⁴¹ *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*. Dz. U. z 1996 r., Nr 53, poz. 239.

⁴² *Protokół z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*. Dz. U. z 2006 r., Nr 2003, poz. 1684.

bardziej zaangażowany jest SBI. Zgodnie z art. 10.1 wspiera Konferencję Stron w ocenie i dokonywaniu przeglądów efektywności wykonywania zobowiązań określonych w konwencji. SBSTA zgodnie z art. 9.2b przygotowuje naukowe oceny efektów działań podejmowanych w celu wykonywania zobowiązań określonych w konwencji⁴³. Postanowienia te literalnie stosowane są w odniesieniu do protokołu.

Jak już podkreślano, strukturami bezpośrednio zaangażowanymi w proces weryfikacji wykonywania zobowiązań, dla których jest to główny obszar aktywności, są zespoły ekspertów i Komitet do spraw Weryfikacji Wykonywania. Zespoły ekspertów są unikalnym, innowacyjnym rozwiązaniem zastosowanym w międzynarodowym reżimie zmian klimatu. Dokonują przeglądu informacji składanych przez państwa wymienione w aneksie nr I, a więc te, na które nałożony został obowiązek redukcji emisji gazów szklarniowych. Podstawy normatywne tworzenia i funkcjonowania zespołów zawarte są w art. 8 protokołu z Kioto, a wytyczne ich praktycznego funkcjonowania określono w decyzji 23/CP.7 Konferencji Stron, podjętej w czasie COP-7 w Marrakeszu na przełomie października i listopada 2001 roku⁴⁴. Decyzja ta została potwierdzona decyzją 22/CMP.1⁴⁵ podjętą w czasie obrad pierwszej Konferencji Stron z udziałem państw-stron protokołu z Kioto (COP/MOP-1), zorganizowanej w Montrealu w 2005 roku.

W art. 8 protokołu z Kioto jednoznacznie stwierdzono, że informacje składane przez państwa-strony wymienione w aneksie nr I w celu wykonania postanowień art. 7 podlegają przeglądowi przez zespoły ekspertów. Zgodnie z art. 8.1 informacje składane na podstawie art. 7.1 protokołu „podlegają przeglądowi jako część rocznego zestawienia i rozliczenia inwentaryzacji emisji oraz jej przypisanych ilości”, zaś informacje składane na podstawie art. 7.2 także przez państwa wymienione w aneksie nr I „podlegają przeglądowi jako część przeglądu raportów krajowych”⁴⁶. Proces przeglądu przez zespoły ekspertów – jak to ujęto w art. 8.3 – stanowi „dokładną i kompleksową ocenę techniczną wszystkich aspektów wdrażania niniejszego protokołu przez jego Stronę”. Niezbędne jest wyraźne podkreślenie w kontekście przytoczonego zapisu, że zespoły ekspertów dokonują jedynie technicznej oceny wykonywania zobowiązań przez państwa-strony protokołu. Oznacza to, że nie mogą formułować jakichkolwiek opinii politycznych na temat zachowań państw-stron. Rozwiązanie to potwierdzono w decyzji zawierającej wytyczne funkcjonowania zespołów ekspertów, podjętej w czasie COP-7 w Marrakeszu⁴⁷. Została ona zaakceptowana przez Konferencję

⁴³ *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych...*

⁴⁴ *Guidelines for review under Article 8 of the Kyoto Protocol*, Decision 23/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

⁴⁵ Tamże, Decision 22/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3.

⁴⁶ *Protokół z Kioto do ramowej konwencji...*

⁴⁷ *Guidelines for review under Article 8 of the Kyoto Protocol*, Decision 23/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

Państw (COP/MOP) w czasie pierwszej sesji w Montrealu w 2005 roku⁴⁸. Uprawienia do formułowania opinii na temat zachowań państw ma Konferencja Stron oraz wymieniany już Komitet do spraw Weryfikacji Wykonywania.

Proces tworzenia i funkcjonowania zespołów ekspertów jest szczegółowo uregulowany w wymienionych wytycznych przyjętych w czasie COP/MOP w Montrealu w 2005 roku. Zgodnie z nimi pracę zespołów ekspertów koordynuje Sekretariat reżimu. Skład zespołów dokonujących przeglądu sprawozdań poszczególnych państw kształtowany jest dla każdego z nich z osobna z listy ekspertów międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Jest ona ustalana na podstawie nominacji państw-stron konwencji oraz nominacji organizacji międzyrządowych podejmujących problematykę zmian klimatu. Wielkość poszczególnych zespołów formowanych przez Sekretariat może być zróżnicowana w zależności od specyfiki państwa oraz wiedzy i doświadczenia niezbędnego do oceny jego sprawozdania. Wymogiem jest więc posiadanie wiedzy fachowej dotyczącej różnych elementów globalnego problemu zmian klimatu. Ekspersi wchodzący w skład zespołów mają w istocie status funkcjonariuszy międzynarodowych. Działają we własnym imieniu, a nie państw, z których pochodzą. W skład zespołu ekspertów oceniającego dane państwo nie mogą wchodzić eksperci pochodzący z tego państwa. Zalecane jest przy formowaniu zespołów utrzymywanie równowagi między liczbą ekspertów pochodzących z państw wymienionych w aneksie nr I i państw w tym aneksie nie wymienionych, a więc rozwijających się, z jednoczesnym zalecaniem zachowania równowagi geograficznej w obrębie obu tych grup państw. Rozwiązanie to miało także służyć uzyskaniu poparcia państw rozwijających się dla tworzonego mechanizmu weryfikacji reżimu. Chodziło także o stworzenie warunków do wymiany doświadczeń między ekspertami z państw zobowiązanych do redukcji emisji gazów szklarniowych zgodnie z postanowieniami protokołu z Kioto oraz ekspertami z państw takich zobowiązań nie posiadających⁴⁹. Szczególną pozycję w zespołach zajmują tzw. wiodący eksperci (*lead reviewers*), nominowani spośród tych wyróżniających się szczególną wiedzą i doświadczeniem na okresy nie krótsze niż dwa lata. Możliwe jest także powoływanie do zespołów tymczasowych ekspertów, gdy wśród tych, których nazwiska widnieją na liście, nie ma ekspertów o specyficznych kwalifikacjach wymaganych do przeprowadzenia przeglądu informacji przedłożonych przez określone państwo⁵⁰.

