

# Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym

MONOGRAFIA

**Redakcja naukowa:**

**Cezary Mik**

**Agnieszka Borek**



**IOŚ-PIB**

Institut Ochrony Środowiska  
Państwowy Instytut Badawczy

# Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym

MONOGRAFIA

Redakcja naukowa:

Cezary Mik

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****Autorzy:** (wymienieni w kolejności alfabetycznej)

Agata Bator

Agnieszka Borek

dr Joanna Bukowska

dr Konrad Czech

prof. dr hab. Aleksander Lipiński

dr Michał Łyszkowski

prof. dr hab. Cezary Mik

prof. dr hab. Jarosław Majewski

dr Radosław Maruszkin

dr Krzysztof Masło

dr Ilona Przybojewska

dr Przemysław Siwior

dr hab. Mariusz Szyrski, prof. UKSW

Miłosz Tomasiak

**Redakcja naukowa:** prof. dr hab. Cezary Mik, Agnieszka Borek**Recenzja naukowa:**

dr hab. Maciej Nyka, prof. Uniwersytetu Gdańskiego

dr hab. Adam Szafranski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego

**Wydawca:**

Wydawnictwo IOŚ-PIB; 00-548 Warszawa, ul. Krucza 5/11 D

tel. 22 37 50 558 • [www.ios.edu.pl](http://www.ios.edu.pl) • e-mail: [wydawnictwa@ios.edu.pl](mailto:wydawnictwa@ios.edu.pl)**ISBN** 978-83-961942-2-0

Wydanie I.

**Projekt graficzny, skład, korekta:**

Taka Paka Project and Design Group – Halina Ostaszewska

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	9
Słowo wstępne – <i>Agnieszka Borek</i> .....	12
Rozdział I	
Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej – <i>Cezary Mik</i> .....	17
1. Wprowadzenie .....	17
2. Prawo międzynarodowe zmiany klimatycznej .....	17
2.1. Uwagi ogólne .....	17
2.2. Konwencja ramowa, Protokół z Kioto i Porozumienie paryskie jako podstawa międzynarodowego reżimu prawnego zmiany klimatu .....	18
2.3. Zakres i charakter zobowiązań stron wynikających z traktatów klimatycznych .....	19
2.4. Instytucjonalny wymiar traktatów klimatycznych .....	21
2.5. Regionalne organizacje integracji gospodarczej jako strony traktatów klimatycznych .....	22
3. Zdolność Unii Europejskiej do związania się prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej .....	23
3.1. Uwagi ogólne .....	23
3.2. Zdolność traktatowa Unii Europejskiej w sferze przeciwdziałania zmianie klimatu .....	24
3.3. Zakres i sposób związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej .....	26
4. Konsekwencje związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej .....	28
4.1. Uwagi ogólne .....	28
4.2. Konsekwencje związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej w sferze międzynarodowej ....	30
4.2.1. Poziom Unii Europejskiej .....	30
4.2.2. Poziom państw członkowskich .....	36
4.3. Konsekwencje związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej w sferze wewnętrznej .....	36
4.3.1. Uwagi ogólne .....	36
4.3.2. Poziom Unii Europejskiej .....	37
4.3.2.1. Stanowienie aktów wykonawczych .....	37
4.3.2.2. Kontrola sądowa .....	41
4.3.3. Poziom państw członkowskich .....	43
5. Podsumowanie .....	45
Bibliografia .....	46
Rozdział II	
Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europejskim prawie o klimacie – <i>Joanna Bukowska</i> .....	51

1. Wprowadzenie .....	51
2. Uwagi ogólne dotyczące struktury Europejskiego prawa o klimacie .....	52
3. Cel neutralności klimatycznej .....	54
4. Stopniowe osiągnięcie neutralności klimatycznej .....	57
5. Działania zmierzające do osiągnięcia neutralności klimatycznej .....	59
6. Koordynacja, monitorowanie i kontrola .....	61
7. Podsumowanie .....	66
Bibliografia .....	67

### Rozdział III

Podstawy prawne regulacji mixsu energetycznego państw członkowskich przez Unię Europejską – <i>Agata Bator</i> .....	70
1. Wprowadzenie .....	70
2. Podstawy prawne kształtowania mixsu energetycznego i korzystania z własnych zasobów energetycznych przez państwa członkowskie UE .....	71
3. Interpretacja art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE i art. 192 ust. lit. c) TFUE .....	72
3.1. Interpretacja art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE .....	72
3.1.1. Art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jako bezwzględny zakaz przyjmowania środków z zakresu polityki energetycznej wpływających na prawa energetyczne państw członkowskich .....	74
3.1.2. Art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jako przepis wymagający przekroczenia progu istotności wpływu na prawa energetyczne państw członkowskich .....	75
3.1.3. Art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jako przepis umożliwiający wyłączenie państwa członkowskiego z zastosowania środka przyjętego na jego podstawie .....	76
3.2. Interpretacja art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE .....	78
4. Podsumowanie .....	80
Bibliografia .....	82

### Rozdział IV

Kierunki polityki energetycznej UE: unia energetyczna i nowy zielony ład – aspekty prawne – <i>Mariusz Szyrski</i> .....	85
1. Wprowadzenie .....	85
2. Powstawanie i ewolucja europejskiej polityki klimatycznej .....	86
3. „Organizacyjny” aspekt nowej polityki klimatycznej: unia energetyczna .....	89
4. W kierunku Nowego Zielonego Ładu (New Green Deal) .....	93
5. Podsumowanie .....	95
Bibliografia .....	97

### Rozdział V

O możliwościach adaptacji instrumentów rynkowych polityki klimatycznej na przykładzie zielonych certyfikatów – <i>Ilona Przybojewska</i> .....	100
1. Wprowadzenie .....	100
2. Źródła rosnącej popularności instrumentów rynkowych w polityce klimatycznej i ich cechy konstytutywne .....	101

3. Możliwości adaptacji poszczególnych instrumentów rynkowych unijnej polityki klimatycznej na szczeblu prawa krajowego .....	104
4. Założenia teoretyczne i rzeczywiste funkcjonowanie zielonych certyfikatów w kontekście możliwości adaptacji w prawie krajowym .....	106
5. Podsumowanie .....	112
Bibliografia .....	113

## Rozdział VI

Kwalifikacja instalacji w systemie handlu uprawnieniami do emisji w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim – <i>Miłosz Tomasiak</i> .....	115
1. Wprowadzenie .....	115
2. Definicje pojęcia „instalacja” w prawie unijnym i krajowym – uwagi wstępne .....	117
3. „Stacjonarne urządzenie techniczne” i „zespół stacjonarnych urządzeń technicznych” .....	120
4. Kryterium „danego miejsca” i inne zależności pomiędzy stacjonarnymi urządzeniami technicznymi .....	126
5. Czynności posiadające bezpośredni techniczny związek a granice instalacji .....	131
6. Podsumowanie .....	132
Bibliografia .....	134

## Rozdział VII

Taksonomia, czyli zasady klasyfikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo zgodnie z rozporządzeniem 2020/852 – <i>Radostaw Maruszkin</i> .....	136
1. Wprowadzenie .....	136
2. Przekierowanie przepływów finansowych w celu ochrony klimatu .....	138
3. Kiedy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo? .....	142
4. Podsumowanie .....	145
Bibliografia .....	147

## Rozdział VIII

Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów krajowych w realizacji sprawiedliwości klimatycznej: przyczynek do dyskusji na temat dostępu do ochrony sądowej w sprawach klimatycznych – <i>Konrad Czech</i> .....	149
1. Wprowadzenie .....	149
2. Sprawiedliwość klimatyczna w Raporcie IBA 2014 .....	150
3. Realizacja sprawiedliwości klimatycznej przed TSUE .....	151
4. Zgodność orzecznictwa TSUE z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus .....	156
5. Perspektywa KE na rolę sądów krajowych .....	159
6. Podsumowanie .....	160
Bibliografia .....	162

## Rozdział IX

### Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w Unii Europejskiej –

<i>Przemysław Siwior</i> .....	166
1. Wprowadzenie .....	166
2. Koncepcja sprawiedliwości klimatycznej .....	166
3. Koncepcja sprawiedliwości klimatycznej w UE a zobowiązania międzynarodowe w obszarze zmiany klimatu .....	170
4. Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w prawie i pracach UE .....	172
4.1. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt. „Sprawiedliwość klimatyczna” .....	175
4.2. Dorobek Parlamentu Europejskiego w zakresie sprawiedliwości klimatycznej ..	177
5. Podsumowanie .....	180
Bibliografia .....	182

## Rozdział X

### Zmiany klimatu w kontekście unijnych i polskich regulacji uchodźczych –

<i>Krzysztof Masło</i> .....	185
1. Wprowadzenie .....	185
2. Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi a Unia Europejska .....	186
3. Polityka uchodźcza UE w kontekście zmian klimatu .....	188
4. Polskie regulacje uchodźcze w kontekście osób przemieszczających się na skutek zmian klimatu .....	194
5. Podsumowanie .....	197
Bibliografia .....	199

## Rozdział XI

### Art. 74 ust. 4 Konstytucji jako ustrojowa podstawa działań władz publicznych

w celu realizacji Europejskiego Zielonego Ładu – <i>Michał Łyszkowski</i> .....	202
1. Wprowadzenie .....	202
2. Wybrane konstytucyjne podstawy ochrony środowiska .....	203
3. Art. 74 ust. 4 Konstytucji jako konstytucyjna inspiracja w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu .....	205
4. Podsumowanie .....	207
Bibliografia .....	209

## Rozdział XII

### Zakres kryminalizacji czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian

klimatu w prawie polskim – <i>Jarostaw Majewski</i> .....	211
1. Wprowadzenie .....	211
2. Bezprawność czynu jako jeden z warunków jego kryminalizacji .....	212
3. Kryminalizacja czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu na podstawie przepisów Kodeksu karnego .....	212
4. Kryminalizacja czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu na podstawie przepisów pozakodeksowych .....	215
5. Podsumowanie .....	219
Bibliografia .....	220



## Rozdział XIII

### Niektóre zadania samorządów terytorialnych w zakresie ochrony powietrza –

<i>Aleksander Lipiński</i> .....	221
1. Wprowadzenie .....	221
2. Niska emisja i jej przyczyny .....	222
3. Dyrektywa CAFE .....	224
4. Jakość powietrza .....	225
5. Programy ochrony powietrza .....	226
5.1. Program ochrony powietrza dla województwa śląskiego .....	228
5.2. Kary pieniężne .....	230
6. Uchwały antysmogowe .....	231
6.1. Uchwała antysmogowa dla województwa śląskiego .....	232
6.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego .....	234
7. Polityka energetyczna państwa .....	235
8. Centralna Ewidencja Emisyjności .....	235
9. Podsumowanie .....	236
Bibliografia .....	237

# Wykaz skrótów

## Akty prawne

<b>Decyzja MSR</b>	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 9.10.2015, s. 1-5 ze zm.
<b>Dyrektywa 2003/87/WE</b>	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, s. 32-46 ze zm.
<b>Dyrektywa RED II</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca. Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82-209 ze zm.
<b>ESR</b>	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, s. 26-42 ze zm.
<b>Europejskie prawo o klimacie</b>	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 9.7.2021, s. 1-17.
<b>EWWiS</b>	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z dnia 18 kwietnia 1951 r.
<b>Karta Praw Podstawowych</b>	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007.
<b>k.k.</b>	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Dz. U. 2020 poz. 1444 ze zm.
<b>Kodeks wykroczeń</b>	Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń. Dz. U. 2021 poz. 281 ze zm.

<b>Konwencja genewska</b>	Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dz. U. 1991 Nr 119 poz. 515.
<b>Konwencja ramowa/ Ramowa</b>	Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu,
<b>konwencja</b>	sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. Dz. U. 1996 nr 53 poz. 238.
<b>Konwencja z Aarhus</b>	Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Dz. U. 2003 Nr 78 poz. 706.
<b>Ordynacja podatkowa</b>	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Dz. U. 2021 poz. 1540.
<b>p.o.ś.</b>	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dz.U.2020 poz. 1219 ze zm.
<b>Porozumienie paryskie</b>	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.
<b>Prawo energetyczne</b>	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Dz. U. 2021 poz. 716 ze zm.
<b>Protokół z Kioto</b>	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.
<b>Rozporządzenie 2018/1999</b>	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, s. 1-77 ze zm.).
<b>s.m.k.j.p</b>	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Dz. U. 2021 poz. 133 ze zm.
<b>s.z.w.o.</b>	Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. Dz. U. 2020 poz. 2065

<b>Taksonomia</b>	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, s. 13-43.
<b>TEWG</b>	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r.
<b>TFUE</b>	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 47-390 ze zm.
<b>TWE</b>	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
<b>u.s.h.</b>	Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz. U. 2021 poz. 332 ze zm.

## Inne skróty

<b>ACCC</b>	Aarhus Convention Compliance Committee
<b>CEEB</b>	Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków
<b>ECCP</b>	European climate change program
<b>EKES</b>	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
<b>EOG</b>	Europejski Obszar Gospodarczy
<b>ETPC</b>	Europejski Trybunał Praw Człowieka
<b>EU ETS/ETS</b>	Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych
<b>European Green Deal</b>	Europejski Zielony Ład
<b>KPC</b>	Komisja Praw Człowieka
<b>Komisja/KE</b>	Komisja Europejska
<b>KPOP</b>	Krajowy program ochrony powietrza
<b>IPCC</b>	Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu
<b>NDC</b>	Nationally Determined Contributions
<b>PDK</b>	Plan działań krótkoterminowych
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>TS</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>WPOP</b>	wojewódzki program ochrony powietrza

# Słowo wstępne

Problem ocieplającego się klimatu i negatywnych skutków z tym związanych stał się w ostatnich latach przedmiotem ożywionej debaty publicznej. Ostatnie doniesienia IPCC<sup>1</sup> potwierdzają antropogeniczną ingerencję człowieka w system klimatyczny i konieczność zwiększenia dotychczasowych wysiłków na rzecz efektywnego redukcji emisji gazów cieplarnianych. Służyć temu mają międzynarodowe regulacje prawne przyjmowane przez społeczność międzynarodową w ramach reżimu prawnego ustanowionego pod Ramową konwencją (1992), Protokołem z Kioto (1997) oraz Porozumieniem paryskim (2015). W ostatniej z tych umów ustanowione zostały globalne cele w zakresie łagodzenia zmian klimatu (mitygacji) oraz adaptacji do negatywnych skutków tych zmian. Wyrażony w art. 2 ust. 1 lit. b Porozumienia paryskiego cel przewidujący ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków zmierzających do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego, ma stanowić wyznacznik przyszłych działań, których rolą będzie ograniczenie problemu rosnących światowych emisji gazów cieplarnianych.

Ostatnie lata pokazują, iż liderami w zakresie wysiłków zmierzających ku znaczącemu ograniczeniu antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny są Unia Europejska i jej państwa członkowskie. Od czasu pierwszego okresu rozliczeniowego (2005-2007) w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS), unijna legislacja w obszarze ochrony klimatu uległa istotnym zmianom. Tworzone są nowe mechanizmy ukierunkowujące państwa członkowskie na zieloną transformację i osiągnięcie przez Unię znaczących, w skali regionu, redukcji emisji CO<sub>2</sub>. W podejmowanie działań redukcyjnych włączane są kolejne sektory i obszary aktywności ludzkiej. Opublikowane 14 lipca 2021 r. propozycje Komisji Europejskiej, wyrażone w szeroko komentowanym pakiecie wniosków prawodawczych – tzw. „Fit for 55”, ukazują ambitne założenia co do rozszerzenia systemu handlu na nowe sektory, takie jak transport drogowy, morski czy budownictwo oraz ponowne ustalenie obowiązków redukcyjnych państw członkowskich w obszarach nieobjętych EU ETS (tzw. non-ETS).

Prawo unijne niejednokrotnie wykracza poza wymagania prawa międzynarodowego w zakresie ochrony klimatu. Przykładem może być przyjęcie, w niedawno opublikowanym Europejskim prawie o klimacie, wiążącego celu osiągnięcia w Unii neutralności klimatycznej, czyli zerowych emisji netto, do 2050 r. W efekcie należy się spodziewać, iż ambitne cele klimatyczne przełożą się na praktyczne aspekty tworzenia oraz stosowania prawa w państwach członkowskich, podporządkowane unijnemu celowi redukcyjnemu. Ten praktyczny wpływ unijnych regulacji przekładać się będzie na

<sup>1</sup> Zob. streszczenie mającego się ukazać Szóstego Raportu IPCC (AR6) opublikowane 7.8.2021 „Climate change 2021. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers, IPCC\_AR6\_WGI\_SPM.pdf (dostęp w dn. 01.09.2021 r.).

dalszą transformację gospodarczą państw członkowskich w kierunku gospodarek niskoemisyjnych oraz codzienną egzystencję ich obywateli. Wydaje się, iż jest to wpływ nieunikniony i wynikający z przyjętego przez każde państwo członkowskie zobowiązania do przestrzenia unijnego prawa (zasada lojalnej współpracy). To związanie prawem unijnym dotyczy również Polski.

Niniejsza publikacja stanowi wyraz wymiany poglądów środowiska prawniczego skupionego wokół problematyki prawnych aspektów zmian klimatu w wymiarze unijnym oraz polskim (wewnętrznym). Zaprezentowane w publikacji opracowania stanowią nawiązanie do konferencji z 20 stycznia 2021 r. pn. „Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym” organizowanej przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB), Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (UKSW), Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMGW-PIB) oraz Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (INP PAN) w związku z realizacją przez IOŚ-PIB projektu Klimada2.0<sup>2</sup>. Autorzy poszczególnych artykułów podjęli się pogłębianej analizy problemów, których zarys przedstawiony został podczas konferencji. Część artykułów podejmuje tematykę, która nie została zaprezentowana podczas konferencji, jednak wpisuje się zakres merytoryczny konferencji i stanowi istotny wkład w publikację.

Publikację otwiera opracowanie **C. Mika** nt. związania Unii Europejskiej międzynarodowym prawem zmiany klimatycznej. Autor dokonuje charakterystyki najważniejszych międzynarodowych regulacji z obszaru ochrony klimatu ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań wynikających z Ramowej konwencji z 1992 r. oraz Porozumienia paryskiego z 2015 r. Autor analizuje podstawy prawne, w oparciu o które Unia Europejska może być stroną takich umów oraz wynikające z tego konsekwencje zarówno dla samej Unii, jak i jej państw członkowskich w wymiarze zewnętrznym oraz wewnętrznym. Autor wskazuje również na główne zasady instytucjonalnego prawa unijnego mogące mieć zastosowanie w przypadku implementacji na grunt unijny międzynarodowych zobowiązań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom zmian klimatu. Konkluzje Autora dotyczą słabej pozycji umów klimatycznych w unijnym porządku prawnym oraz tendencji do wykraczania przez Unię (oraz jej członków) poza ramy międzynarodowych ustaleń, co przekłada się na treść ambitnej unijnej legislacji.

Po tym otwarciu, mającym na celu przybliżenie Czytelnikowi relacji między prawem międzynarodowym i unijnym w dziedzinie ochrony klimatu, w poszczególnych opracowaniach zaprezentowane zostały przez Autorów szczegółowe rozwiązania (instrumenty) przyjęte w prawie unijnym i polskim.

