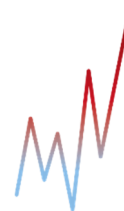




Článek 6 Pařížské dohody: chybějící díl do skládačky světové klimatické akce

Romana Březovská
Tomáš Jungwirth





Obsah

| | |
|--|-----------|
| Doporučení | 3 |
| Shrnutí | 4 |
| Úvod | 5 |
| Podstata článku 6 a propojení s klíčovými principy Pařížské dohody | 6 |
| Tržní mechanismy podle Kjótského protokolu | 8 |
| Balíček z Katovic a důvody, proč zůstal článek 6 nedořešen | 10 |
| Sporné technické záležitosti v rámci jednotlivých článků | 12 |
| Sporné technické záležitosti týkající se vazeb mezi jednotlivými články | 15 |
| Z Katovic do Madridu..... | 17 |
| Neúspěch madridských jednání | 19 |
| Závěr..... | 24 |



Doporučení

Vláda ČR by měla na unijní i mezinárodní úrovni podporovat kroky v souladu s následujícími cíli:

- Klimatický režim po roce 2020 musí být postaven na pravidlech, která umožní co největší celkové snížení globálních emisí, posílí transparentnost procesů a poskytnou stabilní oporu pro pravidelné navyšování redukčních závazků smluvních stran.
- Mechanismy CDM a JI, zřízené na základě Kjótského protokolu, je třeba co nejdříve nahradit účinnými mechanismy podle článku 6 Pařížské dohody.
- Článek 6 Pařížské dohody a činnost jím zřízených mechanismů musí být v souladu s principy udržitelného rozvoje, environmentální integrity a ochrany lidských práv.
- Pro zajištění celkového snížení globálních emisí je nutné, aby při zachování principu environmentální integrity byla sjednaná pravidla aplikovatelná pro všechny oblasti hospodářství.
- Pro dosažení co největší účinnosti Pařížské dohody je nezbytné vytvořit takové podmínky, aby se subjekty ze soukromé sféry mohly zapojit do fungování tržních a netržních mechanismů dle článku 6. Mezinárodně převáděné výsledky snižování emisí tak musí zahrnovat ambice snížit emise skleníkových plynů nestátními aktéry činnými například v oblasti letectví.
- V souvislosti se zřízením mechanismu v rámci článku 6.4 je nutné zajistit účinnou správu, která bude dohlížet na jeho činnost. Převod jednotek Kjótského protokolu pod nový mechanismus má být omezen, zároveň je žádoucí zřízení mechanismu v rámci článku 6.4 poskytujícího flexibilitu v oblasti potenciálního propojení národních a regionálních systémů emisního obchodování.



Shrnutí

- Jak naznačila složitá vyjednávání na konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v Katovicích (2018) i Madridu (2019), článek 6 Pařížské dohody o změně klimatu zůstává příslovečným chybějícím dílkem skládačky světové klimatické akce. Jeho smyslem je vytvoření rámce spolupráce mezi státy pro snižování emisí skleníkových plynů, a to především prostřednictvím tržních nástrojů.
- Tržní mechanismy pro spolupráci mezi státy v oblasti snižování emisí skleníkových plynů existují již od přijetí stále účinného Kjótského protokolu. Pařížská dohoda je dále rozpracovává a usiluje o nápravu některých jejich nedostatků, zejména pokud jde o účetní přesuny emisních úspor místo úspor skutečných, a o problém dvojího započítávání úspor (tzv. double-counting).
- Samotná Pařížská dohoda nicméně obsahuje pouze obecná ustanovení a chybí v ní konkrétně zakotvená podoba tržních i netržních mechanismů. Rozporné představy států a jejich vyjednávacích skupin se dosud na každoročních konferencích nepodařilo přes veškeré úsilí překonat, a čas se krátí.
- Má-li Pařížská dohoda dostát klíčové ambici snížit celosvětové emise skleníkových plynů na úroveň, která by vedla k udržení globálního oteplení do 2°C oproti předindustriální éře do konce 21. století, neobejde se dosažení tohoto cíle bez jednomyslné shody na podobě implementace článku 6. Po nevyužití šanci madridských jednání bude poslední příležitostí před vstupem pařížských cílů a mechanismů v účinnost nalézt takovou shodu na konferenci COP26, která se uskuteční v listopadu 2020 ve skotském Glasgow.



Úvod

Globální změna klimatu představuje bezprecedentní výzvu civilizačních rozměrů. Má-li dojít k zásadnímu snížení vypouštění skleníkových plynů na celosvětové úrovni, je nezbytné, aby se státy dohodly na spravedlivém sdílení odpovědnosti, byly schopny se vzájemně motivovat ke zvyšování ambicí a zároveň pozvedly stávající rozsah a podobu mezinárodní spolupráce.

Přestože již koncem roku 2015 nalezlo 195 států světového společenství shodu na textu Pařížské dohody (Paris Agreement, PA) o změně klimatu a o rok později došlo k jejímu vstupu v účinnost, některé její části zůstávají nadále otevřené či nevyjasněné.¹

V prosinci 2018 se na konferenci smluvních stran (Conference of Parties, COP) Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC²) COP24 v polských Katovicích podařilo přijmout sadu pravidel, tzv. Katovický klimatický balíček (Katowice Climate Package, neformálně tzv. Paris Rulebook). Ten ustavuje klíčové procedury a mechanismy k implementaci Dohody, zejména pokud jde o měření vývoje emisí skleníkových plynů smluvních stran tváří v tvář přijatým závazkům, stejně jako o podávání zpráv o přijatých opatřeních v oblasti adaptace na změnu klimatu. Díky tomuto dokumentu může zahájit činnost Výbor pro kontrolu plnění závazků. Dále se povedlo stanovit nezbytné náležitosti pravidelné pětileté revize naplňování Pařížské dohody na půdě OSN.³

Státy jednající v Katovicích se nicméně přes veškerou snahu nedokázaly shodnout na podobě naplňování článku 6 Pařížské dohody, který tak zůstal příslovečným chybějícím dílkem skládačky světové klimatické akce. Jeho smyslem je především vybudování přeshraničních tržních mechanismů napomáhajících státům v naplnění jejich vnitrostátně stanovených příspěvků (Nationally Determined Contributions, NDCs) ke snižování emisí skleníkových plynů. V praxi jde především o to, aby státy s nízkou emisní stopou mohly odprodat část svých „nevyužitých“ emisí do zahraničí, s čímž souvisí snaha zamezit tzv. double counting neboli dvojímu započítávání emisních úspor mezi různými státy.

Téma se proto stalo jedním z ústředních bodů jednání konference smluvních stran COP25, jež se uskutečnila v prosinci 2019 ve Španělsku (Madrid na poslední chvíli zastoupil původního hostitele, Chile). Přes opatrné naděje, které panovaly před začátkem jednání, se ani zde nepodařilo nalézt dohodu, když nebylo možné sladit rozporné pozice některých klíčových států a jednotlivých vyjednávacích skupin. Operacionalizace Pařížské dohody do praxe prostřednictvím mechanismů v článku 6 se proto přesouvá na další jednání konference smluvních stran COP26, která se uskuteční v listopadu tohoto roku v Glasgow.

Cílem tohoto policy paperu je přiblížit českému publiku smysl tržních a souvisejících mechanismů v kontextu globální klimatické akce s důrazem na stále probíhající vyjednávání o podobě implementace čl. 6 Pařížské dohody. Policy paper tyto mechanismy nejprve zasazuje do souvislosti s klíčovými principy mezinárodní spolupráce, poté shrnuje historii jejich vývoje a v neposlední řadě nastiňuje dynamiku mezinárodních vyjednávání a nabízí čerstvé poznatky ve vztahu k právě ukončeným madridským jednáním.

¹ Konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, Pařížská dohoda (2015), [www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/parizska_dohoda/\\$FILE/OEOK-Cesky_preklad_dohody-20160419.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/parizska_dohoda/$FILE/OEOK-Cesky_preklad_dohody-20160419.pdf).

² Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, 1992, čl. 3(1), 3(4), 3(5), [www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf).

³ United Nations Climate Change, Katowice climate package (2018), <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/paris-agreement-work-programme/katowice-climate-package>.



Podstata článku 6 a propojení s klíčovými principy Pařížské dohody

Článek 6 Pařížské dohody je z podstaty věci úzce propojen s principy spravedlnosti, společné, ale diferencované odpovědnosti, udržitelného rozvoje a spolupráce mezi státy. Tyto principy prostupují již Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu (UNFCCC), přijatou v roce 1992.

