

Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym

Wybrane zagadnienia

MONOGRAFIA

Redakcja naukowa:
Agnieszka Borek



IOŚ-PIB
Instytut Ochrony Środowiska
Państwowy Instytut Badawczy

Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym

Wybrane zagadnienia

MONOGRAFIA

Redakcja naukowa:
Agnieszka Borek

Warszawa 2021



Monografia powstała w ramach projektu realizowanego przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie pn. „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.”, współfinansowanego ze środków pochodzących z Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Praca zbiorowa pod redakcją naukową Agnieszki Borek

Autorzy: (wymienieni w kolejności alfabetycznej)

Agata Bator
Agnieszka Borek
Konrad Łuczak
Przemysław Siwior
Anna Rybicka
Emil Wróblewski

Afiliacja autorów:

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy

Recenzja naukowa:

Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW
Dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL

Wydawca:

Wydawnictwo IOŚ-PIB; 00-548 Warszawa, ul. Krucza 5/11 D
tel. 22 37 50 558 • www.ios.edu.pl • e-mail: wydawnictwa@ios.edu.pl

ISBN 978-83-961942-1-3

Wydanie I.

Projekt graficzny, skład, korekta:

Taka Paka Project and Design Group – Halina Ostaszewska

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	
1. Przedmiot badań	12
2. Cele badawcze i założenia metodyczne	16
3. Metodyka badań	17
Literatura	20
Rozdział I	
Prawo klimatyczne i polityka klimatyczna UE – rozwój i przyszłe kierunki	21
1. Wstęp	21
2. Podstawy traktatowe unijnej polityki klimatycznej	22
3. Pakiet klimatyczno-energetyczny 2020	24
4. Międzynarodowe zobowiązania UE w dziedzinie klimatu	25
5. Cele szczegółowe unijnych instrumentów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych	27
5.1. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)	27
5.2. Krajowe cele w ramach emisji spoza EU ETS (non-ETS)	28
5.3. Europejski Zielony Ład – neutralność klimatyczna celem na rok 2050	30
6. Kontekst globalny polityki klimatycznej UE	31
7. Podsumowanie i wnioski	32
Literatura	34
Rozdział II	
Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej	38
1. Wstęp	38
2. Adaptacja do zmian klimatu jako część unijnego prawa klimatycznego	39
3. Zielona Księga – pierwsze unijne podejście do problematyki adaptacji do zmian klimatu	43
4. Biała Księga – europejskie ramy działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu	47
5. Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu	51
6. Budując Europę odporną na zmiany klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmian klimatu (2021).	54
7. Adaptacja do zmian klimatu w Europejskim prawie o klimacie	59
8. Podsumowanie i wnioski	62
Literatura	65
Rozdział III	
Adaptacja do zmian klimatu w wybranych krajowych dokumentach strategicznych	68
1. Wstęp	68
2. Charakter prawny i przykłady krajowych dokumentów strategicznych	69

3. Miejsce i rola adaptacji do zmian klimatu w wybranych dokumentach strategicznych	73
3.1. SOR – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)	73
3.2. PEP2030 – Polityka ekologiczna państwa 2030	75
3.3. KSRR – Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030	76
3.4. KPM – Krajowa Polityka Miejska 2023	77
3.5. KPO – Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności	78
3.6. Inne wybrane dokumenty strategiczne	79
4. Wnioski i podsumowanie	81
Literatura	83

Rozdział IV

Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce	85
1. Wstęp	85
2. Dostosowanie do zmian klimatu w miastach – kontekst unijny i krajowy	87
3. MPA jako element programowania rozwoju miasta	88
4. Krajowe projekty w zakresie opracowywania miejskich planów adaptacji	90
5. Powiązanie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu z regionalnymi i lokalnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi na przykładzie miasta Bielsko-Biała	91
6. Prawne aspekty przyjmowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu	93
6.1. Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu a zakres zadań gmin	93
6.2. Analiza podstaw prawnych wybranych miejskich planów adaptacji do zmian klimatu	97
6.3. Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu	102
7. Podsumowanie i wnioski	103
Literatura	106

Rozdział V

Czy strefa czystego transportu może służyć jako środek adaptacji transportu drogowego do zmian klimatu w polskich miastach?	110
1. Wstęp	110
2. Adaptacja sektora transportu drogowego w miastach do zmian klimatu w zarysie	111
3. Strefa czystego transportu – założenia i kontekst prawny	113
4. Rola miejskich planów adaptacyjnych	117
5. Ocena funkcji adaptacyjnej strefy czystego transportu	120
6. Podsumowanie i wnioski	122
Literatura	124

Rozdział VI

Transpozycja przepisów unijnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko do prawa państw członkowskich UE na przykładzie Polski i Irlandii	126
1. Wstęp	126

2. Rozwój legislacji z zakresu ocen oddziaływania na środowisko ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Irlandii	127
3. Zagadnienia dotyczące zmian klimatu jako element ocen środowiskowych	129
4. Transpozycja do polskiego porządku prawnego przepisów unijnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko	131
5. Transpozycja do irlandzkiego porządku prawnego przepisów unijnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko	133
6. Podsumowanie i wnioski	136
Literatura	140
Zakończenie	144

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 2003/87/WE** Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32 ze zm.)
- dyrektywa EIA** Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 026 z 28.1.2012, str. 1–21 ze zm.)
- dyrektywa RED** Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, str. 16-62 ze zm.)
- dyrektywa SEA** Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. L 197 z 21.7.2001, str. 30–37 ze zm.)
- ESD** Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009 ze zm.)
- ESR** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z 19.6.2018 ze zm.)

Europejskie prawo o klimacie	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.7.2021, s. 1-17)
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
JAE	Jednolity Akt Europejski, (Dz. Urz. UE L 169 z 29.6.1987 ze zm.)
Kodeks wykroczeń	Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997.78.483 z dnia 1997.07.16. z późn. zm.)
p.o.ś.	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1219 ze zm.)
Porozumienie paryskie	Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. 2017 poz. 36)
Prawo o ruchu drogowym	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. 2021.450 z dnia 2021.03.12 ze zm.)
Protokół z Kioto	Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. 2005 Nr 203 poz. 1684 ze zm.)
Ramowa konwencja	Ramowa konwencja Narodów
Rozporządzenie 2018/1999	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1–77 ze zm.)

Rozporządzenie LULUCF	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz. Urz. UE L 156 z 19.6.2018, s. 1-25)
TEWG	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r.
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, str. 47–390 ze zm.)
TEWWiS	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z dnia 18 kwietnia 1951 r. (nieobowiązujący)
Traktat z Amsterdamu	Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejską, podpisany w Amsterdamie dnia 2 października 1997 r. (Dz. Urz. UE, C 340, z 10.11.1997, str. 1-144)
Traktat z Lizbony	Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE, C 306, z 17.12.2007, str. 1-231)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016 str. 13-46)
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2020 poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2021 poz. 1372)
u.z.p.p.r.	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1057 ze zm.)
u.o.e.	Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (t.j. Dz. U. 2021 poz 110 ze zm.)
u.o.o.ś.	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. 2021 poz. 247 ze zm.)

Inne skróty

Biała Księga	Biała Księga. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania, Bruksela, dnia 1.4.2009 KOM(2009) 147 wersja ostateczna
---------------------	---

Climate-ADAPT	The European Climate Adaptation Platform Climate-ADAP/Europejska platforma adaptacji klimatycznej, utworzona przy współpracy Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Agencji Środowiskowej
CLIMCITIES	CLIMate change adaptation in small and medium size CITIES/Adaptacja do zmian klimatu w małych i średnich miastach.
Czwarty raport	Czwarty raport oceniający IPCC (The Fourth Assessment Report of the IPCC), wydany w 2007 r.
ECCP	European climate change Programme/Europejski program przeciwdziałania zmianom klimatu
EIA	Environmental Impact Assessment/ocena oddziaływania na środowisko
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change/Międzypaństwowy Zespół ds. Zmian Klimatu
KPM	Krajowa Polityka Miejska 2023.
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030
MPA	Miejski Plan Adaptacji
Mpzp	miejski plan zagospodarowania przestrzennego
MPA44	Projekt „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców”
NDC	Nationally Determined Contributions/Krajowe kontrybucje
OZE	odnawialne źródła energii
PEP2030	Polityka ekologiczna państwa 2030
PEP2040	Polityka energetyczna Polski do 2040 r.
Piąty raport	Piąty raport oceniający IPCC (The Fifth Assessment Report of the IPCC), wydany w 2014 r.
PKB	produkt krajowy brutto
Porozumienie Burmistrzów	Porozumienie Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii/Covenant of Mayors for Climate and Energy
SEA	Strategic Environmental Assessment/Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)
SPA 2020	Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030
Szósty Raport	Szósty raport oceniający IPCC (The Sixth Assessment Report of the IPCC), wydany w 2021 r.
UE	Unia Europejska
Zielona Księga	Zielona Księga Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE, Bruksela, dnia 29.6.2007 r. KOM(2007) 354 wersja ostateczna

Wstęp

Emil Wróblewski

1. Przedmiot badań

Prowadzone od kilku dekad badania i obserwacje dotyczące zmian klimatu i negatywnych skutków ich oddziaływania wskazują na konieczność adaptacji. Rolą tego rodzaju działań jest, z jednej strony, ograniczenie podatności i wrażliwości społeczeństw oraz środowiska naturalnego na negatywne skutki zmian klimatu, z drugiej zaś dążenie do uczynienia ich odpornymi na niszczące zjawiska naturalne¹. Aktualny stan wiedzy na temat zmian klimatycznych oraz konieczność zmagania się ze skutkami nasilających się ekstremalnych zjawisk atmosferycznych sprawiły, że decydenci oraz społeczeństwo są już świadomi konieczności podejmowania niezbędnych wysiłków adaptacyjnych. Obecnie uwaga i zaangażowanie państw przekierowywane są z działań miękkich, takich jak budowanie świadomości oraz potencjału, na działania inwestycyjne, których rezultatem ma być odporne środowisko naturalne oraz społeczeństwo. Kluczową rolę w tej kwestii odegrało przyjęcie przez społeczność międzynarodową w 2015 r. globalnego celu w zakresie adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu w ramach Porozumienia paryskiego (art. 2 ust. 1 lit b Porozumienia). Od tego momentu każde państwo będące stroną Porozumienia zobowiązane jest do wdrażania działań prowadzących do zwiększenia swoich zdolności dostosowania się do negatywnego wpływu zmian klimatycznych oraz sprzyjających budowaniu odporności klimatycznej.

Z perspektywy ogólnoświatowej najwyższą aktywność klimatyczną, w tym adaptacyjną, obserwuje się w miastach. Niemal 400 miast w różnych częściach globu podjęło zobowiązanie do osiągnięcia neutralności klimatycznej, rozumianej jako ograniczenie emisji netto do zera do 2050 r. Ponad 10 500 miast wstąpiło do Porozumienia Burmistrzów [Bergen, Mountford 2020]. W świetle negatywnych doświadczeń miast zmagających się ze zjawiskami atmosferycznymi, które często przybierają rozmiar katastrof, osiągnięcie zadowalającego poziomu odporności stało się kluczowym wyzwaniem włodarzy miast. Przykładem negatywnego oddziaływania klimatu na aglomeracje miejskie jest zjawisko powodzi błyskawicznych, które nasiliło się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat obnażając wysoką podatność tkanki miejskiej na zjawiska ekstremalne, generując przy tym wysokie straty. Choć lista miast zaangażowanych w działania adaptacyjne stale wzrasta, a liczba państw raportujących pod Porozumieniem paryskim przyjęte cele adaptacyjne w ramach NDC rośnie z każdym miesiącem, to nie brakuje opinii, że obecny poziom zaangażowania w obszarze

¹ Więcej na temat podatności, wrażliwości oraz odporności zob. Rybicka A. 2021. Teoretyczne aspekty zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych a adaptacja do zmian klimatu. W: A. Borek, E. Wróblewski (red.). Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOS-PIB. Warszawa.

adaptacji jest niewystarczający [Taylor, Klein 2020]. Jest to szczególnie widoczne, gdy zwrócimy uwagę na fakt, że cel adaptacyjny w Porozumieniu paryskim został tak określony, aby podjęte działania były adekwatne do przyjętego celu mitygacyjnego². Skutkiem tego, działania adaptacyjne muszą być komplementarne do podejmowanych przedsięwzięć mitygacyjnych. IPCC podkreślało wielokrotnie powyższą zależność w Piątym Raporcie wskazując, że jeśli obecnie podejmowane działania mitygacyjne okażą się niedostateczne w kontekście przyjętego celu mitygacyjnego, to przyszłe działania adaptacyjne mogą okazać się niewystarczające, aby zapewnić odporność na zwiększone oddziaływanie zmian klimatu.

Bardzo dobrym przykładem komplementarnego potraktowania zagadnień mitygacji i adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu jest aktualna polityka klimatyczna UE. Jej obecny kształt określony został dwoma kluczowymi dokumentami. Pierwszym z nich jest opublikowany w grudniu 2019 r. Europejski Zielony Ład (ang. European Green Deal), zaś drugim – unijna strategia adaptacyjna opublikowana w lutym 2021 r. Należy stwierdzić, że rozpoczęta w 2019 r. unijna inicjatywa, zmierzająca w kierunku wypełnienia zobowiązań Porozumienia paryskiego w zakresie osiągnięcia celu mitygacyjnego i adaptacyjnego, stawia obecnie Unię Europejską w gronie światowych liderów w walce ze zmianami klimatu³.

W tym miejscu należy podkreślić, że rozważania prowadzone w niniejszej pracy stanowią niejako uzupełnienie wniosków płynących z badań zawartych w monografii „Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia.”⁴. We wspomnianej pozycji Autorzy skupili się na dwóch kwestiach ogólnych, tj. wyjaśnieniu znaczenia adaptacji, ustaleniu miejsca adaptacji na gruncie międzynarodowych ram prawa ochrony klimatu. Natomiast zagadnienia szczegółowe dotyczyły percepcji negatywnego oddziaływania zmian klimatu przez polskiego prawodawcę i jego aktywności w obszarze legislacji prowadzącej do zwiększenia odporności w obszarach wybranych przez Autorów do badań. Uzyskanie komplementarnego charakteru badań poczynionych w obu pracach możliwe było w wyniku przeniesienia zainteresowania polityką adaptacyjną i towarzyszącej jej działalności prawotwórczej z perspektywy międzynarodowej na poziom regionalny obejmujący Unię Europejską oraz poddanie ocenie wpływu tej aktywności na szczeblu krajowym w ujęciu strategicznym i planistycznym, a także w kontekście szczegółowych rozwiązań legislacyjnych. W celu zachowania minimalnej spójności między wynikami analiz obu zespołów badawczych niezbędne było utrzymanie tożsamego zakresu pojęciowego dotyczącego adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu we wspomnianej wyżej pracy oraz w niniejszej monografii.

Przedmiotem badań Autorów niniejszego opracowania jest ustalenie, czy adaptacja do zmian klimatu była zawsze uwzględniana w polityce klimatycznej UE; jeśli nie, to kiedy i jakie okoliczności wpłynęły na wyodrębnienie unijnej strategii adaptacyjnej, która obecnie jest źródłem nowych mechanizmów prawnych sprzyjających dostosowaniu do negatywnych skutków zmian klimatu. Zdaniem Autorów Unia Europejska,

2 Por. art. 2 ust. 1 lit. a – cel mitygacyjny oraz art. 2 ust. 1 lit. b – cel adaptacyjny.

3 Ocenę taką aktualnej polityce klimatycznej UE wystawiają autorzy jednego z najnowszych opracowań dotyczącej unijnej polityki klimatycznej – S. Oberthür, C. Dupont 2021. The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy? *Journal of European Public Policy*. Vol. 28, Issue 7, s. 1095-1114.

4 Borek A., Wróblewski E (red.). 2021. Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa.

podobnie jak większość państw rozwiniętych w początkowym okresie rozwoju polityki klimatycznej, skupiła się na jej budowaniu wokół zagadnień związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych. Uwzględnienie w polityce klimatycznej tematyki dostosowania społeczeństwa i gospodarki unijnej do skutków zmian klimatycznych nastąpiło przeszło trzy dekady później. Autorzy postarają się wskazać na przyczyny takiego stanu rzeczy oraz opisać przesłanki, które doprowadziły do wyodrębnienia zagadnień adaptacyjnych w polityce klimatycznej UE.

Pozyskana w związku z przeprowadzonym przeglądem ewolucji unijnej polityki klimatycznej wiedza pozwoliła na dokonanie oceny wpływu tejże polityki na kształtowanie się krajowej strategii adaptacyjnej na szczeblu rządowym oraz na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Zaprezentowany podział obszarów badawczych (kontekst ewolucji unijnej polityki klimatycznej z uwzględnieniem adaptacji oraz analiza krajowych dokumentów strategicznych na szczeblu rządowym i lokalnym) wpłynął na strukturę pracy i układ poszczególnych rozdziałów. Perspektywa unijna zaprezentowana została w pierwszych dwóch rozdziałach, natomiast specyfika polskiej aktywności adaptacyjnej w sferze strategii i legislacji scharakteryzowana została w pozostałych częściach opracowania. Autorzy podkreślają, że analiza wybranych obszarów polskiego prawa, przeprowadzona została z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 15 października 2021 r.

W rozdziale I P. Siwior zwraca uwagę Czytelnika na najistotniejsze momenty rozwoju wspólnotowych ram środowiskowych, w którym doszło do wyodrębnienia wspólnotowej polityki klimatycznej. Zaakcentowanie tego faktu uzupełnione zostało o przedstawienie międzynarodowych zobowiązań UE w dziedzinie klimatu. W następnym kroku Autor dokonał syntetycznej charakterystyki kluczowych instrumentów prawnych składających się na obecną politykę klimatyczną Unii Europejskiej. Po zaprezentowaniu polityki klimatycznej UE w ujęciu ogólnym możliwe było przeprowadzenie szczegółowej analizy unijnych ram w dziedzinie adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu (Rozdział II). Dokonując analizy poszczególnych dokumentów tj. Zielonej Księgi i Białej Księgi, a następnie strategii adaptacyjnych z 2013 r. oraz 2021 r. E. Wróblewski zwraca uwagę na sposób zarządzania przez Komisję Europejską obszarem adaptacji do zmian klimatu. Komisja wykorzystuje w tym celu miękki mechanizm koordynacji. W dalszej części Autor opisał wyniki analizy poszczególnych mechanizmów mających na celu przygotowanie państw członkowskich do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu. Mechanizmy te zostały zawarte w kolejnych dokumentach strategicznych. Wynikiem przeprowadzonego badania jest wyodrębnienie charakterystycznych dla początkowych etapów ewolucji unijnych ram adaptacji do zmian klimatu, tj.: wprowadzania zagadnień adaptacyjnych do kluczowego nurtu legislacyjnego (ang. *mainstreaming*), poszerzania bazy naukowej (wiedzy) na temat skutków, jakie wywołują zmiany klimatu, oraz budowania potencjału adaptacyjnego wśród społeczeństwa, przedsiębiorstw oraz sektora publicznego. Ostatnia, bieżąca faza rozwoju tych ram, która przypada na okres po Porozumieniu paryskim, została scharakteryzowana wraz z przeprowadzoną analizą najnowszej strategii adaptacyjnej oraz Europejskiego prawa o klimacie.

W rozdziale III A. Rybicka skupiła się na analizie wybranych dokumentów strategicznych, jakie na przestrzeni ostatnich lat zostały przyjęte w Polsce. Ze względu na

obszerny katalog takich dokumentów badanie dotyczyło dokumentów o kluczowej dla badanej problematyki randze. Pierwszym krokiem w tej części pracy było dokonanie oceny charakteru prawnego dokumentów strategicznych w połączeniu z wskazaniem szczebla decyzyjnego, na poziomie którego dokonywane jest opracowanie strategii i jej późniejsza realizacja. W ramach przedmiotowej oceny ustalone zostały szczegółowe podstawy prawne, umożliwiające opracowanie określonych typów strategii, ustalające obszar ich funkcjonowania oraz udzielające delegacji dla podmiotu odpowiedzialnego za powstanie tego typu dokumentu. Autorka w swoich rozważaniach starała się ustalić miejsce i rolę adaptacji do zmian klimatu w przeanalizowanych dokumentach strategicznych.

W Rozdziale IV uwaga A. Borek i P. Siwiora skupiła się na prawnych aspektach dokumentów kształtujących politykę miejską, tj. miejskich planach adaptacji. Przed przystąpieniem do badania prawnego charakteru miejskich planów adaptacji dokonano zwięzłej charakterystyki unijnych i krajowych mechanizmów wspierających powstawanie tego typu dokumentów na poziomie miast. Przeprowadzone porównanie tematyki MPA z pozostałymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi funkcjonującymi w prawie miejscowym skłoniło Autorów do podkreślenia potrzeby zapewnienia spójności miejskiej planistyki adaptacyjnej z innymi dokumentami strategicznymi oraz przepisami prawa miejscowego. W celu zweryfikowania postulatów wypracowanych w tej części badania Autorzy posłużyli się studium przypadku, w ramach którego dokonano analizy procesu wdrożenia MPA w polskich miastach. Praca analityczna uwzględniła także aspekt prawny przyjmowania miejskich planów adaptacji, badaniu poddano przepisy prawne, stanowiące podstawę przyjęcia miejskich planów adaptacji oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, poczynione obserwacje teoretyczne zweryfikowano na 25 przykładach miejskich strategii adaptacyjnych.

W Rozdziale V poddano ocenie możliwości prawne tworzenia w polskich miastach stref czystego transportu jako środka adaptacji transportu drogowego do zmian klimatu. W pierwszym kroku K. Łuczak omówił podstawowe kwestie związane z adaptacją transportu drogowego do zmian klimatu. W tym celu przeprowadzona została charakterystyka trzech segmentów transportu, tj.: infrastruktury, środków transportu oraz komfortu socjalnego. W tej części opracowania zwrócono także uwagę na powiązanie problematyki adaptacji sektora transportu drogowego ze środkami mitygującymi. Autor przyjrzał się przepisom prawa powszechnie obowiązującego w Polsce oraz prawa lokalnego, służącym za podstawę tworzenia stref czystego transportu oraz określającym warunki ich powstawania. Wykonane badanie ram prawnych pozwoliło na przedstawienie wniosków charakteryzujących polskie rozwiązania prawne.

W Rozdziale VI A. Bator skupiła się na weryfikacji zakresu uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko. Autorka uwzględniła w swoich rozważaniach zarówno problematykę łagodzenia zmian klimatu, jak i adaptację do tych zmian klimatu. Wnioski w tym rozdziale oparto o wyniki analizy prawno-porównawczej dotyczącej prawa unijnego oraz prawa dwóch państw członkowskich, tj.: Polski i Irlandii. Charakterystyka regulacji unijnych skupiła się w szczególności na kluczowych narzędziach służących przeprowadzaniu ocen oddziaływania i realizowanych przez nie funkcji z punktu widzenia przedmiotu badania. Następnie przeanalizowano sposób oraz zakres transpozycji przepisów unijnych w Polsce i Irlandii. Na podstawie

wykonanej pracy wskazano istotne różnice między ww. krajami w podejściu do transpozycji przepisów unijnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Kluczowe różnice zostały zaprezentowane i omówione przez Autorkę. Wnioski płynące z dokonanego porównania pozwoliły na wypracowanie rekomendacji na temat możliwych kierunków dalszego rozwoju krajowych przepisów w celu uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko oraz praktyki ich stosowania w sposób adekwatny do wymagań, jakie wynikają z aktualnego oraz przewidywanego stanu atmosfery.

2. Cele badawcze i założenia metodyczne

Europejska polityka klimatyczna wskazywana jest w literaturze jako przykład kompleksowego podejścia do problematyki zmian klimatu [Oberthür, Dupont 2021], do której mogą się odwoływać inne państwa. Oczywiście to kompleksowe podejście bywa często krytykowane ze względu na nieliczenie się przez Unię z kosztami społecznymi i gospodarczymi zielonej transformacji, o czym w Rozdziale I wspomina P. Siwior. Zdaniem Autorów niniejszej pracy zaproponowane przez Komisję kierunki działań w ramach strategii adaptacyjnej z 2021 r. oraz obowiązujące w tej materii ramy prawne w UE nie należą do rozwiązań modelowych, jednak z pewnością mogą służyć za inspirację bez względu na system prawny, do którego miałyby być adaptowane. Dostrzegając wartość legislacyjną i koncepcyjną obecnych unijnych ram politycznych i prawnych w dziedzinie adaptacji oraz poziom ambicji wyrażający się zobowiązaniem Unii Europejskiej do osiągnięcia neutralności klimatycznej i pełnej odporności na zmiany klimatu, Autorzy postawili przed sobą dwa cele związane z rozpatrywanym zagadnieniem. Pierwszym celem badań jest pozyskanie wiedzy na temat czynników prawnych oraz pozaprawnych, mających wpływ na ewolucję unijnej polityki klimatycznej ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności faktycznych, które ukształtowały strategię adaptacyjną realizowaną przez Komisję Europejską. Przez pryzmat pozyskanej w zaprezentowany powyżej sposób wiedzy została przeprowadzona analiza stopnia zaawansowania realizacji polskiej strategii w dziedzinie adaptacji, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu transformacji miast i inwestycji (oceny oddziaływania na środowisko). Pozwoli to, z jednej strony, ocenić skuteczność wytyczonego przez Komisję kierunku oraz zastosowanych do tego celu mechanizmów. Z drugiej strony, ułatwi identyfikację luk wymagających interwencji krajowego prawodawcy i umożliwi zarekomendowanie pożądanego kierunku takiego działania. Opracowanie wniosków *de lege ferenda* stanowi drugi cel pracy.

Przyjęcie w pracy dwóch celów badawczych determinuje wyznaczenie dwóch obszarów stanowiących przedmiot badań. W ramach pierwszego obszaru przedmiotem jest analiza polityki klimatycznej UE, zaś źródłem informacji poddanych badaniom są pozycje literaturowe oraz akty prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej. Analizie poddany został polsko- i anglojęzyczny dorobek badawczy oraz opracowania wyspecjalizowanych agend naukowych i doradczych. W przypadku analizy prawa pierwotnego Unii Europejskiej analiza skupiła się na treści traktatów założycielskich, podążając za ewolucją postanowień traktatowych dotyczących tematyki środowiskowej i finalnie związanych z zagadnieniami klimatu. Praca analityczna obejmująca unijne prawo wtórne skupiona była na aktach prawnych wchodzących w skład Pakietu

energetyczno-klimatycznego 2020, a następnie pakietu tworzącego Europejski Zielony Ład oraz instrumentach soft-law, w tym nowej unijnej strategii dotyczącej adaptacji do zmian klimatu opublikowanej w 2021 r. Dopelnieniem powyższych badań było ujęcie prawodawstwa unijnego w kontekście międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie zmian klimatu wynikających z Ramowej konwencji, Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego. W tym miejscu podkreślić należy, że jedynym aktem kształtującym obowiązki Unii oraz państw członkowskich w przedmiocie kształtowania strategicznych działań adaptacyjnych odzwierciedlających zobowiązania wynikające z Porozumienia paryskiego jest rozporządzenie z lipca 2021 r. – Europejskie prawo o klimacie.

Treść traktatów, aktów prawa wtórnego oraz poszczególnych strategii adaptacyjnych poddano analizie uwzględniając angielską oraz polską wersję językową dzienników urzędowych Unii Europejskiej udostępnianych w serwisie Eurlex. Angielskie wersje językowe Ramowej konwencji, Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego analizowane były w oparciu o teksty udostępnione w internetowej bazie aktów prawnych Konwencji klimatycznej obsługiwanej przez jej Sekretariat. Odwołania do poszczególnych raportów IPCC uwzględniają oryginalny tekst raportów sporządzony w języku angielskim. Dostęp do tych dokumentów odbywał się przy wykorzystaniu bazy raportów IPCC. Analiza polskich wersji językowych możliwa była wyłącznie w przypadku tekstów stanowiących źródło prawa międzynarodowego tj. Ramowej konwencji, Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego. Polskie wersje językowe tych porozumień dostępne są w Dziennikach Ustaw⁵. W przypadku krajowych dokumentów strategicznych dostęp do ich treści realizowany był przy wykorzystaniu oficjalnych publikatorów, tj. Dziennika Ustaw, Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski” bądź biuletynu informacji publicznej w przypadku aktów prawa lokalnego. Dostęp do projektowanych aktów prawnych możliwy był dzięki serwisowi Rządowego Centrum Legislacji.

3. Metodyka badań

Rozległy zakres zagadnień, które stanowiły przedmiot badań realizowanych w niniejszej pracy, wymagał zastosowania zróżnicowanych metod oraz technik badawczych. Na szeroki zakres badań wpłynęło uwzględnienie dwóch poziomów prawotwórczych, tj. systemu prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej oraz systemu prawnego państw członkowskich, tu Polski i, w przypadku pracy prawnoporównawczej, również Irlandii (rozdział VI).

W przypadku analizy wybranych aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych z obszaru adaptacji do zmian klimatu na poziomie unijnym, jako podstawowe metody analityczne wykorzystano techniki językowo-logiczne oraz teoretycznoprawne. Jednakże gdy zakres badań obejmował kwestie rozdziału kompetencji między organami unijnymi a państwami, sięgano także do dogmatyki prawa.

W celu zrozumienia ewolucji unijnych ram działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu w ramach szerszej polityki klimatycznej UE, zdecydowano się na zastosowanie

5 Polskie wersje językowe Ramowej konwencji, Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego nie stanowią tekstów oficjalnych tych umów międzynarodowych.

wykładni historycznej wspartej badaniami literaturowymi. Należy podkreślić, że początki międzynarodowej oraz unijnej polityki klimatycznej nie są bardzo odległe. Szeroki zakres oddziaływania ocieplającego się klimatu na stosunki gospodarcze i społeczne państw unijnych był antycypowany już na przełomie lat 70. i 80. XX w. Jednakże poziom wiedzy naukowej na temat tego zjawiska sprawił, że ówczesna polityka klimatyczna Wspólnot Europejskich skupiała się na działaniach prowadzących do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Cechą charakterystyczną polityki mitygacyjnej jest kierunek przepływu inicjatyw z góry na dół tj. od organów unijnych do państw członkowskich. Sytuacja wygląda odwrotnie w przypadku adaptacji. Zagadnienia adaptacyjne pojawiły się w unijnej polityce klimatycznej wraz z postępem obserwacji dotyczących wpływu zmian klimatycznych na środowisko naturalne i działalność człowieka oraz rozwojem wiedzy naukowej. Ponieważ negatywne skutki ocieplającego się klimatu odczuwalne były przede wszystkim na poziomie regionalnym, pierwsze działania adaptacyjne i załączki rozwiązań planistycznych realizowane były przez samorządy lokalne oraz rządy państw członkowskich. Oddolne inicjatywy podejmowane przez państwa członkowskie podkreślają charakterystyczny dla adaptacji model przepływu aktywności typu bottom-up. Prześledzenie w badaniach genezy aktywności adaptacyjnej państw członkowskich wynikającej z lokalnych oddziaływań zmian klimatycznych dotyczących obszarów podlegających dyskrecjonalnemu władztwu państw członkowskich i samorządów lokalnych, pozwoliło na lepszą antycypację późniejszej ewolucji unijnych ram działania na rzecz adaptacji opartej o model zachęcania i koordynacji przez Komisję Europejską. Model ten ukierunkowany został na budowanie bazy niezbędnej do tworzenia potencjału instytucjonalnego, zaplecza naukowego i technicznego oraz mechanizmów finansowych, których zadaniem jest wsparcie państw członkowskich w zorganizowaniu skutecznego systemu adaptacji do zmian klimatu.

W drugiej części opracowania, w której przedmiotem badań były dokumenty strategiczne o charakterze ogólnokrajowym, sektorowym i lokalnym oraz ustawodawstwo krajowe, należy wskazać, że niezbędne było zastosowanie zupełnie różnych metod, a następnie technik badawczych. Mnogość dokumentów strategicznych funkcjonujących w obszarze planistyki centralnej i lokalnej wymusił wprowadzenie warunków przedmiotowych, na podstawie których poszczególne strategie poddawane były wstępnej selekcji. Warunki przedmiotowe spełniały te dokumenty strategiczne, które dotyczyły następujących zagadnień: rozwoju na poziomie krajowym, a także regionalnym czy sektorowym, polityk horyzontalnych dotyczących obszarów miejskich, wiejskich, rolnictwa, ekologii, wytwarzania energii, klimatu, odporności, dostosowania. Strategie kwalifikujące się do badania pod względem przedmiotowym zbadano z wykorzystaniem analizy treści. Użyto w tym przypadku przeszukiwania tekstu z zastosowaniem określonego ciągu znaków: „dostosowanie”, „adaptacja”, „zmiany klimatu”, „negatywny wpływ”, „negatywne oddziaływanie”, które stanowiły temat fleksyjny lub słowotwórczy dla słów kluczowych. W celu zapewnienia wysokiego poziomu dokładności, tekst był następnie weryfikowany manualnie, tj. metodą „wzrokową” w celu odnalezienia innych treści nawiązujących do tematyki radzenia sobie z negatywnymi skutkami zmian klimatycznych. W przypadku zlokalizowania w treści badanego dokumentu słów kluczowych albo tematyki nawiązującej do tytułowej problematyki dokument poddawany był analizie językowej i logicznej. W sytuacji, gdy słowa klucze nie występowały w tekście, a weryfikacja manualna nie wskazała poszukiwanych treści, fakt ten był także odnotowywany w wynikach badań.

Analiza wybranych aktów prawnych oparta została o podstawowe metody analityczne, do których w tym przypadku zaliczyć należy techniki językowo-logiczne, teoretyczno-prawne a także prawno-porównawcze. Zastosowanie ostatniej z technik miało miejsce w analizie porównawczej ustawodawstwa polskiego i irlandzkiego dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko.

Literatura

Bergen M., Mountford H. 2020. 6 Signs of Progress Since the Adoption of the Paris Agreement. World Resources Institute, <https://www.wri.org/insights/6-signs-progress-adoption-paris-agreement> (dostęp w dn.: 13.08.2021 r.).

IPCC 2021. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.). Cambridge University Press. In Press, A. „The Current State of the Climate” rozdz. A.

Komisja Europejska. 2019. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów; Europejski Zielony Ład. Bruksela, 11.12.2019 r. (COM(2019) 640 final).

Oberthür S. Dupont C. 2021. The European Union’s international climate leadership: towards a grand climate strategy? *Journal of European Public Policy*. Vol. 28, Issue 7, s. 1095-1114, <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/13501763.2021.1918218?needAccess=true> (dostęp w dn.: 13.08.2021 r.).

Rybicka A. 2021. Teoretyczne aspekty zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych a adaptacja do zmian klimatu. W: Borek A., Wróblewski E. Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa. rozdz. IV.

Taylor R., Klein R. J. T. 2020. The Paris Agreement Five Years On: Adaptation to dangerous climate change is not conceding defeat on mitigation. Stockholm Environment Institute, <https://www.sei.org/perspectives/paris-agreement-five-years-on-adaptation-to-dangerous-climate-change-is-not-conceding-defeat-on-mitigation/> (dostęp w dn.: 13.08.2021 r.).

Wróblewski E. 2021. Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające. W: Borek A., Wróblewski E. (red.) Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa. s. 32.

Rozdział I

Prawo klimatyczne i polityka klimatyczna UE – rozwój i przyszłe kierunki

Przemysław Siwior

1. Wstęp

Już prawie 70 lat temu, gdy w 1952 r. sześć państw założycielskich ustanowiło Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), kwestia energii odgrywała nadrzędną rolę w procesie powojennej integracji europejskiej. Działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu nie stanowiły jednak wówczas przedmiotu zainteresowania państw założycielskich. Głównym „motorem” integracji było budowanie dobrego sąsiedztwa pomiędzy Niemcami (RFN) a Francją, jak również ustanowienie równych warunków w dostępie do surowca, jakim był węgiel [Łastawski 2004]. TEWWiS przyjęty został na okres 50 lat i wobec rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, a także oddalenia się groźby konfliktu zbrojnego na miarę II wojny światowej, jego państwa-strony nie zdecydowały się na kontynuowanie działalności przez tę organizację.

Obecnie kwestie energii i zmian klimatu są ze sobą ściśle powiązane i należą do priorytetów UE. Wytwarzanie energii (głównie pochodzącej z przetwarzania i spalania paliw kopalnych) oraz jej wykorzystywanie (np. na potrzeby energetyki, przemysłu, gospodarstw domowych i transportu) odpowiada za ok. 80% unijnych emisji gazów cieplarnianych. W efekcie wydajność działań w zakresie wytwarzania i wykorzystywania energii ma zasadnicze znaczenie dla przeciwdziałania zmianom klimatu [Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017]. Od dwóch dekad UE otwarcie pretenduje do odgrywania przywódczej roli na świecie w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu. Ma ambicje globalnego „klimatycznego przywództwa” (ang. climate leadership), promując gospodarkę niskoemisyjną i przekonując społeczność międzynarodową, że łagodzenie negatywnych skutków zmian klimatu niesie za sobą również wiele innych zalet, w tym m.in. poprawę bezpieczeństwa energetycznego, a także generowanie wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy [Oberthür i Dupont 2021; Delbeke i Vis 2015; Groen i in. 2012; Oberthür i Roche Kelly 2008; Schreurs i Tiberghien 2007].

Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poprzez oparcie struktury paliw (ang. energy mix) na źródłach niskoemisyjnych jest wspierane przez część państw członkowskich – głównie z Europy Zachodniej, które posiadają stosunkowo duży udział odnawialnych źródeł energii lub energetyki jądrowej w swych bilansach energetycznych. Państwa te starają się łączyć walkę ze zmianami klimatu z interesem gospodarczym

pojmowanym w kategoriach modernizacji gospodarek poprzez innowacje eko-technologiczne [Młynarski 2014]. Nieco inaczej obraz ten kształtuje się w przypadku państw, które przystąpiły do UE w roku 2004 r. lub później. Większość z nich to państwa o niższym PKB przypadającym na mieszkańca, co przekłada się na obserwowane tam zjawisko ubóstwa energetycznego. Nie bez znaczenia jest też struktura gospodarek narodowych tych państw mocno uzależnionych od dostępności i możliwości korzystania z energii pochodzącej z paliw kopalnych, zwłaszcza węgla.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie rozwoju prawa klimatycznego i polityki klimatycznej UE¹ oraz wykazanie rosnącego znaczenia kwestii klimatycznych w agendzie unijnej. Mając na uwadze tak postawiony cel, Autor szczególną uwagę poświęca najważniejszym aktom prawa międzynarodowego i UE z zakresu polityki klimatycznej, w tym unijnemu systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). Ponadto przygląda się kierunkom rozwoju polityki klimatycznej UE do roku 2050 – Europejskiemu Zielonemu Ładowi oraz pakietowi „Fit for 55”.

2. Podstawy traktatowe unijnej polityki klimatycznej

Kompetencje UE w obszarze szeroko rozumianej polityki klimatycznej wynikają przede wszystkim z jej uprawnień w dziedzinie środowiska. Trzeba jednak podkreślić, iż cele polityki klimatycznej realizowane są także w ramach innych polityk unijnych, w szczególności polityki energetycznej, o czym będzie mowa poniżej oraz w ramach: wspólnej polityki rolnej, polityki transportowej, zdrowotnej, konkurencji, a także spójności zgodnie z zasadą integracji² ustanowioną w art. 11 TFUE³. W myśl art. 4 ust. 2 lit. e) TFUE, polityka w dziedzinie środowiska objęta jest kompetencją dzieloną pomiędzy UE a państwami członkowskimi. Znaczy to, że zarówno UE, jak i państwa członkowskie uprawnione są do stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnie wiążących w tej dziedzinie. Państwa członkowskie mogą jednak wykonywać swoją kompetencję wyłącznie w zakresie, w jakim UE nie wykonała swej kompetencji (tzw. efekt zajętego pola; ang. pre-emption) [Arena i in. 2016].

TFUE stanowi również, że polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci” (art. 191 ust. 2 TFUE). Obecnie podstawę prawną prowadzenia przez UE polityki w dziedzinie środowiska stanowią art. 191-193 TFUE, wskazując jej cele, działania podejmowane na rzecz realizacji celów tej polityki, przedmiot i środki tej polityki

1 Odnośnie początków rozwoju prawa klimatycznego i polityki klimatycznej zob. także Rozdział II oraz Delreux T., Ohler, F. 2019. Climate Policy in European Union Politics. W: Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press; Oberthür S., Pallemmaerts M. 2010. The EU's internal and external climate policies: An historical overview. W: Oberthür S., Pallemmaerts M. (red.). The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. VUB Press, s. 27–63.; Adelle C., Biedenkopf K., Torney D. (red.). 2018. European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders. Palgrave Macmillan.; Hey C. 2007. EU environmental policies: A short history of the policy strategies. W: Scheuer S. (red.). European Environmental Bureau, EU environmental policy handbook. European Environmental Bureau, s. 17–30 i Knill C., Lieferink D. 2013. The establishment of EU environmental policy. W: Jordan A., Adelle C. (red.). Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes. Routledge, s. 13–31.

2 Zasada integracji określana jest niekiedy również m.in. jako zasada integracyjna, zasada przekrojowa lub jako klauzula przekrojowa.

3 Zgodnie z ustanowioną w art. 11 TFUE zasadą integracji, przy ustalaniu i realizacji polityk i działań UE, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Jest to zasada o charakterze horyzontalnym. W myśl zasady integracji, ochrona środowiska nie może być uwzględniana i realizowana wyłącznie jako odrębna od innych, autonomiczna polityka – zob. [Górski i Michalak 2012].

oraz precyzując instytucje odpowiedzialne za jej realizację [Nowacki i Przyborowska-Klimczak 2012].

W TEWG, w jego pierwotnej wersji przyjętej w 1957 r., brak było postanowień odnoszących się do ochrony środowiska lub polityk w dziedzinie środowiska. Jako podstawę działań Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) podejmowanych w tym zakresie przyjmowano postanowienia ówczesnego art. 100 TEWG, na podstawie którego Rada UE (stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego) była upoważniona do uchwalania dyrektyw dotyczących zbliżania przepisów państw członkowskich, które bezpośrednio wpływały na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Inną możliwością było powołanie się na postanowienia art. 3b i art. 235 TEWG, czyli podjęcie, zgodnie z zasadą pomocniczości, odpowiednich środków zmierzających do realizacji jednego z celów EWG związanych z utworzeniem wspólnego rynku. Możliwe było także – na podstawie ówczesnego art. 36 TEWG – w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, wprowadzenie przez państwa członkowskie zakazów lub ograniczeń przywozu, wywozu lub tranzytu towarów, które byłyby uzasadnione „ochroną zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt lub ochroną roślin” [Nowacki i Przyborowska-Klimczak 2012].

Obecne postanowienia zawarte w art. 191 TFUE zostały wprowadzone do prawa pierwotnego na mocy art. 25 Jednolitego Aktu Europejskiego, który włączył do części III TEWG art. 130r dotyczący unijnej polityki w dziedzinie środowiska. Na mocy TUE „działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego” wskazane w tytule „Środowisko naturalne” uznano za „politykę Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego”. Następnie na podstawie Traktatu z Amsterdamu art. 130r TEWG uzyskał nową numerację (art. 174 TWE). Na mocy Traktatu z Lizbony, art. 174 TWE został z kolei przekształcony w art. 191 TFUE. W postanowieniach tego artykułu, poza zmianami o charakterze technicznym, wprowadzono jedną zmianę merytoryczną. Ustęp 1 został uzupełniony o wskazanie, że w ramach realizacji jednego z celów polityki UE w dziedzinie środowiska – promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska – szczególną wagę UE będzie zwracała na kwestię zwalczania zmian klimatu. Tytuł XX. „Środowisko” TFUE (przepisy art. 191 do 193 TFUE) stał się fundamentem działania na rzecz polityki klimatycznej [Młynarski 2014].

Jeśli chodzi o politykę energetyczną, to trzeba w tym miejscu wskazać, że do dnia wejścia w życie traktatu z Lizbony brak było wyraźnie wyodrębnionej unijnej polityki w dziedzinie energii. Dopiero w traktacie z Lizbony ustanowiono podstawy prawne polityki energetycznej UE (art. 194 TFUE). Przepis art. 194 składa się z trzech ustępów, z których pierwszy wskazuje cel główny tej polityki (zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE i jej państw członkowskich) i cztery cele szczegółowe, których realizacja zapewni jednocześnie realizację wspomnianego celu głównego. Z kolei ust. 2 akapit 1 i 3 stanowią długo oczekiwaną, jednoznaczną podstawę traktatową dla aktów prawa pochodnego przyjmowanych w ramach realizacji celów polityki energetycznej UE. Wreszcie ust. 2 akapit 2 potwierdza prawo państw członkowskich do kształtowania wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię [Siwior 2020].

Warto w tym miejscu wskazać, że niektóre akty prawa pochodnego z zakresu polityki klimatycznej UE przyjmowane są w oparciu o dwie ww. podstawy prawne z zakresu środowiska i energii. Przykładem jest rozporządzenie 2018/1999 (tzw. rozporządzenie governance) [Rozporządzenie... 2018b], które określa podstawy prawne zarządzania unią energetyczną i unijnymi działaniami w dziedzinie klimatu, przyjęte na podstawie art. 192 ust. 1 i art. 194 ust. 2 TFUE.

3. Pakiet klimatyczno-energetyczny 2020

Potwierdzeniem ambicji utrzymania pozycji lidera i świadectwem woli nowej, długofalowej europejskiej polityki energetycznej był tzw. Pakiet energetyczno-klimatyczny, zwany również „Pakiem 3x20”. Pakiet klimatyczno-energetyczny obejmował prawodawstwo uzupełniające, którego celem było zapewnienie, by UE wypełniła swoje ambitne cele klimatyczno-energetyczne na rok 2020. Pakiet zawierał trzy kluczowe cele na rok 2020 (tzw. cele 20-20-20) tj.:

1. ograniczenie o 20% emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.);
2. 20-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE w roku 2020;
3. zwiększenie o 20% efektywności energetycznej w stosunku do ówczesnych prognoz.

W ten sposób Komisja Europejska de facto wyodrębniła politykę klimatyczną z polityki środowiskowej, a jednocześnie związała aspekty klimatyczne z polityką energetyczną. Ww. cele zostały określone przez przywódców państw członkowskich UE w 2007 r., a w 2009 r. przyjęto przepisy w tym zakresie. Były to równocześnie główne cele strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego [Komisja... 2010]⁴.

W ramach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (dyrektywa RED) [Dyrektywa... 2009], będącej jednym z elementów prawodawstwa pakietu 3x20, państwa UE przyjęły wiążące cele zwiększenia udziału źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii do roku 2020. Cele te zależały od stopnia wykorzystywania źródeł odnawialnych w danym kraju i od potencjału wzrostu produkcji i wynosiły od 10% w przypadku Malty do 49% w przypadku Szwecji [Komisja... 2015]. Jak już wskazano wyżej, cele krajowe zmierzały do osiągnięcia przez UE ogólnego celu 20% energii ze źródeł odnawialnych na rok 2020 – co stanowi ponad dwukrotność poziomu z 2010 r. wynoszącego 9,8% oraz 10% udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym. Te cele przyczynić się miały także do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i do zmniejszenia zależności UE od energii z importu. Co najmniej 10% energii wykorzystywanej w transporcie miało pochodzić ze źródeł odnawialnych

⁴ Celem strategii Europa 2020 było zapewnienie, że ożywienie gospodarcze Unii Europejskiej (UE) po kryzysie gospodarczym i finansowym wspierane będzie szeregiem reform w celu stworzenia solidnych podstaw dla rozwoju i tworzenia miejsc pracy do 2020 roku. Strategia zajmowała się strukturalnymi słabościami europejskiej gospodarki oraz kwestiami gospodarczo-społecznymi, a jednocześnie miała na względzie długofalowe problemy, takie jak globalizacja, rosnące zapotrzebowanie na ograniczone zasoby i starzenie się społeczeństw.

(np. biopaliwa, wodór, ekologiczna energia elektryczna). Biopaliwa musiały spełniać uzgodnione kryteria zrównoważonego rozwoju [Komisja... 2015].

Bez wątplenia Pakiet klimatyczno-energetyczny zmusił państwa opierające energetykę na węglu do znacznie większego wysiłku finansowego niż te, które miały bardziej zróżnicowany bilans energetyczny z większym udziałem gazu ziemnego, energii jądrowej i energii wodnej. Dla polskiej energetyki negatywnymi skutkami ekonomicznymi Pakietu były potrzeby ogromnych nakładów inwestycyjnych w energetyce konwencjonalnej i innowacyjnej oraz wzrost kosztów produkcji energii elektrycznej i ciepłej [Jeżowski 2011].

4. Międzynarodowe zobowiązania UE w dziedzinie klimatu

Przed 2020 r. podstawę zobowiązań redukcyjnych państw członkowskich UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych na poziomie międzynarodowym stanowił Protokół z Kioto [Protokół... 1997]. Protokół z Kioto uzupełniał Ramową konwencję⁵. Na podstawie art. 3 Protokołu, państwa-strony wskazane w Załączniku B do tego Protokołu tj. państwa rozwinięte⁶ oraz państwa będące w procesie transformacji do gospodarki rynkowej⁷ nałożyły na siebie zobowiązanie ograniczenia indywidualnie lub wspólnie w latach 2008-2012⁸ antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku A do Protokołu⁹, wyrażonych w ekwiwalencie dwutlenku węgla o przynajmniej 5% w stosunku do roku 1990¹⁰. Państwa-strony wskazane w załączniku I do Konwencji ramowej znajdujące się wówczas w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej, w tym Polska, mogły przyjąć jako rok bazowy datę inną niż rok 1990 [IOŚ-PIB 2019c]¹¹.

Postanowienia Protokołu z Kioto, umożliwiały państwom-stronom wyszczególnionym w załączniku I do Ramowej konwencji¹² zawarcie porozumienia o wspólnym wypełnianiu swoich zobowiązań redukcyjnych. Wówczas zobowiązanie redukcyjne uważano za wypełnione, w przypadku gdy ich wspólnie zagregowane emisje gazów wymienionych w załączniku A do Protokołu nie przekraczały sumy wielkości przyznanych im indywidualnie. Na podstawie Protokołu, 15 państw „starej” UE indywidualnie zobowiązało się w latach 2008–2012 do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 8% w stosunku do poziomu z roku 1990 r. Na podstawie Protokołu, także Wspólnota Europejska¹³ zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 8% w latach 2008–2012 w stosunku do poziomu z roku 1990 r. Odpowiedzialność poszczególnych państw „starej” UE za łączną redukcję emisji gazów cieplarnianych została określona w umowie zawartej przez te państwa w roku 1998¹⁴ [IOŚ-PIB 2019c].

5 Ramowa konwencja nie zawiera zobowiązań redukcyjnych. Mając charakter ramowy określa ramy współpracy międzyrządowej mającej na celu sprostanie wyzwaniu jakim są zmiany klimatu. Ustanawia ogólne zasady, jakimi jej strony powinny się kierować w działaniach zmierzających do osiągnięcia celu Ramowej konwencji i wprowadzenia w życie jej postanowień, a także nakłada na strony obowiązki sprawozdawcze związane z emisjami gazów cieplarnianych. Podstawowym celem Ramowej konwencji jest doprowadzenie, zgodnie z jej właściwymi postanowieniami, do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegaby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Celem uniknięcia zagrożenia produkcji żywności i umożliwienia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu.

6 m.in. Niemcy, Francja, W. Brytania, Holandia, Szwecja, Norwegia, Australia.

7 m.in. Polska, Litwa, Czechy, Węgry, Bułgaria, Rumunia, Rosja.

8 Tzw. pierwszy okres rozliczeniowy.

9 Dwutlenku węgla (CO₂), metanu (CH₄), podtlenku azotu (N₂O), fluorowęglowodoru (HFC), perfluorowęglowodoru (PFC), sześćfluorku siarki (SF₆).

10 W tym okresie Polska zredukowała emisje o 32%.

11 Więcej na temat Ramowej konwencji zob. Wróblewski E. Adaptacja do zmian klimatu na gruncie UNFCCC oraz wybranych decyzji Konferencji Stron UNFCCC. W: Borek A., Wróblewski E. (red.). Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa. rozdz. II.

12 Państwa uprzemysłowione, określane jako państwa rozwinięte, które w roku 1992 były członkami OECD.

13 Z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony – UE.

14 EU Burden Sharing Agreement.

W 2012 r., w związku z zakończeniem pierwszego okresu rozliczeniowego oraz brakiem alternatywnego, globalnego porozumienia klimatycznego, powstała konieczność wyznaczenia celów redukcyjnych na kolejne lata. Drugi okres rozliczeniowy, trwający od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2020 r. ustanowiła Poprawka dauhańska [Poprawka... 2012]. Poprawka dauhańska wyznaczyła prawnie wiążące zobowiązania dotyczące redukcji emisji dla Stron Protokołu z Kioto wymienionych w Załączniku B oraz wprowadziła dalsze zmiany do tekstu Protokołu z Kioto związane z implementacją drugiego okresu rozliczeniowego. Również w drugim okresie rozliczeniowym, 28 państw członkowskich UE i Islandia (na mocy odrębnej umowy międzynarodowej) zdecydowały się na wspólną realizację zobowiązań redukcyjnych. UE zobowiązała się, jako grupa państw, do średniorocznego poziomu emisji gazów cieplarnianych w latach 2013-2020 na poziomie nieprzekraczającym 80% z 1990 roku, a zatem do łącznej redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20% w latach 2013-2020 w stosunku do poziomu z roku 1990. Zobowiązanie redukcyjne dla UE i państw członkowskich opatrzone było stosownym przypisem, według którego wspólna liczba nie przesądza o podziale zobowiązań w późniejszym porozumieniu o wspólnym wypełnianiu zobowiązań. Ze względu na wcześniejszy brak wymaganej liczby ratyfikacji¹⁵, Poprawka dauhańska weszła w życie dopiero w dniu 31 grudnia 2020 r. UE realizowała jednak drugi okres rozliczeniowy za pomocą aktów prawa pochodnego¹⁶.

Obecnie podstawę prawną zobowiązań redukcyjnych państw członkowskich UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych na poziomie międzynarodowym po 2020 r. stanowi Porozumienie paryskie [Porozumienie... 2015]¹⁷. Podobnie jak Protokół z Kioto, Porozumienie paryskie funkcjonuje w ramach prawnych Konwencji klimatycznej. Co istotne, przedmiotowe porozumienie jest prawnie wiążącą umową międzynarodową w dziedzinie klimatu, pierwszą w historii o charakterze powszechnym mającą na celu zobowiązanie wszystkich jej stron do podejmowania działań redukcyjnych i integrowania kwestii klimatycznych w długoterminowe strategie rozwojowe [Uzasadnienie... 2016]. W ramach Porozumienia paryskiego rządy państw zgodziły się utrzymywać wzrost temperatury na świecie w obecnym stuleciu „znacznie poniżej” 2 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej, dążąc do ograniczenia tego wzrostu do 1,5 °C¹⁸.