**J. Bukowska** poddaje analizie opublikowane w lipcu 2021 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 – tzw. Europejskie prawo o klimacie. Autorka stawia sobie na cel omówienie najważniejszych postanowień Europejskiego prawa o klimacie związanych z osiągnięciem przez Unię neutralności klimatycznej do

2 Pełna nazwa projektu to „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”. Projekt jest finansowany ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz środków własnych Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie. Więcej informacji nt. projektu: klimat-info – Klimada 2.0 (ios.gov.pl) (dostęp w dn. 02.09.2021 r.).

2050 r. J. Bukowska szczegółowo omawia, na czym polega cel neutralności klimatycznej oraz jak zostało zaplanowane jego osiągnięcie, biorąc pod uwagę aktualny stan rozwoju polityki klimatycznej UE oraz zaproponowane niedawno przez Komisję zmiany w zakresie wysiłków redukcyjnych w tzw. pakiecie Fit for 55. Omówieniu poddano również mechanizmy kontroli i monitorowania postępów, w zakresie realizacji wyznaczonych dla poszczególnych państw członkowskich celów w obszarze polityki klimatycznej, wynikających z rozporządzenia 2018/1999 (zarządzanie unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu). W ocenie Autorki, Europejskie prawo o klimacie będzie mieć znaczący wpływ na rozwój prawa unijnego w różnych dziedzinach, nie tylko w obszarze unijnej polityki klimatycznej.

Z kolei **A. Bator** analizie poddaje traktatowe podstawy odnoszące do problemu wpływania na miks energetyczny państw członkowskich UE. Autorka bada wzajemne relacje pomiędzy art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE i art. 192 ust. lit. c) TFUE oraz analizuje wnioski płynące z relewantnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Szczególna uwaga Autorki poświęcona została zagadnieniu „znaczącego wpływu” na miks energetyczny państwa członkowskiego oraz jego znaczenia w kontekście ochrony praw państw członkowskich do kształtowania swojego miks.

Polityka energetyczna w wymiarze unijnym jest również przedmiotem badania przez **M. Szyrskiego** w opracowaniu „Kierunki polityki energetycznej UE: unia energetyczna i nowy zielony ład – aspekty prawne”. Autor skupia się przede wszystkim na analizie instrumentów prawnych wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 – tzw. rozporządzenia governance, ustanawiającego mechanizmy monitorowania i kontrolowania państw członkowskich w zakresie wypełniania przez nie unijnych i krajowych zobowiązań w obszarze walki ze zmianami klimatu. Autor pochyła się również nad praktycznymi aspektami wdrażania unii energetycznej, a mianowicie ubóstwie energetycznym i lokalnym bezpieczeństwie energetycznym. Zaprezentowane podejście poszerza perspektywę Czytelnika o obszary często niedostrzegane z poziomu widzenia unijnej legislacji. W ocenie Autora aspekt lokalny będzie nabierał na znaczeniu, jeżeli chodzi o budowanie bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze unijnym i krajowym.

W dalszej kolejności w publikacji zamieszczone zostały opracowania łączące w sobie analizę rozwiązań wynikających z prawa unijnego oraz krajowego. Niejednokrotnie jest to wynik wdrożenia do prawa wewnętrznego państw członkowskich rozwiązań przyjętych na poziomie unijnym. Przedmiotem badania przez **I. Przybojewską** są instrumenty rynkowe jako narzędzia realizacji unijnej i krajowych polityk klimatycznych. Autorka poddaje analizie zasadę „internalizacji” kosztów zewnętrznych oraz roli, jaką – w zakresie jej realizacji – spełniają różne instrumenty: administracyjnoprawne, ekonomiczne oraz rynkowe takie jak np. unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). Szczególną uwagę Autorka poświęca jednak zielonym certyfikatami jako egzemplifikacji narzędzia służącego wspieraniu przez Unię i państwa członkowskie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Szczegółowej analizie wdrożenia unijnych instrumentów w zakresie polityki klimatycznej do krajowego porządku prawnego podejmuje się **M. Tomasik**. Autor z precyzją omawia zasady kwalifikowania instalacji w ramach EU ETS na przykładzie

polskich regulacji wynikających z ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Autor skupił się na pojęciu „instalacji” i porównaniu jego znaczenia i zakresu przedmiotowego na gruncie ustawy ramowej dla systemu ochrony środowiska, jaką jest Prawo ochrony środowiska oraz ww. ustawy z 2015 r. Analiza porównawcza dokonana została z uwzględnieniem tła regulacji unijnych wynikających z dyrektywy 2003/87/WE oraz dyrektywy 2010/75/UE. M. Tomasiak analizie poddaje praktyczne aspekty stosowania takich pojęć jak „stacjonarne urządzenie techniczne”, „zespół stacjonarnych urządzeń technicznych”, „dane miejsce” oraz „granice instalacji” i zgrabnie prezentuje związane z nimi trudności interpretacyjne.

**R. Maruszkin** z kolei podejmuje się próby zbadania ewentualnego znaczenia zasad kwalifikowania inwestycji jako zrównoważonych środowiskowo na gruncie niedawno przyjętego unijnego rozporządzenia o taksonomii. W ocenie Autora taksonomia może pośrednio przyczynić się do ograniczania negatywnego wpływu człowieka na klimat zarówno w wymiarze związanym z mitygacją, jak i adaptacją do zmian klimatu. Ze względu na to, iż regulacje w zakresie taksonomii stanowią novum w podejściu do ochrony klimatu, badanie Autora ograniczone zostało do teoretycznoprawnych aspektów możliwego wpływu tej regulacji na ochronę środowiska, w tym klimatu.

Kolejne dwa opracowania skupiają się wokół zagadnienia „sprawiedliwości klimatycznej”. **K. Czech** zbadał zagadnienie sprawiedliwości klimatycznej z perspektywy Raportu IBA 2014, uwzględniając w swoich rozważaniach problematykę powiązania zmian klimatu i praw człowieka. Autor poddaje krytyce, na przykładzie sprawy Armando Carvalho, trudności związane z dostępem do sądu dla jednostek w sprawach zwierających pierwiastek klimatyczny. Uwaga Autora skierowana zostaje również na miejsce i znaczenie postanowień Konwencji z Aarhus w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Z kolei P. Siwior podejmuje się w swoim opracowaniu „Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w Unii Europejskiej” próby wyjaśnienia koncepcji sprawiedliwości klimatycznej na gruncie unijnym wraz z odniesieniem się do koncepcji sprawiedliwości ekologicznej i koncepcji zrównoważonego rozwoju. Następnie Autor bada koncepcję sprawiedliwości w UE w świetle zobowiązań międzynarodowych w obszarze zmiany klimatu, aby na końcu przedstawić recepcję tej koncepcji w prawie i pracach UE.

Artykuł **K. Masło** koncentruje się na zagadnieniu migracji wywołanej zmianami klimatu. Pojęcie migracji klimatycznej i „uchodźców klimatycznych” stanowi od niedawna przedmiot debaty, głównie w wymiarze politycznym, jednak Autor dostrzega znaczenie tego problemu i możliwe konsekwencje związane z negatywnym oddziaływaniem człowieka na klimat. Jest to problem widoczny w państwach rozwijających się, szczególnie narażonych na skutki negatywnego oddziaływania zmian klimatu, i często niedysponujących odpowiednimi środkami na przeprowadzenie skutecznej adaptacji. K. Masło analizie poddaje unijne, regionalne (Rada Europy) i krajowe regulacje określające status uchodźca w celu wykazania, czy są to regulacje nadające się do zastosowania w przypadku osób opuszczających dotychczasowe miejsce (państwo) pobytu ze względu na postępujące globalne ocieplenie. Opracowanie zostało wzbogacone o omówienie najważniejszych orzeczeń ETPC. Autor skłania się ku konkluzji, iż ani unijne,



ani polskie regulacje nie zapewniają wyrażonego *expressis verbis* obowiązku pomocy osobom przemieszczającym w związku negatywnym oddziaływaniem zmian klimatu.

Kolejne trzy artykuły skupiają się wokół problematyki zmian klimatu w prawie polskim z perspektywy prawa konstytucyjnego, karnego oraz prawa ochrony środowiska. **M. Łyszkowski** podjął się oceny konstytucyjnych podstaw działania władz publicznych w kontekście realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Europejski Zielony Ład, po przyjęciu właściwych unijnych aktów prawnych i ich implementacji do krajowych porządków prawnych państw członkowskich, może wpływać na codzienną egzystencję obywateli. Autor zastanawia się nad możliwym praktycznym wymiarem stosowania art. 74 ust. 4 Konstytucji w zakresie wsparcia przez państwo obywateli w działaniach na rzecz ochrony środowiska.

**J. Majewski** w swoim opracowaniu „Zakres kryminalizacji czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu w prawie polskim” stawia pytanie dotyczące możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyny niekorzystnie wpływające na system klimatyczny, na gruncie polskiego Kodeksu karnego, ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy z 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, Autor dostrzega w analizowanych przepisach potencjał wyrażający się w ochronie wartości, jaką jest klimat, jednak w sposób pośredni. Rozważania J. Majewskiego mogą stanowić przyczynek do dalszej dyskusji nt. granicy dopuszczalności wpływania na globalne ocieplenie z perspektywy materialnego prawa karnego.

Publikację zamykają rozważania **A. Lipińskiego**, w których analizie poddane zostały polskie regulacje na poziomie krajowym oraz lokalnym dotyczące jakości powietrza. W przypadku Polski można mówić o przenikaniu się problemów ochrony klimatu i ochrony powietrza, z uwagi na znaczący udział wykorzystania węgla w sektorze komunalnym (ogrzewanie budynków), co w okresach zwiększonego zapotrzebowania na ciepło powoduje efekt tzw. niskiej emisji i smogu. Autor dokonuje kompleksowej analizy przepisów Prawa ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem takich instrumentów prawnych jak krajowy oraz wojewódzkie programy ochrony powietrza czy uchwały antysmogowe. W ocenie Autora problemy związane z niską emisją stanowią konsekwencję dotychczasowego modelu polityki energetycznej i będą wymagały w przyszłości znaczącej zmiany podejścia systemowego. Szczególną rolę w walce z niską emisją Autor upatruje w samorządzie lokalnym.

Mam nadzieję, iż opublikowane w niniejszej publikacji opracowania oraz zaprezentowane w nich wnioski staną się przyczynkiem do dalszej dyskusji na temat prawnych aspektów zmian klimatu w świetle prawa unijnego oraz krajowego. Liczę, iż lektura poszczególnych opracowań przybliży Czytelnikom podstawowe zagadnienia związane z prawnymi instrumentami ochrony klimatu, będącego obecnie przedmiotem troski nie tylko klimatologów i przyrodników, ale również prawników, polityków i publicystów.

*Agnieszka Borek  
Zastępca Kierownika Zespołu Prawnego  
KOBiZE/IOŚ-PIB*

# Rozdział I

## Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej

Cezary Mik<sup>1</sup>

### 1. Wprowadzenie

Zmiana klimatu<sup>2</sup>, którą obserwujemy obecnie, wyrażająca się we wzroście temperatury powietrza, stanowi zagrożenie dla ludzkości. Unia Europejska jako aktor globalny stara się aktywnie uczestniczyć w działaniach podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową, które mają zapobiec dalszemu podnoszeniu się temperatury oraz ograniczeniu niepożądanych następstw zmiany klimatu. W ramach wspólnoty międzynarodowej zdołano wynegocjować szereg umów międzynarodowych dotyczących klimatu. Unia Europejska stała się ich stroną i stara się je wdrożyć. Jednak zarówno samo związanie się Unii prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej, jak i jego konsekwencje prawne nie zostały dotąd wystarczająco przeanalizowane.

W tym opracowaniu, po krótkim przedstawieniu stanu prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej i zdolności Unii Europejskiej do wiązania się prawem międzynarodowym, ustalone zostaną podstawy i zakres związania Unii prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej oraz konsekwencje związania dla Unii i państw członkowskich w sferze zewnętrznej i wewnętrznej.

### 2. Prawo międzynarodowe zmiany klimatycznej

#### 2.1. Uwagi ogólne

Prawo międzynarodowe zmiany klimatycznej może być rozumiane jako zespół norm prawnych, przede wszystkim, chociaż nie wyłącznie, traktatowych, regulujących bezpośrednio lub pośrednio odpowiedź wspólnoty międzynarodowej na przyczyny i następstwa zmiany klimatu [Meyer 2018; Bodansky i in. 2017; Carlarne i in. 2016; Ciechanowicz-McLean 2016; Kępka 2013]. Zmiana klimatu postrzegana jest jako

<sup>1</sup> Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6758-1909>.

<sup>2</sup> W naukach prawnych, podobnie, jak w wielu innych dziedzinach nauki i w publicystyce, zazwyczaj mówi się o zmianach klimatycznych, a nie zmianie klimatu. W gruncie rzeczy jednak to, co zachodzi obecnie w klimacie Ziemi jako zmiana systemowa, to utrzymujący się przez dłuższy czas wzrost średniej temperatury powierzchni Ziemi (tzw. globalne ocieplenie). Jest to zatem identyfikowalna jedyna zmiana klimatu. W każdym razie to jedynie ta zmiana i jej konsekwencje są aktualnie przedmiotem intensywnego zainteresowania wspólnoty międzynarodowej i poszczególnych jej instytucji, jak Unia Europejska. Stąd w niniejszym opracowaniu o zmianie klimatu mówi się w liczbie pojedynczej. Zarazem, co trzeba podkreślić, następstwa tej zmiany, również dotyczące klimatu (np. opadów, wiatru, obiegu powietrza czy prądów morskich) pozostają różnorodne, zapewne nawet trudne do pełnego skatalogowania.

problem ochrony środowiska [Kenig-Witkowska 2011; Baeyrlin, Marauhn 2011; de Lassus Saint-Geniès 2017; Kiss, Shelton 2007], mający jednak liczne uwikłania społeczne, polityczne, etyczne, zdrowotne, ekonomiczne, a nawet wojskowe, jak również znaczące związki z innymi działami prawa międzynarodowego [Rayfuse, Scott 2012]<sup>3</sup>.

Normy prawa międzynarodowego dotyczące zmiany klimatycznej mogą być porządkowane w kilka kręgów. Pierwszy, najszerzy, obejmuje wszelkie reguły dotyczące jakichkolwiek przyczyn i następstw zmian związanych z zanieczyszczeniem atmosfery Ziemi [Kępka 2013]. Pośrednio wpływają one także na klimat Ziemi. Można tutaj ulokować regulacje klimatyczne niektórych organizacji międzynarodowych, jak ICAO, IMO czy FAO, a także regionalnych organizacji ochrony środowiska morskiego czy organizacji rybołówczych. Tutaj można ulokować też np. Konwencję o transgranicznym zanieczyszczeniu powietrza z 1979 r.<sup>4</sup>, Konwencję wiedeńską o ochronie strefy ozonowej z 1985 r.

Drugi, węższy krąg regulacyjny, obejmuje traktaty dotyczące bardziej bezpośrednio reakcji wspólnoty międzynarodowej na zmianę klimatu. Do tego kręgu zaliczyć można Konwencję NZ dotyczącą zwalczania pustynnienia w tych krajach Afryki, które doświadczyły poważnej suszy i pustynnienia z 1994 r.<sup>5</sup> Ponadto do tego można dodać regulacje i inne ustalenia regionalne dotyczące zmiany klimatu.

Wreszcie najwęższy krąg regulacyjny prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej obejmuje trzy powiązane z sobą traktaty przyjęte w ramach ONZ, które bezpośrednio i wyłącznie odnoszą do zapobiegania ociepleniu klimatu i przeciwdziałaniu jego konsekwencjom. Mieszczą się tutaj Ramowa konwencja, Protokół z Kioto dodany do tej Konwencji wraz z poprawkami z Nairobi z 17.11.2006<sup>6</sup> oraz z Dohy z 8.12.2012 r.<sup>7</sup>, jak również Porozumienie paryskie. Na tych umowach, zwanych dalej także traktatami klimatycznymi, zostaną skoncentrowane dalsze rozważania.

## 2.2. Konwencja ramowa, Protokół z Kioto i Porozumienie paryskie jako podstawa międzynarodowego reżimu prawnego zmiany klimatu

Podstawowe znaczenie dla tak ujmowanego prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej ma Konwencja ramowa [Meyer 2016; Bodansky i in. 2017; Freestone 2016; Kępka 2013]. Ma ona charakter ramowy. Tym niemniej ustala podstawowe zobowiązania i mechanizmy umożliwiające funkcjonowanie reżimu prawnego. Zostają one doprecyzowane i uzupełnione Protokołem z Kioto wraz z poprawką z Dohy [Meyer 2016; Bodansky i in. 2017; Kępka 2013] oraz Porozumieniem paryskim

3 R. Rayfuse, S. V. Scott, *International Law in the Era of Climate Change*, E. Elgar, Cheltenham-Northampton 2012, zwł. s. 27 i n. Zob. też D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, s. 4 i n., 295 i n.; G. de Lassus Saint-Geniès, *Droit international du climat et aspect économiques du défi climatique*, Éditions A. Pédone, Paris 2017; N. S. Ghaleigh, *Economic and International Climate Change Law* [w:] C. P. Carlarne, K. R. Grey, R. G. Tarasofsky (eds.), *The Oxford Handbook*, s. 72 i n.

4 UNTS vol. 1302. Konwencja weszła w życie 16.3.1983 r. Stronami Konwencji jest 51 państw i Unia Europejska. Polska jest jej stroną od 19.7.1985 r. Konwencji towarzyszy osiem protokołów, a także cztery poprawki, zmieniające tekst i załączniki do Konwencji.

5 UNTS vol. 1954. Konwencja weszła w życie 26.12.1996 r. Związało się nią 197 stron. Polska przystąpiła do Konwencji 14.11.2001 r.

6 Zmiana załącznika B. Decision 10/CMP/2. 30 stron. Nie weszła jeszcze w życie. Polska nie zaakceptowała poprawek.

7 Decision 1/CMP.8. Weszła w życie 31.12.2020 r. 147 stron. Polska zaakceptowała poprawkę 28.9.2018 r.

[Meyer 2016; Bodansky i in. 2017]. To ostatnie, chociaż nie ma natury protokołu dodatkowego, to jest jednak również ściśle związane z Konwencją.

Między wszystkimi traktatami należącymi do najwęższego kręgu prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej istnieją powiązania normatywne i funkcjonalno-institutionalne. Związki normatywne wyrażają się w uznaniu za wiodące celu, zasad i zobowiązań stron ustalonych w Konwencji ramowej i ich doprecyzowaniu bądź rozwinięciu. Celem Konwencji i „wszelkich związanych z nią dokumentów prawnych” stało się ustabilizowanie „koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny” (art. 2). Porozumienie paryskie, dążąc do wzmocnienia wdrażania Konwencji, „w tym jej celu”, zmierza z kolei do „intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz likwidacji ubóstwa” (art. 2 ust. 1 in capite Porozumienia). Konwencja ramowa formułuje też kilka zasad działania. Zalicza do nich: 1) ochronę systemu klimatycznego dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń ludzkości, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi obowiązkami (responsibilities) i odpowiednimi zdolnościami; 2) uwzględnianie specyficznych potrzeb i szczególnych okoliczności rozwijających się państw – stron, zwłaszcza dotkniętych zmianą klimatyczną; 3) podejmowanie środków ostrożnościowych w celu przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmiany klimatycznej oraz łagodzenia jej szkodliwych skutków; 4) promowanie zrównoważonego rozwoju; 5) współpracę w zakresie promowania wspierającego i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego, prowadzącego do wzrostu gospodarczego i rozwoju we wszystkich stronach, zwłaszcza w rozwijających się państwach – stronach, umożliwiając im lepsze rozwiązywanie problemów wynikających ze zmiany klimatycznej.