Efektem przeglądu przeprowadzonego przez zespoły ekspertów są raporty. Zespoły przygotowują trzy rodzaje raportów: a) wstępny lub inicjujący proces przeglądu wykonywania zobowiązań przez państwo-stronę protokołu z Kioto; b) raport roczny; c) raport okresowy. Szczegółowo określono strukturę takich raportów, podobnie jak wiele innych elementów aktywności zespołów. W czasie

⁴⁸ Tamże, Decision 22/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3.

⁴⁹ G. Ulfstein, J. Werksman, *The Kyoto Compliance System...*, s. 44.

⁵⁰ *Guidelines for review under Article 8 of the Kyoto Protocol*, Decision 22/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3.

wykonywania swych obowiązków są one zobowiązane do postępowania zgodnie z wytycznymi określonymi przez Konferencję Stron oraz SBSTA⁵¹.

„Materiałem”, nad którym pracują zespoły ekspertów, są informacje dostarczane przez państwa-strony w postaci różnego rodzaju sprawozdań. Wymogi ich przygotowywania, składania, oceny przez zespoły ekspertów oraz Komitet do spraw Weryfikacji Wykonywania, a także Konferencję Stron, są jednymi z centralnych elementów każdego międzynarodowego reżimu. W istocie to one czynią go reżimem. Należy jednak podkreślić, że charakterystyczna dla międzynarodowego reżimu zmian klimatu zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności warunkuje także proces składania sprawozdań. Procedura ta jest odmienna dla państw wymienionych w aneksie nr I oraz dla państw w nim nie wymienionych, co wynika ze zróżnicowania zobowiązań, zwłaszcza tych określonych w protokole z Kioto.

Zakres i formy składanych informacji są zróżnicowane. Państwa wymienione w aneksie nr I składają przede wszystkim sprawozdania nazywane narodowymi komunikatami (*national communications*) oraz informacje na temat emisji gazów szklarniowych ze źródeł i wielkości ich pochłaniania (*national inventory*)⁵². Narodowe komunikaty zawierają szczegółowe informacje na temat działań podejmowanych przez państwa-strony w celu łagodzenia zmian klimatu oraz oceny tych działań dla zmniejszenia emisji gazów szklarniowych. Zakres tych informacji jest zróżnicowany. Państwa wymienione w aneksie nr II zobowiązane są do dostarczania dodatkowych informacji (w porównaniu z państwami wymienionymi w aneksie nr I) na temat finansowej pomocy oraz transferu technologii dostarczanych państwom rozwijającym się. Informacje te są składane okresowo, ale nie każdego roku. Pierwszy raport, nazywany narodowymi komunikatami, państwa wymienione w aneksie nr I złożyły w latach 1994–1995, drugi w latach 1997–1998, termin złożenia trzeciego z tych raportów upłynął 30 listopada 2001 roku, czwartego 1 stycznia 2006 roku, a piątego 1 stycznia 2010 roku. Na podstawie decyzji podjętej w czasie COP-16 w Cancun termin dostarczenia szóstego raportu wyznaczono na dzień 1 stycznia 2014 roku⁵³. Informacje zawarte w tych raportach są upubliczniane poprzez udostępnianie ich na stronie internetowej Sekretariatu.

Raporty te przygotowywane są zgodnie z wytycznymi Konferencji Stron, osobno określonymi dla państw wymienionych w aneksie nr I i tych w nim nie wymienionych. Dla tych wymienionych w aneksie nr I szczegółowo określono zasady przygotowywania raportów już w czasie COP-2 w Genewie w lipcu 1996 roku. Stwierdzono, że celem tych raportów jest pokazanie pełnego spektrum działań służących wykonywaniu zobowiązań określonych wówczas w konwencji, a obecnie także w protokole z Kioto, włączając te dotyczące adaptacji do zmian kli-

⁵¹ Tamże.

⁵² F. Yamin, J. Depledge, *The International Climate Change...*, s. 330–333.

⁵³ *National communications from parties included in Annex I to the convention*, Decision 9/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.2.

matu, badań naukowych, edukacji i innych działań dodatkowych nakierowanych na redukcję emisji gazów szklarniowych. Odnośnie tych ostatnich, w składanych raportach państwa wymienione w aneksie nr I zobowiązane są także do podawania szczegółowych informacji na temat wielkości antropogenicznej emisji gazów według źródeł oraz wielkości ich pochłaniania. Wymieniono z nazwy gazy, o których emisji i ich pochłanianiu państwa są zobowiązane informować⁵⁴. Państwa wymienione w aneksie nr II zobowiązane są także do podawania informacji na temat wsparcia finansowego i technologicznego udzielonego państwom rozwijającym się⁵⁵. Modyfikacji tych wytycznych dokonano w czasie COP-5 w 1999 roku⁵⁶ oraz w czasie COP-9 w Mediolanie w roku 2003⁵⁷. Także w roku 1996 przyjęto odrębne wytyczne w sprawie składania narodowych komunikatów przez państwa nie wymienione w aneksie nr I⁵⁸. Znowelizowano je również w roku 1999⁵⁹.

Każdy raport – narodowy komunikat składany przez państwa wymienione w aneksie nr I podlega przeglądowi przez zespół ekspertów. Stosowana jest tu formuła „dogłębnego” przeglądu („*in-depth*” review). Składa się na nią analiza dostarczonych danych (*a desk-based study*) oraz wizyta w państwie, którego raport jest analizowany. Z reguły jest to jedna wizyta w okresie zobowiązań. Jeżeli jednak jest to uzasadnione, możliwe jest zwiększenie liczby wizyt. Celem tych działań jest kompleksowa ocena „technicznej strony” wykonywania zobowiązań określonych dla państwa-strony w konwencji i w protokole z Kioto. Efektem tych działań jest raport składany za pośrednictwem Sekretariatu Konferencji Stron. Jest on także dostępny Komitetowi do spraw Weryfikacji Wykonywania.

Na podstawie art. 4.1 i art. 12.1 konwencji klimatycznej, art. 7.1 protokołu z Kioto oraz odpowiednich decyzji Konferencji Stron państwa-strony wymienione w aneksie nr I są zobowiązane do corocznego składania informacji na temat wielkości emisji gazów szklarniowych i ich pochłaniania. Należy jednak pamiętać, że gromadzenie danych na ten temat nie jest przedsięwzięciem łatwym.