Porozumienie paryskie nie zawiera prawnie wiążących zindywidualizowanych ilościowo określonych zobowiązań do redukcji emisji dla państw-stron tej umowy międzynarodowej. Przedmiotowe porozumienie przyjmuje w tym względzie podejście, zgodnie z którym państwa-strony opracowują, komunikują i utrzymują kolejne wkłady ustalone na poziomie krajowym (ang. nationally determined contributions – NDC), które zamierzają zrealizować. Państwa członkowskie UE przekazały jeden wspólny NDC przewidujący ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o wysokości 40% do 2030 r. w porównaniu do roku 1990, podkreślając, iż będą go realizowały wspólnie [IOŚ-PIB 2019b]. Dokument dotyczący wspólnego wkładu UE [Rada... 2015] został

15 144 państwa-strony.

16 Zob. m.in. IOŚ-PIBa. 2019. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, <https://klimada2.ios.gov.pl/akt-prawny/decyzja-parlamentu-europejskiego-i-rady-nr-2009-406-we-z-dnia-23-kwietnia-2009-r-w-sprawie-wysilkow-podjetych-przez-panstwa-czlonkowskie-zmierzajacych-do-zmniejszenia-emisji-gazow-cieplarnianych-w-c/> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

17 Zob. Oberthür S., Groen L. 2018. Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change. *Journal of European Public Policy*. Vol. 25, Issue 5, s. 708-727.

18 Więcej na temat Porozumienia paryskiego zob. Wróblewski E. Adaptacja do zmian klimatu na gruncie Porozumienia paryskiego (PP). W: Borek A., Wróblewski E. (red.). *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego*. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa. rozdz. III.

przyjęty w marcu 2015 r. przez unijną Radę ds. środowiska, w której skład wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE. Przedmiotowy cel redukcyjny został jednak zaktualizowany. W dniu 18 grudnia 2020 r. Rada UE przekazała nowy NDC – zatwierdzony dnia 17 grudnia 2020 r. [Rada... 2020a], bardziej ambitny cel w postaci ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55% w stosunku do 1990 r. [Rada... 2020b]. Zwiększenie unijnych ambicji w zakresie celu na 2030 r., skutkowało opracowaniem pakietu zmian do unijnych regulacji w dziedzinie ochrony klimatu, tzw. Fit for 55, o czym będzie mowa w dalszej części.

5. Cele szczegółowe unijnych instrumentów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych

5.1. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)

Od 2005 r. zaczął funkcjonować w UE unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)¹⁹ „w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych” objętych systemem [Dyrektywa... 2003]²⁰. Przedmiotowy system uznawany jest za kluczowy element polityki UE na rzecz walki ze zmianą klimatu oraz za podstawowe narzędzie służące do ograniczenia ilości wprowadzanych do atmosfery gazów cieplarnianych w tym przede wszystkim dwutlenku węgla w sposób efektywny kosztowo²¹ [Komisja...]. Jest to pierwszy, wielosektorowy i zdecydowanie największy międzynarodowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, obejmujący ponad 11 000 elektrowni i zakładów produkcyjnych w 27 państwach członkowskich UE, Islandii, Norwegii i Liechtensteinie [Delbeke 2006]. Ponadto z dniem 1 stycznia 2020 r., na podstawie umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych [Umowa... 2017], EU ETS powiązany został z systemem handlu uprawnieniami do emisji Szwajcarii (CH ETS) [Skjøereth i Wettestad 2008].

Pierwotnie EU ETS miał być mechanizmem wspomagającym wywiązanie się państw UE-15 z celów określonych w Protokole z Kioto [IOŚ-PIB 2019c]. Celem EU ETS było przede wszystkim zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Za pośrednictwem EU ETS ogranicza się emisje pochodzące z energetyki oraz dużych, energochłonnych instalacji przemysłowych, a od 2012 r. także emisje pochodzące z działalności lotniczej. EU ETS z czasem ewoluował, w wyniku serii zmian²²

19 Zob. szerzej Wettestad, J. 2005. The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process Due to Entrepreneurial Proficiency? *Global Environmental Politics*, Vol. 5, Issue 3, s. 1–24.

20 Są to następujące gazy cieplarniane:

a) dwutlenek węgla (CO₂) pochodzący z:

- wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej,
- energochłonnych sektorów przemysłu, w tym rafinerii ropy naftowej, hut żelaza, produkcji aluminium, metali, cementu, wapna, szkła, ceramiki, celulozy, papieru, kartonu, kwasów i chemikaliów organicznych luzem,
- komercyjnego transportu lotniczego,

b) podtlenek azotu (N₂O) pochodzący z produkcji kwasu azotowego, kwasu adypinowego, gliksalu i kwasu gliksalowego,

c) perfluorowęglowodórów (PFC) z produkcji aluminium.

21 Zob. szerzej Meadows D., Slingenberg Y., Zapfel P. 2015. EU ETS: Pricing carbon to drive cost-effective reductions across Europe. W: Delbeke J., Vis P. (red.). *EU Climate policy explained*. Routledge, s. 29–60.

22 Przykładowo w 2013 r. czyli od początku trzeciego okresu rozliczeniowego systemu EU ETS (2013–2020) dyrektywa ta została istotnie znowelizowana w następujący sposób:

1. jednolity w całej UE pułap dla uprawnień do emisji (zmniejszany co roku o 1,74%) w miejsce systemu pułapów krajowych, by w 2020 r. emisje były o 21% niższe od poziomów z 2005 r.,
2. stopniowe wprowadzanie sprzedaży na aukcji (zakupu uprawnień do emisji) w miejsce bezpłatnego przydzielania uprawnień, poczynając od sektora energetycznego,
3. szerszy zakres pod względem sektorów i gazów (dwutlenek węgla, tlenek azotu oraz perfluorowęglowodory).

dyrektywy 2003/87/WE. Początkowo system opierał się na administracyjnym wyznaczeniu pułapu emisji i handlu prawami do emisji dla instalacji należących do określonych sektorów gospodarki tzw. instalacji objętych systemem²³ (system typu „ograniczenie/limit/pułap-handel”; ang. cap and trade system). Znaczy to, że w ramach wyznaczonego na dany okres rozliczeniowy pułapu emisji przedsiębiorstwa otrzymywały lub kupowały uprawnienia do emisji, którymi mogły handlować zgodnie ze swoimi potrzebami.

W kolejnych okresach rozliczeniowych limit ten był obniżany zgodnie z wyznaczanymi w tych okresach celami redukcyjnymi, co powodowało spadek łącznych emisji. Tak zaprojektowany model funkcjonowania systemu wymiany praw do emisji zmienił się dość znacząco pod wpływem nowych regulacji wprowadzanych w prawodawstwie UE. Ich przykładem jest mechanizm rezerwy stabilizacyjnej (rezerwy stabilności rynkowej) wprowadzony na gruncie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 [Decyzja... 2015]²⁴. Zmiany te powodują, że zasadniczy cel systemu polegający na osiągnięciu założonego poziomu redukcji emisji, ewoluuje w kierunku wymuszania odpowiednio wysokiej ceny za uprawnienia. Osiąga się to poprzez dodatkowe, niepowiązane z celami redukcyjnymi zmniejszanie liczby wprowadzanych na rynek uprawnień do emisji. Wskutek tych zabiegów system handlu przydziałami do emisji odchodzi od modelu „cap and trade” i traci swój czysto rynkowy wymiar, staje się natomiast narzędziem stymulowania tempa zmian technologicznych w gospodarce [Siwior, Bukowska 2018].

Uszczegóławiając należy wskazać, iż EU ETS obejmuje określone sektory i rodzaje gazów, jak również koncentruje się na emisjach gazów, które można z dużą dokładnością mierzyć, opisywać i weryfikować. Trzeba podkreślić, iż udział w systemie EU ETS jest obowiązkowy dla przedsiębiorstw działających w powyższych sektorach. W systemie tym, każde przedsiębiorstwo co roku zobowiązane jest do rozliczenia wygenerowanej w tym czasie emisji gazów cieplarnianych poprzez umorzenie odpowiedniej liczby uprawnień do emisji. W przypadku nierozliczenia emisji lub rozliczenia emisji w sposób niepełny, nakładane są wysokie kary pieniężne, których wysokość ustalana jest na tym samym poziomie w całej UE. W przypadku gdy przedsiębiorstwo ograniczy swoje emisje, może zatrzymać zaoszczędzone uprawnienia w celu pokrycia swoich potrzeb w przyszłości albo sprzedania ich innemu przedsiębiorstwu, któremu tych uprawnień zabrakło [Komisja].

5.2. Krajowe cele w ramach emisji spoza EU ETS (non-ETS)

Sektory nieobjęte EU ETS odpowiadają za około 55% unijnych emisji gazów cieplarnianych. Kwestię ograniczenia emisji pochodzących z sektorów gospodarki, które nie są objęte EU ETS (tzw. non-ETS), do końca 2020 r. regulowała decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie

23 W dużym uproszczeniu można stwierdzić, iż przez pojęcie instalacji rozumie się należące do kategorii wskazanej właściwymi przepisami, stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość.

24 W listopadzie 2012 r. Komisja wskazała na rosnącą nierównowagę strukturalną pomiędzy podażą uprawnień i popytem na nie, co doprowadziło do powstania nadwyżki mogącej wynosić około 2 mld uprawnień. Zwalczenie nierównowagi pomiędzy podażą a popytem na rynku uprawnień do emisji stało się jednym z celów działań Komisji. Ten brak równowagi wynikał przede wszystkim z rozbieżności między podażą uprawnień do emisji, które miały zostać sprzedane na aukcji, która to podaż jest ustalana w sposób sztywny, a popytem na nie, który jest elastyczny i na który wpływają cykle koniunkturalne, ceny paliw kopalnych oraz inne czynniki.

wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Effort Sharing Decision, ESD). Obecnie poziomy przyznanych limitów emisji dla państw członkowskich UE wynikają z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 – Effort Sharing Regulation, ESR. Sektory nieobjęte EU ETS, do których ma zastosowanie ESR, to m.in.: transport (z wyłączeniem lotnictwa), rolnictwo, odpady oraz emisje przemysłowe nieobjęte EU ETS.

ESR ustanawia obowiązki państw członkowskich UE w odniesieniu do ich minimalnych wkładów w okresie od 2021 r. do 2030 r. w realizację unijnego celu polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS oraz przyczynia się do osiągnięcia celów Porozumienia paryskiego [IOŚ-PIB 2019d]. Określa procentowo redukcje emisji gazów cieplarnianych objętych rozporządzeniem przez poszczególne państwa członkowskie w 2030 r. w porównaniu z poziomem tych emisji w roku 2005 (załącznik I do ESR) oraz upoważnia Komisję Europejską do przyjmowania aktów wykonawczych ustalających dla każdego państwa członkowskiego UE roczne limity emisji na okres od 2021 r. do 2030 r. wyrażone w tonach ekwiwalentu dwutlenku węgla. Redukcja emisji przez poszczególne państwa członkowskie UE ma umożliwić realizację celu redukcyjnego UE polegającego na redukcji jej emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS w 2030 r. o 30% w porównaniu z 2005 r. Polska w latach 2021-2030 zobowiązana jest zmniejszyć swoją emisję w sektorach non-ETS o co najmniej 7% porównaniu do 2005 r., co oznacza konieczność podjęcia znaczących wysiłków redukcyjnych.²⁵ Należy bowiem podkreślić, że w ramach ESD, Polska w latach 2013-2020 mogła zwiększyć swoją emisję w sektorach non-ETS o nie więcej niż 14% w porównaniu do 2005 r.

ESR umożliwia także skorzystanie przez państwa, które mają trudności z osiągnięciem swojego celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. z elastyczności przewidzianych w tym rozporządzeniu (art. 5 i 6 ESR – elastyczności w formie pożyczania, przenoszenia, przekazywania, elastyczność w przypadku niektórych państw członkowskich po zmniejszeniu liczby uprawnień w ramach EU ETS). Jako dodatkową możliwość pozwalającą, w razie potrzeby, państwu członkowskim wypełnić ich zobowiązania, rozporządzenie w art. 7 wprowadza elastyczność LULUCF (elastyczność związaną z gospodarowaniem glebą, drzewami, roślinami, biomasą i drewnem; ang. Land Use, Land Use Change and Forestry) w odniesieniu do maksymalnej ilości 280 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla takiego pochłaniania podzielonej między państwa członkowskie. Ta całkowita wielkość i jej rozdział między państwa członkowskie mają uwzględniać niższy potencjał sektora rolnego i użytkowania gruntów w zakresie ograniczania emisji oraz odpowiedni wkład tego sektora w ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz w ich sekwestrację.

²⁵ Projekt zmiany ESR procedowany w ramach pakietu „Fit for 55” przewiduje jednak w przypadku Polski konieczność redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS w 2030 r. o 17,7% w porównaniu z 2005 r.

5.3. Europejski Zielony Ład – neutralność klimatyczna celem na rok 2050

Aktualnie najważniejszą strategią polityki klimatycznej UE jest Europejski Zielony Ład (ang. European Green Deal), który zaproponowano w komunikacie Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2019 r. Ma to być nowa całościowa strategia gospodarcza UE [Mrowiec 2020]. Jego celem jest „przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w roku 2050 osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych” [Komisja 2019a].

Założenia Europejskiego Zielonego Ładu, choć są obecnie ogólne, będą prawdopodobnie prowadzić do istotnego przeprojektowania całego systemu społeczno-gospodarczego w państwach członkowskich. Europejski Zielony Ład jest strategią obejmującą wiele polityk UE. Odnosi się on do energetyki, ale także do przemysłu, budownictwa, transportu, różnorodności biologicznej, rolnictwa oraz eliminowania zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby. Można zatem uznać Europejski Zielony Ład za całościowe spojrzenie na przyszłość, ale jednocześnie trudno uznać go za strategię mającą charakter kompleksowy. Mimo szumnych zapowiedzi Komisji, jest to raczej wizja gospodarki unijnej w 2050 r. wraz ze szczytkowymi planami działań. Trzeba jednak zaznaczyć, że trwają intensywne prace legislacyjne z nim związane [Szpak 2020]. W dniu 14 stycznia 2020 r. przedstawiono plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu i mechanizmu sprawiedliwej transformacji [Komisja... 2020b], a 9 lipca 2021 r. opublikowane zostało Europejskie prawo o klimacie [Rozporządzenie... 2021].

Europejski Zielony Ład przewiduje wprowadzenie nowych środków realizacji polityki klimatycznej. Pośród nich znajduje się objęcie systemem EU ETS nowych sektorów, w tym transportu morskiego i aktualizacja obecnych celów redukcyjnych. Planowane jest również dalsze opodatkowanie energii oraz likwidacja zwolnień podatkowych w zakresie paliwa lotniczego i żeglugowego. Innymi planowanymi środkami są mechanizm dostosowywania cen towarów na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla (CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism), mający na celu zmniejszenie ryzyka ucieczki emisji (ang. carbon leakage)²⁶ oraz nowe, ostrzejsze normy emisji dwutlenku węgla dla pojazdów drogowych [Szpak 2020].

Warto w tym miejscu dodać, że w dniu 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet „Fit for 55”. Pakiet jest jednym z elementów Europejskiego Zielonego Ładu i składa się z 13 wniosków ustawodawczych. Dotyczy niemal każdej gałęzi gospodarki. Przewiduje zaostrzenie dotychczasowych celów redukcyjnych²⁷ i ambicji klimatycznych²⁸ oraz nowe propozycje legislacyjne. Do tych propozycji należą m.in.: CBAM, Fundusz Społeczny na rzecz Działań w dziedzinie Klimatu (ang. Social Climate Fund), nowa strategia leśna UE, ReFuelEU Aviation dotycząca zwiększenia wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych i FuelEU Maritim dotycząca ekologizacji europejskiej przestrzeni morskiej.

26 Przenoszenia działalności z UE do państw, w których nie ma równie surowych ograniczeń w kwestii emisji gazów cieplarnianych.

27 Przewiduje nowelizację m.in.: dyrektywy 2003/87/WE, ESR, rozporządzenia LULUCF, dyrektywy o odnawialnych źródłach energii (RED II), dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, rozporządzenia określającego normy emisji dwutlenku węgla dla samochodów osobowych i dostawczych.

28 M.in. wzrost udziału OZE w finalnym zużyciu energii oraz wzrost efektywności energetycznej.

Istotne zmiany obejmują również EU ETS. Proponowane jest stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień do emisji dla lotnictwa oraz dostosowanie lotnictwa UE do światowego mechanizmu kompensacji i redukcji dwutlenku węgla dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) oraz włączenie do EU ETS emisji pochodzących z transportu morskiego. Jednocześnie planowane jest ustanowienie odrębnego systemu handlu uprawnieniami dla transportu drogowego i budownictwa (tzw. mini-ETS), wprowadzanego stopniowo. Pakiet zakłada również zwiększenie środków na Fundusz Innowacyjności i Fundusz Modernizacyjny [Komisja 2021a].

Trzeba w tym miejscu dodać, że w dniu 14 lipca 2021 r. Komisja przedstawiła również wniosek ustawodawczy w zakresie zmiany ESR [Komisja... 2021b]. Projekt przewiduje istotne zwiększenie wysiłków redukcyjnych państw członkowskich polegające na redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS w 2030 r. o 40% w porównaniu z 2005 r. tak, by osiągnąć ogólny cel redukcyjny UE określony w rozporządzeniu o Europejskim prawie o klimacie [Rozporządzenie... 2021] polegający na ogólnej redukcji emisji gazów cieplarnianych netto w 2030 r. o co najmniej 55%. w porównaniu z poziomami z 1990 r. i do 2050 r. zerowej emisji gazów cieplarnianych netto. W przypadku Polski, projekt zmiany ESR przewiduje nagłą konieczność redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS w 2030 r. o 17,7% w porównaniu z 2005 r. Przedmiotową zmianę należy uznać za przejaw działania „za wszelką cenę” przez organ UE, bez poszanowania zasady *lex retro non agit*.

6. Kontekst globalny polityki klimatycznej UE

Jak już wyżej wspomniano, UE kreuje się na lidera w powstrzymaniu zmian klimatu i promuje rzeczywistość globalnego ocieplenia jako fakt polityczny. Jednakże brak odpowiednich działań redukcyjnych na poziomie globalnym podważa efektywność jednostronnych działań państw członkowskich UE. Jednym z argumentów przeciwko dalszemu zaostrzaniu polityki klimatycznej UE jest fakt, że poziom unijnych emisji jest stabilny, z tendencją malejącą. Pomimo wysiłków państw członkowskich UE, globalny poziom emisji nadal jednak się zwiększa. Jest to spowodowane rosnącymi emisjami w państwach rozwijających się, w tym przede wszystkim w Chinach [Szpak 2020]. Partycypacja UE w globalnej emisji jest stosunkowo niewielka (10%), dużo niższa niż jej udział w gospodarce światowej (25%). W związku z tym UE nie jest w stanie istotnie wpływać na światowy wolumen emisji. Nasuwa się w związku z tym pytanie o celowość dalszych restrykcji, bowiem mimo wprowadzania kosztownych inwestycji w ramach UE emisje na świecie nadal rosną [Szpak 2020].

Kolejne Spotkania Konferencji Stron Ramowej konwencji (COP) pokazują niską skuteczność dobrego przykładu UE. Trudno jest bowiem wciągnąć do gry takie potęgi gospodarcze jak Indie, USA czy Chiny. Wątpliwe jest, że sytuacja w najbliższych latach ulegnie znacznej poprawie. Podczas COP coraz większe znaczenie mają bowiem państwa gospodarek wschodzących, gdzie dominuje inna filozofia zrównoważonego rozwoju i występuje awersja do kosztownych ścieżek rozwoju energetyki [Jeżowski 2011]. Polityka klimatyczna UE, realizowana w oderwaniu od działań podejmowanych na innych kontynentach, nie spowoduje zatrzymania wzrostu globalnego poziomu emisji. Wydaje się jednak, że implementacja Europejskiego Zielonego Ładu

będzie postępować i nie zostanie znacząco spowolniona, nawet w wyniku sytuacji epidemiologicznej w UE (COVID-19) mocno odbijającej się na kondycji gospodarek poszczególnych państw członkowskich. Determinacja do realizacji nowych celów klimatycznych wynika bowiem nie tylko z wyzwań klimatycznych stojących przed państwami członkowskimi UE, lecz także ma poparcie polityczne większości państw członkowskich oraz istotne poparcie społeczne [Szpak 2020].

7. Podsumowanie i wnioski

W ostatnich 30 latach unijna polityka klimatyczna wykazywała istotną skuteczność. W latach 1990–2018, UE zredukowała swoje emisje gazów cieplarnianych o 23%, notując jednocześnie wzrost gospodarczy o 61% [Komisja... 2019b]. Jednakże należy zwrócić uwagę zarówno na procesy transformacyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym szczególnie Polski, jak i na zjawisko przenoszenia emisji gazów cieplarnianych poza UE [Szpak 2020].

Wydajność polityki klimatycznej UE może być analizowana w wymiarze zewnętrznym, tj. wpływu na globalną politykę klimatyczną i globalny poziom emisji, oraz w wymiarze wewnętrznym. W pierwszym przypadku jej ocena jest raczej być negatywna (ze względu na koszty społeczne i gospodarcze), w drugim jej ocena jest bardziej złożona, czego przykładem jest kosztowna i problematyczna transformacja energetyczna w Niemczech²⁹. Przyjęcie nowych celów redukcyjnych w horyzoncie czasowym do 2030 r., z pewnością doprowadzi do wzrostu kosztów dostosowań do zaostrzonych celów redukcyjnych. Wyższa cena uprawnień do emisji dwutlenku węgla zwiększy presję na budowę nowych, mniej emisyjnych źródeł wytwarzania energii, co zmusi państwa opierające energetykę na węglu do inwestowania w zaawansowane technologie przyjazne środowisku [Młynarski 2014].

W doktrynie wyrażono pogląd, że polityka klimatyczna UE ma znamiona *sui generis* licytacji pokerowej, z próbami przechytrzenia wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy czy wręcz bagatelizowania lub ukrywania rzeczywistych kosztów jej realizacji. Jeszcze nie osiągnięto pierwotnych celów ustalonych przez obowiązujące prawo pochodne UE, a już są formułowane następne wyśrubowane cele dla perspektywy 2030 r., a także do 2050 r. Jak już wskazano w niniejszym rozdziale, często oznacza to zmianę reguł i zasad w trakcie ich realizacji (propozycje zmiany ESR i krajowych limitów emisji dla państw członkowskich m. in. dla lat 2021 i 2022). Zazwyczaj jednak rosnące zaangażowanie nie jest dobrym doradcą w rozwiązywaniu poważnych problemów, zwłaszcza w sytuacji, gdy UE nie jest samowystarczalna pod względem energetycznym, a przez to ceny energii są tu kluczowym parametrem dla gospodarki [Jeżowski 2011].

Uznaje się, że „pierwotnym błędem strukturalnym jest hierarchia wsteczna budowy niskoemisyjnej gospodarki w Europie”. Oznacza to, że najpierw ustala się cele, a dopiero później zastanawia się nad sposobem ich implementacji. Taki model jest nie do

29 Koszty Energiewende szacowane są na 25 mld EUR rocznie, a ceny energii dla gospodarstw domowych są jednymi z wyższych w Europie. Zob. Andor M. A., Frondel M., Vance C. 2017. Germany's Energiewende: A Tale of Increasing Costs and Decreasing Willingness-To-Pay. IAAE Energy Forum (Fourth Quarter), <https://www.iaae.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=439> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

przyjęcia w USA, gdzie stawia się na zarządzanie popytem i podażą oraz na stopniowy benchmarking w dziedzinie nowych technologii. Hierarchia wsteczna ma to do siebie, że po sformułowaniu celów i narzędzi realizacji zaczynają się z jednej strony pojawiać poważne pytania, na które brak prostych odpowiedzi, jak np. skąd pozyskać środki i jak złagodzić skutki wzrostu cen energii, a z drugiej natomiast – potrzeba bieżącego dostosowywania systemu ad hoc do szybko zmieniających się warunków otoczenia [Jeżowski 2011]. Przykładem takiego modelu jest Europejskie prawo o klimacie z wyznaczonym celem neutralności klimatycznej na 2050 r. bez wyznaczenia instrumentów dojścia do tego celu.

Trzeba również stwierdzić, że nie wszystkie akty prawa pochodnego przewidujące zaostrezenie celów redukcyjnych i ambicji klimatycznych będą mieć realny wpływ na poziom emisji gazów cieplarnianych w UE. Są one raczej narzędziem promocji określonych rozwiązań i technologii, co w uprzywilejowanej pozycji stawia państwa posiadające dane technologie, czyli najbogatsze państwa Europy Zachodniej należące do UE. Nie należy zatem bezkrytycznie podchodzić do EU ETS i do polityki klimatycznej UE. Unia Europejska przeznaczająca bowiem znaczącą część swego budżetu na wysokoemisyjne przemysłowe rolnictwo, podobnie zresztą jak – przynajmniej na razie – znaczny obszar transportu [Szpak 2020]. Niewątpliwie wskazane byłyby intensywne działania lobbingsowe oraz realne starania na szczelnie Rady Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego nakierowane na zatrzymanie planowanych, niekorzystnych dla Polski zmian lub umożliwienie sprawiedliwej transformacji (ang. just transition) dzięki funduszom unijnym.

Literatura

- Andor M. A., Frondel M., Vance C. 2017. Germany's Energiewende: A Tale of Increasing Costs and Decreasing Willingness-To-Pay. IAEE Energy Forum (Fourth Quarter), <https://www.iaee.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=439> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).
- Arena A. 2016. Exercise of EU Competences and Pre-emption of Member States' Powers in the Internal and the External Sphere: Towards 'Grand Unification'? Yearbook of European Law. Vol. 35(1), s. 28-105.
- Delbeke J., Vis P. 2015. EU climate leadership in a rapidly changing world. W: Delbeke J., Vis P. (red.). EU Climate policy explained, Routledge, s. 5-28.
- Delbeke J. 2006. EU Environmental Law: The EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme. W: Delbeke J. (red.). EU Energy Law, Volume IV, Claeys & Casteels Publishing.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy. 2017. Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu. Przegląd horyzontalny, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_PL.pdf (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).
- Groen L., Niemann A., Oberthür S. 2012. The EU as a Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations. Journal of Contemporary European Research. Vol. 8, Issue 2, s. 173-191.
- Hey C. 2007. EU environmental policies: A short history of the policy strategies. W: Scheuer S. (red.). European Environmental Bureau, EU environmental policy handbook. European Environmental Bureau, s. 17-30.
- IOŚ-PIBa. 2019. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, <https://klimada2.ios.gov.pl/akt-prawny/decyzja-parlamentu-europejskiego-i-rady-nr-2009-406-we-z-dnia-23-kwietnia-2009-r-w-sprawie-wysilkow-podjetych-przez-panstwa-czlonkowskie-zmierzajacych-do-zmniejszenia-emisji-gazow-cieplarnianych-w-c/> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).
- IOŚ-PIBb. 2019. Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., <https://klimada2.ios.gov.pl/akt-prawny/porozumienie-paryskie-do-ramowej-konwencji-narodow-zjednoczonych-w-sprawie-zmian-klimatu-sporzadzanej-w-nowym-jorku-dnia-9-maja-1992-r-przyjete-w-paryzu-dnia-12-grudnia-2015-r/> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).
- IOŚ-PIBc. 2019. Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., <https://klimada2.ios.gov.pl/akt-prawny/protokol-z-kioto-do-ramowej-konwencji-narodow-zjednoczonych-w-sprawie-zmian-klimatu-sporzadzony-w-kioto-dnia-11-grudnia-1997-r> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).
- IOŚ-PIBd. 2019. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013, <https://klimada2.ios.gov.pl/akt-prawny/rozporzadzenie-parlamentu-europejskiego-i-rady-ue-2018-842-z-dnia-30-maja-2018-r-w-sprawie-wiazacych-rocznych-redukcji-emisji-gazow-cieplarnianych-przez-panstwa-czlonkowskie-od-2021-r-do-2030-r-p> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).
- Jeżowski P. 2011. Polityka klimatyczna UE a rozwój polskiej energetyki konwencjonalnej. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace 2, s. 143-165.
- Knill, C., Liefferink D. 2013. The establishment of EU environmental policy. W: Jordan A., Adelle C. (red.), Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes. Routledge, s. 13-31.

Komisja Europejska. 2020. Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe, https://ec.europa.eu/jrc/communities/sites/default/files/new_circular_economy_action_plan.pdf (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.). Komisja Europejska. 2021. Delivering the European Green Deal, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

Komisja Europejska. 2020. Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17 (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

Komisja Europejska. 2010. Komunikat „EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Dokument COM(2010) 2020 final. 3.3.2010.

Komisja Europejska. 2019. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład. Dokument COM(2019) 640 final. 11.12.2019.

Komisja Europejska. 2020. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowa strategia przemysłowa dla Europy. Dokument COM/2020/102 final. 10.3.2020.

Komisja Europejska. 2019. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię. Dokument COM(2019) 285 final, 18.06.2019, s. 6.

Komisja Europejska. 2015. Pakiet klimatyczno-energetyczny na rok 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=LEGISSUM%3A2001_8 (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

Komisja Europejska. 2021. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement. COM/2021/555 final. 14.7.2021.

Komisja Europejska. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_pl (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

Nowacki M., Przyborowska-Klimczak A. 2012. Komentarz do art. 191-193 TFUE. W: Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M., Wróbel A. (red.). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). LEX/el.

Łastawski K. 2004. Historia integracji europejskiej. Wydawnictwo Adam Marszałek. Warszawa, s. 147.

Meadows D., Slingenberg Y., Zapfel P. 2015. EU ETS: Pricing carbon to drive cost-effective reductions across Europe. W: Delbeke J., Vis P. (red.). EU Climate policy explained. Routledge, s. 29-60.

Górski M., Michalak M. 2012. Komentarz do art. 11 TFUE. W: Miąsik D., Półtorak N., Wróbel A. (red.). 2012. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89). LEX/el.

Młynarski T. 2014. Europejski system handlu uprawnieniami do emisji. Między ekologią a ekonomią. Kultura i Polityka 15, s. 99-106.

Mrowiec M. 2020. Ekonomiczne aspekty polityki klimatycznej. W: Gajewski J., Paprocki W. (red.) Polityka klimatyczna i jej realizacja w pierwszej połowie XXI wieku. Publikacja Europejskiego Kongresu Finansowego. Sopot, s. 204-205.

Oberthür S., Roche Kelly C. 2008. EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges, *The International Spectator*, Vol. 43, Issue 3, s. 35-50.

Oberthür S., Groen L. 2018. Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change. *Journal of European Public Policy*. Vol. 25, Issue 5, s. 708-727.

Oberthür S., Pallemmaerts M. 2010. The EU's internal and external climate policies: An historical overview. W: Oberthür S., Pallemmaerts M. (red.). *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, VUB Press, s. 27-63.

Oberthür S. Dupont C. 2021. The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy? *Journal of European Public Policy*. Vol. 28, Issue 7, s. 1095-1114.

Rada Unii Europejskiej. 2015. Rada ds. Środowiska, 6 marca 2015, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/env/2015/03/06/#> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.)

Rada Unii Europejskiej. 2020. Porozumienie paryskie: Rada przekazuje w imieniu UE i państw członkowskich ustalony na poziomie krajowym wkład, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/18/paris-agreement-council-transmits-ndc-submission-on-behalf-of-eu-and-member-states/> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

Rada Unii Europejskiej. 2020. Zgłoszenie do UNFCCC w imieniu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w sprawie aktualizacji ustalonego na poziomie krajowym wkładu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Dokument 14222/1/20 REV 1, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14222-2020-REV-1/pl/pdf> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

Schreurs M., Tiberghien Y. 2007. Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation. *Global Environmental Politics*. Vol. 7, Issue 4, s. 19-46.

Siwior P., Bukowska J. 2018. Commentary on European Court of Justice judgement of 19 January 2017 in case C-460/15 Schaefer Kalk GmbH & Co. KG v Bundesrepublik Deutschland. *Environmental Protection and Natural Resources*. Vol. 29, no 2(76), s. 25-26.

Siwior P. 2020. Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie Unii Europejskiej. *Studia Prawnoustrojowe* 49, s. 270.

Skjøerseth J.B., Wettestad, J. 2008. *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-Making and Implementation*. Routledge.

Szpak K. 2020. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku. W: Gajewski J., Paprocki W. (red.). *Polityka klimatyczna i jej realizacja w pierwszej połowie XXI wieku*. Publikacja Europejskiego Kongresu Finansowego. Sopot, s. 39-50.

Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Porozumienia paryskiego. 2016. s. 3, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0773B590C5B99694C125804200323EE6/%24File/886.pdf> (dostęp w dn.: 28.07.2021 r.).

Wettestad, J. 2005. The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process Due to Entrepreneurial Proficiency? *Global Environmental Politics*, Vol. 5, Issue 3, s. 1-24.

Wróblewski E. Adaptacja do zmian klimatu na gruncie UNFCCC oraz wybranych decyzji Konferencji Stron UNFCCC. W: Borek A., Wróblewski E. (red.). *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego*. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa. rozdz. II.

Wróblewski E. Adaptacja do zmian klimatu na gruncie Porozumienia paryskiego (PP). W: Borek A., Wróblewski E. (red.). *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego*. IOŚ-PIB. Warszawa. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa. rozdz. III.

Wurzel R.K.W., Connelly J., Liefferink D. (red.). 2017. *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?* Routledge.

Akty normatywne

Akty prawa międzynarodowego

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. 1996 Nr 53 poz. 238 ze zm.).

Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. 2005 Nr 203 poz. 1684 ze zm.).

Poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzona w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. (Dz. U. 2021. poz. 947).

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. 2017 poz. 36 ze zm.).

Umowa między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. (Dz. Urz. UE L 322 z 7.12.2017 ze zm.).

Akty prawa unijnego

Jednolity Akt Europejski (Dz. Urz. UE L 169 z 29.6.1987 ze zm.).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 191 z 29.7.1992 ze zm.).

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z dnia 18 kwietnia 1951 r.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. UE C 340 z 10.11.1997 ze zm.).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.7.2021 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z 19.6.2018 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchyleń rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018 ze zm.).

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009 ze zm.).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 264/1 z 9.10.2015 ze zm.).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009 ze zm.).

Rozdział II

Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej

Emil Wróblewski

1. Wstęp

Wspólna wola polityczna państw członkowskich UE, a następnie wysiłek włożony w realizację polityki klimatycznej sprawił, że z perspektywy zmian klimatu Unia Europejska umacnia się na pozycji światowego lidera przemian gospodarczych i społecznych [Oberthür 2008]. Przemiany te zmierzają w kierunku osiągnięcia przez Unię neutralności klimatycznej oraz odporności na zmiany klimatu do roku 2050 [Komisja Europejska... 2018b; Komisja Europejska... 2021a]. Przyjęte cele są z jednej strony niezwykle ambitnym wyzwaniem, z drugiej zaś, potrzeba ich realizacji staje się coraz pilniejsza w związku ze stałym wzrostem średniej temperatury powierzchni Ziemi oraz nasilającym się negatywnym oddziaływaniem globalnego ocieplenia [IPCC 2021]¹.

Odzwierciedleniem poziomu ambicji oraz wyzwań, jakie zdaniem Komisji Europejskiej należy podjąć, aby zrealizować w 2050 r. cel neutralności klimatycznej, jest pakiet legislacyjny „Fit for 55” [Komisja Europejska 2021b]². Ten kompleksowy i współzależny zestaw wniosków prawodawczych, ogłoszony przez Komisję Europejską w dn. 14 lipca 2021 r., ma za zadanie przyspieszyć redukcję emisji gazów cieplarnianych w przeciągu następującej dekady (2021-2030) tak, aby do 2030 r. obniżyć unijne emisje gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55%. Odpowiednikiem pakietu „Fit for 55” na gruncie adaptacji do zmian klimatu jest najnowsza unijna strategia adaptacji do zmian klimatu [Komisja Europejska...2021a] oraz Europejskie prawo o klimacie w części poświęconej dostosowaniu się do zmian klimatu. Założony poziom ambicji zarówno w obszarze mitygacji, jak i adaptacji wymaga adekwatnego wysiłku legislacyjnego zmierzającego do dalszego rozwoju ram prawnych Unii Europejskiej w obszarze prawa klimatycznego. Na przestrzeni ostatnich 50 lat ta dziedzina prawa na skutek pogłębiania się integracji europejskiej wyewoluowała do miana kluczowego źródła kształtowania dalszego przeobrażenia gospodarczego Unii.

Powyższe cele klimatyczne potwierdzają rolę Unii Europejskiej jako pioniera w realizacji postanowień Porozumienia paryskiego. Mając na uwadze wspomnianą rolę oraz fakt, że przyjęte przez Unię rozwiązania prawne mają często nowatorski charakter bądź traktowane są przez inne państwa jako rozwiązania modelowe, Autor uważa za

¹ Szerzej na temat obecnego stanu klimatu oraz przyszłości w rozdziałach A i B [IPCC 2021].

² Szerzej o zakresie rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych przez KE w ramach pakietu zob. Rozdział I.

zasadne dokonanie analizy ewolucji koncepcji adaptacji do zmian klimatu jako istotnej części unijnego prawa klimatycznego. Ze względu na przyjęte ramy publikacji, konieczne jest ograniczenie zakresu analizy, dlatego też przedmiotem badań będzie wyłącznie ewolucja unijnych ram działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu. Celem rozdziału jest omówienie kluczowych dokumentów strategicznych stanowiących trzon rozwoju unijnej legislacji adaptacyjnej, której zwińczeniem jest Europejskie prawo o klimacie. Autor stawia sobie za cel ukazanie, iż adaptacja do zmian klimatu stanowi istotny element polityki klimatycznej UE, który – ze względu na międzysektorowy charakter działań adaptacyjnych – może być realizowany zarówno w ramach unijnej polityki w dziedzinie środowiska, jak również innych polityk sektorowych.

2. Adaptacja do zmian klimatu jako część unijnego prawa klimatycznego

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) przeciwdziałanie zmianom klimatu stało się jednym z celów europejskiej polityki środowiskowej. Już wcześniej jednak zmiany klimatu stanowiły wyznacznik kierunku, w jakim podążała unijna gospodarka. Wynika to z szerokiego zakresu oddziaływania ocieplającego się klimatu na stosunki gospodarcze i społeczne oraz z przybierającej na sile intensywności negatywnych skutków zachodzących zmian. Rodzące się w ten sposób problemy wymagały i w dalszym ciągu wymagają interdyscyplinarnego podejścia. W efekcie aktywność legislacyjna UE od kilkunastu lat jest na tyle rozległa, że obecnie prawo zmian klimatu³ traktowane jest jako odrębna gałąź prawa funkcjonująca na styku prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego, prawa administracyjnego, a także prawa finansowego [Ciechanowicz-McLean 2017].

Wyodrębnienie wspólnotowej polityki środowiskowej nastąpiło wraz z przyjęciem i wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (ang. Single European Act). Jednocześnie liczni autorzy uznają wejście w życie JAE za początek wspólnotowej polityki klimatycznej [Delbeke i in. 2016; Afionis 2017; Deters 2019]. W pierwszych latach po zmianach traktatowych polityka klimatyczna Wspólnot Europejskich skupiała się przede wszystkim wokół zagadnień mitygacyjnych obejmujących poszerzanie wiedzy w obszarze zjawisk towarzyszących ocieplaniu się klimatu czy rozwój technologiczny umożliwiający redukcję emisji gazów cieplarnianych. Wysunięcie się na pierwszy plan we wspólnotowej polityce klimatycznej kwestii dotyczących emisji gazów cieplarnianych było także następstwem rozpoczętych w 1991 r. negocjacji tekstu Ramowej konwencji, a następnie Protokołu z Kioto, który po przyjęciu w 1997 r.⁴ nałożył na państwa rozwinięte ilościowe zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych⁵. Przyjęcie przez Unię Europejską w ramach Protokołu z Kioto zobowiązań redukcyjnych na poziomie 8% dla całej Unii w stosunku do poziomu emisji z 1990 r. sprawiło, że unijna agenda klimatyczna podporządkowana została na długie lata tematyce mitygacyjnej. Niektórzy autorzy wskazują nawet, że adaptacja do zmian klimatu traktowana była jako temat „tabu” [Pielke i in. 2007], do którego podchodzono z niechęcią z obawy o osłabienie wysiłków redukcyjnych [Schipper 2006].

3 Także prawo klimatyczne albo prawo ochrony klimatu.

4 Faktycznie Protokół z Kioto zaczął obowiązywać dopiero w 2005 r.

5 Zob. Rozdział II.

Konsekwencją takiego rozkładu akcentów we wspólnotowej polityce klimatycznej było to, że państwa członkowskie samodzielnie musiały się mierzyć z negatywnymi skutkami katastrof naturalnych, które nawiedzały Europę z coraz większą intensywnością. W efekcie adaptacja do zmian klimatu stała się domeną oddolnej aktywności władz na poziomie regionalnym tam, gdzie ekspozycja na negatywne oddziaływania klimatu była stosunkowo wysoka [Rayner, Jordan 2010]. W praktyce działo się tak, że samorządy lokalne chcąc wzmocnić działania adaptacyjne na własnym terenie dążyły do nawiązania kontaktów z samorządami w innych państwach członkowskich borykającymi się ze zbliżonymi problemami. W celu zwiększenia skuteczności i trwałości takiej współpracy samorządy ubiegały się o pomoc finansową z budżetu WE/UE. Przez długi okres aktywności inicjatywy te nie otrzymywały istotnego wsparcia ani też nie podlegały koordynacji na poziomie wspólnotowym [de las Heras 2015].

W pewnym stopniu brak koordynacji wynikał z faktu, że w strukturach Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej występował podział na państwa wysoko rozwinięte (m. in. Niemcy, Francja, Zjednoczone Królestwo) oraz państwa o niższym poziomie rozwoju gospodarczego (m. in. Hiszpania, Grecja). Podział ten przekładał się na narodowe priorytety w zakresie walki ze zmianami klimatu. Przykładem państwa o wysokich ambicjach w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych były Niemcy. Jednak gdy pod ocenę brana była aktywność tego państwa w obszarze adaptacji, wówczas wypadało ono zdecydowanie gorzej na tle działań podejmowanych np. przez Hiszpanię – określanej jako „maruder” w realizowaniu wspólnotowych zobowiązań mitygacyjnych [Rayner, Jordan 2009]. Jako drugi powód słabszej pozycji adaptacji do zmian klimatu względem mitygacji we wspólnotowej agendzie klimatycznej wskazuje się okoliczność, że także badania naukowe realizowane w Europie w latach 90. XX w. podporządkowane były dążeniom do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Potwierdza to opinię, że Unia Europejska u schyłku lat 90. nie dostrzegała korzyści płynących z kreowania i wspierania wysiłków adaptacyjnych na szczeblu wspólnotowym [de las Heras 2015].

Badania naukowe oraz obserwacje środowiskowe i klimatyczne w Europie uwzględniające negatywne skutki zmian klimatu podjęto dopiero w pierwszej dekadzie XXI w. W pewnym stopniu przyczyniły się do takiej decyzji rozległe powodzie, które miały miejsce w 2002 oraz 2003 r. Na podstawie wykonywanych obserwacji ustalono, że w okresie od 2002 do 2011 r. średnia temperatura na obszarze Europy była wyższa o 1,3 °C w stosunku do temperatur notowanych przed rewolucją przemysłową [EEA 2008]. W ocenie Europejskiej Agencji Środowiskowej – autora badań – należało spodziewać się, że w następstwie wzrostu temperatur zmieniający się klimat będzie oddziaływał w zróżnicowany sposób na Europę. Dostrzegano pozytywne oddziaływania w związku z wydłużeniem okresu wegetacyjnego w Europie Północnej, jednakże w przypadku pozostałych regionów zakładano pojawienie się wyzwań związanych z takim zjawiskami fizycznymi jak powodzie, deszcze nawalne, silne wiatry czy także susze i fale upałów [EEA 2008]. W swoich raportach EEA wskazywała, że postępujące zmiany klimatu oddziaływać będą na znaczą liczbę sektorów gospodarki europejskiej, takich jak: gospodarka wodna, rolnictwo i leśnictwo, rybołówstwo, transport, wytwarzanie energii, turystyka, zdrowie publiczne oraz ubezpieczenia. Zdaniem Agencji należało się spodziewać także negatywnego wpływu na różnorodność biologiczną [EEA 2008]. Fakt, że spostrzeżenia i wnioski EEA dotyczącej konieczności

podejmowania działań adaptacyjnych były zbieżne ze stanowiskiem IPCC prezentowanym w Czwartym Raporcie z 2007 r., spowodował zwiększone zaangażowanie Komisji w obszarze adaptacji. Jeszcze w trakcie powodzi w 2002 r. prezydencja duńska wspólnie z Komisją Europejską zajęły stanowisko, zgodnie z którym państwa członkowskie dotknięte skutkami żywiołu nie mogą pozostać bez wsparcia w obliczu strat oszacowanych na poziomie 15 mld EUR [Rayner, Jordan 2010]. W następstwie tej powodzi Komisja Europejska zaproponowała stworzenie finansowego instrumentu wsparcia. W tym celu ustanowiono Fundusz Solidarności, który rozpoczął funkcjonowanie w 2004 r. Na gruncie doświadczeń zebranych w walce z katastrofą powodzi uchwalona została dyrektywa powodziowa. W 2006 r. rozpoczęła się także dyskusja dotycząca utworzenia dedykowanych grup szybkiego reagowania, opartych na różnicowanym doświadczeniu państw członkowskich i koordynowanych na poziomie unijnym. Dyskusja oparta była o wnioski płynące z raportu „For a European civil protection force: europe aid” [Barnier 2006]⁶.

Oceniając powyższe działania z perspektywy czasu należy przychylić się do opinii wyrażanej w literaturze, że zarówno na poziomie regionalnym, jak i unijnym pozbawione one były koordynacji i nie należy ich traktować jako przejaw spójnych wysiłków adaptacyjnych. Podejmowane interwencje stanowiły jedynie działania ad hoc w odpowiedzi na zdarzenia katastroficzne nawiedzające poszczególne obszary Europy [Aakre i in. 2010; Priest i in. 2016]. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy w warstwie legislacyjnej był brak ram regulacyjnych, a także specyficznej dla adaptacji koncepcji strategicznej integrującej w sposób holistyczny na poziomie horyzontalnym różnorodne polityki regionalne państw członkowskich. W ocenie Autora załączków unijnych ram w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu należy poszukiwać w działaniach samorządów lokalnych, których wyrazem były, rozwijane przez niektóre państwa, krajowe strategie zarządzania ryzykiem katastrof naturalnych (np. Grecja, Hiszpania). Faktyczna intensyfikacja działań na poziomie unijnym została podjęta z inicjatywy prezydencji holenderskiej i brytyjskiej na przełomie lat 2004 i 2005 r. Wyrazem podejmowanych zabiegów stał się komunikat prasowy Komisji „Winning the Battle Against Global Climate Change”. Dokument wskazał na potrzebę adaptacji, podkreślając jednocześnie, że tylko kilka krajów członkowskich dokonało oceny potrzeb adaptacyjnych.

Uruchomienie w 2005 r. drugiego Europejskiego Programu Zmian Klimatu⁷ (ang. European Climate Change Programme – ECCP) pozwoliło na skuteczniejsze zaangażowanie się Komisji w działania państw członkowskich związane z adaptacją do zmian klimatu. Pierwsza edycja Programu pokazała w praktyce, że praca przedstawicieli państw członkowskich oraz ekspertów branżowych w grupach roboczych dedykowanych poszczególnym zagadnieniom⁸ pozwoliła na utworzenie użytecznego forum służącego rozwijaniu wiedzy oraz wymianie doświadczeń. Umożliwiła także Komisji bliższe zapoznanie się ze sposobami adresowania zagadnień adaptacyjnych

6 Raport wykonany na wspólne zlecenie Rady Unii i Komisji Europejskiej, dotyczący zdolności reagowania UE na poważne katastrofy transgraniczne; dokument miał ocenić możliwość utworzenie Europejskich Sił Obrony Cywilnej opartej na istniejących siłach obrony cywilnej państw członkowskich.

7 Europejski Program Zmian Klimatu – powołany przez Komisję Europejską po raz pierwszy w 2000 r., składał się z grup roboczych, których pierwotnym celem było zidentyfikowanie efektywnych kosztowo rozwiązań, które po zaadaptowaniu do unijnej polityki przyczynią się do redukcji gazów cieplarnianych; skład grup roboczych stanowili przedstawiciele dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej, przedstawiciele ministerstw państw członkowskich oraz przedstawiciele europejskich izb branżowych.

8 Grupy robocze dotyczyły takich dziedzin jak: i) mechanizmy elastyczne: handel emisjami, ii) mechanizmy elastyczne: wspólne wdrożenia i mechanizm czystego rozwoju, iii) dostawy energii, iv) zapotrzebowanie na energię, v) efektywność energetyczna w urządzeniach będących odbiorcami energii oraz w procesach przemysłowych, vi) transport, vii) przemysł (podgrupy gazów fluorowanych, odnawialne surowce, dobrowolne porozumienia), viii) badania, ix) rolnictwo, x) pochłaniacze i gleby rolne, xi) pochłaniacze leśne.

przez wiodące w tej kwestii państwa członkowskie. Skuteczna integracja celów adaptacyjnych do polityk sektorowych wymagała zaangażowania przedstawicieli właściwych dyrekcji generalnych Komisji⁹ w prace odpowiednich grup. Jednocześnie w samej DG odpowiedzialnej za środowisko (DG Environment) dostrzeżono istotny praktyczny problem, jaki wiązał się z nieskoordynowanymi działaniami państw członkowskich w odniesieniu do zarządzania ryzykiem katastrof. Przykładem były działania zmierzające do ochrony przed powodzią realizowane na terenie Niemiec na rzece Ren, które doprowadziły do zwiększenia strat powodziowych na terenie sąsiadującej Holandii [Wessel 1995]. Zaangażowanie Komisji Europejskiej w prace grup roboczych ECCP zmotywowało władze samorządowe do wykorzystywania bezpośredniego kontaktu z jej przedstawicielami do lobbowania na rzecz inicjatywy legislacyjnej dotyczącej dyrektywy adaptacyjnej. W tym miejscu należy podkreślić, że na gruncie dotychczasowych interwencji Komisji Europejskiej w odniesieniu do kwestii adaptacyjnych zarysowały się odrębne stanowiska między samorządami a władzami centralnymi poszczególnych państw członkowskich. Zdaniem lokalnych włodarzy wprowadzenie rozwiązań prawnych zagwarantowałoby środki finansowe, które pokryłyby bieżące potrzeby, a których nie dostrzegały rządy centralne [Rayner, Jordan 2010]. Z drugiej strony państwa członkowskie obawiały się zbyt opisowego potraktowania problematyki przez Komisję (stanowisko takie było jasno eksponowane przez Holandię i Wielką Brytanię) [Rayner, Jordan 2010]. Zabiegi państw członkowskich ostatecznie doprowadziły do wypracowania porozumienia, na gruncie którego Komisja Europejska zaakceptowała podejście koordynowania tematu.

Przed przejściem do analizy poszczególnych dokumentów, które stały się podstawą do stworzenia unijnych regulacji w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu, warto przeanalizować stanowisko, według którego o ograniczonych możliwościach regulowania zagadnień adaptacyjnych na poziomie unijnym decyduje zakres postanowień traktatowych. Stanowisko reprezentowane przez B. P. de las Heras [2015] opiera się na analizie wynikającego z TFUE rozdziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi w obszarze ochrony środowiska. Według tej autorki obecne ramy prawne kształtujące ustrój instytucjonalny i kompetencyjny w Unii Europejskiej nie przewidują podstaw prawnych do przyjęcia przez Komisję legislacji dotyczącej adaptacji szerszej niż w kontekście polityki środowiskowej [2015]. Jedyną podstawą prawną, którą Unia Europejska może kierować się w sprawach związanych ze zmianami klimatu jest art. 191 TFUE: w ramach Tytułu XX „Środowisko”. Analizując podstawy prawne na poziomie traktatowym B. P. de las Heras [2015] zwraca również uwagę na następujące przepisy TFUE art. 4 ust. 2 lit e, który ustanawia podział kompetencji dotyczących środowiska naturalnego między Unią a państwami członkowskimi, oraz art. 2 ust. 2 gwarantujący państwom członkowskim możliwość samodzielnej interwencji legislacyjnej w określonej dziedzinie, w przypadku dzielenia kompetencji z Unią, gdy ta nie wykonuje swojej kompetencji albo postanowiła zaprzestać jej wykonywania. Ostatni ze wskazanych przepisów TFUE należy zdaniem B. P. de las Heras [2015] rozpatrywać przez pryzmat postanowień art. 5 TUE, w szczególności jego ust. 3, który określając zasadę pomocniczości¹⁰ ogranicza możliwość interwencji przez Unię do sytuacji, kiedy

9 Directorate General (DG) – Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej – kierujące właściwymi pionami unijnej administracji.

10 Sposób stosowania zasady pomocniczości określony został w Protokole 2 do TUE w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zasada pomocniczości łącznie z zasadą proporcjonalności wynikają z zasady przyznania określonej w TUE – art. 5 ust.1 – Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności i ust. 2 – Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym, oraz jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Zdaniem tej autorki wymusza to konieczność przedstawienia przez Komisję Europejską uzasadnienia dla podejmowanej interwencji prawnej i wykazania, że będzie ona generowała większe korzyści, niż gdyby była realizowana samodzielnie przez państwa członkowskie. W ocenie Autora niniejszego opracowania zaprezentowane stanowisko B. P. de las Heras należy uznać za uprawnione na gruncie postanowień prawa pierwotnego UE. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, że sam rozkład akcentów kompetencyjnych, jaki został wyżej przytoczony, nie przesądzał o tym, że Komisja Europejska wybrała w pierwszych latach miękkie podejście koordynacyjne. Powodów takiego rozwiązania upatrywać również należy m. in. w zaangażowaniu Komisji w stworzenie strategii i rozwiązań prawnych umożliwiających realizację ilościowych zobowiązań redukcyjnych w ramach Protokołu z Kioto oraz ograniczonym stanie wiedzy naukowej na temat zależności między zmianami klimatu a intensywnością zjawisk fizycznych o charakterze katastrof naturalnych. Jako trzeci argument można wskazać zróżnicowany rozkład zjawisk fizycznych w poszczególnych regionach Unii, co wpłynęło na różny stopień zaangażowania państw członkowskich w opracowanie rozwiązań adaptacyjnych. Także wyraźny podział na państwa rozwinięte aktywnie zaangażowane w działania mitygacyjne oraz słabsze gospodarczo, które były bardziej podatne na negatywne oddziaływanie zmian klimatu, nie sprzyjał znalezieniu konsensusu na forum instytucji unijnych.