### 2.3. Zakres i charakter zobowiązań stron wynikających z traktatów klimatycznych

W odniesieniu do zobowiązań stron Konwencja ramowa podkreśla, że są one wspólne, lecz zróżnicowane (common, but differentiated<sup>8</sup>; zob. też art. 10 Protokołu z Kioto, art. 2 ust. 2 Porozumienia paryskiego; ta ostatnia umowa dodaje jeszcze „in light of different national circumstances”) [Harounie 2018]<sup>9</sup>. Zobowiązania są zatem wzajemne formalnie<sup>10</sup>. Nie mają jednak charakteru wzajemnego materialnie, nie są w każdym przypadku ekwiwalentne. Wykonując zobowiązania strony mają brać pod uwagę specyficzne narodowe i regionalne priorytety, cele i okoliczności rozwojowe. Konieczne jest uwzględnianie sytuacji państw rozwijających się, w tym najsłabiej rozwiniętych, w szczególności podatnych na różnorodne następstwa zmiany klimatycznej (np. art. 4 ust. 8-10 Konwencji ramowej).

8 Według D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani. 2017. *International Climate Change Law*, s. 26-27, przyjęcie jako zasady wspólnych, lecz zróżnicowanych zobowiązań stanowi odejście od reguły prawa międzynarodowego, zgodnie z którą traktat określa „a common set of obligations for all parties”. Jednak traktaty klimatyczne nie tyle są w tym zakresie szczególnym wyjątkiem, ile stopień zróżnicowania wewnątrz reżimu prawnego jest wyjątkowo duży.

9 Wskazuje się, że kryteriami pozwalającymi na różnicowanie zobowiązań są liczba ludności, poziom rozwoju strony traktatu, jej zdolność finansowa oraz okoliczności geograficzne. Zob. B. Meyer. 2018. *International Law*, s. 95-98. Zob. też nieco bardziej wysublimowana analiza: D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani. 2017. *International Climate Change Law*, s. 27-30, 51-52. podkreślają oni, że na mocy Porozumienia paryskiego doszło do self-differentiation, tj. państwa – strony i UE same określiły swoje zobowiązania, stosownie do okoliczności krajowych i krajowych zdolności.

10 W doktrynie zwraca się uwagę, że o ile zobowiązania redukcyjne określone ostatecznie w Protokole z Kioto były negocjowane wspólnie, o tyle w Porozumieniu paryskim opierają się na jednostronnych oświadczeniach (wkładach) stron. Zob. B. Meyer. *International Law*, s. 48.

Z punktu widzenia podmiotowego Konwencja ramowa rozróżnia zobowiązania podstawowe (art. 4 ust. 1), które dotyczą wszystkich stron, zobowiązania stron wymienionych w załączniku I (zaliczono do nich m.in. Wspólnotę Europejską i jej ówczesnych 15 członków, ale również państwa znajdujące się w procesie transformacji gospodarczej, w tym Polskę; art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej), a także zobowiązania stron wymienionych w załączniku II (tzw. rozwinięte strony Konwencji, art. 4 ust. 3; tutaj również znalazła się m.in. Wspólnota Europejska, a także 12 ówczesnych jej członków). Protokół z Kioto doprecyzował i rozwinął zobowiązania stron znajdujących się w załączniku I (art. 2 i n.). Porozumienie paryskie dokonało dalszych różnicowań co do zobowiązań mitygacyjnych, przejrzystości i finansowania działania związanego ze zmianą klimatyczną<sup>11</sup>.

Zobowiązania określono dość szczegółowo, lecz przede wszystkim jako nakazy starannego działania (obowiązki w zakresie promowania, rozwijania, formułowania, współpracy, uwzględniania, koordynowania). W mniejszości znalazły się zobowiązania rezultatu, np. zobowiązania dotyczące informowania, przyjmowania strategii, poddawania się okresowemu przeglądowi, dokonania redukcji emisji gazów cieplarnianych na określoną datę. Z materialnego punktu widzenia zobowiązania objęły zobowiązania w zakresie ograniczenia przyczyn lub łagodzenia następstw zmiany klimatycznej (zobowiązania mitygacyjne, głównie redukcyjne<sup>12</sup>, Protokół z Kioto, art. 4-6 Porozumienia paryskiego), zobowiązania zmierzające do ograniczenia następstw i wykształcenia odporności na zmianę klimatu (zobowiązania adaptacyjne; m.in. art. 6 Konwencji ramowej, art. 7 Porozumienia paryskiego), zobowiązania dotyczące wsparcia finansowego lub innego (np. art. 11, 5 Konwencji ramowej) oraz zobowiązania w zakresie poddania się międzynarodowej weryfikacji wykonywania, przestrzegania i efektywnego działania zobowiązań (art. 10 Konwencji ramowej). W literaturze zwraca się uwagę, że zobowiązania mitygacyjne (przede wszystkim redukcyjne) wymagają działania zbiorowego, zobowiązania adaptacyjne mogą polegać na działaniu indywidualnym. Bardziej rygorystyczne są zobowiązania mitygacyjne niż adaptacyjne<sup>13</sup>. Protokół z Kioto ustanowił możliwość wspólnego wykonania zobowiązań w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla dla stron z załącznika I (opartego na zasadzie agregacji emisji; art. 3 i 4).

Konwencja i traktaty z nią związane zakazują składania zastrzeżeń (art. 24 Konwencji ramowej, art. 26 Protokołu z Kioto, art. 27 Porozumienia paryskiego), co oznacza zakaz modyfikacji zobowiązań. Natomiast możliwe jest jednostronne wypowiedzenie (wycofanie się) z traktatów po upływie 3 lat od daty wejścia w życie dla danej strony. Staje się ono skuteczne po upływie roku od daty otrzymania wypowiedzenia przez depozytariusza lub od daty wskazanej w notyfikacji wypowiedzenia (art. 25 Konwencji ramowej, art. 27 Protokołu z Kioto, art. 28 Porozumienia paryskiego). Oznacza to możliwość zakończenia obowiązku wykonywania zobowiązań, także w odniesieniu do niektórych z trzech powiązanych z sobą traktatów.

Zobowiązania wynikające z traktatów klimatycznych są niekiedy relatywizowane. W literaturze wypowiedane są poglądy, że postanowienia zawarte w traktatach

11 Zob. D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani. 2017. *International Climate Change Law*, s. 121-123, 166-169, 221-226.

12 Konwencja ramowa nie sprecyzowała zobowiązań redukcyjnych. Uczynił to Protokół z Kioto na okres 2008-2012. Z kolei poprawka z Dohy ustaliła cele reedukacyjne na lata 2013-2020. Porozumienie paryskie wyznaczyło cel w postaci dążenia do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5o C powyżej poziomu przedindustrialnego.

13 Zob. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani. 2017. *International Climate Change Law*, s. 11.

klimatycznych (będące podstawą zobowiązań) należy podzielić na twarde (hard law; używa się trybu oznajmującego), miękkie (soft law; używa się zwrotów powinnościowych: strona powinna, lub zachęt: zachęca się) i wreszcie niemające natury prawnej (non-law; postanowienia o charakterze opisowym) [Bodansky i in. 2017]<sup>14</sup>.

Faktem jest, że traktaty mogą zawierać postanowienia, które nie generują bezpośrednich zobowiązań. Traktaty klimatyczne nie są pod tym względem wyjątkiem. Ujęcie postanowienia w ramy prawne tworzy wszakże, zgodnie z zasadą integralności traktatu, domniemanie mocy wiążącej, a zatem obowiązywania. Jego wzruszenie może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach, w tym wtedy, kiedy wyraźnie traktat tak stanowi. Z tego względu z dużą ostrożnością należy patrzeć na próby interpretacji postanowienia w kierunku relatywizacji jego mocy prawnej, a tym bardziej pozbawiania go jej. Konwencja ustanawia reżim prawny. Jej postanowienia powinny być interpretowane i stosowane w powiązaniu z Protokołem z Kioto i Porozumieniem paryskim. Ponadto muszą być postrzegane również w ścisłym związku z decyzjami Konferencji Stron podejmowanymi na ich podstawie.

## 2.4. Instytucjonalny wymiar traktatów klimatycznych

Konwencja ramowa ustanowiła własne ramy instytucjonalne, w tym zwłaszcza Konferencję Stron jako najwyższy sesyjny organ Konwencji upoważniony do dokonywania regularnych przeglądów realizacji jej postanowień „i wszelkich związanych z nią dokumentów prawnych, które mogą być przyjęte przez Konferencję Stron”, oraz do podejmowania, w ramach swych kompetencji, decyzji niezbędnych do popierania efektywnej realizacji postanowień Konwencji (COP, art. 7 ust. 2 in capite Konwencji ramowej, art. 16-18 Protokołu z Kioto). Konferencję Stron wspiera Sekretariat (art. 8 Konwencji ramowej, art. 17 Porozumienia paryskiego). W ramach Konferencji Stron są negocjowane i przyjmowane poprawki do Konwencji (art. 15), załączniki (art. 16) i protokoły (art. 17). Tylko załączniki stanowią integralną część traktatów, pozostałe dokumenty (poprawki, protokoły) stanowią odrębne regulacje traktatowe. W COP powstał Protokół z Kioto, poprawki z Nairobi i Dohy (art. 20 Protokołu), ale także Porozumienie paryskie, niebędące formalnie protokołem (art. 15 i 16 Konwencji ramowej stosuje się mutatis mutandis do Porozumienia paryskiego – art. 22 i 23). Traktaty ustanawiają też organy pomocnicze. W Konwencji ramowej są to pomocniczy organ do spraw doradztwa naukowego i technicznego (art. 9) i pomocniczy organ do spraw wdrażania (art. 10; zob. też art. 15 Protokołu z Kioto, art. 18 i 19 Porozumienia paryskiego).

W ramach traktatów prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej szczególną uwagę przykuwają decyzje COP. Ich charakter prawny nie jest jednoznacznie ustalony. Jednak dość powszechnie uznaje się, że mimo kategorycznego brzmienia nazwy, decyzje nie mają mocy prawnie wiążącej, chyba że co innego wynika z traktatów. Zarazem twierdzi się, że mimo wszystko decyzje Konferencji Stron mają ogromne znaczenie operacyjne i prawne, gdyż wzbogacają i rozwijają treść normatywną reżimu

<sup>14</sup> D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani stwierdzają m.in.: „The progression of norms in the climate regime thus did not assume a linear trajectory from soft to hard. Rather, it meandered back and forth, from the comparatively vague and in some cases hortatory provisions of the FCCC to the hard obligations of result of the Kyoto Protocol, to the political agreement reflected in the Copenhagen Accord, to the hard obligations of conduct in the Paris Agreement” (s. 22).

klimatycznego przez wspieranie postanowień traktatowych, przegląd adekwatności istniejących zobowiązań i uruchamianie rokowań zmierzających do przyjęcia nowych porozumień<sup>15</sup>. Na mocy decyzji COP powstały też mechanizmy nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań. Ustalenia Konferencji są też niekiedy przejmowane później do tekstów prawnych lub są przez nie cytowane bądź też odsyłają one do nich (tak na poziomie reżimu traktatowego, jak zwłaszcza w ramach implementacji traktatów przez ich strony). Mogą one zatem wpływać na zachowanie stron i je warunkować, dysponując ważnym compliance pull [Bodansky i in. 2017]<sup>16</sup>.

Instytucjonalny wymiar mają również mechanizmy, które utworzono bezpośrednio lub pośrednio (mocą decyzji COP) na mocy omawianych traktatów. Wymienić tutaj można m.in. mechanizm finansowania, mechanizm technologiczny (art. 11 Konwencji ramowej), mechanizm czystego rozwoju (art. 12 Protokołu z Kioto), mechanizm zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych (art. 6 Porozumienia z paryskiego), Warszawski Międzynarodowy Mechanizm Strat i Szkód Związanych ze Skutkami Zmian Klimatu, wzmocnione ramy przejrzystości, globalny przegląd czy mechanizm wdrażania (art. 8, 13-15 Porozumienia paryskiego).

Konwencja ramowa określiła też sposób rozwiązywania sporów między stronami. Przewiduje ona, że strony mają swobodę wyboru metody pokojowego rozwiązania sporu (negocjacje lub inna). W razie nierozwiązania sporu w terminie 12 miesięcy od daty powiadomienia drugiej strony o sporze, spór może być skierowany na drogę koncyliacji. Możliwe jest wszakże złożenie deklaracji w chwili ostatecznego wiązania się, w której na zasadzie wzajemności przyjmie się za obowiązkową metodę sadową: Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i/lub arbitraż. Jednak regionalna organizacja integracji gospodarczej może to uczynić jedynie w odniesieniu do arbitrażu (art. 14 Konwencji ramowej, art. 19 Protokołu z Kioto, art. 24 Porozumienia paryskiego; w dwóch ostatnich przypadkach stosuje się *mutatis mutandis* reguły konwencyjne).

## 2.5. Regionalne organizacje integracji gospodarczej jako strony traktatów klimatycznych

Stronami zobowiązań wynikających z Konwencji ramowej i traktatów z nią związanych mogą być nie tylko państwa, ale także regionalne organizacje integracji gospodarczej. Regionalną organizacją integracji gospodarczej jest „organizacja utworzona przez suwerenne państwa na danym obszarze, która ma kompetencje odnoszące się do spraw regulowanych przez niniejszą konwencję lub jej protokoły i która została odpowiednio upoważniona, zgodnie z jej wewnętrznymi procedurami, do podpisywania, ratyfikowania, przyjmowania, zatwierdzania lub przystępowania do instrumentów będących przedmiotem jej zainteresowania” (art. 1 pkt 6 Konwencji ramowej;

15 Zob. w tym kontekście o ewolucji reżimu klimatycznego, w tym uzgodnieniu ustaleń, niekiedy na marginesie COP, aczkolwiek przynajmniej przyjmowanych do wiadomości przez Konferencję Stron, jak np. Planu działania z Bali (2007 r.), Umowy kopenhaskiej (2009 r.), Porozumień z Cancun (2010 r.), Platformy durbańskiej (2011 r.): D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani. 2017. *International Climate Change Law*, s. 96 i n., s. 142-143.

16 Szerzej M. Fitzmaurice. 2015. *Law-making and international environmental law: The legal character of decisions of conferences of the parties*. W: R. Liivoja, J. Petman (eds.). *International lawmaking. Essays in Honour of Jan Klabbers*. Routledge. London-New York, s. 190 i n. Autorka uznaje, że działalność prawotwórcza COP obejmuje przyjmowanie poprawek do porozumień środowiskowych, a także przyjmowanie decyzji. Ponadto zauważa, że konferencje podejmują działalność quasi-prawną w ramach procedur weryfikacji compliance oraz w związku z wypełnianiem funkcji interpretacyjnych. Ponadto M. Fitzmaurice analizuje teorie uzasadniające charakter lub znaczenie prawne decyzji COP. Kwestionuje w szczególności analogie między konferencjami stron a organizacjami międzynarodowymi i poddaje w wątpliwość co do zasady moc prawną decyzji, odnajdując wszakże pewną możliwość uzyskania takiej mocy na podstawie enabling clauses.

odpowiednich definicji nie ma w Protokole z Kioto ani w Porozumieniu paryskim, chociaż obydwie traktaty używają takiego określenia)<sup>17</sup>.

Jest przy tym ciekawe, że gdy Konwencją lub traktatem powiązaniem zwiąże się sama organizacja integracyjna, bez któregośkolwiek państwa członkowskiego, jest ona związana wszystkimi zobowiązaniami określonymi w Konwencji, a zatem nawet tymi, co do których nie miałyby kompetencji z perspektywy jej prawa (jeszcze ciekawsze jest to, że nie dostrzega się ewentualnej sprzeczności takiego rozwiązania z prawem organizacji integracyjnej: Konwencja przypisuje kompetencje zewnętrzne, mimo ich braku w rozumieniu zasady przyznania przyjętej wewnątrz organizacji, np. w Unii Europejskiej). Natomiast wówczas, gdy jedno lub więcej niż jedno państwo członkowskie stało się stroną Konwencji lub traktatu powiązanego, organizacja taka i jej państwa członkowskie decydują o zakresie swych zobowiązań i nie mogą równocześnie korzystać z tych samych uprawnień traktatowych. Regionalne organizacje integracji gospodarczej muszą złożyć odpowiednie deklaracje o zakresie kompetencji organizacji uregulowanych w Konwencji lub organizacji (art. 22 ust. 2 i 3 Konwencji ramowej, art. 24 ust. 2 Protokołu z Kioto, art. 20 ust. 2 i 3 Porozumienia paryskiego), co ma bezpośrednie znaczenie dla Unii Europejskiej (przedtem Wspólnoty Europejskiej) jako ich strony.

Konsekwencją związania się traktatem przez organizację integracyjną tego rodzaju jest przejście praw i obowiązków traktatowych przez organizację w zakresie posiadanych przez nią kompetencji w sprawach regulowanych traktatem. W przypadku Konferencji Stron jako organu reżimu konwencyjnego, każda ze stron dysponuje jednym głosem, lecz regionalne organizacje integracji gospodarczej, w sprawach podlegających ich kompetencji, posiadają liczbę głosów równą liczbie państw członkowskich. Zarazem głosy organizacji i państw członkowskich wzajemnie wykluczają się, a zatem nie mogą one jednocześnie uczestniczyć w głosowaniach (art. 18 ust. 2 Konwencji ramowej, art. 25 ust. 2 Porozumienia paryskiego).

### 3. Zdolność Unii Europejskiej do związania się prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej

#### 3.1. Uwagi ogólne

Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym stanowi jedną z postaw, jaką Unia Europejska może zająć wobec prawa międzynarodowego. Wpływa na nią nie tylko jej wola zaangażowania się w obrót prawnomiędzynarodowy, ale także czynniki zewnętrzne (w przypadku traktatów wiążą się one najczęściej z brakiem otwarcia traktatów na to, by ich stroną stała się organizacja integracyjna, tj. organizacja, na rzecz której państwa członkowskie przeniosły określone kompetencje do zaciągania zobowiązań międzynarodowych)<sup>18</sup>. Związanie dotyczy przede wszystkim traktatów i najczęściej wynika z podjęcia decyzji przez Radę Unii (może być jednak również

17 Na temat traktatowych klauzul definiujących regionalne organizacje integracyjne zob. C. Mik. 2019. Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego, t. II, Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego. C.H. Beck. Warszawa, s. 44 i n.

18 Na temat zdolności do zawierania traktatów przez organizacje integracyjne: C. Mik. 2019. Fenomenologia regionalnej integracji państw, s. 643 i n.



następstwem sukcesji funkcjonalnej, tzw. substytucji). Jest wówczas następstwem swobodnie wyrażonej zgody.

Przez związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym należy rozumieć sytuację, kiedy Unia jest zobowiązana prawnie do przestrzegania i wykonywania zobowiązań międzynarodowych, w szczególności zaciągniętych na podstawie jej decyzji, w granicach jej kompetencji, tak w sferze międzynarodowej, jak i wewnętrznej. Podobne następstwa mogą jednak wynikać także ze zgody na tymczasowe stosowanie traktatu<sup>19</sup>.