⁵⁴ Wskazano sześć tych gazów, których nazwy wymieniono później w aneksie A do protokołu z Kioto, a więc dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, fluorowęglowodory, perfluorowęglowodory, sześćfluorek siarki. Uznano, że dodatkowo w sprawozdaniach powinny być zawierane informacje o takich gazach, jak: tlenek węgla, tlenki azotu, oraz niebędących metanem lotnych związkach organicznych.

⁵⁵ *Communications from Parties included in Annex I to the Convention: guidelines, schedules and process for consideration*, Decision 9/CP.2, FCCC/CP/1996/15/Add.1.

⁵⁶ *Guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, Part I: UNFCCC reporting guidelines on annual inventories*, Decision 3/CP.5, FCCC/CP/1999/6/Add.1; *Guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, Part II: UNFCCC reporting guidelines on national communications*, Decision 4/CP.5, FCCC/CP/1999/6/Add.1.

⁵⁷ *National communications from Parties included in Annex I to the Convention*, Decision 1/CP.9, FCCC/CP/2003/6/Add.1.

⁵⁸ *Communications from Parties not included in Annex I to the Convention: guidelines, facilitation and process for consideration*, Decision 10/CP.2, FCCC/CP/1996/15/Add.1.

⁵⁹ *Other matters related to communications from Parties not included in Annex I to the Convention*, Decision 8/CP.5, FCCC/CP/1999/6/Add.1.

twym, a mają one podstawowe znaczenie dla wiarygodności wykonywania przez państwa-strony zobowiązań. Emisja gazów szklarniowych i ich pochłanianie mierzone są przede wszystkim pośrednio, a nie bezpośrednio. Na przykład emisja dwutlenku węgla z pojazdów jest mierzona na podstawie ilości zużywanego paliwa, zaś emisja metanu jest między innymi mierzona na podstawie liczby i rodzaju żywego inwentarza. Są to więc dane szacunkowe, niezapewniające jednoznacznej wiarygodności, a stąd mogą być przedmiotem kontrowersji⁶⁰. Wyjątkowego znaczenia nabiera więc zapewnienie porównywalności dostarczanych danych i swoiste „zestandardyzowanie” procesu ich przygotowywania i dostarczania do Sekretariatu, a od 16 lutego 2009 roku do specjalnego elektronicznego portalu przyjmującego i przechowującego raporty przekazywane przez państwa-strony (UNFCCC Submission Portal). „Zestandardyzowanie” danych na temat wielkości emisji i pochłaniania gazów szklarniowych wymaga stosowania porównywalnych metodologii ich mierzenia. Założenia metodologiczne na ten temat przygotowuje IPCC. Wymagają one akceptacji Konferencji Stron. Już w czasie COP-1 w 1995 roku podjęto decyzję zatwierdzającą wówczas przygotowane przez IPCC wytyczne⁶¹. Wytyczne te są weryfikowane przez IPCC i akceptowane decyzjami Konferencji Stron.

Należy jednak pamiętać, że „standardyzacji” podlega nie tylko proces przygotowywania informacji na temat wielkości emisji gazów szklarniowych i ich pochłaniania, ale także proces przedkładania tych informacji strukturom reżimu. „Standardy” te, wypracowywane przede wszystkim przez SBSTA przy współpracy SBI, podlegają ewolucji. Obecnie informacje te składane są na podstawie wytycznych przygotowanych w 2006 roku⁶². Zgodnie z nimi państwa wymienione w aneksie nr I zobowiązane są do 15 kwietnia każdego roku dostarczyć informacje na temat wielkości emisji i pochłaniania sześciu gazów szklarniowych wymienionych w aneksie A protokołu z Kioto⁶³. Przedmiotem informacji jest emisja tych gazów w sześciu sektorach aktywności gospodarczej i społecznej: energetyka, produkcja przemysłowa, produkcja rozpuszczalników, rolnictwo, odpady, pochłanianie gazów szklarniowych w wyniku zmian w uprawie gleb i leśnictwie. Informacje te dostarczane są za okres od roku bazowego, którym dla większości państw jest rok 1990.

„Standardyzacji” podlega nie tylko treść, ale także i forma przekazywanych raportów i zawartych w nich informacji. W wytycznych z 2006 roku bardzo szczegółowo określono i ujednolicono strukturę raportu. Zawarte w nim informacje przedkładane przez państwo wymienione w aneksie nr I dotyczą dwóch warstw. Po pierwsze, są to bardzo szczegółowe informacje – mieszczące się

⁶⁰ J. Hovi, O. Stocke, G. Ulfstein, *Introduction and Main...*, s. 5.

⁶¹ *Methodological issues*, Decision 4/CP.1, FCCC/CP/1995/7/Add.1.

⁶² *Updated UNFCCC reporting guidelines on annual inventories following incorporation of the provisions of decision 14/CP.11*, FCCC/SBSTA/2006/9.

⁶³ Są to: dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, fluorowęglowodory, perfluorowęglowodory, sześćiofluorek siarki.

w części nazywanej narodowym wykazem emisji (National Inventory Report, NIR) – na temat zastosowanych metod służących identyfikacji wielkości emisji gazów szklarniowych i ich pochłaniania, źródeł emisji, istniejących niepewności co do przedłożonych danych, korekty wcześniej dostarczonych informacji oraz o stosowanych procedurach mających na celu zapewnianie jakości dostarczanych danych. Po drugie, jest to zestaw kilkudziesięciu tabel (Common Reporting Format, CRF), do których wpisuje się w postaci cyfr wymagane dane. Informacje te w formie elektronicznej dostarczane są do wymienionego już portalu elektronicznego⁶⁴.

Jak już podkreślano, informacje dostarczane przez państwa-strony są przedmiotem analiz przez zespoły ekspertów, które formułują jedynie „techniczne” oceny wykonywania lub niewykonywania zobowiązań. Rolą zespołów jest w istocie ustalanie faktów. Ocenianie zachowań państw na podstawie raportów zespołów ekspertów, a nawet nakładanie sankcji za niewykonywanie zobowiązań, należy do zadań Komitetu do spraw Weryfikacji Wykonywania (Compliance Committee). Jest to struktura stała, w skład której wchodzi organ plenarny, biuro oraz dwa piony – pion ułatwiania (Facilitative Branch) oraz pion egzekwowania (Enforcement Branch). Organ plenarny nie zajmuje się konkretnymi, indywidualnymi przypadkami niewykonywania zobowiązań, lecz organizacją procesu funkcjonowania Komitetu. Akceptuje sprawozdania z działalności, które są składane Konferencji Stron i ocenia wykonywanie jej wytycznych, przedstawia jej także informacje o sprawach budżetowych i administracyjnych. Odpowiada za kształtowanie współpracy z organizacjami międzyrządowymi i pozarządowymi oraz za ochronę informacji niejawnych. Składa się z 20 osób wybieranych przez Konferencję Stron i pochodzących z państw, które są stroną protokołu z Kioto, przy czym 10 z nich wybieranych jest do funkcjonowania w ramach pionu ułatwiania, a pozostałych 10 w ramach pionu egzekwowania. Obok członków Komitetu, wybierani są także ich zastępcy. Kryterium wyboru członków Komitetu i jego zastępców jest ich wiedza na temat zmian klimatu w zakresie problemów naukowo-technicznych, społeczno-ekonomicznych lub prawnych⁶⁵.