Páteří článku 6 je porozumění, že dosavadní rozvoj států je neoddelitelný od emisí skleníkových plynů, vypuštěných především v důsledku spalování fosilních paliv již od počátku průmyslové revoluce. Všechny smluvní strany se pokusí – v kontextu cílů Pařížské dohody a nehlédě na různorodou hospodářskou situaci států – snížit další produkci emisí. Má-li být sdílení globální odpovědnosti za snižování emisí skleníkových plynů (mitigace) a přizpůsobování se dopadům změny klimatu (adaptace) skutečně spravedlivé, musí rozvinuté státy spolupracovat s méně rozvinutými jako s rovnými partnery.

Článek 6 bývá nezřídka vnímán jako základ tržních mechanismů, avšak jeho ambice jsou širší – usiluje totiž o vytvoření obecného rámce pro mezinárodní spolupráci v oblasti plnění společných klimatických cílů, respektive NDCs jednotlivých států.⁴

Klíčové jsou v tomto ohledu tři části článku 6 Pařížské dohody, na jejichž základě mají být zřízeny nové mechanismy a zavedeny nové postupy spolupráce:

Čl. 6.2: Mezinárodně převáděné výsledky snižování emisí (ITMOs)

Cílem tohoto mechanismu je dobrovolné sdílení plnění mitigačních cílů mezi státy ve vztahu k jejich NDCs. V praxi jde o to, aby země překračující své NDCs mohly odprodat část svého snížení emisí skleníkových plynů státům, které stanovených cílů nedosahují, a to při zachování zásad udržitelného rozvoje, environmentální integrity⁵ a transparentnosti.

Čl. 6.4: Mechanismus pro udržitelný rozvoj (SDM)

Zatímco ITMOs jsou výrazem přístupu „zdola“ a jejich využití je plně v rukou smluvních stran Dohody, SDM představuje centrálně ustavený a certifikovaný mechanismus spravovaný Konferencí smluvních stran. SDM si stanovuje čtyři cíle:

- podporovat snižování emisí skleníkových plynů a zároveň umožnit udržitelný rozvoj;
- vytvářet podmínky pro zapojení dalších veřejných a soukromých subjektů (tzn. nejen států) do mitigačních snah;
- přispívat k mitigačním snahám, které mohou pomoci dalším smluvním stranám snižovat vlastní emise;
- zajistit celkové snížení globálních emisí.

V případě SDM tedy nejde o pouhé přesouvání započítaných emisí z jednoho státu na druhý (jako tomu může být v případě použití ITMOs). Cílem

⁴ Decoding Article 6 of the Paris Agreement. Asian Development Bank, 2018, 12, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/418831/article6-paris-agreement.pdf>.

⁵ Definice pojmu environmentální integrita není zcela jasná; za nejnižšího společného jmenovatele se považuje fakt, že spolupráce mezi státy nepřispěje k celkovému navýšení emisí skleníkových plynů. Záměrem naopak je, aby spolupráce vedla k celkovému snížení emisí skleníkových plynů.



mechanismu je zajistit snížení emisí, ke kterému by jinak nedošlo, a zároveň předejít odpovídajícímu zvýšení emisí na jiném místě.⁶

Čl. 6.8 a 6.9: Vytvoření netržních mechanismů pro udržitelný rozvoj

Jak již bylo zmíněno, článek 6 se neomezuje výhradně na tržní nástroje. Jeho závěrečná ustanovení se věnují potřebě netržních přístupů s cílem:

- podporovat ambice v oblasti mitigace i adaptace;
- zvýšit účast veřejného i soukromého sektoru při implementaci NDCs;
- vytvořit příležitosti pro koordinaci různých nástrojů a institucí.

Článek 6.9 pak na základě uvedených cílů formálně ustavuje rámec pro netržní přístup k udržitelnému rozvoji, jehož konkrétní podoba, náplň a řízení nejsou v textu Pařížské dohody nijak řešeny.

Jak bylo naznačeno výše, ustanovení článku 6 nelze oddělit od dalších náležitostí Pařížské dohody. Smluvní strany spolupracující na jeho naplňování proto musí nejen brát v potaz, ale také vhodně reflektovat mj. následující témata⁷:

Vnitrostátně stanovené příspěvky (čl. 4 PA): V rámci implementace dobrovolných vnitrostátních příspěvků mohou státy spolupracovat na základě článku 6, a tím například zvyšovat své mitigační cíle. Státy zároveň musí reportovat o tom, jak jejich činnost související s článkem 6 ovlivňuje vnitrostátní příspěvky a jaké mají ambice snížit emise skleníkových plynů obecně.

Transparentnost (čl. 13 PA): Smluvní strany reportují jednou za dva roky informace o svých aktivitách, přenosu ITMOs a odpovídajících úpravách NDCs v kontextu emisní bilance skleníkových plynů, a to v souladu s rámcem posílené transparentnosti⁸.

Globální hodnocení závazků (čl. 14 PA): Snížení emisí skleníkových plynů a klimatické finance získané na základě článku 6 budou posouzeny při globálním hodnocení závazků (global stocktake). Hodnocení závazků umožní určit výchozí scénář a napomůže přezkumu (navýšení) NDCs.

Klimatické finance (čl. 9 PA): Spolupráce na základě využití tržních mechanismů vytváří zisk, který musí být správně započítán a zároveň rozlišen od tzv. klimatických financí⁹, které smluvní státy poskytují jiným státům přímo či prostřednictvím fondů a jiných nástrojů. Například v souvislosti se správným vyčíslením nákladů se předpokládá, že tyto zisky budou do jisté míry investovány do oblasti adaptace a zvýšení odolnosti vůči negativním dopadům změny klimatu.

⁶ Romany Webb a Jessica Wentz. Human Rights and Article 6 of the Paris Agreement. Columbia Law School, 2018, 8, <http://columbiaclimatelaw.com/files/2018/05/Webb-Wentz-2018-05-Human-Rights-and-Article-6-of-the-Paris-Agreement.pdf>.

⁷ Axel Michaelowa, Aglaja Espelage a Benito Muller. Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement. Oxford: European Capacity Building Initiative (ECBI), 2019, 7, <https://ecbi.org/sites/default/files/Article%206%202019.pdf>.

⁸ Rámec posílené transparentnosti je zřízen na základě článku 13 PA, a to s cílem budovat vzájemnou důvěru a podpořit účinné provádění dohody. Zároveň bere v úvahu různé schopnosti smluvních stran a vychází z kolektivních zkušeností při sdílení informací. Záměrem rámce pro transparentnost podpory je zajistit jasné informace o podpoře poskytnuté a přijaté jednotlivými smluvními stranami na opatření týkající se změny klimatu.

⁹ Více k tématu klimatických financí viz Štěpánka Králíková. Klimatické finance: svět je potřeboje, Česko má na víc. Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), 2019, http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2019/12/AMO_Klimatick%C3%A9-finance_tisk.pdf.



Tržní mechanismy podle Kjótského protokolu

Je třeba připomenout, že Pařížská dohoda není prvním mezinárodněprávním nástrojem, který zakotvuje tržní mechanismy do globální klimatické politiky. Jejich zárodky se objevují už v Kjótském protokolu k UNFCCC, podepsaném zástupci více než 150 států v roce 1997 a účinném od roku 2005. Na rozdíl od Pařížské dohody je Kjótský protokol postaven na rozlišení bohatých průmyslových zemí s pevnými emisními závazky a zemí globálního Jihu, které konkrétní závazky nemají.¹⁰

Kjótský protokol¹¹ zakotvil tři základní mechanismy mezinárodní spolupráce v oblasti klimatu:

Čl. 6: Společná implementace (Joint implementation, JI)¹²

Smyslem tohoto nástroje je umožnit rozvinutým zemím, aby místo určitého snížení emisí skleníkových plynů na vlastním území realizovaly projekty se stejným účelem na území jiného rozvinutého státu¹³. Staví tedy především na bilaterální spolupráci.

Čl. 12: Mechanismus čistého rozvoje (Clean Development Mechanism, CDM)¹⁴

Historicky první multilaterální nástroj pro podporu klimaticky příznivých investičních opatření v rozvojových zemích (bez pevných emisních závazků), schopný mobilizovat desítky miliard dolarů.