Związanie danym traktatem oznacza związanie nim w całości. W konsekwencji, jeśli traktat ustanawia struktury instytucjonalne, tworzy mechanizmy wykonawcze lub kontrolne, nie wiąże tylko sam traktat, ale także wszystko to, co powstanie na mocy traktatu i ma skutek wiążący, chyba że na mocy zastrzeżeń tego rodzaju następstwa prawne zostaną wyłączone.

Związanie prawem międzynarodowym przez Unię Europejską może mieć miejsce w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie (zasada przyznania, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 TUE; treść tej zasady w pewnym stopniu ewoluowała w toku procesu integracyjnego). Kompetencje Unii w zakresie tzw. działania zewnętrznego (art. 21-22 TUE, art. 205 i n. TFUE; także inne postanowienia upoważniające Unię do działania zewnętrznego) mogą mieć wyraźną podstawę w traktatach założycielskich albo mieć charakter dorozumiany (art. 216 ust. 1 TFUE; postanowienie to określa wyłącznie tzw. zdolność traktatową Unii<sup>20</sup>)<sup>21</sup>. Niezależnie od tego, czy z racji posiadanych kompetencji w odniesieniu do danego traktatu stroną umowy jest Unia samodzielnie (przypadek kompetencji wyłącznych; art. 3 TFUE<sup>22</sup>), czy też razem z państwami członkowskimi (przypadek kompetencji niewyłącznych), jak stanowi art. 216 ust. 2 TFUE (poprzednio art. 228 ust. 2 Traktatu ustanawiającego EWG, potem art. 300 ust. 7 Traktatu ustanawiającego WE), umowy takie wiążą tak instytucje Unii, jak i państwa członkowskie.

### 3.2. Zdolność traktatowa Unii Europejskiej w sferze przeciwdziałania zmianie klimatu

Unia Europejska związała się wszystkimi traktatami zaliczonymi do ściśle rozumianego prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej. Związanie to następowało

19 Zob. C. Mik. 2020. Tymczasowe stosowanie traktatów w świetle prawa międzynarodowego i polskiego. W: 100 lat polskiej praktyki traktatowej, t. II, Studia i dokumenty. MSZ. Kraków, s. 132 i n. Zob. też C. Flaesch-Mougin, I. Bosse-Platière. 2014. L'application provisoire des accords de l'Union européenne W: I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam (eds.). The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Marceau. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden-Boston, s. 293 i n.

20 Zgodnie z art. 216 ust. 1, Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres.

21 Na temat kompetencji zewnętrznych Unii i ich ewolucji: A. Rosas. 2014. Exclusive, Shared and National Competence in the Context of EU External relations: Do Such Distinctions Matter? W: I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam (eds.). The European Union, s. 17 i n.; Ph. Maddalon. 2013. Le s compétences externes de l'Union européenne et leurs utilisations après le Traité de Lisbonne. W: A.-S. Lamblin-Gourdin, E. Mondielli (dir.). Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne. Éditions É. Bruylant. Bruxelles, s. 23 i n.; U. Candas. 2012. La capacité normative de l'Union W: U. M. Benlolo-Carobot, U. Candas, E. Cujo (dir.). Union Européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier. Pédone, Paris, s. 265 i n.; P. Eeckhout. 2011. EU External Relations Law. OUP, Oxford, s. 11 i n.; R. Holdgaard (ed.). 2008. External Relations Law of the European Community. Wolters Kluwer. Austin-Boston-Chicago-New York, s. 21 i n.

22 Art. 3 w ust. 1 wylicza kompetencje wyrażne, w ust. 2 dorozumiane. 1. Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa. 2. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

sukcesywnie. Za każdym razem kompetencja ta miała charakter wyraźny co do warunków współpracy środowiskowej z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi, dorozumiany w pozostałym zakresie<sup>23</sup>. Początkowo wszakże ochronę klimatu lokowano w ramach ogólnych kompetencji do zawierania umów międzynarodowych w sferze ochrony środowiska. Dopiero na mocy rewizji lizbońskiej wyraźnie uwzględniono walkę ze zmianą klimatu w zakresie kompetencji Unii w sferze ochrony środowiska.

Wspólnota Europejska zawarła Konwencję ramową w sprawie zmiany klimatycznej mocą decyzji Rady nr 94/69 z 15.12.1994 r.<sup>24</sup> [Decyzja Rady... 1994]. Wydano ją na podstawie art. 130s ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Postanowienie to odwoływało się do art. 130r, które przewidywało m.in., że celem działania Wspólnoty jest zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego oraz zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych (ust. 1).

Protokół z Kioto został zatwierdzony przez Unię na mocy decyzji Rady nr 2002/538 z 25.4.2002 r.<sup>25</sup> [Decyzja Rady... 2002]. Podstawą decyzji był art. 175 ust. 1 TWE. Odwoływał się on do zmienionego art. 174, w którym cele poszerzono o promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego (ust. 1)<sup>26</sup>.

Unia Europejska nie podpisała ani nie związała się poprawką z Nairobi. Natomiast poprawka z Dohy została przyjęta decyzją Rady 2015/1339 z 13.7.2015 r.<sup>27</sup> [Decyzja Rady... 2015]. Podstawą prawną decyzji stał się art. 192 ust. 1 TFUE. Wreszcie Porozumieniem paryskim Unia Europejska związała się na podstawie decyzji Rady 2016/1841 z 5.10.2016 r.<sup>28</sup> [Decyzja Rady... 2016]. Podstawą prawną decyzji stał się również art. 192 ust. 1 TFUE. Postanowienie to zostało ukształtowane Traktatem z Lizbony. Podobnie jak wcześniejsze wersje tego postanowienia, odwoływało się ono do art. 191. W jego ust. 1 dokonano zmiany, zgodnie z którą celem Unii w zakresie ochrony środowiska jest m.in. promowanie na sferze międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Kompetencje Wspólnoty/Unii w sferze środowiska naturalnego wykorzystywane do wiązania się traktatami dotyczącymi zmiany klimatu cały czas zachowywały charakter kompetencji niewyłącznych. Ten charakter kompetencji klimatycznych Unii jednoznacznie potwierdził Traktat z Lizbony. Zaliczył on wyraźnie środowisko naturalne, w ramach którego znajduje się problematyka klimatu, do kompetencji niewyłącznych, a bardziej konkretnie dzielonych (art. 4 ust. 2 lit. e TFUE). Zgodnie z art. 2 ust. 2 TFUE, definiującym naturę kompetencji dzielonych, w sferze środowiska naturalnego Unia Europejska i państwa członkowskie mogą

23 Zob. opinię 2/00 Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Protokołu z Kartagenu o bezpieczeństwie biologicznym, 6.12.2001 r., pkt 43, EC-LI:EU:C:2001:664.

24 Unia podpisała Konwencję 13.6.1992 r. Konwencja weszła w życie wobec Unii 21.12.1993 r.

25 Unia podpisała Protokół 29.4.1998 r. Protokół wszedł w życie wobec Unii 31.5.2002 r.

26 Zob. L. Massai. 2011. The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law. T. M. C. Asser Press, The Hague.

27 Poprawka weszła w życie wobec Unii z dniem 21.12.2017 r.

28 Unia podpisała Porozumienie 22.4.2016 r. na mocy decyzji Rady 2016/590 z 11.4.2016 r., Dz. Urz. 2016, L 103, s. 1. Porozumienie weszło w życie wobec Unii 5.10.2016 r.

stanowiąc prawo i przyjmować akty prawnie wiążące. Jednakże państwa mogą to czynić w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub w jakim zaprzestała ich wykonywania<sup>29</sup>. Zarazem, zgodnie z Protokołem nr 29 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, „jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”.

Z niewyłączonego charakteru kompetencji klimatycznych Wspólnoty/Unii wynika, że w przypadku każdego traktatu klimatycznego nie dysponowała i nadal nie dysponuje ona kompetencjami legislacyjnymi w pełnym zakresie. Akty prawne Unii wydane w sferze środowiska/klimatu, chociaż w miarę upływu czasu coraz liczniejsze, nie pokrywają wciąż materii regulowanej traktatami klimatycznymi. W każdej z decyzji Rady dotyczącej zawarcia traktatu klimatycznego potwierdzano wyraźnie lub *implicite*, że kompetencje w zakresie materialnym tych traktatów mają tak Wspólnota/Unia, jak i państwa członkowskie. Traktaty te mają zatem charakter mieszany<sup>30</sup>. Z uwagi na otwarcie traktatów klimatycznych na regionalne organizacje integracji gospodarczej, stronami traktatów klimatycznych mogły się stać tak Wspólnota/Unia, jak i państwa członkowskie. Za każdym razem traktatami wiązały się wszystkie państwa należące do Wspólnoty/Unii. Tylko pełne związanie przez wszystkie podmioty strony unijnej gwarantuje należyte wykonywanie zobowiązań traktatowych<sup>31</sup>.

### 3.3. Zakres i sposób związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej

Zgodnie z wymogami sformułowanymi w traktatach prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej, Unia Europejska jako regionalna organizacja integracji gospodarczej została zobowiązana do złożenia deklaracji ustalającej zakres kompetencji posiadanych w momencie zawierania traktatu w materii w nim uregulowanej. Deklaracje te uzasadniają kompetencję klimatyczną Unii w danym momencie, a także jej zakres w odniesieniu do poszczególnych traktatów. Stanowią one załączniki do odpowiednich decyzji Rady o związaniu się traktatem. W przypadku Konwencji ramowej Rada przyjęła formułę egzemplifikacyjną, która z pewnością utrudniała ustalenie zakresu kompetencji Wspólnoty, ale zapewniała elastyczność co do zmian (głównie poszerzania) tego zakresu. Rada stwierdziła zatem, że Wspólnota przyjęła tak „w ramach polityki ochrony środowiska, jak również innych polityk sektorowych, wiele aktów prawnych”. Wyliczyła następnie najważniejsze z nich. Ku zaskoczeniu czytelnika, w przytaczającej większości nie są to jednak akty legislacyjne, lecz różne decyzje/rozporządzenia ustanawiające programy<sup>32</sup>. Można uznać, że takie uzasadnienie kompetencji i określenie zakresu władzy Wspólnoty pozostawiało wówczas wiele do życzenia.

29 Zob. też deklarację nr 18 dotyczącą rozgraniczenia kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich, włączoną do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r.

30 Zob. m.in. P. Eeckhout. 2011. *EU External Relations Law*, s. 212 i n.; Ch. Hillion, P. Koutrakos (eds.). 2010. *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*. Hart Publishing, Oxford-Portland; E. Neufami. 2007. *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Éditions É. Bryulant, Bruxelles.

31 Tak wyraźnie stwierdziła Rada w preambule decyzji dotyczącej zawarcia Konwencji ramowej.

32 Załącznik B do decyzji Rady: Oświadczenie EWG złożone zgodnie z artykułem 22 ustęp 3 Konwencji w sprawie zmiany klimatycznej.

W stosunku do Protokołu z Kioto zastosowano już inną metodę. Wspólnota Europejska zadeklarowała, że zgodnie z Traktatem ją ustanawiającym posiada kompetencję do zawierania umów międzynarodowych (przytoczono treść art. 175 ust. 1 TWE) oraz wykonywania wynikających z nich zobowiązań. Wspólnota ponadto oświadczyła, że „ilościowo określone zobowiązanie do ograniczenia lub redukcji emisji, wynikające z przepisów Protokołu, będą spełniane przez działania Wspólnoty i jej Państw Członkowskich w ramach ich odpowiednich kompetencji oraz, że przyjęła już instrumenty prawne, wiążące wobec jej Państw Członkowskich, obejmujące sprawy regulowane Protokołem. Wspólnota Europejska będzie regularnie dostarczać informacji o właściwych wspólnotowych instrumentach prawnych w ramach informacji uzupełniających włączonych do ich krajowych komunikatów, przedłożonych na podstawie art. 12 Konwencji, do celów ukazania zgodności z jej zobowiązaniami wynikającymi z Protokołu, zgodnie z jego art. 7 ust. 2 oraz wytycznymi w jego ramach”<sup>33</sup>. Wprawdzie Protokół z Kioto jest regulacyjnie węższy od Konwencji ramowej, lecz także on wymaga wykazania zakresu kompetencji (art. 24 ust. 3). Trudno uznać, że ten wymóg jest spełniony przez oświadczenie przytaczające jedynie powszechnie znane i ogólnie dostępne postanowienie traktatowe, zwłaszcza że ówczesne postanowienia traktatowe milczały w sprawie klimatu jako celu działania Wspólnoty. Nie taka jest jego rola. Jedynie częściowo niedostatek ten łagodzi zobowiązanie się do dostarczania informacji o wszelkich istotnych zmianach w zakresie kompetencji klimatycznych. Niemniej, Unia zastosowała identyczną metodę w przypadku poprawki z Dohy i Porozumienia paryskiego. W ten sposób jednak zakres kompetencji Unii, a tym samym państw członkowskich, pozostaje niejasny i musi być określany *ad casum*. Jest to istotny dyskomfort zwłaszcza w przypadku głosowań w ramach Konferencji Stron, w których jednoczesny udział Unii i jej członków jest wykluczony.

Traktaty prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej mają być wykonywane tak przez Unię Europejską, jak i państwa członkowskie. Można uznać, że mimo iż podmioty te są z sobą powiązane, to jednak związanie Unii nie zostało podporządkowane związaniu przez państwa członkowskie. Można z tego wywodzić, że wykonywanie zobowiązań traktatowych odbywa się w odpowiednich zakresach równoległe i samodzielnie. Tak Unia, jak i państwa członkowskie ponoszą też samodzielną odpowiedzialność za naruszenie zobowiązań prawnych. Od tej zasady istnieje jednak istotny wyjątek, który wiąże się z zobowiązaniami dotyczącymi redukcji emisji gazów cieplarnianych. W szczególności Protokół z Kioto, także w wersji nadanej poprawką z Dohy, w art. 3 i 4, i Porozumienie paryskie w art. 4 przewidują, że strony mogą zdecydować, że w przypadku zobowiązań redukcyjnych będą wykonywały zobowiązania wspólnie. Ich poziomy emisji będą łączone. Mimo wszystko każde państwo członkowskie regionalnej organizacji integracji gospodarczej indywidualnie i wspólnie z regionalną organizacją integracji gospodarczej jest odpowiedzialne, w przypadku nieosiągnięcia całkowitego połączonego poziomu redukcji emisji, za swój poziom emisji. Zobowiązania redukcyjne z Kioto (w wersji z Dohy, a zatem już z uwzględnieniem 10 nowych państw członkowskich) postanowiono zagregować z Chorwacją i Islandią<sup>34</sup>, a wynikające z Porozumienia paryskiego wspólnie z Islandią i Norwegią.

33 Załącznik III do decyzji Rady w sprawie zawarcie Protokołu z Kioto. Zob. też Framework Convention on Climate Change, Subsidiary Body for Implementation, Compilation and synthesis of supplementary information incorporated in fifth national communications submitted in accordance with Article 7, paragraph 2, of the Kyoto Protocol Note by the secretariat, 1 June 2011, FCCC/SBI/2011/INF.2.

34 Zob. decyzję Rady 2015/1340 z 13.7.2015 r. w sprawie zawarcia Porozumienia między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Islandią, z drugiej strony, dotyczącego uczestnictwa Islandii we wspólnej realizacji zobowiązań Unii Europejskiej, jej państw członkowskich i Islandii w drugim okresie rozliczeniowym Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

W kontekście wspólnego wykonywania zobowiązań redukcyjnych Rada Unii Europejskiej podkreśliła, że szczególne znaczenie ma unijna zasada lojalnej współpracy (pkt 10 i 12 preambuły i art. 2 decyzji Rady w sprawie zawarcia Protokołu z Kioto, pkt 8 i n. preambuły i art. 2-4 decyzji Rady w sprawie przyjęcia poprawki z Dohy<sup>35</sup>, pkt 9 preambuły decyzji Rady w sprawie zawarcia Porozumienia paryskiego). Należy jednak podkreślić, że zachowuje ona swoją funkcję także w przypadku wykonywania innych zobowiązań.

## 4. Konsekwencje związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej

### 4.1. Uwagi ogólne

W następstwie związania się traktatami międzynarodowymi powstaje dla Unii Europejskiej i jej członków obowiązek wykonawczy. Dotyczy on, zwłaszcza wówczas, gdy nie można formułować zastrzeżeń, wszystkich zobowiązań wynikających z traktatu (nie wszystkie postanowienia generują jednak zobowiązania). Zobowiązania te muszą być wykonywane należycie co do podmiotu (innych stron), przedmiotu (obowiązki są zróżnicowane w swym charakterze), czasu (obowiązki mogą mieć charakter stały, okresowy lub jednorazowy) i miejsca. Nie inaczej jest w przypadku zobowiązań wynikających z traktatów klimatycznych, którymi związała się Unia Europejska i jej członkowie.

Obowiązek wykonawczy Unii i państw członkowskich można rozważać zarówno w płaszczyźnie zewnętrznej (międzynarodowej), jak i wewnętrznej. W płaszczyźnie międzynarodowej będzie on realizowany zwłaszcza przez opracowywanie zewnętrznej polityki klimatycznej, udział w organach traktatów klimatycznych (COP) i współpracę z nimi, a także zawieranie umów międzynarodowych przez Unię implementujących zobowiązania klimatyczne oraz podejmowanie współpracy z państwami trzecimi i innymi organizacjami. W płaszczyźnie wewnętrznej będzie on widoczny przez ustalenie i wprowadzenie w życie wewnętrznej polityki klimatycznej Unii oraz stanowienie prawa wykonującego zobowiązania klimatyczne. Ze względu na to, że traktaty klimatyczne zawarte przez Unię wiążą tak jej instytucje, jak i państwa członkowskie (art. 216 ust. 2 TFUE) i stają się integralną częścią unijnego porządku prawnego, ich zawarcie powoduje następstwa tak na poziomie unijnym, jak i państw członkowskich. W obu sytuacjach są one określone przez prawo unijne. W przypadku szczebla unijnego będzie to łączyło się m.in. z kontrolą aktów prawnych Unii pod kątem ich zgodności z traktatami klimatycznymi. Z kolei, gdy chodzi o poziom państw członkowskich, będzie to związane z wykonywaniem prawa unijnego wydanego w wykonaniu traktatów klimatycznych oraz tego kontrolą, a także z zapewnieniem działania tych traktatów przy użyciu instrumentów unijnych zapewniania efektywnego i równoważnego ich działania we wszystkich państwach członkowskich (pierwszeństwo, wykładnia zgodna, skutek bezpośredni, odpowiedzialność odszkodowawcza).

<sup>35</sup> Ponadto, zgodnie z preambułą decyzji Rady w sprawie przyjęcia poprawek z Dohy, „Aby ułatwić rachunkowość i zgodność z przepisami w ramach drugiego okresu rozliczeniowego, państwa członkowskie podjęły decyzję o powierzeniu Unii zarządzania częścią przyznanym im jednostek emisji poprzez stworzenie puli jednostek przypisanej Unii” (pkt 11).