3. Zielona Księga – pierwsze unijne podejście do problematyki adaptacji do zmian klimatu

Efektom dyskusji prowadzonych w ramach ECCP było opracowanie przez Komisję Europejską w 2007 r. dokumentu pn.: „Zielona Księga”¹¹. W trakcie prac nad dokumentem przedstawiciele państw członkowskich zgromadzeni w ECCP (w szczególności Zjednoczonego Królestwa oraz Holandii) reprezentowali nieprzejednane stanowisko dotyczące ograniczenia roli Komisji Europejskiej w regulowaniu zagadnień adaptacyjnych. Zdaniem tych państw aktywność adaptacyjna z natury obejmuje obszary polityk lokalnych, stanowiących od zawsze domenę rządów krajowych np.: krajowych oraz regionalnych polityk dotyczących zagospodarowania przestrzennego czy rozwoju infrastruktury. W efekcie nieprzejednanego stanowiska niektórych państw członkowskich, kierując tekst Zielonej Księgi do Rady i Parlamentu Europejskiego, Komisja podkreśliła, że ogólnoeuropejskie podejście powinno opierać się na zapewnieniu właściwej koordynacji w celu osiągnięcia skuteczności działań politycznych dotyczących negatywnych skutków zmian klimatycznych.

Zielona Księga koncentrowała się na koordynującej roli UE, ale uwzględniała także znaczącą rolę państw członkowskich oraz regionalnych i lokalnych władz w kreowaniu, a następnie późniejszej realizacji wysiłków adaptacyjnych. Na uwagę zasługuje fakt, że Komisja, uwzględniając lokalny charakter wyzwań związanych z adaptacją do

11 Pełna nazwa: „Zielona Księga „Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Adaptacja do Zmian Klimatycznych w Europie – Warianty Działań Na Szczęblu UE”, Bruksela, 29, czerwca, 2007, KOM(2007), 354, {SEC(2007)849}.

zmian klimatu, podniosła potrzebę wdrażania w innych rejonach świata rozwiązań i środków adaptacyjnych, które zostały z powodzeniem zastosowane na terenie Europy. Kluczowe znaczenie Zielonej Księgi opiera się na zdefiniowaniu przez Komisję czterech filarów działań Unii Europejskiej związanych z dostosowaniem do zmian klimatu. Wskazane filary podzielono w następujący sposób:

1. filar pierwszy obejmujący wczesne działania polegające na wprowadzaniu adaptacji do głównego nurtu działania UE (mainstreaming);
2. filar drugi ukierunkowany na uwzględnianie adaptacji w działaniach zewnętrznych UE;
3. filar trzeci dotyczący zmniejszania poziomu niepewności poprzez rozszerzenie bazy naukowej za pomocą zintegrowanych badań naukowych nad klimatem;
4. oraz filar czwarty obejmujący zaangażowanie europejskiego społeczeństwa, przedsiębiorstw i sektora publicznego w przygotowanie skoordynowanych i wszechstronnych strategii adaptacyjnych.

W zakresie filaru pierwszego Komisja wskazywała, że proces nim objęty może być skutecznie realizowany poprzez uwzględnianie adaptacji w planowanych rozwiązaniach legislacyjnych i politycznych w ramach istniejących programów finansowania (funduszy unijnych) oraz w procesie opracowywania nowych rozwiązań politycznych. Przez wzgląd, że wiele polityk unijnych opiera się na prawodawstwie ramowym, Komisja zakładała, że włączanie adaptacji do legislacji będzie możliwe dzięki nadzorowaniu przez nią procesu legislacyjnego i wyznaczaniu kierunków w związku z określoną inicjatywą legislacyjną, co miało umożliwić integrację z kluczowymi, z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu, obszarami, takimi jak:

- i. rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich,
- ii. przemysł i usługi,
- iii. wytwarzanie energii,
- iv. transport,
- v. zdrowie publiczne,
- vi. zasoby wodne,
- vii. rybołówstwo i gospodarka morską,
- viii. ekosystemy i różnorodność biologiczna,
- ix. inne zasoby naturalne,
- x. inne przekrojowe zagadnienia¹².

W kontekście integracji adaptacji z ramami finansowania unijnego, Komisja Europejska podkreśliła, że państwa członkowskie powinny uwzględniać działania adaptacyjne w krajowych programach inwestycyjnych kwalifikujących się do uzyskania wsparcia w ramach wieloletnich ram finansowych. W tym obszarze szczególne znaczenie dla Komisji miały projekty wchodzące w skład podstawowej infrastruktury, takiej jak mosty, porty, autostrady, których okres prawidłowego funkcjonowania oblicza się na ok. 80 do 100 lat. Wyrazem stanowiska Komisji była seria wytycznych skierowanych do

¹² Wyrazem działań prowadzących do wprowadzenia zagadnień adaptacyjnych (takich jak podatność, odporność) do głównego nurtu decyzyjnego było ich uwzględnienie np.: we Wspólnej Polityce Rolnej (nacisk na zwiększanie odporności obszarów rolnych na efekty zmian klimatu, mobilizowanie rolnictwa i leśnictwa do zrównoważonego rozwoju w obliczu ocieplającego się klimatu) czy w ramach Zintegrowanej Polityki Morskiej, która ówczesnie skupiała się na zrównoważonym charakterze działalności związanej z morzem. Z kolei w obszarze infrastruktury uwzględnienie rozwiązań gwarantujących odporność europejskiej infrastruktury odbyło się na poziomie polityki regionalnej. Do jej realizacji posłużyły przede wszystkim mechanizmy finansowe, w szczególności Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności.

inwestorów, które powinny być uwzględniane przy realizacji inwestycji finansowanych z zaangażowaniem wsparcia unijnego¹³.

W ramach drugiego filaru, Komisja zaproponowała rozszerzenie pozafinansowych form wsparcia państw rozwijających się poprzez nawiązanie dialogu i partnerstwa w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu. Opierając się na założeniu, że mimo występujących różnic w sytuacji gospodarczej, politycznej, społecznej i ekologicznej, to niektóre wybrane działania adaptacyjne we wszystkich krajach wykazują liczne podobieństwa, co zapewnia możliwość współpracy w oparciu o wypracowane już schematy i standardy. W celu realizacji powyższych założeń Komisja podjęła się analizy możliwości wspierania pogłębionego dialogu i współpracy w dziedzinie zmian klimatycznych między UE a państwami rozwijającymi się poprzez utworzenie światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. W tym celu miała zostać przeznaczona kwota 50 mln EUR w okresie 2007-2010 na działania związane z dialogiem oraz wsparcie państw rozwijających się poprzez ukierunkowane działania łączące i adaptacyjne obejmujące konkretne projekty pilotażowe w podstawowych politykach sektorowych.

Podstawą trzeciego filaru Zielonej Księgi było opracowanie skutecznej polityki walki ze zmianami klimatu i dostosowania się do tych zmian na podstawie wiarygodnych wyników badań naukowych prowadzących do zrozumienia systemu klimatycznego Ziemi. W szczególności dotyczyło to dokładniejszych i bardziej szczegółowych prognoz odnośnie skutków zmian klimatycznych na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz wiążących się z tym kosztów. Chcąc zapewnić właściwy postęp badań naukowych przewidziano w 7. Programie Ramowym duży nacisk na zmiany klimatyczne, zarówno pod względem możliwości prognozowania, modelowania, jak i strategii adaptacyjnych.

W zakresie filaru czwartego Zielonej Księgi, Komisja – przewidując daleko idący wpływ zmian klimatu na specyficzne rodzaje infrastruktury – założyła, że niezbędne działania adaptacyjne mogą doprowadzić do znacznej restrukturyzacji niektórych sektorów gospodarki, szczególnie podatnych na negatywne skutki zmian klimatycznych. Dokument wymienia w tym miejscu przykładową infrastrukturę narażoną na oddziaływanie klimatu, np. porty, infrastrukturę przemysłową oraz infrastrukturę miejską na obszarach przybrzeżnych, terenach zalewowych czy w górach. Listę uzupełnia wskazanie niektórych sektorów gospodarki całkowicie uzależnionych od warunków pogodowych np. rolnictwo, leśnictwo, sektor wytwarzania energii odnawialnej, sektor wodny, rybołówstwo czy turystyka. W celu osiągnięcia skoordynowanych strategii dotyczących działań restrukturyzacyjnych Komisja wskazała na potrzebę powołania w ramach ECCP Europejskiego Zespołu Doradczego ds. Adaptacji do Zmian Klimatycznych, który powinien działać jako jedna z grup ekspertów przy Komisji i składać się z reprezentatywnych decydentów, wiodących naukowców i przedstawicieli organizacji społecznych. Obszar zainteresowania Zespołu Doradczego obejmowałby następujące zagadnienia:

13 Wytoczne te były realizowane w oparciu o takie dokumenty jak: Non-paper Guidelines for Project Managers: Making vulnerable investments climate resilient, Adapting infrastructure to climate change, Technical guidance on integrating climate change adaptation in programmes and investment of Cohesion Policy, Study on the mainstreaming of adaptation into the European Structural and Investment Funds 2014-2020. W oparciu o powyższe wytyczne inwestorzy realizujący przedsięwzięcia (współfinansowane ze środków unijnych) w obrębie infrastruktury technicznej dotyczącej transportu, sieci energetycznych, zaopatrzenia w wodę, odprowadzenia ścieków, budynków zobowiązani są do oceny odporności inwestycji na ryzyka obecnie występujące oraz na przyszłe zagrożenia generowane zmianami klimatycznymi i zobligowani do odpowiedniego zaktualizowania dokumentacji projektowej w zależności od wyników przeprowadzonej oceny.

woda, różnorodność biologiczna, rolnictwo i leśnictwo, zasoby morskie, przemysł, zdrowie publiczne, transport, energia, badania naukowe, technologia i innowacje, usługi finansowe i ubezpieczenia, polityka spójności i fundusze regionalne, działania zewnętrzne i współpraca z państwami nienależącymi do UE, wykorzystywanie instrumentów zagospodarowywania gruntów i planowania przestrzennego.

Oceniając z perspektywy czasu Zieloną Księgę należy stwierdzić, że wyznaczenie opisanych wyżej filarów stanowiło pierwszy krok w kierunku podjęcia spójnych, skoordynowanych działań w obszarach przypisanych do poszczególnych filarów. Większość państw członkowskich odczytała Zieloną Księgę jako próbę zidentyfikowania obszarów do dalszej dyskusji. Jednak kilka państw jednoznacznie sprzeciwiło się tworzeniu unijnej polityki adaptacyjnej, która mogłaby zbyt daleko interweniować w obszary znajdujące się wyłącznie w gestii państw członkowskich, takich jak planowanie przestrzenne czy rozwój infrastruktury. Przeciwnie stanowisko zajął sektor pozarządowy. Wiele krytyki spłynęło na bardzo powściągliwe brzmienie Zielonej Księgi pozbawionej zdecydowanych postulatów, które mogłyby być przedmiotem konsultacji społecznych. Dotyczyło to w szczególności planów powiązania mechanizmów adaptacyjnych z budżetem UE, gdzie zapewnione miały zostać dedykowane środki, czy też uwzględnienia roli adaptacji w przewidywanej reformie polityki rolnej. Krytycy wskazywali na brak właściwego zaakcentowania kluczowej roli planowania przestrzennego w zachowaniu zdrowych ekosystemów i wzmacnianiu potencjału adaptacyjnego [Rayner, Jordan 2010].

W literaturze Zielona Księga oceniona została jako przykład miękkich działań pozaprawnych, potwierdzających brak wyrażonych *expressis verbis* unijnych kompetencji w odniesieniu do adaptacji [de la Heras 2015]. Podkreślano, że odzwierciedleniem tego stanu rzeczy był wyłącznie deklaracyjny charakter Zielonej Księgi. Oceniano, że traktatowa zasada pomocniczości w przypadku adaptacji umożliwia Komisji wdrażanie rozwiązań opartych o działania niewywołujące wiążących skutków prawnych, zmierzające jednak do koordynowania działalności państw członkowskich [McEvoy i in. 2008; Rayner, Jordan 2010; de las Heras 2015].

Pozytywnie należy jednak ocenić aktywność Komisji w ramach trzeciego filara Zielonej Księgi. Dzięki aktywności Dyrekcji Generalnej ds. badań naukowych możliwe było uruchomienie kilku dużych programów badawczych skupionych na adaptacji, takich jak „ADAM – Adaptation and Mitigation Strategies: Supporting European Climate Policy”. Dzięki środkom z Programu Operacyjnego Interreg także lokalne samorządy mogły budować swój instytucyjny potencjał w ramach takich inicjatyw jak: „European Spatial Planning: Adapting to Climate Events” – ESPACE, czy „Biodiversity Requires Adaptation in Northwest Europe under Changing Climate” – BRANCH. Zaangażowanie poszczególnych państw członkowskich w budowanie polityki adaptacyjnej poddane zostało ocenie w ramach projektu prawno-porównawczego „Europe Adapts to Climate Change: Comparing National Adaptation Strategies” realizowanego przez Partnership for European Environmental Research. Podkreślić należy, że znaczna pula środków pomocowych została oznaczona jako dedykowana zmianom klimatu dzięki stosownym postanowieniom Unijnej strategii rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013. Adaptacja została także uwzględniona w ramach interwencji finansowanych środkami z Funduszu Spójności.

4. Biała Księga – europejskie ramy działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu

Utrzymujący się opór wybranych państw członkowskich dotyczący regulowania działań mieszczących się w obszarze wysiłków adaptacyjnych w oparciu o prawo wtórne wymusił na Komisji utrzymanie, w odniesieniu do adaptacji, podejścia koordynującego zapoczątkowanego publikacją Zielonej Księgi. Można jednoznacznie stwierdzić, że Komisja dostrzegając z jednej strony brak chęci do współpracy wybranych państw członkowskich, a z drugiej strony będąc świadoma zakresu mandatu płynącego z art. 191 TFUE, postanowiła wykorzystać instrument koordynujący ustanowiony na potrzeby Strategii Lizbońskiej¹⁴ – „Otwartą metodę koordynacji” (OMK)¹⁵. Z założenia instrument ten miał ułatwić wdrażanie pakietu złożonych reform i rozwiązań modernizujących Unię, których celem było stworzenie najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki świata. W związku z tak określonym celem Strategii Lizbońskiej instrument ten miał odgrywać rolę koordynującą w obszarach podlegających kompetencjom państw członkowskich UE, takich jak zatrudnienie, ochrona socjalna, edukacja, szkolenia zawodowe i szkolenie młodzieży¹⁶.

Opublikowanie w kwietniu 2009 r. dokumentu pn.: „Biała Księga – Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania” stanowi wyraz posłużenia się przez Komisję opisanym wyżej Otwartym Mechanizmem Koordynującym w odniesieniu do polityk państw członkowskich obejmujących adaptację do zmian klimatu. W Białej Księdze Komisja podkreśliła międzysektorowy i transgraniczny charakter oddziaływań zmian klimatycznych (w obszarze dorzeczy, w zlewiskach mórz oraz regionach biogeograficznych), wobec których należało zastosować mechanizmy adaptacyjne o podobnym charakterze. W dokumencie podkreślono potrzebę stworzenia mechanizmu solidarności w celu zapewnienia wsparcia dla regionów najbardziej podatnych na wpływ zmian klimatu wynikający z położenia geograficznego czy też obniżonej odporności infrastruktury. Wsparcie to miało za zadanie wdrożenie niezbędnych rozwiązań adaptacyjnych. Kluczową rolą Białej Księgi było jednak ustanowienie unijnych ram działania na rzecz adaptacji tj.: „osiągnięcie w UE takiej zdolności adaptacji, by mogła ona stawić czoła skutkom zmian klimatu”. Komisja jednocześnie podkreśliła, że zaproponowane „ramy będą zgodne z zasadą pomocniczości i będą uwzględniać ogólne cele UE dotyczące zrównoważonego rozwoju”. Zaproponowany cel miał być osiągnięty za pomocą wdrożenia łącznie 33 działań w ramach czterech grup aktywności: (i) tworzenia trwałych podstaw wiedzy na temat oddziaływania i skutków zmian

14 Strategia lizbońska przyjęta w formie konkluzji Rady Europejskiej w Lizbonie w dn. 23-24 marca 2000 r. W pkt. 7 Strategii powołany został instrument stanowiący formę miękkiego prawa: „Implementacja Strategii zostanie osiągnięta w drodze poprawy istniejących procesów, wdrożeniu nowej Otwartej Metody Koordynacji na wszystkich szczeblach, połączonej z wzmocnioną rolą Rady Europejskiej w zakresie wytycznych i koordynacji, dla zapewnienia spójnych kierunków strategicznych i efektywnego monitorowania postępu”.

15 Otwartą metodę koordynacji (OMK) (ang. Open method of coordination) w ramach Unii Europejskiej (UE) można określić jako formę „prawa miękkiego”. Jest to forma międzyrządowej polityki, w której wyniku nie mają zastosowania wiążące środki ustawodawcze UE i która nie wymaga od krajów UE wprowadzania nowego lub zmiany istniejącego prawa. OMK, która powstała pierwotnie w latach 90. jako część polityki zatrudnienia i procesu luksemburskiego, została zdefiniowana jako instrument Strategii lizbońskiej (2000). Był to moment, gdy integracja gospodarcza UE postępowała w dużym tempie, jednak kraje UE nie były chętne zrzec się części kompetencji na rzecz instytucji europejskich. OMK stworzyła nowe ramy współpracy między krajami UE, dzięki czemu ich krajowe polityki mogą być orientowane na określone cele wspólnotowe. Zgodnie z tą międzyrządową metodą kraje UE oceniają się nawzajem (wzajemny nacisk), natomiast rola Komisji ograniczona jest do czynności nadzorczych. Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości nie odgrywają właściwie żadnej roli w procesie OMK. OMK opiera się przede wszystkim na: i) wspólnym identyfikowaniu i definiowaniu celów (przyjmowanych przez Radę), ii) wspólnym ustalaniu narzędzi oceny (statystyk, wskaźników, wytycznych), iii) analizie porównawczej w zakresie wyników krajów UE i wymianie najlepszych praktyk (nadzorowanych przez Komisję) [Glosariusz streszczeń].

16 Szerzej na ten temat [Zeitlin 2011]; [Prpic 2014] wskazuje, że początki funkcjonowania mechanizmu sięgają Traktatu z Maastricht, gdzie podobny typ kierownictwa był wykorzystany w przypadku gospodarczej koordynacji (Broad Economic Policy Guidelines), a także w późniejszym czasie w 1997 r. w kontekście Traktatu z Amsterdamu, gdzie został wykorzystany przy wdrażaniu polityki zatrudnienia (Europejska strategia zatrudnienia). Choć instrument OMK nie został ustanowiony wprost w prawie traktatowym Unii Europejskiej, to niektóre przepisy TFUE nawiązują do jego istoty – art. 149 – zatrudnienie, art. 153 i 156 – polityka społeczna, 168 – polityka zdrowotna, 173 – przemysł, 181 – badania i technologia.

klimatu w UE; (ii) włączenia adaptacji do kluczowych dziedzin politycznych UE; (iii) stosowania kombinacji instrumentów politycznych (instrumenty rynkowe, wytyczne, partnerstwo publiczno-prywatne) oraz (iv) pogłębienia międzynarodowej współpracy w zakresie adaptacji. Realizacja działań w powyższych aktywnościach określona została jako faza pierwsza obejmująca lata 2009-2012. Faza ta miała stanowić podstawy do przygotowania kompleksowej unijnej strategii adaptacyjnej przewidzianej do wdrożenia w fazie drugiej, rozpoczynającej się w 2013 r.

W pierwszej grupie działań tj. tworzeniu podstaw wiedzy, Komisja wskazała jako niezbędne posiadanie dostępu do wiarygodnych danych na temat prawdopodobnego oddziaływania zmian klimatu na stosunki społeczne oraz gospodarcze, a także konieczność oszacowania kosztów i korzyści poszczególnych wariantów adaptacji. Wiedza w tym zakresie miała pozwolić na wypracowanie odpowiednich kierunków strategicznych i docelowych rozwiązań politycznych. W Białej Księdze wskazano na istnienie informacji i wyników badań, które nie są przedmiotem skutecznej wymiany między państwami. Sposobem osiągnięcia poprawy w zakresie zarządzania wiedzą miało być ustanowienie systemu wymiany informacji w formie informatycznego narzędzia i bazy danych na temat oddziaływania zmian klimatu, wrażliwości na te zmiany oraz na temat najlepszych praktyk w zakresie adaptacji. System wymiany informacji miał stanowić wkład we Wspólny System Informacji o Środowisku (ang. Shared Environmental Information System). W tej grupie działań Komisja założyła podjęcie współpracy z państwami członkowskimi w celu dokonania oceny stopnia wrażliwości, przy uwzględnieniu szerokiego zakresu scenariuszy dotyczących rozwoju klimatu, w różnych skalach geograficznych. Celem było możliwie najdokładniejsze określenie środków adaptacyjnych. Działaniom w tym zakresie towarzyszyć miały badania sposobów poprawy monitorowania skutków i środków adaptacyjnych w celu opracowania wskaźników wrażliwości.

Druga grupa działań obejmująca włączenie kwestii adaptacji do polityk UE stanowi kontynuację zapoczątkowanego na etapie Zielonej Księgi procesu „mainstreamingu”. Komisja założyła, że w następstwie realizacji założeń Białej Księgi każdy z sektorów będący przedmiotem integracji będzie uwzględniać adekwatne działania adaptacyjne. W Białej Księdze określono rodzaje działań, jakie należało podjąć. Do postulatów Komisji należały:

1. w zakresie polityki zdrowotnej i społecznej: opracowanie do 2011 r. wytycznych i mechanizmów nadzoru dotyczących oddziaływania zmian klimatu na zdrowie, zaostrzenie istniejących systemów nadzoru nad chorobami zwierząt i ich kontroli, ocena skutków zmian klimatu i strategii adaptacyjnych na zatrudnienie oraz na dobrostan społeczny wrażliwych grup;
2. w zakresie polityki rolnej i leśnej: analiza możliwości uwzględnienia adaptacji w polityce rozwoju obszarów wiejskich, rozwój doradztwa rolniczego, aktualizacja strategii leśnictwa;
3. w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, ekosystemów i wody: analiza możliwości poprawy strategii politycznych i rozwoju środków przeciwdziałających w zintegrowany sposób utracie różnorodności biologicznej.

W ramach trzeciego obszaru działań Komisja skupiła się w głównej mierze na kluczowej roli instrumentów finansowych, wskazując, za raportem Sterna, na ograniczenia

finansowe jako główną przeszkodę we wdrażaniu działań adaptacyjnych. W tej części Białej Księgi zwrócono uwagę na fakt, że zmiany klimatu zostały ustanowione jednym z priorytetów wieloletnich ram finansowych 2007-2013. Należy zwrócić uwagę, że publikacja dokumentu przypadła na trudny okres odbudowy zrujnowanych gospodarek po kryzysie finansowym i gospodarczym z roku 2008 r. Fakt ten znalazł odzwierciedlenie w treści zaleceń skierowanych do państw członkowskich, które planowały wykorzystanie środków publicznych do odbudowy gospodarczej. W rekomendacjach ujętych w Białej Księdze dotyczących modernizacji infrastruktury europejskiej podkreślono konieczność wykorzystania zasobów finansowych pochodzących z budżetu UE w sposób bardziej ukierunkowany na zmiany klimatu i uwzględniający obecne i przyszłe potrzeby związane z adaptacją. W kontekście przyszłych planów inwestycyjnych Komisja zaleciła, aby w ciągu najbliższych lat poszczególne sektory opracowały strategie i szacunki dotyczące kosztów środków adaptacyjnych tak, by mogły one zostać uwzględnione w przyszłych decyzjach finansowych. Rozpatrując mechanizmy finansowe Komisja zwróciła uwagę na potrzebę zbadania możliwości wykorzystania ubezpieczeń i innych produktów związanych z usługami finansowymi. W Białej Księdze wskazano także na potrzebę aktywizacji prywatnych i publicznych środków w celu objęcia ochroną infrastruktury krytycznej. We wszystkich ramach dotyczących adaptacji jako istotne uznano uwzględnienie roli wyspecjalizowanych instrumentów rynkowych oraz, w ramach realizacji działań adaptacyjnych, wsparcie partnerstwa publiczno-prywatnego w celu podziału inwestycji, ryzyka, korzyści i odpowiedzialności między sektorem publicznym i prywatnym. W tej grupie działań Komisja wskazała na konieczność wykorzystania przychodów z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach EU ETS. Przewidziane przykładowe działania wspierające adaptację, a powiązane ze stosowaniem różnych instrumentów finansowych, to m. in.:

1. oszacowanie kosztów adaptacji w przypadku poszczególnych obszarów polityki tak, by mogły one zostać uwzględnione w przyszłych decyzjach finansowych;
2. badanie możliwości wykorzystywania innowacyjnych środków finansowania na cele adaptacji;
3. zbadanie możliwości w zakresie ubezpieczeń i innych produktów finansowych uzupełniających środki adaptacyjne i funkcjonujących jako instrumenty podziału ryzyka;
4. zachęcanie państw członkowskich do wykorzystywania dochodu uzyskanego w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na potrzeby adaptacji.

Ostatnią, czwartą grupą działań objęto partnerską współpracę z państwami członkowskimi oraz działania realizowane w ramach Konwencji klimatycznej. W tym celu Komisja przewidziała powołanie Zespołu Kierującego ds. oddziaływania i adaptacji (ang. Impact and Adaptation Steering Group). Cel, jaki postawiono przed Zespołem, polegał na dostarczeniu wkładu w opracowanie propozycji koniecznych do realizacji przedsięwzięć w czterech grupach działań wpisanych do Białej Księgi.

Biała Księga stanowiła kolejny ważny krok postawiony przez Komisję w kierunku stworzenia europejskiej strategii adaptacji. Jednakże jej tekst, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Zielonej Księgi, został sformułowany w sposób, który jedynie zachęca państwa członkowskie do wdrożenia zaproponowanych działań. Jest to

oczywiście konsekwencją nienormatywnego charakteru Białej Księgi. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie bezpośrednią egzekucję zawartych w niej zaleceń. Niemniej jednak w trakcie prac nad Białą Księgą w dalszym ciągu w Unii toczyła się dyskusja dotycząca fundamentalnych kwestii związanych z właściwym „ulokowaniem” adaptacji, jej celami oraz niezbędnymi instrumentami wykonawczymi. Przykładem tego mogą być postulaty prezentowane w ramach wspomnianego wcześniej programu badawczego ADAM, w ramach których polityce publicznej przypisano następujące cele: i) informowania potencjalnie wrażliwych, ii) wsparcia w dostarczaniu pomocy po katastrofie, iii) zapewnianie zachęt do wdrażania adaptacji, iv) włączanie do publicznej polityki klimatycznej odporności, v) planowanie i regulowanie długoterminowych infrastrukturalnych inwestycji, vi) redukcja przyszłej podatności, vii) ograniczenie skutków ubocznych adaptacji, viii) dostarczanie kompensat w przypadku nierównego rozkładu oddziaływań zmian klimatu [Aaheim i in. 2008]. Autorzy proponując powyższe kierunki interwencji publicznej wskazują jednocześnie, że ich prawidłowa realizacja wymaga opracowania odpowiednich narzędzi, metodologii do oceny ryzyka, identyfikacji rozwiązań dla wdrożenia „właściwej” adaptacji (w celu uniknięcia niewłaściwej adaptacji oraz wdrażania wyłącznie najlepszych rozwiązań), zdolności do oceny dostępnych rozwiązań alternatywnych, adekwatnego do przyjętych wyzwań finansowania czy też umiejętności identyfikowania łączników między sektorami i politykami w celu generowania synergii, a przede wszystkim zapewnienia właściwego potencjału do nieustannego uczenia się. Jedną z konkluzji przedstawiona w kontekście zaproponowanej siatki aktywności brzmiała, że usystematyzowane podejście w zaproponowany sposób jest jeszcze w fazie raczkowania i wymaga dalszych badań i innych wysiłków [Aaheim i in. 2008]. Tym samym trudność, z jaką musiała zmierzyć się Komisja formułując postulaty Białej Księgi, dotyczyła przede wszystkim niezdefiniowanego zakresu wysiłków adaptacyjnych, które wciąż powstawały w izolacji od polityki mitygacyjnej. Jednocześnie inicjatywa adaptacyjna była przytłoczona wdrażaniem przez Komisję ambitnego programu łagodzenia zmian klimatu¹⁷. Wyrazem takiego stanu rzeczy było powierzenie opracowania Białej Księgi, a następnie koordynowania wdrażania unijnych ram adaptacji Zespołowi Wodnemu w ramach Dyrekcji Generalnej Środowiska. Na zagadnienie związane z brakiem jasnego sprecyzowania ram interwencji oraz toczącej się w tym temacie dyskusji, nałożył się opisany wcześniej dylemat właściwego poziomu wdrażania działań adaptacyjnych i ich skali. Najsilniejszy opór zabiegom Komisji dawały państwa członkowskie niechętnie tworzeniu paneuropejskiej polityki adaptacyjnej, która z racji międzysektorowego oddziaływania zmian klimatu musiałaby zawłaszczyć obszary pozostające w ich władztwie, tj. użytkowanie gruntów, planowanie przestrzenne oraz rozwój infrastruktury [Rayner, Jordan 2010; de las Heras 2015].

W literaturze wskazuje się także, że wpływ Białej Księgi na rozwój skoordynowanych działań adaptacyjnych na poziomie unijnym osłabiony został także przez jej publikację już w trakcie trwania wieloletnich ram finansowych UE na lata 2007-2013 [Rayner, Jordan 2010]. Z jednej strony uniemożliwiło to korekty w ustalonym kształcie mechanizmów finansowania, z drugiej nie pozwoliło też na uprzednie uwzględnienie zamierzeń Komisji w trakcie projektowania schematów finansowego wsparcia polityk unijnych. Jednocześnie w ocenie oddziaływania Komisja przyznała sama, że moment

17 Wg. Rayner i Jordan [2010] potwierdzeniem dominacji mitygacji była zwłoka w przyjęciu przez Komisję Białej Księgi aż do czasu przyjęcia w Unii porozumienia w sprawie Strategii 3x20 do 2020 r. i pakietu energetycznego.

zamierzonej publikacji Białej Księgi uniemożliwia wprowadzenie najbardziej angażującego Komisję wariantu polegającego na stworzeniu i realizacji unijnego planu działań na rzecz adaptacji. Wariant ten polegałby na nadaniu priorytetowego charakteru nowym inicjatywom legislacyjnym w celu wspierania zrównoważonych działań adaptacyjnych. Został on skreślony jako działanie przedwczesne, wyprzedzające ustalenie priorytetów politycznych w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2013-2020¹⁸. W następstwie powyższych okoliczności oraz wyrażonych ocen znajdujących potwierdzenie w literaturze, należy stwierdzić, że Biała Księga stanowiła jedynie kolejną iterację w zakresie doprecyzowania docelowych ram unijnych działań na rzecz adaptacji do zmian klimatu.

Najbardziej widocznym efektem realizacji założeń Białej Księgi było stopniowe włączanie przez Komisję adaptacji do ramowych polityk sektorowych Unii, takich jak: wody morskie, leśnictwo, transport, wody śródlądowe, różnorodność biologiczna oraz migracja i mobilność. W chwili opublikowania Strategii UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu¹⁹, w przypadku trzech pierwszych obszarów wprowadzone zostały stosowne akty prawne, dla kolejnych wdrożone zostały instrumenty polityki, takie jak: Plan ochrony zasobów wodnych Europy²⁰, Strategia EU w sprawie bioróżnorodności do 2020 r.²¹ W przypadku takich dziedzin jak rolnictwo i leśnictwo, planowanie przestrzenne obszarów morskich oraz zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną, energii, zapobiegania klęskom żywiołowym i zarządzania ich ryzykiem, transportu, badań naukowych, zdrowia oraz środowiska Komisja złożyła odpowiednie wnioski legislacyjne w sprawie uwzględnienia w ww. obszarach kwestii przystosowania do zmian klimatu.

5. Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu

Publikując w kwietniu 2013 r.²² dokument „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu” Komisja Europejska postawiła kolejny krok w rozwoju unijnych ram działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu. Trzecia iteracja (po Zielonej i Białej Księdze) strategii dostosowania do zmian klimatu miała na celu zwiększenie gotowości i zdolności krajów Unii do reagowania na negatywne skutki zmiany klimatu. Budowanie potencjału miało zostać zrealizowane na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz unijnym dzięki spójnemu podejściu i usprawnionej koordynacji [Komisja Europejska... 2013]. Tak zakreślony cel miał zostać zrealizowany za pomocą trzech celów (filarów) pośrednich.

Pierwszym celem pośrednim określonym przez Komisję było wspieranie aktywności państw członkowskich prowadzącej do zwiększenia odporności Unii na zmiany klimatu. W związku z tym przygotowane zostały wytyczne dotyczące opracowywania strategii przystosowawczych tak, aby pomóc krajom UE w projektowaniu, wdrażaniu i przeglądzie ich krajowych strategii dostosowawczych. Z kolei dążąc do wzmocnienia integracji planów adaptacyjnych na różnych poziomach oraz między

18 Zob. SEC(2009) 387 Sprawozdanie z oceny oddziaływania.

19 Zob. COM(2013) 216 wersja ostateczna, 16.4.2013.

20 Zob. COM(2012) 673 wersja ostateczna.

21 Zob. COM(2011) 244 wersja ostateczna.

22 Data publikacji 16.04.2013 r., COM(2013) 216 wersja ostateczna.

poszczególnymi sektorami przewidziano w Strategii zaangażowanie środków unijnych w ramach instrumentu LIFE.

Opublikowanie Strategii w 2013 r. pozwoliło na uwzględnienie zagadnień adaptacyjnych jako niezależnego filaru działań klimatycznych w funduszach strukturalnych i inwestycyjnych w trakcie okresu programowania 2014-2020. Takie rozwiązanie mogło mieć miejsce dzięki przyjęciu rozporządzenia 1303/2013²³. Na mocy postanowień którego państwa członkowskie zostały zobowiązane do uwzględnienia adaptacji w umowach partnerstwa i programach umożliwiających wdrażanie mechanizmów pomocowych. Dodatkowo w oparciu o inicjatywę Porozumienie Burmistrzów zapowiedziane zostało wsparcie działań przystosowawczych w miastach, poprzez dobrowolne zobowiązania do przyjęcia lokalnych strategii przystosowawczych i działań mających na celu podnoszenie świadomości [Komisja Europejska... 2013].

W podobny sposób Komisja wyodrębniła działania składające się na drugi filar strategii adaptacyjnej. W tym przypadku wspólnym mianownikiem była kontynuacja procesu „mainstreamingu”, czyli wprowadzania adaptacji do kluczowych polityk Unii Europejskiej. Komisja zapowiedziała kontynuację procesu włączania środków przystosowawczych do kolejnych obszarów polityki i programów UE, którym towarzyszyć miały dodatkowe inicjatywy naukowe w obszarach, takich jak badania nad inwazyjnymi gatunkami obcymi, zieloną infrastrukturą, gruntami oraz nową strategią leśną. Dodatkowo dokument wskazał na trwające prace nad wytycznymi w zakresie przystosowania strefy przybrzeżnej i zarządzania nią oraz wytycznymi dotyczącymi przystosowania sieci Natura 2000. Opisany proces objął także kwestie wymogów wytrzymałościowych dotyczących projektów infrastrukturalnych charakteryzujących się długim cyklem użytkowania. Zagadnienie to miało zostać zrealizowane w ramach przeglądu eurokodów oraz współpracy z organizacjami normalizacyjnymi, instytucjami finansowymi i kierownikami projektów. Przewidywana analiza miała określić, w jakim stopniu normy, specyfikacje techniczne, kodeksy i przepisy bezpieczeństwa dotyczące fizycznej infrastruktury powinny zostać zmodyfikowane, aby zapewnić, że inwestycje realizowane na ich podstawie będą odporne na ekstremalne zjawiska pogodowe i inne nieprzewidziane skutki zmian klimatu. Komisja założyła, że uzupełnieniem tych działań miała być zwiększona penetracja rynku przez ubezpieczenia od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka.

Działania w ramach drugiego filara Strategii koncentrowały się na zapewnieniu integracji wytycznych w zakresie adaptacji do zmian klimatu z obszarami wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki spójności oraz wspólnej polityki rybołówstwa na lata 2014-2020²⁴. Dzięki przygotowanym wytycznym możliwe było wyeliminowanie luk w wiedzy dotyczącej aktywności adaptacyjnej także na poziomie państw członkowskich i samorządów regionalnych [Komisja Europejska... 2013]. W dalszej kolejności Komisja zaplanowała działania zmierzające do wytworzenia w przyszłości odpornej na zmiany klimatu infrastruktury. Działanie to objęło także wytyczne dla koordynatorów projektów zajmujących się infrastrukturą i środkami trwałymi w celu uodpornienia wrażliwych

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 347/320.

24 W tym zakresie Komisja Europejska przygotowała jako dokument towarzyszący strategii zasady i rekomendacje w kwestii integracji adaptacji do zmian klimatu, w celu ich uwzględnienia przy opracowywaniu programów rozwoju obszarów wiejskich w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 – SWD(2013) 139 wersja ostateczna.

inwestycji na zmianę klimatu [Komisja Europejska... 2013]. Komisja postawiła również na zwiększenie roli instrumentów finansowych umożliwiających podział obciążeń finansowych związanych z materializacją ryzyk klęsk i katastrof wywołanych zmianami klimatu. Wyrazem tego było opublikowanie wraz ze Strategią Zielonej Księgi w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka²⁵. Dokument ten miał na celu zachęcenie zakładów ubezpieczeniowych do usprawnienia zarządzania zagrożeniami związanymi ze zmianą klimatu [Komisja Europejska...2013].

Skuteczność działań przewidzianych w dwóch zaprezentowanych powyżej filarach uzależniona była od wypracowania niezbędnego poziomu wiedzy na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji. Zdaniem Komisji „obok wzmocnienia potencjału decyzyjnego” kluczowe było budowanie bazy naukowej stanowiącej podstawę do rozwijania innowacji technologicznych w zakresie przystosowywania się do zmian klimatu. W tym celu w Strategii przewidziano wzmocnienie obszarów związanych z budowaniem potencjału badawczego, poszerzanie wiedzy i rozwój innowacji. Wsparcie tych działań zostało zapewnione w ramach Programu „Horizon 2020”. Zdaniem Autora, inicjatywy przewidziane w Strategii w obszarze badawczo-naukowym należy wyodrębnić w kolejny (trzeci) filar wspierający skuteczność działań przewidzianych w dwóch poprzednich filarach. Częścią tego filara były również działania z zakresu poprawy dostępu do informacji (w zamierzeniu realizowane przez Komisję oraz Europejską Agencję Środowiskową). W tym celu rozwijane miały być interakcje między Climate-ADAPT oraz innymi odpowiednimi platformami, w tym krajowymi i lokalnymi portalami dotyczącymi przystosowania. Dążąc do pozyskania szczegółowych informacji pomocnych do przeprowadzenia oceny kosztów i korzyści różnych doświadczeń politycznych oraz tych wynikających z innowacyjnego finansowania Komisja postawiła także na ścisłą współpracę z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz instytucjami finansowymi [Komisja Europejska... 2013].

W 2017 r. Komisja przeprowadziła ocenę stanu wdrażania Strategii. Efektem przeglądu było wydane w listopadzie 2018 r. sprawozdanie Komisji²⁶. Zawarta w sprawozdaniu ocena oparta została o pięć następujących kryteriów: (i) skuteczność, (ii) wydajność, (iii) przydatność, (iv) spójność i (v) wartość dodana UE²⁷. Uwzględniony został także kontekst przyjętego w 2015 r. Porozumienia paryskiego i zobowiązań nałożonych na sygnatariuszy tego Porozumienia w zakresie realizacji ogólnosiwiatowego celu adaptacyjnego. W sprawozdaniu wskazano, jako jeden z wyznaczników skuteczności wdrażania Strategii, zwiększenie liczby państw członkowskich, które ustanowiły krajowe strategie adaptacyjne (liczba ta zwiększyła się do 25 z 15 państw na przestrzeni 5 lat poprzedzających wydanie raportu). Z kolei rozpatrując szczebel lokalny, dzięki aktywności władz samorządowych w ramach Porozumienia Burmistrzów, do kwietnia 2018 r. przeszło tysiąc sygnatariuszy z 25 państw członkowskich (reprezentujących około 60 mln mieszkańców) zobowiązało się do przeprowadzenia oceny podatności na zagrożenia i oceny ryzyka oraz do opracowania i wdrożenia planów w zakresie przystosowania i przedstawienia sprawozdań w tym obszarze. W oparciu o opracowania realizowane na potrzeby Komisji, szacuje się, że w całej UE około 40% miast liczących ponad 150 000 mieszkańców przyjęło plany przystosowania się do zmian

25 Zob. COM(2013) 213 wersja ostateczna z 16.4.2013 r.

26 Zob. COM(2018) 738 wersja ostateczna z dnia 12.11.2018 r.

27 Szczegółowa ocena została zawarta w Dokumencie Roboczym Służb Komisji SWD(2018) 461 wersja ostateczna z 12 listopada 2018 r. – dokument towarzyszący Sprawozdaniu Komisji.

klimatu w celu ochrony Europejczyków przed ich negatywnym wpływem. Przytoczone wyniki możliwe były między innymi dzięki środkom finansowym zarezerwowanym na te cele w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W sprawozdaniu wskazano, że realizacja Strategii wygenerowała dla Unii wartości dodaną dzięki włączeniu kwestii przystosowania do kluczowych sektorów, uwzględnieniu jej na różnych poziomach sprawowania władztwa. Dostrzeżono także korzyści płynące z badań skupionych wokół aspektu adaptacji, które zwiększyły świadomość i potencjał decyzyjny na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że obejmując filarem pierwszym działania prowadzące do koordynacji i wsparcia realizacji strategii adaptacyjnych przez jak największą liczbę państw członkowskich, Komisja niejako antycypowała przyszłe obowiązki wynikające z Porozumienia paryskiego w zakresie adaptacji. Przypomnijmy, postanowienia § 90 Decyzji 1/CP 26, które odwołują się do art. 13 ust. 7-10 Porozumienia paryskiego wskazują, że do osiągnięcia celu adaptacyjnego niezbędne jest opracowanie przez jego państwa strony²⁸ informacji w zakresie oddziaływania zmian klimatu i adaptacji nie rzadziej niż w okresach dwuletnich. Obowiązkwowi temu towarzyszy także wymóg cyklicznego przygotowania krajowych komunikacji obejmujących priorytety, potrzeby w zakresie realizacji bądź w zakresie wsparcia w odniesieniu do krajowej adaptacji.

Dokonując ostatecznego podsumowania efektów prac Komisji Europejskiej związanych z wdrożeniem omawianej Strategii adaptacyjnej z 2013 r., należy ocenić, że na ostateczną skuteczność działań Komisji złożyło się holistyczne potraktowanie tematu adaptacji. Opublikowanie Strategii zostało połączone z udostępnieniem wsparcia finansowego (wraz z rozpoczęciem unijnej perspektywy budżetowej na lata 2014-2020). Nadto zaproponowane działania uzupełnione zostały o pakiet wytycznych obejmujących m.in. takie zagadnienia jak: i) włączanie adaptacji do zmian klimatu do programów i inwestycji w ramach polityki spójności, ii) wpływ adaptacji na zdrowie ludzi, zwierząt i roślin, iii) dostosowanie infrastruktury do zmian klimatu, iv) zmiany klimatu, degradacja środowiska naturalnego i migracja, v) opracowanie strategii adaptacyjnych na poziomie lokalnym²⁹. W ten sposób Komisja dokonała próby implementacji kompleksowego mechanizmu gwarantującego, z jednej strony operacjonalizację polityki wewnętrznej UE w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu, z drugiej strony zaś – jak się później okazało – wspierającego wywiązanie się przez Unię ze zobowiązań Porozumienia paryskiego.

6. Budując Europę odporną na zmiany klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmian klimatu (2021).

Kształtowanie się ram nowej strategii wzrostu Europy odbywało się w zupełnie odmiennych od dotychczasowych okolicznościach politycznych, biorąc pod uwagę rozwój międzynarodowych i unijnych wysiłków na rzecz walki ze zmianami klimatu. Rok 2015 zwieńczony został przyjęciem w Paryżu nowego światowego porozumienia klimatycznego, w ramach którego ustanowione zostały dwa globalne cele – mitygacyjny

28 Za wyjątkiem państw najmniej rozwiniętych i państw rozwijających się małych wysp, które zgodnie ze wspomnianym paragrafem decyzji określają częstotliwość sporządzania tych informacji we własnym zakresie.

29 Poszczególne dokumenty stanowią załączniki do Strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, np.: {SWD(2013) 131 wersja ostateczna} {SWD(2013) 132 wersja ostateczna} {SWD(2013) 133 wersja ostateczna} {SWD(2013) 134 wersja ostateczna} i następane.

oraz adaptacyjny. Kilkanaście miesięcy wcześniej IPCC opublikował swój Piąty Raport, w którym zwrócono uwagę na to, że adaptacja i mitygacja są komplementarnymi zarządzania ryzykiem związanym ze zmianami klimatu. Jest to o tyle istotne, gdyż wysiłki na rzecz dostosowania do negatywnych skutków zmian klimatu uzyskały taki sam walor jak działania na rzecz redukcji emisji, co dotychczas było trudne do osiągnięcia na poziomie negocjacji międzynarodowych w ramach reżimu prawnego ustanowionego pod Ramową konwencją.

Na gruncie ustaleń naukowych poczynionych przez IPCC w odniesieniu do konieczności wdrażania intensywnych działań w zakresie łagodzenia zmian klimatycznych, dzięki którym działania adaptacyjne przyjmą mniejszy zakres [IPCC 2014] oraz w następstwie przyjętego w ramach Porozumienia paryskiego celu redukcyjnego i adaptacyjnego, Komisja Europejska podjęła działania nakierowane na osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej we wszystkich sektorach gospodarki do 2050 r. Pierwszym wyrazem tych działań było wydanie w listopadzie 2018 r. komunikatu „Czysta planeta dla wszystkich: Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”³⁰.

Unijny cel określony wspomnianą strategią z 2018 r. został wsparty stanowiskiem Parlamentu Europejskiego wyrażonym w rezolucji podjętej tuż przed końcem kadencji w 2019 r.: „W sprawie zmiany klimatu – europejska, długofalowa i zgodna z porozumieniem paryskim wizja strategiczna na rzecz dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”³¹. W trakcie prowadzonej niemal równoległe kampanii wyborczej, na kolejną kadencję Parlamentu, można było dostrzec, że kwestie ocieplającego się klimatu i ochrony środowiska odegrały istotną rolę w programach wyborczych. Niedługo po ukonstytuowaniu się nowego składu Parlament podkreślił w rezolucji z 28 listopada 2019 r., że Unia, jako światowy lider walki ze zmianami klimatu, współpracując z innymi najbardziej rozwiniętymi gospodarczo państwami na świecie, musi dążyć do jak najszybszego osiągnięcia zerowych emisji gazów cieplarnianych netto, najpóźniej do 2050 r. [Parlament Europejski... 2019a], i ogłosił, że na świecie panuje kryzys klimatyczny i środowiskowy [Parlament Europejski... 2019b].

Miesiąc wcześniej kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zaprezentowała swój program polityczny, w którym walka ze zmieniającym się klimatem stanowiła motyw przewodni: „Chcę Europy, która mierzy wyżej, stając się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu” [von der Leyen 2019]. Program ten stał się zapowiedzią nowej strategii rozwoju prowadzącej Unię Europejską do neutralności klimatycznej oraz mającej zapewnić odporność Unii na zmiany klimatu. Wyrazem tych zapowiedzi było opublikowanie przez Komisję Europejskiego Zielonego Ładu (ang. European Green Deal) już kilkanaście dni po rozpoczęciu urzędowania w nowym składzie, tj. 11 grudnia 2019 r.³² [Komisja Europejska... 2019].

Kolejnym krokiem ze strony Komisji, mającym na celu realizację ambitnych celów przyjmowanych przez Unię w zakresie adaptacji, było ogłoszenie w lutym 2021 r. nowej

30 Zob. COM(2018) 773 wersja ostateczna.

31 2019/2582(RSP) (dostęp w dn. 31.08.2021 r.).

32 27 listopada 2019 r., Komisja w nowym składzie, pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen rozpoczęła urzędowanie 1 grudnia 2019 r.

Strategii w zakresie przystosowania do zmian klimatu³³ [Komisja Europejska... 2021a], która uzupełniła brakujący element opublikowanego w 2019 r. Europejskiego Zielonego Ładu. Kluczowym celem Strategii adaptacyjnej z 2021 r. jest uczynienie społeczeństwa unijnego odpornym na zmiany klimatu oraz w pełni odpornym do nieuniknionych skutków tych zmian. Zgodnie z przyjętym założeniem cel ten ma zostać zrealizowany w 2050 r. [Komisja Europejska... 2021a]. Komisja wskazała na konieczność zaangażowania się w ten proces wszystkich organów rządowych i całego społeczeństwa. Dokument podkreśla potrzebę zacieśnienia współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, szczególnie w zakresie finansowania środków adaptacyjnych. Zakłada się, że narzędzia zapewnione w ramach Strategii będą stanowić wsparcie dla sektora prywatnego w identyfikacji ryzyka i dokonywaniu inwestycji w działania na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu i odporności (oraz w unikaniu nieprawidłowych działań adaptacyjnych) [Komisja Europejska... 2021a].

Ze względu na rozległy zakres zagrożeń, jakie wywołują zmiany klimatu oraz ich skutki odczuwane niemal w każdym sektorze gospodarki, niezbędne będzie, w ocenie Komisji, stworzenie rozległej bazy wiedzy, w oparciu o którą podejmowane będą skuteczne działania adaptacyjne. Kwestie, które zdaniem Komisji powinny być przedmiotem poszerzenia wiedzy to niepewność co do tempa i zasięgu zmian klimatu oraz ich skutków dla ekosystemów stworzonych przez przyrodę i przez człowieka, a także skuteczność polityki i działań [Komisja Europejska... 2021a]. Budowanie wiedzy ma stanowić pierwszy obszar zwiększania odporności. Uzupełnianie luk w wiedzy na temat skutków zmiany klimatu i rozwiązań w zakresie odporności oparte będzie o takie programy finansowania działań badawczych i rozwojowych jak: „Horyzont Europa”, „Cyfrowa Europa”, „Copernicus” czy „EMODnet”. Pogłębianie wiedzy realizowane będzie także za pomocą zwiększenia ilości danych dotyczących ryzyka i strat związanych ze zmianą klimatu oraz wyższą jakością takich danych. Strategia wskazuje na konieczność rejestrowania, gromadzenia i udostępniania w kompleksowy i zharmonizowany sposób danych pochodzących z sektora prywatnego, jak i publicznego, pozwoli to ograniczyć liczbę decyzji nieuwzględniających kwestii klimatu [Komisja Europejska... 2021a]. Trzeci element obszaru inteligentniejszego przystosowywania się do zmian klimatu ma zostać zrealizowany poprzez przekształcenie platformy przystosowania się do zmian klimatu (Climate-ADAPT) w autorytatywną europejską platformę ds. przystosowania się do zmiany klimatu. W założeniu Komisji platforma usprawni wymianę wiedzy, dobrych praktyk i rozwiązań, w tym w ramach projektów finansowanych przez UE. Climate-ADAPT posłuży również gromadzeniu i przetwarzaniu danych ze wszystkich istotnych źródeł. Dane te posłużą następnie do opracowania wysokiej jakości informacji. Zdaniem Autora obszar budowania wiedzy jest kluczowym elementem strategii adaptacyjnej z 2021. Wniosek taki jest oparty o analizę Europejskiego Prawa o klimacie, którego postanowienia wielokrotnie zobowiązują państwa członkowskie do opierania opracowywanych strategii o najbardziej aktualną wiedzę i dostępne dane o zmianach klimatu.³⁴

Drugim obszarem budowania odporności społeczeństwa ma być nadanie bardziej systemowego charakteru działaniom adaptacyjnym. Komisja założyła, że zostanie

33 Pełna nazwa komunikatu to „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu”, COM(2021) 82 wersja ostateczna.

34 Szerzej na ten temat w kolejnym rozdziale.

to osiągnięte dzięki wsparciu rozwoju unijnych ram działania na rzecz adaptacji na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach. Komisja wskazuje w tym miejscu na znaczenie krajowych i regionalnych planów oraz strategii adaptacyjnych, jako instrumentów systemowego podejścia do adaptacji do zmian klimatu. W związku z czym założono udoskonalenie tych dokumentów [Komisja Europejska... 2021a]. Ponieważ Komisja założyła, że szczebel lokalny stanowi fundament przystosowania się do zmian klimatu, przewiduje się rozwój wsparcia za pomocą zasobów finansowych dostępnych w coraz większym stopniu za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, wspólnej polityki rolnej, programu LIFE oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [Komisja Europejska... 2021a].

Zważywszy, że zmiany klimatu mogą negatywnie wpływać na wzrost gospodarczy państw członkowskich Komisja w dalszej kolejności wskazuje na konieczność uwzględnienia odporności na zmiany klimatu w polityce budżetowej państw członkowskich, co w ocenie Komisji czynione jest jedynie w ograniczonym stopniu. Rozwiązaniem ma być uzupełnienie procedur opracowania budżetów krajowych o procesy i narzędzia przeciwdziałające ex ante ryzyku klimatycznemu i likwidujące ex post skutki klęsk żywiołowych. Komisja zwróciła także uwagę na potrzebę ujęcia w polityce gospodarczej państw członkowskich wiarygodnych scenariuszy klimatycznych oraz pogłębienia umiejętności zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych, co w konsekwencji ma pomóc w osiągnięciu makroekonomiczno-budżetowej odporności [Komisja Europejska... 2021a].