Čl. 17: Obchodování s emisemi (Emission Trading, ET)¹⁵

Inovativnost tohoto nástroje tkví v tom, že se z emisí skleníkových plynů stává tržní komodita (v praxi se zápornou hodnotou); státy s většími úsporami emisí mohou odprodat jejich část zemím, které naopak nedosahují svých cílů. Kjótský protokol je tedy zárodkem tzv. trhu s uhlíkem, který dnes ve své nejrozvinutější podobě funguje v Evropské unii prostřednictvím systému emisního obchodování (EU ETS).¹⁶

Tržní mechanismy podle Kjótského protokolu představovaly kvalitativní zlom v uvažování o mezinárodní spolupráci v oblasti klimatu. Napomohly mimo jiné k tomu, že se z mitigačních projektů stala zajímavá investiční příležitost a podpořily sdílení nízkouhlíkových technologií s rozvojovými zeměmi.¹⁷

¹⁰ Viz definice Annex B party, UNTERM, https://unterm.un.org/unterm/Display/record/UNHO/Annex_B_party/C1691CoE2EAoDF3585256D3A0o53353F.

¹¹ Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (1997), <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

¹² „Joint implementation,” United Nations Climate Change, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation>.

¹³ Jedná se o spolupráci mezi státy uvedenými v Příloze 1 Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (tzv. Annex 1 Parties).

¹⁴ „The Clean Development Mechanism,” United Nations Climate Change, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism>.

¹⁵ „Emissions Trading,” United Nations Climate Change, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>.

¹⁶ „EU Emission Trading System,” Evropská komise, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

¹⁷ The Clean Development Mechanism. German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2012, 9, <https://www.carbon->



Mechanismy podle Kjótského protokolu nicméně vykazují nedostatky, mezi něž, zejména ve vztahu k CDM, patří i omezený pozitivní dopad na snižování emisí. CDM se stal terčem trvalé kritiky zejména z důvodu, že generování tzv. kreditů za prováděná mitigační opatření, s nimiž mohou státy následně obchodovat, vede ke „hře s nulovým součtem“. V praxi totiž může docházet k tomu, že emise uspořené na jednom místě jsou vypuštěny na místě druhém. Je však třeba připomenout, že ambicí CDM byla v tomto ohledu od začátku především minimalizace nákladů vydávaných na emisní úspory, a tedy dosažení mitigačních cílů co nejefektivněji.¹⁸ Tato ambice a potenciál CDM se však nedaří naplňovat a projekty realizované na základě CDM byly kritizovány z mnoha důvodů. Mezi hlavní důvody patří jak generace přemíry podhodnocených kreditů podryvající účinnost mechanismu a environmentální integritu, tak nerovnoměrné geografické rozmístění projektů. V neposlední řadě většina projektů CDM nepřispívá k udržitelnému rozvoji a neumožňuje dostatečné zapojení aktérů na lokální úrovni.¹⁹

Mechanismy podle čl. 6 Pařížské dohody tak sice vycházejí z mechanismů podle Kjótského protokolu, ale jejich podoba se proměňuje, stávají se méně centralizovanými a zároveň mají operovat v prostředí, kde neexistuje dřívější dichotomie mezi bohatými a rozvojovými státy.²⁰ Především pak mají ambici přinést výsledky nad rámec tzv. offsetů (tj. účetního přesunu emisních úspor), doplňovat, spíše než nahrazovat vnitrostátní mitigační snahy, a také předejít dvojímu započítávání emisních úspor.²¹

mechanisms.de/fileadmin/media/dokumente/Publikationen/Broschuere/Broschuere_2012_CDM_eng_bf.pdf.

¹⁸ Ibid.: 5-12.

¹⁹ Eva Lövbrand, Teresia Rindeljäll a Joakim Nordquist, „Closing the Legitimacy Gap in Global Environmental Governance? Lessons from the Emerging CDM Market,” *Global Environmental Politics* 2 (květen 2009) 74-100. <https://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/glep.2009.9.2.74>; Carsten Warnecke, Thomas Day, Ritika Tewari. Impact of the Clean Development Mechanism. New Climate Institute, 2015, https://newclimate.org/wp-content/uploads/2015/11/newclimate_impacts-of-the-cdm_2015.pdf.

²⁰ Decoding Article 6, 5-7.

²¹ Claire Fyson, Bill Haire, Carl-Friedrich Schlessner, „Beyond offsets? Market mechanisms under the Paris Agreement,” *Climate Analytics*, 2018, <https://climateanalytics.org/blog/2018/the-importance-of-the-paris-agreements-article-64-on-market-mechanism/>.



Balíček z Katovic a důvody, proč zůstal článek 6 nedořešen

Poté, co v roce 2016 vstoupila v platnost Pařížská dohoda, se na COP22²² v marockém Marrákeši dohodlo, že pravidla pro implementaci dohody budou vyjasněna před koncem roku 2018.²³ Vzhledem ke skutečnosti, že v rámci svých NDCs zmínilo 55 států mezinárodní tržní mechanismus jako nástroj, který chtějí využít při snižování emisí skleníkových plynů, a 35 dalších států tuto možnost zvažovalo, nabýval článek 6 na významu.²⁴

Na dalším jednání COP23 v Katovicích bylo proto vedle sjednání všech pravidel pro naplňování cílů Pařížské dohody v souvislosti s článkem 6 nutné přijmout text týkající se jednotlivých výše zmíněných bodů. Konkrétně se jednalo o:

- návod ke kooperativním přístupům²⁵ uvedeným v článku 6.2, včetně způsobů přenosu ITMOs mezi státy;
- pravidla, způsoby provádění a postupy týkající se SDM uvedeného v článku 6.4;
- pracovní program v rámci přístupů k netržním mechanismům, uvedeným v článku 6.8.

Finální podobu článku 6 se nicméně v prosinci roku 2018 v Katovicích dohodnout nepodařilo. Z věcného pohledu bylo pro státy složité najít shodu na formulaci pravidel v kontextu vzájemného propojení jednotlivých částí článku 6, a v neposlední řadě v provázání těchto bodů se zbývající – již smluvními stranami sjednanou – částí Pařížské dohody.

Aby vznikla shoda na finální podobě článku 6, bylo pro smluvní strany nezbytné zorientovat se v propletenosti relevantních souvisejících témat, a to jak z pohledu jejich vlastních politických priorit, tak v kontextu vysoce technických záležitostí. Obecně bylo zřejmé, že pravidla článku 6 musí být nastavena takovým způsobem, aby zajistila environmentální integritu spolupráce včetně transparentního započítávání výsledků a omezení tzv. dvojitého započítávání emisí. V duchu Pařížské dohody by pravidla měla být zároveň adresována aktérům na všech úrovních správy, tedy lokální, národní, mezinárodní i globální. Co se týče technické provázanosti článku 6 s dalšími tématy, předmětem jednání bylo zajištění transparentnosti, postup při formulacích NDCs a při jejich vykazování a také soulad s účetními pravidly v oblasti klimatických financí.

Pokud jde o pozice smluvních stran, je možné poznamenat, že například státy Africké skupiny žádaly respektování různorodosti jednotlivých NDCs, Brazílie (na rozdíl od Panamy či Belize) odmítala spojitost mezi článkem 6 a programem REDD+ (viz dále). EU zdůrazňovala mimo jiné důležitost environmentální integrity. Skupina malých ostrovních států požadovala prioritizaci určitých záležitostí – operacionalizaci soustavy účtů, ustanovení záruk environmentální integrity a udržitelného rozvoje a alokaci podílů z výnosů na podporu adaptace. Stanoviska se dále lišila například v otázce výše těchto podílů z výnosů a zda mají být dobrovolné. Některé rozvojové státy také upozornily na nepřijatelnost toho, aby v důsledku zavedení tržních mechanismů přešla zodpovědnost za celkové globální snížení emisí právě na ně. Dalším sporným bodem bylo, zda by ve snaze docílit

²² Šlo zároveň o první jednání smluvních stran Pařížské dohody (tzv. CMA1).

²³ Earth Negotiations Bulletin, „Summary of the Katowice Climate Change Conference: 2-15 December 2018,” IISD Reporting Services, 2019, 2, <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb12747e.pdf>.

²⁴ Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement, 4.

²⁵ Může se jednat například o kreditní mechanismy podporující určité projekty, programy řízené mimo UNFCCC, komplexní politiky zaměřené na snižování emisí skleníkových plynů napříč odvětvími.