Podstawami prawnymi obowiązku wykonywania zobowiązań wynikających z traktatów klimatycznych są przede wszystkim te same postanowienia traktatów założycielskich Unii, które były podstawą zawierania traktatów klimatycznych. W obecnym stanie prawnym będzie to zatem przede wszystkim art. 192 w związku z art. 191 TFUE. Niemniej pewne znaczenie mogą mieć także inne postanowienia, jak np. art. 194 TFUE dotyczący polityki energetycznej czy art. 114 TFUE stanowiący podstawę harmonizacji prawa krajowego państw członkowskich. Ponadto, tak przy ustalaniu, jak i wprowadzaniu w życie „polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska” (art. 11 TFUE). Oznacza to także, że zobowiązania klimatyczne trzeba brać pod uwagę w całym zakresie ustalania i wykonywania polityk i działań Unii, jeśli tylko powstaje z nimi styczność. Art. 11 TFUE nie stosuje się jedynie wówczas, gdy akty są podejmowane na podstawie postanowień dotyczących środowiska (zwłaszcza art. 192 TFUE) [wyrok TS... C-626/15 i C-659/16, pkt 101].

Przy omawianiu konsekwencji związania pominięte zostaną aspekty związane z określeniem i realizacją polityki klimatycznej Unii Europejskiej w ścisłym znaczeniu, tak w jej aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Uwaga zostanie skupiona na implementacji prawnej. W tym miejscu można jednak zauważyć, że stosunek Unii do klimatu wyznaczają trzy zasadnicze wektory. Pierwszy, to dążenie do stania się aktorem globalnym w stosunkach międzynarodowych, także w odniesieniu do klimatu. Skoro tak, to trzeba dokonać konsolidacji wewnętrznej, aby stać się liderem w wyznaczaniu celów klimatycznych i ich realizacji. W rezultacie Unia Europejska wyznacza sobie ambitniejsze cele, zwłaszcza redukcyjne, niż inne państwa świata. Najnowszym wyrazem tego jest cel w postaci neutralności klimatycznej do 2050 r.

Drugi wektor wyraża się w przekonaniu, że problemy klimatyczne mogą być rozwiązane jedynie na zasadzie multilateralnej. Właściwym forum ich rozwiązywania są zatem konferencje wielostronne, a zwłaszcza instytucje międzynarodowe, w tym przede wszystkim ONZ z jej właściwymi agendami i programami (zob. art. 21 TUE). Środkiem działania są umowy wielostronne i inne działania wielostronne. Z tego wynika aktywna postawa Unii w ramach Konferencji Stron traktatów klimatycznych (w 2009 r. wyodrębniono w Komisji Dyrekcję Generalną ds. Klimatu zajmującą się negocjacjami klimatycznymi), a także promowanie działań wielostronnych, w tym traktatów multilateralnych [Bogojevič 2016].

Wreszcie wektor trzeci, to przekonanie, że klimat i system społeczno-gospodarczy są ze sobą ściśle powiązane w taki sposób, że zmiana klimatu skłania do podjęcia wysiłku w celu dokonania przeobrażeń gospodarczych. Skoro tak, to implementując cele klimatyczne i wykonując międzynarodowe zobowiązania klimatyczne należy dążyć do transformacji społeczno-gospodarczej z myślą o zrównoważonej przyszłości (tzw. Europejski zielony ład; Europejski pakt klimatyczny) [Komisja Europejska 2019; Komisja Europejska 2020].

## 4.2. Konsekwencje związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej w sferze międzynarodowej

### 4.2.1. Poziom Unii Europejskiej

Unia Europejska jako strona traktatów klimatycznych zobowiązana jest do ich wykonywania w sferze międzynarodowej. Wiąże się to najpierw z właściwym udziałem w pracach organów traktatowych, zwłaszcza COP (na zasadzie rozłączności z udziałem państw członkowskich), a także ze współpracą z tymi organami i innymi stronami. Ponadto wchodzi w grę zapewnienie wykonania tych zobowiązań w związku z negocjowaniem i zawieraniem innych umów przez Unię.

Jednym z istotnych najnowszych instrumentów wykonawczych stała się Długoterminowa strategia rozwoju niskoemisyjnego Unii Europejskiej i jej państw członkowskich złożona w imieniu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w ramach wypełniania obowiązków wynikających z Konwencji ramowej (art. 4 ust. 19 Porozumienia paryskiego)<sup>36</sup>. Rada zatwierdziła strategię 5.3.2020 r.<sup>37</sup> W Dokumencie Rada wskazała, że, działając zgodnie z Porozumieniem paryskim i w obliczu potrzeby nasilenia światowych działań klimatycznych, uwzględniając z jednej strony ustalenia Międzyrządowego Panelu ds. Zmiany Klimatycznej ONZ, a z drugiej założenia Europejskiego zielonego ładu, Rada Europejska zatwierdziła cel neutralności klimatycznej Unii do 2050 r. (konkluzje z 12.12.2019 r.<sup>38</sup>). Podkreślono także, że określając taki cel, Unia i jej członkowie chcą inspirować działania światowe i pokazywać, że neutralność klimatyczna jest nie tylko konieczna, ale także wykonalna i pożądana. Strona unijna oświadczyła też, że jest gotowa do współpracy z wszystkimi stronami w celu zapewnienia terminowej realizacji „solidnych i ambitnych długoterminowych strategii rozwoju niskoemisyjnego zgodnie z celami porozumienia paryskiego. Strategie te muszą odzwierciedlać potrzebę zwiększenia zbiorowych ambicji i przewidywać długoterminowe wskazówki polityczne niezbędne do ograniczenia skutków zmiany klimatu”.

Dnia 17.12.2020 r. Rada zatwierdziła 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 [Rada Unii... 2020]. Na jego mocy dokonano aktualizacji wkładu Unii Europejskiej i jej członków na poziomie krajowym. Nowy cel wyznaczony na 2030 r. oznacza 55% redukcję emisji gazów cieplarnianych netto w porównaniu do 1990 r.

W Komunikacie pt. Europejski zielony ład z 11.12.2019 r. [Komisja Europejska 2019] Komisja Europejska wypowiedziała się także za wagą podejścia multilateralnego i za wiodącą rolę Porozumienia paryskiego. Zwróciła uwagę, że poziom globalnych ambicji redukcyjnych wciąż jest niewystarczający i że Unia Europejska będzie aktywnie

36 Dokument opiera się na Komunikacie Komisji z 28.11.2018 r., COM(2018) 773 final, pt. Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki. Zob. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15011-2018-INIT/pl/pdf> (dostęp w dn.: 30.8.2021 r.).

37 Zob. tekst ustaleń Rady Unii Europejskiej, doc. 6612/20 corr.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6612-2020-INIT/pl/pdf> (dostęp w dn.: 30.8.2021 r.).

38 Konkluzje dołączono do przedłożenia.

współpracować ze wszystkimi partnerami w celu zwiększenia wysiłków i udzielenia pomocy w analizie i wykonaniu ustalonych w Porozumieniu krajowych wkładów i w opracowywaniu bardziej ambitnych strategii długoterminowych. Komisja zapowiedziała też intensyfikację relacji dwustronnych w celu zawierania zielonych sojuszy z państwami rozwijającymi się, zwłaszcza Afryki. Ponadto uznała, że w walce ze zmianą klimatu istotnym elementem są unijne umowy handlowe. W tym kontekście zwróciła uwagę, że „wszystkie najnowsze umowy UE zawierają wiążące zobowiązanie stron do ratyfikowania i skutecznego wprowadzenia w życie porozumienia paryskiego. Komisja proponuje, aby przestrzeganie postanowień porozumienia paryskiego było kluczowym elementem wszystkich przyszłych kompleksowych umów handlowych”.

Istotnie, jeśli dokonać przeglądu umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską w różnych dziedzinach niemieszczących się wprost w dziedzinie ochrony klimatu (wielostronnych, lecz przede wszystkim dwustronnych), łatwo dostrzec, że zostają do nich włączone miękkie bądź twarde klauzule klimatyczne o charakterze implementacyjnym. Miejsce ich ulokowania (preambuła, osnowa traktatu) i treść tych klauzul zależy od charakteru umowy (traktat dwustronny, traktat wielostronny), poziomu współdziałania (bliskość interesów i wartości UE i jej partnera traktatowego) oraz momentu, kiedy umowa została wynegocjowana (ma to wpływ na to, jakie traktaty klimatyczne są powoływane w klauzuli).

Przykładu klauzuli zawartej w umowie wielostronnej dostarcza np. Protokół do konwencji z 1979 roku w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej z 30.11.1999 r.<sup>39</sup> W jego preambule czytamy m.in., że jednym z motywów jego zatwierdzenia jest przyjęcie Konwencji ramowej i związana z tym świadomość przyjętych zobowiązań klimatycznych.

Implementacja międzynarodowa zobowiązań klimatycznych Unii odbywa się także przez zajmowanie określonego, zgodnego z tymi zobowiązaniami, stanowiska w ramach organizacji międzynarodowych. W ten sposób należy odczytywać decyzję Rady (UE) 2020/954 z 25.6.2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do zgłoszenia dobrowolnego udziału w mechanizmie kompensacji i redukcji CO<sub>2</sub> dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) od 1.1.2021 r. oraz wariantu wybranego do obliczania wymogów wobec przewoźników lotniczych dotyczących kompensacji w latach 2021-2023 [Decyzja Rady... 2020]. Jednym z kluczowych motywów uzasadniających stanowisko Unii są cele redukcyjne ujęte w Porozumieniu paryskim, wyraźnie powołane w preambule decyzji. Cele te obejmują wszystkie sektory gospodarki, w tym lotnictwo międzynarodowe.

Klauzule klimatyczne włączane są przede wszystkim do umów dwustronnych Unii. W ten sposób np. Umowa o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kolumbią i Peru, z drugiej strony [Umowa o handlu... 2012], zawiera dwa postanowienia o charakterze implementacyjnym. Pierwszym z nich jest art. 270 dotyczący wielostronnych norm i porozumień odnoszących się

<sup>39</sup> Zob. Decyzja Rady 2003/507/WE z 13.6.2003 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Protokołu, Dz. Urz. UE 2003, L 179, s. 1 i 3. Protokół wszedł w życie wobec Wspólnoty 17.5.2005 r.



do środowiska. Uznaje się w nim „znaczenie międzynarodowego zarządzania i porozumień w zakresie środowiska jako odpowiedzi wspólnoty międzynarodowej na światowe lub regionalne problemy związane ze środowiskiem oraz podkreślają potrzebę wzmocnienia zdolności do wzajemnego wspierania się handlu i środowiska”. W związku z tym strony zobowiązują się do dialogu i współpracy w sprawach handlu mających aspekty środowiskowe (ust. 1). Ponadto strony potwierdziły swoje zobowiązanie do skutecznego wprowadzania w życie w swych przepisach legislacyjnych i w praktykach m.in. Protokołu z Kioto (ust. 2). Drugim postanowieniem jest art. 275, który wprost dotyczy zmiany klimatu. Strony uznały tu, że „zmiana klimatu jest wspólną kwestią o globalnym znaczeniu, wymagającą jak najszerszej współpracy wszystkich państw oraz ich uczestnictwa w skutecznej i stosownej reakcji na poziomie międzynarodowym, dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń”. Zobowiązały się również do zwiększenia wysiłków państw rozwiniętych związanych z działaniami w sferze zmiany klimatu, prowadzonymi przez kraje rozwinięte, m.in. przez wspieranie polityki krajowej i odpowiednich inicjatyw międzynarodowych, zmierzających do łagodzenia i dostosowania się do zmiany klimatu, „w oparciu o zasadę sprawiedliwości oraz zgodnie ze wspólnymi, lecz zróżnicowanymi obowiązkami oraz odpowiednimi możliwościami i warunkami społeczno-gospodarczymi, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb, okoliczności oraz dużej podatności na niekorzystne skutki zmiany klimatu Stron będących krajami rozwijającymi się”. Strony podkreśliły również znaczenie intensyfikacji i wspierania działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu (dotyczy to zwłaszcza Kolumbii i Peru). Dążenie do szybkiego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną skłoniło też Strony do zachęcania do zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych i propagowania środków w dziedzinie handlu i inwestycji wspierających i ułatwiających „dostęp, rozpowszechnianie i korzystanie z najlepszych dostępnych technologii związanych z produkcją i stosowaniem czystej energii oraz technologii służących łagodzeniu zmiany klimatu i dostosowaniu się do niej”. Wreszcie Strony uzgodniły, że należy brać pod rozwagę „działania przyczyniające się do osiągnięcia celów polegających na łagodzeniu i dostosowaniu się do zmiany klimatu, prowadzone w ramach polityki handlowej i inwestycyjnej, obejmujące między innymi: a) ułatwianie usuwania handlowych i inwestycyjnych barier dla dostępu, innowacji rozwoju i rozmieszczenia w odniesieniu do towarów, usług i technologii mogących przyczynić się do łagodzenia lub dostosowania się do zmiany klimatu, z uwzględnieniem okoliczności dotyczących krajów rozwijających się; b) propagowanie środków w zakresie efektywności energetycznej oraz energii odnawialnej odpowiadających na potrzeby środowiska i gospodarki oraz minimalizujących techniczne przeszkody dla handlu”.

Bardziej elastyczne zobowiązania znalazły się w Umowie o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią. Ujęto w niej art. 16.4, który dotyczy wielostronnych umów środowiskowych. W tym zakresie strony dostrzegły znaczenie osiągnięcia ostatecznego celu Konwencji ramowej „w reakcji na poważne zagrożenie zmianą klimatu oraz rolę handlu w tym zakresie”. Strony potwierdziły też swoje zobowiązanie do skutecznego wdrażania Konwencji ramowej i Porozumienia paryskiego. Zobowiązały się również współpracować „w celu promowania pozytywnego wpływu handlu na transformację w kierunku niskich emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu” oraz „do wspólnego podejmowania działań na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu w kierunku osiągnięcia ostatecznego celu UNFCCC i celu Porozumienia paryskiego”. Nie ma jednak tutaj postanowienia dotyczącego

wprost zmiany klimatu. Natomiast wprowadzono obowiązek współpracy w zakresie handlowych i inwestycyjnych aspektów polityki środowiskowej art. 16.12). Obejmuje on współpracę „w dziedzinie handlowych aspektów międzynarodowego reżimu prawnego regulującego kwestie klimatu, w tym w zakresie środków na rzecz propagowania technologii niskoemisyjnych, innych technologii przyjaznych dla klimatu oraz efektywności energetycznej” (lit. h) [Umowa o partnerstwie... 2018].

Skromne postanowienia zawiera także Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony. Zagadnienie implementacji dostrzegalne jest marginalnie, aczkolwiek pojawiają się zobowiązania dotyczące klimatu (np. art. 24.12 ust. 1 lit. e – w ramach współpracy w zakresie kwestii środowiskowych, art. 24.9 – handlowe aspekty ochrony środowiska) [Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA)... 2017].

Rozwiązania pośrednie przyjęto w Umowie o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu. Zostało tutaj włączone postanowienie dotyczące bezpośrednio zmiany klimatu (art. 13.6), które uwzględnia zobowiązania w zakresie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i odpornej na zmianę klimatu przyjęte we wszystkich rozpatrywanych traktatach klimatycznych (Konwencja ramowa, Protokół z Kioto, Porozumienie paryskie). Ponadto, biorąc pod uwagę rolę wewnętrznej polityki w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, strony zobowiązały się do wymiany informacji i doświadczeń w sprawach priorytetowych lub będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym „a) najlepszych praktyk i doświadczeń w opracowywaniu, wdrażaniu i funkcjonowaniu mechanizmów w zakresie ustalania cen uprawnień do emisji; b) wspierania krajowych i międzynarodowych rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla, między innymi poprzez mechanizmy takie jak systemy handlu emisjami oraz redukcja emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów; oraz c) wspierania efektywności energetycznej, technologii niskoemisyjnych i energii ze źródeł odnawialnych”. Kwestie klimatyczne pojawiły się także w kontekście współpracy w dziedzinie handlu i zrównoważonego rozwoju [Umowa o wolnym handlu... 2020].

Stosunkowo obszerne rozwiązania znalazły się z kolei w Umowach stowarzyszeniowych z Mołdawią i Gruzją. W umowach tych znajdują się postanowienia dotyczące wielostronnych umów środowiskowych (odpowiednio art. 366 i art. 230), jak również niektóre inne rozwiązania prawne, także znane z innych traktatów (np. dotyczące organizacji rynków, handlowych i inwestycyjnych aspektów zmiany klimatu, zrównoważonego rozwoju). Niezależnie od tego jednak umieszczono w nich całe rozdziały dotyczące działań w dziedzinie zmiany klimatu. Obejmują one współpracę w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, w sferze propagowania środków przyjmowanych na różnych poziomach (krajowym, regionalnym, międzynarodowym; wchodzi tutaj w grę „a) łagodzenie zmiany klimatu; b) przystosowanie się do zmiany klimatu; c) handel uprawnieniami do emisji; d) badania, rozwój, demonstracje, rozmieszczenie i rozpowszechnianie bezpiecznych i trwałych technologii niskoemisyjnych i adaptacyjnych; e) uwzględnianie kwestii klimatu w polityce sektorowej; oraz f) podnoszenie świadomości, kształcenie i szkolenie”), współpracę w sferze opracowania i wdrożenia: „a) ogólnej strategii w dziedzinie klimatu i planu działania

na rzecz długofalowego łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do niej; b) oceny wrażliwości i działań adaptacyjnych; c) krajowej strategii przystosowania się do zmiany klimatu; d) strategii rozwoju niskoemisyjnego; e) długoterminowych środków służących zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych; f) środków przygotowujących do handlu uprawnieniami do emisji; g) środków wspierających transfer technologii na podstawie oceny potrzeb technologicznych; h) środków służących uwzględnianiu kwestii klimatu w politykach sektorowych; oraz i) środków związanych z substancjami zubożającymi warstwę ozonową". Wchodzi tutaj w grę również współdziałanie w odniesieniu do wymiany informacji i wiedzy specjalistycznej, prowadzenia wspólnych badań i wymiany informacji dotyczących czystych technologii, prowadzenia wspólnych działań na szczeblu regionalnym i międzynarodowym, w tym wspólne działania w ramach odpowiednich agencji. Szczególną uwagę przywiązuje się do kwestii transgranicznych i współpracy regionalnej. Wreszcie elementem pakietu zobowiązaniowego jest obowiązek zbliżenia prawa mołdawskiego i gruzińskiego do aktów Unii Europejskiej i międzynarodowych zobowiązań klimatycznych (art. 92-97 umowy z Mołdawią; art. 307-312 umowy z Gruzją) [Układ o stowarzyszeniu... 2014a; Układ o stowarzyszeniu... 2014b].

Podobne rozwiązania spotykamy m.in. w Układzie o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony [Układ o stowarzyszeniu... 2014c], a także w Układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony [Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu... 2016]. Nie oznacza to, że rozwiązania prawne są zawsze identyczne.