Ostatnią grupą aktywności w ramach systemowych działań adaptacyjnych jest wprowadzenie na większą skalę rozwiązań opartych na zasobach przyrody. Według Komisji kluczowe jest zwiększenie znaczenia błękitno-zielonej infrastruktury poprzez rozwijanie zielonych przestrzeni miejskich oraz budowę zielonych dachów i ścian, obok zmian w procesach urbanizacyjnych Komisja wskazuje na potrzebę zintensyfikowania prac prowadzących do wzmożenia ochrony i odtwarzania terenów podmokłych, torfowisk, ekosystemów przybrzeżnych i morskich oraz propagowania i prowadzenia zrównoważonego gospodarowania lasami i gruntami rolnymi w sposób efektywny kosztowo. W dokumencie podkreślono, że wdrażanie rozwiązań opartych na zasobach przyrody ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania wody, oceanów i gleby w dobrym stanie [Komisja Europejska... 2021a].

Trzeci element budowania odporności ma stanowić ogólne przyspieszenie przystosowania się do zmian klimatu. W tym celu Unia ma zwiększyć docelowy poziom wydatków na działania w dziedzinie klimatu do 30% w swoim budżecie długoterminowym na lata 2021–2027. Drugim krokiem niezbędnym do przyspieszenia adaptacji ma być inwestowanie w trwałą, odporną na zmiany klimatu infrastrukturę. Chcąc osiągnąć to założenie Komisja planuje dalszą aktualizację wytycznych w sprawie uodparniania na zmianę klimatu nowych dużych projektów infrastrukturalnych i rozszerzanie wytycznych na istniejącą infrastrukturę [Komisja Europejska... 2021a].

Następnym działaniem w obszarze budowania odporności Unii na zmiany klimatu ma być usunięcie luki w ochronie przed skutkami zmian klimatu. W tym celu zwiększeniu ma ulec stopień wykorzystywania ubezpieczeń jako mechanizmu przenoszenia ryzyka do pokrycia strat finansowych związanych z ryzykiem klimatycznym, co może

stanowiąc pierwszy etap przejścia od reagowania na kryzys do zarządzania ryzykiem i przewidywania ryzyka [Komisja Europejska... 2021a].

W powyższych okolicznościach najnowsza unijna strategia adaptacyjna identyfikuje kolejne możliwości do rozszerzenia działań państw unijnych w obszarze dostosowania się do zmian klimatu, czyniąc przy tym z adaptacji jeden z głównych elementów Europejskiego Zielonego Ładu. Dokument odzwierciedla nowe kierunki, w jakich będą zmierzać unijne wysiłki adaptacyjne przechodząc z działań miękkich na działania inwestycyjne. Strategia stanowi miękki instrument prawny, przez co realizacja jej założeń możliwa będzie poprzez przyjmowanie konkretnych rozwiązań prawnych w aktach prawa wtórnego, w tym ustalających zasady podziału unijnych funduszy w kolejnych latach obowiązującej perspektywy finansowej. W tym miejscu zwraca uwagę skierowanie znacznego strumienia funduszy na kwestie społeczne, co w praktyce eksponuje tę tematykę na pierwszym planie procesu adaptacji. Przejawia się to na dwóch płaszczyznach. Komisja dostrzegła, że odporność w wymiarze społecznym to przede wszystkim likwidacja nierówności oraz ochrona jednostek najsłabszych, charakteryzujących się najwyższą podatnością. Wyrazem tego ma być mechanizm „Sprawiedliwej transformacji”, który funkcjonuje w oparciu o Fundusz Sprawiedliwej Transformacji. Pomoc finansowa z tego instrumentu kierowana będzie do regionów i sektorów gospodarki, których funkcjonowanie jest najbardziej zależne od węgla. Pomoc otrzymają także pracownicy związani z takimi sektorami. To ta grupa społeczna bezpośrednio zmierzy się z transformacją gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej oraz odporności. Drugim akcentem podkreślającym społeczny wymiar adaptacji jest nadanie tej kategorii działaniom priorytetu w ramach planu odbudowy dla Europy³⁵, będącego w rzeczywistości instrumentem finansowym na rzecz odbudowy i zwiększenia odporności państw członkowskich, które doświadczyły społeczno-gospodarczych skutków pandemii Covid-19. Trzecim elementem wzmacniającym społeczny wymiar planowanych przemian ma być Społeczny fundusz klimatyczny. Fundusz został zaproponowany przez Komisję Europejską w lipcu 2021 r. jako elementem pakietu „Fit for 55”. W zamierzeniu Komisji pozyskane środki mają pomóc obywatelom Unii w finansowaniu inwestycji poprawiających efektywność energetyczną ich gospodarstw domowych. Choć wskazane działanie ma charakter mitygacyjny, to w rzeczywistości ma także na celu wzmocnienie odporności gospodarstw domowych w obliczu rosnących cen energii z paliw kopalnych, a w niedalekiej przyszłości całkowitego braku dostępu do tego rodzaju paliw.

Należy podkreślić, że zapewnienie dedykowanego adaptacji finansowania w ramach budżetu unijnego jest gwarantem skuteczności wykonania założeń Strategii. Choć pierwsze komentarze wskazują na jej słabość, przez wzgląd na brak wiążących celów adaptacyjnych oraz ram czasowych potrzebnych do ich realizacji [Klein 2021], to zdaniem Autora pogląd taki nie zasługuje na uznanie. Po pierwsze dokumenty pokroju strategii nie mają charakteru wiążącego, tym samym brak jest możliwości wskazywania państwom członkowskim wiążących celów na gruncie „soft law”. Trudno zatem oczekiwać od Komisji wyznaczenia wiążących celów w dokumencie, który nie jest do tego przeznaczony. Dalej, publikowane przez Komisję strategie są odzwierciedleniem przyjętej przez Komisję Europejską taktyki koordynacji, która reprezentuje pewien

35 Oficjalna nazwa Next Generation EU – więcej na ten temat, na dedykowanej stronie internetowej: https://europa.eu/next-generation-eu/index_pl (dostęp w dn. 31.08.2021 r.).

konsensus kompetencyjny między państwami członkowskimi a Komisją, o którym mowa była wyżej. Po drugie o skuteczności założeń przyjętych w strategii decydować przede wszystkim będzie dostępne finansowanie, o czym już była mowa oraz mechanizm przewidziany na gruncie Europejskiego prawa o klimacie. Celem Europejskiego prawa o klimacie jest bowiem stworzenie ram służących osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmian klimatu. Należy zatem uznać, że Komisja realizując inicjatywę ustawodawczą zadbała o okresowe cele i mechanizm kontroli ich realizacji³⁶.

7. Adaptacja do zmian klimatu w Europejskim prawie o klimacie

Dążąc do realizacji postanowień zawartych w Europejskim Zielonym Ładzie oraz mając na względzie potrzebę uzupełnienia istniejących ram w zakresie wysiłków adaptacyjnych o prawnie wiążący cel polegający na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r., a także o mechanizm intensyfikacji działań adaptacyjnych, Komisja Europejska w marcu 2020 r. złożyła do Parlamentu Europejskiego i Rady Unii wnioski ustawodawczy w sprawie pierwszego europejskiego prawa o klimacie. Wszczęta przez Komisję procedura legislacyjna stanowiła również działanie w kierunku wypełnienia zobowiązań przyjętych przez Unię Europejską w ramach Porozumienia paryskiego. Wspomniana procedura legislacyjna zakończyła się przyjęciem w dn. 30 czerwca 2021 r. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie).

Cel regulacji związany z adaptacją został nakreślony w art. 1 tego aktu. Rozporządzenie ustanawia ramy służące osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmian klimatu ustanowionego w art. 7 Porozumienia paryskiego (art. 1 akapit 2). Składać się one będą z mechanizmu zapewniającego ciągłe postępy w zwiększaniu zdolności przystosowawczych, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu wrażliwości na zmianę klimatu (art. 5 ust. 1) oraz ze sprawowanego przez Komisję mechanizmu nadzoru i oceny postępów na poziomie unijnym oraz na poziomie państw członkowskich (art. 6 ust. 1b). Operacjonalizacja pierwszego z mechanizmów opierać się będzie o unijną Strategię w zakresie przystosowania się do zmian klimatu zgodnie z Porozumieniem paryskim (art. 5 ust. 2) oraz o przyjmowane i wdrażane przez państwa członkowskie strategie i plany adaptacyjne uwzględniające cele unijne wyrażone w Strategii, które uwzględniają szczególną podatność konkretnych sektorów, między innymi rolnictwa oraz systemów wodnych i żywnościowych, jak również bezpieczeństwa żywnościowego, a także promują rozwiązania oparte na zasobach przyrody i przystosowanie się oparte na ekosystemach (art. 5 ust. 4). Kluczowe dla strategii i planów opracowywanych na szczeblu krajowym są wytyczne zawarte w tym przepisie, wskazujące na konieczność ich sporządzania w oparciu o rzetelne analizy dotyczące zmiany klimatu i wrażliwości, oceny postępów oraz wskaźniki oraz bazując na najlepszych dostępnych i najbardziej aktualnych dowodach naukowych.

³⁶ Więcej na temat adaptacji do zmian klimatu w Europejskim prawie o klimacie patrz pkt 7.

Drugi z mechanizmów leżący w gestii Komisji zakłada ocenę do 20 września 2023 r., a następnie raz na pięć lat (począwszy od tej daty), zbiorowych postępów państw członkowskich w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz ocenę spójności środków unijnych z zapewnianiem postępów w zakresie przystosowania się do zmian klimatu (art. 6 ust. 1 lit. b oraz ust. 2 lit. b). Jeżeli po przeprowadzeniu ocen na poziomie unijnym Komisja stwierdzi, że środki unijne są niespójne z zapewnianiem postępów w zakresie przystosowania się do zmian klimatu lub że postępy te są niewystarczające, Komisja jest uprawniona do wprowadzenia środków zgodnych z Traktatami (art. 6 ust. 3). Podobne uprawnienia posiada Komisja w kontekście oceny spójności odpowiednich środków krajowych w celu zapewnienia postępów w zakresie przystosowania (art. 7 ust. 1 lit. b EPK). Ocena na poziomie państw członkowskich realizowana jest przez Komisję w tym samym cyklu co na poziomie unijnym.

W przypadku stwierdzenia braku spójności środków podjętych przez państwo członkowskie z zapewnieniem postępów w zakresie przystosowania, Komisja jest uprawniona do wydania zaleceń (art. 7 ust. 2 oraz ust. 3). Zalecenia powinny uzupełniać się z najbardziej aktualnymi zaleceniami dla poszczególnych państw wydawanymi w ramach europejskiego semestru (art. 7 ust. 3 lit. c). Rozporządzenie przewiduje, że w procedurze zaleceń związanych ze stwierdzeniem braku spójności środków dane państwo członkowskie w ciągu sześciu miesięcy od otrzymania zalecenia powiadamia Komisję o tym, w jaki sposób zamierza należycie uwzględnić zalecenia, w duchu solidarności między państwami członkowskimi a Unią oraz między państwami członkowskimi (art. 7 ust. 3 lit. a). W przypadku oceny na poziomie ogólnounijnym, jak i na poziomie krajowym, Komisja zobowiązana jest do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosków z tej oceny w terminie sześciu miesięcy od każdego przeglądu.

Europejskie prawo o klimacie operacjonalizuje przewidzianą w Strategii adaptacyjnej z 2021 r. rolę społeczeństwa w realizacji transformacji w kierunku społeczeństwa odpornego na zmianę klimatu. W tym celu wykorzystany zostanie obecny już w prawie unijnym mechanizm konsultacji publicznych i z wielopoziomowych dialogów w dziedzinie klimatu i energii. Udział społeczeństwa zapewnić ma także proces wymiany najlepszych praktyk i określenia działań w celu przyczyniania się do osiągnięcia celów Europejskiego prawa o klimacie. Rozporządzenie zakłada, że proces ten realizowany będzie na wszystkich poziomach – w tym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, oraz z udziałem partnerów społecznych, środowisk akademickich, środowiska biznesu, obywateli i społeczeństwa obywatelskiego (art. 9 ust. 1).

Oceniając znaczenie omawianego Europejskiego prawa o klimacie należy wskazać, że jest to obecnie kluczowy instrument unijnej polityki klimatycznej w obszarze adaptacji. Stanowisko Autora opiera się na następujących przesłankach. Przede wszystkim, jako źródło unijnego prawa wtórnego rozporządzenie, zgodnie z art. 288 TFUE w sposób bezpośredni wiąże państwa członkowskie i jest przez nie bezpośrednio stosowane. W efekcie państwa członkowskie zobowiązane są do szybkiego³⁷ opracowania i wdrożenia strategii i planów adaptacyjnych uwzględniając przy tym cele wyrażone w nowej unijnej strategii adaptacyjnej. W ten sposób nastąpiło wzmocnienie przez dotychczasowej polityki wyznaczającej ogólnounijne kierunki działań w obszarze adaptacji do

37 Rozporządzenie zakłada, że pierwsza ocena spójności środków krajowych z określoną przez UE trajektorią przystosowywania się do zmian klimatu nastąpi do 20 września 2023 r. – zob. art. 7 ust. 1 lit. b.

zmian klimatu. Takie rozwiązanie stanowi krok w kierunku pogłębienia roli Komisji Europejskiej w procesie koordynacji działań realizowanych przez państwa członkowskie. Zdaniem Autora zabieg ten może przynieść pozytywne skutki, w postaci silniejszego odzwierciedlenia w unijnej strategii adaptacyjnej krajowych i lokalnych rozwiązań uwzględniających specyfikę zagrożeń klimatycznych w poszczególnych państwach członkowskich.

Nadto funkcjonowanie rozporządzenia pozytywnie wpłynie na zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi w obszarze wymiany doświadczeń, rozwiązań technicznych czy posiadanych informacji związanych z negatywnym oddziaływaniem klimatu. Ukierunkowanie na integrację w zarządzaniu ryzykiem klimatycznym w Unii Europejskiej wyrażone zostało wprost w postanowieniach rozporządzenia skierowanych zarówno do instytucji UE, jak i państw członkowskich. Art. 5 ust. 3 EPK określa wytyczne, którymi kierować się powinni adresaci normy tej prawnej przy tworzeniu strategii politycznych dotyczących przystosowania się do zmian klimatu. W efekcie każdy ze sporządzonych przez państwa członkowskie tego typu dokumentów powinien charakteryzować się: i) spójnością, ii) wzajemnym wsparciem, iii) dostarczaniem dodatkowych korzyści strategiom sektorowym. Należy oczekiwać, że uwzględnienie przez państwa członkowskie powyższych wytycznych doprowadzi w praktyce do zmniejszenia różnic występujących między poszczególnymi państwami w procesie wdrażania działań adaptacyjnych. Dalsza analiza wytycznych zawartych w przedmiotowym przepisie rozporządzenia wskazuje na zaakcentowanie przez ustawodawcę unijnego konieczności holistycznego potraktowania tematyki adaptacyjnej przez państwa członkowskie. Kierunek ten został odzwierciedlony w wytycznej wskazującej na potrzebę lepszej integracji kwestii przystosowania się do zmian klimatu we wszystkich obszarach polityki. Rozporządzenie w tym miejscu kładzie nacisk na aspekt społeczny, nakazując instytucjom UE i państwom członkowskim szczególną koncentrację na najsłabszych i najbardziej dotkniętych grupach ludności i sektorach (art. 5 ust. 3 EPK).

Opisane powyżej kierunki rozwoju krajowych oraz lokalnych polityk i strategii adaptacyjnych wskazują na olbrzymi wysiłek, jaki muszą podjąć w najbliższym czasie władze państwowe oraz samorządy lokalne w celu osiągnięcia wymaganego poziomu odporności oraz ograniczenia wrażliwości w każdym sektorze gospodarki. Aktywność państw członkowskich w tej kwestii będzie poddana cyklicznej ocenie³⁸ przez Komisję Europejską, która została wyposażona przez Europejskie Prawo o klimacie w narzędzie miękkiego zarządzania celami adaptacyjnymi projektowanymi przez państwa członkowskie w ich politykach i strategiach. Mechanizm ten został oparty o uprawnienie Komisji do wydawania zaleceń wobec państw członkowskich. Może to nastąpić w sytuacji, gdy w następstwie przeprowadzonej oceny środków krajowych stwierdzona zostanie przez Komisję ich niespójność z postępami w zakresie przystosowania się do zmian klimatu (art. 7 ust. 2 EPK). Miękki charakter opisywanego rozwiązania wynika wprost z art. 288 TFUE, który określając katalog instrumentów służących realizacji przez Unię swoich kompetencji wskazuje, że zalecenia nie mają mocy wiążącej. Brak wiążącej mocy prawnej zalecenia może jednak przesądzać o jego oddziaływaniu w wymiarze politycznym. Wpływ na to ma obowiązek przekazania przez Komisję

38 Należy podkreślić, że interwał, w którym Komisja Europejska dokonuje oceny krajowych polityk i strategii został zrównany z pięcioletnim cyklem przeglądów globalnych przewidzianych przez art. 14 ust. 2 Porozumienia paryskiego.

zalecenia do wiadomości publicznej. Po wtóre z przyjętej w rozporządzeniu zasady wynika, że państwo członkowskie zobowiązane jest do ustosunkowania się do zalecenia przez wskazanie, w jaki sposób zamierza uwzględnić jego treść, albo też uzasadnić decyzję o całkowitym albo częściowym ich pominięciu. Państwa członkowskie mogą jednak dążyć do wykazania w dyskusji z Komisją, że zalecenia zostały zrealizowane, chociaż w rzeczywistości może tak nie być. Po trzecie uzasadnienie o nieuwzględnieniu zaleceń Komisji przekazywane jest przez państwo członkowskie wyłącznie do wiadomości Komisji. W tym miejscu należy podkreślić, że wyposażenie Komisji w uprawnienie do wydawania zaleceń jest coraz częstszym kierunkiem obieranym przez unijnego prawodawcę w obszarze polityki klimatycznej. Mechanizm taki zastosowany został także na gruncie Rozporządzenia 2018/1999 – tzw. „Governance regulation”, którego przedmiot regulacji dotyczy zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu.

Biorąc pod uwagę narastające tempo zmian klimatycznych i rosnące zagrożenie ze strony katastroficznych zjawisk pogodowych, których jesteśmy świadkami, należy uznać, że przewidziany w Europejskim prawie o klimacie mechanizm cyklicznego dostosowania polityk adaptacyjnych na poziomie unijnym i państw członkowskich zasługuje na pozytywną ocenę. W kontekście wyposażenia Komisji Europejskiej w mechanizm miękkiego zarządzania celami adaptacyjnymi państw członkowskich, trudno jest obecnie dokonać jednoznacznej oceny skuteczności tego rozwiązania ze względu na bardzo krótki okres obowiązywania omawianego rozporządzenia. Jednakże zdaniem Autora, zalecenia Komisji należycie przez nią formułowane i argumentowane mogą być dla państwa członkowskiego, które „zostaje w tyle” niekoniecznie w sposób zamierzony, źródłem solidnej wiedzy z obszaru adaptacji. Wynika to z obowiązku oparcia oceny Komisji o najnowszą wiedzę i dowody naukowe oraz dane statystyczne związane z obszarem zmian klimatycznych i adaptacji.

8. Podsumowanie i wnioski

W ujęciu historycznym unijna polityka klimatyczna w obszarze adaptacji charakteryzuje się dość krótkim okresem rozwoju. Na arenie międzynarodowej aktywność państw rozwijających się, które najwcześniej doświadczane były przez negatywne zjawiska pogodowe wywołane zmianami klimatu, sięga na tym polu pierwszej połowy lat 90. XX w. W tym czasie debata pomiędzy państwami Wspólnoty Europejskiej skupiała się na kształtowaniu ram prawnych i poszukiwaniu rozwiązań technicznych prowadzących do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Następstwem tak określonych priorytetów klimatycznych była niska świadomość, na poziomie instytucji wspólnotowych, korzyści płynących z rozwoju spójnej strategii adaptacyjnej. W tym czasie działania adaptacyjne realizowane były samodzielnie i *ad hoc* przez poszczególne państwa członkowskie albo władze lokalne jako odpowiedź na katastrofy naturalne. W efekcie rozproszony charakter tego typu przedsięwzięć nie sprzyjał efektywnej wymianie informacji i doświadczeń w zakresie skuteczności podejmowanych działań.

Brak aktywności ze strony wspólnotowych instytucji w tamtym okresie mógł budzić zdziwienie, szczególnie gdy przyjmujemy, że decyzje mierzące się z wyzwaniem klimatycznymi mają głębokie podłoże polityczne. Wynika to przede wszystkim

z międzysektorowej natury negatywnych oddziaływań zmian klimatycznych, które zaburzają prawidłowe funkcjonowanie stosunków społecznych i gospodarczych występujących na znacznych terenach. Pociąga to za sobą konieczność zaangażowania kompetencyjnego co najmniej władz lokalnych. W praktyce, do uzyskania adekwatnej reakcji dostosowawczej niezbędne jest władztwo decyzyjne na poziomie krajowym, a nawet regionalnym. Zaś skuteczność szerokiego zakresu interwencji może zostać osiągnięta jedynie w przypadku redystrybucji znaczących środków finansowych i zasobów kadrowych, co także podkreśla konieczność zaangażowania władz publicznych. Jak wykazano, przyczyny wstrzemięźliwości instytucji wspólnotowych w regulowaniu tego obszaru były złożone, a ich podłoże miało charakter gospodarczy, geograficzny, a także kompetencyjny. W efekcie instytucje wspólnotowe skupiły się na realizowaniu przyjętych przez Wspólnotę zobowiązań międzynarodowych w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, skutkiem czego nieskoordynowane działania adaptacyjne podejmowane w sposób oddolny charakteryzowały się umiarkowaną skutecznością jeszcze przez wiele lat.

Pierwsze zmiany w postrzeganiu zagadnień adaptacyjnych przez Wspólnotę zaczęły kształtować się w pierwszej dekadzie XXI w. Był to efekt badań i obserwacji naukowych, prezentowanych przez IPCC w kolejnych raportach oraz katastrof naturalnych, które nawiedziły centralną Europę. Wyrazem tego było opublikowanie przez Komisję Europejską na przestrzeni dwóch dekad trzech dokumentów nakreślających kierunki politycznej aktywności Unii w obszarze adaptacji. Równolegle Komisja Europejska przystąpiła do miękkiej koordynacji działań dostosowawczych na terenie Unii, działaniom tym towarzyszył legislacyjny proces wprowadzania zagadnień adaptacyjnych do prawodawstwa unijnego. Okres ten charakteryzował się stopniowym przenoszeniem inicjatywy w działaniach adaptacyjnych z modelu „bottom up” w kierunku układu odgórnej koordynacji. Wśród części przedstawicieli doktryny prezentowany jest pogląd, określający dwie dekady wstrzemięźliwej ewolucji polityki klimatycznej UE w obszarze adaptacji jako okres straconej szansy na skuteczne przygotowanie społeczeństwa i gospodarki unijnej na negatywne oddziaływanie zmieniającego się klimatu. Funkcjonujący w ówczesnej polityce klimatycznej Unii dyskurs na temat wyzwań wynikających ze zmian klimatu niektórzy autorzy podsumowują w następujący sposób: „są na tyle istotne, aby zwrócić na nie uwagę, i na tyle nieistotne, żeby wymagały fundamentalnych zmian w sposobie organizacji społeczeństwa” [Dryzek 2013].

Istotną zmianę kursu politycznego Unii Europejskiej wobec adaptacji wymusiło dopiero przyjęcie w 2015 r. Porozumienia paryskiego. Stać się tak musiało, ponieważ Porozumienie paryskie, którego stroną jest również Unia Europejska, wyznaczyło globalny cel adaptacyjny oraz wprowadziło cykliczny mechanizm monitorowania i weryfikacji działań podejmowanych przez strony Porozumienia. Jednak konkretne dokumenty polityczne i decyzje na poziomie Unii pojawiły się stosunkowo późno, gdyż dopiero w 2021 r., tj. 6 lat od przyjęcia przez UE międzynarodowych zobowiązań w zakresie adaptacji. W założeniach Strategia adaptacyjna z 2021 r. miała zagwarantować mądrzejsze, szybsze działania dostosowawcze oparte na podejściu systemowym, uwzględniającym najnowsze zdobycze wiedzy naukowej. Niestety, pandemia COVID-19, która w 2020 roku głęboko dotknęła gospodarkę i społeczeństwo Unii, drastycznie zmieniła polityczny i ekonomiczny kontekst, w którym przyszło realizować nową strategię adaptacyjną. Biorąc jednak pod uwagę istotny poziom zasobów

finansowych przeznaczonych w perspektywie finansowej 2021-2027 na działania adaptacyjne oraz wejście w życie Europejskiego prawa o klimacie, należy oczekiwać, że skuteczność podejmowanej aktywności adaptacyjnej na obszarze Unii będzie zdecydowanie wyższa, niż miało to miejsce w przeszłości. Największym obecnie zagrożeniem dla realizacji adaptacji, nie tylko na terenie Unii, ale i całego świata, jest dalszy przebieg pandemii COVID-19. Zatem, najbardziej aktualne pozostaje pytanie – czy osłabiona ekonomicznie gospodarka UE i wyczerpane kolejną izolacją społeczeństwo będą w stanie budować odporność w tempie, które narzucane jest przez postępujące zmiany klimatyczne?

Literatura

- Aaheim A., Berkhout F., McEvoy D., Mechler R., Neufeldt H., Patt A., Watkiss P., Wreford A., et al. (2008). *Adaptation to Climate Change: Why is it Needed and How Can it be Implemented?* CEPS. Brussels. Belgium.
- Aakre S., Banaszak I., Mechler R. 2010. Financial adaptation to disaster risk in the European Union. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 15, 721-736.
- Afionis S., 2017. „The development of Europe’s climate policy (1986-1992)”, W. Afionis S., *The European Union in International Climate Change Negotiations*, Routledge studies in environmental policy. s. 10.
- Barnier M. 2006. For a European civil protection force: europe aid. s. 48
- Ciechanowicz-McLean J. 2017. Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu. *Studia Prawnoustrojowe* 37, s. 7.
- Delbeke J., Vis P., 2015. EU climate leadership in a rapidly changing world. W: Delbeke J. (red.), Vis P. (red.), Klaassen G., Lefevere J., Meadows D., Slingenberg Y., Runge-Metzger A., Vergote A., Werksman J., Zapfel P. *EU Climate policy explained*, s. 9, <https://www.routledge.com/EU-Climate-Policy-Explained/DelbekeVis/p/book/9789279482618> (dostęp w dn.: 02.08.2021 r.).
- de las Heras B. P. 2015. Adaptation to climate change in the European Union: Between Supranational Action and State Reluctance. *IUCN AEL Journal of Environmental Law*, <https://www.iucnael.org/en/documents/1263-adaptation-to-climate-change> (dostęp w dn.: 02.08.2021 r.).
- Deters H. European environmental policy at 50: Five decades of escaping decision traps? *Env Pol Gov*. 2019;29:315–325, ustęp 4 i 5, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eet.1855> (dostęp w dn.: 02.08.2021 r.).
- Dryzek, J. S., 2013. *The politics of the earth: environmental discourses*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, s. 89.
- European Environment Agency. 2008. Report No 4/2008 „Impacts of Europe’s changing climate – 2008 indicator-based assessment”, s. 1, 11, https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_4 (dostęp w dn.: 02.08.2021 r.).
- European Environment Agency. 2012. Report No 12/2012 „Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator – based report supplementing Report No 4/2008”, <https://www.eea.europa.eu/publications/climate-impacts-and-vulnerability-2012> (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).
- European Environment Agency. 2017. Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016 An indicator-based report. No 1/2017, rozdz. 4 i 5. <https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016> (dostęp w dn.: 10.08.2021 r.).
- European Environment Agency. 2019. „Adaptation challenges and opportunities for the European energy system. Building a climateresilient lowcarbon energy system.” EEA Report No 1/2019, rozdz. 3, <https://www.eea.europa.eu/publications/adaptation-in-energy-system> (dostęp w dn.: 10.08.2021 r.).
- European Environment Agency. 2020. Soil moisture deficit during the vegetation growing season, annual time-series, 2000-2019, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/soil-moisture-deficit-during-the> (dostęp w dn.: 10.08.2021 r.).
- Glosariusz streszczeń: hasło „Otwarta metoda koordynacji”, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=pl (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).
- IPCC. 2014: *Climate Change 2014. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, s 77 i n.

IPCC. 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press, A. „The Current State of the Climate”.

Klein R. J.T. 2021. „The EU adaptation strategy is everybody's cup of coffee.”, <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/the-eu-adaptation-strategy-is-everybodys-cup-of-coffee/> (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).

Komisja Europejska. 2013. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu.” Bruksela, dnia 16.4.2013 r. KOM(2013) 216 wersja ostateczna.

Komisja Europejska. 2018a. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu., Bruksela, dnia 12.11.2018 r. KOM(2018) 738 wersja ostateczna.

Komisja Europejska. 2018b. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Czysta planeta dla wszystkich Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki.”, Bruksela dn. 28.11.2018 r., KOM(2018) 773 wersja ostateczna.

Komisja Europejska. 2019. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład. Bruksela, dnia 11.12.2019 r., KOM(2019) 640 wersja ostateczna.

Komisja Europejska. 2020. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Bruksela, dnia 4.3.2020 r. KOM(2020) 80 wersja ostateczna.

Komisja Europejska. 2021a. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów: „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu.”, Bruksela, dn. 24.02.2021KOM(2021) 82 wersja ostateczna.

Komisja Europejska. 2021b. Komunikat prasowy z dn. 14.07.2021: „Europejski Zielony Ład: Komisja proponuje przekształcenie gospodarki i społeczeństwa UE, aby osiągnąć ambitne cele klimatyczne.”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_3541 (dostęp w dn.: 27.07.2021 r.).

Komisja Wspólnot Europejskich. 2005. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie”, Bruksela, dnia 9 lutego 2005 r.{SEC(2005) 180}.

Komisja Wspólnot Europejskich. 2007. Zielona Księga Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE.”, Bruksela, dnia 29.6.2007 r., COM(2007) 354 wersja ostateczna.

Komisja Wspólnot Europejskich. 2009. Biała Księga „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania.”, Bruksela, dnia 1.4.2009, COM(2009) 147 wersja ostateczna.

McEvoy D., K. Lonsdale, Matczak P. 2008. Adaptation and mainstreaming of EU Climate Change Policy: an actor-based perspective. CEPS Policy brief.

Oberthür S., Claire Roche K., 2008. EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges, *The International Spectator*, 43:3, s. 35-50.

Parlament Europejski. 2019a. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie konferencji ONZ dotyczącej zmiany klimatu 2019 w Madrycie (Hiszpania) (COP25) (2019/2712(RSP)).

Parlament Europejski. 2019b. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie alarmującej sytuacji klimatycznej i środowiskowej (2019/2930(RSP)).

Pielke R., Prins G., Rayner S., Sarewicz D. 2007. „Lifting the taboo on adaptation”, *Nature*, 445, 8 lutego 2007, https://www.researchgate.net/publication/6516628_Lifting_the_Taboo_on_Adaptation (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).

Priest S. J., C. Suykens H. F. M. W., Van Rijswijk T., Schellenberger S. B., Goytia Z. W., Kundzewicz W. J., Van Doorn-Hoekveld J., Beyers C., Homewood S. 2016. The European Union approach to flood risk management and improving societal resilience: lessons from the implementation of the Floods Directive in six European countries, https://www.researchgate.net/publication/311760375_The_European_Union_approach_to_flood_risk_management_and_improving_societal_resilience_lessons_from_the_implementation_of_the_Floods_Directive_in_six_European_countries (dostęp w dn.: 02.08.2021 r.).

Prpic M., 2014. „The Open Method of Coordination.”. European Parliamentary Research Service, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf> (dostęp w dn.: 02.08.2021 r.).

Rada Europejska. 1972. Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972). Bulletin of the European Communities. October 1972, No 10. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. p. 14-26, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf (dostęp w dn.: 02.08.2021 r.).

Rada Wspólnot Europejskich. 1973. „Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting in the Council of 22 November 1973 On the Programme of Action of the European Communities on the Environment” O.J. 1973, C112.

Rayner T., Jordan A. 2010. „Adaptation to Climate Change: An Emerging EU Policy”. W: Jordan, A.J., D. Huitema, H. van Asselt, T. Rayner and F. Berkhout (eds) *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, rozdz. 2, https://www.researchgate.net/publication/228411918_Adaptation_to_Climate_Change_An_Emerging_EU_Policy (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).

Schipper L. F. 2006. „Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process”. Review of European Community and International Environmental Law, maj 2006 r.

von der Leyen, U. 2019. Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne Polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2024), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).

Wessel J. 1995. „Flood management of the transnational Rhine river” – U.S. – Italy Research Workshop on the Hydrometeorology, Impacts, and Management of Extreme Floods Perugia (Italy), <https://www.engr.colostate.edu/ce/facultystaff/salas/us-italy/papers/47wessel.pdf> (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).

Zeitlin J. 2011. „Is the OMC an Alternative to the Community Method”. W: Dehousse R. „The Community Method: Obstinate or Obsolete?”. https://www.researchgate.net/publication/239843275_Is_the_Open_Method_of_Coordination_an_Alternative_to_the_Community_Method (dostęp w dn.: 2.08.2021 r.).

Akty normatywne

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L328 z 21.12.2018 s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 09.07.2021 s. 1).

Rozdział III

Adaptacja do zmian klimatu w wybranych krajowych dokumentach strategicznych

Anna Rybicka

1. Wstęp

Prowadzone od kilkudziesięciu lat badania naukowe potwierdzają negatywny wpływ człowieka na tempo zmian klimatu, z jakimi obecnie mierzą się społeczeństwa na całym świecie. Mając na uwadze zagrożenia, które się z tym wiążą, konieczne jest nie tylko zapobieganie tym zmianom (w stopniu, w jakim jest to w ogóle możliwe), ale także dostosowywanie społeczeństw oraz środowisk, w jakich funkcjonują, do negatywnych następstw tych zmian. Odpowiednio wdrożone działania adaptacyjne pozwalają bowiem na ograniczenie nieodwracalnych szkód, jakie mogą nas dotknąć w związku z ocieplającym się klimatem.

Jak wynika z rozdziału poprzedniego, potrzeba planowania i podejmowania działań adaptacyjnych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej została dostrzeżona na szczeblu unijnym już kilkanaście lat temu, co doprowadziło do przyjęcia w 2013 r. przez Komisję Europejską pierwszej strategii adaptacji do zmian klimatu. Dotychczas jednak unijne wymagania dotyczące adaptacji nie posiadały mocy wiążącej dla państw członkowskich, zostały bowiem zawarte w dokumentach reprezentujących tzw. prawo miękkie. Sytuacja ta uległa jednak zmianie po wejściu w życie w lipcu 2021 r. Europejskiego prawa o klimacie, na podstawie którego państwa członkowskie zostały wprost zobowiązane do przyjmowania i wdrażania krajowych strategii i planów przystosowawczych, w oparciu o rzetelne analizy dotyczące zmiany klimatu i wrażliwości, oceny postępów oraz wskaźniki oraz bazując na najlepszych dostępnych i najbardziej aktualnych dowodach naukowych [Rozporządzenie 2021b].

Strategiczne dokumenty dotyczące poszczególnych sektorów gospodarki są przygotowywane w Polsce od wielu lat i, w zależności od potrzeb wynikających z rozwoju gospodarczego bądź zmian otoczenia prawnego, podlegają cyklicznej aktualizacji. Nie ma wątpliwości, iż w tego typu dokumentach powinny znaleźć się także odniesienia do konieczności podejmowania działań adaptacyjnych odpowiednich dla specyfiki i problemów danego sektora. Działania dostosowawcze, opierające się na wieloletnich prognozach zmian klimatu, są bowiem ściśle związane z horyzontami planowania i powinny być opracowywane i wdrażane odpowiednio wcześniej tak, aby osiągnąć określony efekt w założonej perspektywie.

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest analiza wybranych dokumentów strategicznych, jakie w ostatnich latach zostały przyjęte w Polsce, pod kątem uwzględnienia

w ich ramach konieczności podejmowania działań adaptacyjnych. Ze względu na wielość i obszerność tego typu opracowań, podjęty został wysiłek analityczny obejmujący dokumenty, które ze względu na swoją rangę oraz zakres przedmiotowy mają, w kontekście adaptacji do zmian klimatu, szczególne znaczenie. Istotne jest także zbadanie, czy i jakie mechanizmy kontroli realizacji działań dostosowawczych zostały w omawianych dokumentach przewidziane.

2. Charakter prawny i przykłady krajowych dokumentów strategicznych

Dokumenty strategiczne można zdefiniować jako dokumenty obejmujące programy, które mają służyć realizacji średnio- i długookresowej strategii rozwoju państwa [Kubicka-Żach 2021]. Podstawą systemu zarządzania rozwojem w Polsce jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (u.z.p.p.r.). Określa ona zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi. Zgodnie z art. 2 ustawy, przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych [Ustawa... 2006].

Warto w tym miejscu odnieść się do działu III tytułu I p.o.ś. dotyczącego polityki i programów ochrony środowiska. Polityka ochrony środowiska zdefiniowana została w art. 13 ust. 1 p.o.ś. jako zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z definicją legalną określoną w p.o.ś. zrównoważony rozwój oznacza rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń [Ustawa... 2001]. Realizacja tej koncepcji wymaga więc zachowania zarówno kapitału społecznego, jak i przyrodniczego, co ma decydujące znaczenie dla przyszłych możliwości rozwoju [Kronenberg, Bergier 2010].

Jak zauważa A. Haładyj, zdefiniowanie polityki ochrony środowiska jako zespołu działań, „zrywa z dotychczasową praktyką umieszczania celów i zadań władz publicznych w jednym sektorowym dokumencie, za realizację którego de facto odpowiedzialny był wyłącznie minister środowiska” [Haładyj 2016]. Zgodnie z założeniami p.o.ś. polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w u.z.p.p.r., oraz za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. Programy te, uchwalane odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu albo radę gminy, także powinny uwzględniać cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych [Ustawa... 2001]. W literaturze podkreśla się jednak, że mnogość dokumentów strategicznych, na których powinna opierać się polityka ochrony środowiska, powoduje, iż

praktycznie niemożliwe jest jednoznaczne ustalenie jej treści. Tym samym, z punktu widzenia opracowywania lokalnych programów ochrony środowiska zachowanie ich zgodności z polityką krajową jest szczególnie utrudnione [Górski 2017].

Odnosząc się do charakteru prawnych dokumentów strategicznych, należy wskazać, iż są to co do zasady akty planowania, czyli akty ustalające zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, które są adresowane do organów wykonawczych. Stanowią one prognozy rozwoju będące podstawą do działań proceduralnych i materialnoprawnych oraz mogące tworzyć wstępny projekt porządku normatywnego. Ich treść obejmuje analizy planistyczne, studia, sposoby rozwiązania problemów i ich uzasadnienie, a ich złożona forma zawiera elementy opisowe, analityczne i graficzne [Górski 2017]. Należy w tym miejscu odnotować, iż akty planowania mogą mieć także charakter normatywny i być źródłem prawa powszechnie obowiązującego (przykładem są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowiące akty prawa miejscowego) [Gruszecki 2019].

Dokumenty strategiczne tworzone na podstawie u.z.p.p.r. na szczeblu państwowym przyjmowane są w formie uchwał Rady Ministrów. Trzeba tym samym podkreślić, że nie stanowią one źródła prawa powszechnie obowiązującego i nie wiążą obywateli. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP mają one charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi, który je wydał. Oznacza to po pierwsze, że realizacja działań przewidzianych w ramach programów i strategii rozwoju państwa spoczywa na władzy publicznej i podległych jej jednostkach, po drugie, że nie mogą one być źródłem praw ani obowiązków obywateli. Jak podkreśla K. Właźlak, „strategie i programy adresowane są do państwowych i samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) organów wykonawczych. Organom tym wskazuje się metody, formy i instrumenty prawne, za pomocą których mają realizować politykę rozwoju regionalnego i lokalnego. Można przyjąć, że na tym właśnie polega istota dokumentów planistycznych związanych z polityką rozwoju.” [Właźlak 2010].

Zgodnie z nowelizacją u.z.p.p.r., która miała miejsce w 2020 r., podstawowymi dokumentami strategicznymi kraju są koncepcja rozwoju kraju oraz średniookresowa strategia rozwoju kraju. Koncepcja rozwoju kraju przedstawiać ma wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat [Ustawa... 2006]. Obecnie nie stworzono jeszcze dokumentu o tym charakterze – pierwsza koncepcja powstać ma bowiem w okresie dwóch lat od wejścia w życie zmiany ustawy tj. najpóźniej do 13 listopada 2022 r. Z kolei założeniem średniookresowej strategii rozwoju kraju jest określenie podstawowych uwarunkowań, celów i kierunków rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10-15 lat, oraz szczególnych działań na okres czterech lat, realizowanych przez strategię rozwoju oraz za pomocą programów z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej. Projekt średniookresowej strategii rozwoju kraju opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z członkami Rady Ministrów i przedkłada go Radzie Ministrów [Ustawa... 2006]. Obecnie funkcję średniookresowej strategii rozwoju kraju pełni „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., na podstawie ówczesnego art. 11 ust. 4 (obecnie uchylony) oraz art. 12a ust. 5 u.z.p.p.r. Dokument ten stanowi aktualizację „Strategii Rozwoju Kraju 2020” przyjętej w 2012 r. Jest to podstawowy dokument strategiczny w Polsce w obszarze średnio- i długofalowej polityki

gospodarczej, który przedstawia wyzwania, jakie stoją przed polską gospodarką, a także zarysowuje przykładowe instrumenty gospodarcze, finansowe i instytucjonalne, na których powinna zostać oparta realizacja strategii [SOR... 2017].

Ustawa przewiduje także przyjmowanie innych strategii rozwoju w postaci dokumentów określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego. Projekt strategii rozwoju opracowuje minister właściwy dla danego działu administracji rządowej oraz przedkłada go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju [Ustawa... 2006]. Przykładem dokumentu o tym charakterze jest „Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r., na podstawie art. 14 ust. 5 u.z.p.p.r. Prace nad strategią środowiskową były koordynowane przez ministra właściwego do spraw środowiska. Ma ona za zadanie doprecyzowywać średniookresową strategię rozwoju kraju, a jej głównym celem jest rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców [PEP2030... 2019]. Status strategii rozwoju przyjmowanych w oparciu o tę samą podstawę prawną mają także m.in. „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. oraz „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 24 września 2019 r.

Strategią rozwoju na poziomie regionalnym jest krajowa strategia rozwoju regionalnego, o której mowa w art. 14a ust. 1 pkt 1) u.z.p.p.r. Obecnie obowiązujący dokument w tym zakresie – „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030” przyjęty został uchwałą Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. Z kolei dokumentem dedykowanym realizacji celów strategicznych w odniesieniu do miast jest „Krajowa Polityka Miejska 2023”, przyjęta przez Radę Ministrów 20 października 2015 r. na podstawie art. 21c ust. 3 ww. ustawy. Jej celem jest wzmocnienie zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do rozwoju w sposób zrównoważony, tworzenia miejsc pracy i poprawy jakości życia mieszkańców [KPM... 2015]. Za koordynację działań wynikających z ww. dokumentów odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego [KPM... 2015; KSRR... 2019].

Obecnie istotne znaczenie będzie miał także „Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności”, który stanowi podstawę ubiegania się o środki finansowe z unijnego Instrumentu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF). Zasady funkcjonowania Instrumentu określono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz odbudowy i zwiększania odporności. Ma on na celu zwiększenie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich UE, a także łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19. Sposobem na osiągnięcie ww. celów mają być krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, zawierające program reform i inwestycji danego państwa członkowskiego. Istotne znaczenie w ramach Instrumentu przypisane zostało wspieraniu zielonej transformacji i przyczynianiu się do osiągnięcia celów klimatycznych Unii na rok 2030 oraz neutralności klimatycznej do 2050 r. Założono m.in., że co najmniej 37% łącznej alokacji wydatków przewidzianych na działania ujęte w planach odbudowy i zwiększania

odporności poszczególnych państw członkowskich powinno zostać przeznaczone na cele związane z klimatem. Istotny jest także wymóg, aby inicjatywy przewidziane w planach odbudowy i zwiększania odporności były zgodne z zasadą „nieczynienia poważnych szkód”. Co do zasady, oznacza ona niewspieranie ani nieprowadzenie działalności gospodarczej, która czyni poważne szkody dla któregośkolwiek z celów środowiskowych, w rozumieniu art. 17 rozporządzenia (UE) 2020/852 [Rozporządzenie... 2021a]. Jednym z takich celów jest adaptacja do zmian klimatu, a działalnością wyrządzającą szkody będzie w tym przypadku działalność, która prowadzi do nasilenia niekorzystnych skutków obecnych i oczekiwanych, przyszłych warunków klimatycznych, wywieranych na tę działalność, ludzi, przyrodę lub aktywa [Rozporządzenie... 2020]. Projekt polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności został w maju 2021 r. przekazany do Komisji Europejskiej w celu dokonania jego oceny zgodnie z procedurą i zasadami funkcjonowania Instrumentu. Realizacja KPO związana jest także z koniecznością ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 dotyczącej systemu zasobów własnych UE, która zapewnić ma finansowanie realizacji założeń Instrumentu – zgoda ta została wyrażona w ustawie z dnia 4 maja 2021 r.¹

Pośród obecnie obowiązujących dokumentów strategicznych należy odnotować także te, które bezpośrednio dotyczą zagadnień z zakresu polityki klimatycznej. „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” powstał w celu realizacji obowiązku wynikającego z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999. Dokument ten został sporządzony w oparciu o wyżej opisane krajowe strategie rozwoju zatwierdzone na poziomie rządowym pod koordynacją ówczesnego ministra właściwego do spraw energii, następnie przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich i 30 grudnia 2019 r. przekazany Komisji Europejskiej. Przedstawia założenia i cele oraz polityki i działania na rzecz realizacji pięciu wymiarów unii energetycznej: bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii, efektywności energetycznej, obniżenia emisyjności, badań naukowych, innowacji i konkurencyjności [Krajowy plan na rzecz energii...2019]. Z kolei obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. ogłoszona została „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, przyjęta przez Radę Ministrów. Jej opracowanie wiązało się z koniecznością uwzględnienia mechanizmów realizacji celów klimatycznych określonych Porozumieniem paryskim oraz dostosowania gospodarki do unijnych uwarunkowań dotyczących celów klimatyczno-energetycznych na 2030 r. i Europejskiego Zielonego Ładu. Na podstawie art. 15a ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, w brzmieniu nadanym w lipcu 2021 r., polityka energetyczna państwa przyjmowana będzie na wniosek ministra właściwego do spraw energii co pięć lat [Ustawa... 1997].

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że oprócz strategii na poziomie rządowym, powstaje obecnie coraz więcej dokumentów planistycznych w zakresie adaptacji przygotowywanych przez podmioty publiczne odpowiedzialne za obszary szczególnie narażone na negatywne skutki oddziaływania zmian klimatu. Przykładami takich dokumentów są chociażby „Program adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatycznych do roku 2020. Program zintegrowany Lasów Państwowych. Perspektywa finansowa 2014-2020.” przyjęty przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe oraz „Plan adaptacji infrastruktury kolejowej do zmian klimatu” sporządzony przez Polskie Linie Kolejowe

1 Dz. U. poz. 969.

S.A. Ich opracowanie dowodzi, że tematyka adaptacji do zmian klimatu jest coraz częściej dostrzegana i uwzględniana w działalności podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne sektory gospodarki.

Na koniec warto także odnotować, że adaptacja do zmian klimatu jest przedmiotem projektów, jakie podejmowane są przez instytucje i organy państwowe w celu szerzenia wiedzy na temat zmian klimatu i oceny ich skutków na rzecz poprawy skuteczności oraz efektywności działań adaptacyjnych w sektorach wrażliwych na zmiany klimatu. W latach 2011-2013 taki projekt pod nazwą „KLIMADA. Opracowanie i wdrożenie strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu” realizowany był przez ówczesne Ministerstwo Środowiska oraz IOŚ-PIB wraz z zespołem ekspertów zewnętrznych². Jego efektem jest opracowanie pierwszego dokumentu strategicznego, który bezpośrednio dotyczy kwestii adaptacji do zachodzących zmian klimatu, pn.: „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020)”, przyjętego przez Radę Ministrów 29 października 2013 r. W dokumencie tym wskazano priorytetowe kierunki działań adaptacyjnych, które należy podjąć w najbardziej wrażliwych na zmiany klimatu obszarach, takich jak: gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo, różnorodność biologiczna, zdrowie, energetyka, budownictwo i gospodarka przestrzenna, obszary zurbanizowane, transport, obszary górskie i strefy wybrzeża. Wrażliwość tych sektorów została określona w oparciu o przyjęte scenariusze zmian klimatu. Jak wskazano we wprowadzeniu do dokumentu, zaproponowano w nim cele oraz działania, które korespondują z dokumentami strategicznymi, w szczególności z aktualną ówczesnie „Strategią Rozwoju Kraju 2020” i innymi strategiami rozwoju, jednocześnie stanowiąc ich niezbędne uzupełnienie w kontekście adaptacji [SPA 2020... 2013].

SPA 2020 zawiera m.in. rekomendację opracowania do 2020 r. miejskich planów adaptacji dla największych miast w Polsce [SPA 2020... 2013]. Na podstawie powyższego, w latach 2017-2019 pod patronatem ówczesnego Ministerstwa Środowiska realizowany był projekt pod nazwą „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców”, mający na celu wsparcie dużych miast w procesie tworzenia miejskich strategii adaptacyjnych. Wszystkie miasta, które zaangażowały się w projekt, przygotowały własne miejskie plany adaptacji (MPA), stanowiące istotne dokumenty strategiczne na poziomie lokalnym³.

3. Miejsce i rola adaptacji do zmian klimatu w wybranych dokumentach strategicznych

3.1. SOR – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

W podstawowym dokumencie strategicznym kraju, jakim jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), zagrożenia

2 Obecnie IOŚ-PIB realizuje kolejny projekt pod nazwą „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększania odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń”, tzw. KLIMADA 2.0, w ramach którego powstała niniejsza praca.

3 Więcej na temat MPA i ich charakteru prawnego zob. Rozdział IV.

związane z efektami zmian klimatu są odnotowane jako jedne z wyzwań, które stoją przed Polską w dłuższej perspektywie czasowej. Szeroko odwołano się także do zobowiązań Polski wynikających z dokumentów międzynarodowych oraz unijnych, które wpływają na treść oraz uwarunkowania realizacji przyjętej strategii. Wśród nich przywołano Pakiet energetyczno-klimatyczny przyjęty 17 grudnia 2008 r. przez Parlament Europejski, zmierzający do kontrolowania i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na terenie UE, Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, uzgodnione przez Radę Europejską w 2014 r. oraz Porozumienie paryskie, określające nowe wielostronne ramy ochrony klimatu w perspektywie po 2020 r. Działania adaptacyjne zostały dostrzeżone w SOR w kontekście konieczności zapewnienia stabilności makroekonomicznej jako fundamentu trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zauważono, iż jednym z uwarunkowań wpływających na równowagę finansów publicznych będą potencjalne koszty działań dostosowawczych do zmian klimatu. Jak wskazano w dokumencie, „realizacja przez Polskę celów europejskich polityk dotyczących klimatu i energii do 2030 r. wymagać będzie nie tylko poniesienia znaczących kosztów inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką energochłonnością oraz emisyjnością gazów cieplarnianych, ale również zmierzenia się z potencjalnymi skutkami w zakresie spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego.” [SOR... 2017].

Konieczność podejmowania działań adaptacyjnych do zmian klimatu jest ściśle związana z wyzwaniami rozwojowymi miast. Tym samym, w SOR, jako działania do roku 2020 w zakresie rozwoju miast, wyróżniono realizację niskoemisyjnych strategii miejskich i związanych z poprawą jakości powietrza oraz przystosowanie do zmian klimatycznych obszarów miejskich. Podobne działania mające na celu rozwiązanie kwestii środowiskowych przewidziano także w ramach celu aktywizacji potencjałów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze [SOR... 2017].

Powyżej przytoczone odwołania do adaptacji do zmian klimatu mają charakter dość ogólny i nie przedstawiają konkretnych propozycji działań w tym zakresie. W ramach działu VIII SOR – Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii – wyróżniony został obszar „Środowisko”, w którym bardziej szczegółowo sprecyzowano kierunki proponowanych działań. Pojawia się tam chociażby wniosek, iż „wymogiem prawnym powinno być zagospodarowywanie wód opadowych w obrębie zlewni – w miejscu opadu i łagodzenie tą drogą niektórych skutków zmian klimatycznych, szczególnie dotyczących rolnictwo i leśnictwo, jak również populacje obszarów zurbanizowanych. Proekologiczne zarządzanie zasobami lokalnymi wód, wspierając rozwój infrastruktury błękitnej powinno znacząco przyczynić się do zmniejszenia niebezpieczeństwa powodzi, a także adaptacji przestrzeni i związanej z nią różnorodności biologicznej do zmian klimatu. Powinno obejmować także wykorzystanie naturalnych i sztucznie tworzonych mokradeł do zwiększania pojemności retencyjnej dolin rzecznych, jako podstawy zmniejszania ryzyka powodzi.” [SOR... 2017].

W ramach analizy zarządzania zasobami dziedzictwa przyrodniczego, związanego z oddziaływaniem inwestycji na różnorodność biologiczną i obszary cenne przyrodniczo, dostrzeżono także ewentualne zagrożenia dla realizacji działań adaptacyjnych. Tym samym przewidziano konieczność podjęcia działania o charakterze ciągłym polegającego na rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury obszarów zurbanizowanych,

w celu zachowania łączności przestrzennej wewnątrz tych obszarów i z terenami otwartymi oraz wspomagania procesów adaptacji do zmian klimatu [SOR... 2017].

Kwestia działań dostosowawczych do zmian klimatu została także odpowiednio odnotowana w ramach obszaru „Bezpieczeństwo narodowe”. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że łagodzenie skutków zmian klimatycznych ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo społeczeństw w kontekście występowania klęsk żywiołowych. Jak wskazano w SOR: „Działania zapobiegawcze oraz reagowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń naturalnych powinny opierać się na długofalowej adaptacji, zarządzaniu ryzykiem katastrof oraz planach ciągłości działania zarówno dla organów administracji publicznej, jak również operatorów infrastruktury krytycznej. Ponadto służby ratownicze muszą być właściwie przygotowane do skutecznej ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Jednym z warunków ich sprawnego działania są czytelne i adekwatne względem wyzwań regulacje prawne (przepisy, procedury, instrukcje).” [SOR... 2017]. Szczególnie istotne w tym zakresie jest zwrócenie uwagi na konieczność uwzględnienia odpowiednich mechanizmów w przepisach prawa oraz różnego rodzaju procedurach i instrukcjach wewnętrznych, co pozwala na egzekwowanie i kontrolę ich stosowania.