Konkrétně tak může mezi tyto přístupy patřit uhlíková daň, úprava nebo regionální propojení systémů mezinárodního emisního obchodování, nastavení výkupních cen apod.



celkového snížení emisí skleníkových plynů mělo docházet k automatickému rušení emisních kreditů.²⁶

Jedním z nejdiskutovanějších bodů byl již zmíněný převod jednotek získaných v rámci Kjótského protokolu na mechanismus, který má vzniknout v rámci článku 6.4. Zatímco některé rozvojové státy podporovaly tento převod s tím, že se posílí důvěryhodnost systému a zajistí se poptávka po jednotkách, jiné státy upozornily, že je nejdříve nutné vytvořit důvěryhodný systém a poté až řešit převod jednotek. Dle dalších států by převod velkého množství jednotek narušil cenu jednotek, a tím i účinnost systému – byl by zaplaven jednotkami s nízkou hodnotou, čímž by došlo k jejich znehodnocení.²⁷

Vzhledem k tomu, že se smluvní strany nebyly schopné konsensuálně shodnout na tom, jakým způsobem mají být výše zmíněné body rozuzleny, rozhodlo se, že je dořeší a uzavřou na jednání v příštím roce na COP25 v Chile. Řadu otázek se přesto podařilo v Katovicích alespoň částečně vyřešit. Například v případě rozhodnutí k rámci posílené transparentnosti (enhanced transparency framework) se sjednalo několik podmínek pro strany, které mají zájem přesunout své mezinárodně obchodovatelné výsledky mitigací nebo je naopak získat.²⁸

²⁶ Earth Negotiations Bulletin. Summary of the Katowice Climate Change Conference, 17-18.

²⁷ Ibid.

²⁸ Conference of the Parties. FCCC /CP/2018/L.23. Katowice: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 2018, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/l23_o.pdf.



Sporné technické záležitosti v rámci jednotlivých článků

Článek 6.2 Pařížské dohody

„Smluvní strany, které se dobrovolně zapojují do spolupráce na postupech, v rámci kterých se využívají mezinárodně převáděné výsledky snižování emisí k dosažení vnitrostátně stanovených příspěvků, podporují udržitelný rozvoj a zajišťují environmentální integritu a transparentnost, včetně řízení, a uplatňují spolehlivý systém započítávání, aby mimo jiné zamezily dvojímu započítávání v souladu s pokyny přijatými konferencí smluvních stran, sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody.”

Vezme-li se v potaz striktnější chápání pojmu environmentální integrity, je cílem smluvních stran při mezinárodní spolupráci snížit celkové množství emisí skleníkových plynů. V tomto případě však hrozí již dříve zmíněné riziko dvojího započítání emisí – jedná se o případ, kdy by byl případný emisní kredit například prodán dvakrát, použit dvakrát nebo kdyby si redukci emisí, vzniklou na základě mezinárodní spolupráce, započítaly do svých příspěvků dva státy zároveň. Aby k tomuto nedošlo, je nutné odpovídajícím způsobem upravit jejich NDCs (prostřednictvím tzv. corresponding adjustments) nebo údaje v národním emisním inventáři. Zde však vzniká pro smluvní strany výzva, jak vzhledem k různým podobám NDCs účetní rámec nastavit.²⁹

Nápovědu nelze hledat u dříve zřízených mechanismů, a to ze dvou důvodů. Jedním z nich je skutečnost, že v rámci Kjótského protokolu nepodléhaly rozvojové státy při prodeji svých emisních kreditů prostřednictvím mechanismu CDM žádným redukčním povinnostem, a tím pádem ani účetním požadavkům. Za druhé byl v souladu s mechanismy stanoven celkový redukční cíl Kjótským protokolem, přičemž naopak inovativním prvkem Pařížské dohody je fakt, že si cíle stanoví smluvní strany samy, a to právě v podobě vnitrostátně stanovených příspěvků. Pro vytvoření jasných účetních pravidel je tak nutné – navzdory rozdílným podobám NDCs – nalézt shodu například v oblasti odvětví, která budou zaúčtována, cílů (stanovených pro určité období nebo k určitému roku, navíc majících rozličné formy³⁰), jednotek³¹ a časových rámců, do kdy mají být příspěvky implementovány (tzv. společné časové rámce NDCs).³²

S rizikem dvojího započítání emisí také úzce souvisí koncept „hot air”, popisující jev, kdy na základě využití (ne)tržních mechanismů a emisních kreditů evidované emise skleníkových plynů klesají, avšak ve skutečnosti je tomu právě naopak a emise rostou.³³

Nejednotnost NDCs a harmonizace účetních pravidel vyžaduje politické rozhodnutí, zda je možné vytvořit společná pravidla pro všechny smluvní strany, a pokud ano, jakou podobu by měla mít. Zatímco některé státy zastávaly názor, že má-

²⁹ Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement, 9.

³⁰ Některé cíle se mohou vázat například k HDP, jiné se mohou týkat například obnovitelné energie, energetické účinnosti nebo plochy zalesnění.

³¹ Rozličné cíle mohou být započítané s využitím různých jednotek například pro skleníkové plyny (CO_{2eq}), energetické jednotky (GWh), instalované kapacity (MW), apod.

³² Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement, 10.

³³ O úskalí snižování emisí skleníkových plynů a zachování environmentální integrity v kontextu čl. 6 píše například Stephanie La Hoz Theuer, Lambert Schneider, Derik Broekhoff, „When less is more: limits to international transfers under Article 6 of the Paris Agreement,” *Climate Policy* 4 (2019), <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2018.1540341> nebo How to keep hot air out of the Paris Agreement: technical proposal (Carbon Market Watch), 2019, <https://carbonmarketwatch.org/publications/how-to-keep-hot-air-out-of-the-paris-agreement-technical-proposal/>.



li být respektována environmentální integrita, musí být společnou jednotkou CO_{2eq}, dle jiných států jsou jakékoliv omezující požadavky na podobu NDCs v rozporu s podstatou Pařížské dohody, která je založena na formulování příspěvků „zdola“, tedy přímo smluvními stranami bez dalších omezení. Jakým způsobem, zda například formou kvalitativních nebo kvantifikovaných cílů, budou státy informovat o plnění svých závazků, je také úzce spjato s otázkou transparentnosti a přezkumnými cykly.³⁴

Článek 6.4

„Zřizuje se mechanismus, jenž má přispět ke snižování emisí skleníkových plynů a podpořit udržitelný rozvoj, podřízený pravomoci a vedení konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody, který mohou smluvní strany využívat na základě dobrovolnosti. Mechanismus bude pod dohledem orgánu určeného konferencí smluvních stran, sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody, a jeho cílem je:

- a) podporovat snižování emisí skleníkových plynů za současné podpory udržitelného rozvoje;
- b) motivovat veřejné a soukromé subjekty zmocněné jednotlivými smluvními stranami a usnadňovat jim účast na snižování emisí skleníkových plynů;
- c) přispívat ke snižování úrovně emisí v hostitelské smluvní straně, která bude mít prospěch z mitigačních opatření vedoucích ke snižování emisí, které může použít také jiná smluvní strana k plnění svého vnitrostátně stanoveného příspěvku;
- d) zajistit celkové snižování globálních emisí.”

Tento bod je zaměřen na ustanovení mechanismu udržitelného rozvoje (tzv. Sustainable Development Mechanism, SDM), který má být zřízen v rámci UNFCCC a který bude vydávat emisní kredity na základě mitigačních opatření, a zároveň bude na tyto kredity prostřednictvím dozorčí rady dohlížet. S činností států musí souhlasit obě dotčené smluvní strany, přičemž realizovaná činnost musí být zároveň schválena nezávislými akreditovanými auditory. S článkem 6.4 souvisí tzv. podíly z výnosu (share of proceeds) z obchodování s emisními kredity. Tyto podíly, tvořící část výnosů, by měly přispět k pokrytí administrativních nákladů a být vloženy do Adaptačního fondu.³⁵

Mechanismus, jenž je do jisté míry inspirován mechanismem CDM, by měl také nově umožňovat řešit stížnosti včetně odvolacího řízení. Činnosti, které budou snižovat emise skleníkových plynů, mohou být do větší míry než doposud implementovány také nestátními aktéry. Samotné státy musí nicméně prokázat, že předmětná činnost vede ke snížení emisí skleníkových plynů, je v souladu s udržitelným rozvojem, a dodržet zásadu adicionality (tedy prokázat, že ke snížení emisí došlo skutečně v důsledku činnosti, která by jinak bez prodeje emisních kreditů nemohla být realizována). V Katovicích se také jednalo o tom, zda mají státy spadající do skupiny nejméně rozvinutých států a malé rozvojové ostrovy mít výjimky při dodržování výše zmíněných navrhovaných podmínek.³⁶

³⁴ Ibid.