W przypadku umowy z Ukrainą art. 338 Układu zobowiązuje strony do wzajemnej współpracy w zakresie promowania „mechanizmu wspólnych wdrożeń w ramach protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1997 r. w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych poprzez projekty w dziedzinie efektywności energetycznej i energii odnawialnych” (lit. k). Dodatkowo art. 261 wskazuje, że współpraca ma zmierzać „do zachowania, ochrony, poprawy i przywracania jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzi, rozważnego i racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych oraz promowania środków na szczeblu międzynarodowym w zakresie rozwiązywania regionalnych lub globalnych problemów środowiska, między innymi w sferze zmiany klimatu” (lit. a). Wreszcie art. 374 stanowi, że „Strony będą rozwijać wreszcie swój potencjał naukowy w celu wywiązania się ze swoich globalnych zobowiązań w takich dziedzinach, jak kwestie zdrowotne, ochrona środowiska, w tym zmiana klimatu, oraz inne wyzwania globalne”, a art. 376 wskazuje, że współpraca ma odbywać się zwłaszcza przez „zwiększenie współpracy na poziomie regionalnym i międzynarodowym, szczególnie w kontekście [...] umów wielostronnych, takich jak Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) z 1992 r.” W zakresie zobowiązań dostosowawczych strony zobowiązały się do współpracy w opracowaniu i realizacji polityki w zakresie zmiany klimatu, w szczególności zgodnie z załącznikiem XXXI do umowy (art. 365 lit. c; załącznik zobowiązuje Ukrainę do implementacji Protokołu z Kioto, opracowania długoterminowego planu działania w zakresie mitygacji i adaptacji do zmiany klimatu oraz opracowania i wykonania długoterminowych środków redukcji gazów cieplarnianych).

Z kolei w umowach Unii Europejskiej z państwami, które wyłoniły się z byłej Jugosławii socjalistycznej, zdecydowano się na bardziej ogólne formuły. W ten sposób w umowie z Kosowem znajduje się tylko jedno postanowienie, w którym sformułowano zobowiązanie do współpracy w dziedzinie zmiany klimatycznej, które obejmuje stopniowe zbliżanie prawodawstwa Kosowa do dorobku prawnego Unii dotyczącego zmiany klimatu (dorobek obejmuje on tak umowy międzynarodowe, jak i prawo wtórne; art. 116<sup>40</sup>). Podobnie Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Czarnogórą, z drugiej strony, stanowi w art. 108, że strony zobowiązują się do współpracy środowiskowej. Jednocześnie Czarnogóra zobowiązała się dostosować swoje prawo do prawa unijnego [Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu... 2010]. Bardziej konkretnie, zobowiązała się ona do ratyfikacji i wprowadzenia w życie Protokołu z Kioto<sup>41</sup>.

Stając się stroną traktatów klimatycznych lub umów je implementujących Unia Europejska może również wchodzić w spory dotyczące ich wykładni lub stosowania. W klauzulach rozwiązywania sporów zazwyczaj przewiduje się możliwość wyboru metod, w szczególności jednak preferuje się konsultacje i/lub rokowania. Unia nie może stać się stroną sporu przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości. Niemniej dopuszcza się drogę arbitrażu międzynarodowego (tak w samych traktatach klimatycznych, lecz pod warunkiem złożenia odpowiedniego oświadczenia o uznaniu za obligatoryjną drogi arbitrażowej; art. 14 Konwencji ramowej, art. 19 Protokołu z Kioto, art. 24 Porozumienia paryskiego). Unia ponosi odpowiedzialność za naruszenie zobowiązań traktatowych samodzielnie, niezależnie od państw członkowskich, nawet w przypadku zobowiązań redukcyjnych (odpowiedzialność za własny wkład).

Zobowiązania ujęte w traktatach klimatycznych (zwłaszcza w Porozumieniu paryskim) nakazują stronom rozwiniętym uwzględnianie potrzeb i położenia państw rozwijających się. W odpowiedzi na te zobowiązania Unia Europejska podejmuje się na szeroką skalę wsparcia wysiłków państw rozwijających się podejmowanych w odpowiedzi na wyzwania klimatyczne. Wsparcie to przybiera najczęściej postać finansową. Tylko w 2019 r. Unia, jej państwa członkowskie i Europejski Bank Inwestycyjny przekazały 23,2 mld euro (więcej o 6,9% w stosunku do 2018 r.; bez wkładu Wielkiej Brytanii to 21,9 mld, więcej o 7,4% wobec roku 2018). Zwraca się przy tym uwagę, że działania na rzecz klimatu są w coraz większym zakresie wiązane z ogólną pomocą rozwojową. Unia wspiera również dialog polityczny i działania na rzecz klimatu w państwach rozwijających się (przede wszystkim najsłabiej rozwiniętych) w ramach światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu plus (GCCA+). Priorytetowymi obszarami współpracy są: 1) powiązanie klimatu ze strategiami

40 Postanowienie to, noszące tytuł Zmiany klimatu, brzmi: „Strony współpracują, aby wspierać Kosowo w rozwijaniu polityki przeciwdziałania zmianom klimatu oraz uwzględnianiu kwestii klimatu w polityce w dziedzinie energii, transportu, przemysłu, rolnictwa, kształcenia i innych stosownych politykach. Celem takiej współpracy jest także stopniowe zbliżanie prawodawstwa Kosowa do dorobku prawnego UE dotyczącego zmian klimatu, zwłaszcza skutecznego monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji gazów cieplarnianych. Celem takiej współpracy jest także wspieranie Kosowa w tworzeniu odpowiedniego potencjału administracyjnego i procedur koordynacji między wszystkimi odpowiednimi podmiotami, aby umożliwić przyjmowanie i wdrażanie niskoemisyjnych i odpornych na zmianę klimatu polityk wzrostu. Strony współpracują, o ile pozwolą na to obiektywne okoliczności, w celu wspierania udziału Kosowa w globalnych i regionalnych działaniach na rzecz łagodzenia i przystosowania się do zmian klimatu.

41 Art. 111 brzmi: „Strony rozwijają i zacieśniają współpracę w dziedzinie środowiska, w ramach której podstawowym zadaniem będzie zwalczanie dalszej jego degradacji oraz rozpoczęcie działań na rzecz poprawy stanu środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W szczególności strony podejmują współpracę w celu wzmocnienia struktur i procedur administracyjnych, aby zapewnić planowanie strategiczne w kwestiach środowiska naturalnego oraz koordynację działań odpowiednich podmiotów. Współpraca ta skupia się na dostosowaniu ustawodawstwa Czarnogóry do prawodawstwa Wspólnoty. Współpraca może również koncentrować się na rozwijaniu strategii mających na celu znaczne obniżenie zanieczyszczenia powietrza i wody na poziomie lokalnym, regionalnym i międzynarodowym, ustanowienie ram dla wydajnej, czystej, zrównoważonej i odnawialnej produkcji energii i jej zużycia oraz strategii służących przeprowadzaniu ocen wpływu na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Szczególna uwaga zostaje poświęcona ratyfikacji i wdrożeniu protokołu z Kioto.” Podobnie w art. 111 Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią, Dz. Urz. UE 2013, L 278, s. 14 i 16, i w art. 108 Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bośnią i Hercegowiną, Dz. Urz. UE 2015, L 164, s. 1 i 2.

rozwoju; 2) zwiększanie odporności; 3) wspieranie opracowywania i wprowadzania w życie strategii mitygacyjno-adaptacyjnych. Wkład finansowy Unii w okresie 2014-2020 wyniósł 420 mln euro. Ponadto zdecydowano się wspierać inwestycje zewnętrzne w powiązaniu z działaniami na rzecz klimatu (głównie w Afryce, państwach objętych polityką sąsiedztwa; w związku z tym opracowano Europejski plan inwestycji zewnętrznych). Wreszcie działania Unii związane są z zaangażowaniem w Zielony Fundusz Klimatyczny (uczestniczy w nim także większość państw członkowskich), w zasoby którego wkład europejski sięga niemal 50% (w okresie 2019-2023 9,8 mld dolarów)<sup>42</sup>.

## 4.2.2. Poziom państw członkowskich

Podstawową konsekwencją związania się traktatami klimatycznymi przez Unię Europejską na poziomie państw członkowskich jest ograniczenie ich swobody działania w sferze międzynarodowej. Państwa członkowskie nie mogą swobodnie zaciągać zobowiązań czy podejmować innych działań tak w strukturach tych traktatów, jak i w sferze stosunków z innymi państwami czy organizacjami międzynarodowymi w takim zakresie, w jakim Unia dysponuje kompetencją zewnętrzną. Jest to następstwo przekazania Unii kompetencji zewnętrznych w sferze klimatu.

Z uwagi na to, że podstawowe traktaty klimatyczne są objęte kompetencjami Unii i państw członkowskich, a także biorąc pod uwagę, że kompetencje Unii ewoluują w kierunku poszerzenia na skutek wydawania aktów prawa pochodnego, państwa członkowskie nie mogą zupełnie swobodnie wykonywać swoich zobowiązań traktatowych. Muszą one współdziałać z instytucjami Unii (i odwrotnie), zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Dotyczy to w szczególności zachowań państw w strukturach traktatów klimatycznych, w tym zwłaszcza podejmowania decyzji w ramach COP.

Także w przypadku sporów międzynarodowych, a konkretnie przedkładania ich Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości, co stanowi wyłączną kompetencję państw członkowskich (art. 14 Konwencji ramowej, art. 19 Protokołu z Kioto, art. 24 Porozumienia paryskiego), państwa te nie mogą działać samodzielnie w zakresie spraw objętych kompetencją Unii.

## 4.3. Konsekwencje związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej w sferze wewnętrznej

### 4.3.1. Uwagi ogólne

Podstawowym skutkiem prawnym związania traktatami w sferze wewnętrznej jest włączenie traktatu do unijnego porządku prawnego. Traktaty uzyskują w ten sposób

<sup>42</sup> Podane za: Międzynarodowe finansowanie działań związanych ze zmianą klimatu, [https://ec.europa.eu/clima/policies/international/finance\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/finance_pl) (dostęp w dn. 30.8.2021 r.).

dotatkową funkcję: stają się źródłami prawa Unii Europejskiej. Jednakże skutki prawne traktatów wewnątrzunijnego porządku prawnego nie mogą być oderwane od międzynarodowego charakteru traktatów. Jak podkreśla to Trybunał Sprawiedliwości<sup>43</sup>: „Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego instytucje Unii właściwe do negocjowania i zawarcia takiego porozumienia mogą uzgodnić z zainteresowanymi państwami trzecimi skutki wywoływane przez przepisy tego porozumienia w porządkach wewnętrznych umawiających się stron. Jeśli kwestia ta nie zostanie wyraźnie uregulowana w rzeczonym porozumieniu, to do właściwego sądu, a w szczególności do Trybunału, w ramach jego właściwości przewidzianych w traktacie FUE, należy jej rozstrzygnięcie na tej samej podstawie co wszystkich innych zagadnień wykładni dotyczących zastosowania rzeczonego porozumienia w Unii, w szczególności w świetle ducha, struktury lub treści tego porozumienia [...]”.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy umowy międzynarodowej, której stroną jest Unia, mogą zostać powołane na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności prawa wtórnego Unii lub zarzutu opartego na niezgodności z prawem takiego aktu wyłącznie pod warunkiem, po pierwsze, że nie sprzeciwiają się temu charakter i struktura tej umowy, a po drugie, że treść tych przepisów jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna [...]”.

Trybunał Sprawiedliwości uznaje zarazem, że od tej zasady istnieją dwa wyjątki. Dotyczą one sytuacji, gdy akt unijny zmierza do wykonania konkretnych zobowiązań międzynarodowych oraz gdy akt prawa unijnego wyraźnie odsyła do konkretnego postanowienia umowy międzynarodowej [Wyrok TS... sprawy połąC-401/12 P do C-403/12 P, pkt 56].

Przytoczona zasada dotyczy nie tylko kontroli aktów unijnych w ramach kontroli ich legalności ze skargi państw członkowskich lub jednostek, ale także możliwości bezpośredniego powoływania się na postanowienia umowy międzynarodowej przed sądami krajowymi.

## 4.3.2. Poziom Unii Europejskiej

### 4.3.2.1. Stanowienie aktów wykonawczych

Związanie Unii Europejskiej traktatami klimatycznymi w sferze wewnątrzunijnej generuje obowiązek podjęcia przez jej instytucje działania implementacyjnego. W sferze prawnej działanie wykonawcze polega na ustanowieniu odpowiednich programów i przyjęciu aktów prawnych o charakterze legislacyjnym, a także na kontroli ich legalności (zgodności z traktatami założycielskimi).

Unia Europejska stawia sobie bardzo ambitne cele klimatyczne, które wykraczają poza jej zobowiązania międzynarodowe. Wiąże się to z uznaniem, że starania o zapobieżenie nieodwracalnej i katastrofalnej zmianie klimatu w skali światowej podjęte na

<sup>43</sup> Zob. m.in. wyrok w połączonych sprawach Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska v. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht z 13.1.2015 r., C401/12P-C403/12P, pkt 53-54 (na tle Konwencji z Aarhus, negatywnie o możliwości jej wykorzystania do oceny aktów unijnych), ECLI:EU:C:2015:4, a także obszerną wypowiedź rzecznika generalnego Jaaskinena zawartą w jego opinii do tej sprawy z 8.5.2014 r., pkt 30-83.

podstawie traktatów klimatycznych są niewystarczające<sup>44</sup>. Aktualnie kluczowe dla niej jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. (po 2050 r. Unia ma zapewnić ujemny bilans emisji). Cel ten ma być osiągnięty przede wszystkim przez wypełnianie zobowiązań mitygacyjnych (redukcję gazów cieplarnianych i zwiększanie pochłaniania tych gazów przez pochłaniacze), ale także adaptacyjnych (transformację gospodarczą i zbudowanie odporności na zmianę klimatu).

W wykonywaniu zobowiązań klimatycznych prawodawca unijny dysponuje szerokim marginesem uznania. Wynika on z konieczności podejmowania „rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz przeprowadzania złożonych ocen”. Tworząc akt, prawodawca unijny musi oszacować przyszłe skutki regulacji, których nie można przewidzieć dokładnie. W tej sytuacji jedynie popełnienie oczywistego błędu w świetle informacji posiadanych przez prawodawcę w chwili wydawania określonej regulacji wykonawczej albo naruszenie zasady proporcjonalności przez nałożenie na niektóre podmioty gospodarcze niewspółmiernych niedogodności może prowadzić do podważenia rozwiązań legislacyjnych. W przypadku implementacji traktatów klimatycznych prawodawca musi podejmować decyzje polityczne związane z potrzebą zaradzenia istotnym problemom środowiskowym i dokonywać złożonych ocen ekonomicznych i technicznych<sup>45</sup>.

Akty implementujące zobowiązania klimatyczne są przy tym uchwalane nie tylko na podstawie art. 192 TFUE (postanowienia dotyczące polityki środowiskowej), ale także art. 194 (polityka energetyczna) czy art. 114 TFUE (podstawa harmonizacji prawa państw członkowskich). Unia Europejska przyjęła liczne akty prawne wykonujące zobowiązania wynikające z traktatów klimatycznych. Dokonywała także zmian przepisów wprowadzonych w wykonaniu zobowiązań pierwotnych. Ponadto, dążąc do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej, wydaje również akty wykraczające poza zobowiązania międzynarodowe<sup>46</sup>. W tym miejscu nie ma potrzeby pełnej prezentacji tej, w zasadzie znanej, problematyki. Można zwrócić uwagę jedynie na kilka doniosłych przykładów.

W zakresie zobowiązań redukcyjnych podstawowe znaczenie zachowuje zwłaszcza dyrektywa 2003/87/WE. Cała struktura tego aktu jest podporządkowana realizacji międzynarodowych zobowiązań klimatycznych wynikających z Konwencji ramowej, Protokołu z Kioto w jego wersji z Dohy oraz Porozumienia paryskiego. W dyrektywie ujęto szereg bezpośrednich powiązań materialnych i instytucjonalnych z tymi traktatami (m.in. art. 3 – definicje, art. 11b – projekty, art. 18 – właściwy organ, art. 19 – rejestry, art. 21a – działania zwiększające potencjał, art. 25 – powiązania z innymi systemami handlu emisjami gazów cieplarnianych, art. 28 – dostosowania mające zastosowanie w związku z zatwierdzeniem przez Unię międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu, art. 30 – Przegląd w świetle realizacji Porozumienia paryskiego oraz rozwoju rynków uprawnień do emisji w innych

44 Tak jednoznacznie w Komunikacie Komisji pt. Europejski pakt na rzecz klimatu z 9.12.2020 r., COM(2020) 788 final. „Plan ten zakłada utworzenie odpornej gospodarki, która działa na rzecz ludzi i przyrody, osiągnięcie neutralności pod względem emisji gazów cieplarnianych oraz oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i zanieczyszczenia.” Pakt objął działania informacyjne i komunikacyjne, nawiązywanie kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim oraz wspieranie tworzenia systemu zarządzania paktem i jego realizacji.

45 Tak Trybunał Sprawiedliwości w wyroku prejudycjalnym w sprawie Billerud Karlsborg AB, Billerud Skärblacka AB v. Naturvårdsverket z 17.10.2013 r., C-203/12, pkty 34-37, ECLI:EU:C:2013:664, dotyczącym dyrektywy 2003/87 w związku z implementacją Protokołu z Kioto, a także w wyroku w sprawie Polska v. Parlament Europejski i Rada UE z 21.6.2018 r., C-5/16, pkt 170 dotyczącym decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6.10.2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (tzw. decyzji MSR), ECLI:EU:C:2018:483.

46 Zob. np. Ś. Bogojević. 2016. Climate Change Law, s. 674 i n.

dużych gospodarkach)<sup>47</sup>. Z konieczności wpływa to tak na rozumienie, jak i stosowanie dyrektywy.

Doniosły charakter wykonawczy ma również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999. Powiązania z traktatami klimatycznymi są tutaj wszechstronne. Pojawiają się one w preambule (punkty 1, 7, 8, 9, 10, 11, 20, 25, 36, 39, 41, 42, 44, 45, 51, 53, 66, 69), a także w licznych przepisach szczegółowych: art. 1, 2 (definicje), art. 3 (zintegrowane plany energetyczno-klimatyczne), art. 14 (aktualizacja zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu), art. 15 (strategie długoterminowe), art. 17 i 19 (zintegrowane sprawozdania), art. 26 (sprawozdania roczne), art. 29 (ocena postępów), art. 37 i 38 (unijne i krajowe systemy wykazów oraz ich przegląd), art. 39 (unijne i krajowe systemy polityk i środków oraz prognoz), art. 40 (ustanowienie i prowadzenie rejestrów), art. 41 (współpraca między państwami członkowskimi a Unią), art. 45 (przegląd)<sup>48</sup>.