Decyzje Komitetu podejmowane są z zastosowaniem procedury konsensusu, a do ich prawomocności niezbędne jest quorum $\frac{3}{4}$ ogólnej liczby członków. Jeżeli jednak podjęcie decyzji na podstawie procedury konsensusu okaże się niemożliwe, dopuszczalne jest zastosowanie procedury większości kwalifikowanej $\frac{3}{4}$ członków uczestniczących w głosowaniu. Jednakże podjęcie decyzji w pionie egzekwowania wymaga podwójnej większości. Z jednej strony, większości wśród członków pochodzących z państw wymienionych w aneksie nr I, a z drugiej, większości wśród członków z państw w tym aneksie nie wymienio-

⁶⁴ *Updated UNFCCC reporting guidelines on annual inventories...*

⁶⁵ *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*, Decision 27/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.

nych. Komitet spotyka się zazwyczaj dwa razy w ciągu roku, chyba że postanowi inaczej⁶⁶.

Wyodrębnienie w ramach jednego organu dwóch pionów ułatwiania i egzekwowania, a więc o odmiennych zadaniach, jest innowacyjnym rozwiązaniem, reprezentującym elastyczne podejście do procesu weryfikowania wykonywania zobowiązań określonych w konwencji klimatycznej i w protokole z Kioto. Zadaniem pionu ułatwiania jest dostarczanie państwom-stronom „rad” i ułatwień w procesie wypełniania tych zobowiązań zgodnie z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Do zadań tego pionu nie należy stwierdzanie przypadków niewykonywania zobowiązań, lecz promowanie ich wykonywania. Pełni jednak rolę systemu „wczesnego ostrzegania” o możliwości niewykonania zobowiązań, także w odniesieniu do ilościowych zobowiązań redukcji emisji⁶⁷. Do kształtowania składu zastosowano kryterium reprezentacji geograficznej, podobnie jak w odniesieniu do wielu innych organów reżimu. Zgodnie z nią pięciu członków pochodzi z każdej z pięciu grup regionalnych ONZ, jeden z małych państw wyspiarskich, kolejnych dwóch członków pochodzi z państw wymienionych w aneksie nr I, a dwóch następnych z państw w tym aneksie nie wymienionych⁶⁸.

Skład pionu egzekwowania jest kształtowany na analogicznych zasadach jak pionu ułatwiania. Jednakże wobec osób do niego wybieranych formułowany jest wymóg posiadania wiedzy prawniczej⁶⁹. Jest to dość wyraźnym sygnałem odmienności zadania tego pionu w porównaniu z zadaniami pionu ułatwiania. Wiedza prawnicza w powiązaniu z wiedzą na temat zmian klimatu ma służyć identyfikacji przypadków niewykonywania zobowiązań państw wymienionych w aneksie nr I na koniec pierwszego okresu zobowiązań, przypadającego na rok 2012. Zakres przedmiotowy działań pionu egzekwowania z intencją identyfikowania przypadków naruszania przyjętych regulacji obejmuje: a) zobowiązania w zakresie ilościowego ograniczania redukcji emisji gazów szklarniowych na podstawie art. 3.1 protokołu z Kioto określonych dla poszczególnych państw w aneksie B; b) wymogi metodologiczne i zasady składania sprawozdań; c) wymogi prawomocności uczestnictwa w mechanizmach elastyczności; d) rozwiązywanie kwestii spornych między zespołami ekspertów i poszczególnymi państwami w odniesieniu do dostosowywania wykazów danych na temat wielkości emisji gazów szklarniowych do zaleceń tych zespołów oraz w odniesieniu do dostosowy-

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ G. Ulfstein, J. Werksman, *The Kyoto Compliance System...*, s. 45; F. Yamin, J. Depledge, *The International Climate Change...*, s. 392.

⁶⁸ *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*, Decision 27/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.

⁶⁹ Tamże.

wania do ich zaleceń narodowych rejestrów obsługujących mechanizmy elastyczności⁷⁰.

Jednym z podstawowych zadań Komitetu do spraw Weryfikacji Wykonywania jest stwierdzanie przypadków niewykonywania zobowiązań, co jest możliwe na koniec okresu zobowiązań. W czasie negocjowania systemu weryfikacji dążono do stworzenia zależności między rodzajem nieprzestrzegania zobowiązań i rodzajem sankcji nakładanych przez ten Komitet, od którego decyzji państwa nie mogą się odwoływać. Udało się osiągnąć rozwiązanie zgodne z wstępnymi zamierzeniami. Po pierwsze, w przypadku stwierdzenia niewykonywania zobowiązań określonych w art. 5.1 i art. 5.2 protokołu, zobowiązujących państwa-strony wymienione w aneksie nr I do stworzenia systemów szacowania antropogenicznych emisji zgodnie z metodologią określoną przez IPCC oraz składania raportów z inwentaryzacji tych emisji, Komitet – uwzględniając przyczyny i zakres – może ogłosić niewykonywanie przez dane państwo zobowiązań oraz zobowiązać do złożenia w ciągu 3 miesięcy planu ich realizacji, z jednoczesnym podaniem przyczyn opóźnienia. Po drugie, w przypadku nieprzestrzegania przez państwa wymienione w aneksie nr I procedur dotyczących mechanizmów elastyczności (art. 6, 12, 17 protokołu) uznano, że państwo takie może być zawieszone w możliwości uczestniczenia w funkcjonowaniu tych mechanizmów i odwieszony na jego wniosek po decyzji pionu wykonywania przyczyn zawieszenia. Po trzecie, najbardziej rygorystyczne sankcje przewidziane są za nieprzestrzeganie zobowiązań określonych w art. 3 protokołu, a dotyczących redukcji emisji gazów szklarniowych. Ogłoszenie niewykonywania tych zobowiązań skutkuje następującymi konsekwencjami: a) zmniejszeniem przyznanej danemu państwu wielkości emisji w drugim okresie zobowiązań o wyrażoną w tonach nadwyżkę emisji pomnożoną przez 1,3; b) przygotowaniem planu działania mającego na celu wykonanie przyjętych zobowiązań; c) zawieszeniem prawa do handlu prawami emisji zgodnie z art. 17 protokołu z Kioto⁷¹.