Istotnym elementem SOR jest także ustanowienie procedury monitorowania wdrażania założeń i celów Strategii. Przewidziano, iż realizacja Strategii będzie podlegała stałemu monitorowaniu przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz okresowemu przez Radę Ministrów. Stan realizacji SOR będzie określany w corocznym sprawozdaniu opiniowanym przez ww. Komitet. Podstawowym punktem odniesienia w ocenie wdrażania SOR jest zestaw wskaźników obrazujących oczekiwane rezultaty realizacji Strategii, odnoszących się zarówno do celu głównego, jak i do celów wskazanych w poszczególnych obszarach SOR [SOR... 2017].

3.2. PEP2030 – Polityka ekologiczna państwa 2030

Polityka ekologiczna państwa 2030 poświęca stosunkowo dużo uwagi problemowi adaptacji do zmian klimatu, powołując się na zobowiązania wynikające z Porozumienia paryskiego. W dokumencie zwrócono uwagę na nasilające się skutki zmian klimatu, wskazując, iż podjęcia działań adaptacyjnych będą wymagały m.in. sektor rolny, leśny, a także transport i budownictwo. Celem głównym PEP2030 jest „rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców”, co jest spójne z założeniami SOR. Co ważne, adaptacja do zmian klimatu stanowi jeden z celów szczegółowych dokumentu – w zakresie „Środowiska i klimatu” (cel szczegółowy III) gdzie wskazano „łagodzenie zmian klimatu i adaptację do nich oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych.” [PEP2030... 2019].

Adaptacja do zmian klimatu i zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych zostały także określone jako jeden z kierunków interwencji PEP2030. Wskazano w nim m.in, iż „działania adaptacyjne będą polegały na opracowaniu i wdrożeniu dokumentów strategicznych/planistycznych w zakresie gospodarowania wodami, wsparciu opracowania i wdrażania planów adaptacji do zmian klimatu dla obszarów zurbanizowanych, budowie niezbędnej infrastruktury przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji (tam,

gdzie to uzasadnione ekonomicznie, ekologicznie oraz społecznie), renaturyzacji rzek i ich dolin, renaturyzacji mokradeł oraz realizacji inwestycji mających na celu ochronę wybrzeża, połączonych z renaturyzacją wybranych fragmentów wybrzeża (wszędzie tam, gdzie jest to uzasadnione, celowe i możliwe) oraz na rozwoju zielonej i niebieskiej infrastruktury na terenach zurbanizowanych.” [PEP2030... 2019]⁴. Przewidziano także, że działania adaptacyjne będą prowadzone na obszarach wiejskich, a ich celem ma być w szczególności zwiększenie odporności krajobrazu rolniczego na zmiany klimatu i ochrona produkcji rolnej [PEP2030... 2019]. W ramach PEP2030 zaplanowano kilkanaście działań i projektów strategicznych mieszczących się w zakresie realizacji omawianego kierunku interwencji. W każdym z nich wyodrębniono konkretne zadania oraz określono horyzont czasowy, obszar i podmiot odpowiedzialny. Tak szczególne sprecyzowanie działań połączone z mechanizmami kontroli realizacji celów dokumentu może pozwolić na skuteczne urzeczywistnienie jego założeń oraz egzekwowanie wywiązania się z zadań przez poszczególne podmioty odpowiedzialne.

Istotnym jest, iż w dokumencie przewidziano monitorowanie skuteczności realizacji celów PEP2030. W tym celu określono szereg wskaźników opierających się o dane pochodzące z takich źródeł jak Państwowy Monitoring Środowiska, Główny Urząd Statystyczny i Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. Mają one umożliwić „kwantyfikację obranych celów poprzez określenie stanu istniejącego i docelowego poszczególnych parametrów środowiska” [PEP2030... 2019]. W ramach celu III obejmującego adaptację do zmian klimatu wskaźnik taki stanowi m.in. odsetek mieszkańców polskich miast objętych miejskimi planami adaptacji, a także długość linii brzegowej zabezpieczonej w ciągu roku przed zjawiskiem erozji i powodzi od strony morza [PEP2030... 2019].

Warto zwrócić także uwagę na załącznik 1 do PEP2030, który zawiera diagnozę stanu istniejącego we wszystkich obszarach objętych zakresem dokumentu. Takie opracowanie może stanowić dodatkowe źródło informacji przydatnych w kontekście realizacji założeń PEP2030. Rozdział 10 zatytułowany „Zmiany klimatu – działania mitygacyjne i adaptacyjne” pozwala na zapoznanie się z podstawowymi informacjami na temat zmian klimatu i ich skutków oraz wyjaśnia funkcję działań dostosowawczych.

3.3. KSRR – Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 stanowi rozwinięcie SOR w zakresie postanowień zawartych w filarze „rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”. Jako pierwsze z wyznań rozwojowych kraju w ujęciu regionalnym wskazano „adaptację do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska”. W tym kontekście zwrócono uwagę na konieczność minimalizacji negatywnych skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych, które w sprzyjających warunkach terenowych mogą być także pożytecznie wykorzystane, w szczególności w miastach m.in. poprzez zagospodarowanie wód opadowych przez ogrody deszczowe, oczka wodne, suche i podziemne zbiorniki. Podkreślono także, iż „dobrze zaprojektowane rozwiązania służące przeciwdziałaniu negatywnym skutkom zmian klimatu (adaptacji do tych zmian) mogą równocześnie służyć innym celom, m.in. społeczno-rekreacyjnym, i poprawie

⁴ Warto wskazać w tym zakresie dokument opracowany na zlecenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie „Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych”.

jakości życia” [KSRR...2019]. Adaptacja do zmian klimatu została tu przedstawiona nie tylko jako działania o charakterze łagodzącym i zapobiegawczym, ale także jako działania mogące przynieść dodatkowe korzyści i ułatwienia dla społeczeństwa.

Podejmowanie inicjatyw na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz adaptacji obszarów zurbanizowanych do zmian klimatu i wymogów ochrony środowiska w dziedzinach produkcji, usług, atrakcyjności osiedleńczej i turystyki zostało także przewidziane jako działanie w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału rozwojowego miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, na co również zwracano uwagę w SOR. W ramach polityki regionalnej kontynuowane będą także działania mające na celu rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych i podnoszącej atrakcyjność inwestycyjną obszarów. Mają one objąć realizację przedsięwzięć dotyczących usług w zakresie zaopatrzenia w wodę, z uwzględnieniem warunkowań wynikających z potrzeb adaptacji do zmian klimatu, oraz realizację niskoemisyjnych strategii miejskich związanych z poprawą jakości powietrza oraz adaptacją do zmian klimatu obszarów miejskich, w powiązaniu z działaniami dotyczącymi wykorzystania OZE i ochroną środowiska naturalnego [KSRR...2019].

Co istotne, KSRR także przewiduje monitorowanie i ewaluację realizacji jego celów. Proces monitorowania dostarczać ma informacji na temat postępów i efektów wdrażania strategii, współuczestnicząc jednocześnie w procesie monitorowania przewidzianym w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Za organizację procesu monitorowania KSRR i nadzorowanie jego prawidłowego przebiegu odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który w tym celu przygotowuje raport na temat rozwoju regionalnego Polski [KSRR...2019].

3.4. KPM – Krajowa Polityka Miejska 2023

Krajowa Polityka Miejska 2023 za cel strategiczny stawia sobie „wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawę jakości życia mieszkańców” [KPM... 2015]. Jednym z celów szczegółowych jest natomiast „wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (miasto zwarte i zrównoważone)” [KPM... 2015]. W ramach tego celu podkreślono wagę działań dotyczących ochrony środowiska, nakierowanych w szczególności na ochronę powietrza, redukcję miejskiej wyspy ciepła i przeciwdziałanie zasklepieniu powierzchni. Uzupełnieniem tych działań ma być aktywność miast w zakresie adaptacji do zmian klimatu [KPM... 2015].

Zgodnie z założeniami KPM, realizacja jej celów szczegółowych odbywać się ma poprzez działania opisane w wątkach tematycznych. W ramach wątku „Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu” przewidziano zarówno zmiany przepisów prawa, jak i konkretne działania w zakresie: gospodarki wodnej, gospodarki przestrzennej i budownictwa, poprawy jakości środowiska przyrodniczego w miastach oraz wspierania działań i postaw proekologicznych i ich koordynacji, a także monitoringu i ostrzegania o zagrożeniach środowiskowych. Odwołano się także do SPA 2020 wskazując na konieczność opracowania miejskich planów adaptacji, określając jako podmiot

odpowiedzialny ministra właściwego ds. środowiska we współpracy z innymi właściwymi ministrami. Podkreślono także wagę konsultowania procesu planowania przestrzennego z mieszkańcami, w tym w zakresie działań mających na celu adaptację ich najbliższego otoczenia do zmian klimatu, oraz zarekomendowano wzmocnienie mechanizmów zapewniających udział organizacji pozarządowych w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska [KPM... 2015].

W celu zapewnienia realizacji postanowień dokumentu przewidziano system monitorowania polityki miejskiej stanowiący część systemu monitorowania polityki przestrzennej i polityki rozwoju regionalnego zaproponowanego w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Docelowo założono powstanie systemu monitorowania polityki miejskiej o charakterze sieciowym, scalającego działania podmiotów szczebla krajowego i regionalnego [KPM... 2015].

3.5. KPO – Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności

Ze względu na wymagania związane z ochroną klimatu określone w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w projekcie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach wyzwań rozwojowych Polski wyróżniono dwa wyzwania odnoszące się do kwestii klimatycznych: wyzwanie 4 „Uniezależnienie od węgla i transformacja kluczowych sektorów gospodarki do modelu niskoemisyjnego.” oraz wyzwanie 8 „Koncentracja problemów rozwojowych i klimatycznych, utrata potencjału wzrostu oraz niska odporność na zjawiska kryzysowe w układzie terytorialnym” [KPO... 2021]. W ramach wyzwania 8. odwołano się do konieczności skuteczniejszej mitygacji i adaptacji do zmian klimatu oraz konsekwentnej transformacji do zielonej gospodarki. Podkreślono istnienie zróżnicowania terytorialnego w zakresie podatności i narażenia na niekorzystne skutki zmian klimatu, co powoduje, że różne terytoria mają różne potencjały do adaptacji do zmian klimatu, w tym zwłaszcza dekarbonizacji [KPO... 2021].

Kluczowe reformy i inwestycje przewidziane w KPO zostały podzielone zgodnie z podziałem na filary w ramach Instrumentu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności, określonym w art. 3 rozporządzenia 2021/241. W ramach filaru I – „Zielona transformacja”, zaplanowano m.in. odbudowę możliwości inwestycyjnych miast ukierunkowaną na zieloną transformację, poprzez utworzenie Funduszu Zielonej Transformacji Miast. Obejmie on swoim finansowaniem m.in. takie inicjatywy jak oddolnie przygotowane projekty wynikające z regionalnych, ponadlokalnych i lokalnych strategii rozwoju, miejskie plany adaptacji, a także opracowywanie dokumentów strategicznych dotyczących adaptacji do zmian klimatu [KPO... 2021].

Do osiągnięcia celów KPO przyczynić się ma realizacja pięciu komponentów stanowiących obszary koncentracji reform i inwestycji przewidzianych w ramach KPO. Komponent B obejmuje „zieloną energię i zmniejszenie energochłonności”, a jego celem ma być ograniczenie negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego oraz ekologicznego kraju. Jako jeden z celów szczegółowych komponentu określono „adaptację do zmian klimatu oraz ograniczenie degradacji środowiska”. Sposobem na jego realizację mają być m.in. reformy w zakresie wsparcia zrównoważonej gospodarki

wodno-ściekowej poprzez inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową na terenach wiejskich. Działania te mają zapewnić zwiększenie dostępności infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz bardziej trafne dopasowanie zakresu interwencji infrastrukturalnych do zróżnicowanego poziomu rozwoju obszarów wiejskich, co ma przyczynić się do zwiększenia odporności rolnictwa na zmiany klimatu, w tym skutki suszy. Ponadto, wskazano, że działania adaptacyjne mają być także skierowane do miast oraz ich obszarów funkcjonalnych, które z uwagi na słabą kondycję finansową nie mogą sobie pozwolić na kompleksowe działania związane z adaptacją do zmian klimatu [KPO... 2021].

W celu spełnienia wymagań rozporządzenia 2021/241 związanych z działaniami na rzecz klimatu i środowiska, wszystkie reformy i inwestycje objęte KPO zostały poddane analizie pod kątem przestrzegania zasady „nieczynienia poważnej szkody”. Oszacowano także, iż wydatki na cele klimatyczne w ramach planowanych inwestycji osiągną 48,3%, co stanowi realizację wymogu unijnego określonego na co najmniej 37%. W dokumencie przewidziano także procedurę kontroli i audytu w zakresie realizacji zaplanowanych przedsięwzięć.

3.6. Inne wybrane dokumenty strategiczne

3.6.1. Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030

Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, jako dokument odnoszący się do polityki klimatyczno-energetycznej, odwołuje się w swojej treści również do konieczności podejmowania działań i inicjatyw mających na celu dostosowanie do zmian klimatu. W znacznym zakresie wzmianki dotyczące adaptacji zawarte w dokumencie stanowią powtórzenie założeń krajowych dokumentów strategicznych przyjętych na poziomie rządowym, które stanowiły bazę dla jego przygotowania. Pośród założeń i celów związanych z obniżeniem emisyjności wskazano „adaptację do zmian klimatu poprzez zapewnienie zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska oraz efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmian klimatu, poprzez wdrożenie Polityki ekologicznej Państwa 2030 (...)” [Krajowy plan na rzecz energii... 2019]. W ramach proponowanych polityk i działań odnotowano także szereg działań adaptacyjnych mających zastosowanie w takich sektorach jak gospodarka wodna, transport czy energia, a także służących ochronie różnorodności biologicznej i gospodarki leśnej oraz zapewnieniu zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego. Na uwagę zasługuje zaproponowanie działań na rzecz stymulowania innowacji oraz kształtowania postaw społecznych sprzyjających adaptacji do zmian klimatu [Krajowy plan na rzecz energii... 2019]. Takie inicjatywy w zakresie wspierania technologii adaptacyjnych oraz edukacji i zwiększania świadomości są równie ważne dla zapewnienia realizacji celów związanych z dostosowywaniem się do skutków zmian klimatu.

3.6.2. PEP2040 – Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. wyznacza ramy transformacji energetycznej, opierając ją na trzech filarach: sprawiedliwej transformacji, zeroemisyjnym systemie energetycznym oraz dobrej jakości powietrza [PEP2040... 2021]. Należy zauważyć,

iz tematyka ta wiąże się ściśle z konsekwencjami zmian klimatu, ze względu na które działania w zakresie transformacji energetycznej są konieczne. W ramach dokumentu podkreślono także, iż jest on narzędziem dla realizacji polityki klimatyczno-energetycznej UE [PEP2040... 2021]. Wydawać by się mogło, że ze względu na wyżej wymienione okoliczności w PEP2040 znajdują się odwołania do kwestii adaptacji do zmian klimatu, a proponowane działania będą podlegały ocenie pod względem ich cech adaptacyjnych.

Tymczasem w ramach PEP2040 do adaptacji do zmian klimatu odniesiono się jedynie w załączniku dotyczącym strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentu. We wnioskach z przeprowadzonych analiz wskazano, iż „przy wszystkich aktualizacjach Polityki i realizacji przedsięwzięć w niej zawartych należy brać pod uwagę adaptację do postępujących zmian klimatu” [PEP2040... 2021]. Ponadto zwrócono uwagę, że „niezależnie od konieczności rozważenia adaptacji do zmian klimatu przy ocenie poszczególnych obiektów przewidzianych do realizacji w ramach PEP2040, opracowanie ogólnych wytycznych dla sektora energetyki byłoby korzystne” [PEP2040... 2021]. Trudno nie zgodzić się z powyższymi uwagami, jednakże aby działania dostosowawcze były częścią realizacji założeń PEP2040, powinny one zostać odpowiednio uwzględnione w dokumencie.

3.6.3. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030

Konieczność podejmowania działań adaptacyjnych dostrzeżona została także w dokumencie strategicznym odnoszącym się do zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Jednym z kierunków interwencji w ramach celu szczegółowego II „Poprawa jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska” jest adaptacja do zmian klimatu i przeciwdziałanie tym zmianom. Wyróżniono tu szereg działań dostosowawczych, podzielonych na działania horyzontalne oraz uzupełniające, wśród których przewidziano także promowanie praktyk adaptacyjnych do zmian klimatu w rolnictwie [Strategia zrównoważonego rozwoju wsi... 2019].

3.6.4. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku

Obszar dotyczący transportu wydaje się być niezwykle istotny w kontekście skutków zmian klimatu, jakie mogą na niego oddziaływać. W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku już we wprowadzeniu wskazano, iż „podejmowanie działań adaptacyjnych pozwoli na zmodernizowanie systemu transportowego, znacząco zmniejszając straty i koszty ponoszone w wyniku zjawisk ekstremalnych, jak i eksploatacji infrastruktury w zmieniającym się klimacie.” [Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu... 2019]. W ramach wyróżnionych w dokumencie kierunków interwencji, w tym zakładającego ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko, nie zaproponowano jednak zbyt wielu konkretnych działań adaptacyjnych, które miałyby zapewnić mniejszą zależność poszczególnych rodzajów transportu od zmieniających się warunków klimatycznych.

4. Wnioski i podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż dokumenty strategiczne powstające na szczeblu rządowym są istotne dla kształtowania procesów społeczno-gospodarczych państwa i wyznaczenia kierunków jego rozwoju. Mimo, iż nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, są podstawą dla działań mających charakter wiążący, chociażby poprzez propozycje zmian obowiązującego prawa. Obszary i zakres planowania strategicznego powinny zawsze obejmować najważniejsze dziedziny i problemy, z jakimi przychodzi mierzyć się państwu w dłuższej perspektywie czasowej. Wobec powyższego, konieczność uwzględniania adaptacji do zmian klimatu w ramach działań przewidzianych w dokumentach strategicznych jest obecnie bezsporna.

Dokumenty strategiczne, jakie zostały poddane analizie w ramach niniejszego rozdziału, wybrane zostały na podstawie ich wagi i wrażliwości dziedziny, jaką obejmują, na zmiany klimatu. Są to dokumenty dotyczące rozwoju kraju i jego regionów oraz odnoszące się do konkretnych sektorów gospodarki, takich jak energia, rolnictwo czy też transport. Należy zauważyć, że w każdym z analizowanych dokumentów pojawiają się obszary związane ze środowiskiem i jego ochroną, w ramach których dostrzeżono problem zmian klimatu i ich konsekwencji. Tematyka ta ściśle połączona jest z koncepcją zrównoważonego rozwoju, której realizacji służą m.in. działania adaptacyjne, co niewątpliwie zostało odnotowane w analizowanych dokumentach. Różnią się one jednak stopniem szczegółowości w zakresie, w jakim dostosowanie do zmian klimatu zostało uznane za ważny element dalszego rozwoju danego sektora (działu administracji rządowej). Istotne jest natomiast, aby odwołania do adaptacji do zmian klimatu zawierane w dokumentach strategicznych nie miały jedynie charakteru ogólnej refleksji, ale zawierały propozycje działań dostosowawczych cechujących się określonym poziomem szczegółowości i wskazaniem organu odpowiedzialnego. Tylko wówczas mogą one być prawidłowo skierowane do realizacji i właściwie wdrożone. Konkretyzacja działań ma także znaczenie w kontekście zastosowania mechanizmów i wskaźników monitorowania wypełnienia celów i założeń dokumentu. Analizowane dokumenty co do zasady wyposażone zostały w procedury weryfikacji ich realizacji, co ma istotne znaczenie dla możliwości ich praktycznego zastosowania. Ujęcie propozycji adaptacyjnych w sztywne ramy określonych inicjatyw lub projektów pozwala na wymierną ocenę ich realizacji. Daje również odpowiedź na pytanie, czy dane działanie rzeczywiście przyczyniło się do osiągnięcia celu dostosowawczego, co może być cenną wskazówką na przyszłość.

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzić należy, iż mimo że w znacznej większości dokumentów konieczność i nieuchronność podejmowania działań adaptacyjnych została zauważona, nie każdy z nich zawiera klarowne propozycje co do sposobu ich realizacji. Przykładem dokumentu, w ramach którego odnotowano szereg działań i zadań adaptacyjnych, jest Polityka ekologiczna państwa 2030, natomiast niewiele konkretnych propozycji w tym zakresie zawiera chociażby Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku. Z kolei w Polityce energetycznej Polski do 2040 r. tematyka adaptacji do zmian klimatu została właściwie pominięta. Należy oczywiście mieć na uwadze, że analizowane dokumenty nie istnieją w oderwaniu od siebie, ich założenia powinny być spójne i nie wykluczać się, a wszelkie strategie niższego szczebla powinny być zgodne ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Powyższe

oznacza również, iż nie byłoby pożądanym zjawiskiem powtarzanie takich samych postanowień w kilku dokumentach, stąd zawierają one często odwołania do innych istniejących strategii. Wydaje się jednak, iż w przypadku dokumentów konkretyzujących SOR w zakresie określonego sektora, pożądanym byłoby zawarcie w jego ramach zbioru konkretnych propozycji adaptacyjnych dedykowanych dla tego obszaru.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, że potrzeba podejmowania działań dostosowawczych jest już od kilku lat w Polsce dostrzegana, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentach o charakterze strategicznym. Można przypuszczać, że trend ten będzie jedynie przybierał na sile, w szczególności biorąc pod uwagę niepokojące doniesienia co do wpływu człowieka na skalę zmian klimatu, wynikające z najnowszego raportu IPCC [Zamorowska 2021]. W zakresie podejmowania działań dostosowawczych coraz większe znaczenie mają także dokumenty w całości dotyczące tej tematyki jak np. SPA 2020 czy też strategie adaptacyjne skierowane do poszczególnych sektorów gospodarki. Duży wkład w promowanie działań dostosowawczych ma polityka klimatyczna Unii Europejskiej, w tym uchwalone w tym roku Europejskie prawo o klimacie, przewidujące m.in. obowiązek przyjmowania i wdrażania krajowych strategii i planów przystosowawczych.

Za dokument o charakterze krajowej strategii adaptacyjnej można obecnie uznać Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020). Brak jest jednak przepisów krajowych, które bezpośrednio odnosiłyby się do obowiązku opracowywania i wdrażania kompleksowej krajowej strategii dostosowawczej. Tym samym, wydaje się, iż właściwe byłoby rozważenie zmiany u.z.p.p.r. poprzez wyróżnienie krajowej strategii w zakresie adaptacji do zmian klimatu jako jednej ze strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 ustawy. Wiązałoby się to m.in. z ustawowym określeniem organów odpowiedzialnych za opracowanie i koordynację realizacji strategii, co w dalszej perspektywie ułatwiłoby kontrolę w zakresie jej wdrożenia. Warto także rozważyć wprowadzenie obowiązku uwzględniania założeń obowiązującej krajowej strategii adaptacji do zmian klimatu w innych strategiach rozwoju, w tym dedykowanych poszczególnym sektorom gospodarki. Takie regulacje wzmocniłyby rolę i znaczenie strategii adaptacyjnej oraz zapewniłyby realizację krajowej i unijnej polityki klimatycznej.

Podsumowując powyższe rozważania, kwestia adaptacji do zmian klimatu powinna być przedmiotem zainteresowania i szczegółowej analizy podczas przygotowywania każdego dokumentu o charakterze planistycznym i długoterminowym dotyczącego rozwoju kraju. Co więcej, opracowania takie powinny zawierać wśród swoich założeń propozycje działań adaptacyjnych oraz w taki sposób określać inne działania, aby nie powodowały one sprzeczności z kryterium dostosowawczym i nie niwelowały wysiłków na rzecz adaptacji do zmian klimatu. Warto rozważyć także zmianę przepisów prawa wzmacniającą pozycję i znaczenie dokumentów strategicznych dotyczących adaptacji do zmian klimatu.

Literatura

Górski M., 2017. Strategie, plany i programy. W: Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.). System prawa administracyjnego, t. 7: Prawo administracyjne materialne. Wyd. 2. Warszawa, s. 188-192, 222. Legalis/el. (dostęp w dn. 30.09.2021 r.).

Gruszecki K. 2019. Art. 13. W: Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. V. Warszawa. LEX/el. (dostęp w dn. 14.10.2021 r.).

Haładaj A. 2016. Polityka ochrony środowiska – polityka sektorowa czy zintegrowana?, Przegląd Prawa Publicznego 2016, nr 9, s. 84-85.

Kronenberg J., Bergier T. (red.). 2010. Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce. Fundacja Sendzimira. Kraków, s. 27.

Kubicka-Żach K. 2021. Dokumenty strategiczne mają pomóc w działaniach dla rozwoju gminy, regionu i kraju, <https://www.prawo.pl/samorzad/krajowe-dokumenty-strategiczne-jako-podstawa-planowania-rozwoju-regionalnego-strategie-rozwoju,78891.html> (dostęp w dn.: 13.08.2021 r.).

Właźlak K. 2010. Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej. Wolters Kluwer Polska. Warszawa, s. 259.

Zamorowska K. 2021. Raport IPCC: ludzkość zmieniła system klimatyczny. Teraz liczy się każdy promil ocieplenia, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/raport-IPCC-2021-zmiany-klimatu-10704.html> (dostęp w dn.: 13.08.2021 r.).

Akty normatywne

Akty prawa wewnętrznego

KPM. Krajowa Polityka Miejska 2023. Załącznik do uchwały nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. (poz. 1235), s. 13-14, 90-96, 113-114, 117-118.

KSRR. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Załącznik do uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. (poz. 1060), s. 7-8, 57-59, 64, 95-96, 114.

Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Wersja 4.1 z dn. 18.12.2019. Ministerstwo Aktywów Państwowych. Warszawa, s. 3-4, 24-30, 104-108.

KPO. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Projekt. 2021. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Warszawa, s. 22-24, 34, 174, 180, 483.

PEP2030. Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. Załącznik do uchwały nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. (poz. 794), s. 9-11, 12-17, 32-33, 47-50, 64-65, 96-100, 276-278.

PEP2040. Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. (poz. 264), s. 4-5, 442, 466.

SPA 2020. Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030. 2013. Ministerstwo Środowiska. Warszawa, s. 6-7, 49-51.

SOR. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (poz. 260), s. 4, 17, 34-35, 44, 144-146, 147-148, 262, 264-365, 269, 283-285.

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku. Załącznik do uchwały nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (poz. 1054), s. 9, 139-148.

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030. Załącznik do uchwały nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. (poz. 1150), s. 75-77.

Akty prawa unijnego

Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. UE L 198 z 22.6.2020).

Rozporządzenie 2021a. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.2.2021).

Rozporządzenie 2021b. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.7.2021).

Akty prawa krajowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2021 poz. 716 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 poz. 1219 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2021 poz. 1057).

Rozdział IV

Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce

*Agnieszka Borek
Przemysław Siwior*

1. Wstęp

Obecnie 72% mieszkańców UE mieszka na obszarach miejskich, w tym 41% w dużych miastach (ang. cities) oraz 31% w mniejszych miastach i na przedmieściach (ang. towns & suburbs) [PBL 2016]. Miasta jako miejsce do życia większości obywateli UE i tzw. „lokomotywy rozwoju” są strukturami wymagającymi szczególnej uwagi w kontekście zmian klimatu [Ministerstwo Środowiska 2014]. To właśnie na tych obszarach koncentrują się najpilniejsze współczesne wyzwania cywilizacyjne, począwszy od niedoboru wody, złej jakości powietrza, dużej gęstości zaludnienia, do zakłóceń gospodarczych. W związku z tym przewiduje się, że w kolejnych latach to miasta stanowią będą kluczowe ogniwo realizacji polityk adaptacyjnych w państwach członkowskich UE, w tym w Polsce [Ministerstwo Środowiska 2014].

Sposób projektowania przestrzeni miejskiej stał się w ostatnim czasie przedmiotem szerokiej debaty mającej na celu uświadamianie władarzy i mieszkańców miast na temat zagrożeń związanych ze skutkami zmian klimatu odczuwanymi w miastach¹. Dotychczasowe trendy w tym zakresie sprzyjają, niestety, pogłębianiu się problemu braku dostosowania miejskiej infrastruktury do zmieniających się warunków klimatycznych. Przykładem takiego działania jest tzw. „betonoza” wyrażająca się w pokrywaniu betonem znaczących powierzchni miejskich, czego jaskrawymi egzemplifikacjami są miejskie place, rynki i skwery pozbawionych zieleni oraz jakiegokolwiek zacienienia. Obecnie coraz częściej zwraca się uwagę na konieczność „odbetonowania” ww. części miast, których założeniem miało być umożliwienie gromadzenia się i wspólnego spędzania czasu. W obserwowanych warunkach stanowią one obszary występowania niekorzystnego zjawiska określanego mianem tzw. miejskich wysp ciepła. Miejsca te stają się z tego powodu niebezpieczne w czasie letnich upałów ze względu na drastyczne podnoszenie się temperatury otoczenia. Inwestowanie w tzw. błękitno-zieloną infrastrukturę może stanowić pozytywną odpowiedź na dotychczasowe trendy w kreowaniu architektury miejskiej.

¹ Zob. <https://www.prawo.pl/biznes/zmiany-klimatu-wymusza-odbetonowanie-miast,509612.html> (dostęp w dn. 14.10.2021 r.).

Wysiłki na rzecz uznania pilnych potrzeb adaptacyjnych jako znaczących wyrażają się w rozwiązaniach przyjmowanych na poziomie międzynarodowym², regionalnym (unijnym), krajowym oraz lokalnym (samorządowym). Ten najniższy poziom zaangażowania uznaje się za najważniejszy w procesie budowania odpornej na zmiany klimatu tkanki miejskiej. Wynika to z tego, iż dostosowanie do zmian klimatu uzależnione jest w dużej mierze od lokalnych uwarunkowań geograficznych. Narzędziem adaptacji do zmian klimatu możliwym do wykorzystania w wymiarze lokalnym na terytorium miasta jest miejski plan adaptacji do zmian klimatu (MPA)³.

Miejska strategia adaptacyjna może stanowić mapę drogową dla władz lokalnych do zwiększania odporności miast na skutki zmian klimatu. Powinna być ona dokumentem wyznaczającym cele główne i szczegółowe oraz kierunki działań w zakresie dostosowania miasta i jego mieszkańców do obecnych i spodziewanych zagrożeń klimatycznych. Priorytetem powinno być stworzenie warunków do stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego w obliczu ryzyka związanego ze zmianami klimatu. W tworzeniu lokalnej strategii dostosowania do zmian klimatu konieczne jest przyjęcie zintegrowanego podejścia do problemów miasta powodowanych zmianami klimatu. W analizie wpływu klimatu na miasto należy uwzględnić wszystkie sektory/obszary istotne do prawidłowego funkcjonowania danego miasta, takie jak: gospodarka wodna, zaopatrzenie w energię, transport czy infrastruktura.

Obecnie w polskich miastach mieszka ok. 23,3 miliona osób, co stanowi ponad 61% ogółu ludności państwa. Trzeba zauważyć, że każde miasto mierzy się ze specyficznymi dla swoich uwarunkowań geofizycznych, środowiskowych i wynikających z zagospodarowania terenu, zagrożeniami klimatycznymi. Wśród ekstremalnych zjawisk pogodowych będących skutkiem postępujących zmian klimatycznych, dotyczących polskie miasta, można wymienić m.in. wysokie temperatury czy nawalne deszcze⁴. Należy zauważyć, że w pierwszej dekadzie XXI w. straty wywołane ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi w Polsce kosztowały podatników ok. 54 mld zł. Natomiast niepodjęcie odpowiednich działań adaptacyjnych miało kosztować kolejne 86 mld zł do 2020 roku. Szacuje się, że do 2030 r. koszty te osiągną rekordowe 120 mld zł [Teraz 2015]. Wyzwaniem, przed którym stoją samorządy, jest zatem takie dostosowanie infrastruktury miejskiej, aby była ona odporniejsza na nasilające się niekorzystne zjawiska pogodowe powiązane ze zmianami klimatycznymi z jednoczesnym obniżeniem kosztów, jakie generują straty wywołane przez negatywne skutki zmian klimatu.

Przedmiotem zainteresowania Autorów niniejszego rozdziału są akty określane mianem miejskich planów adaptacji do zmian klimatu, w tym przede wszystkim ich charakter prawny. Analizie poddane zostaną podstawy prawne przyjmowania MPA na przykładzie wybranych miast. Wnioski wyciągnięte z badania posłużą Autorom do sformułowania postulatów *de lege ferenda* możliwych do wykorzystania przez władze samorządowe oraz państwowe.

2 W szczególności dotyczy to globalnego celu adaptacyjnego ustanowionego w art. 7 ust. 1 Porozumienia paryskiego.

3 Autorzy zamiennie posługują się w tekście pojęciami „miejski plan adaptacji do zmian klimatu”, „miejska strategia adaptacyjna”, „lokalna strategia dostosowania do zmian klimatu” czy „MPA”.

4 Na temat różnic między klimatem a pogodą zob. Cowie J. 2007. Zmiany klimatyczne. Przyczyny, przebieg i skutki dla człowieka. Wyd. I. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa, s. 4.

2. Dostosowanie do zmian klimatu w miastach – kontekst unijny i krajowy

Wysiłki na rzecz adaptacji do zmian klimatu stanowią przedmiot zainteresowania Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich. Komisja Europejska już w Białej Księdze z 2009 r.⁵ zachęcała państwa członkowskie do tworzenia miejskich strategii adaptacyjnych. W 2008 r. zainicjowane zostało Porozumienie Burmistrzów jako kluczowe działanie w ramach strategii UE w zakresie adaptacji do zmian klimatu [Komisja Europejska... 2013], a w 2014 r. inicjatywę Mayors Adapt, również w celu zaangażowania lokalnych władz w działania adaptacyjne zmierzające do realizacji unijnych celów w zakresie klimatu i energii oraz wykraczania poza te cele [IOŚ-PIB 2015]. Dzięki aktywności władz samorządowych w ramach Porozumienia Burmistrzów do kwietnia 2018 r. przeszło tysiąc jego sygnatariuszy z 25 państw, reprezentujących około 60 mln mieszkańców, zobowiązało się do przeprowadzenia oceny podatności na zagrożenia i oceny ryzyka oraz do opracowania i wdrożenia planów w zakresie przystosowania i przedstawienia sprawozdań w tym obszarze [Porozumienie... 2008].

W tym miejscu trzeba wspomnieć o przyjętej przez Komisję Europejską „Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu” z 2013 r., wskazującej na potrzebę wprowadzenia na szczebel lokalny (miejski) problematyki zagrożeń wynikających ze zmian klimatu. W przedmiotowym dokumencie Komisja stwierdziła, że w celu przygotowania państw członkowskich do przewidywanych zmian klimatu niezbędne będzie podjęcie działań na wszystkich poziomach – krajowym, regionalnym i lokalnym [Komisja Europejska... 2013]. Natomiast w nowej Strategii UE w zakresie adaptacji do zmian klimatu, opublikowanej 24 lutego 2021 r., Komisja Europejska zwróciła uwagę na konieczność udoskonalania istniejących na szczeblu lokalnym strategii adaptacji do zmian klimatu oraz podkreśliła, że strategie w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu muszą odznaczać się skutecznością na wszystkich szczeblach i być oparte na najnowszych osiągnięciach nauki. Komisja wskazała, że poziom lokalny stanowi fundament adaptacji do zmian klimatu i w związku z tym wsparcie UE musi przyczynić się do zwiększenia lokalnej odporności [Komisja Europejska... 2021].

Istotne postanowienia związane z adaptacją w miastach zawarte zostały również w rozporządzeniu dot. Europejskiego prawa o klimacie [Rozporządzenie... 2021]. W rozporządzeniu tym przewidziano ramy służące osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie adaptacji ustanowionego w art. 7 Porozumienia paryskiego. Motyw 31. preambuły rozporządzenia stanowi, że dostosowanie się do zmian klimatu jest kluczowym elementem długoterminowej światowej reakcji na te zmiany. Art. 5 ust. 4 Europejskiego prawa o klimacie nakłada wprost na państwa członkowskie obowiązek opracowania i wdrożenia strategii i planów adaptacyjnych, z uwzględnieniem unijnej strategii w zakresie adaptacji do zmiany klimatu [Rozporządzenie... 2021]. W ocenie Autorów miejskie plany adaptacji do zmian klimatu mogą stanowić istotne narzędzie realizacji przez państwo członkowskie obowiązków wynikających z Europejskiego prawa o klimacie.

W Polsce przygotowanie lokalnych strategii dostosowania do zmian klimatu rekomenduje przede wszystkim SPA 2020, najważniejszy w tej kwestii dokument krajowy,

5 Więcej na temat Białej Księgi i innych instrumentów w dziedzinie adaptacji przyjętych na poziomie unijnym, w tym Europejskiego prawa o klimacie, zob. Rozdział II.

przyjęty przez Radę Ministrów 29 października 2013 roku. W dokumencie tym wskazano na potrzebę kształtowania miejskiej polityki przestrzennej uwzględniającej zmiany klimatu. Ponadto zaznaczono, że na poziomie lokalnym wdrażana będzie duża część działań adaptacyjnych wskazanych w tym dokumencie oraz, że „szczególna rola we wdrażaniu SPA 2020 przypadnie miastom, w których kumulują się niekorzystne skutki zmian klimatu, co wskazuje na potrzebę uwzględnienia adaptacji w programowaniu działań rozwojowych, np. poprzez opracowanie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu (szczególnie w przypadku największych miast)” [SPA 2013]. Odniesienia do adaptacji do zmian klimatu odnaleźć można również w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. W dokumencie tym zakłada się bowiem zwiększenie do 60% odsetka mieszkańców miast objętych MPA [Krajowy plan na rzecz energii... 2019].

3. MPA jako element programowania rozwoju miasta

Wpisanie adaptacji do zmian klimatu w proces programowania rozwoju miasta może być dokonane na dwa sposoby:

1. poprzez ujęcie treści i działań związanych z adaptacją w różnego rodzaju dokumentach programowania (m.in. w programie ochrony środowiska, strategii rozwoju);
2. poprzez sporządzenie odrębnego dokumentu programowania adaptacji miasta do zmian klimatu [Legutko-Kobus 2017].

Aktualnie, zwłaszcza w większych miastach, dominuje ta druga metoda z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, do przygotowania MPA zachęcają instytucje UE. Po drugie, opracowywanie MPA zamiast ujmowania treści i działań związanych z adaptacją w różnych dokumentach programowania niewątpliwie podnosi wagę tej tematyki⁶. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, iż znacząca liczba miejskich strategii adaptacyjnych przyjmowanych w polskich miastach została opracowana w ramach realizacji projektów, takich jak MPA44 czy Climcities dedykowanych właśnie tworzeniu MPA.

Trzeba wskazać, że planowanie adaptacji do zmian klimatu na poziomie lokalnym jest obligatoryjne w Danii, Francji, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W Wielkiej Brytanii od 2008 r. dokumenty dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego muszą obejmować strategie mające na celu zapewnienie, że rozwój i wykorzystanie gruntów na obszarze objętym zasięgiem lokalnego organu ds. zagospodarowania przestrzennego przyczynią się do redukcji emisji gazów cieplarnianych (mitygacja) i adaptacji do zmian klimatu. Z kolei we Francji plany dotyczące klimatu i energii (uwzględniające dostosowanie do zmian klimatu) są obowiązkowe od 2010 r. dla miast pow. 50 000 mieszkańców, a od 2016 r. dla miast pow. 20 000 mieszkańców. W Danii od 2013 r. samorządy miejskie mają uwzględniać adaptację do zmian klimatu w miejskich planach zagospodarowania przestrzennego. Od lutego 2018 r. wymóg ten został włączony do prawa krajowego dotyczącego planowania przestrzennego. Od 2018 r. w Szwecji

6 Warto dodać, że niektóre miasta posiadają w strukturze urzędu miasta wyspecjalizowane komórki organizacyjne zajmujące się adaptacją do zmian klimatu – np. we Wrocławiu funkcjonuje Biuro Ochrony Przyrody i Klimatu, które stanowi część Departamentu Zrównoważonego Rozwoju [Legutko-Kobus 2017].

wszystkie miasta muszą posiadać kompleksowy plan uwzględniający ocenę ryzyka wystąpienia szkód w obszarach zabudowanych spowodowanych zdarzeniami związanymi z klimatem, takimi jak powódzie, erozja lub osuwanie się ziemi. Plan powinien również zawierać proponowane sposoby ograniczenia lub wyeliminowania takiego ryzyka [The Conversation]⁷.

MPA powinien być spójny z prowadzoną polityką miejską, tzn. uwzględniać postanowienia innych dokumentów strategicznych oraz przepisów prawa miejscowego lub wskazywać konieczność ich korekty pod kątem realizacji celów miejskiej strategii adaptacyjnej [Ministerstwo Środowiska 2014]. Opracowując MPA należy przeanalizować postanowienia dokumentów strategicznych, takich jak m.in.:

1. strategia rozwoju miasta/gminy;
2. program ochrony środowiska lub program zrównoważonego rozwoju;
3. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
4. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
5. plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
6. program gospodarki wodno-ściekowej, w tym również zagospodarowania wód opadowych;
7. program małej retencji;
8. program gospodarki niskoemisyjnej;
9. waloryzacje przyrodnicze oraz opracowania ekofizjograficzne [Ministerstwo Środowiska 2014].

Wyżej przywołane dokumenty strategiczne niejednokrotnie nie zawierają bezpośrednich odwołań do działań adaptacyjnych. Jednakże wskazują one problemy danej jednostki administracyjnej, które mogą odnosić się do zagrożeń wynikających z negatywnych skutków zmian klimatu oraz kierunki działań czy też konkretne działania [Ministerstwo Środowiska 2014]. Bez wątplenia na poziomie miejskim MPA powinien stanowić podstawę do korekt planistycznych, w szczególności zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz uwzględnienia w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzjach o warunkach zabudowy [Ministerstwo Środowiska 2014]. Trzeba zauważyć, że dokumenty miejskie w znacznej większości mają charakter operacyjny w stosunku do MPA (m.in. programy ochrony środowiska, programy małej retencji oraz gospodarki wodno-ściekowej). W związku z tym niezbędne jest monitorowanie spójności MPA z innymi dokumentami i dokonanie odpowiednich zmian w tych dokumentach, po sporządzeniu MPA [Ministerstwo Środowiska 2014].

W aktualnym stanie prawnym brak jest obowiązku sporządzania MPA i uwzględniania kwestii adaptacji do zmian klimatu w polityce miejskiej. MPA nie są w ogóle osadzone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Rozwiązanie tego problemu może przynieść projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej dotyczący miejskich planów adaptacji do zmian klimatu (projekt u.m.p.a.)⁸. W projekcie u.m.p.a. przewidziano wprowadzenie obowiązku sporządzenia miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu dla miast o liczbie

⁷ Przykłady miejskich strategii adaptacyjnych przyjętych w wybranych miastach europejskich można znaleźć pod adresem: <http://44mpa.pl/dobre-praktyki/> (dostęp w dn.: 01.08.2021 r.).

⁸ Nr UD 246 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Uwagi dot. projektu będą odnosiły się do brzmienia projektu u.m.p.a. opatrzonego datą: 19 sierpnia 2021 r., opublikowanego w dniu 03.09.2021 r.

mieszkańców większej niż 20 000 (art. 3 pkt 3 projektu). Miejski plan adaptacji do zmian klimatu ma stanowić dokument o charakterze strategicznym, obejmujący swoim zakresem teren danego miasta, którego celem ma być zwiększenie odporności miasta na zmiany klimatu poprzez ograniczenie podatności miasta na zagrożenia związane ze zmianami klimatu, w tym poprawę zdolności przystosowywania się do zmian klimatu⁹ (art. 3 pkt 1 projektu). Jego ustalenia mają być w pewnym zakresie wiążące¹⁰. Należy jednak wskazać, że w momencie zakończenia prac nad niniejszą monografią projekt u.m.p.a. znajduje się na początkowym etapie procesu legislacyjnego i może jeszcze ulec znaczącym zmianom.

4. Krajowe projekty w zakresie opracowywania miejskich planów adaptacji

Projekt pod nazwą „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców”¹¹ (MPA44) to największy w skali Polski projekt realizowany w latach 2017-2019 m. in. przez IOŚ-PIB oraz IMGW-PIB przy udziale ówczesnego Ministerstwa Środowiska, mający na celu wsparcie dużych miast w procesie tworzenia lokalnych strategii dostosowania do zmian klimatu.

Założeniem projektu MPA44 było tworzenie miejskich strategii adaptacyjnych według jednolitej, ale elastycznej metodyki dla wszystkich miast, co zapewniło spójność strukturalną poszczególnych planów adaptacji i umożliwiło uwzględnienie cech indywidualnych poszczególnych miast [Ministerstwo Środowiska]. Wytyczne do opracowania MPA powstały w 2014 r. na zlecenie Ministerstwa Środowiska w formie podręcznika. W przedmiotowym podręczniku zawarto praktyczne zalecenia w zakresie sporządzania MPA. Podręcznik ma umożliwić w pierwszej kolejności określenie najważniejszych zagrożeń związanych ze zmianami klimatu, a następnie zaplanowanie i wdrożenie odpowiednich działań adaptacyjnych [Ministerstwo Środowiska 2014]. Istotne jest to, że ze względu na uniwersalny charakter, z podręcznika mogą z powodzeniem korzystać inne ośrodki miejskie, które nie uczestniczyły w MPA44. Każde miasto zaangażowane w projekt MPA44 dysponuje obecnie miejską strategią dostosowawczą.

Uzupełnieniem projektu MPA44 był projekt CLIMCITIES „CLIMate change adaptation in small and medium size CITIES”, zrealizowany przez IOŚ-PIB, poświęcony adaptacji do zmian klimatu w małych i średnich miastach Polski (o liczbie mieszkańców między 50 a 99 000). W projekcie wzięło udział pięć miast: Bełchatów, Tomaszów Mazowiecki, Siedlce, Ostrołęka i Nowy Sącz [Więclawska 2017]. Zasadnicze cele przedmiotowego projektu polegały na zwiększeniu zdolności

9 Więcej na temat podatności, wrażliwości i odporności na zmiany klimatu zob. Rybicka A. 2021. Teoretyczne aspekty zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych a adaptacja do zmian klimatu. W: A. Borek, E. Wróblewski (red.). Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia. Wyd. IOŚ-PIB. Warszawa. 2021.

10 Projekt ustawy przewiduje, że miejskie plany adaptacji do zmian klimatu będą determinowały, obok wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, politykę ochrony środowiska (art. 3 pkt 2 projektu). Projektowane są również zmiany w zakresie realizacji wymagań w zakresie ochrony środowiska, jakie powinny spełniać studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, określonych w art. 72 p.o.ś. – mają one być określane nie tylko, jak dotychczas, na podstawie opracowań ekofizjograficznych, ale również w oparciu o wnioski i rekomendacje z miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu (art. 3 pkt 5 projektu). Odrębnie projekt określa nadto, że wnioski i rekomendacje wynikające z MPA mają być obligatoryjnie uwzględniane przy ustaleniach dotyczących ochrony środowiska w sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Projekt przewiduje również, że ustalenia i rekomendacje określone w tych aktach nie mogą być sprzeczne z celami wyznaczonymi w miejskim planie adaptacji do zmian klimatu i nie mogą wpływać negatywnie na wskaźniki realizacji celów w nim określonych (por. art. 3 pkt 4 projektu).

11 W projekcie MPA44 uczestniczyły również miasta pon. 100 tys. mieszkańców takie jak: Grudziądz, Jaworzno, Słupsk, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Czeladź i Sopot.

adaptacji do zmian klimatu małych i średnich miast dzięki zagwarantowaniu dostępu do wiedzy w zakresie adaptacji do zmian klimatu oraz na realizacji celów w tym zakresie, wyznaczonych w unijnej oraz krajowej strategii adaptacji do zmian klimatu [Zielonainfrastruktura.pl 2017].

Na marginesie należy jeszcze wspomnieć o Strategii adaptacji dla m. st. Warszawy opracowanej w ramach projektu „Przygotowanie strategii adaptacji do zmian klimatu miasta metropolitalnego przy wykorzystaniu mapy klimatycznej i partycypacji społecznej” (ADAPTCITY), który zakończył się w lipcu 2019 r.¹² [Załącznik do uchwały... XV/339/2019]. Analizy przeprowadzone w ramach projektu ADAPTCITY ukazały, że głównymi zagrożeniami zmieniającego się klimatu dla Warszawy są zagrożenia termiczne (miejska wyspa ciepła) oraz zagrożenia hydrologiczne (podtopienia po nawalnych deszczach oraz powódź). M. st. Warszawa uznaje swoją strategię adaptacji za politykę miejską, a sporządzany obligatoryjnie program ochrony środowiska – za podstawowy dokument wykonawczy dla tej polityki. Program ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2021-2024 przyjęty przez Radę m.st. Warszawy w dniu 15.04.2021 r. [Załącznik do uchwały... XLVII/1470/2021] zawiera liczne odniesienia do Strategii adaptacji dla m. st. Warszawy i korzysta z dokonanych w niej analiz. Pierwsza ewaluacja programu ochrony środowiska, a tym samym pośrednio strategii adaptacji, zostanie dokonana na etapie przygotowania raportu z jego wykonania w roku 2022.

5. Powiązanie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu z regionalnymi i lokalnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi na przykładzie miasta Bielsko-Biała

W tym miejscu zasadne wydaje się omówienie kwestii powiązania MPA z regionalnymi i lokalnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi. Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania, szczegółowej analizie poddany zostanie 1 z 44 MPA opracowanych w ramach projektu MPA44 tj. MPA miasta Bielsko-Białej. Do analizy wybrano miasto średniej wielkości, zamieszkiwane przez ok. 170 000 mieszkańców (22. miejsce w Polsce) [Polska w liczbach 2020], aby uzyskać bardziej reprezentatywne wyniki niż w przypadku większych miast, które dysponują większymi zdolnościami finansowymi i organizacyjnymi do przygotowania MPA.

Przedmiotowy MPA został przyjęty w formie uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XII/221/2019 dnia 22 października 2019 r. [Załącznik do uchwały... XII/221/2019]. Celem opracowania MPA dla Bielska-Białej było podniesienie odporności miasta na zjawiska klimatyczne przy zmieniających się warunkach klimatycznych. Realizacja MPA dla Bielska-Białej wymagała zapewnienia jego spójności z polityką rozwoju miasta, wyrażoną w dokumentach strategicznych i planistycznych. W MPA miasta Bielska-Białej wskazano, że jest on spójny z dokumentami strategicznymi i operacyjnymi opracowanymi zarówno dla miasta, jak i dla województwa śląskiego, stanowiąc ich niezbędne uzupełnienie w kontekście dostosowania do zmian klimatu [Załącznik do uchwały... XII/221/2019].

¹² Warszawa nie została uwzględniona w projekcie MPA44, ponieważ prace związane z przygotowaniem dokumentów programujących rozwój miasta, uwzględniających ryzyko klimatyczne, rozpoczęły się ponad 2 lata wcześniej niż projekt MPA44.

Tabela 1. Powiązanie MPA dla Bielska-Białej z regionalnymi i lokalnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi.

Dokumenty samorządu woj. śląskiego	Dokumenty subregionu południowego województwa śląskiego	Dokumenty określające i wdrażające politykę rozwoju m. Bielska-Białej	Inne istotne dokumenty
Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego Śląskie 2020+	Strategia Rozwoju Subregionu Południowego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020	Strategia Rozwoju Bielska-Białej do roku 2020	Plan Gospodarki Niskoemisyjnej oraz Plan działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP) dla miasta Bielska-Białej
Program Ochrony Środowiska dla Województwa Śląskiego do roku 2019 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024	Strategia Regionalnych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Południowego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020	Program ochrony środowiska w mieście Bielsku-Białej na lata 2017-2020	Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich w Bielsku-Białej na lata 2014-2020 (kontynuacja PROM 2007-2013)
Plan zagospodarowania przestrzennego Województwa Śląskiego		Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Bielsko-Biała	Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy Bielsko-Biała

Źródło: Plan adaptacji Miasta Bielska-Białej do zmian klimatu do roku 2030 – załącznik do uchwały nr XII/221/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 października 2019 r., s. 18-19.

Wskazane wyżej dokumenty zawierają cele i działania, które bezpośrednio lub pośrednio mają związek ze zmianami klimatu i odnoszą się do jakości życia oraz poszczególnych sektorów funkcjonowania miasta.

W MPA dla Bielska-Białej wskazano wprost, że MPA jest spójny z 5 spośród 9 wymienionych w podręczniku [Ministerstwo Środowiska 2014] regionalnymi i lokalnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi, a mianowicie:

1. Strategią Rozwoju Bielska-Białej do roku 2020;
2. Programem ochrony środowiska w mieście Bielsku-Białej na lata 2017-2020;
3. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Bielsko-Biała;
4. Planem Gospodarki Niskoemisyjnej oraz Planem działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP) dla miasta Bielska-Białej;

5. Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy Bielsko-Biała.

Trzeba jednak zauważyć, że w MPA dla Bielska-Białej nie odniesiono się szczegółowo do ww. regionalnych i lokalnych dokumentów strategicznych i planistycznych. Poprzestano jedynie na ogólnikowym stwierdzeniu, że MPA jest z nimi spójny – dodatkowo, iż posłużyły do opracowania części diagnostycznej MPA. Z uwagi na to, że przedmiotowe dokumenty opracowane zostały przed przyjęciem MPA i zakładają określoną perspektywę czasową obowiązywania, nie zostały zaktualizowane w celu ich dostosowania do założeń miejskiej strategii adaptacyjnej. Brak lub odkładanie w czasie aktualizacji dokumentów strategicznych powiązanych przedmiotowo z MPA może w efekcie prowadzić do trudności w realizacji działań adaptacyjnych na terenie miasta. W szczególności uwaga ta dotyczy braku wzajemnej synergii między MPA a mpzp, w którym – jako w akcie prawa miejscowego o podstawowym znaczeniu – należałoby uwzględnić zagrożenia związane z postępującymi zmianami klimatu w kontekście planowania dalszego rozwoju przestrzeni i architektury miejskiej. Nadzieję na zmianę tego stanu rzeczy jest to, że wiele ze wskazanych w Tabeli 1. dokumentów opracowanych zostało z perspektywą obowiązywania do 2020 r. Istnieje zatem szansa, iż ich aktualizacja po roku 2020 zostanie wzbogacona o wnioski płynące z MPA dla Bielska-Białej.