Jednym z najnowszych regulacji klimatycznych jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady – (Europejskie prawo o klimacie). Traktaty klimatyczne, a w szczególności Porozumienie paryskie i zalecenia Międzyrządowego Zespołu ds. Zmiany Klimatu, stanowią kluczową przesłankę normatywną przyjęcia rozporządzenia<sup>49</sup>. Jego implementacyjną naturę podkreśla zwłaszcza art. 1 akapit 2, w którym stanowi się: „W niniejszym rozporządzeniu określa się wiążący cel polegający na osiągnięciu neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r., w dążeniu do osiągnięcia długoterminowego celu dotyczącego temperatury określonego w art. 2 ust. 1 lit. a) porozumienia paryskiego, i ustanawia się ramy służące osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu ustanowionego w art. 7 porozumienia paryskiego”. W rozporządzeniu ustala się cel neutralności klimatycznej (art. 2) i wyznacza Pośrednie cele klimatyczne Unii na lata 2030 i 2040 (cel na rok 2030 r. jest konkretny, podczas gdy w odniesieniu do roku 2040 rozporządzenie ustanawia procedurę jego określenia; przy ustalaniu projektu celu na rok 2040 Komisja ma brać pod uwagę m.in. „zmiany sytuacji międzynarodowej i działania podejmowane na rzecz realizacji długoterminowych celów porozumienia paryskiego i ostatecznego celu UNFCCC”; art. 4, zwł. ust. 5). Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia, przepisy art. 4 „poddaje się przeglądowi w świetle rozwoju sytuacji międzynarodowej i działań podjętych z myślą o osiągnięciu długoterminowych celów porozumienia paryskiego, w tym w odniesieniu do wyników międzynarodowych dyskusji na temat wspólnych ram czasowych dotyczących wkładów ustalonych na poziomie krajowym”. W rozporządzeniu kładzie się także nacisk na podjęcie działań przystosowawczych (zwiększenie odporności na zmiany klimatu; art. 5). Ponadto obszerne dwa przepisy dotyczą oceny postępów i przeglądu środków prawnych Unii i państw członkowskich pod kątem spójności z celem neutralności klimatycznej i pod kątem wypełniania

47 Zob. też dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z 14.3.2018 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, w tym jej preambułę, Dz. Urz. UE 2018, L 76, s. 3. Dyrektywa ta implementuje Porozumienie paryskie.

48 Zob. też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.6.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz. Urz. UE 2020, L 198, s. 12. Traktaty klimatyczne powoływane są w preambule i treści aktu (art. 2 – definicje, art. 10 – istotny wkład w łagodzenie klimatu), czy dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania energii odnawialnej, Dz. Urz. UE 2018, L 328, s. 82. Doszło tutaj do przywołania traktatów klimatycznych w preambule (dość liczne przypadki), a także w niektórych przepisach, np. w art. 29 dotyczącym kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy.

49 Zob. objaśnienia Komisji do szczegółowych przepisów projektu, a także preambułę rozporządzenia.



obowiązku przystosowawczego (art. 6 i 7). Pierwszy przegląd ma nastąpić do 30.9.2023 r., a kolejne co pięć lat.

Analizując implementację traktatów klimatycznych przez stanowienie aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej, można jednak dojść do wniosku, że biorąc pod uwagę szeroki zakres dziedzin, w których implementacja ta musi mieć miejsce, istnieje tutaj dość znaczące rozwarstwienie sposobów wiązania tych traktatów z unijnymi aktami prawnymi. Zdarzają się bowiem sytuacje, kiedy akty te odwołują się jedynie do zmiany klimatu jako motywu regulacji, bez przywoływania konkretnych zobowiązań międzynarodowych (niekiedy nawet tylko w preambule czy wręcz tylko w uzasadnieniu projektu i to jako jeden z motywów, niekoniecznie najważniejszy). Tak jest m.in. w przypadku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z 15.5.2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.6.2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej).

Jednak takie rozwiązania nie powinny zwodzić. Po pierwsze bowiem, zmiana klimatu podlega regulacji przede wszystkim w traktatach międzynarodowych. Po drugie, traktaty te są wiążące dla Unii, która ma obowiązek ich implementacji w swoim prawie. Nieprzywoływanie konkretnych traktatów klimatycznych w aktach prawnych Unii nie powinno być zatem przeszkodą do ich uwzględniania; co więcej, nawet w braku powołania się na zmianę klimatu, o ile tylko akt wchodzi w zakres działania traktatów klimatycznych, należy go interpretować i stosować w zgodzie z tymi traktatami.

Poza tym, trzeba odnotować, że implementacja zobowiązań klimatycznych Unii Europejskiej odbywa się nie tylko przez stanowienie aktów prawnie wiążących, ale także aktów niewiązących, zwłaszcza stanowiących wytyczne czy zalecenia. Tak jest w przypadku Komunikatu Komisji pt. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020<sup>50</sup>, czy zalecenia Komisji (UE) 2019/786 z 8.5.2019 r. w sprawie renowacji budynków.

Zarazem fakt, że w jednych przypadkach traktaty klimatyczne przywoływane są bezpośrednio w przepisach aktów unijnych, innym razem jedynie w preambułach, w uzasadnieniu czy wręcz tylko odwołanie dotyczy zjawiska zmiany klimatu, nie pozostaje obojętne dla funkcji, jaką takie rozwiązania mogą pełnić. Jedynie bowiem w pierwszym przypadku, zwłaszcza gdy przepis unijny wiąże akt z konkretnym postanowieniem traktatowym, może współtworzyć konkretny standard pożądanego zachowania instytucji lub organów unijnych bądź państw członkowskich. W pozostałych przypadkach odwołanie może najwyżej tworzyć kontekst interpretacyjny lub być podstawą dokonywania wykładni historycznej, która jednak nieczęsto ma miejsce.

Wreszcie warto odnotować, że implementacji podlegają nie tylko same traktaty klimatyczne, ale również decyzje wydane na ich podstawie. Wchodzą tutaj w grę zarówno decyzje COP, jak i np. rozstrzygnięcia arbitrażowe. Póki co, praktyczne znaczenie

50 W tekście aktu pojawia się jedynie termin „zmiana klimatu”. Zob. też wcześniejsze Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz. Urz. UE 2008, C 82, s. 1.

ma wykonywanie decyzji konferencji Stron. Przykładu dostarcza m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 z 16.4.2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006 (preambuła, pkt 8)<sup>51</sup>.

#### 4.3.2.2. Kontrola sądowa

Implementacja zobowiązań klimatycznych na poziomie Unii Europejskiej odbywa się także przez kontrolę zachowań instytucji Unii i państw członkowskich. Obejmuje to formalnie wszystkie podstawowe procedury sądowe: od skargi dotyczącej legalności aktu (art. 263 TFUE) i zaniechania wydania aktu prawnego (art. 265 TFUE) przez skargę odszkodowawczą (art. 368 w związku z art. 340 TFUE) i skargę na naruszenie zobowiązań członkowskich (art. 258, 259 TFUE) po procedurę prejudycjalną (art. 267 TFUE). Faktycznie, tylko niektóre z nich mają lub mogą mieć znaczenie praktyczne.

W rozpatrywanym przypadku skarga dotycząca legalności może dotyczyć kontroli decyzji o związaniu się określonym zobowiązaniem bądź wydania wadliwego aktu prawa pochodnego. Akt prawa pochodnego może odnosić się do umowy międzynarodowej, zwłaszcza jej zawarcia, bądź innych zagadnień o charakterze implementacyjnym. Wzorcem oceny może być prawo pierwotne, traktaty klimatyczne bądź nawet akty prawa pochodnego dotyczące zmiany klimatycznej. Jednak traktaty mogą być podstawą kontroli wówczas, gdy spełniają wymogi dotyczące charakteru i struktury zobowiązań z nich wynikających (jest to rozumiane jako sytuacja, gdy postanowienia traktatu są niezależne od warunku wzajemności), a ponadto są dostatecznie jasne, bezwarunkowe<sup>52</sup>. Gdy podstawą kontroli jest prawo pierwotne lub wtórne, traktaty klimatyczne najczęściej stanowią tylko jeden z aspektów sprawy<sup>53</sup>. W przypadku, gdy skarżącym jest jednostka, skuteczność jej działania zależy od tego, czy jest adresatem aktu lub, czy akt dotyka ją bezpośrednio. Wyjątkiem od tej reguły jest możliwość zaskarżenia aktów regulacyjnych, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają aktów wykonawczych<sup>54</sup>. Traktaty klimatyczne są też jedynie aspektem skarg dotyczących naruszeń zobowiązań członkowskich, wnoszonych głównie przez Komisję, przede wszystkim w związku z niewykonaniem dyrektyw lub rozporządzeń dotyczących klimatu (wykonujących zobowiązania międzynarodowe), nie stanowiąc nawet autonomicznej podstawy zarzutu<sup>55</sup>. Wreszcie z taką samą sytuacją mamy do czynienia w przypadku skarg odszko-

51 Stwierdza się tu: „W celu zapewnienia spójności z wymogami w zakresie monitorowania i sprawozdawczości określonymi w konwencji UNFCCC oraz z decyzją 4/CMP.7 Konferencji Stron służącej jako spotkanie stron protokołu z Kioto do konwencji UNFCCC, przyjętej przez siódmą Konferencję Stron konwencji UNFCCC na posiedzeniu w Durbanie dnia 11 grudnia 2011 r., współczynnik ocieplenia globalnego należy obliczać na podstawie skutków oddziaływania jednego kilograma danego gazu na ocieplenie klimatu w ciągu 100 lat w porównaniu z oddziaływaniem jednego kilograma CO<sub>2</sub>. Takie obliczenia powinny w miarę możliwości opierać się na czwartym sprawozdaniu oceniającym przyjętym przez IPCC”. Dz. Urz. UE 2014, L 150, s. 195.

52 Dotyczy to również kontroli prejudycjalnej w odniesieniu do ważności aktu unijnego. Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Air Transport Association of America v. Secretary of State for Energy and Climate Change* z 21.12.2011 r., C-336/10, pkt 52-55, ECLI:EU:C:2011:864.

53 Tak np. Sąd UE w wyroku w sprawie *Ramonta GmbH v. Komisja Europejska* z 26.9.2014 r., T-614/13, ECLI:EU:T:2014:835, gdzie spółka, której Komisja odmówiła przydziału dodatkowych uprawnień do emisji żądała stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2013/448/UE z 5.9.2013 r. dotyczącej krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. W rozważaniach dostrzega się wykonawczy charakter dyrektywy w stosunku do Protokołu z Kioto, lecz zarazem uznaje się, że cel redukcyjny ma być osiągnięty z uwzględnieniem potrzeb gospodarki europejskiej (punkty 66, 72).

54 Zob. postanowienie Sądu w sprawie *Armando Carvalho i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, T-330/18, pkt 33 i n., ECLI:EU:T:2019:324. Sąd uznał, że tego rodzaju aktami nie są dyrektywa 2003/87 i rozporządzenia 2018/841 oraz 2018/842 wydane jako pakiet legislacyjny wykonujący zobowiązania wynikające z Porozumienia paryskiego. Sąd stwierdził, że naruszenie praw podstawowych jednostek może być oceniane dopiero po ustaleniu dopuszczalności skargi. Zob. też wyrok odwoławczy w tej sprawie wydany przez Trybunał Sprawiedliwości 25.3.2021 r., C-565/19P, ECLI:EU:C:2021:252. Trybunał podkreślił dodatkowo, że z prawa do sądu, o którym mowa w art. 47 Karty praw podstawowych Unii, nie wynika, aby jednostka miała mieć bezwarunkowe prawo do wniesienia skargi przeciwko aktowi legislacyjnemu, wbrew brzmieniu postanowień traktatów założycielskich (pkt 77 i 78).

55 Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Komisia v. Austria* z 4.5.2016 r., C-346/14, pkt 72 i 73, ECLI:EU:C:2016:322.

dowawczych, skierowanych przeciwko Unii Europejskiej. Skuteczne ich wniesienie przez jednostki wymaga w szczególności, aby czyn Unii wyrządził szkodę jednostce, a tym samym aby istniał związek przyczynowy między nim a szkodą. Przy tym w przypadku, gdy źródłem szkody jest akt Unii, jednostka musi być jego adresatem lub być nim bezpośrednio i indywidualnie dotknięta<sup>56</sup>. Generalnie skargi te wykazują bardzo niską efektywność. Rzadko bowiem sądy unijne takie odszkodowanie zasądają. Tym bardziej traktaty klimatyczne w praktyce nie stanowią podstawy takich rozstrzygnięć.

W obecnym stanie praktyki unijnej największe znaczenie dla traktatów klimatycznych mają orzeczenia prejudycjalne, tak wydawane w ramach badania ważności aktu (przepisu) unijnego, jak i jego wykładni. Jednak w przypadku odpowiedzi na pytania dotyczące ważności aktu, konieczne jest spełnienie tych samych kryteriów, co w przypadku badania legalności aktu. W tym kontekście warto zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Air Transport Association of America* z 2011 r., odnosząc się do Protokołu z Kioto jako wzorca kontroli ważności dyrektywy 2008/101 zmieniającej dyrektywę 2003/87, stwierdził: „75 Przyjmując protokół z Kioto, strony tego protokołu chciały ustalić cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i zobowiązały się do przyjęcia środków koniecznych do osiągnięcia tych celów. Jeśli chodzi o niektóre strony tego protokołu, które znajdują się w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej, protokół ten przyznaje im pewną swobodę w wykonaniu ich zobowiązań. Ponadto, z jednej strony wspomniany protokół pozwala niektórym stronom na wspólne wywiązanie się z ich zobowiązań do redukcji. Z drugiej strony konferencja stron, utworzona przez ramową konwencję, jest odpowiedzialna za zatwierdzenie odpowiednich i skutecznych procedur i mechanizmów w celu ustalania i badania przypadków nieprzestrzegania postanowień tegoż protokołu.

Należy zatem zauważyć, że nawet jeśli protokół z Kioto przewiduje wyrażone liczbowo zobowiązania w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do okresu zobowiązania odpowiadającego latom 2008-2012, strony tego protokołu mogą wywiązywać się ze swoich zobowiązań według uzgodnionych przez nie szczegółowych zasad i z ustaloną przez nie szybkością.

W szczególności wymieniony przez sąd krajowy art. 2 ust. 2 protokołu z Kioto przewiduje, że jego strony dążą do ograniczenia lub redukcji emisji określonych gazów cieplarnianych pochodzących z paliw stosowanych w transporcie lotniczym poprzez współpracę w ramach ICAO. A zatem wspomniane postanowienie, jeśli chodzi o jego treść, nie może być w żadnym razie traktowane jako mające bezwarunkowy i dostatecznie jasny charakter, aby móc powodować powstanie po stronie jednostek prawa do powołania się na nie przed sądem w celu zakwestionowania ważności dyrektywy 2008/101.

W konsekwencji nie można powołać się na protokół z Kioto w ramach omawianego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu zakwestionowania ważności dyrektywy 2008/101.” [Wyrok TS... C-336/10].

<sup>56</sup> Zob. postanowienie Sądu w sprawie *Armando Carvalho i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, T-330/18, pkt 65 i n., ECLI:EU:T:2019:324. Sąd uznał w odniesieniu do roszczenia odszkodowawczego, że skarżący nie żądają naprawienia szkody wynikłej z niezgodnego z prawem działania/zaniechania działania Unii, lecz do zmiany pakietu legislacyjnego (pkt 68). Skarżący wnosili, że przez nieprzestrzeganie przepisów wyższego rzędu Unia wyrządziła im szkodę. Szkody te są zarówno obecne, jak i przyszłe. Polegają na niekorzystnym wpływie na warunki życia skarżących, w szczególności zmianę klimatu, do których bezpośrednio przyczyniają się emisje gazów cieplarnianych, ograniczając ich działalność i źródła utrzymania oraz powodując szkody fizyczne (pkt 24). Zob. też wyrok odwoławczy w tej sprawie wydany przez Trybunał Sprawiedliwości 25.3.2021 r., C-565/19P, pkt 101-107, ECLI:EU:C:2021:252.

W tym kontekście można powiedzieć, że skoro Protokół z Kioto został uznany za nienadający się do oceny ważności dyrektywy, to tym bardziej ustalenie to dotyczy Konwencji ramowej, która zawiera zdecydowanie mniej jednoznaczne postanowienia, bardziej elastyczne zobowiązania. Podobnie może być postrzegane Porozumienie paryskie, które jest co prawda bardziej precyzyjne niż Konwencja ramowa, ale – podobnie jak ona – zawiera również wiele pojęć niedookreślonych i rozwiązań bardzo ogólnych, zależnych od zaistnienia określonych warunków. Zarazem wydaje się, że podejście ujmujące zobowiązania traktatowe jako całość i niedopuszczające możliwości powoływania się na konkretne, bardziej jednoznaczne i niewymagające wykonania obowiązki, wydaje się zbyt daleko idące.

### 4.3.3. Poziom państw członkowskich

Implementacja zobowiązań klimatycznych na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej formalnie odbywa się w dwóch trybach. Zobowiązania podjęte przez Unię są wykonywane przez instytucje unijne i dopiero wówczas przez państwa członkowskie. Natomiast zobowiązania podjęte w ramach kompetencji własnych państw członkowskich są przez nie bezpośrednio wykonywane w drodze legislacyjnej i zabezpieczane narzędziami stosowania prawa.

Implementacja unijnych zobowiązań międzynarodowych odbywa się za pośrednictwem unijnego prawa pochodnego bądź bezpośrednio przez państwa członkowskie. W jednym i drugim przypadku polega na wykonaniu zobowiązań międzynarodowych lub prawa pochodnego je implementującego za pośrednictwem prawa krajowego, a także na zapewnieniu prawu wtórnemu i/lub postanowieniom prawa międzynarodowego realnie równoważnej skuteczności we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z zasadami ustalonymi w orzecznictwie unijnym. Stąd też do zapewnienia działania takich reguł unijnych mogą być wykorzystywane zasady pierwszeństwa, skutku bezpośredniego, wykładni zgodnej i odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>57</sup>. Adresatem tych reguł są państwa członkowskie, aczkolwiek powoływać się na nie mogą jednostki. O ile w przypadku skuteczności prawa pochodnego praktyka unijna jest znacząca, o tyle w przypadku wiążącego Unię prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej pozostaje bardzo ograniczona. Pozostawiając na uboczu zagadnienie stosowania wymienionych instrumentów unijnych do prawa pochodnego dotyczącego zmiany klimatu, zwróćmy uwagę na ich działanie wobec reguł traktatów klimatycznych.

Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich traktatów zawartych przez Unię (dotyczy bowiem całego prawa Unii Europejskiej, jest też cechą prawa unijnego). Nie przesądza ona jednak możliwości bezpośredniego powoływania się na traktaty przed sądami. Od państw członkowskich wymaga wszakże zapewnienia pierwszeństwa – tak przed aktami unijnymi, jak i przed aktami prawa krajowego z nimi sprzecznymi. Może to mieć miejsce przez zmianę prawa krajowego czy odmowę stosowania aktu unijnego (jednak w tym przypadku, ze względu na domniemanie legalności aktu prawnego Unii, wadliwość powinna być ustalona przez sąd unijny). Tak rozumiana zasada pierwszeństwa

<sup>57</sup> Zob. P. Eeckhout. 2011. *EU External Relations Law*, s. 323 i n. Szerzej i wieloaspektowo: E. Canizzaro, P. Palchetti, R. A. Wessel (eds.). 2012. *International Law as Law of the European Union*. Marinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston; J. Wouters, A. Nollkaemper, E. de Wet (eds.). 2008. *The Europeanisation of International Law. Status of International Law in the EU and its Member States*. T.M.C. Asser Press, The Hague.

w pełni działa wobec traktatów klimatycznych. Zasada ta jednak rzadko jest powoływana samodzielnie. Najczęściej kojarzy się ją ze skutkiem bezpośrednim<sup>58</sup>.

Zasada skutku bezpośredniego odnosi się do traktatów wiążących Unię w takim zakresie, w jakim postanowienia tych umów, biorąc pod uwagę ich naturę i strukturę, mogą być uznane za zupełne (nieuzależnione od wykonania) i dostateczne precyzyjne, aby mogły generować uprawnienia indywidualne podatne na kontrolę prawną. Nie dotyczy zatem wszystkich traktatów i każdego z ich postanowień. Biorąc pod uwagę stanowisko Trybunału Sprawiedliwości wobec bezpośredniej stosowalności traktatów<sup>59</sup>, można wywodzić, że traktaty klimatyczne w nikłym zakresie mogą być podstawą roszczeń indywidualnych przed sądami krajowymi.