³⁵ Tento fond, zřízen v rámci Kjótského protokolu, poskytuje prostřednictvím financování projektů a programů pomoc zranitelným skupinám obyvatel v rozvojových zemích, které jsou v důsledku nerovnoměrně rozložených dopadů změny klimatu postihovány nejvíce. Blíže k fondu viz Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement, 11-12.

³⁶ Ibid.



Článek 6.8

„Smluvní strany uznávají, že je důležité, aby měly k dispozici integrované, holistické a vyvážené netržní přístupy, jež by jim pomohly při plnění jejich vnitrostátně stanovených příspěvků, v souvislosti s udržitelným rozvojem a vymýcením chudoby, a to koordinovaným a účinným způsobem podle potřeby, mimo jiné prostřednictvím mitigace, adaptace, financí, přenosu technologií a budování kapacit. Tyto přístupy se zaměří na:

- a) podporu ambicí u opatření zaměřených na mitigaci a adaptaci;
- b) zvýšení účasti veřejného a soukromého sektoru na uplatňování vnitrostátně stanovených příspěvků;
- c) tvorbu příležitostí pro koordinaci různých nástrojů a příslušných institucionálních uspořádání.”

Tento bod pojednává o programu, na základě kterého má být implementován rámec pro netržní přístupy ke snižování emisí skleníkových plynů. Tyto přístupy mohou zahrnovat například (rozvojovou) spolupráci v oblasti mitigace, adaptace, financí, přenosu technologií nebo budování kapacit.³⁷ V kontextu tohoto bodu se projednávala například funkce tělesa s názvem Adaptation Benefit Mechanism³⁸, které mělo usnadňovat zapojení soukromého sektoru do realizace opatření v oblasti adaptace na změnu klimatu. V porovnání s články 6.2 a 6.4 byl bod 6.8 v rámci jednání relativně opomíjen či upozadován, a to z důvodu jeho vágního rámování a relativní nedůležitosti v porovnání s předcházejícími body, týkajícími se uchopitelnějších tržních mechanismů.

³⁷ Ibid.

³⁸ Toto těleso bylo uvedeno například v návrhu textu, o kterém se jednalo na jednáních, která předcházela COP25. Viz například výstupy podpůrné skupiny SBSTA50 z červnového jednání roku 2019 na https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SBSTA50.DT_i11c.clean.pdf.



Sporné technické záležitosti týkající se vazeb mezi jednotlivými články

Vzhledem k vysoce technické povaze jednotlivých bodů a omezené délce tohoto policy paperu není možné představit všechny detailní informace, které s provazbami jednotlivých článků souvisí. Místo toho nabízíme přehled některých projednávaných otázek, které s jednáními o článku 6 úzce souvisí a které zároveň poskytují přehled o škále témat a problematik potenciálně ovlivněných (ne)vhodně nastavenými pravidly pro implementaci článku 6³⁹:

- Jak zaručit environmentální integritu a zajistit celkové snížení globálních emisí (overall mitigation of global emissions, OMGE)?
- Jsou kooperativní přístupy uvedené v článku 6.2 a mechanismus vázaný k článku 6.4 zcela oddělené, nebo se navzájem doplňují? Konkrétně se například jedná o to, zda by se mohly na základě určitých podmínek emisní kredity vzniklé v důsledku článku 6.4 stát mezinárodně obchodovatelnými výsledky mitigačních opatření, či nikoliv.
- Jak harmonizovat pravidla účetního systému, a to v kontextu rozličných názorů na zahrnutí různých skleníkových plynů nebo různých hospodářských odvětví? Zároveň se otevírá otázka, zda a jakým způsobem lze snížení emisí, jež není metodologicky komplexně uchopeno, přenést do mezinárodního prostředí a jak změny reflektovat v relevantních NDCs.
- Jak v zájmu environmentální integrity vytvořit jednotnou definici termínu ITMOs, pokud státy rozdílně rozumí jejím charakteristikám (např. verifikovatelnost, adicionalita, udržitelnost) a nepanuje shoda na (porovnatelných) jednotkách? Podobně důležitá je otázka, jak účinně pracovat s rozdílnými časovými rámci, které státy představily v rámci svých NDCs (snížení může nastat např. pouze k určitému roku nebo průběžně během stanoveného období).
- Mohou být ITMOs a emisní kredity generované mezinárodním mechanismem chápány jako obchodovatelné komodity a využívány aktéry mimo systém NDCs a přispěje tento krok k posílení či zachování environmentální integrity? Tato otázka je relevantní například ve vztahu k vytvoření nových trhů s emisními povolenkami a sektoru letectví. Očekává se, že letecké společnosti budou mít snahu kompenzovat své emise skleníkových plynů a budou využívat možnosti, které Pařížská dohoda nabízí.
- Budou podíly z výnosů z emisí aplikované nejen v rámci čl. 6.4, ale také 6.2, a to například v kontextu propojení systémů mezinárodního emisního obchodování?
- Jakým způsobem započítat emise skleníkových plynů ve vztahu k deforestaci nebo programu REDD+, jehož záměrem je snížit emise způsobené odlesňováním, posílit schopnost lesů absorbovat uhlík a usnadnit udržitelný rozvoj států?
- Jakým způsobem bude probíhat mezinárodní dohled nad vykazováním informací o kooperativních přístupech?
- Jaká bude role států, na jejichž území budou projekty realizovány? Zatímco některé státy preferují centralizovanou správu mechanismu, který by byl ustanoven na základě článku 6.4, jiné smluvní strany upřednostňují tzv. dvojí správu. V tomto případě by vedle dozorcí rady, jež by například pomohla s vývojem metodologií a mezinárodních standardů, řadu povinností a odpovědnosti převzala právě hostitelská země.

³⁹ Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement, 12-35.



- Jakým způsobem dojde k převodu jednotek z mechanismů Kjótského protokolu pod nový mechanismus? Především se jedná o jednotky ověřeného snížení emisí (Certified Emission Reductions, CER), které byly získány z projektů v rozvojových zemích, tedy v rámci projektů CDM. Tento bod je jedním z nejdiskutovanějších, a to mimo jiné z toho důvodu, že řada států je držiteli jednotek CER. Samotné projekty realizované v rámci CDM se staly terčem kritiky, a to z důvodu nerespektování řady principů, ať už z pohledu lidských práv, environmentální integrity nebo udržitelného rozvoje.
- Vznikne v rámci jednání o netržních mechanismech (článek 6.8) nový mechanismus, nebo spíše nástroj či platforma pro sdílení informací? Zatímco v prvním případě by mechanismus sloužil například k identifikaci nových finančních zdrojů, ve druhém případě by cílem decentralizovaného nástroje byla identifikace synergií a potenciálu netržních přístupů.



Z Katovic do Madridu

Otázky, které zůstaly v Katovicích nedořešeny, se navzájem úzce prolínaly a byly z pohledu ambicí mezinárodního klimatického režimu pokládány za klíčové. Funkce trhů s uhlíkem a nastavení společných časových rámců NDCs mají přímý vliv na generování finančních zdrojů, zvyšování odolnosti vůči negativním dopadům změny klimatu a na účinný postup při celkovém snižování emisí skleníkových plynů. Ve světle těchto faktorů se smluvním stranám nepodařilo najít shodu především z důvodu současné fragmentace trhů s uhlíkem⁴⁰, nedořešené operacionalizace pravidel z Paříže a existence řady mezer včetně potenciálu dvojího započítávání, narušení sociální ochrany a lidských práv, ohrožení environmentální integrity, sdílení zavádějících informací a (ne)úmyslných podvodů.

Za prioritu pro konferenci COP25 na sklonku roku 2019 v Madridu se tak považovalo správné nastavení pravidel zahrnující systematický a holistický přístup a pochopení, že pravidla budou mít dopad na všechny další části již sjednaných bodů například v oblasti adaptace nebo financí. Vzhledem k těmto skutečnostem je evidentní, že vyjednání podoby článku 6 – a především jeho tří klíčových částí (6.2, 6.4, 6.8) – je pro implementaci Pařížské dohody a její životaschopnost, včetně zastřešující snahy snižovat emise skleníkových plynů, klíčové.