Uprawnienia pionów ułatwiania oraz pionu egzekwowania funkcjonujących w ramach tego samego organu, jakim jest Komitet do spraw Weryfikacji Wykonywania, zawierają w sobie symbolikę łączenia „miękkich” i „twardych” mechanizmów systemu weryfikacji, mających zapewniać jego elastyczność i skuteczność. Trudno o pełniejszą ocenę tego systemu, gdyż będzie to możliwe dopiero po zakończeniu pierwszego okresu zobowiązań. Niezależnie od przytaczanych już opinii o innowacyjności i oryginalności mechanizmu weryfikacji właściwego międzynarodowemu reżimowi zmian klimatu, w literaturze formułowane są także uwagi krytyczne, wskazujące na jego słabości. Po pierwsze, formułowana jest opinia, że system ten dopuszcza przesuwanie niewykonywania

⁷⁰ Tamże; F. Yamin, J. Depledge, *The International Climate Change...*, s. 394; G. Ulfstein, J. Werksman, *The Kyoto Compliance System...*, s. 48.

⁷¹ *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*, Decision 27/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1; G. Ulfstein, J. Werksman, *The Kyoto Compliance System...*, s. 55–57.

zobowiązań. Bowiem zgodnie z przytaczanymi regulacjami zawartymi w decyzji 27/CMP.1 z 2005 roku stwierdzenie niewykonania przez dane państwo zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów szklarniowych skutkuje koniecznością „nadrobienia” 30% redukcji w kolejnym okresie zobowiązań. Przypuszcza się, że może to oznaczać możliwość przesuwania w czasie wykonania zobowiązań, jednak z coraz większą ilością redukcji emitowanych gazów do „nadrobienia”. Osłabia to skuteczność systemu weryfikacji. Po drugie, istnieje obawa, że niewykonanie przez państwo zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów szklarniowych w pierwszym okresie może skutkować jego oczekiwaniem, że w czasie negocjowania zobowiązań w drugim okresie wymagania wobec niego zostaną złagodzone. Po trzecie, państwo, które przewiduje problemy z wykonywaniem zobowiązań, może wypowiedzieć protokół. Po czwarte, mechanizm weryfikacji nie jest prawnie wiążący⁷².

EFEKTYWNOŚĆ REŻIMU ZMIAN KLIMATU

Analiza mechanizmu weryfikacji wykonywania zobowiązań określonych w normach reżimu tworzy przesłanki do pytania o jego efektywność, skuteczność działania. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie nie jest jednak zadaniem łatwym. Wiąże się bowiem z poważnym wyzwaniem metodologicznym dotyczącym sposobu „zmierzenia” efektywności, skuteczności reżimu międzynarodowego, co z kolei jest szerszym pytaniem o skuteczność instytucji międzynarodowych w kształtowaniu kooperacyjnych zachowań uczestników i rozwiązywaniu wspólnych, transgranicznych problemów. Jak już wskazywano, w literaturze z zakresu reżimów międzynarodowych dominuje odwoływanie się do dwóch kryteriów oceny ich skuteczności: 1) wpływu na zakres modyfikacji zachowań państw i postępowania zgodnie z ich normami; 2) wpływu na rozwiązywanie problemów, które wymagają współpracy⁷³.

Kryteria te, koncentrując się na bezpośrednim oddziaływaniu reżimu na zachowania państw i rozwiązywanie problemu, niewątpliwie zachowują użyteczność do analizy skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Mając jednak na uwadze specyfikę, złożoność globalnego problemu zmian klimatu i wieloletnią perspektywę jego rozwiązywania, pojawia się pytanie o adekwatność wyłącznego stosowania kryteriów bezpośredniego oddziaływania reżimu, jednocześnie pomijając kryteria jego pośredniego oddziaływania na rozwiązywanie globalnego problemu zmian klimatu. Interesującą propozycję dotyczącą tego kierunku myślenia sformułowała Michele Betsill. Jej zdaniem w ocenie skuteczności reżimów międzynarodowych niezbędne jest – obok wymienionych kryteriów – uwzględnienie pośredniego oddziaływania procesu negocjowania reżimu

⁷² S. Barret, *Environment and Statecraft*, Oxford 2003, cyt. za: J. Hovi, O. Stocke, G. Ulfstein, *Introduction and Main...*, s. 11.

⁷³ Zob. A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of...*, s. 2.

i jego funkcjonowania na zmianę zachowań państw oraz na rozwiązywanie globalnego problemu zmian klimatu. Uważa ona, że skutki pośrednie procesu tworzenia i funkcjonowania reżimu zmian klimatu przyczyniają się w długim okresie do ewolucji sterowania tym problemem na poziomie środowiska międzynarodowego oraz otwierają nowe możliwości przyszłych działań⁷⁴. Do oceny efektywności międzynarodowego reżimu zmian klimatu zostaną więc zastosowane trzy kryteria: a) bezpośrednie oddziaływanie na zachowania państw; b) bezpośrednio oddziaływanie na rozwiązywanie globalnego problemu zmian klimatu; c) pośrednie oddziaływanie przede wszystkim na środowisko międzynarodowe.

Odwołując się do kryterium bezpośredniego oddziaływania reżimu na zachowania państw należy podkreślić, że przeciwdziałanie zmianom klimatu jest formą realizacji globalnego dobra wspólnego. Jego efekty – niezależnie od indywidualnego zaangażowania poszczególnych państw – będą służyły całej społeczności międzynarodowej. To zaś w poliarchicznym środowisku międzynarodowym rodzi pokusę unikania współpracy i angażowania się w kosztowną redukcję emisji gazów szklarniowych. Korzyści z łagodzenia globalnego problemu zmian klimatu odczuwają bowiem wszystkie państwa, stąd może pojawiać się chęć przerzucania tych kosztów na innych. To zaś może być istotnym ograniczeniem skuteczności realizacji długoterminowej polityki w sprawie zmian klimatu⁷⁵. Problem unikania współpracy i możliwych prób przerzucania kosztów przeciwdziałania zmianom klimatu jednoznacznie pokazuje jak fundamentalne znaczenie dla skuteczności tego reżimu ma konstrukcja i funkcjonowanie systemu weryfikacji wykonywania zobowiązań.