6. Prawne aspekty przyjmowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu

6.1. Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu a zakres zadań gmin

Wspomniany wyżej (pkt 3) brak umocowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w przepisach prawa powszechnie obowiązującego skutkuje zróżnicowanym podejściem do MPA w różnych miastach. W pierwszej kolejności kluczowe wydaje się jednak ustalenie, czy przyjmowanie miejskich strategii adaptacyjnych w ogóle mieści się w zakresie zadań przyznanych miastom (a ściślej – gminom) w ustawach. W dalszej kolejności analizie poddane zostaną uchwały w sprawie przyjęcia MPA w wybranych 25 miastach Polski. Ze względu jednak na szeroką problematykę podejmowaną w miejskich planach adaptacji do zmian klimatu i dotychczasowy brak podjęcia tego tematu (od strony prawnej) w badaniach naukowych, rozważania Autorów stanowią jedynie przyczynek do dalszej dyskusji na temat miejsca, charakteru prawnego i znaczenia miejskich strategii adaptacyjnych w zakresie realizacji polityki klimatycznej w dziedzinie adaptacji w wymiarze krajowym i lokalnym.

Na wstępie należy wskazać, że analiza tych zadań będzie w istocie sprowadzała się do analizy zakresu zadań gmin. Miasto jako jednostka administracyjna nie została wyposażona we „własną” (odrębną od gmin) osobowość prawną, a w konsekwencji, we własne zadania. Ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.) posługuje się (w niewielkim zakresie) pojęciem „miasto”, chociaż go nie definiuje. Natomiast z przepisów tej ustawy wynika, że miasto jest gminą lub częścią gminy, której taki szczególny status nadano; można wyróżnić gminy, których całe terytorium posiada status miasta, oraz gminy,

których terytorium obejmuje część posiadającą status miasta i część tego statusu nieposiadającą [Feja-Paszkiewicz 2011]. W konsekwencji, jak zauważono w judykaturze, podmiotem prawa w ustawowym systemie organizacji samorządu terytorialnego jest nie miasto, a gmina [wyrok NSA... I SA 267/98]. Należy wskazać, że ustawodawca w u.s.g. nie wiąże z faktem, czy dana gmina jest gminą w całości miejską albo gminą obejmującą miasto żadnych szczególnych konsekwencji co do zadań gminy czy kompetencji organów (takie różnice bywają natomiast w innych ustawach), różnicuje natomiast nazwy organów¹³. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej (art. 15 ust. 2 u.s.g.).

Wyróżnioną prawnie kategorią są natomiast miasta na prawach powiatu¹⁴. Są one szczególnym typem gminy – zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym (u.s.p.), miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten nie jest jasny¹⁵, jednak należy przyjąć, że kluczem do ustalenia właściwych przepisów jest rodzaj zadania wykonywanego przez miasto na prawach powiatu, jeśli jest to zadanie „gminne”, stosuje się przepisy mające zastosowanie do gmin, jeśli zadanie ma charakter „powiatowy”, zastosowanie mają przepisy odnoszące się do powiatów [Wierzbica 2020].

Uprzedzając z konieczności dalszy tok wyводу należy w tym miejscu wskazać, że do gminy należą wszystkie zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). Natomiast powiaty wykonują zadania o charakterze ponadgminnym, które zostały (wyraźnie) powierzone tej jednostce samorządu terytorialnego przez ustawy (art. 4 u.s.p.). Przepisy te charakteryzuje istotna różnica, zadaniem powiatu jest jedynie to, co zostało jako zadanie powiatu wskazane w ustawie, natomiast gminie powierzono realizację zadań niepowierzonych ustawą innym jednostkom samorządu terytorialnego lub państwu. Skoro zadanie w zakresie planowania strategii adaptacji do zmian klimatu nie zostało ujęte w ustawie jako obowiązek żadnego z ww. podmiotów, poniżej Autorzy dokonali analizy, na ile zadanie to mieści się w zakresie zadań gminy.

Analizę tę rozpocząć należy od przywołania art. 6 i art. 7 u.s.g. określających zakres działania i zadań własnych gminy. Przepisy te są konsekwencją art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl których ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przy czym zadania publiczne określone w ustawach samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność [Moll 2021]. W doktrynie został wyrażony pogląd, że Konstytucja ustanawia domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, a w szczególności – domniemanie właściwości gminy [Szewc 2012]. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastępowane przez Konstytucję

13 Tak w odniesieniu do gmin miejskich Feja-Paszkiewicz Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta 10, s.

14 Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty – art. 91 u.s.p.

15 W doktrynie wskazuje się, że redakcja art. 92 ust. 2 u.s.p. budzi wątpliwości, ponieważ zasady wykonywania zadań powiatu określone są nie tylko w ustawie o samorządzie powiatowym, do której przepis odwołuje się wprost, ale także w wielu innych ustawach i aktach normatywnych niższego stopnia – zob. szerzej Wierzbica A. 2020. Art. 92. W: Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz. B. Dolnicki (red.). Warszawa, s. 980-981.

lub ustawy dla organów innych władz publicznych, natomiast zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak domniemanie to nie oznacza kompetencji gminy do realizowania dowolnych działań. Jak wskazał NSA w jednym ze swoich wyroków, co do zasady gmina nie ma możliwości podejmowania działań wykraczających poza lokalny charakter i niepolegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty [Wyrok NSA...I OSK 186/17]. Z kolei WSA w Krakowie wskazuje, że art. 6 ust. 1 u.s.g. nie zawiera żadnego domniemywania zadań lub kompetencji na rzecz samorządu gminnego. Wyraźnie bowiem w tym przepisie jest mowa o „sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym”, a sprawą publiczną jest tylko taka sprawa, którą samorządowi przekaże ustawodawca w ustawie [Wyrok WSA w Krakowie...III SA/Kr 397/17]. Sprawy należące do gminy muszą zatem spełniać dwa kryteria – mieć publiczny charakter oraz znaczenie lokalne [Moll 2021], a ponadto nie może istnieć przepis ustalający właściwość do rozstrzygnięcia takich spraw dla innego organu [Szewc 2012]. W odniesieniu do miejskich planów adaptacji do zmian klimatu brak jest takiego przepisu. Należy zatem zbadać spełnienie pierwszych dwóch ww. przesłanek.

Czy zatem sporządzenie miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu stanowi sprawę wpisującą się w lokalny charakter działania gminy (miasta)? Uznaje się, że znaczenie lokalne w odniesieniu do szczebla gminnego mają sprawy odnoszące się do jednej lub kilku gmin, lecz już nie sprawy całego powiatu czy województwa [Szewc 2012]. MPA opracowywane są na potrzeby konkretnego miasta z uwzględnieniem jego lokalnych uwarunkowań przestrzennych, środowiskowych, społeczno-gospodarczych i zagrożeń powiązanych z negatywnymi skutkami zmian klimatu. W ocenie Autorów sporządzanie MPA wpisuje się w lokalny charakter działania gminy. Wynika to bezpośrednio z treści tych dokumentów, w których wnikliwej analizie poddawana jest wrażliwość poszczególnych sektorów na zmiany klimatu z uwzględnieniem specyfiki konkretnej jednostki.

Dalej należy ustalić, czy sprawa adaptacji do zmian klimatu jest sprawą publiczną w świetle powyższej definicji. Nie wchodząc tutaj w analizę istniejących teorii dotyczących natury pojęcia „sprawy publicznej”¹⁶, Autorzy poprzestali na definicji A. Szewca, który w kontekście ustawy o samorządzie gminnym przyjmuje, że sprawa jest publiczna, jeżeli dotyczy interesu powszechnego, korzyści społecznej (*utilitas publica*), tj. korzyści ogółu lub znacznej części mieszkańców gminy. Załatwianie takich spraw zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej [Szewc 2012]. Zatem również na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. MPA podejmują problematykę istotną z punktu widzenia potrzeb mieszkańców, takich jak zaopatrzenie ogółu mieszkańców w wodę i energię czy dostęp do niskoemisyjnego transportu. Realizacja wytycznych zawartych w MPA co do zasady ma na celu zapewnienie całej wspólnocie długoterminowych korzyści wynikających z minimalizowania negatywnego oddziaływania zmian klimatu na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 7 u.s.g., zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przepis ten wymienia (poprzez otwarte wyliczenie) w ust. 1 przykładowe zadania własne gminy. Są to m. in. zadania związane z zachowaniem ładu przestrzennego,

16 Teorie te w sposób skrótowy przedstawia np. Moll T. 2021. Art. 6. W: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wyd. III. B. Dolnicki (red.). Warszawa, s. 181-183. Szerzej na temat interesu publicznego zob. np. Pakuła A. 2015. Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej. W: Wartości w prawie administracyjnym. J. Zimmermann (red.). Warszawa, s. 169-181.

gospodarką nieruchomości, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną (pkt 1); zaopatrzeniem w media (pkt 3); ochroną zdrowia (pkt 5); zielenią gminną i zadrzewieniami (pkt 12) czy porządkiem publicznym i bezpieczeństwem (pkt 14). W tym miejscu należy zatem postawić kolejne pytanie, czy miejskie strategie adaptacyjne mogą stanowić instrument realizacji zadań własnych gminy wynikających z art. 7 ust. 1 u.s.g., a jeżeli tak, to jakich i czy – wskazane niżej – zróżnicowanie podstaw prawnych MPA w różnych miastach ma wpływ na charakter tego instrumentu prawnego jako takiego.

W tym miejscu warto również podnieść, że w odniesieniu do art. 6 u.s.g., judykatura wyraźnie wskazuje, że ww. przepis – jako norma o charakterze zadaniowym – nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania przez gminę działań władczych [Wyrok WSA w Poznaniu... IV SA/Po 507/14]. W ocenie M. Jastrzębskiej taki stan rzeczy ogranicza samodzielność gminy i poddaje w wątpliwość stosowanie zasady domniemania kompetencji gminy [2011]. Na konieczność wyważenia pomiędzy restrykcyjnym stosowaniem zasady legalizmu – w przypadku zadań własnych gminy – a swobodą działania gminy we wskazanym obszarze szczególnie zwraca również uwagę H. Izdebski [2015]. Wskazani Autorzy zauważają trudności związane z ustalaniem zakresu zadań własnych gminy przez ustawodawcę i wynikające z tego problemy będące niejednokrotnie przedmiotem badania przez organy wyższego rzędu lub sądy administracyjne. Kompetencje rady gminy określają przepisy art. 18 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. W literaturze zgodnie przyjmuje się, że art. 18 ust. 1 (domniemanie kompetencji rady gminy) ma charakter normy ustrojowej, kolizyjnej, która nie może stanowić podstawy do przyjmowania aktów o charakterze normatywnym (ani aktów prawa miejscowego, ani aktów indywidualnych) [Właźlak 2013; Wierzbica 2012]. Jest to konsekwencja wskazanych powyżej wymogów dotyczących podstawy prawnej aktu normatywnego. M. Kulesza wskazuje, że art. 18 ust. 1 u.s.g. wraz z art. 6 oraz art. 7 ust. 1 u.s.g. mogą stanowić samodzielną podstawę prawną podejmowania uchwał przez radę, jednak wyłącznie w sferze niewładczej (zarządczej) działania administracji [Kulesza 2009]. Również w orzecznictwie podkreślono, że w konsekwencji obowiązywania art. 94 Konstytucji RP, przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić podstawy do wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze [Wyrok NSA... III SA 2622/00]. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa [Wyrok WSA w Gliwicach... IV SA/Gl 487/08].

Na zakończenie rozważań na temat art. 6 i 7 u.s.g. koniecznie należy się odnieść do możliwości finansowania zadań własnych gminy w oparciu wyłącznie o te podstawy. Jako normy wyznaczające zakres niewładczych działań gminy, w ocenie C. Kocińskiego, powinny móc stanowić samodzielną podstawę do finansowania działań podejmowanych na ich podstawie [Kociński 2007]. Tym samym Autor ten krytycznie odniósł się do rozważań NSA, iż nie można uznać, aby „z przykładowo wymienionego katalogu zadań gminy (art. 7 ust. 1 u.s.g.) oraz odesłania (art. 7 ust. 2) do ustawowej regulacji wskazania obowiązkowych zadań gminy wynikało to, że gmina może przeznaczać środki finansowe na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, bez związku z ustawami szczególnymi (przedmiotowymi)” [Wyrok NSA...I SA/Lu 31/00]. W tym miejscu ścierają się zatem stanowiska doktryny i judykatury zakreślające granice swobody

działania gminy w sferze niewładczej. Są to jednak okoliczności istotne z punktu widzenia możliwości finansowania działań adaptacyjnych zakreślonych w MPA.

6.2. Analiza podstaw prawnych wybranych miejskich planów adaptacji do zmian klimatu

Poniżej dokonano analizy podstaw prawnych MPA wskazanych przez poszczególne miasta. Jak słusznie wskazują M. Błachut i J. Kaczor – przywołanie podstawy prawnej aktu realizuje istotne funkcje¹⁷. Po pierwsze, pełni przede wszystkim funkcję legitymizującą, wskazując na legalność podjętego aktu, po drugie – funkcję informacyjną. Umożliwia to zweryfikowanie, czy akt został wydany przez właściwy organ i czy treść tego aktu mieści się w zakresie spraw przekazywanych do uregulowania w przepisie upoważniającym [Błachut, Kaczor 2013].

Analiza ma na celu weryfikację, jakie podstawy prawne zostały przyjęte przez organy przyjmujące MPA. W następnym kroku ogólnej charakterystyki tych aktów, w celu umiejscowienia miejskich planów adaptacji do zmian w systemie szeroko rozumianych źródeł prawa administracyjnego. Przy czym za J. Zimmermannem tutaj formalne rozumienie tego pojęcia, utożsamiając je z aktami stanowienia prawa. W ramach tak rozumianych źródeł prawa mieszczą się źródła prawa *sensu stricte*, tj. źródła wymienione w art. 87 Konstytucji RP jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, oraz źródła prawa *sensu largo*, obejmujące również: akty prawa wewnętrznego (stanowiące szeroką kategorię, obejmującą również pozakonstytucyjne prawo wewnętrzne¹⁸) oraz fakty prawotwórcze [Zimmermann 2008].

Do analizy wybrano miasta wojewódzkie uczestniczące w projekcie MPA44 oraz Radom¹⁹, wszystkie pięć miast uczestniczących w projekcie CLIMCITIES oraz m. st. Warszawę. Poniżej w Tabeli 2 przedstawione zostały numery oraz podstawy prawne przyjętych uchwał w sprawie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu.

W 23 wybranych do analizy miastach MPA przyjęte zostały w formie uchwały rady miasta. Jedynie w Łodzi i w Nowym Sączu nie zdecydowano się na przyjęcie miejskiej strategii adaptacyjnej. Zróżnicowanie podstaw prawnych przyjętych uchwał ujawnia różne podejście organów stanowiących do tego, jakim lokalnym potrzebom ma za zadanie sprostać MPA. W przeważającej większości organy stanowiące przyjęły, iż jest to zaspokajanie potrzeb związanych z ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska i przyrodą oraz gospodarką wodną (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), co raczej nie budzi wątpliwości w świetle problematyki podejmowanej w miejskich strategiach adaptacyjnych. Dla przykładu można wskazać, iż w MPA dla Siedlec wnikliwie pochyłono się nad problematyką wrażliwości sektora gospodarki wodnej oraz różnorodności biologicznej jako szczególnie narażonych na negatywne skutki zmian klimatu [Załącznik do uchwały... XVIII/222/2020].

17 Obserwacje tych autorów dotyczą aktów prawa miejscowego, jednak w ocenie Autorów niniejszej pracy zachowują aktualność również w odniesieniu do innych aktów prawnych organu stanowiącego gminy.

18 Konstytucja RP wymienia jako akty wewnętrzne jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (zob. art. 93 ust. 1). Nie jest jednak kwestionowane, że tworzenie aktów wewnętrznych może być kontynuowane na niższych poziomach organizacyjnych aparatu administracji, na zasadach określonych ustawowo. Por. Bałaban A. Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka. Kraków 2003. LEX/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).

19 Pominięcie Radomia skutkowało by nieuwzględnieniem w badaniu żadnego miasta z terenu województwa mazowieckiego uczestniczącego w projekcie MPA44, gdyż Warszawa nie uczestniczyła w przedmiotowym projekcie.

Tabela 2. Podstawy prawne przyjmowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w wybranych miastach w Polsce.

Lp.	Nazwa miasta	Nr uchwały	Podstawa prawna z ustawy o samorządzie gminnym	Dodatkowe inne podstawy prawne
1.	Bełchatów	XIX/143/20	art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 1	
2.	Białystok	XIV/210/19	art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 14	
3.	Bydgoszcz	XIV/287/19	art. 18 ust. 2 pkt 6	
4.	Częstochowa	279.XXI.2019	art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1	
5.	Gdańsk	XIII/249/19	art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1	SPA 2020
6.	Gorzów Wielkopolski	VI/101/2019	art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1, 3 i 15	
7.	Katowice	XII/268/19	art. 7 ust.1 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 6	
8.	Kielce	XX/351/2019	art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1	
9.	Kraków	XXXVI/933/20	art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1	
10.	Lublin	322/IX/2019	art. 18 ust. 2 pkt 15	art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o ocenach
11.	Łódź	brak uchwały	-	-
12.	Nowy Sącz	brak uchwały	-	-
13.	Olsztyn	XXII/398/20	art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 14	
14.	Opole	VII/124/19	art. 18 ust. 1	
15.	Ostrołęka	247/XXV/2020	art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1	
16.	Poznań	X/144/VIII/2019	art. 18 ust. 2 pkt 15	art. 46 pkt 2 ustawy o ocenach

Lp.	Nazwa miasta	Nr uchwały	Podstawa prawna z ustawy o samorządzie gminnym	Dodatkowe inne podstawy prawne
17.	Radom	XXIV/202/2019	art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 6	SPA 2020
18.	Rzeszów	XVII/332/2019	art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 6	
19.	Siedlce	XVIII/222/2020	art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1	
20.	Szczecin	VII/218/19	art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1	SPA 2020
21.	Tomaszów Mazowiecki	XXI/184/2019	art. 18 ust. 1	
22.	Toruń	285/19	art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust.1 pkt 1 i pkt 14	
23.	Warszawa	XV/339/2019	art. 18 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3	
24.	Wrocław	XIII/342/19	art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1	
25.	Zielona Góra	V.88.2019	art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1	92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich (zob. wykaz aktów organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego).

W Białymstoku, Olsztynie i w Toruniu MPA zakwalifikowano dodatkowo jako środek porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.). Czy rzeczywiście MPA można w ten sposób zakwalifikować? Analiza MPA dla Białegostoku to potwierdza. W strategii dla tego miasta realizacja wytycznych z MPA ujmowana jest m. in. jako środek poprawy bezpieczeństwa mieszkańców poprzez monitorowanie zagrożeń pogodowych związanych z klimatem, odpowiednią politykę informacyjną i utworzenie zintegrowanego systemu informacji o zagrożeniach klimatycznych [Załącznik do uchwały... XIV/210/19]. Z kolei w Gorzowie Wielkopolskim miejski plan adaptacji do zmian klimatu zakwalifikowano jako instrument w zakresie zaopatrzenia w media (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.) oraz w zakresie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g.). O ile nie ulega wątpliwości, iż zaopatrzenie mieszkańców w media stanowi istotny przedmiot zainteresowania w MPA (ocenie poddano wrażliwość miejskiej infrastruktury odprowadzającej wody

opadowe), o tyle odwołanie się w treści MPA dla Gorzowa Wielkopolskiego do możliwości termomodernizacji budynków użyteczności publicznej w celu zmniejszenia ich energochłonności wydaje się wątkiem zbyt pobocznym, aby nadawać mu cel wyrażający się w podstawie prawnej przyjęcia MPA [Załącznik do uchwały... VI/101/2019].

W Bydgoszczy, Lublinie, Opolu, Rzeszowie i Tomaszowie Mazowieckim nie wskazano żadnej z podstaw szczegółowych wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g. jako podstawy prawnej MPA. Nie określono tym samym wprost, jakie konkretnie zadania własne gminy mają być realizowane za pomocą tego narzędzia. Autorzy nie upatrują w takim działaniu błędu, sugerując się ogólną potrzebą zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty miejskiej. Mając na uwadze, że wyliczenie z art. 7 ust. 1 u.s.g. ma charakter otwarty, włodarze tych miast mogli uznać, iż tematyka MPA stanowi wyraz szerszego podejścia do problemów miasta niż to wynika z ustawowego wyliczenia zadań własnych gminy określonych w u.s.g.

Kolejnymi przepisami powoływanymi w analizowanych uchwałach, jako ich podstawy prawne, są art. 18 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. Jest to związane z kompetencjami organu stanowiącego gminy w przedmiocie przyjęcia MPA. Na przyjęcie art. 18 ust. 1 u.s.g., czyli kompetencji dorozumianych rady gminy, jako podstawy prawnej działania rady, zdecydowano się w Bełchatowie, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Opolu, Szczecinie oraz Tomaszowie Mazowieckim, przy czym w Opolu i Tomaszowie Mazowieckim wskazany przepis uznano za wyłączną podstawę prawną MPA. W przypadku art. 18 ust. 1 mamy do czynienia z normą wyrażającą dorozumiany charakter kompetencji rady gminy. K. Właźlak wskazuje, że „Przepis ten upoważnia (...) radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (...)” [Właźlak 2013]. Jak jednak należy rozumieć „granice zadań gminy przewidziane w przepisach prawa”? Autorzy niniejszego opracowania podzielają pogląd, że w przypadku działań o charakterze władczym, ustanawiających prawa i obowiązki podmiotów, zachodzi konieczność wyrażenia *expressis verbis* normy upoważniającej do działania. Tak wynika np. z wyroku NSA, w którym sąd ten wskazał, iż nie jest możliwe powołanie się na art. 18 ust. 1 u.s.g. jako podstawy prawnej uchwały rady gminy przewidującej komercyjne wykorzystanie nazwy miasta i ustanowienie opłaty z tytułu korzystania z tej nazwy [Wyrok NSA...II SA/Wr 2928/02]. Z kolei w innym wyroku, również przywoływanym przez K. Właźlak w kontekście omawianej problematyki, WSA w Gliwicach słusznie zwrócił uwagę, iż w przypadku art. 18 ust. 1 u.s.g. istotne jest ustalenie charakteru uchwały. W przypadku uchwał niebędących aktami normatywnymi, których zakres mieści w zakresie zadań gminy, powołanie się wyłącznie na art. 18 ust. 1 – jako wyłącznej podstawy prawnej uchwały – nie stanowi naruszenia kompetencji rady gminy do stanowienia. Istotne jest również to, na co zwrócił uwagę WSA, a mianowicie konieczność uwzględniania celu i charakteru normy [Wyrok WSA w Gliwicach... IV SA/Gl 487/08]. A zatem w przypadku działania w sferze dominium powołanie się przez radę miasta jedynie na art. 18 ust. 1 u.s.g. nie powinno stanowić naruszenia zasady legalizmu. Rozważania te są istotne z uwagi na ustalenia Autorów odnośnie charakteru prawnego MPA.

Dominuje jednak podejście opierające się na przyjęciu, iż uchwalenie MPA leży w zakresie właściwości wyłącznej rady gminy (art. 18 ust. 2 u.s.g.). W Białymstoku,

Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Olsztynie, Toruniu, Warszawie oraz Zielonej Górze przyjęto, iż miejska strategia adaptacji do zmian klimatu stanowi wyraz uchwalania programów gospodarczych gminy (art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g.). Z kolei w Częstochowie, Lublinie i Poznaniu uznano, że właściwość w zakresie przyjmowania MPA wynika z przepisów szczególnych (art. 18 ust. 2 pkt 15). Zasadne wydaje się postawienie w tym miejscu pytania, czy MPA można uznać za programy gospodarcze gminy (art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g.)? Podążając za M. Augustyniak i T. Mollem za program gospodarczy gminy uznać należy „pewne założenia, wytyczne, jak również układ zamierzonych czynności odnoszących się do sfery gospodarczo-ekonomicznej danej jednostki samorządu terytorialnego.” [Augustyniak, Moll 2021]. Jak wskazał WSA w Gliwicach, programy gospodarcze w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g. są planami rozwojowymi, mają charakter ogólny, obejmują założenia co do danego przedsięwzięcia [Wyrok WSA w Gliwicach... III SA/GI 399/08]. Z pewnością MPA mogą wywierać wpływ na sposób realizacji inwestycji w mieście (termomodernizacja budynków, rozszerzanie zasięgu błękitno-zielonej infrastruktury, wspieranie rozwoju mikroretencji, sposób projektowania przestrzeni miejskiej, rozbudowa infrastruktury), jednak wskazane inwestycje równie dobrze mogą się wpisywać w realizację zadań związanych z ochroną środowiska i bioróżnorodności czy też gospodarką wodną, niekoniecznie odnosząc się do sfery gospodarczo-ekonomicznej danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazuje się jednak w literaturze, przepis ten jest na tyle pojemny, iż wydaje się, że nie ma przeszkód, aby uchwały przyjmowane w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g. wychodziły poza stricte gospodarczy charakter [Augustyniak, Moll 2021]. A. Szewc dodatkowo wskazuje, że programy gospodarcze gminy mogą mieć charakter tak strategiczny, jak i inwestycyjny (rozwój wodociągów) czy branżowy (program rozwoju agroturystyki, program rozwoju gospodarki leśnej) [Szewc 2012]. W przywołanym wyżej wyroku WSA w Gliwicach wskazuje się z kolei, że plany gospodarcze gminy są planami rozwojowymi, mają charakter ogólny, obejmują założenia co do danego przedsięwzięcia [Wyrok WSA w Gliwicach...III SA/GI 399/08]. Trudno w przypadku MPA mówić nawet o założeniach co do konkretnego przedsięwzięcia czy przedsięwzięć, które miałyby zostać na jego podstawie zrealizowane ze względu na dosyć ogólny charakter tych dokumentów. Odpowiedź na pytanie, czy MPA stanowią programy gospodarcze w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g., nie jest zatem jednoznaczna i wydaje się, że tej odpowiedzi należy udzielić w odniesieniu do każdego MPA osobno, biorąc pod uwagę zawarte w nim ustalenia. W związku z rosnącą świadomością społeczności lokalnych odnośnie negatywnych skutków zmian klimatu, można domniemywać, iż MPA mogą zostać w przyszłości poddane analizie prawnej przez sądy, zarówno w kontekście możliwych sporów cywilnych o ustalenie odpowiedzialności za szkody wynikłe z działań lub zaniechań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom zmian klimatu, jak i na gruncie przepisów administracyjnych w zakresie prawidłowości realizacji lokalnych inwestycji z uwzględnieniem ustaleń zawartych w MPA. Być może ustalenia judykatury rozstrzygną wskazane wątpliwości.

Jak z kolei podejść do stanowiska przyjętego w Częstochowie, Lublinie i Poznaniu polegającego na uchwaleniu MPA na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.²⁰? W ocenie Autorów jest ono wątpliwe z prawnego punktu widzenia ze względu na wspomniany już brak umocowania miejskich planów adaptacji w przepisach prawa, a zatem brak

20 Art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 15) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

wyrażonego *expressis verbis* (ustawowego) obowiązku działania gminy w tym zakresie. Dodatkowe odwołanie się do regulacji ustawy o ocenach nie można uznać w tym względzie za wystarczające (Lublin, Poznań). Z tego powodu zasadne wydaje się pytanie dotyczące legalności takich uchwał, jednak rozmiar publikacji nie pozwala na pogłębione rozważania w tym zakresie.

Ciekawe z prawnego punktu widzenia wydaje się przyjęcie za jednoczesne podstawy prawne MPA zarówno art. 18 ust. 1, jak i art. 18 ust. 2 u.s.g., jak to poczyniono w Rzeszowie (konkretnie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 u.s.g.). W uchwale rzeszowskiej nie wyjaśniano, które z obszarów ujętych w MPA dotyczą kompetencji wyłącznych rady gminy, a które kompetencji domniemanych. Takie wyjaśnienie niewątpliwie ułatwiłoby ocenę uchwały pod kątem jej legalności. Nie można przy tym wykluczyć sytuacji, iż ze względu na szeroki zakres problematyki ujmowanej w MPA częściowo będą one dotyczyły realizacji kompetencji domniemanych rady gminy, a częściowo kompetencji wyłącznych.

6.3. Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu

Podsumowując analizę ww. MPA można zauważyć następujące cechy tych aktów.

MPA, ze względu na swój ogólny i opisowy charakter, nie stanowią aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązującego. Jak wskazuje NSA, sam fakt podjęcia uchwały przez organ stanowiący w gminie nie przesądza, iż doszło do przyjęcia aktu prawa miejscowego [Wyrok NSA...I SA 2160/01]. Trudno uznać, aby MPA kreowały normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów. Są to bowiem dokumenty, w których analizie poddany jest stan wybranych sektorów/elementów miasta oraz stawiana jest diagnoza co do wrażliwości i podatności miasta na zmiany klimatu. Dodatkowo MPA określają cel nadrzędny oraz kierunki działań i cele szczegółowe²¹. MPA nie zawierają norm, które w praktyce można byłoby skutecznie egzekwować, a jedynie wytyczne dla władz miasta odnośnie tego, jak zaprogramować rozwój miasta w sposób uwzględniający zagrożenia wynikające ze zmian klimatu. Jak wskazuje A. Haładyj, jeśli w danym akcie brak jest norm abstrakcyjno-generalnych, lub co najmniej generalno-konkretnych, to należy uznać, że akt ten nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego, lecz wewnętrznie obowiązujące [Haładyj 2018]. Podobne wskazówki dostarcza nam orzecznictwo sądowno-administracyjne. Zgodnie z nimi, uchwała rady gminy może zostać uznana za akt prawa miejscowego pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze uchwała musi być aktem generalnym skierowanym do nieokreślonej liczby adresatów, po drugie musi zawierać normy abstrakcyjne, w znaczeniu sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się poprzez stosowanie [Wyrok NSA... I OSK 1969/16]. Konsekwencją tego jest m. in. to, że nie są one publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych²² (choć sam

21 Dla przykładu w MPA dla Wrocławia jako cel nadrzędny wskazuje się zrównoważony rozwój miasta. Jako kierunki działań i cele szczegółowe wskazuje się m. in. zwiększenie odporności miasta na (i) zjawiska związane z temperaturą powietrza, (ii) występowanie ekstremalnych opadów i powodzi czy (iii) występowanie wiatru [Załącznik do uchwały... XIII/342/19].

22 O obowiązku publikacji aktów prawa miejscowego przesądza art. 13 pkt 2 z dnia 20 lipca 2000 r. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w myśl którego w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. W przypadku aktów innych niż akty normatywne, obowiązek ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z art. 13 pkt 10 ww. ustawy odnoszącego się do innych aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Skoro zatem przepisy szczególnie nie regulują problematyki ogłaszania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu, na właściwych organach gminy taka powinność nie ciąży.

fakt publikacji nie przesądza o nadaniu danemu aktowi statusu aktu prawa miejscowego [Hałady 2018], to jest pewną podpowiedzią w tym zakresie).

Uchwały organów stanowiących w sprawie miejskich strategii adaptacji do zmian klimatu należy zatem traktować jako akty wewnętrzne. Jak wskazano wyżej, istotą aktów prawa wewnętrznego jest, że są one adresowane do podmiotów wewnętrznych organu je wydającego. Akty te jednak pośrednio mogą wpływać na prawa i obowiązki obywateli [Zimmermann 2008]. Zaliczane są one do aktów prawotwórczych, czyli aktów tworzących prawo wydawanych przez organy administracji publicznej, pomimo tego, że nie mają charakteru powszechnie obowiązującego [Jabłoński 2012]. Przyjmuje się, że materia aktu wewnętrznego może dotyczyć tylko kwestii związanych z wewnętrzną strukturą, organizacją i sposobem realizowania zadań danej jednostki organizacyjnej lub jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu akt – nie może natomiast obejmować stosunków „zewnętrznych” wobec organu, tzn. podmiotów pozostających poza sferą podporządkowania [Garlicki 2012]. Specyficzną kategorią jest kategoria tzw. „swoistych” źródeł prawa administracyjnego²³. Akty te dotyczą determinowania przez administrację publiczną jej zachowań w przyszłości i z tego powodu charakteryzują się specyficznymi normami [Zimmermann 2008]. Przykładem takich aktów są m.in. akty planowania strategicznego [Zimmermann 2008]. Wydaje się, że również MPA można zaliczyć do tej grupy.

Z kolei zdaniem M. Jabłońskiego, bardzo ważnym aspektem działalności legislacyjnej administracji publicznej jest wydawanie aktów skierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznych, które służą komunikowaniu sposobu korzystania przez organ z przyznanych mu kompetencji [Jabłoński 2012]. Wydaje się, że MPA w dużej mierze spełnia taką właśnie rolę.

Na zakończenie warto wspomnieć, iż projekt u.m.p.a przewiduje obligatoryjne przyjmowanie miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 20 000 mieszkańców, określa także procedurę jego przyjmowania, jednak nie dostarcza wielu informacji na temat jego charakteru. Z proponowanej definicji tego aktu wynika, że ma on stanowić „dokument o charakterze strategicznym”, którego celem jest zwiększenie odporności miasta na zmiany klimatu (art. 3 pkt 1 projektu). Z omówionych wyżej projektowanych regulacji wynika natomiast, że będzie on w pewnym zakresie wiązał organy gminy przy przyjmowaniu strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pośrednio zatem, poprzez ustalenia dotyczące ochrony środowiska w tych aktach, a zwłaszcza w miejscowych planach, będzie wywierał wpływ na jednostki.

7. Podsumowanie i wnioski

W przypadku miast, adaptacja do zmian klimatu polega na takim przystosowywaniu się do ulegających zmianie czynników zewnętrznych, by uwzględnić zagrożenia związane ze zmianami klimatu w programowaniu rozwoju przyjaznej mieszkańcom przestrzeni miejskiej. Działania adaptacyjne winny stanowić przemyślaną sekwencję,

23 Określenie za J. Zimmermannem. Patrz: Zimmermann J. 2008. Prawo administracyjne. Kraków 2008, s. 75.

adekwatną do uwarunkowań: organizacyjnych, środowiskowych, finansowych, a także społecznych. Z pewnością adaptację ułatwiają nowe trendy w planowaniu przestrzennym, przykładowo te związane z błękitno-zieloną infrastrukturą. Najbardziej istotne znaczenie w kontekście adaptacji miasta do zmian klimatu ma jednakże świadomość zagrożeń zarówno przez lokalnych decydentów, jak i mieszkańców, oraz dokonanie wyboru optymalnych opcji adaptacji [Legutko-Kobus 2017]. Narzędziem, które może służyć identyfikacji zagrożeń klimatycznych w ujęciu lokalnym, jest niewątpliwie MPA. Uwzględnienie rekomendacji i wniosków zawartych w MPA w polityce rozwoju miasta może mieć pozytywny wpływ na kreowanie przestrzeni miejskiej, odporności na zmiany klimatu oraz estetykę, a tym samym podniesienie komfortu życia i bezpieczeństwa mieszkańców.

Niestety, w obecnym stanie prawnym brak jest wyrażonego *expressis verbis* obowiązku sporządzania przez organy gminy (miasta) MPA i uwzględnienia kwestii adaptacji do zmian klimatu w polityce miejskiej. W praktyce może to spowalniać lub hamować działania i programy podejmowane w ramach polityki krajowej związane z dostosowaniem społeczeństwa i gospodarki do negatywnych skutków zmian klimatu, szczególnie teraz w obliczu przyjętego na poziomie unijnym Europejskiego prawa o klimacie. Konieczne wydaje się szerokie uwzględnienie adaptacji do zmian klimatu – komponentu adaptacyjnego – w opracowywanych przez samorząd lokalnych dokumentach strategicznych i planistycznych i tym samym tworzenia przez samorząd warunków do prowadzenia działań na rzecz adaptacji sektorów wrażliwych na zmiany klimatu.

Efektem braku umocowania MPA w przepisach prawa jest zróżnicowane podejście do lokalnych strategii adaptacyjnych w różnych ośrodkach miejskich w Polsce. Wyraża się to w różnych podstawach prawnych przyjmowanych przez organy stanowiące gmin w uchwałach o przyjęciu MPA. Ze względu na szeroki zakres problematyki podejmowanej w MPA mieszczącej się w granicach wielu zadań własnych gminy określonych w art. 7 u.s.g. oraz konkretne uwarunkowania poszczególnych miast, takie zróżnicowane podejście wydaje się uzasadnione i nie budzi większych wątpliwości.

W wyniku przeprowadzonego badania Autorzy ustalili jednak pewne cechy wspólne MPA determinujące ich charakter prawny. Przede wszystkim MPA nie stanowią aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązującego. Zasadne wydaje się zaliczenie tych instrumentów do aktów o charakterze wewnętrznym. Jako akty o charakterze nienormatywnym, obowiązujące wyłącznie wewnątrz administracji, nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Niewątpliwie jednak wytyczne płynące z MPA winny być możliwie szeroko uwzględniane w treści mpzp oraz decyzji umożliwiających realizację procesu inwestycyjnego (m.in. decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę). Wynikać to powinno z ich charakteru, jako dokumentu strategicznego, określającego konieczne w warunkach zmiany klimatu działania adaptacyjne. A zatem, pomimo nienormatywnego charakteru MPA, mpzp oraz ww. decyzje nie powinny stać z nimi w sprzeczności.

W ocenie Autorów zasadna wydaje się ingerencja legislacyjna ustawodawcy ukierunkowana na ustanowienie MPA jednym z zadań własnych gminy (miasta). Nadzieję na włączenie kwestii adaptacji do zmian klimatu do polityki miejskiej dają prace

Ministerstwa Klimatu i Środowiska nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej. Jednym z projektowanych rozwiązań ma być zobowiązanie miast liczących powyżej 20 000 mieszkańców do przyjmowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu oraz uwzględnienie kwestii adaptacji w dokumentach strategicznych gminy, w tym mpzp. Jako efekt proponowanych rozwiązań przewiduje się wzmocnienie odporności miast na negatywne skutki zmian klimatu, a także przeciwdziałanie i zapobieganie takim zjawiskom, jak susza czy powódź [BIP KPRM].

Literatura

- Augustyniak M., Moll T. 2021. Art. 18. W: Dolnicki B. (red.). Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wyd. III. WKP 2021. Lex/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).
- Bałaban A. 2003. Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka. Kraków. Lex/el (dostęp w dn. 8.10.2021 r.).
- Błachut M., Kaczor J. 2013. Błędy w tytułach i podstawach prawnych aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd Terytorialny 6, s. 71-82.
- Feja-Paszkiwicz A. 2011. Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta. Samorząd Terytorialny 10, s. 40-58.
- Garlicki L. 2012. Akty prawa wewnętrznego. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.). System Prawa Administracyjnego. T 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Warszawa, s. 81.
- Gruszecki K. 2019. Prawo ochrony środowiska. Komentarz. WKP. Lex/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).
- Haładaj A. 2018. Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska. W: B. Dolnicki (red.). Źródła prawa w samorządzie terytorialnym. Warszawa, s. 285-288.
- IOŚ-PIB. Adaptacja, <http://climcities.ios.gov.pl/adaptacja> (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).
- IOŚ-PIB. 2015. Ceremonia podpisania Porozumienia Burmistrzów w ramach Covenant of Mayors & Mayors Adapt, <http://klimada.mos.gov.pl/blog/2015/10/22/ceremonia-podpisania-porozumienia-burmistrzow-w-ramach-covenant-of-mayors-mayors-adapt/> (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).
- IOŚ-PIB. 2014. Projekt ADAPTCITY – strategia adaptacji do zmian klimatu dla Warszawy, <http://klimada.mos.gov.pl/adaptcity/> (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).
- Izdebski H. 2015. Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu. Samorząd Terytorialny 1-2, s. 69-76.
- Jabłoński M. 2012. Rola aktów prawnych administracji publicznej w działaniu w sferze uznania administracyjnego. W: Z. Duniewska, M. Stahl (red.). Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka. Warszawa, s. 139-140.
- Jastrzębska M. 2011. Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych. Finanse Komunalne 1-2, s. 35-42.
- Kulesza M. 2009. O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów. Samorząd Terytorialny 12, s. 7-22.
- Kociński C. 2007. Normy domniemanie w prawie samorządu terytorialnego (część II). Samorząd Terytorialny 5, s. 9-23.
- Legutko-Kobus P. 2017. Adaptacja do zmian klimatu jako wyzwanie polityki rozwoju miast w kontekście krajowym i europejskim. Biuletyn KPZK PAN. Zeszyt 268, s. 90-92.
- Ministerstwo Środowiska. 2014. Podręcznik adaptacji dla miast. Wytoczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu, <https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2015/09/Podr%C4%99cznik-adaptacji-dla-miast1.pdf> (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).
- Moll T. 2021. Art. 6. W: B. Dolnicki (red.). Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III. WKP. LEX/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).
- Piecha J. 2018. Art. 18. W: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.). Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Legalis/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).

Polska w liczbach. 2020. Bielsko-Biała w liczbach, https://www.polskawliczbach.pl/Bielsko_Biala (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).

PBL. Netherlands Environmental Assessment Agency. 2016. Cities in Europe. Facts and figures on cities and urban areas, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-2016-Cities-in-Europe-2469.pdf> (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).

Szewc A. 2012. Art. 18. W: Jyż G., Pławecki Z., Szewc A. (red.). Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV. LEX/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).

Szewc A. 2012 Art. 7. W: Jyż G., Pławecki Z., Szewc A. (red.). Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV. LEX/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).

The Conversation. We examined 885 European cities' plans to tackle climate change – here's what we found, <https://theconversation.com/we-examined-885-european-cities-plans-to-tackle-climate-change-heres-what-we-found-95733> (dostęp w dn.: 15.07.2021).

Wierzbica A. 2012. Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych. Samorząd Terytorialny 12, s. 6-14.

Wierzbica A. 2020. Art. 92. W: B. Dolnicki (red.). Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz. WKP. Lex/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).

Więclawska J. 2017. Jak skutecznie przygotować się do zaadaptowania zmian klimatu?, Portal komunalny, <https://portalkomunalny.pl/jak-skutecznie-przygotowac-sie-na-zaadaptowanie-zmian-klimatu-358220/> (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).

Właźlak K. 2013. Art. 18. W: Chmielnicki P. (red.). Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Lex/el. (dostęp w dn. 20.10.2021 r.).

Zielonainfrastruktura.pl. 2017. CLIMCITIES projekt adaptacji do zmian klimatu w małych i średnich miastach, <http://zielonainfrastruktura.pl/projekt-adaptacji-do-zmian-klimatu-w-malych-i-srednich-miastach/> (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).

Zimmermann J. 2008. Prawo administracyjne. Kraków 2008, s. 47, 73-75.

<http://44mpa.pl> (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).

Akty normatywne

Akty prawa międzynarodowego

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. 2017 poz. 36 z późn. zm.).

Akty prawa unijnego

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.7.2021).

Akty prawa krajowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz. 713 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2020 r. poz. 920 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2019 poz. 1461).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 poz. 1219 ze zm.).

Akty organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego

Uchwała Nr 58/IV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Płocka do 2030 roku” z załącznikiem.

Uchwała Nr V.88.2019 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji do zmian klimatu Miasta Zielona Góra do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr VI/101/2019 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji do zmian klimatu miasta Gorzowa Wielkopolskiego do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr VII/124/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji Miasta Opola do zmian klimatu do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr X/144/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Poznania z załącznikiem.

Uchwała Nr VII/218/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia przez Radę Miasta Szczecin Planu adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Szczecin z załącznikiem.

Uchwała Nr XV/339/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii adaptacji do zmian klimatu dla m.st. Warszawy do roku 2030 z perspektywą do roku 2050. Miejski Plan Adaptacji”, stanowiącej politykę m.st. Warszawy w zakresie podejmowania działań zapobiegających i łagodzących negatywne skutki zmian klimatu z załącznikiem.

Uchwała nr XXIV/202/2019 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Adaptacji do zmian klimatu miasta Radomia do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XVII/332/2019 Rady Miasta Rzeszowa z 27 sierpnia 2019 r. w sprawie Planu Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta Rzeszowa z załącznikiem.

Uchwała Nr XIII/249/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji do zmian klimatu dla miasta Gdańska” z załącznikiem.

Uchwała Nr XIV/287/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji miasta Bydgoszczy do zmian klimatu do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała nr 322/IX/2019 Rady Miasta Lublin z dnia 5 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Adaptacji do zmian klimatu Miasta Lublin do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XIII/342/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 września 2019 r. w sprawie „Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XIV/210/19 Rady Miasta Białystok z dnia 23 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Adaptacji Miasta Białystok do zmian klimatu do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XX/351/2019 Rady Miasta Kielce z dnia 17 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Adaptacji do zmian klimatu Miasta Kielce do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XII/221/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii adaptacji miasta Ostrołęki do zmian klimatu do roku 2025 z perspektywą do 2030 z załącznikiem.

Uchwała Nr 285/19 Rady Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia Planu Adaptacji Miasta Torunia do zmian klimatu do roku 2030 z załącznikiem.

Uchwała Nr 279.XXI.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji Miasta Częstochowy do zmian klimatu do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XXI/184/2019 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii adaptacji do zmian klimatu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego do roku 2025 z perspektywą do 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XIX/143/20 Rady Miejskiej w Belchatowie z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii adaptacji do zmian klimatu Miasta Belchatowa do roku 2025 z perspektywą do 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XXII/398/20 Rady Miasta Olsztyna z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Planu Adaptacji Miasta Olsztyna do zmian klimatu do roku 2030” z załącznikiem.

Uchwała Nr XLVII/1470/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2021-2024 z załącznikami.

Zarządzenie nr 1823/2008 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lipca 2008 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw ochrony klimatu.

Zarządzenie Nr 5980 NII/17 Prezydent miasta Łodzi z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. nadzoru nad pracami związanymi z przygotowaniem Planu adaptacji Miasta Łodzi do zmian klimatu.

Inne dokumenty

Komisja Europejska. 2021. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu. 24.2.2021. COM(2021) 82 final.

Komisja Europejska. 2013. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Bruksela. 16.4.2013. COM(2013) 216 final.

Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Wersja 4.1 z dn. 18.12.2019. Ministerstwo Aktywów Państwowych. Warszawa, s. 28. Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej dotyczący miejskich planów adaptacji do zmian klimatu z dnia 3 września 2021 r.

SPA – 2013. Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Strategiczny_plan_adaptacji_2020.pdf (dostęp w dn.: 15.07.2021 r.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA w Warszawie z dn. 19.1.1999 r., I SA 267/98, lex nr 47249.

Wyrok NSA w Lublinie z dn. 17.3.2000 r., I SA/Lu 31/00, lex nr 45618.

Wyrok NSA w Warszawie z dn. 16.5.2001 r., III SA 2622/00, lex nr 54801.

Wyrok NSA w Warszawie z dn. 5.4.2002 r., I SA 2160/01, nr lex 81765.

Wyrok NSA we Wrocławiu z dn. 18.3.2003 r., I SA/Wr 2928/02, lex nr 82059.

Wyrok NSA z dn. 24.1.2017 r., I OSK 1969/16, lex nr 2237743.

Wyrok NSA z dn. 25.4.2017 r., I OSK 186/17, lex nr 2298992.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dn. 27.2.2008 r., II SA/Rz 706/07, lex nr 394051.

Wyrok WSA w Gliwicach z dn. 8.5.2008 r., III SA/Gl 399/08, lex nr 514993.

Wyrok WSA w Gliwicach z dn. 6.10.2008 r., IV SA/Gl 487/08, lex nr 464003.

Wyrok WSA w Poznaniu z dn. 16.7.2014 r., IV SA/Po 507/14, lex nr 1498465.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24.10.2017 r., III SA/Kr 397/17, 2381414.

Rozdział V

Czy strefa czystego transportu może służyć jako środek adaptacji transportu drogowego do zmian klimatu w polskich miastach?

Konrad Łuczak

1. Wstęp

Adaptacja do zmian klimatu przynosi wyzwania dla najważniejszych sektorów z punktu widzenia funkcjonowania państwa, społeczeństwa czy przemysłu, wśród których można wymienić m.in.: budownictwo, gospodarkę wodną, zdrowie, energetykę, rolnictwo czy transport. Ponieważ zmiany klimatu w rozmaity sposób i w zróżnicowanym stopniu wpływają na zjawiska pogodowe, powodując m.in. silniejsze opady oraz fale upałów [Popkiewicz 2018], to w poszczególnych sektorach i regionach geograficznych skutki zmian klimatu są specyficzne i wymagają podejmowania adekwatnych środków adaptacyjnych. Jak wspomniano jednym z sektorów, na który wpływają zmiany klimatu, jest transport, ale jednocześnie to właśnie transport, a w głównej mierze transport drogowy jest istotnym źródłem emisji dwutlenku węgla [Kundzewicz 2010] ze względu na zależność transportu od paliw kopalnych, a konkretnie ropy naftowej i jej pochodnych¹, przyczyniając się w ten sposób do powstawania problemów klimatycznych. Ponadto według danych Europejskiej Agencji Środowiskowej transport jest jednym z największych źródeł przyczyniających się do zanieczyszczenia powietrza w miastach².

Okazuje się zatem, że chociaż problematyka zmian klimatu oraz zanieczyszczenia powietrza są odrębnymi dziedzinami, to jednak ich odrębność jest tylko częściowa, bowiem w pewnych punktach krzyżują się ze sobą, jak chociażby widać to na wspomnianym przykładzie transportu drogowego, który wpływa nie tylko na zmiany klimatu, ale również na jakość powietrza atmosferycznego. Z tego względu prezentowana analiza postawiła sobie za cel próbę odpowiedzi na pytanie, czy strefy czystego transportu (ang. [blue] low emission zone lub clean transport zone), mające na celu poprawę jakości powietrza poprzez ograniczenie korzystania z pojazdów samochodowych w określonych przestrzeniach dużych miast, mogą równoległe spełniać funkcję środka adaptacji do zmian klimatu.

Rozwiązanie tytułowego problemu będzie przebiegało według następujących kroków. W pierwszym omówione zostaną podstawowe kwestie związane z adaptacją transportu

¹ Transport drogowy wykorzystuje w większości silniki spalinowe, w których spala się paliwa bazujące na ropie naftowej i jej pochodnych [Kundzewicz 2008].

² Baza zinventaryzowanych emisji substancji zanieczyszczających powietrze prowadzona przez EEA, dostępna jest pod adresem: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/improving-europe-s-air-quality> (dostęp w dn.: 8.11.2019 r.).

drogowego do zmian klimatu. Następnie, biorąc za podstawę obowiązujące w Polsce przepisy prawne, scharakteryzowane zostaną strefy czystego transportu. Ponieważ analizowany problem ujęto w kontekście transportu drogowego w większych polskich miastach, konieczne będzie uwzględnienie miejskich planów adaptacyjnych (MPA), w których wskazano na problemy i działania adaptacyjne odnoszące się właśnie do transportu drogowego w miastach. Dopiero wówczas będzie można zastanowić się nad zagadnieniem, czy w świetle obowiązujących regulacji prawnych strefy czystego transportu mogą spełniać funkcję adaptacyjną do skutków zmian klimatu w sektorze transportu drogowego.

2. Adaptacja sektora transportu drogowego w miastach do zmian klimatu w zarysie

Wpływ zmian klimatu na sektor transportu przeważnie rozpatruje się w odniesieniu do trzech segmentów: infrastruktury, środków transportu i komfortu socjalnego, gdzie jako główne czynniki klimatyczne oddziaływania wskazuje się: mróz, śnieg, deszcz, wiatr, wysoką temperaturę i mgłę. W ramach transportu drogowego infrastruktura obejmuje: drogi i obiekty inżynierskie, zaplecze techniczne i infrastrukturę towarzyszącą. Do środków transportu z kolei zaliczają się: autobusy, pojazdy ciężarowe, samochody osobowe i tramwaje. Wreszcie segment komfortu socjalnego dotyczy: warunków pracy personelu, warunków podróży pasażerów i warunków przewozu towarów³. Problematykę adaptacji sektora transportu drogowego do zmian klimatu można zatem rozpatrywać w odniesieniu do każdego z wymienionych elementów osobno lub łącznie.

Projektowanie i wdrażanie środków adaptacyjnych w sektorze transportu drogowego powinno przede wszystkim uwzględniać intensywność i częstotliwość zjawisk klimatycznych, skalę skutków, położenie i topografię [Regmi 2011]. Dlatego inną strategią adaptacyjną należałoby przyjąć dla typowych polskich miast, a inną np. dla typowych norweskich, bowiem opracowywane dla nich plany adaptacyjne uwzględniają, poza takimi zjawiskami jak powódzie czy pogarszanie się stanu nawierzchni drogowej, również – ze względu na uwarunkowania topograficzne Norwegii – erozję, lawiny i osunięcia ziemi poważnie uszkadzające infrastrukturę drogową [Petkovic 2012].

Infrastruktura jest segmentem, który najbardziej odczuwa skutki zjawisk pogodowych, w tym zwłaszcza zjawisk o ekstremalnym charakterze. Najintensywniej oddziałują na nią śnieg, deszcz (powódzie) i wiatr (huragany), które mogą nawet uniemożliwić funkcjonowanie pewnych elementów infrastruktury, np. mostów lub tuneli; z kolei mróz i upał ograniczają korzystanie z infrastruktury [Rymsza 2013]. Stąd też planowane lub realizowane strategie adaptacyjne koncentrują się głównie na: przebudowie lub budowie nowych dróg, odpowiednim poprowadzeniu tras przejazdów tak, aby unikać lub minimalizować ryzyko szkód, zabezpieczeniu infrastruktury przed potencjalnymi zniszczeniami, czy rodzajach i właściwościach materiałów wykorzystywanych do budowy dróg oraz różnych elementów infrastruktury [Koetse 2012]. Następstwa przekształceń dokonywanych w infrastrukturze transportowej mogą przejawiać się

3 Zob. <http://klimada.mos.gov.pl/blog/2013/04/15/transport> (dostęp w dn.: 8.11.2019 r.).

w zmianach w segmencie środków transportu, np. poprzez zwiększenie popularności transportu wodnego kosztem transportu drogowego albo na odwrót, przechodzenie na zielone formy transportu (np. rowery, ruch pieszy) lub korzystanie w większym stopniu z transportu publicznego. Tak np. we Francji obecnie, jak i w nadchodzących dekadach, duży nacisk kładzie się na rozwój infrastruktury kolejowej poprzez budowę 2000 km tras dla szybkich pociągów, co w założeniu ma zmniejszyć udział tradycyjnych środków transportu wyposażonych w silniki spalinowe, jak samochody ciężarowe i osobowe, w przewozie osób i towarów⁴.