Z praktického hlediska vyvstaly před státy čtyři problematiky, které musely být konsensuálně vyřešeny – dvojité započítávání emisí (včetně souvisejících účetních pravidel, odpovídajících úprav NDCs a propojení s dalšími oblastmi, například letectvím), adicionalita (nastavení výchozích scénářů projektů), motivace k navyšování ambicí v oblasti redukčních cílů emisí skleníkových plynů a zajištění financování umožňujícího partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem a realizaci adaptačních opatření prostřednictvím Adaptačního fondu.⁴¹

Nepovedená jednání z roku 2018 dostala smluvní strany do nové situace, ve které bylo potřeba se zorientovat. Zatímco dříve se státy dělily na rozvinuté (Annex 1 Parties) a rozvojové (non-Annex 1 Parties), v duchu Pařížské dohody byly štěpící linie mezi státy založeny na jiných, nových faktorech než na hospodářské vyspělosti států. Stanoviska států se lišila například podle:

- podpory trhů s uhlíkem, a to především na základě dřívějších zkušeností s těmito trhy;
- preferované formy spolupráce (multilateralismus, bilateralismus či unilateralismus);
- zkušeností s dosavadními mechanismy (JI, CDM);
- chápání odpovědnosti různých států za plnění Pařížské dohody.

Na rozdíl od vyjednávání v Katovicích se nicméně dalo na základě přinejmenším tří důvodů na COP25 v Madridu očekávat sjednání finálního článku Dohody, a tedy i umožnění plynulého nahrazení Kjótského protokolu. Jedním z nich byla skutečnost, že na vyjednávání pravidel v rámci vysoce komplexní a technické problematiky trhů s uhlíkem bude konečně dostatek času. Zatímco na COP24 se sjednávala všechna pravidla potenciálně umožňující implementaci Pařížské dohody, očekávalo se, že na COP25 vznikne prostor právě pro poslední nedořešený bod. Politický tlak i tlak veřejnosti měl také umožnit prioritizaci tématu na programu jednání. Zároveň již dojednané části pařížského klimatického balíčku vytvářely dostatečnou oporu pro to, aby se jednotlivé části Dohody mohly účinně provázat s dalšími tématy ukotvenými

⁴⁰ Mezi země, které využívají systém obchodování s emisemi jako nástroj ke snižování emisí skleníkových plynů, patří vedle členských států EU například Brazílie, Čína, Kanada nebo Indie.

⁴¹ Kelly Levin, Kelley Kizzier a Mandy Rambharos. Making Sense of Article 6: Key Issues and what's at Stake. World Resource Institute, 2018, 3, <https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/making-sense-article-6.pdf>.



v konkrétních člancích (např. v čl. 4 o vnitrostátně stanovených příspěvcích nebo čl. 13 týkající se transparentnosti). K tomu lze připočít, že smluvní strany znaly na základě dřívějších jednání obecné postoje různých aktérů, a tedy i potenciální názorové třecí plochy v rámci jednotlivých témat.



Neúspěch madridských jednání

Poté, co se na poslední chvíli z důvodu občanských nepokojů přesunulo místo konání COP25 z chilského Santiaga do hlavního města Španělska, se všeobecná pozornost zaměřovala na dvě klíčová témata jednání – přezkum tzv. Varšavského mezinárodního mechanismu pro otázky ztrát a škod způsobených nepříznivými dopady změny klimatu a nedořešené sporné body týkající se článku 6. Přestože se konference prodloužila o skoro 44 hodin, a stala se tak nejdelší v historii UNFCCC, pod chilským předsednictvím se smluvním stranám nepodařilo dosáhnout shody na finálním znění pravidel, dle kterých by měl být implementován poslední článek dohody z roku 2015. Podobně jako o řadě dalších nedořešených témat, kterým se dostává menší pozornosti, se tak o článku 6 bude znovu diskutovat na oficiálních jednáních v červnu a listopadu roku 2020.

Co se týče obsahu samotných jednání, spory přetrvávaly především v následujících oblastech⁴²:

- Omezení dvojího započítávání emisí v kontextu nejednotné podoby NDCs jednotlivých smluvních stran a potřeb a způsobů jejich potenciálních úprav.
- Dosažení environmentální integrity, a především celkového snížení globálních emisí.⁴³
- Využití podílů z výnosů z obchodování s emisními kredity, a to na adaptační opatření v zemích, které jsou nejvíce ohroženy změnou klimatu. Otázkou je, zda by měly být pro tyto účely využity jen podíly z výnosu z mechanismu ustanoveného podle článku 6.4, nebo i mechanismu dle článku 6.2.
- Převod jednotek mechanismů zřízených v rámci Kjótského protokolu pod článek 6. Převod se týká především jednotek ověřeného snížení emisí, které vznikly ve spojitosti s CDM. V souvislosti s netržním mechanismem, který má vzniknout v rámci článku 6.8, státy opět projednávaly zejména podobu nového mechanismu. Jak bylo zmíněno výše, smluvní strany prosazovaly v této souvislosti různé formy spolupráce včetně fóra, expertní skupiny či rejstříku.
- Nalezení metodologie pro nastavení výchozích hodnot projektů také v souvislosti s adicionalitou, tedy nastavení podmínek, dle kterých lze prokázat, že ke snižování emisí skleníkových plynů realizací projektu díky existenci mechanismu skutečně dochází.
- Zahrnutí přímého odkazu na ochranu lidských práv do podmínek, na základě kterých budou nové mechanismy zřízeny.

⁴² „COP25 Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Madrid – Carbon Brief,“ <https://www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid>.

⁴³ Earth Negotiations Bulletin. Summary of the Chile/Madrid Climate Change Conference: 2-15 December 2019. Winnipeg: IISD Reporting Services, 2019, 1, <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb12775e.pdf>.



Obrázek 1: Pozice států a vyjednávacích skupin ke klíčovým otázkám článku 6 na COP25 v Madridu

| Stát/skupina | Téma | Pozice |
|-----------------|--|-------------------------|
| AOSIS | „celkové snížení emisí“ podle čl. 6 | Vysoká priorita |
| LDCs | „celkové snížení emisí“ podle čl. 6 | Priorita |
| EU | „celkové snížení emisí“ podle čl. 6.2 | Opozice |
| USA | „celkové snížení emisí“ podle čl. 6.2 | Opozice |
| Umbrella | Článek 6 obecně | Priorita |
| Austrálie | Převod kreditů podle Kjóta | Vysoká priorita |
| AILAC | Převod kreditů podle Kjóta | Nepřekročitelná hranice |
| AOSIS | Převod kreditů podle Kjóta | Nepřekročitelná hranice |
| LDCs | Převod kreditů podle Kjóta | Nepřekročitelná hranice |
| Brazílie | Dvojí započítávání podle čl. 6.4 | Vysoká priorita |
| EU | Dvojí započítávání podle čl. 6.4 | Nepřekročitelná hranice |
| BASIC | Plná transformace Kjóta | Vysoká priorita |
| Brazílie | Plná transformace Kjóta | Vysoká priorita |
| AOSIS | Plná transformace Kjóta | Nepřekročitelná hranice |
| EU | Plná transformace Kjóta | Nepřekročitelná hranice |
| Brazílie | Omezení pro využití čl. 6.2 | Priorita |
| LMDC | Obchodování mimo CO ₂ podle čl. 6.2 | Priorita |
| Africká skupina | Podíly z výnosů podle čl. 6.2 | Vysoká priorita |
| BASIC | Podíly z výnosů podle čl. 6.2 | Priorita |
| G77 + Čína | Podíly z výnosů podle čl. 6.2 | Priorita |
| LDCs | Podíly z výnosů podle čl. 6.2 | Priorita |
| USA | Podíly z výnosů podle čl. 6.2 | Nepřekročitelná hranice |
| Norsko | Zahrnutí REDD+ | Priorita |
| Brazílie | Zahrnutí REDD+ | Opozice |

Zdroj: Carbon Brief

Z Obrázku 1 jsou patrné štěpné linie a problematické body, které vyplývají z vyjednávacích pozic států či jednacích skupin⁴⁴. Pro Brazílii bylo v souvislosti s omezením dvojího započítávání emisí zásadní, aby jako stát, na jehož území se mimo jiné realizovala řada projektů Kjótského mechanismu a podobný vývoj se předpokládal i po roce 2020, nemusela do budoucna do značné míry upravovat své NDCs. Pro EU a Alianci malých ostrovních států (AOSIS) byla nutnost adekvátní úpravy NDCs naopak klíčová. V této otázce se tak Brazílie jevila jako aktér, který jednání blokuje.