Prawniczy nurt rozumienia efektywności reżimów międzynarodowych koncentruje się na stopniu przestrzegania przez państwa ich norm. Może to oznaczać, lecz nie musi, skuteczne rozwiązywanie problemu zmian klimatu⁷⁶. Do konwencji klimatycznej przystąpiły 194 państwa, zaś do protokołu z Kioto 192. Ocena stopnia wykonywania zobowiązań określonych w obu tych regulacjach jest jednak znacząco utrudniona i nie wynika to z liczby państw i znacznej asymetrii ich zobowiązań. Nie jest możliwe ocenienie stopnia wykonywania głównego zobowiązania w postaci redukcji emisji gazów szklarniowych przez państwa wymienione w aneksie nr I, co z kolei ma służyć realizacji głównego celu konwencji klimatycznej, jakim jest stabilizacja koncentracji gazów szklarniowych, gdyż nie został zakończony pierwszy okres zobowiązań, przypadający na lata 2008–2012.

Pozytywnie jest oceniany proces składania narodowych komunikatów, chociaż wiele państw rozwijających się uczyniło to ze znacznym opóźnieniem. Państwa wymienione w aneksie nr I były zobowiązane do złożenia piątych narodowych komunikatów do 1 stycznia 2010 roku. W 2010 roku złożyły je wszystkie państwa, z wyjątkiem Turcji, chociaż niektóre z nich z opóźnieniem

⁷⁴ M. Betsill, *Global Climate Change...*, s. 117.

⁷⁵ J. Hovi, D. Sprinz, A. Underdal, *Implementing Long-Term...*, s. 30.

⁷⁶ E. Brown-Weiss, H. Jacobson (eds), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge 1998, s. 4–5.

wynoszącym kilka miesięcy. Czwarty narodowy komunikat złożyły do 1 stycznia 2006 roku wszystkie państwa wymienione w aneksie nr I, z wyjątkiem Luksemburga, chociaż opóźnienie niektórych z nich wynosiło nawet kilkanaście miesięcy. Nie ma także problemów ze składaniem przez państwa wymienione w aneksie nr I informacji o wielkości emisji gazów szklarniowych. W latach 2003–2010 jedynie w roku 2003 Szwajcaria, Luksemburg, Islandia, Grecja i Estonia nie złożyły informacji w formie narodowego wykazu emisji (NIR), dostarczając jednak informacje w formie wymaganego zestawu tabel (CRF). W pozostałych latach wszystkie zobowiązane państwa składały informacje na temat wielkości emitowanych gazów szklarniowych w formie NIR i CRF. Przedmiotem krytyki, zwłaszcza w odniesieniu do informacji dostarczanych przez państwa rozwijające się, jest ich jakość. David Victor, zdeklarowany przeciwnik protokołu z Kioto, uważał nawet na początku XXI wieku, że wiele z tych informacji jest bezużytecznych, niekompletnych i trudnych do porównywania⁷⁷. Michele Betsill krytycznie także oceniła wykonywanie przez państwa zobowiązań w zakresie stabilizacji koncentracji gazów szklarniowych. Jej zdaniem jedynie Wielka Brytania, Niemcy i Rosja zrealizowały cel stabilizacji emisji gazów szklarniowych na poziomie 1990 roku, osiągające go do roku 2000. Uważa jednak, że skutek ten nie wynikał z innowacyjnej polityki w sprawie zmian klimatu, lecz z różnych innych uwarunkowań gospodarczych⁷⁸.

Wobec tych krytycznych uwag istotne jest pytanie o mechanizm międzynarodowych reżimów ekologicznych umożliwiający im skuteczne, zgodne z przyjętymi normami wykonywanie zobowiązań. Jon Hovi wskazuje na trzy poglądy występujące w literaturze przedmiotu. Po pierwsze, uważa się, że wykonywanie zobowiązań międzynarodowych reżimów ekologicznych nie tyle wynika z pragmatycznej oceny możliwych korzyści, lecz jest warunkowane przede wszystkim treścią norm i procedur egzekwowania zobowiązań oraz możliwościami wewnętrznymi państw. Nie można kwestionować zasadności tego poglądu i jego użyteczności do oceny skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Przyjęte elastyczne rozwiązanie w sprawie mechanizmu egzekwowania zobowiązań wydaje się przyczyniać do podnoszenia poziomu skuteczności reżimu. Uwarunkowania wewnętrzne w sytuacji, gdy większość zobowiązań dotyczy państw wymienionych w aneksie nr I, a więc rozwiniętych, nie wydają się być istotniejszym ograniczeniem. Rozszerzanie zobowiązań na państwa rozwijające się może tę sytuację zmienić. Po drugie, są zwolennicy poglądu, że większość międzynarodowych umów ekologicznych zawiera zobowiązania, które – niezależnie od tych umów – państwa i tak musiałyby podjąć. Nie wydaje się, aby ta argumentacja miała zastosowanie do międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Zgodnie z trzecim poglądem, o wykonywaniu międzynarodowych zobowiązań ekolo-

⁷⁷ D. Victor, *The Collapse of the...*, s. 112.

⁷⁸ M. Betsill, *Global Climate Change...*, s. 117.

gicznych przesądza istnienie zewnętrznych mechanizmów egzekwowania, chociażby w postaci presji innych sygnatariuszy⁷⁹.