W nieco mniejszym stopniu zjawiska pogodowe dają o sobie znać w odniesieniu do środków transportu. Tu przede wszystkim wskazuje się na działanie mrozu i wiatru jako czynników ograniczających korzystanie ze środków transportu⁵, a w dalszej kolejności śniegu, deszczu i upału, które mogą w tym zakresie powodować utrudnienia [Rymsza 2013]. Działania adaptacyjne powinny zatem zmierzać do umożliwienia normalnego korzystania ze środków transportu, pomimo występowania niekorzystnych efektów zjawisk pogodowych. Badania prowadzone na tym polu pokazują, że zasadniczo adaptacja będzie polegała na realizowaniu działań o charakterze technicznym w odniesieniu do infrastruktury drogowej⁶. Ważne jest przy tym, aby rodzaj działania adaptacyjnego odpowiadał konkretnemu problemowi wywołanemu przez określony czynnik pogodowy i był zdolny do jego skutecznego rozwiązania. Zalane ulice w centrum miasta tak samo uniemożliwią lub utrudnią poruszanie się samochodem napędzanym silnikiem diesla, jak i samochodem elektrycznym, autobusem czy rowerem, dlatego konieczne jest np. funkcjonowanie urządzeń zdolnych do odprowadzania wielkich mas wody, ukształtowanie przejezdnych tras niezależnie od opadów czy rozbudowa linii metra z wejściami zabezpieczonymi przed napływem wody deszczowej.

Ostatni już z segmentów transportu drogowego odczuwający skutki zmian klimatu to komfort socjalny. Wyróżnia się tu aż cztery czynniki powodujące bardzo poważne uciążliwości. Są to: mróz, śnieg, upał i mgła; za czynniki o niższym stopniu negatywnego oddziaływania uznaje się deszcz i wiatr [Rymsza 2013]. Jedynie tytułem przykładu działań adaptacyjnych można wskazać na tzw. „zielone przystanki” mające za zadanie chronić przed upałem osoby oczekujące na przyjazd autobusu, wyposażenie służb odpowiedzialnych za utrzymanie dróg publicznych w dobrym stanie w pojazdy i urządzenia skutecznie usuwające śnieg i lód z nawierzchni jezdni oraz usprawnienie systemu przekazywania informacji o pojawiających się utrudnieniach, aby ograniczyć opóźnienia w realizacji usług transportowych lub ryzyko kolizji drogowych.

Zasygnalizowane wyżej zagadnienia nie wyczerpują problematyki wpływu zmian klimatu na sektor transportu drogowego. Obejmuje ona również takie szczegółowe kwestie, jak np. zmiany intensywności ruchu, ograniczanie prędkości jazdy samochodami czy występowanie wypadków drogowych [Jaroszewski 2014]. Z ekonomicznego i inwestycyjnego punktu widzenia duże znaczenie ma z kolei dokładne zidentyfikowanie kosztów i korzyści projektowanych działań adaptacyjnych, a także ich czasowe

4 Zob. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/law/grenelle-i/> (dostęp w dn.: 12.11.2019 r.).

5 Na temat przykładowych negatywnych skutków czynników pogodowych oddziałujących na funkcjonowanie środków transportu zob. [Wieteska-Rosiak 2016].

6 Wymienia się m.in.: udoskonalenie systemów drenujących, budowanie jezdni z materiałów odpornych na wysokie temperatury, stawianie zapór przeciwpowodziowych, a także łagodniejsze środki, jak regularne oczyszczanie ścieżek rowerowych i chodników podczas zimy czy zazielenianie terenów leżących przy jezdniach [Stamos 2015].

zharmonizowanie z występowaniem przewidywanych skutków zjawisk pogodowych w określonych segmentach transportu drogowego [Koetse 2012]. Wysokość kosztów wdrożenia środków adaptacyjnych i źródła ich sfinansowania są jednym ze standardowych i kluczowych kryteriów oceny środków adaptacyjnych [Stamos 2015].

Kończąc zarys problematyki adaptacji sektora transportu drogowego do zmian klimatu warto jeszcze zwrócić uwagę na jej powiązania ze środkami mitygacyjnymi, które polegają na ograniczaniu źródeł emisji gazów cieplarnianych lub ich usuwaniu z atmosfery [IPCC 2014]. Wśród głównych środków mitygacyjnych, które skutecznie ograniczają emisję dwutlenku węgla do powietrza w transporcie drogowym, wymienia się: wprowadzanie innowacji poprawiających efektywność pojazdów oraz korzystanie z paliw alternatywnych w stosunku do tradycyjnych, bazujących na ropie naftowej [Schade 2011]. Zwraca się uwagę, że optymalnym rozwiązaniem jest łączenie środków adaptacyjnych i mitygacyjnych w odpowiednich proporcjach, przy czym zakłada się, że im większą rolę powierza się środkom mitygacyjnym, tym mniejsze będzie zaangażowanie środków adaptacyjnych [Koetse 2012]. Oczywiście, na ustalenie proporcji wykorzystania obu rodzajów środków wpływają przed wszystkim wyniki porównania kosztów i korzyści różnych scenariuszy [Rothengatter 2015]. Łączenie w spójną i przemyślaną całość działań adaptacyjnych i mitygacyjnych oznacza, że wpływają one wzajemnie na siebie oraz mogą dzięki temu skuteczniej ograniczać skutki zmian klimatu i dostosowywać do nich rzeczywistość. Takie hybrydowe podejście jest właściwą drogą do realizacji w dużych miastach koncepcji low carbon city, które przynosi szereg korzyści, jak np. zmniejszenie udziału miast w globalnej emisji gazów cieplarnianych, poprawa jakości powietrza, oszczędne korzystanie z energii czy poprawa zdrowia publicznego [Ruth 2017].

3. Strefa czystego transportu – założenia i kontekst prawny

Strefę czystego transportu można uznać za jeden z polskich pomysłów na wdrożenie w pewnym stopniu europejskiej koncepcji strefy niskiej emisji – narzędzia wprowadzanego małymi krokami w Europie już od lat 90. XX wieku, które aktualnie funkcjonuje lub jest wdrażane w ponad 250 miastach europejskich (w Polsce do końca 2019 r. ustanowiono tylko jedną strefę czystego transportu w Krakowie)⁷. Warto dla przykładu zwrócić uwagę na ambitne przedsięwzięcie realizowane w Barcelonie, gdzie w 2020 r. ustanowiono strefę niskiej emisji o powierzchni obejmującej prawie 100 km², w której od godz. 7.00 do 20.00 nie mogą poruszać się pojazdy samochodowe najbardziej zanieczyszczające powietrze⁸. Główny cel strefy czystego transportu polega na poprawie jakości powietrza atmosferycznego w miastach, a jego realizacja ma się odbywać poprzez ograniczanie dostępu określonych kategorii pojazdów emitujących zanieczyszczenia do specjalnie wyodrębnionych obszarów miast. W literaturze proponuje się, aby ograniczenie dostępu do sfery czystego transportu rozumieć kategorycznie jako zakaz wjazdu do niej [Urban 2020]. Upraszczając można stwierdzić, że strefy czystego transportu mają stanowić barierę głównie dla pojazdów wyposażonych w silniki diesla, które w warunkach jazdy miejskiej (wolna jazda oraz częste hamowanie i ruszanie) znacząco zanieczyszczają powietrze

7 Strefę czystego transportu pod nazwą „Kazimierz” ustanowiono na mocy uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr III/27/18.

8 <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/94969/barcelona-low-emission-zone-operation/> (dostęp w dn.: 14.2.2020 r.).

tlenkami azotu oraz pyłami PM10 i PM2,5 [Borejza 2016], co niekorzystnie wpływa na zdrowie ludzi. W niektórych miastach, jak np. w Londynie, Paryżu czy Madrycie strefy czystego transportu mają ewoluować w kierunku „stref zero-emisyjnych” (ang. zero-emission zones). Nadal spotykają się one jednak z krytycznymi inicjatywami, czego wymownym przykładem jest list 100 niemieckich lekarzy i inżynierów kwestionujący ustalone przez UE dopuszczalne poziomy stężenie dwutlenku azotu w powietrzu i związane z tym ograniczenia w poruszaniu się w określonych przestrzeniach miejskich samochodami z silnikiem diesla⁹. Biorąc pod uwagę wyniki badań potwierdzające rzeczywistą poprawę jakości powietrza w tych częściach miast, w których obowiązują strefy niskiej emisji, oraz społeczne poparcie dla ich utrzymania (choć nie absolutne) [Transport & Environment. 2019] można przypuszczać, że będą one wprowadzane w nowych obszarach, jak również rozwijane w kierunku stref zero-emisyjnych. Trzeba jednak również odnotować badania podważające wysoką zdolność stref niskiej emisji zarówno do poprawy jakości powietrza, jak i stanu zdrowia dzieci zamieszkujących te strefy [Wood 2015].

Wprowadzanie i funkcjonowanie stref czystego transportu w Polsce odbywa się na warunkach określonych w przepisach ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej: u.o.e.). Ich ustanawianie powierzono radom gmin, przy czym odbywa się to w sposób dobrowolny, bowiem przepisy u.o.e. nie nakazują tworzenia stref czystego transportu, a jedynie dają taką możliwość. Z tego względu brak przyjęcia przez radę gminy uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu nie może zostać zaskarżony do sądu administracyjnego w drodze skargi na bezczynność – przysługuje ona bowiem wtedy, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem¹⁰. W konsekwencji polskim sądom administracyjnym nie przysługuje kompetencja do nakładania na rady gmin obowiązku polegającego na przyjęciu uchwały w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu; tego rodzaju kompetencje posiadają natomiast niemieckie sądy administracyjne i korzystają z nich w praktyce¹¹.

Ustanowienie strefy czystego transportu ma na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko zanieczyszczeń, których emisję powoduje transport [Urban 2020]. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu u.o.e.: „Ustanowienie stref czystego transportu wpłynie na spadek emisji szkodliwych związków szczególnie w centrach miast (...) Projektowany przepis umożliwi gminom kształtowanie lokalnej polityki ochrony powietrza w większym stopniu”¹². Tworzenie stref czystego transportu ogranicza się do gmin liczących powyżej 100 000 mieszkańców i zarazem do terenów śródmiejskiej zabudowy (lub jej części)¹³. Sposób obniżenia emisji zanieczyszczeń z transportu polega na wprowadzeniu zasady, że poruszać się po strefie czystego transportu mogą wyłącznie trzy kategorie pojazdów: elektryczne, napędzane wodorem lub napędzane gazem ziemnym¹⁴.

9 Zob. <https://www.reuters.com/article/us-germany-emissions-scheuer/german-minister-wants-eu-to-review-limit-on-toxic-diesel-particles-idUSKCN1P032I> (dostęp w dn.: 12.11.2019 r.).

10 Zob. art. 101a ust. 1 u.s.g.

11 Przykładowo sąd administracyjny w Monachium (Verwaltungsgericht München) wyrokiem z dnia 9 października 2012 r. (M 1 K 12.1046; <https://openjur.de/u/587081.html>) nałożył na władze miasta Monachium m.in. obowiązek przyjęcia środków mających zapewnić obniżenie emisji dwutlenku azotu, a następnie w celu jego wykonania Bawarski wyższy sąd administracyjny postanowieniem z dnia 27 lutego 2017 r. (22 C 16.1427; <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2017-N-102838?hl=true> dostęp w dn.: 12.11.2019 r.) zobowiązał władze do wprowadzenia zakazów ruchu pojazdów z silnikami diesla pod rygorem nałożenia grzywny pieniężnej.

12 Zob. druk sejmowy nr 2147, Sejm VIII kadencji.

13 Ma ona stanowić zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, przy czym chodzi tylko o drogi zarządzane przez gminę.

14 Wysłunięto w 2019 r. propozycję, aby strefy czystego transportu wprowadzać jako zasadę w miastach, od której dopiero rady gmin określałyby czasowe wyłączenia, zob. [Rybski 2019].

Od tej zasady istnieją trzy grupy wyjątków. Pierwszą grupę wyjątków dokładnie określają przepisy u.o.e., co oznacza, że bezpośrednio na mocy ustawy po strefach czystego transportu mogą poruszać się m.in. pojazdy policji, służb ratowniczych, autobusy zeroemisyjne, autobusy szkolne czy pojazdy osobowe, których właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami są mieszkańcy strefy czystego transportu¹⁵. Drugą grupę wyjątków mogą określać rady gmin, przy czym przepisy u.o.e. nie narzuciły tu żadnych kryteriów lub preferencji co do wyboru pojazdów, jakim można udostępnić strefy czystego transportu. Przykładowo więc rada gminy może pozwolić na poruszanie się w strefie czystego transportu samochodów dostawczych lub taksówek. Ścisłe rzecz biorąc to przepisy u.o.e. nie stawiają żadnych ograniczeń radom gmin w zakresie rodzaju pojazdów, które wyjątkowo można dopuścić do ruchu w strefach czystego transportu. Trzecią grupę wyjątków – podobnie jak drugą – mogą również określać rady gmin, różnica polega na tym, że o ile druga grupa nie ponosi kosztów w zamian za poruszanie się po strefie czystego transportu i nie została tu ograniczona czasowo, o tyle trzecia grupa ponosi w tym celu opłaty, a wyjątki mogą obowiązywać maksymalnie do 3 lat od dnia przyjęcia uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu. Z racji tego, że opłata może być pobierana za poruszanie się po strefie czystego transportu pomiędzy godziną 9:00 a 17:00, to znaczy, że w pozostałych godzinach mogą się po niej poruszać bezpłatnie wszelkie pojazdy. Rady gmin zachowały swobodę nie tylko przy wprowadzeniu wyjątków, ale również przy kwalifikowaniu pojazdów do drugiej albo do trzeciej grupy wyjątków, przepisy u.o.e. nie oferują w tej kwestii żadnych kryteriów.

Określenie przez rady gmin wyjątków od omawianej zasady, jak również ocenianie przez użytkowników pojazdów dopuszczalności wjazdu do strefy czystego transportu może nastręczyć w praktyce problemów. Otóż w przepisach u.o.e. nie zdefiniowano ogólnego pojęcia „pojazd”. Sprecyzowanie, co ono rzeczywiście oznacza, jest niezbędne, skoro przywołana zasada – przypomnijmy – zakazuje wjazdu do strefy czystego transportu innym pojazdom niż elektryczne, napędzane wodorem lub napędzane gazem, a więc powstaje pytanie, jakie to inne pojazdy obejmuje zakaz wjazdu do strefy czystego transportu?

Kłopot z ustaleniem, jakie pojazdy zaliczają się do grupy „innych pojazdów”, bierze się stąd, że definicja „pojazdu” zamieszczona w art. 2 pkt 31 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (p.r.d.), którą należy posługiwać się na gruncie u.o.e., jest bardzo pojemna. Pojazd w myśl tej definicji oznacza bowiem „środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszynę lub urządzenie do tego przystosowane”. W tym sensie pojazd oznacza nie tylko pojazd samochodowy, ale również rower, dorożkę, zwykłą hulajnogę, wózek inwalidzki, elektryczny pojazd balansujący (balance scooter) czy jeździk elektryczny (segway)¹⁶. O ile nie ma wątpliwości, że do innych pojazdów, które nie mogą wjeżdżać do strefy czystego transportu, należy zaliczyć pojazdy samochodowe wyposażone w silniki benzynowe lub diesla, ponieważ emitują one zanieczyszczenia do powietrza, o tyle trudno znaleźć dobre uzasadnienie do wykluczenia ze strefy czystego transportu rowerów, hulajnóg czy jeździków elektrycznych, skoro nie emitują one żadnych zanieczyszczeń do powietrza¹⁷.

15 Katalog wyjątków obligatoryjnych zawiera art. 39 ust. 3 u.o.e.

16 Elektryczny pojazd balansujący i jeździk elektryczny nie mogą być zrównane z pojazdami elektrycznymi, bowiem u.o.e. zdefiniowała pojazd elektryczny jako pojazd samochodowy (art. 2 pkt 12).

17 Zob. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/strefy-czystego-transportu-rowery.html> (dostęp w dn.: 12.12.2019 r.).

Istnieje kilka sposobów, aby uniknąć absurdalnego zamykania stref czystego transportu przed pojazdami zero-emisyjnymi. Pierwszy wymaga podjęcia działań przez ustawodawcę skierowanych na zmianę przepisów u.o.e. np. poprzez rozszerzenie ustawowego katalogu wyjątków o pojazdy zero-emisyjne albo wprowadzenie w niej specjalnej definicji pojazdu, która nie będzie obejmować takich pojazdów. Drugi zależy od decyzji rad gmin, otóż w uchwałach rad gmin o ustanowieniu strefy czystego transportu należałoby wyłączyć pojazdy zero-emisyjne spod zakazu wjazdu (np. poprzez umieszczenie ich w drugiej grupie wyjątków wolnej od opłat i przedziałów godzinowych). Trzeci sprowadza się do uznawania w praktyce takiej interpretacji pojęcia pojazdu, która będzie zgodna z celem wprowadzania stref czystego transportu, a więc, że chodzi wyłącznie o pojazdy emitujące zanieczyszczenia do powietrza.

Przepisy u.o.e. ani treść uzasadnienia jej projektu nie precyzują, przed którymi konkretnie zanieczyszczeniami powietrza pochodzącymi z transportu mają chronić zdrowie ludzi i środowisko strefy czystego transportu. W konsekwencji nie uzależniają one decyzji o wprowadzeniu strefy czystego transportu ani opracowania wyjątków od zasady dopuszczenia do niej trzech kategorii pojazdów, z poziomami stężeń w powietrzu takich zanieczyszczeń jak tlenki azotu, pyły drobnoziarniste (PM_{2,5} i PM₁₀), dwutlenek siarki czy lotne związki organiczne [Najwyższa Izba Kontroli 2018]. Wydaje się jednak, że aby nie dopuścić do arbitralnego oceniania przez rady gmin jakości powietrza, należałoby jako obowiązujący wzór przyjmować dopuszczalne poziomy stężenie wybranych zanieczyszczeń powietrza, które wynikają z przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy; zostały one przeniesione do prawa polskiego w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

Warto przy okazji podkreślić, że transport drogowy powoduje również emisję metanu, dwutlenku węgla i podtlenku azotu [Główny Urząd Statystyczny 2018]¹⁸ – substancji zaliczających się do gazów cieplarnianych, a więc wpływających na zmiany klimatu. Płyne stąd wniosek, że strefa czystego transportu, ograniczając dostęp pojazdom do pewnych rejonów miast, nie tylko pozwoli na poprawę jakości powietrza, ale również może potencjalnie przyczynić się w pewnym stopniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych¹⁹. W ten sposób strefa czystego transportu może funkcjonować jako środek mitygacyjny.

Ustanowienie strefy czystego transportu wiąże się również z wprowadzeniem pewnych zmian w infrastrukturze drogowej. Mianowicie chodzi o oznaczenie znakami drogowymi granic obszaru strefy czystego transportu²⁰, a także o ustanowienie ograniczeń wjazdu do niej, co w praktyce będzie zadaniem dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jako organu wykonawczego gminy. Przepisy u.o.e. pozostawiły swobodę radom gmin przy określeniu i wyborze środków technicznych oraz organizacyjnych mających zapewnić ograniczenie wjazdu do stref czystego transportu; można zatem wykorzystać np. tradycyjne systemy szlabanów, jakie funkcjonują przy wjeździe do garaży

18 Zob. <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/uslugi-publiczne/opracowanie-metodyki-i-oszacowanie-kosztow-zewnetrznych-emisji-zanieczyszczen-do-powietrza-atmosferycznego-ze-srodkow-transportu-drogowego-na-poziomie-kraju,6,1.html> (dostęp w dn.: 3.02.2020 r.).

19 Oczywiście przy założeniu, że brak dostępu pojazdów emisyjnych do strefy czystego transportu spowoduje rezygnację z ich używania, a nie poruszania się alternatywnymi drogami, bowiem tylko w tej pierwszej sytuacji może nastąpić obniżenie emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych do powietrza.

20 Znak D-54 „strefa czystego transportu” i znak D-55 „koniec strefy czystego transportu” określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz spraw wewnętrznych i administracji z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2310).

w hipermarketach lub w miejscach poboru opłat na autostradach, albo łagodniejsze środki, takie jak konstrukcje błękitnej lub zielonej infrastruktury.

Kończąc charakterystykę strefy czystego transportu, trzeba jeszcze wspomnieć o sankcjach przewidzianych za naruszanie ograniczeń w dostępie do niej. W takich przypadkach na podstawie art. 96c ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń grozi kara grzywny od 20 do 500 zł, przy czym możliwe jest nadzwyczajne złagodzenie kary i poprzestanie na wymierzeniu kary nagany, a nawet odstąpienie od wymierzenia kary²¹. Naruszenie ograniczeń będzie polegało głównie na tym, że w ramach strefy czystego transportu osoba korzysta z pojazdu objętego zakazem wjazdu i jednocześnie nieobjętego żadną grupą wyjątków. Ze względu na zabezpieczenie karą grzywny przestrzegania ograniczeń związanych z wjazdem do stref czystego transportu tym bardziej istotne jest jednoznaczne i powszechne rozwiązanie problemu dostępu do stref pojazdów zero-emisyjnych, aby uniknąć przypadków karania rowerzystów czy osób poruszających się za pomocą wózków inwalidzkich, co spotkałoby się ze społeczną dezaprobatą i nie przyniosłoby jakichkolwiek wymiernych korzyści dla jakości powietrza.

4. Rola miejskich planów adaptacyjnych

W latach 2017-2019 zrealizowano w Polsce projekt dotyczący adaptacji do zmian klimatu w grupie kilkudziesięciu wybranych dużych miast pod nazwą „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców”²² (MPA44). Główny cel projektu polegał na przeprowadzeniu oceny wrażliwości miast na zmiany klimatu oraz przygotowaniu odpowiednich do stwierdzonych zagrożeń klimatycznych działań adaptacyjnych. Rezultatem projektu było opracowanie miejskich planów adaptacyjnych dla każdego uczestniczącego w nim miasta, które następnie zaczęły uchylać rady miast (w niektórych przypadkach procesy legislacyjne wciąż trwają). Obecnie podejmowane są działania zmierzające do osiągnięcia celów założonych w MPA oraz wdrażania przewidzianych w nich rozwiązań²³.

Przypomnijmy, że strefy czystego transportu można wprowadzać w dużych miastach, tj. gminach miejskich liczących powyżej 100 000 mieszkańców, dlatego warto sprawdzić, czy tego rodzaju środek ograniczania ruchu samochodowego został uwzględniony jako działanie adaptacyjne w MPA przyjętych dla takiej samej kategorii dużych miast. Wcześniej jednak należałoby przyjrzeć się bliżej dwóm ważnym dokumentom, które określiły kierunki, założenia i wskazówki dla przygotowywania MPA. Chodzi mianowicie o opracowany przez Ministerstwo Środowiska²⁴ „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030”²⁵ (SPA 2020) i „Podręcznik adaptacji dla miast – wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu”²⁶ (Podręcznik).

21 W myśl art. 39 § 1 Kodeksu wykroczeń: „W wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można – biorąc pod uwagę charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy – zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary albo odstąpić od wymierzenia kary lub środka karnego”.

22 Dla ścisłości trzeba dodać, że w projekcie uczestniczyło również kilka mniejszych miast, jak np. Sopot i Grudziądz. Jednym z głównych wykonawców projektu był IOS-PIB.

23 Więcej na temat MPA można dowiedzieć się na oficjalnej stronie internetowej projektu pod adresem: <http://44mpa.pl/> (dostęp w dn. 31.08.2021 r.) Zob. również Rozdział V.

24 Obecnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

25 Zob. https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Strategiczny_plan_adaptacji_2020.pdf (dostęp w dn.: 12.12.2019 r.).

26 Zob. <http://44mpa.pl/wp-content/uploads/2017/02/Podręcznik-adaptacji-dla-miast.pdf> (dostęp w dn.: 12.12.2019 r.).

Problematyka adaptacji sektora transportu drogowego do zmian klimatu została uwzględniona w SPA 2020. W pierwszej kolejności wskazano w nim na zjawiska atmosferyczne intensywnie oddziałujące na transport drogowy oraz na skutki tego oddziaływania (np. silne wiatry mogą niszczyć infrastrukturę drogową i samochody, a gwałtowne opady deszczu lub śniegu będą zaburzały płynność transportu). Następnie w ogólny sposób określono proponowane działania adaptacyjne, takie jak „Uwzględnienie w procesie projektowania i budowy infrastruktury transportowej zmienionych warunków klimatycznych”, a także „Przegląd lub stworzenie działań i planów opracowanych na potrzeby utrzymania przejezdności tras komunikacyjnych lub zmiany tras i stosowania zastępczych środków transportowych”. W ramach pierwszego działania wyróżniono dwa przedsięwzięcia: wprowadzenie zintegrowanego systemu transportowego oraz rozbudowę i modernizację lokalnej infrastruktury drogowej, z kolei przy drugim działaniu skoncentrowano się na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania rynków transportowych i efektywnych systemów przewozowych. Okazuje się zatem, że strefa czystego transportu nie została wprost wzięta pod uwagę w SPA 2020 jako działanie adaptacyjne.

Podobnie na stronach Podręcznika nie wspomniano wprost o koncepcji strefy czystego transportu, którą można wykorzystać jako środek w celu adaptacji sektora transportu drogowego do skutków zmian klimatu występujących w dużych miastach. Podręcznik natomiast ogólnie zalecił opracowanie analiz potencjonalnego wpływu określonych zjawisk klimatycznych na sektor transportu, a przy tym określenie jego klasy wrażliwości oraz zdolności adaptacyjnej, jednak główny nacisk położył na potrzebę przeprowadzenia wnikliwej analizy wpływu zjawisk klimatycznych na infrastrukturę drogową.

Chociaż oba dokumenty nie wspominają o strefie czystego transportu, to okoliczność ta nie stanowi przeszkody dla włączenia koncepcji strefy czystego transportu do MPA, jeżeli rzecz jasna w ocenie ich Autorów może ona spełniać funkcję efektywnego działania adaptacyjnego w danym przypadku albo funkcję uzupełniającą lub wspierającą działania adaptacyjne. Należy bowiem podkreślić, że wskazówki, założenia i propozycje zawarte w SPA 2020 oraz Podręczniku są wysoce ogólne, a jednocześnie nie formułują zamkniętej i szczegółowej listy działań adaptacyjnych, jakie mogą przyjmować w MPA władze miast. Wprost przeciwnie – ideą SPA 2020 oraz Podręcznika jest pozostawienie swobody autorom poszczególnych MPA w zakresie wyboru i dopasowania działań adaptacyjnych do wyników analiz wpływu zjawisk klimatycznych na sektor transportu drogowego (infrastrukturę, środki transportu lub komfort socjalny) w realiach danego miasta. Należy jednak pamiętać, że nie ma możliwości ustanowienia strefy czystego transportu poprzez samo przyjęcie MPA, ponieważ w tym celu konieczne jest wydanie stosownej uchwały przez radę gminy wyłącznie na podstawie art. 40 u.o.e.. W przypadku uwzględnienia w MPA działania polegającego na wprowadzeniu strefy czystego transportu, rada gminy może (ale nie musi) przyjąć uchwałę o ustanowieniu strefy czystego transportu – po pierwsze dlatego, że takie postanowienie w MPA nie ma mocy prawnie wiążącej, a po drugie, na gruncie art. 40 u.o.e. rady gmin posiadają swobodę w ich ustanawianiu, której formalnie rzecz biorąc nie ogranicza uprzednia uchwała o MPA.

Aby znaleźć zatem odpowiedź na postawione wcześniej pytanie: czy w którymś z opracowanych do tej pory MPA wprowadzono strefę czystego transportu jako środek adaptacji sektora transportu drogowego do zmian klimatu w dużych miastach?

– wybrano do przeanalizowania dziesięć przyjętych do końca 2019 r. MPA w następujących miastach: Bydgoszcz, Bytom, Gdańsk, Katowice, Kielce, Kraków, Poznań, Radom, Warszawa i Wrocław.

Pierwszy nasuwający się po przeglądzie MPA wniosek to kwestia różnorodności podejść do możliwości wykorzystania strefy czystego transportu w kontekście działań adaptacyjnych wobec oddziaływania czynników klimatycznych na transport drogowy w miastach. Niektóre MPA w ogóle nie uwzględniają strefy czystego transportu (Bydgoszcz, Gdańsk, Warszawa, Wrocław), inne proponują podobnego rodzaju rozwiązania (o tych będzie mowa niżej), natomiast tylko w jednym przypadku wprost wskazano na zamiar wprowadzenia strefy czystego transportu, tj. w MPA dla Bytomia. Jest to o tyle interesujące spostrzeżenie, że wszystkie MPA opracowywano za pomocą SPA 2020 i Podręcznika, które przecież nie wspominały o sięganiu po takie rozwiązanie, jakim jest strefa czystego transportu. Różnorodność podejść do zagadnienia strefy czystego transportu potwierdza również elastyczność, z jakiej korzystały władze miast, przy rozpoznawaniu problemów klimatycznych charakterystycznych dla specyfiki transportu drogowego w pojedynczych miastach i odpowiadających im działaniom adaptacyjnym.

Znacznie ważniejszy niż różnorodność podejść jest drugi wniosek, mówiący o tym, że niektóre MPA proponują alternatywne, a zarazem podobne do strefy czystego transportu rozwiązania, które z jednej strony mają sprzyjać poprawie jakości powietrza, a z drugiej współgrać z działaniami typowo adaptacyjnymi. Jest to podejście hybrydowe, starające się łączyć w jedną, spójną całość zagrożenia, uwarunkowania i działania dotyczące zarówno jakości powietrza, jak i oddziaływania zjawisk pogodowych w dużych miastach.

Radomski MPA zakłada podjęcie lokalnych inicjatyw zachęcających spółdzielnie mieszkaniowe do ograniczania ruchu samochodowego wewnątrz osiedli, a także działań o szerszym zasięgu zorientowanych na zmniejszenie ruchu samochodowego w mieście. Jednocześnie miasto chce m.in. zwiększyć atrakcyjność komunikacji środkami transportu publicznego, zapewnić priorytetowe poruszanie się dla autobusów i ustanowić strefę tempo 30 (czyli ograniczenie prędkości do 30 km/h na wybranych odcinkach dróg). Podobnie ambitne i hybrydowe podejście charakteryzuje MPA dla Kielc: obok wprowadzenia obszarów uspokojonego ruchu, gdzie będą mogły poruszać się tylko środki transportu publicznego, zostanie zmodernizowany tabor transportu publicznego poprzez wymianę lub uzupełnienie starych pojazdów na pojazdy zero- i niskoemisyjne, a ponadto planuje się rozwinięcie infrastruktury Park&Ride, Bike&Ride i Kiss&Ride. W Krakowie – jedynym do tej pory mieście posiadającym strefę czystego transportu – MPA przewiduje zmniejszenie udziału transportu prywatnego w celach przewozowych na rzecz transportu publicznego, rowerowego i pieszego, a równoległe modyfikacje w zakresie organizacji ruchu, np. budowę zintegrowanego węzła przesiadkowego wraz z parkingiem Park&Ride czy rozbudowę głównych węzłów przesiadkowych, wymianę taboru autobusowego i tramwajowego na niskoemisyjny oraz budowę nowych linii tramwajowych. Ostatni już przykład pochodzi z Poznania, którego MPA wpisuje się w tendencję do ograniczenia przejazdów samochodami prywatnymi i równoczesnego rozwijania, unowocześniania i promowania transportu publicznego.

Trzeci wniosek właściwie sprowadza się do pytania o sposób, w jaki ruch pojazdów ma zostać ograniczony czy wyłączony. Jak wspomniano tylko MPA dla Bytomia bezpośrednio zamierza ustawić strefę czystego transportu, a więc wykorzystać możliwości oferowane przez przepisy u.o.e. a co z pozostałymi miastami, których MPA zamierzają ograniczyć lub wyłączyć ruch pojazdów? Czy brak odwołania w MPA dla Radomia, Kielc, Krakowa i Poznania do strefy czystego transportu było rzeczywiście zabiegiem celowym, aby wdrożyć alternatywne rozwiązanie o podobnych efektach, czy może pozostawieniem wolnego miejsca na podjęcie konkretnej decyzji o wyborze rozwiązania? W tym kontekście pojawia się jeszcze jedno ważne pytanie, które, niestety, obecnie pozostanie bez odpowiedzi. Czy ograniczenie ruchu pojazdów ma się odbyć za pomocą środków twardych, jak np. wprowadzenie prawnych zakazów dla ruchu pojazdów oraz technicznych blokad uniemożliwiających jazdę samochodem, czy też przy użyciu środków miękkich, jak chociażby promowanie nowoczesnych środków transportu publicznego, gdzie decyzję o wyborze środka komunikacji – autobus czy własny samochód – podejmie sam podróżny? Dokładne i pewne odpowiedzi na te pytania poznamy dopiero w czasie, kiedy MPA zaczną być realizowane w praktyce. Teraz natomiast można tylko stwierdzić, że strefa czystego transportu nie nadaje się do ograniczenia ruchu pojazdów silnikowych na każdym osiedlu mieszkaniowym, ponieważ u.o.e. zastrzega, że można ją wprowadzić tylko na terenie śródmiejskiej zabudowy. Zrobić z niej użytku nie będzie można również dla zrealizowania pomysłu o wydzieleniu tras, po których będą mogły poruszać się jedynie środki transportu publicznego, a to dlatego, że przepisy u.o.e. zezwalają na wjazd do strefy czystego transportu samochodów prywatnych, np. elektrycznych, napędzanych wodorem, napędzanych gazem ziemnym czy pojazdów należących do mieszkańców takiej strefy.

Podsumowując można stwierdzić, że część MPA stara się wkomponować w działania adaptacyjne, dedykowane sektorowi transportu drogowego, środki mające na celu poprawę jakości powietrza za pomocą ograniczenia lub wyłączenia ruchu pojazdów w różnych strefach miasta, natomiast pozostała część MPA nie przewiduje tego rodzaju środków obok działań adaptacyjnych. Strefa czystego transportu i podobne do niej rozwiązania nie są traktowane w MPA jako środki czysto adaptacyjne, lecz jako środki, które mają za zadanie nie tylko poprawę jakości powietrza, ale również wspieranie adaptacji sektora transportu drogowego do skutków wywoływanych przez czynniki klimatyczne. Otwarta pozostaje kwestia, w jaki konkretnie sposób ruch pojazdów ma zostać ograniczony lub wyłączony w tych miastach, gdzie MPA jasno nie wspominają o utworzeniu strefy czystego transportu.

5. Ocena funkcji adaptacyjnej strefy czystego transportu

Kilka argumentów przemawia za stanowiskiem, że strefa czystego transportu nie spełnia funkcji adaptacyjnej do zmian klimatu w odniesieniu do sektora transportu drogowego. Po pierwsze, przyczyny tworzenia stref czystego transportu nie wpisują się w przyczyny podejmowania działań adaptacyjnych w sektorze transportu drogowego. Otóż główną i konieczną przyczyną wprowadzenia strefy czystego transportu jest bowiem zła jakość powietrza atmosferycznego (rozumiana jako przekroczenie prawnie wyznaczonych poziomów stężeń określonych zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym), a nie wpływ takich zjawisk pogodowych, jak upałów,

silnych wiatrów, intensywnych opadów deszczu lub śniegu czy też mrozu na sektor transportu drogowego, tj. infrastrukturę, środki transportu czy komfort korzystania z nich. Po drugie, podobnie cel wprowadzania stref czystego transportu różni się od celu działań adaptacyjnych. Pierwszy polega na poprawie jakości powietrza w określonym rejonie miasta, czyli na doprowadzeniu do stanu rzeczy, w którym przestrzegane są dopuszczalne poziomy stężenia zanieczyszczeń w powietrzu, z kolei drugi na dostosowaniu poszczególnych segmentów sektora transportu drogowego do skutków wspomnianych zjawisk atmosferycznych. Trudno sobie wyobrazić, żeby poprzez samo tylko ograniczenie dostępu niektórych pojazdów silnikowych w pewnych godzinach do stref czystego transportu można było uniknąć szkód lub trudności wywoływanych przez różne zjawiska pogodowe w transporcie drogowym. Po trzecie, jeżeli spojrzymy na strefy czystego transportu w kształcie, jaki nadały im przepisy u.o.e., to widać bardzo wyraźnie, że nie są one strefami zero-emisyjnymi, a ograniczenie poruszania się w nich pojazdami emisyjnymi może okazać się w praktyce nieznaczne. Radom gmin przyznano bowiem szeroką swobodę w określaniu wyjątków od zakazu wjazdu pojazdów innych niż elektryczne, napędzane wodorem lub napędzane gazem ziemnym. Inny problem to zapewnienie opłacalnych rozwiązań technicznych rzeczywiście uniemożliwiających naruszenie zakazu przez kierowców. Do stref czystego transportu może więc zostać dopuszczonych tak wiele pojazdów, że w praktyce częstotliwość ruchu znacząco nie zmieni się w nich w porównaniu do sytuacji sprzed ustanowienia strefy; skoro jakość powietrza nie poprawi się wyraźnie, to tym bardziej trudno określić, na czym wówczas miałyby polegać działania adaptacyjne strefy czystego transportu. Na koniec wypada jeszcze odwołać się do przeanalizowanych MPA, które, jak wspomniano, nie traktują strefy czystego transportu (podobnych rozwiązań) jako środka ściśle adaptacyjnego, lecz przeznaczonego w pierwszym rzędzie – zgodnie zresztą ze swym celem – do poprawy jakości powietrza w mieście, a dopiero w drugim jako wsparcie dla środków adaptacyjnych.

Strefę czystego transportu można natomiast sensownie traktować jako środek mitygacyjny, czyli ograniczający źródła emisji dwutlenku węgla, ale pod warunkiem, że efektem jej działania będzie zbiorowa rezygnacja z poruszania się pojazdami emisyjnymi na rzecz alternatywnych sposobów podróżowania, które emisji tego gazu nie powodują wcale lub jest ona wyjątkowo niska. I tu pojawia się doskonałe miejsce na łączenie strefy czystego transportu z działaniami adaptacyjnymi. Obszary miast uwolnione od normalnego ruchu pojazdów emisyjnych można przeznaczyć np. dla zero-emisyjnych środków transportu publicznego, rowerów lub jeźdźców elektrycznych i odpowiednio do tego zagospodarować infrastrukturę drogową oraz przeorganizować i upłynnić ruch pojazdów w okolicznych terenach. Zmniejszenie liczby pojazdów spalinowych na ulicach miast i równoległy rozwój nisko- lub zero-emisyjnych środków transportu publicznego pociąga za sobą modernizację infrastruktury drogowej, co nie tylko poprawi jakość powietrza, ale również pomoże w łagodzeniu skutków czynników klimatycznych na wszystkie trzy segmenty sektora transportu drogowego. Konkludując, strefa czystego transportu jako środek o charakterze mitygacyjnym, a zarazem skierowany na poprawę jakości powietrza, ma potencjał do spójnej współpracy z działaniami adaptacyjnymi, a więc pośrednio może przyczynić się do dostosowywania sektora transportu drogowego w miastach do skutków zmian klimatu [Wieteska-Rosiak 2016].

6. Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonej analizy wynika jednoznaczny wniosek, że strefa czystego transportu nie kwalifikuje się jako środek adaptacji sektora transportu drogowego do skutków zmian klimatu. Służy ona w pierwszej kolejności do poprawy jakości powietrza w określonych częściach miasta w ten sposób, że poruszanie się w niej pojazdów emisyjnych będzie do pewnego stopnia ograniczone. Jeżeli funkcjonowanie strefy czystego transportu będzie wpływało na rezygnację z korzystania z pojazdów emisyjnych na rzecz alternatywnych nieemisyjnych środków transportu, to dopiero wówczas uzasadnione będzie uznanie jej jako środka mitygacyjnego, bowiem ograniczy emisję gazów cieplarnianych do powietrza.

Dzięki analizie wybranych MPA nie można jednak zupełnie przekreślić adaptacyjnego wymiaru strefy czystego transportu. Ujawnia się on bowiem dopiero wtedy, gdy – jak pokazały to niektóre MPA – strefa czystego transportu (lub podobne rozwiązania) zostanie wkomponowana w zespół działań czysto adaptacyjnych odnoszących się do sektora transportu drogowego, a dokładniej do infrastruktury i środków transportu. Wydzielenie w miastach stref, gdzie ruch wielu pojazdów zostanie ograniczony albo nawet wyłączony, wpłynie korzystnie przede wszystkim na rozwój i promocję czystego transportu publicznego oraz na dostosowanie infrastruktury drogowej do poruszania się za pomocą rozmaitych nie-emisyjnych środków. Innymi słowy, strefa czystego transportu przy odpowiednim połączeniu ze środkami adaptacyjnymi może wspierać ich efektywność. Oznacza to, że skutki jej działania znajdą wyraz również na polu adaptacji transportu drogowego do oddziaływania czynników klimatycznych.

Hybrydowe łączenie strefy czystego transportu (lub podobnych rozwiązań) jako środka poprawy jakości powietrza i środka mitygacyjnego ze środkami adaptacyjnymi, aby przyniosło rzeczywiste korzyści zarówno dla jakości powietrza, jak i dla sektora transportu drogowego w miastach, powinno opierać się na szczegółowej ocenie kosztów, korzyści i zdolności do współpracy konkretnych rozwiązań rozpatrywanych na obu tych płaszczyznach oddzielnie, jak i całościowo. Ważne jest również, żeby ustanowienie strefy czystego transportu nie skończyło się tylko „na papierze”, lecz przyniosło techniczne bariery uniemożliwiające poruszanie się pojazdom emisyjnym objętym zakazem wjazdu. Ponadto katalog wyjątków od tego zakazu powinien być skrojony na tyle wąsko, aby ruch pojazdów emisyjnych został radykalnie ograniczony.

Na sam koniec wypada krótko wspomnieć o próbie zreformowania regulacji o strefach czystego transportu, która – jak pokazuje aktualny projekt ustawy zmieniającej ustawę o elektromobilności w wersji z dnia 28 czerwca 2021 r.²⁷ – zakończyła się niepowodzeniem. Nie znalazły się w nim bowiem wymienione niżej zmiany, które zawierał projekt ustawy w wersji z dnia 15 kwietnia 2021 r.²⁸ Zakładał on m.in.:

- doprecyzowanie, że do strefy czystego transportu nie mogą wjeżdżać pojazdy samochodowe w rozumieniu w art. 2 pkt 33 p.r.d.;
- możliwość ustanowienia strefy czystego transportu na czas nieoznaczony lub oznaczony (ale co najmniej na 5 lat);

²⁷ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12340506/12740152/dokument510801.docx> (dostęp w dn.: 14.07.2021 r.).

²⁸ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12340506/12740132/12740133/dokument499644.pdf> (dostęp w dn.: 14.07.2021 r.).

- wprowadzenie miesięcznej opłaty abonamentowej w wysokości 500 zł za wjazd pojazdu do strefy czystego transportu;
- obowiązek ustanowienia stref czystego transportu w gminach, w których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego średniorocznego poziomu stężenia dwutlenku azotu;
- wymóg poddania konsultacjom z mieszkańcami gminy projektu ustalającego zasady funkcjonowania strefy czystego transportu.

Wspomniany projekt ustawy nie trafił jednak jeszcze do Sejmu, tak więc potencjalnie istnieje szansa, aby podczas prac parlamentarnych wrócił pomysł reformy stref czystego transportu.

Literatura

Bayerische Staatskanzlei, VGH München, Beschluss v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427 – Bürgerservice (gesetze-bayern.de) (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

Borejza T., 2016. Diesle w cyklu miejskim trują o wiele bardziej niż na papierze, <https://smoglab.pl/diesle-cykl-miejski-truja/> (dostęp w dn.: 6.12.2019 r.).

EEA, <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-management/improving-europe-s-air-quality> (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

Główny Urząd Statystyczny. 2018. Opracowanie metodyki i oszacowanie kosztów zewnętrznych emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego ze środków transportu na poziomie kraju.

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Climate Change Laws of the World (climate-laws.org) (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

Initiative Transparente Zivilgesellschaft, VG München, Urteil vom 09.10.2012 – M 1 K 12.1046 – openJur (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

Intelligent Transport, <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/94969/barcelona-low-emission-zone-operation/> (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

IOŚ-PIB, Transport (mos.gov.pl) (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

IPCC. 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, s. 118-125.

Jaroszewski D., Hooper E., Chapman L. 2014, The impact of climate change on urban transport resilience in a changing world, *Progress in Physical Geography*. Vol. 38, nr 4, s. 450-451.

Koetse M. J., Rietveld P. 2012, Adaptation to Climate Change in the Transport Sector. *Transport Reviews*. Vol. 32, nr 2, s. 270-274.

Kundzewicz Z.W. 2008. Konsekwencje globalnych zmian klimatu. *Nauka* 1, s. 115.

Kundzewicz Z.W., Juda-Rezler K. 2010. Zagrożenia związane ze zmianami klimatu. *Nauka* 4, s. 75.

Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/strefy-czystego-transportu-rowery.html> (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

Najwyższa Izba Kontroli. 2018. Informacja o wynikach kontroli. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami. Warszawa, s. 107.

Petkovic G. 2012. Climate Change and Road Transport. *Nordic Road & Transport Research* 2, s. 7.

Podręcznik adaptacji dla miast – wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu, <http://44mpa.pl/wp-content/uploads/2017/02/Podrecznik-adaptacji-dla-miast.pdf>, s. 11-24.

Popkiewicz M., Kardaś A., Malinowski S. 2018. *Nauka o klimacie*. Warszawa, s. 345-346.

Regmi M.B., Hanaoka S. 2011. A survey on impacts of climate change on road transport infrastructure and adaptation strategies in Asia. *Environmental Economics & Policy Studies*. vol. 13, nr 1, s. 23.

Reuters, German minister wants EU to review limit on toxic diesel particles | Reuters (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.).

Rothengatter W., Hayashi Y., Fujisaki K., Kato H., Okuda T., Shibahara N. 2015. Climate Change Impacts of Intercity Transport in the Context of External Costs and Their Internalisation, w: *Intercity Transport and Climate Change. Strategies for Reducing the Carbon Footprint*, red. Y. Hayashi, S. Morichi, T. Hoon Oum, W. Rothengatter, Springer International Publishing Switzerland, s. 110.

Ruth M., Ghosh S., Mirzaee S., Lee N.S. 2017. Co-benefits and Co-costs of Climate Action Plans for Low-Carbon Cities. W: S. Dhakal, M. Ruth (red.). *Creating Low Carbon Cities*. Springer. Cham. s. 16.

- Rybski R. 2019. Każde miasto powinno być strefą czystego transportu. *Rzeczpospolita* 282 (4 grudnia 2019 r.), s. A14.
- Rymsza B. 2013. Ocena wrażliwości transportu drogowego na zmiany klimatu prognozowane do końca XXI wieku. *Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej* 97, s. 444-445.
- Schade W. 2011. Transport in the Past and Current Climate Policy Regime. W: *Transport Moving to Climate Intelligence. New Chances for Controlling Climate Impacts of Transport after the Economic Crisis*. W. Rothengatter, Y. Hayashi, W. Schade (red.). Springer, s. 34.
- Stamos I., Mitsakis E., Salanova Grau J.M. 2015. Roadmaps for Adaptation Measures of Transportation to Climate Change. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 1, s. 7-13.
- SPA 2020 – Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Strategiczny_plan_adaptacji_2020.pdf, s. 29-44.
- Transport & Environment. 2019. Low-Emission Zones are a success – but they must now move to zero-emission mobility, *Transport & Environment* 2019, https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2019_09_Briefing_LEZ-ZEZ_final.pdf (dostęp w dn.: 10.12.2019 r.).
- Urban S. 2020, Komentarz do art. 39 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, w: *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, s. 170-177.
- Wieteska-Rosiak B. 2016. Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 418, s. 367-369.
- Wood H.E., Marlin N., Mudway I.S., Bremner S.A., Cross L., Dundas I., et al. 2015. Effects of Air Pollution and the Introduction of the London Low Emission Zone on the Prevalence of Respiratory and Allergic Symptoms in Schoolchildren in East London: A Sequential Cross-Sectional Study, *PLoS ONE*, 10 (8), s. 4-10.
- <http://44mpa.pl/> (dostęp w dn.: 27.08.2021 r.)

Akty normatywne

Akty prawa unijnego

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.6.2008 ze zm.).

Akty prawa krajowego

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2019 r., poz. 821 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 poz. 506 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2020 r. poz. 110 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. 2020 poz. 908 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra infrastruktury oraz spraw wewnętrznych i administracji z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. 2019 r. poz. 2310).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. 2012 r. poz. 1031 ze zm.).

Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr III/27/18.

Rozdział VI

Transpozycja przepisów unijnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko do prawa państw członkowskich UE na przykładzie Polski i Irlandii

Agata Bator

1. Wstęp

Ocena oddziaływania na środowisko jest ważnym instrumentem prawa ochrony środowiska, pomagającym w realizacji kluczowych dla tej dziedziny zasad ostrożności i prewencji. Oceny te pomagają zapobiegać negatywnemu wpływowi inwestycji na środowisko już na etapie planowania [Roliński 2014]. Fundamentalne znaczenie ocen oddziaływania potwierdza Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 r. w sprawie środowiska i rozwoju [Deklaracja... 1992]. Jedną z zasad zrównoważonego rozwoju wyrażonych w tej deklaracji (zasada 17.) stanowi, że „ocena oddziaływania na środowisko, jako wewnętrzny instrument kontroli, musi być wykonywana dla tych zamierzonych działań, co do których można się spodziewać, że będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko i których realizacja wymaga podjęcia decyzji przez kompetentne organy władzy.” W ciągu ostatnich lat wzrosło znaczenie zmian klimatu i ich wpływ na gospodarkę, i obecnie jest to jedno z największych globalnych wyzwań o wymiarze środowiskowym, politycznym, społecznym i gospodarczym [Ncube 2011]. W literaturze wyrażane są poglądy, że oceny oddziaływania na środowisko (zarówno SEA, jak i EIA) mogą stanowić ważne narzędzia umożliwiające włączenie rozważań dotyczących zmian klimatu do procesu planistycznego i inwestycyjnego [Enríquez de Salamanca i in. 2016].

Celem niniejszego opracowania jest porównanie sposobu transpozycji przepisów unijnych dotyczących uwzględnienia zagadnień związanych ze zmianami klimatu w przepisach krajowych z zakresu ocen środowiskowych w dwóch państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Polsce i Irlandii. Wybór Irlandii jako kraju, którego przepisy zostaną porównane z przepisami polskimi, podyktowany był z jednej strony dostępnością materiałów źródłowych w języku angielskim, a z drugiej chęcią przeanalizowania rozwiązań w państwie, którego system prawny wywodzi się z odmiennej tradycji prawnej (niezależnie od harmonizacji przepisów w analizowanej dziedzinie wynikającej z transpozycji przepisów unijnych). Przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej oraz komparatystycznej Autor zweryfikuje następującą

tezę badawczą: sposób transpozycji przepisów unijnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w ocenach środowiskowych w Polsce i Irlandii jest zbliżony, mimo odmiennych tradycji prawnych, z jakich wywodzą się systemy prawne tych państw. Prawno-porównawcza część rozważań poprzedzona zostanie częścią zawierającą zwięzłe informacje ogólne na temat procedur ocen oddziaływania na środowisko oraz rozwoju wprowadzającej je legislacji, ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Irlandii..

Szczegółowa analiza procedury oceny oddziaływania na środowisko, jak również funkcjonujących na świecie modeli tych ocen wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Niemniej jednak, tytułem wprowadzenia, warto przypomnieć, że oceny oddziaływania na środowisko można podzielić na oceny strategiczne (SEA – Strategic Environmental Assessment), których przedmiotem są dokumenty programowe oraz oceny projektowe (EIA – Environmental Impact Assessment). W państwach członkowskich Unii Europejskiej dodatkowo przeprowadzana jest także ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 [Radecki 2018]. Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania¹.

Jak wskazują M. Bar i J. Jendrośka strukturę EIA jako instytucji prawnej wyznacza dziewięć zagadnień określających jej treść i rolę w procesie decyzyjnym:

1. rodzaje aktywności wymagające wykonania oceny;
2. podmioty odpowiedzialne za wykonanie oceny;
3. zakres oceny (co jest oceniane: jakie wpływy i na co), w tym formalne wymagania pod adresem raportu EIA;
4. miejsce oceny w procesie decyzyjnym (kiedy);
5. gwarancje poprawności oceny;
6. gwarancje wykorzystania oceny w decyzji (skutki prawne oceny);
7. udział społeczeństwa;
8. rola organów administracji ochrony środowiska;
9. możliwość uruchomienia kontroli sądowej [Bar, Jendrośka 2010].

2. Rozwój legislacji z zakresu ocen oddziaływania na środowisko ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Irlandii

Legislacja określająca podstawy EIA zaczęła powstawać w poszczególnych państwach już na przełomie lat 60. i 70. XX w. Za przełomowy w tej dziedzinie uważa się amerykański National Environmental Policy Act (NEPA) z 1969 r. [Dobrowolski 2018]. EIA stosunkowo wcześniej znalazły się także w kręgu zainteresowania instytucji Wspólnot Europejskich. Ich omówienie znalazło się w drugim programie działań Wspólnot Europejskich w dziedzinie środowiska na lata 1977-1981 [Dobrowolski 2018; Resolution... 1977]. Regulująca te zagadnienia Dyrektywa Rady nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [Dyrektywa... 1985] została przyjęta

¹ Autorka jest świadoma znaczenia sieci Natura 2000 dla ochrony bioróżnorodności oraz powiązań między zmianami klimatu a bioróżnorodnością, jednak zagadnienie to, z uwagi na jego złożoność, zasługuje na oddzielne opracowanie. Dodatkowo należy odnotować, że w przypadku wykonywania standardowej oceny oddziaływania na środowisko w ramach procedur EIA albo SEA ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 jest dokonywana w ich ramach.

w 1985 r. po dość długich pracach przygotowawczych i negocjacjach [Dobrowolski 2018]. Dyrektywa z 1985 r. została następnie zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa EIA) [Dyrektywa... 2011]. W swoim pierwotnym brzmieniu dyrektywa EIA dosyć pobieżnie odnosiła się do zagadnień zmian klimatu, stanowiąc w art. 3, że ocena oddziaływania na środowisko określa, opisuje i ocenia bezpośrednio i pośrednio skutki przedsięwzięcia m.in. dla gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu².

Jednym z podstawowych instrumentów w procedurze EIA jest raport o oddziaływaniu na środowisko, w którym przedstawia się możliwy wpływ różnych wariantów planowanego przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska oraz na ludzi. Model unijny operuje przy tym dwiema kategoriami przedsięwzięć: przedsięwzięciami, które zawsze wymagają przeprowadzenia sformalizowanej oceny oddziaływania i przygotowania raportu (na gruncie polskich przepisów określa się je jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko), oraz przedsięwzięcia, co do których przeprowadzenie oceny oddziaływania nie jest bezwzględnie wymagane. W tym drugim przypadku przeprowadzenie oceny zależy od spełniania przez przedsięwzięcie dodatkowych warunków, których spełnienie jest weryfikowane przez właściwe organy (przedsięwzięcia te są określane w polskich przepisach jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko).