S tímto souvisí i otázka zachování jednotek ověřeného snížení emisí získaných z projektů CDM. Státy, které drží těchto jednotek nejvíce (Čína, Indie, Brazílie; BASIC), mají snahu jednotky zachovat a přenést v co největší možné míře do post-Kjótského režimu. Tyto jednotky by následně mohly být využity k naplnění cílů, které si státy stanovily, a tím by nahradily opatření „v terénu“, která by jinak bez použití jednotek musely státy realizovat. S tímto záměrem vystoupila konkrétně Austrálie, která je také držitelem tzv. jednotek přiděleného množství (Assigned

⁴⁴ Více informací o jednotlivých vyjednávacích skupinách je uvedeno například na stránkách UNFCCC: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings>.



Amount Unit, AAU) umožňujících vypuštění značného množství emisí skleníkových plynů. Tento způsob potenciálního naplnění NDCs je ale nepřekročitelnou hranicí pro státy, které negativní dopady změny klimatu pociťující zatím nejvíce a které se obávají toho, že by použití těchto jednotek značně omezilo účinnost nových mechanismů. Řeč je v tomto případě o skupině nejméně rozvinutých států (LDC), Alianci malých ostrovních států (AOSIS) a Nezávislé alianci Latinské Ameriky a Karibiku (AILAC).

EU je také proti přenosu jednotek do nově se tvořícího klimatického režimu. Prosazuje v zájmu snížení emisí skleníkových plynů na globální úrovni jak efektivní mechanismy operující v souladu s principem environmentální integrity a udržitelného rozvoje, tak postupné a pravidelné navyšování ambicí smluvních stran. V této souvislosti některé státy prosazovaly automatické rušení části kreditů obchodovaných v rámci článku 6. Například pro skupinu AOSIS je princip kompenzací/offsetování nedostatečným, žádala také reformu systému klimatických financí.⁴⁵ Skupina nejméně rozvinutých států, africké státy a státy G77 se rovněž zasazovaly o prosazení co nejkompaktnějšího financování adaptačních opatření po roce 2020, a to mimo jiné v kontextu zajištění podílů z výnosů z obchodování s emisními kredity.

Vyhovění žádosti Brazílie či Austrálie by posílilo riziko narušení environmentální integrity.⁴⁶ Do diskuzí se zároveň promítal fakt, že článek 6 zahrnuje také potenciální a dosud jen velice vágně definovanou činnost soukromého sektoru.⁴⁷ Co se týče podílů z výnosů z obchodování s emisními kredity, zatímco pro řadu států by se staly zdrojem pro financování opatření v oblasti adaptace na změnu klimatu, například podle USA by tyto podíly mohly být chápány jako určitá forma daně. Vzhledem k tomu, že daně jsou čistě vnitrostátní záležitostí, zástupci USA nechtěli řešit tuto otázku na půdě OSN.⁴⁸ V této souvislosti je ale nezbytné připomenout, že USA dne 4. listopadu 2019 formálně zahájily proces odstoupení od Pařížské dohody.⁴⁹ K samotnému odstoupení může dojít nejdříve 4. listopadu 2020, tedy pár dní před zahájením COP26 a den po amerických prezidentských volbách.

Skupina nejméně rozvinutých států se konečně zasazovala o zajištění co nejkompaktnějšího financování adaptačních opatření.

Vzhledem k tomu, že se smluvními stranám nedařilo nalézt shodu v řadě bodů, pokračovalo se v jednáních také například formou konzultací na vysoké úrovni. Tato jednání byla kofacilitována jak ministry států, tak později i předsedající konference Carolinou Schmidt, současnou ministryní životního prostředí Chile. Během posledního dne jednání Schmidt uvedla, že se smluvní strany na podobě dohody skutečně neshodnou, a diskuze tak bude muset být odložena.⁵⁰

Řada států se proti závěru jednání k této oblasti vymezila s tím, že představila seznam jedenácti principů, tzv. San Jose Principles for High Ambition and

⁴⁵ Summary of the Chile/Madrid Climate Change Conference, 1.

⁴⁶ „COP25 Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Madrid – Carbon Brief“.

⁴⁷ „In depth Q and A: How Article 6 Carbon Markets Could Make or Break the Paris Agreement - Carbon Brief,“ <https://www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement>.

⁴⁸ „COP25 Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Madrid – Carbon Brief“.

⁴⁹ „On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement - U.S. Department of State,“ <https://www.state.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement/>.

⁵⁰ Earth Negotiations Bulletin. Summary of the Katowice Climate Change Conference, 1.



Integrity in International Carbon Markets,⁵¹ zdůrazňující nutnost omezit nárůst průměrné globální teploty země pod hranici 1,5 °C v porovnání s teplotou v období na začátku průmyslové revoluce. Tato deklarace 31 zemí, veřejně se vymezující proti stanoviskům Brazílie a Austrálie, sjednotila některé rozvinuté a rozvojové státy a představila robustní principy, které jsou podle nich pro stávající (kritickou) situaci zachovávající multilaterální systém nezbytné a mají sloužit jako určitý nejmenší společný jmenovatel, který je zásadní pro zachování principů Pařížské dohody, propojení relevantních témat a účinné snižování emisí skleníkových plynů. Jak uvedl například ministr hospodářských záležitostí a klimatické politiky Nizozemska Eric Wiebes: „Můžeme být flexibilní v řadě oblastí, ale ne v otázce Principů San José pro mezinárodní trh s uhlíkem.“⁵² Samotné principy zdůrazňují princip environmentální integrity, urychlení celkového snížení globálních emisí a potřeby odpovídajících úprav NDCs. Principy také zakazují přenos jednotek z mechanismů zřízených před rokem 2020 do dalšího období, uvádějí základní metodologii umožňující transparentní informování o národních emisích včetně jejich propadů a uznávají potřebu co nejširšího zapojení aktérů do implementace článku 6. Za slabou stránku principů je uváděn fakt, že nezmiňují ochranu lidských práv.⁵³

Závěry nejdelší klimatické konference v historii, přejmenované z důvodu vnějších okolností na COP25 Chile/Madrid, jsou prezentovány z globálního pohledu jako nedostatečné. Přestože se záměr finalizovat pařížský klimatický balíček nepodařilo naplnit, mnozí zástupci smluvních stran nicméně argumentují ústy bývalé britské ministryně životního prostředí a budoucí předsedající konference COP26 v Glasgow Claire O'Neill, že „žádná dohoda je nepochybně lepší než navržená špatná dohoda“.⁵⁴

Ostatně i přes absenci dohody na jasných účetních pravidlech pro tržní mechanismy a započítávání mezinárodně převáděných emisí do NDCs podle Pařížské dohody je pravděpodobné, že mezinárodní trhy s uhlíkem budou v nějaké podobě fungovat i nadále, a to především na základě bilaterálních jednání mezi státy a/nebo EU.⁵⁵

⁵¹ „Press Release: 31 Leading countries set benchmark for carbon markets with San Jose Principles – DCC,“ <https://cambioclimatico.go.cr/press-release-leading-countries-set-benchmark-for-carbon-markets-with-san-jose-principles/>.

⁵² „Spain, Germany, Costa Rica and New Zealand unite against weak carbon markets – Climate Tracker,“ <http://climatetracker.org/spain-germany-costa-rica-and-new-zealand-unite-against-weak-carbon-markets/>.

⁵³ Tuto skutečnost je relevantní zmínit především z toho důvodu, že při realizaci projektů v rámci Kjótského protokolu docházelo v řadě případů k porušování lidských práv. Více o tomto tématu například na stránkách Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19962&LangID=E>.