W kontekście przytoczonych poglądów na temat mechanizmów warunkujących skuteczność międzynarodowych reżimów ekologicznych w sensie kształtowania zachowań państw, cytowany już Jon Hovi wskazał na cztery cechy, które takie reżimy powinny wyróżniać. Po pierwsze, przyjęte rozwiązania powinny zniechęcać do intencyjnego łamania zobowiązań. Specyfika globalnego problemu zmian klimatu – jak już podkreślano – może zachęcać do prób przerzucania kosztów na inne państwa, jednakże rozwiązania w postaci składanych sprawozdań, ich przeglądu przez zespoły ekspertów i możliwości nakładania sankcji przez pion egzekwowania tworzą przesłanki zniechęcania do niewykonania zobowiązań. Po drugie, jest mało prawdopodobne, że nawet najbardziej sprawnie działający system egzekwowania zobowiązań jest w stanie zapobiec wszystkim przypadkom ich niewykonania. Może ono bowiem wynikać nie z braku woli politycznej, ale z braku wewnętrznych zasobów. Wówczas bardziej wskazane jest stosowanie „miękkich” rozwiązań w postaci wsparcia, niż „twardych” rozwiązań w postaci sankcji. Skuteczny system egzekwowania zobowiązań wymaga odwoływania się do elastycznego łączenia obu tych rozwiązań. Taki też system funkcjonuje w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu. Po trzecie, Jon Hovi uważa, że skuteczny system weryfikacji powinien przyczyniać się do rekompensowania przez sprawców szkód wyrządzonych poszkodowanym. W międzynarodowym reżimie zmian klimatu nie ma takiego rozwiązania. Po czwarte, decyzje w sprawie egzekwowania zobowiązań powinny opierać się na sprawiedliwych procedurach. Niezależnie od tego, co oznaczają „sprawiedliwe procedury”, w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu funkcjonują szczegółowo uregulowane procedury weryfikacji wykonywania zobowiązań⁸⁰. Należy więc podkreślić, że system weryfikacji międzynarodowego reżimu zmian klimatu funkcjonuje zgodnie z większością wymienionych przez Jona Hovi cech, które umożliwiają skuteczne wpływanie na zachowania państw.

W kontekście mechanizmów kształtujących zachowania państw w ramach reżimów międzynarodowych istotne jest pytanie o skuteczność mechanizmów przeciwnych, a więc nakładania sankcji i pozytywnego stymulowania. Wobec międzynarodowych problemów ekologicznych, z uwzględnieniem tego dotyczącego zmian klimatu, formułowany jest pogląd o skuteczności stosowanych sankcji. Jego zwolennicy uważają, że prowadzą one do zmiany kryteriów racjonalności działania. Są bowiem przekonani, że sankcje stosowane wobec państw niedotrzymujących zobowiązań, nakładają na nie dodatkowe koszty i jednocze-

⁷⁹ J. Hovi, *The Pros and Cons of External Enforcement*, w: O. Stokke, J. Hovi, G. Ulfstein (eds), *Implementing the...*, s. 129.

⁸⁰ Tamże, s. 130–131.

śnie dają korzyści państwom wykonującym je⁸¹. Z drugiej strony formułowany jest pogląd, że pozytywna stymulacja, chociażby w postaci dostarczanych zasobów finansowych, wiedzy lub technologii, w większym stopniu przyczynia się do podnoszenia skuteczności wykonywania zobowiązań określonych w międzynarodowych reżimach ekologicznych niż nakładane sankcje. Podkreśla się jednak, że mechanizm ten ma zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do państw rozwijających się oraz do tych znajdujących się w okresie transformacji gospodarczej. Rozwiązanie to stosowane jest w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu⁸². Jest ono jednak połączone z możliwością nakładania sankcji. Takie elastyczne rozwiązanie, łączące w sobie mechanizmy wsparcia i ułatwiania wykonywania zobowiązań z możliwością zastosowania sankcji z powodu ich niewykonywania, tworzy przesłanki do skutecznego oddziaływania reżimu na zmianę zachowań państw-stron.

Obok wpływu na zachowania państw, istotnym kryterium mierzenia skuteczności międzynarodowych reżimów ekologicznych jest ich wpływ na rozwiązywanie problemów, które legły u podstaw ich powstania. W odniesieniu do globalnego problemu zmian klimatu nie tylko nie jest łatwe, ale wydaje się wręcz niemożliwe określenie wpływu reżimu na jego rozwiązywanie w kilkanaście lat po wejściu w życie konwencji klimatycznej (w 1994 roku) oraz w kilka lat po wejściu w życie protokołu z Kioto (w 2005 roku). Należy bowiem dodać, że dopiero w protokole określono wiążące zobowiązania redukcji emisji gazów szklarniowych dla państw wymienionych w aneksie nr I, a więc tych rozwiniętych, z pominięciem tych niewymienionych w aneksie, a więc państw rozwijających się. Ponadto dla państw wymienionych w aneksie nr I nie został jeszcze zakończony pierwszy – przypadający na rok 2012 – okres zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów szklarniowych. Z perspektywy krótkookresowej nie można więc mówić o przyczynieniu się reżimu do powstrzymania lub odwrócenia procesu narastania efektu szklarniowego i perspektywy zmian klimatu. Co więcej, ocena skuteczności reżimu w tym zakresie jest krytyczna. Wielkość globalnej emisji gazów szklarniowych ciągle wzrasta. Nawet jeżeli cele protokołu z Kioto określone dla pierwszego okresu zobowiązań zostaną zrealizowane, to koncentracja gazów szklarniowych w atmosferze będzie wzrastać z powodu wzrostu emisji w państwach rozwijających się⁸³. Zaangażowanie się państw rozwijających, przynajmniej części z nich, staje się jednym z kluczowych wymogów skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu w rozwiązywaniu globalnego problemu. Tym bardziej, że w świetle wyników badań i skali zmian zachodzących w atmosferze formułowany jest pogląd, że reżi-

⁸¹ C. Hagem, H. Westskog, *Effective Enforcement and Double-edged Deterrence: How the Impacts of Sanctions also Affect Complying Parties*, w: O. Stokke, J. Hovi, G. Ulfstein (eds), *Implementing the...*, s. 107.

⁸² J. Hovi, O. Stokke, G. Ulfstein, *Introduction and Main...*, s. 8.

⁸³ G. Kütting, *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Environmental Agreements*, London 2000, s. 36.

my przyjęte w protokole z Kioto są niewystarczające, zwłaszcza w kontekście rekomendowanej redukcji emisji gazów szklarniowych o co najmniej 60% w stosunku do roku bazowego (1990) w ciągu najbliższych 50 lat⁸⁴.