Instytucja strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SEA) rozwinęła się w Europie nieco później niż EIA, bo pod koniec lat 90. XX w. Jest to inny typ oceny oddziaływania na środowisko, obejmujący ocenę skutków przyjęcia i realizacji dokumentów o charakterze planistycznym czy też programowym, a nie konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych [Dobrowolski 2017]. We Wspólnotach Europejskich SEA zostały wprowadzone dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (dyrektywa SEA) [Dyrektywa... 2001].

W Irlandii podstawy systemu ocen oddziaływania inwestycji na środowisko zostały wprowadzone w latach 1976-1977 przez the Local Government (Planning and Development) Act 1976 oraz powiązane z nim the Local Government (Planning and Development) Regulations 1977, w ramach przepisów dotyczących udzielania zezwoleń z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. System ocen środowiskowych był jednak ograniczony i podlegały mu tylko nieliczne inwestycje. Funkcjonował on do roku 1988, kiedy to implementowano do prawa Irlandzkiego Dyrektywę EIA z 1985 r. [Dyrektywa... 1985] [Geraghty 1996]. W latach 1988-1992 opublikowano szereg rozporządzeń (ang. regulations)³ mających na celu odzwierciedlenie postanowień Dyrektywy EIA w prawie irlandzkim, z których najważniejsze to the European Communities (Environmental Impact Assessment) Regulations 1989 oraz the Local Government (Planning and Development) Regulations 1990. W litera-

2 Art. 3 lit. b dyrektywy EIA w jej pierwotnym brzmieniu. W art. 3 lit. a oraz c-d była z kolei mowa o określeniu, opisie i ocenie wpływu na ludzi, faunę i florę, dobra materialne i dziedzictwo kultury oraz oddziaływaniach między elementami wymienionymi w lit. a - d.

3 irlandzkie „regulations” są jednym z instrumentów prawa stanowionego (ang. statutory instruments), o charakterze prawa wtórnego (ang. secondary), przyjmowanych na podstawie upoważnienia zawartego w prawie pierwotnym (ustawach) i określających szczegółowe zasady bardziej ogólnych kwestii określonych w prawie pierwotnym (więcej na ten temat zob. Guide to the legislative process, Revenue Commissioners 2004, revised 2007, s. 100); jest to zatem akt prawny w pewnej mierze zbliżony do polskiego rozporządzenia i dlatego to określenie przyjęto jako polskojęzyczny odpowiednik słowa „regulations”.

turze wskazuje się, że to rozwiązanie powodowało rozdrobnienie i rozproszenie przepisów w wielu różnych aktach prawnych, co utrudniało zainteresowanym podmiotom ustalenie, czy wszystkie wymagania zostały spełnione [Geraghty 1996]. W roku 2000 nastąpiła konsolidacja irlandzkich przepisów planistycznych w postaci the Planning and Development Act [Kennedy 2010]. Kolejne zmiany Dyrektywy EIA były wprowadzane do irlandzkiego prawa również poprzez zmiany przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego [Kennedy 2010].

3. Zagadnienia dotyczące zmian klimatu jako element ocen środowiskowych

W literaturze podkreślana jest unikalna dla procedur EIA i SEA możliwość uwzględnienia szerokiego spektrum zagadnień środowiskowych [Sok i in. 2011], a więc potencjalnie także zmian klimatu. Pojawiają się co prawda głosy, że EIA jest narzędziem bardziej przystosowanym do uwzględniania bieżących i bezpośrednich wpływów inwestycji, a nie wpływów „przewlekłych”, kumulujących się i zazwyczaj nie koncentrujących się w konkretnym miejscu, jakimi są zwykle wpływy zmian klimatu [Komisja Europejska 2009; Ncube 2011]. Z drugiej strony jednak w literaturze można spotkać się ze stwierdzeniem, że uwzględnienie zagadnień dotyczących zmian klimatu w już istniejących procedurach, takich jak EIA, jest bardziej efektywne niż tworzenie w tym celu nowych rozwiązań [Hands, Hudson 2016]. Na duży potencjał uwzględniania zmian klimatu w EIA wskazują wyniki badania przeprowadzonego w 2011 r. wśród praktyków zrzeszonych w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Ocen Oddziaływania (International Association for Impact Assessment – IAIA). Co więcej, respondenci w ww. badaniu wskazywali często na konieczność sformułowania odpowiednich wytycznych i regulacji prawnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w EIA. Z braku takich wytycznych i regulacji, niektórzy z respondentów wskazywali wręcz na konieczność samodzielnego uwzględniania zagadnień zmian klimatu w EIA przez praktyków i rozwinięcia przez nich dobrych praktyk w tym zakresie, z uwagi na pilność problemów związanych ze zmianami klimatu [Sok i in. 2011].

W październiku 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła, a następnie przekazała do dalszych prac legislacyjnych projekt zmian do dyrektywy EIA, mający na celu doprecyzowanie zasad uwzględniania zmian klimatu i bioróżnorodności w procedurze EIA. 16 kwietnia 2014 r. została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko [Dyrektywa 2014]. Ww. dyrektywą zmieniono m.in. art. 3 dyrektywy EIA. Artykuł ten określa merytoryczny zakres oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie ze zmienionym art. 3 ust. 1 dyrektywy EIA ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanu i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na: ludność i zdrowie ludzkie, różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych⁴, grunty, gleby, wody, powietrze i klimat, dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz, a także oddziaływanie między ww. elementami. Do art. 3

4 Na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE.

został także dodany nowy ust. 2, zgodnie z którym wpływ na ww. elementy obejmuje także spodziewany wpływ wynikający z podatności przedsięwzięcia na prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków lub katastrof istotnych dla danego przedsięwzięcia. Należy zaznaczyć, że przepisy dyrektywy EIA wymagały oceny wskazanego powyżej wpływu na klimat jeszcze przed omawianą zmianą. Zmiana dyrektywy EIA z 2014 r. wprowadziła jednak kilka przepisów doprecyzowujących uwzględnianie zmian klimatu w procedurze EIA. Zmieniona dyrektywa EIA precyzuje w szczególności, że jednym z kryteriów pozwalających ustalić, czy przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko powinny zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko, są cechy przedsięwzięcia rozpatrywane w szczególności z uwzględnieniem zagrożenia poważnymi wypadkami lub katastrofami istotnymi dla danego przedsięwzięcia, w tym wynikającymi ze zmiany klimatu, zgodnie z wiedzą naukową (Załącznik III pkt 1 lit. f) dyrektywy EIA). Doprecyzowano także, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis elementów, na które przedsięwzięcie może mieć znaczące oddziaływanie, a do takich zaliczono m.in. klimat, a jako przykład zagadnień do uwzględnienia w takim opisie podano emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu (Załącznik IV pkt 4 dyrektywy EIA). W raporcie należy również opisać wpływ przedsięwzięcia na klimat (na przykład charakter i rozmiar emisji gazów cieplarnianych) oraz podatność przedsięwzięcia na zmianę klimatu (Załącznik IV pkt 5 lit. f) dyrektywy EIA). Państwa członkowskie miały obowiązek transponować przepisy dyrektywy 2014/52/UE do 16 maja 2017 r. W dyrektywie SEA czynniki klimatyczne są wskazane w załączniku I lit. f) jako jedna z kwestii do uwzględnienia w prognozie oddziaływania na środowisko⁵.

Wychodząc naprzeciw pilnej potrzebie ujmowania w ocenach oddziaływania na środowisko zagadnień związanych ze zmianami klimatu i adaptacją do nich, Komisja Europejska opublikowała już w 2013 r. (a więc jeszcze przed przyjęciem zmiany dyrektywy EIA z 2014 r.) zestaw wytycznych dotyczących uwzględniania zmian klimatu (a także bioróżnorodności) w EIA i SEA. Są to dwa dosyć obszerne dokumenty, osobny dla EIA [Komisja Europejska 2013a] i osobny dla SEA [Komisja Europejska 2013b], adresowane do praktyków i właściwych organów we wszystkich państwach członkowskich UE. Zawierają one praktyczne rekomendacje, sugerowane schematy działania i wskazówki, mające na celu ułatwienie uwzględniania zmian klimatu i bioróżnorodności w EIA i SEA. Wytyczne obejmują zarówno zagadnienia związane z łagodzeniem zmian klimatu (mitygacją), jak i z adaptacją do tych zmian. Komisja Europejska rekomendowała stosowanie wytycznych dot. EIA w sytuacji, gdy zmiany klimatu były wspomniane w dyrektywie EIA jeszcze dosyć pobieżnie, we wskazanym już powyżej art. 3. Potrzebę szczegółowego uwzględniania zmian klimatu w EIA uzasadniono w ww. wytycznych wskazaną w TFUE zasadą zapobiegania szkodom w środowisku [Traktat... 2016], a także orzecznictwem TSUE wskazującym na szeroki zakres i cel dyrektywy EIA oraz ogólnie pojętym „duchem dyrektywy” [Komisja Europejska 2013a]. Wśród orzeczeń TSUE potwierdzających szeroki zakres i cel dyrektywy EIA w ww. opracowaniu Komisji Europejskiej wymieniono wyrok w sprawie C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland [Trybunał... 1996] oraz w sprawie C-227/01 Komisja przeciwko Hiszpanii [Trybunał... 2004].

5 Określenie „prognoza oddziaływania na środowisko” używane jest w polskiej ustawie o ocenach. W polskiej wersji językowej dyrektywy SEA używane jest określenie „sprawozdanie dotyczące środowiska” (art. 5 dyrektywy SEA).

4. Transpozycja do polskiego porządku prawnego przepisów unijnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko

Polska transponowała przepisy dyrektywy 2014/52/UE dotyczące uwzględniania zmian klimatu w EIA nowelizując u.o.o.ś. [Ustawa... 2008] ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw [Ustawa... 2015]. Znowelizowane przepisy krajowe zasadniczo odpowiadają przepisom unijnym. I tak, w art. 63 ustawy o ocenach wskazano, że przy nakładaniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należy uwzględnić m.in. ocenione w oparciu o wiedzę naukową ryzyko wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyko związanego ze zmianą klimatu (art. 63 ust. 1 pkt 1 lit e) ustawy o ocenach). Podobne kryterium wskazane jest w pkt. 1 lit. f załącznika I do dyrektywy EIA⁶. W art. 66 ust. 1 pkt. 1 lit. g) ustawy o ocenach wskazano, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis planowanego przedsięwzięcia obejmujący w szczególności ocenione w oparciu o wiedzę naukową ryzyko wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyko związane ze zmianą klimatu. Raport powinien także określać przewidywane oddziaływania analizowanych wariantów przedsięwzięcia na środowisko, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i katastrofy naturalnej i budowlanej, na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu (art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy o ocenach). Odpowiada to wymogowi zawartemu w pkt. 5 lit. f załącznika I do dyrektywy EIA. Warto zaznaczyć, że art. 62 ustawy o ocenach, który stanowi pewnego rodzaju uzupełnienie definicji oceny oddziaływania na środowisko, nie wymienia wprost klimatu jako przedmiotu tej oceny. Definicja oceny oddziaływania na środowisko zawarta w art. 3 pkt. 8 ustawy o ocenach skupiona jest na aspektach proceduralnych. Stanowi ona, że przez ocenę oddziaływania na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień i zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu⁷. Podobne podejście przyjmuje zresztą dyrektywa EIA. Aby ustalić merytoryczny zakres oceny oddziaływania na środowisko na gruncie polskich przepisów, należy sięgnąć właśnie do art. 62 ustawy o ocenach. W ust. 1 pkt. 1 tego artykułu czytamy, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabijki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, wzajemne oddziaływanie między ww. elementami, a także dostępność do złóż kopalin. W art. 62 ust. 1 pkt. 1a, 2 i 3 jako

6 Tu jednak dla porządku wypada zauważyć, że w dyrektywie EIA kryterium to jest sformułowane nieco inaczej, mówi bowiem o zagrożeniu poważnymi wypadkami lub katastrofami istotnymi dla danego przedsięwzięcia.

7 Rezultaty przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko znajdują odzwierciedlenie w decyzji o oddziaływaniu na środowisko, zob. art. 72 i nast. ustawy o ocenach.

dalsze elementy do uwzględnienia w przeprowadzanej ocenie wymieniono ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych, możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz wymagany zakres monitoringu. Jak wynika z powyższego, w polskich przepisach definiujących przedmiot oceny oddziaływania na środowisko, w odróżnieniu od analogicznych przepisów dyrektywy EIA (art. 3 ust. 1 lit c) dyrektywy EIA), nie wymieniono wprost wpływu przedsięwzięcia na klimat. W art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o ocenach, jako kwestię do uwzględnienia wskazano jedynie ogólnie bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz ludność. Ponadto klimat nie został w ustawie wskazany wprost jako element, który powinien być opisany w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, jeżeli projekt ma na niego znaczące oddziaływanie⁸. W art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy o ocenach wskazano co prawda, że w raporcie powinien znaleźć się opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, ale również bez wyszczególnienia klimatu.

Z jednej strony brak wyszczególnienia klimatu można uzasadnić definicją środowiska zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska [Ustawa... 2001], do której odsyła art. 3 pkt 15 ustawy o ocenach. P.o.ś. definiuje środowisko jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W doktrynie podkreśla się jednak, że zawarte w definicji środowiska wyliczenie ma charakter przykładowy, ponieważ ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”. Katalog ten ma charakter otwarty, co jest uzasadnione. Ustawodawca nie jest bowiem w stanie enumeratywnie wymienić wszystkich elementów przyrodniczych [Bukowski 2013]. Wobec tak szerokiego katalogu elementów składających się na środowisko, wskazanie przez ustawodawcę w ustawie o ocenach, elementów i stanów faktycznych, które w szczególności należy brać pod uwagę w procedurze EIA mogło by być zasadne⁹. Nie wydaje się, aby wprowadzenie takiego wyszczególnienia, np. w 62 ust. 1 pkt 1, czy art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy o ocenach naruszało spójność systemu prawa. Dodatkowo warto przypomnieć, że art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy o ocenach podobne wyszczególnienie zawiera. Przepis ten wymaga bowiem, aby raport określał przewidywane oddziaływania analizowanych wariantów przedsięwzięcia na środowisko, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i katastrofy naturalnej i budowlanej, na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu. Klimat jest tu zatem wymieniony osobno, obok środowiska (którego jest wszak elementem). W ustawie o ocenach można więc dostrzec pewną niekonsekwencję: w niektórych przepisach dotyczących procedury EIA klimat jest wyszczególniony jako osobny ele-

8 Tymczasem załącznik IV pkt 4 dyrektywy EIA wymaga, aby raport zawierał opis elementów określonych w art. 3 ust. 1 dyrektywy, na które przedsięwzięcie może mieć znaczące oddziaływanie: zaludnienie, zdrowie ludzkie, różnorodność biologiczna (na przykład fauna i flora), grunty (na przykład zajmowanie gruntów), gleba (na przykład materia organiczna, erozja, zagęszczanie, zasklepienie), woda (na przykład zmiany hydromorfologiczne, ilość i jakość), powietrze, klimat (na przykład emisje gazów cieplarnianych, oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu), dobra materialne, dziedzictwo kulturowe, w tym aspekty architektoniczne i archeologiczne, oraz krajobraz. Ponadto zgodnie z pkt 5 lit f załącznika IV do dyrektywy EIA w raporcie powinien znaleźć się także opis prawdopodobnego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, wynikającego m.in. z: wpływu przedsięwzięcia na klimat (na przykład charakter i rozmiar emisji gazów cieplarnianych) oraz podatności przedsięwzięcia na zmianę klimatu.

9 Por. komentarz K. Gruszeckiego do art. 62 ust. 1 ustawy o ocenach: „(...) pojęcie środowiska, którym posługuje się ustawodawca, ma charakter złożony i obejmuje różnorakie elementy środowiska. Jednocześnie na gruncie nauk przyrodniczych nie budzi wątpliwości fakt, że pomiędzy poszczególnymi składnikami środowiska występuje szereg wzajemnych zależności (E. Symonides, Ochrona przyrody, Warszawa 2008, s. 78-83). Dlatego też w art. 62 ust. 1 ustawy wskazano, jakiego rodzaju powiązania powinny być analizowane przez organy administracji w trakcie przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko.” [Gruszecki 2020].

ment do uwzględnienia, w innych zaś nie. Wydaje się jednak, że polski ustawodawca dostrzegł powyższe nieścisłości. Przygotowany bowiem został rządowy projekt ustawy, zgodnie z którym miałyby zostać znowelizowany m.in. art. 62 ust. 1 ustawy o ocenach tak, aby klimat oraz podatność przedsiębiorstwa na zmiany klimatu były w nim osobno wyszczególnione [Projekt... 2021].

W odniesieniu do procedury SEA polskie przepisy również co do zasady odzwierciedlają przepisy unijne i podobnie jak one nie są rozbudowane. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o ocenach w przypadku opracowywania szeregu dokumentów (np. dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, strategii rozwoju, polityk, strategii, planów i programów z różnych dziedzin gospodarki), organ opracowujący projekt takiego dokumentu sporządza prognozę oddziaływania na środowisko. Prognoza taka między innymi określa, analizuje i ocenia przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, w szczególności na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne, z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy (Art. 51 ust. 2 pkt. 2 lit. e) ustawy o ocenach).

W tym miejscu warto podkreślić, że w Polsce istotna rola w procesach oceny oddziaływania na środowisko przypada Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Do jego zadań ustawowych należy m.in. współdziałać w realizacji kontroli procesu inwestycyjnego, współpracować z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody, a także udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰. W związku z powyższym Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ) opublikowała na swojej stronie internetowej skondensowany materiał o charakterze poradnikowym, wskazującym, w jaki sposób uwzględniać zagadnienia łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do nich w EIA i SEA [Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska 2015]. Publikacja ta została udostępniona w ramach prowadzonych przez GDOŚ działań mających na celu ujednoczenie podejścia merytorycznego oraz interpretacji przepisów w systemie oceny oddziaływania na środowisko i obszarów Natura 2000 na poziomie krajowym¹¹.

5. Transpozycja do irlandzkiego porządku prawnego przepisów unijnych dotyczących uwzględniania zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko

W Irlandii przepisy dyrektywy 2014/52/UE dotyczące uwzględniania w EIA zmian klimatu transponowano przede wszystkim poprzez odzwierciedlenie odpowiednich przepisów zmienionej dyrektywy EIA w irlandzkich przepisach z zakresu planowania

¹⁰ Zob. art. 57 ust. 1 pkt 1 oraz art. 127 ust. 1 pkt 1, 6 i 7 ustawy o ocenach.

¹¹ Działania realizowane w ramach zadania Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000 w ramach programu priorytetowego nr 5.1.1 Wsparcie Ministra Środowiska w zakresie realizacji polityki ekologicznej państwa Część 1) Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych. Zadanie jest finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Więcej informacji na temat realizacji ww. zadania dostępnych jest pod adresem <https://www.gdos.gov.pl/wsparcie-systemu-oos> (dostęp w dn. 16.08.2021 r.).

i zagospodarowania przestrzennego (ang. planning and development). We wspomnianym już wcześniej the Planning and Development Act z 2000 r. w art. 171A, w brzmieniu nadanym mu przez the European Union (Planning and Development) (Environmental Impact Assessment) Regulations 2018, opisano poszczególne kroki procedury EIA oraz merytoryczne kwestie do uwzględnienia podczas procedury ocenowej [The Planning and Development Act 2000]. Ww. artykuł w paragrafie (b) (i) punkty od (I) do (V) stanowi, że ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanu i ocenie, w świetle każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na: ludność i zdrowie ludzkie, różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE, grunty, gleby, wody, powietrze i klimat, dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz, a także oddziaływanie między ww. elementami. Przepis ten stanowi dokładne odzwierciedlenie art. 3 ust. 1 dyrektywy EIA. Dalsze szczegóły określono w rozporządzeniu w sprawie planowania i zagospodarowania przestrzennego (tłum. autora) z 2001 r. [The Planning and Development Regulations 2001]. W załączniku 6. do tego rozporządzenia, w paragrafie 2(d) wskazano, że w raporcie oddziaływania na środowisko powinien znaleźć się opis elementów określonych w paragrafie (b)(i) punkty od (I) do (V) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2000 r., na które przedsięwzięcie może mieć znaczące oddziaływanie, tj.: ludność, zdrowie ludzkie, różnorodność biologiczna (na przykład fauna i flora), grunty (na przykład zajmowanie gruntów), gleba (na przykład materia organiczna, erozja, zagęszczanie, zasklepienie), woda (na przykład zmiany hydromorfologiczne, ilość i jakość), powietrze, klimat (na przykład emisje gazów cieplarnianych, oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu), dobra materialne, dziedzictwo kulturowe, w tym aspekty architektoniczne i archeologiczne, oraz krajobraz. Ww. przepis odpowiada dosłownemu brzmieniu punktu 4 załącznika IV do dyrektywy EIA. Z kolei paragraf (e)(i)(IV) załącznika 6. do ww. rozporządzenia wymaga, aby raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zawierał opis prawdopodobnego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, wynikającego m.in. z wpływu przedsięwzięcia na klimat (na przykład charakter i rozmiar emisji gazów cieplarnianych) oraz podatności przedsięwzięcia na zmianę klimatu. Ponownie stanowi to bardzo dokładne odzwierciedlenie odpowiedniego przepisu załącznika IV do dyrektywy EIA (pkt. 5 lit. f) tego załącznika). Kwestie związane ze zmianami klimatu są także uwzględnione w załączniku 7. do irlandzkiego rozporządzenia w sprawie planowania i zagospodarowania przestrzennego z 2001 r. Załącznik ten określa kryteria pozwalające ustalić, czy przedsięwzięcia wymienione w części 2. załącznika 5. do przedmiotowego rozporządzenia (odpowiedniki przedsięwzięć określanych w polskim porządku prawnym jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko), powinny zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko. W paragrafie 1(g) załącznika 7. do ww. rozporządzenia jako jedno z takich kryteriów wskazano cechy przedsięwzięcia rozpatrywane z uwzględnieniem zagrożenia poważnymi wypadkami lub katastrofami istotnymi dla danego przedsięwzięcia, w tym wynikającymi ze zmiany klimatu, zgodnie z wiedzą naukową. Takie samo kryterium jest wskazane w punkcie 1 lit. f) załącznika III do dyrektywy EIA.

Poza omówionymi powyżej przepisami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, przepisy dyrektywy 2014/52/UE, w tym przepisy dotyczące

uwzględniania w procedurach EIA zmian klimatu, zostały wzięte pod uwagę także w szeregu irlandzkich sektorowych aktów normatywnych, regulujących uzyskiwanie zezwoleń niezbędnych dla prowadzenia niektórych typów działalności¹². Przykładami zezwoleń sektorowych, przy których uzyskiwaniu w Irlandii może być wymagane przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko są zezwolenia na odprowadzanie ścieków, regulowane przez rozporządzenie w sprawie odprowadzania ścieków (tłum. autora) z 2007 r. [The Waste Water Discharge (Authorisation) Regulations 2007]¹³, pozwolenia zintegrowane regulowane przez rozporządzenie w sprawie Agencji Ochrony Środowiska (tłum. autora) z 2013 r. [Environmental Protection Agency... 2013], czy też zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie akwakultury regulowane przez rozporządzenie w sprawie akwakultury (tłum. autora) z 1998 r. [The Aquaculture (Licence Application) Regulations 1998]¹⁴. Obowiązek uwzględnienia zmian klimatu w EIA, przeprowadzanych w związku z ubieganiem się o ww. zezwolenia, wynika z odwołania się w rozporządzeniach sektorowych do odpowiednich przepisów załączników 6 i 7 do rozporządzenia w sprawie planowania i zagospodarowania przestrzennego z 2001 r. [The Planning and Development Regulations 2001] (w przypadku zezwoleń na odprowadzanie ścieków i pozwoleń zintegrowanych) czy też odwołania się bezpośrednio do kryteriów i wymagań określonych w załącznikach III i IV do dyrektywy EIA (w odniesieniu do zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie akwakultury) [The Aquaculture (Licence Application) Regulations 1998]¹⁵. Co istotne, niektóre inwestycje realizowane przez irlandzkie władze samorządowe nie podlegają regulacjom z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednak nawet w przypadku takiego zwolnienia niektóre inwestycje wciąż wymagają przeprowadzenia EIA [McMahon].

Warto również zwrócić uwagę na przygotowany przez irlandzką Agencję Ochrony Środowiska (Environmental Protection Agency) projekt wytycznych dotyczących zawartości raportu o oddziaływaniu na środowisko [Environmental Protection Agency 2017]. Irlandzki Departament Mieszkalnictwa, Planowania i Samorządu Lokalnego (tłum. autora) przygotował również wytyczne dla organów przeprowadzających EIA [Department of Housing, Planning and Local Government 2018]. Obydwie te publikacje mają charakter ogólny, wskazujący na obowiązujące w ww. zakresie przepisy i podkreślający najnowsze zmiany. Uwzględnianie zmian klimatu jest w tych publikacji poruszone jako jedno z wielu zagadnień.

W odniesieniu do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SEA) w Irlandii znajdują zastosowanie dwa akty prawne. Pierwszy z nich to rozporządzenie w sprawie Wspólnot Europejskich (tłum. autora) z 2004 r.¹⁶ [European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004], które znajduje zastosowania do różnego typu planów i programów, spełniających wymagania dyrektywy SEA, z wyjątkiem planów i programów z dziedziny zagospodarowania przestrzennego¹⁷. W załączniku 2. do tego rozporządzenia w lit. (f)

12 Por. [R. Kennedy 2010] s. 144.

13 Rozporządzenie to zostało zmienione przez the Waste Water Discharge (Authorisation) (Amendment) Regulations 2010, the Waste Water Discharge (Authorisation) (Environmental Impact Assessment) Regulations 2016 oraz European Union (Waste Water Discharge) Regulations 2020.

14 Rozporządzenie to zostało zmienione w szczególności przez the Aquaculture (Licence Application) (Amendment) Regulations 2018.

15 Por. paragraf 4A.(1) i paragraf 5B.(1) f) zmienionego rozporządzenia The Aquaculture (Licence Application) Regulations 1998.

16 Zmienione przez European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011.

17 Definicja planów i programów zawarta w omawianym rozporządzeniu odpowiada definicji zawartej w dyrektywie SEA (art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2 dyrektywy SEA), ale z wyłączeniem planów i programów z dziedziny zagospodarowania przestrzennego i użytkowania gruntów.

wskazano, że raport środowiskowy (odpowiednik polskiej prognozy oddziaływania na środowisko) powinien między innymi określać potencjalny znaczący wpływ na środowisko, w tym w odniesieniu do kwestii różnorodności biologicznej, populacji, zdrowia ludzkiego, fauny, flory, powierzchni ziemi, wody, powietrza, czynników klimatycznych, dóbr materialnych, dziedzictwa kulturowego obejmującego dziedzictwo architektoniczne i archeologiczne, krajobrazu oraz wzajemne powiązania między powyższymi czynnikami. Poprzez wpływ należy tutaj rozumieć również wpływ wtórny, skumulowany, synergistyczny, krótko-, średnio- i długoterminowy, stały i tymczasowy, pozytywny i negatywny. Drugi z irlandzkich aktów prawnych mogących znaleźć zastosowanie do przyjmowania planów i programów to rozporządzenie w sprawie planowania i zagospodarowania przestrzennego z 2001 r.¹⁸ [Planning and Development Regulations 2001]. Rozporządzenie to zostało zmienione w szczególności przez Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) Regulations 2004, które wprowadziło do niego przepisy wymagane dyrektywą SEA. Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) Regulations 2004 wprowadziło analogiczny wymóg co do zawartości raportu środowiskowego jak rozporządzenie w sprawie Wspólnot Europejskich z 2004 r., o którym jest mowa powyżej, z tym że w odniesieniu do planów i programów z obszaru zagospodarowania przestrzennego¹⁹. Wymogi co do uwzględnienia zmian klimatu w treści raportu środowiskowego przygotowywanego na potrzeby SEA, przewidziane przez obydwa wskazane powyżej irlandzkie rozporządzenia, odpowiadają treści dyrektywy SEA w tym zakresie (Załącznik I, lit. f).

6. Podsumowanie i wnioski

Porównując przepisy transponujące przepisy dyrektywy EIA dotyczące zmian klimatu i adaptacji do nich obowiązujące w Polsce i w Irlandii, można zauważyć, że treść tych przepisów jest do siebie zbliżona. W państwach tych przyjęto jednak nieco inne podejścia w zakresie transpozycji omawianych przepisów. W Irlandii przyjęto podejście oparte na niemal dosłownym przytoczeniu wszystkich odnośnych przepisów dyrektywy EIA w prawie krajowym, zastosowano również bardzo podobną strukturę przepisów, jak ta zastosowana w dyrektywie (np. wskazując niektóre wymogi w załącznikach do aktów normatywnych). W przypadku niektórych aktów normatywnych transponujących przepisy dyrektywy EIA do irlandzkiego porządku prawnego zamieszczono wręcz odwołanie do wymogów zawartych w załącznikach do dyrektywy. W Polsce natomiast do porządku prawnego dosłownie przeniesiono tylko część przepisów dyrektywy EIA dotyczących zmian klimatu i adaptacji do nich, a dodatkowo struktura przepisów jest odmienna od struktury przepisów w dyrektywie EIA. Oczywiście, dosłowne odzwierciedlenie przepisów dyrektywy i zachowanie struktury przepisów nie jest wymagane od państw członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków [Traktat... 2016]. Zwykle podkreśla się, że transpozycja dyrektywy powinna być przeprowadzona w taki

18 Kilukrotnie zmieniane, przy czym w kontekście SEA istotne znaczenie mają zwłaszcza zmiany wprowadzone przez Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) Regulations 2004 oraz Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) (Amendment) Regulations 2011.

19 W definicji „planu” w art. 3 (c) zmienianego rozporządzenia Planning and Development Regulations 2001 ujęto następujące dokumenty przewidziane przez irlandzkie przepisy z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego: development plan, a variation of a development plan, a local area plan (or an amendment thereto), regional planning guidelines, planning scheme.

sposób, aby maksymalnie „wpisywała się” w krajowy porządek prawny i uwzględniała kulturę prawną danego państwa członkowskiego, i z tego względu zalecane jest odchodzenie od dosłownego powtarzania przepisów dyrektywy na rzecz stosowania pojęć ustawodawstwa krajowego, o ile treść dyrektywy zostaje w ten sposób dokładnie oddana. Jednak z drugiej strony, transpozycja dyrektywy w prawie krajowym musi być na tyle precyzyjna, aby nie było konieczne sięganie do treści samej dyrektywy przy stosowaniu odnośnych aktów prawa krajowego. Tak więc jeżeli postanowienia dyrektywy są wyjątkowo szczegółowe, możliwe jest dosłowne przeniesienie tych postanowień do aktu prawa krajowego [Barcz, Wronkowska-Jaśkiewicz 2003]. Wydaje się, że w przypadku dyrektywy EIA podejście zastosowane przez Irlandię, polegające w dużej mierze na dosłownym odzwierciedleniu przepisów dyrektywy doprowadziło do tego, że przepisy, mimo swojej złożoności, są nieco bardziej czytelne od przepisów polskich, chociażby z uwagi na swoją strukturę (np. wskazanie niektórych wymogów w załącznikach do aktów prawa krajowego).

Co więcej, w polskiej ustawie o ocenach można zauważyć pewną niekonsekwencję, ponieważ w niektórych jej przepisach klimat jest wymieniony osobno, obok środowiska, w innych zaś w ogóle nie jest wymieniony. Można zastanawiać się, czy gdyby zmiany klimatu i adaptacja do tych zmian były konsekwentnie wspomniane w polskich przepisach dotyczących procedury EIA w sposób dokładniej odpowiadający znowelizowanej dyrektywie EIA, wpłynęłoby to na stopień realizacji jednego z celów zmiany dyrektywy EIA z 2014 r., jakim jest uczynienie zmian klimatu ważnym elementem w procesie EIA²⁰. Ww. niekonsekwencja w transpozycji przepisów unijnych do polskiego porządku prawnego najprawdopodobniej zostanie wkrótce w znacznym stopniu usunięta. Obecnie (październik 2021 r.) toczy się bowiem proces legislacyjny zmierzający do odpowiedniej nowelizacji ustawy o ocenach. Nie ulega jednak wątpliwości, że przy obecnym brzmieniu ustawy o ocenach, nawet bez uwypuklenia kwestii zmian klimatu w niektórych jej przepisach, kwestia ta powinna być uwzględniana w EIA. Wynika to chociażby z art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy o ocenach czy też z definicji środowiska, którego klimat jest elementem.

Z kolei przepisy dotyczące SEA są w Polsce i Irlandii skonstruowane podobnie i w sposób odpowiadający dyrektywie SEA. Ponownie jednak przepisy irlandzkie nieco dokładniej odzwierciedlają unijną dyrektywę. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przepisy dotyczące SEA są dużo mniej rozbudowane niż te dotyczące EIA, zarówno na poziomie unijnym, jak i w Polsce oraz w Irlandii.

Trzeba także podkreślić, że działania legislacyjne (w tym dokładne brzmienie przepisów) nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na realizację celu dyrektywy. Realizacja tego celu polega bowiem na osiągnięciu wymaganego przez dyrektywę stanu rzeczy. Obowiązek ten nie ogranicza się do osiągnięcia wymaganego stanu prawnego, ale obejmuje także stan gospodarczy czy społeczny. B. Kurcz posługuje się termin „implementacja sensu largo”, przez którą rozumie całość działań, jakie muszą podjąć państwa członkowskie w celu wywiązania się z obowiązku nałożonego traktatem, aby osiągnąć rezultat zakładany przez dyrektywę w wyznaczonym czasie. Implementacja sensu largo obejmuje z jednej strony transpozycję, czyli „przenoszenie” norm dyrektyw

20 Zob. motywy 7 i 13 preambuły dyrektywy 2014/52/UE.

na normy prawa krajowego, którą uważa się przede wszystkim za działalność legislacyjną. Z drugiej strony, tak rozumiana implementacja sensu largo obejmuje także działania implementacyjne „poza transpozycją”. Chodzi tutaj na przykład o wydawanie aktów wewnętrznie obowiązujących, aktów administracyjnych czy też o czynności nadzoru i kontroli administracyjnej oraz właściwe przygotowanie organów administracji do wykonywania zadań przewidzianych w danej dyrektywie. Przykładowo może to być określenie w akcie wewnętrznie obowiązującym sposobu korzystania przez organy administracji rządowej i inne jednostki organizacyjne z kompetencji nadanych im przez akty legislacyjne, które transponowały normy dyrektyw na grunt prawa krajowego [Kurcz 2004]. A zatem na prawidłową implementację dyrektywy EIA i osiągnięcie jednego z jej celów, jakim jest uwzględnienie zmian klimatu i adaptacji do tych zmian, wpływa nie tylko brzmienie przepisów, ale krótko mówiąc także praktyka organów. Podobnie jest w przypadku dyrektywy SEA.

Za przykład działań implementacyjnych „poza transpozycją” można uznać wspomniane już działania prowadzone przez GDOŚ mające na celu ujednoczenie podejścia merytorycznego oraz interpretacji przepisów w systemie oceny oddziaływania na środowisko i obszarów Natura 2000 na poziomie krajowym, w ramach których został m.in. opublikowany poradnik „Łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenie oddziaływania na środowisko” [Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska 2015]. Jak już wspomniano, także Komisja Europejska opublikowała wytyczne dotyczące m.in. uwzględniania kwestii zmian klimatu w EIA i SEA. Dalsze prowadzenie przez właściwe instytucje publiczne tego typu działań powinno przyczynić się do ugruntowania się jednolitych zasad i dobrych praktyk dla prowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko, w tym uwzględniania w nich zmian klimatu i adaptacji do tych zmian. W tym miejscu warto jednak pochylić się nad kwestią znajomości opublikowanych wytycznych wśród ekspertów przeprowadzających EIA i SEA oraz nad przydatnością tych wytycznych, co ma kluczowe znaczenie dla ich stosowania w praktyce. Jak wykazały badania przeprowadzone na ten temat wśród polskich ekspertów, istniejące wytyczne dotyczące przeprowadzania EIA i SEA nie są powszechnie znane wśród zajmujących się tym specjalistów [Tokarczyk-Dorociak i in. 2018]. W niektórych obszarach znajomość wytycznych objętych ww. badaniem (zwłaszcza wytycznych unijnych) jest zaskakująco niska. Z drugiej strony, przeprowadzone badania wykazały, że wytyczne dotyczące uwzględniania w EIA i SEA zmian klimatu oraz adaptacji do nich są uważane za przydatne przez ekspertów specjalizujących się w tych zagadnieniach. Respondenci wskazywali jednak na potrzebę opracowania szczegółowych wytycznych dotyczących przeprowadzania EIA w odniesieniu do poszczególnych typów projektów. Niektórzy z nich zwracali także uwagę na to, że wytyczne często nie zawierają konkretnych wskazówek, lecz powtarzają powszechnie znane lub oczywiste informacje [Tokarczyk-Dorociak i in. 2018]. Autorzy opracowania powstałego na podstawie ww. badania zauważają, że istniejące wytyczne dotyczące przeprowadzania EIA i SEA nie są w żaden sposób powiązane z procedurą ocen środowiskowych, tj. ich stosowanie nie jest rekomendowane przez organy prowadzące konkretne postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania i decydujące o zakresie raportu czy też prognozy oddziaływania na środowisko. Sugerują oni, że takie rekomendacje ze strony organów prowadzących postępowanie miałyby pozytywny wpływ na jakość przeprowadzanych ocen, jak również, w dłuższej perspektywie czasowej, na jakość samych wytycznych (których

sposób opracowywania powinien zostać zrewidowany tak, aby odpowiadały one rzeczywistym potrzebom) [Tokarczyk-Dorociak i in. 2018].

W odniesieniu do procedur SEA, można zastanawiać się także, czy obowiązujące obecnie przepisy, w tym te na poziomie unijnym, są wystarczające. W 2017 r. Komisja Europejska rozpoczęła proces ewaluacji dyrektywy SEA. W jej ramach przeprowadzono m.in. otwarte konsultacje publiczne, konsultacje z państwami członkowskimi oraz przygotowano zewnętrzną ekspertyzę. Ewaluacja uwzględniała także implementację dyrektywy w państwach członkowskich. W listopadzie 2019 r. Komisja Europejska opublikowała dokument roboczy, w którym stwierdzono, że dyrektywa generalnie jest adekwatna do stawianych jej celów (ang. fit for purpose). W dokumencie odniesiono się m.in. do adaptacji do zmian klimatu. Zwrócono uwagę na to, że w ostatnich latach SEA zaczęła być postrzegana jako narzędzie promujące uwzględnianie w procesach planowania odpowiednich działań adaptacyjnych, a także jako narzędzie umożliwiające wskazywanie możliwych sprzeczności w zakresie adaptacji z innymi planami, na poziomie regionalnym lub krajowym [Komisja Europejska 2019].

Aktualne przepisy unijne, a także te obowiązujące w Polsce i w Irlandii, wymagają uwzględniania w procedurze EIA i SEA zmian klimatu i adaptacji. Wydaje się jednak, że w przypadku polskich przepisów dotyczących EIA przydatne byłoby ich uporządkowanie tak, aby zagadnienia te były konsekwentnie wymieniane w wymaganiach dotyczących poszczególnych etapów procedury EIA i elementów raportu o oddziaływaniu na środowisko, analogicznie, jak ma to miejsce w dyrektywie. Mogłoby to pomóc w podkreśleniu znaczenia zmian klimatu i adaptacji do tych zmian w planowaniu i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Ponadto istotne jest wypracowanie i rozpowszechnianie w jednolitych zasad i dobrych praktyk w zakresie uwzględniania zmian klimatu i adaptacji do tych zmian w procedurach EIA i SEA. Zasady te powinny być stosowane przez właściwe organy, a także podmioty sporządzające raporty i prognozy oddziaływania na środowisko.

Na zakończenie wypada przytoczyć wyrok Trybunału w sprawie C-287/98 [Trybunał... 2000], który zapadł na tle implementacji dyrektywy EIA. W punkcie 43 tego wyroku Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę jednolitego stosowania przepisów prawa unijnego oraz na to, że znaczenie i zakres terminów wywodzących się z prawa unijnego powinny podlegać autonomicznej i jednolitej interpretacji w całej Unii. Taka interpretacja musi uwzględniać kontekst danego postanowienia oraz cel przepisów unijnych, które je zawierają. Co więcej, w punkcie 38 przywołanego wyroku Trybunał stwierdził, że sądy krajowe powinny brać pod uwagę postanowienia Dyrektywy EIA w celu weryfikacji, czy legislacja krajowa mieści się w wyznaczonych przez tę dyrektywę granicach swobody [Trybunał... 2000]. W kontekście powyższego drobne różnice w sposobie transpozycji przepisów Dyrektywy EIA w Polsce i w Irlandii nie muszą mieć istotnego znaczenia dla skuteczności jej stosowania, o ile w procesie stosowania legislacji krajowej zostanie wzięty pod uwagę cel oraz poszczególne postanowienia Dyrektywy EIA.

Literatura

- Bar M., Jendrośka J. 2010. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000. W: Rakoczy B. (red.), Pchalek M. (red.). Wybrane problemy ochrony środowiska. Warszawa 2010, s. 17-18.
- Barcz. J., Wronkowska-Jaśkiewicz S. 2003. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim: wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej (wytyczne zostały sporządzone na podst. ekspertyzy prof. Jana Barcza przy współprac. prof. Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz oraz zaakceptowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i Rządowe Centrum Legislacji). Warszawa: UKIE, s. 29.
- Bukowski Z. 2013. Prawo ochrony środowiska. Komentarz. System Informacji Prawej LEX: LexisNexis, komentarz do art. 3.
- Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju. ONZ 1992, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.II_Declaration.pdf (dostęp w dn.: 14.08.2021 r.).
- Dobrowolski G. 2018. Modele ocen oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko. W: „Rozważania o...”. Katowice: Uniwersytet Śląski, s. 132, 134-135.
- Dobrowolski G. 2017. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego. *Studia Iuridica Agraria* t. 15, 34-35.
- Enríquez de Salamanca A., Martín-Aranda R.M., Díaz-Sierra R. 2016. Consideration of climate change on environmental impact assessment in Spain. *Environmental Impact Assessment Review* 57, s. 31-39.
- Environmental Protection Agency. 2017. Guidelines on the information to be contained in environmental impact assessment reports. <https://www.epa.ie/publications/monitoring--assessment/assessment/draft-guidelines-on-the-information-to-be-contained-in-environmental-impact-asse.php> (dostęp w dn.: 27.07.2021 r.).
- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska 2015. Łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenie oddziaływania na środowisko. Warszawa: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska http://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5437/Lagodzenie_zmian_klimatu_i_adaptacja_do_zmian_klimatu_w_ocenie_oddziaływania_na_srodowisko.pdf (dostęp w dn.: 26.07.2021 r.).
- Geraghty P.J. 1996. Environmental impact assessment practice in Ireland following the adoption of the European directive. *Environmental Impact Assessment Review* vol. 16 issue 3, s. 189-211, s. 191-194.
- Government of Ireland, Department of Housing, Planning and Local Government 2018. Guidelines for Planning Authorities and An Bord Pleanála on carrying out Environmental Impact Assessment. <https://www.opr.ie/wp-content/uploads/2019/08/2018-Environmental-Impact-Assessment-1.pdf> (dostęp w dn.: 27.07.2021 r.).
- Gruszecki K. 2020. Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. wyd. III. LEX/el.
- Hands S., Hudson M.D. 2016. Incorporating climate change mitigation and adaptation into environmental impact assessment: a review of current practice within transport projects in England. *Impact Assessment and Project Appraisal*. 34:4, s. 330.
- Kennedy R. Case note. Access to justice under Irish environmental impact assessment law. *Environmental Law Review*. 2010, Vol. 12 issue 2, s.140-148, s. 141, 144.
- Komisja Europejska 2009. Results of the pilot study of climate change screening of the EC's development cooperation portfolio. Final report, s. 49.
- Komisja Europejska 2013a. Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment. <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf> (dostęp w dn.: 26.07.2021 r.).

- Komisja Europejska 2013b. Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment. <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf> (dostęp w dn. 26.07.2021 r.).
- Komisja Europejska 2019. Staff Working document (SWD (2019) 414 final) on the Evaluation of the SEA Directive 2001/42/EC. https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Doc%201%20SWD_2019_SEA%20REFIT.pdf (dostęp w dn.: 26.07.2021 r.), s. 5, 59.
- Kurcz B. 2004. Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego. Kraków: Zakamycze/System Informacji Prawnej LEX/el.
- McMahon P. EIA in Planning Law. <http://mcmahonsolicitors.ie/eia-in-planning-law> (dostęp w dn.: 26.07.2021 r.).
- Ncube C. 2011. Climate change adaptation and EIA in UK urban regeneration projects. School of Built Environment. Oxford Brookes University, s. 9, 11.
- Radecki W. 2018. Ujęcia legislacyjne ocen oddziaływania na środowisko w Polsce, Czechach i Słowacji. W: „Rozważania o...”. Katowice: Uniwersytet Śląski, s. 304.
- Roliński M. 2014. Z problematyki zasad ochrony środowiska. *Studia Iuridica Lublinensia* 21, s. 151-152.
- Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (Official Journal C 139/1).
- Revenue Commissioners. 2004, revised 2007. Guide to the legislative process. <https://www.revenue.ie/en/tax-professionals/documents/legislative-process.pdf> (dostęp w dn. 14.08.2021 r.), s. 100.
- Sok V., Boruff B.J., Morrison-Saunders A. 2011. Addressing climate change through environmental impact assessment: international perspectives from a survey of IAIA members. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 29:4, 315-324, s. 317.
- Tokaczyk-Dorociak T., Kazak J., Szewrański S., Haładaj A., Szkudlarek Ł., Chrobak G., van Hoof J. 2018. On the usefulness of guidelines and instructions for environmental assessment – a qualitative study of the helpfulness perceived by Polish practitioners. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 37:2, 150-164.
- ## Akty normatywne
- ### Akty prawa unijnego
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202/47).
- Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. UE L 175 z 5.7.1985).
- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE L 197 z 21.7.2001).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 026 z 28.1.2012).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 124 z 25.4.2014).

Akty prawa krajowego

Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny Dz. U. 1980).

Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst pierwotny Dz. U. 1984, Nr 35, poz. 185).

Ustawa z 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157 ze zm.).

Ustawa z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 r. poz.1219 ze zm.)

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r.1, poz. 936).

Inne akty normatywne

The Aquaculture (Licence Application) Regulations 1998 S.I. No. 236 of 1998.

The Planning and Development Regulations a 2001 S.I. No. 600 of 2001.

The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 S.I. No. 435 of 2004 (ze zm.).

The European Communities (Environmental Impact Assessment) Regulations 1989 S.I. No. 349 of 1989.

The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 S.I. No. 200 of 2011.

The European Union (Planning and Development) (Environmental Impact Assessment) Regulations 2018 S.I. No. 296 of 2018.

The Local Government (Planning and Development) Act 1976 No. 20 of 1976.

The Local Government (Planning and Development) Regulations 1977 S.I. No. 65 of 1977.

the Local Government (Planning and Development) Regulations 1990 S.I. No. 25 of 1990.

The Planning and Development Act 2000, revised, <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/2000/oct/30/revised/en/html> (dostęp w dn.: 14.08.2021 r.).

The Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) Regulations 2004 S.I. No. 436 of 2004.

The Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) (Amendment) Regulations 2011 S.I. No. 201 of 2011.

The Waste Water Discharge (Authorisation) Regulations 2007 S.I. No. 684 of 2007.

The Waste Water Discharge (Authorisation) (Amendment) Regulations 2010 S.I. No. 231 of 2010.

The Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013 S.I. No. 283 of 2013.

The Waste Water Discharge (Authorisation) (Environmental Impact Assessment) Regulations 2016 S.I. No. 652 of 2016.

The Aquaculture (Licence Application) (Amendment) Regulations 2018 S.I. No. 240 of 2018.The European Union (Waste Water Discharge) Regulations 2020 S.I. No. 214 of 2020.

The European Union (Waste Water Discharge) Regulations 2020 S.I. No. 214 of 2020.

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. ECLI:EU:C:1996:404. Elektroniczny zbiór orzeczeń, <https://curia.europa.eu/>.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Luksemburg przeciwko Linster. ECLI:EU:C:2000:468. Elektroniczny zbiór orzeczeń, <https://curia.europa.eu/>.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 września 2004 r. w sprawie C-227/01 Komisja przeciwko Hiszpanii. ECLI:EU:C:2004:528. Elektroniczny zbiór orzeczeń, <https://curia.europa.eu/>.

Inne dokumenty

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej. Projekt z dnia 19 sierpnia 2021 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12350802/katalog/12812588#12812588> (dostęp w dn. 15.10.2021 r.).

Zakończenie

Agnieszka Borek
Emil Wróblewski

Przedmiotem badań Autorów niniejszej monografii była analiza polityki klimatycznej UE pod kątem wyodrębnienia w jej ramach komponentu adaptacyjnego oraz analiza krajowych instrumentów w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu ze szczególnym uwzględnieniem możliwości sformułowania wniosków *de lege ferenda*, mogących posłużyć decydom jako wskazówki do podjęcia interwencji legislacyjnej. Praca ta dostarcza jednocześnie kolejnych argumentów w dyskusji nad koniecznością zwiększenia zaangażowania w budowanie ram prawnych prowadzących do zwiększenia odporności społeczeństwa i gospodarki na negatywne oddziaływanie zmian klimatycznych. Pierwszy krok w tym kierunku stanowią badania zaprezentowane w publikacji „Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia”.

Mając na względzie istotne zaangażowanie Unii Europejskiej oraz społeczności międzynarodowej skupionej wokół Ramowej konwencji oraz Porozumienia paryskiego w budowanie odporności społeczeństw i gospodarek na zmiany klimatu, ocena wyników procesu badawczego wykonanego na poziomie krajowych i lokalnych strategii oraz szczegółowych rozwiązań prawnych wskazuje na niedostateczne uwzględnienie adaptacji w większości analizowanych dokumentów kierunkowych oraz na gruncie obowiązującego prawa. Przeprowadzone badania wykazały kluczowe słabości w obszarze planistyki strategicznej polegające m. in. na całkowitym pomijaniu zagadnienia adaptacji czy też braku klarownych sposobów realizacji potrzeb adaptacyjnych, w przypadku gdy w analizowanym dokumencie zawarto deklaracje o konieczności podjęcia działań adaptacyjnych. Istotną ułomnością obecnego stanu prawnego jest brak wyrażonego wprost obowiązku sporządzania dokumentów strategicznych dedykowanych adaptacji. Problem ten dotyczy w szczególności obszarów miejskich, czego wyrazem jest zróżnicowane podejście do problematyki miejskich planów adaptacji do zmian klimatu.

O ile wzrost zaangażowania Unii Europejskiej w przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatu nie budzi większych wątpliwości, o tyle nie można tego jeszcze powiedzieć o polskiej (wewnętrznej) polityce klimatycznej. Wprawdzie wnioski, jakie płyną z dokonanego w Rozdziale III przez A. Rybicką badania, wskazują, że konieczność podejmowania działań adaptacyjnych dostrzegana jest w kluczowych strategiach dotyczących rozwoju gospodarczego państwa, to jednak tematyka adaptacji w dokumentach, których perspektywa planowania zbliża się ku końcowi, potraktowana jest ogólnie. Zdecydowanie szerzej zagadnienie adaptacji jest adresowane w najnowszej

planistycy strategicznej bądź w politykach ściśle związanych z kwestiami ekologicznymi czy dotyczących rozwoju regionalnego.

Istotne wydają się również ustalenia poczynione przez A. Borek i P. Siwiora w Rozdziale IV podejmujących problematykę charakteru prawnego miejskich strategii adaptacyjnych. Wskazany instrument nie jest osadzony w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, stąd zróżnicowane podejście włodarzy miast do jego przyjmowania. Brak obowiązku opracowania i przyjmowania MPA jako zadania własnego gminy może hamować podejmowanie wysiłków adaptacyjnych na poziomie krajowym. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż poziom lokalny jest kluczowy, jeżeli chodzi o skuteczność realizowanych działań w dziedzinie adaptacji.

Ciekawe wydają się również rozważania K. Łuczaka dotyczące związku między strefami czystego transportu a możliwością podejmowania działań adaptacyjnych z poziomu tych stref. Autor podjął się wyzwania i dokonał oceny funkcji adaptacyjnej stref czystego transportu. Konkluzja płynąca z tej oceny wskazuje, że strefa czystego transportu jako środek o charakterze mitygacyjnym, a zarazem skierowany na poprawę jakości powietrza, ma potencjał do spójnej współpracy z działaniami adaptacyjnymi, a więc pośrednio może przyczynić się do dostosowywania sektora transportu drogowego w miastach do skutków zmian klimatu.

Istotne wydają się również wnioski płynące z badania dotyczącego transpozycji do polskiego porządku prawnego unijnych przepisów dotyczących uwzględniania problematyki zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko. Nieprecyzyjne postanowienia ustawy u.o.o.ś. w praktyce przyczyniają się do pomijania albo bardzo powierzchownego traktowania kwestii klimatycznych i adaptacyjnych przez inwestorów albo przez organy odpowiedzialne za opracowanie dokumentów strategicznych. Następstwem takiego stanu rzeczy jest realizowanie inwestycji, które nie posiadają pożądanых cech odporności na obecne i przyszłe negatywne skutki zmian klimatu.

Celem Autorów niniejszej publikacji jest uruchomienie inicjatyw legislacyjnych prowadzących do ustanowienia ram prawnych na rzecz skutecznej adaptacji w wymiarze krajowym. Wykorzystanie w procesie prawotwórczym zaproponowanych w pracy wniosków *de lege ferenda* będzie potwierdzeniem, że przyjęty przez Autorów kierunek badań był słuszny i oprócz wymiaru teoretycznego stanowi istotną wartość praktyczną. Autorzy mają nadzieję, iż wnioski płynące z niniejszej publikacji zostaną dostrzeżone przez decydentów, czego wyrazem może być aktywność legislacyjna ukierunkowana na wzmocnienie odporności społeczeństwa i gospodarki na negatywne skutki zmian klimatu.



Monografia powstała w ramach projektu realizowanego przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie pn. „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń.”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Instytut Ochrony Środowiska –
Państwowy Instytut Badawczy

Warszawa 2021