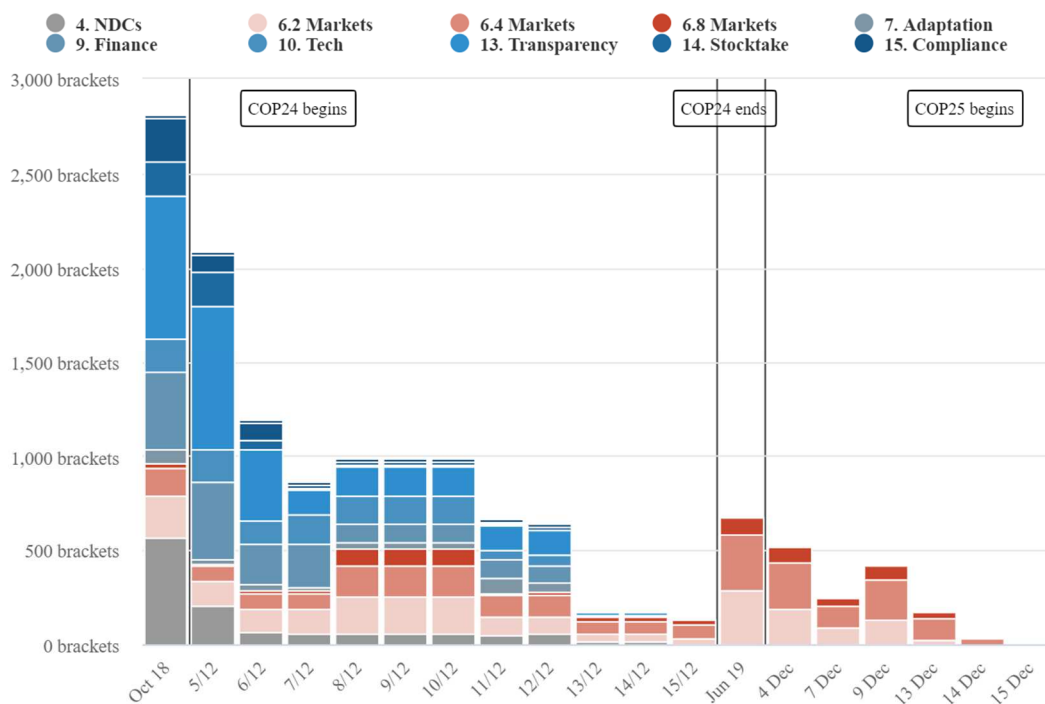
⁵⁴ „COP25 Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Madrid – Carbon Brief“.

⁵⁵ Isabella Alloisio, „Can emissions trading work without Article 6 of the Paris Agreement?“ [energypost.eu](https://energypost.eu/can-emissions-trading-work-without-article-6-of-the-paris-agreement/), 14. ledna 2020, <https://energypost.eu/can-emissions-trading-work-without-article-6-of-the-paris-agreement/>.



Obrázek 2: Vývoj jednání o pravidlech pro implementaci Pařížské dohody (2018– 2019) z hlediska počtu neuzavřených formulací v návrhu textu pařížského klimatického balíčku

Přestože se, jak je patrné na Obrázku 2, během konference COP25 dařilo smluvním stranám nacházet shody v diskuzích ohledně jednotlivých bodů článku 6 a s tím spojených (ne)uzavřených formulací, konsensu na finální podobě textu státy nedosáhly.



Zdroj: Carbon Brief



Závěr

Pařížská dohoda přijatá smluvními stranami Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v roce 2015 formuluje dlouhodobý cíl udržet nárůst průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C v porovnání s obdobím před průmyslovou revolucí a usilovat o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C. Zároveň přináší významnou změnu, protože dle Dohody mají vůbec poprvé jak rozvinuté, tak rozvojové státy povinnost pomocí vlastních vnitrostátních redukčních příspěvků dosáhnout tohoto teplotního cíle. Samotný text Dohody o délce 16 stran je bez takzvaného pařížského klimatického balíčku, jehož základ byl sjednán v Katovicích v roce 2018, pouze teoretickým, byť diplomatickým cvičením. Právě finalizovaný pařížský klimatický balíček specifikuje implementaci Pařížské dohody, tedy to, za jakých podmínek budou jednotlivé články prováděny.

Z tohoto důvodu byla konference v Madridu COP25 klíčovou. Očekávání provádějící jednání se vztahovala na poslední nedořešený bod, článek 6 o pravidlech pro dobrovolné tržní a netržní mechanismy, naplnit se je však nepodařilo. Dokončení formulace pravidel k implementaci Pařížské dohody, která má už po roce 2020 nahradit Kjótský protokol, se tak přesouvají na COP26, poslední klimatickou konferenci před opuštěním starých pravidel a oficiálním vstupem dohody v platnost – ideálně na základě společného jednotného výkladu implementačních podmínek.

Důvodů, proč je pro smluvní strany těžké dojít k dohodě, je mnoho. Od přijetí Pařížské dohody v roce 2015 globálně stoupá množství emisí skleníkových plynů, s odstoupením USA od dohody se mění politický kontext vyjednávání, zároveň s novými tématy roste komplexita jednání, a to jak z pohledu technického, tak politického. Vedle celosvětově deklarované snahy zmírnit změnu klimatu prostupuje jednáními také téma adaptace na negativní dopady změny klimatu, které jsou již dnes pocíťovány zejména nejzranitelnějšími smluvními stranami klimatických dohod, a s tím úzce související žádost o kompenzaci škod a ztrát způsobených měnícím se klimatem. Zároveň v jednáních čím dál více rezonuje požadavek na co nejtransparentnější způsob vykazování údajů. Pomalé tempo vyjednávání je relativně nově také předmětem zájmu veřejnosti včetně například mládeže, která si uvědomuje rizika spojená s vědeckými poznatky a neadekvátními reakcemi a upozorňuje na tento nesoulad mimo jiné pravidelnými stávkami. Jen pár dní před COP25 vyšla zpráva OSN Emissions Gap Report 2019 informující o tom, že se teplotní cíl 1,5 °C stává do konce století za současného znění závazků států čím dále hůře dosažitelným.

Tři nefinalizované části článku 6 tvoří samotnou podstatu Pařížské dohody. Z praktického hlediska vyvstalo před státy několik oblastí, které musí být konsensuálně vyřešeny – dvojité započítávání emisí, odpovídající úpravy NDCs, nastavení výchozích úrovní projektů včetně započítání jejich přidané hodnoty a adicionality, zapojení soukromého sektoru, motivace k navyšování ambicí v oblasti redukčních cílů emisí skleníkových plynů či zajištění klimatického financování. Vzhledem ke složitosti a provázání jednotlivých prvků je tak zcela zřejmé, že jen dobře nastavená pravidla mohou zaručit účinnost Pařížské dohody a její udržitelnost. O to palčivější je všudypřítomné riziko, že nevhodně nastavená pravidla mohou naopak vést k reálnému růstu emisí skleníkových plynů.

Státy se v souladu s Pařížskou dohodou zavázaly na COP26 v r. 2020 aktualizovat své NDCs, a tedy zpřísnit své emisní cíle (popřípadě jen připomenout cíle, které již přijaly dříve). Před smluvními stranami však po neúspěchu madridských jednání stále leží ještě jeden konkrétní úkol – dohodnout se na pravidlech, na základě kterých se může Pařížská dohoda stát efektivním nástrojem mezinárodní spolupráce v čase bezprecedentní změny klimatu. Zda se smluvním stranám podaří na znění článku 6 dohodnout a zároveň postihnout složitost a dynamiku mezinárodního dění, zůstává otázkou. Od přijetí textu Pařížské dohody se mnohé změnilo. Případné odstoupení USA od dohody, Brexit, rostoucí tlak



veřejnosti, globální bezpečnostní situace či zdůrazňovaná otázka transparentnosti a ztrát a škod ve vyjednáváníích budou mít na výsledky jednání a podobu globálního klimatického režimu po roce 2020 zásadní vliv.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Romana Březovská

Romana Březovská je analytičkou Výzkumného centra AMO se zaměřením na problematiku změny klimatu v širších souvislostech. Vystudovala mezinárodní vztahy na UK v Praze a International Public Management na Sciences Po v Paříži. Absolvovala stáže například na Úřadu vlády ČR nebo na Stále misi ČR při OSN v New Yorku. V současnosti pracuje ve státním sektoru v oblasti energetiky a ochrany klimatu.



romana.brezovska@amo.cz

Tomáš Jungwirth

Tomáš Jungwirth je analytikem Výzkumného centra AMO, kde vede klimatický tým. Zabývá se výzvami spojenými se změnou klimatu, migrací a uprchlictvím, a také sleduje dění ve státech západního Balkánu. Absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, následně studoval demokracii a lidská práva na univerzitách v Bologni a Sarajevu. Naposledy strávil půl roku na stipendijním pobytu na Evropském univerzitním institutu ve Florencii, kde se intenzivně věnoval problematice klimatické mitigace a adaptace v mezinárodních souvislostech. Působí také v Centru pro dopravu a energetiku.



tomas.jungwirth@amo.cz



[@tomasjungwirth](https://twitter.com/tomasjungwirth)

Policy paper vznikl v rámci projektu „Změna klimatických politik“, podpořeného European Climate Foundation. Cílem projektu je posílit analytickou základnu pro tvorbu klimatických politik v ČR. Jeho páteří se stalo vybudování expertního klimatického týmu AMO, který bude do stále nepřilíš otevřené české debaty vnášet nová témata a úhly pohledu, včetně takových, ke kterým můžeme získat inspiraci v zahraničí. AMO bude usilovat o maximální dopad skrze propojení s dalšími běžícími projekty, např. v oblasti energetiky.