Trzecim kryterium oceny skuteczności międzynarodowych reżimów ekologicznych zaproponowanym przez Michele Betsill jest pośrednie oddziaływanie procesu negocjowania reżimu i jego funkcjonowania na zmianę zachowań państw oraz na rozwiązywanie globalnego problemu zmian klimatu poprzez tworzenie w długim okresie nowych możliwości przyszłych działań⁸⁵. Jest bowiem możliwe, a nawet prawdopodobne, że mimo rozczarowań i krytycznych ocen funkcjonowania reżimu w krótkim okresie, uruchomiony proces współpracy i organizujące go instytucje będą ułatwiały współdziałanie państw i podnosiły efektywność rozwiązywania globalnego problemu zmian klimatu w długim okresie. Ta optymistyczna opinia wynika z postrzegania reżimów międzynarodowych jako katalizatorów uczenia się uczestniczących w nich państw i kształtowania się wśród nich rozumienia wspólnego rozwiązywanych problemów⁸⁶. Podobny pogląd sformułował Arild Underdal. Jego zdaniem negocjacje międzynarodowe – a międzynarodowy reżim zmian klimatu jest dynamicznym procesem ich prowadzenia – często są realizowanym na dużą skalę procesem uczenia się, w wyniku którego niektóre uczestniczące w nim państwa modyfikują dotychczasowe postrzeganie problemu, zauważają alternatywne opcje działania i zmieniają kryteria jego racjonalności, a w konsekwencji je modyfikują⁸⁷. Sformułowany został nawet pogląd, że długoterminowy sukces reżimu zmian klimatu zależy od jego zdolności do ukształtowania nowej logiki „poprawności” w działaniach służących rozwiązywaniu tego problemu⁸⁸.

Należy podkreślić, że w wyniku trwających już ponad 20 lat międzynarodowych negocjacji w sprawie rozwiązania globalnego problemu zmian klimatu pogłębiło się postrzeganie ich jako poważnego problemu, wymagającego decyzji i działań politycznych. Ukształtowało się także wspólne przekonanie o potrzebie zmiany procesów rozwoju, treści aktywności gospodarczej oraz współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych. Negocjacje te – prowadzone w większości w ramach międzynarodowego reżimu zmian klimatu – przyczyniły się do tworzenia nowych form rozwiązań instytucjonalnych, aktywności obok państw także podmiotów transnarodowych, redefiniowania przez te podmioty ich interesów z uwzględnieniem długiego horyzontu czasu. Tematem prowadzonych dyskusji stało się łączenie wzrostu gospodarczego z ograniczaniem reduk-

⁸⁴ H. Bulkeley, S. C. Moser, *Responding to Climate Change: Governance and Social Action beyond Kyoto*, „Global Environmental Politics” 2007, nr 2, vol. 7, s. 1.

⁸⁵ M. Betsill, *Global Climate Change...*, s. 117.

⁸⁶ O. Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale*, Cambridge 2002, s. 31.

⁸⁷ A. Underdal, *One Question...*, s. 5.

⁸⁸ R. Mitchell, *Flexibility, Compliance and Norm Development in the Climate Regime*, w: O. Stokke, J. Hovi, G. Ulfstein (eds), *Implementing the...*, s. 66.

cji emisji gazów szklarniowych. Zmieniło się nastawienie wielu grup biznesu⁸⁹. Działania te tworzą przesłanki do podniesienia w przyszłości skuteczności międzynarodowego reżimu zmian klimatu poprzez oddziaływanie na zmianę zachowań państw oraz przyczyniają się do przeciwdziałania narastaniu efektu szklarniowego.

Reasumując, funkcjonowanie międzynarodowego reżimu zmian klimatu jest procesem dynamicznym. Przede wszystkim jest to dynamiczny i w istocie niekończący się proces negocjacji, których efektem są decyzje podejmowane przez Konferencje Stron i z reguły w najdrobniejszych szczegółach regulujące wszelkie przejawy funkcjonowania reżimu. O ile decyzje te są rodzajem „prawa wtórnego” reżimu, jego elementem dynamicznym jest także „prawo pierwotne”, przede wszystkim w postaci protokołów negocjowanych do konwencji. Trwają bowiem negocjacje „następcy” protokołu z Kioto, w którym zostaną określone zobowiązania w kolejnym okresie. Bardziej stabilnym elementem funkcjonowania reżimu wydają się być ukształtowane rozwiązania instytucjonalne. Dotyczy to jednak organów głównych w postaci Konferencji Stron i Sekretariatu oraz głównych organów pomocniczych w postaci SBSTA oraz SBI. Pozostałe organy pomocnicze tworzone są w zależności od potrzeb, co oczywiście nie wyklucza możliwości funkcjonowania niektórych z nich przez dłuższy czas.

Istotnym elementem procesu funkcjonowania międzynarodowego reżimu zmian klimatu są jego mechanizmy weryfikacji wykonywania zobowiązań. Służą one realizacji celu głównego konwencji, jakim jest stabilizacja koncentracji gazów szklarniowych w atmosferze, poprzez obniżanie kosztów tego przedsięwzięcia oraz włączanie państw rozwijających się. O ile jednak struktura tych działań wydaje się być ukształtowana, to normy – zawarte w decyzjach Konferencji Stron – szczegółowo regulujące ich funkcjonowanie podlegają ewolucji. Są więc także dynamicznym procesem. Podobnej ewolucji podlega także mechanizm weryfikacji wykonywania zobowiązań. Jest on unikalnym rozwiązaniem, łączącym w sobie elementy „miękkiego” i „twardego” podejścia. Funkcjonowanie tego mechanizmu wiąże się z istotnym dla reżimów międzynarodowych pytaniem o ich skuteczność. Dość pozytywnie – mimo formułowanych opinii krytycznych – należy ocenić skuteczność reżimu w procesie wpływania na zachowania państw. Zbyt wczesna jest ocena jego roli w przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Za rodzaj „wartości dodanej” należy uznać pośredni wpływ procesu negocjacji w ramach reżimu na wzajemne „uczenie się” państw problemu globalnego ocieplenia, jego postrzegania i wzajemnych preferencji. Jest to potencjał podnoszenia skuteczności reżimu w długim okresie.

⁸⁹ M. Betsill, *Global Climate Change...*, s. 118–119.

VERIFICATION MECHANISM OF INTERNATIONAL REGIME
OF CLIMATE CHANGE

Abstract. International regimes are a kind of international institutions aimed at creation of cooperative behavior of states facing common, transborder problems. One of the most important issues in the process of analysis of international regimes is the problem of their effectiveness. In the paper the problem is analyzed from both theoretical and empirical perspectives. The later one is analyzed on the example of international regime of climate change and its mechanism of verification of state's compliance with their obligations. Climate change is one of most complex international problems requiring effective, cooperative action. In the paper the subject of analysis is theoretical discussion on international regimes effectiveness, the process of negotiations of verification mechanism of international regime of climate change, its institutional solutions and the process of practical functioning.

Key words: international regimes, climate change, compliance mechanism