Zasada wykładni zgodnej oznacza nakaz zapewnienia, tak dalece, jak to możliwe, wykładni prawa krajowego w zgodzie z zobowiązaniami międzynarodowymi Unii Europejskiej. W przypadku unijnego porządku prawnego zapewnienie zgodności dotyczy: 1) aktów unijnych wykonujących zobowiązania międzynarodowe Unii (w gruncie rzeczy należy wówczas uwzględnić zarówno akt unijny, jak i zobowiązania międzynarodowe Unii, które on wykonuje); nakaz wykładni zgodnej działa zwłaszcza wówczas, gdy w preambule lub osnowie aktu dochodzi do przywołania traktatów międzynarodowych; 2) bezpośrednio zobowiązań międzynarodowych Unii; akt prawa krajowego podlega wykładni zgodnej zwłaszcza wtedy, kiedy odwołuje się wprost do zobowiązań międzynarodowych Unii (także będących, jak w sytuacji traktatów klimatycznych, częściowo zobowiązaniami autonomicznymi państw członkowskich). Nakaz wykładni w zgodzie z prawem międzynarodowym sięga tak dalece, jak to możliwe. Jest to zatem nakaz interpretacji *infra legem* i *praeter legem*. Obowiązek nie obejmuje natomiast wykładni modyfikującej prawo krajowe (*contra legem*). Z perspektywy realnego oddziaływania traktatów klimatycznych jako źródeł prawa unijnego zasada wykładni zgodnej ma największe szanse realizacji. Nie jest bowiem przeszkodą w jej działaniu brak samowykonalnego charakteru postanowień traktatowych ani też nieprecyzyjność sformułowań w nich użytych.

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego wiąże się z ustaleniem szkody poniesionej przez jednostkę powstałej wskutek niewykonania zobowiązania międzynarodowego Unii (bezpośrednio lub pośrednio, tj., za pośrednictwem aktu prawa wtórnego). Między naruszeniem zobowiązania a szkodą musi istnieć konieczny związek przyczynowy. Jego udowodnienie nie jest jednak proste. Zobowiązania międzynarodowe wynikające z traktatów klimatycznych są wprawdzie prawnie wiążące, lecz znacząca ich elastyczność utrudnia wykazanie, że to ich naruszenie spowodowało konkretne szkody. Z pewnością łatwiej byłoby wykazać naruszenie implementujących te zobowiązania rozwiązań unijnych (wówczas jednak nie ma mowy o bezpośrednim naruszeniu zobowiązań klimatycznych Unii). Nie jest również jasno określone, jak ustalać powstanie szkody i obliczać jej wielkość. Wiele zależy od praktyki krajowej. Pamiętać przy tym trzeba, że – poza sytuacjami oczywistych szkód mających źródło w naruszeniu zobowiązań klimatycznych – państwa działają w określonych okolicznościach faktycznych, zwłaszcza społeczno-gospodarczych. Niemniej

58 Zob. m.in. O. Danic, *Les conventions conclues par les Communautés et/ou l'Union européenne*. W: U. M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujó (dir.), *Union Européenne et droit international*, s. 620-626.

59 Zob. np. K. Lenaerts. 2014. *Direct Applicability and Direct Effect of International Law in the EU Legal Order*. W: I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam (eds.), *The European Union*, s. 56 i n.

zwłaszcza całkowite zaniechanie wypełniania zobowiązań klimatycznych wydaje się jednak wystarczającą przesłanką wnoszenia roszczeń odszkodowawczych<sup>60</sup>.

## 5. Podsumowanie

Rozważając zagadnienie związania Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej w wąskim rozumieniu należy podnieść, że dotyczy ono przede wszystkim podmiotów instytucjonalnych, tj. instytucji Unii i państw członkowskich tak w ich relacjach ze światem zewnętrznym, jak i w stosunkach wewnętrznych. Słabością związania traktatami klimatycznymi jest z jednej strony koncepcyjna niedookreśloność i elastyczność zobowiązań międzynarodowych, a z drugiej ograniczone możliwości weryfikacji wykonywania tych zobowiązań na poziomie międzynarodowym i unijnym. U źródeł takiej sytuacji znajdują się przede wszystkim złożone uwiłkła i koszty społeczno-gospodarcze wynikające tak z działań mitygacyjnych, jak i adaptacyjnych, a także trudności w osiągnięciu konsensusu na szczeblu międzynarodowym. Konsekwencją jest natomiast z jednej strony wykraczanie przez Unię i jej członków poza międzynarodowe zobowiązania klimatyczne i przyjmowanie bardziej ambitnego podejścia, a z drugiej relatywizacja położenia traktatów klimatycznych w unijnym porządku prawnym i położenie nacisku na „implementację plus” za pomocą konkretyzujących i uzupełniających zobowiązania klimatyczne aktów prawa unijnego.

Słaba pozycja traktatów klimatycznych jako takich w unijnym porządku prawnym powoduje, że zaskarżanie aktów unijnych czy zachowań państw członkowskich jako sprzecznych bezpośrednio z tymi traktatami wykazuje bardzo niską skuteczność. Przekłada się to również na niską efektywność bezpośredniego działania tych traktatów na poziomie państw członkowskich. W tych warunkach instrumentem najbardziej naturalnym jest wykładnia prawa krajowego w zgodzie z zobowiązaniami klimatycznymi i aktami unijnymi wydanymi w ich wykonaniu. Nie jest wszakże zupełnie wykluczone dochodzenie roszczeń odszkodowawczych związanych z naruszeniem traktatów klimatycznych bądź prawa pochodnego wydanego na ich podstawie, bądź nawet wynikających z innych czynów państw przed ich sądami. Może to okazać się narzędziem oddziaływania jednostek na władze krajowe w kierunku wypełniania zobowiązań klimatycznych, aczkolwiek może też z czasem wywołać reakcję zmierzającą do wyłączenia takich roszczeń, gdyby przybrały one zakres trudny do udźwignięcia dla państw.

60 Nie wszystkie roszczenia podnoszone przez jednostki mają charakter odszkodowawczy i nie wszystkie nawiązują do naruszenia prawa unijnego (rozumianego jako międzynarodowe zobowiązania klimatyczne Unii i jej członków; na dzień 10.6.2021 r. 70 spraw dotyczy Unii lub państw członkowskich/ich agend; 56 spraw wniesiono do sądów unijnych, z tego 37 do Trybunału Sprawiedliwości, w większości są to pytania prejudycjalne). Nie wszystkie też są skierowane przeciwko państwom lub ich agendom. Spora grupę stanowią roszczenia skierowane przeciwko korporacjom; 48). Zob. bazę orzecznictwa w zakresie roszczeń pozaamerykańskich (USA): <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-climate-change-litigation/> (dostęp w dn. 30.8.2021 r.)

## Bibliografia

Baeyrlin U., Marauhn T. 2011. *International Environmental Law*. Hart/Beck/Nomos. Oxford-Portland 2011, s. 159 i n.

Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L. 2017. *International Climate Change Law*. OUP. Oxford 2017, s. 4 i n., 11, 18-20, 26-30, 51-52, 96 i n., 118 i n., 121-123, 142-143, 160 i n., 166-169, 209 i n., 213-238, 295 i n.

Bogojevič S. 2016. *Climate Change Law and Policy in the European Union*. W: C. P. Carlarne, K. R. Grey, R. G. Tarasofsky (eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. OUP. Oxford, s. 674 i n.

Candas U. 2012. *La capacité normative de l'Union*. W: U. M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.). *Union Européenne et droit international*. En l'honneur de Patrick Daillier, Pédone. Paris, s. 265 i n.

Canizzaro E., Palchetti P., Wessel R. A. (eds.). 2012. *International Law as Law of the European Union*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden-Boston.

Carlarne C. P., Grey K. R., Tarasofsky R. G. 2016. *International Climate Change Law: Mapping the Field*. W: C. P. Carlarne, K. R. Grey, R. G. Tarasofsky (eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. OUP. Oxford, s. 3 i n.

Ciechanowicz-McLean J. 2016. *Prawo ochrony klimatu*. PWP. Warszawa.

Danic O. 2012. *Les conventions conclues par les Communautés et/ou l'Union européenne*. W: U. M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.). *Union Européenne et droit international*. En l'honneur de Patrick Daillier, Pédone. Paris, s. 620-626.

Eeckhout P. 2011. *EU External Relations Law*. OUP. Oxford, s. 11 i n., 212 i n., 323 i n.

Fitzmaurice M. 2015. *Law-making and international environmental law: The legal character of decisions of conferences of the parties*. W: R. Liivoja, J. Petman (eds.). *International lawmaking. Essays in Honour of Jan Klabbbers*. Routledge, London-New York, s. 190 i n.

Flaesch-Mougin C., Bosse-Platière I. 2014. *L'application provisoire des accords de l'Union européenne*. W: I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam (eds.). *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Marceau*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden-Boston, s. 293 i n.

Freestone D. 2016. *The United Nations Framework Convention on Climate Change – The Basis for the Climate Change Regime*. W: C. P. Carlarne, K. R. Grey, R. G. Tarasofsky (eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. OUP. Oxford, s. 97 i n.

Ghaleigh N. S. 2016. *Economic and International Climate Change Law*. W: C. P. Carlarne, K. R. Grey, R. G. Tarasofsky (eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. OUP. Oxford, s. 72 i n.

Harounie M.-O. 2018. *Responsabilités communes différenciées. Contribution à l'étude de la structuration d'un principe général du droit international de l'environnement*. A. Pédone, Paris, s. 221 i n.

Hillion Ch., Koutrakos P. (eds.). 2010. *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*. Hart Publishing. Oxford-Portland.

Holdgaard R. (ed.). 2008. *External Relations Law of the European Community*. Wolters Kluwer, Austin-Boston-Chicago-New York, s. 21 i n.

Kenig-Witkowska M. M. 2011. *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*. Wolters Kluwer. Warszawa, s. 163 i n.

Kępką K. 2013. *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*. BEL Studio. Warszawa, s. 77 i n., 153 i n., 209 i n.

- Kiss A., Shelton D. 2007. *Guide to International Environmental Law*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden-Boston, s. 170 i n.
- de Lassus Saint-Geniès G. 2017. *Droit international du climat et aspect économiques du défi climatique*. Éditions A. Pédone. Paris.
- Le droit international face aux enjeux environnementaux*, A. Pédone, Paris 2010, s. 277 i n.
- Lenaerts K. 2014. *Direct Applicability and Direct Effect of International Law in the EU Legal Order*. W: I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam (eds.). *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Marceau*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden-Boston, s. 56 i n.
- Maddalon Ph. 2013. *Le s compétences externes de l'Union européenne et leurs utilisations après le Traité de Lisbonne*. W: A.-S. Lamblin-Gourdin, É. Mondielli (dir.). *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Éditions É. Bruylant, Bruxelles, s. 23 i n.
- Massai L. 2011. *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*. T. M. C. Asser Press. The Hague.
- Meyer B. 2018. *International Law on Climate Change*. CUP. Cambridge, s. 34, 39 i n., 46 i n., 48, 95-98.
- Mik C. 2019. *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego, t. II, Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*. C.H. Beck. Warszawa, s. 44 i n., 643 i n.
- Mik C. 2020. *Tymczasowe stosowanie traktatów w świetle prawa międzynarodowego i polskiego. W: 100 lat polskiej praktyki traktatowej, t. II, Studia i dokumenty*. MSZ. Kraków, s. 132 i n.
- Neframi E. 2007. *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*. Éditions É. Bryulant, Bruxelles.
- Rayfuse R., Scott S.V. 2012. *International Law in the Era of Climate Change*. E. Elgar, Chaltenham-Northampton, s. 27 i n.
- Rosas A. 2014. *Exclusive, Shared and National Competence in the Context of EU External relations: Do Such Distinctions Matter?* W: I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam (eds.). 2014. *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Marceau*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden-Boston, s. 17 i n.
- Wouters J., Nollkaemper A., de Wet E. (eds.). 2008. *The Europeanisation of International Law. Status of International Law in the EU and its Member States*. T.M.C. Asser Press. The Hague.

## Źródła prawa

### Źródła prawa międzynarodowego

- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r., UNTS vol. 1302; Dz. U. 1985 Nr 60 poz. 311 ze zm.
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., UNTS vol. 1513; Dz. U. 1992 Nr 98 poz. 488.
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., UNTS vol. 1771; Dz. Urz. UE L 33 z 7.2.1994 s. 11; Dz. U. 1996 Nr 53 poz. 238.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r., UNTS vol. 1954; Dz. U. 2002 Nr 185 poz. 1538.
- Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., UNTS vol. 2303; Dz. Urz. UE 2002 L 130 z 15.5.2002 r., s. 1.



Poprawka z Nairobi do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona dnia 17 listopada 2006 r., Decision 10/CMP/2.

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., Decision 1/CMP.8; Dz. Urz. UE 2015 L 207 z 4.8.2015 r., s. 1.; 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. Urz. UE 2016 L 282 z 19.10.2016, s. 1; Dz. U. 2017 poz. 36.

## Inne dokumenty międzynarodowe

Framework Convention on Climate Change, Subsidiary Body for Implementation, Compilation and synthesis of supplementary information incorporated in fifth national communications submitted in accordance with Article 7, paragraph 2, of the Kyoto Protocol Note by the secretariat, 1 June 2011, FCCC/SBI/2011/INF.2

Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session, Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement (FCCC/CP/2015/10/Add.1), <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf> (dostęp w dn. 30.8.2021 r.).

## Źródła prawa Unii Europejskiej

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Czarnogórą, z drugiej strony. Dz. Urz. UE L 108 z 29.4.2010, s. 3-354 ze zm.

Umowa o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kolumbią i Peru, z drugiej strony. Dz. Urz. UE 2012 L 354 z 21.12.2012 s. 3-2607.

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią. Dz. Urz. UE L 278 z 18.10.2013, s. 16-473.

Układ o stowarzyszeniu... 2014a – Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 161 z 29.5.2014, s. 3-2137 ze zm.

Układ o stowarzyszeniu... 2014b – Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Gruzją, z drugiej strony. Dz. Urz. UE L 261 z 30.8.2014, s. 4-743.

Układ o stowarzyszeniu... 2014c – Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony. Dz. Urz. UE L 260 z 30.8.2014 r., s. 4-738.

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bośnią i Hercegowiną, Dz. Urz. UE L 164 z 30.6.2015 s. 2-547 ze zm.

Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 11 z 14.1.2017, s. 23-1079.

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony. Dz. Urz. UE L 71 z 16.3.2017, s. 3-321.

Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią. Dz. Urz. UE L 330 z 27.12.2018, s. 3-899.

Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu. Dz. Urz. UE L 186 z 12.6.2020 r., s. 3-1400.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 z 16.4.2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006. Dz. Urz. UE L 150 z 20.5.2014, s. 195-230 ze zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011. Dz. Urz. UE L 149 z 20.5.2014, s. 1-66.

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 L 328 z 21.12.2018, s. 1-77 ze zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.6.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz. Urz. UE L 198 z 22.6.2020 s. 13-43.

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.

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.6.2008 r. ustanawiająca ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej). Dz. Urz. UE L 164 z 25.6.2008, s. 19-40 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania energii odnawialnej. Dz. Urz. UE 2018 L 328 z 21.12.2018, s. 82-209 ze zm.

Decyzja Rady z dnia 13 czerwca 1975 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Protokołu do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r. w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej. Dz. Urz. UE L 179 z 17.7.2003, s. 1-2 ze zm.

Decyzja Rady (UE) 2015/1340 z dnia 13 lipca 2015 r. dotycząca zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Porozumienia między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Islandią, z drugiej strony, dotyczącego uczestnictwa Islandii we wspólnej realizacji zobowiązań Unii Europejskiej, jej państw członkowskich i Islandii w drugim okresie rozliczeniowym Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Dz. Urz. UE L 207 z 4.8.2015, s. 15-16.

Decyzja Rady (UE) 2016/590 z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Dz. Urz. 2016 L 103 z 19.4.2016, s. 1-2.

Decyzja Rady (UE) 2020/954 z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do zgłoszenia dobrowolnego udziału w mechanizmie kompensacji i redukcji CO2 dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) od dnia 1 stycznia 2021 r. oraz wariantu wybranego do obliczania wymogów wobec przewoźników lotniczych dotyczących kompensacji w latach 2021–2023. Dz. Urz. UE 2020 L 212 z 3.7.2020, s. 14-17.

Zalecenie Komisji (UE) 2019/786 z 8.5.2019 r. w sprawie renowacji budynków. Dz. Urz. UE L 127 z 16.5.2019, s. 34-79.

## Inne dokumenty Unii Europejskiej

Komisja Europejska. 2008. Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska. Dz. Urz. UE C 82 z 1.4.2008, s. 1-33.

Komisja Europejska. 2014. Komunikat Komisji. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020. Dz. Urz. UE C 200 z 28.6.2014, s. 1-55.

Komisja Europejska. 2018. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, 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. COM(2018) 773 final.

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

Komisja Europejska. 2020. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski pakt klimatyczny. COM(2020) 788 final.

Rada Unii Europejskiej. Zatwierdzenie Długoterminowej strategii rozwoju niskoemisyjnego Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, doc. 6612/20 corr.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6612-2020-INIT/pl/pdf> (dostęp w dn. 30.8.2021 r.).

Komisja Europejska. Międzynarodowe finansowanie działań związanych ze zmianą klimatu, [https://ec.europa.eu/clima/policies/international/finance\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/finance_pl) (dostęp w dn. 30.8.2021 r.).

## Orzecznictwo

Opinia 2/00 Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Protokołu z Kartageny o bezpieczeństwie biologicznym z dnia 6.12.2001 r., ECLI:EU:C:2001:664

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Air Transport Association of America v. Secretary of State for Energy and Climate Change z dnia 21.12.2011 r., C-336/10, ECLI:EU:C:2011:864.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Billerud Karlsborg AB, Billerud Skärblacka AB v. Naturvårdsverket z dnia 17.10.2013 r., C-203/12, ECLI:EU:C:2013:664.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w połączonych sprawach Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska v. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht z dnia 13.1.2015 r., C401/12P-C403/12P, ECLI:EU:C:2015:4.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja v. Austria z dnia 4.5.2016 r., C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Polska v. Parlament Europejski i Rada UE z dnia 21.6.2018 r., C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja v. Rada z dnia 20.11.2018 r., C-626/15 i C-659/16, ECLI:EU:C:2018:925.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Armando Carvalho i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej z dnia 25.3.2021 r., C-565/19P, ECLI:EU:C:2021:252.

Wyrok Sądu Unii Europejskiej w sprawie Ramonta GmbH v. Komisja Europejska z dnia 26.9.2014 r., T-614/13, ECLI:EU:T:2014:835.

Postanowienie Sądu Unii Europejskiej w sprawie Armando Carvalho i in. v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej z dnia 8.5.2019 r., T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324.

Baza orzecznictwa w zakresie roszczeń pozaamerykańskich (USA), <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-climate-change-litigation/> (dostęp w dn. 30.8.2021 r.).

# Rozdział II

## Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europejskim prawie o klimacie

Joanna Bukowska<sup>1</sup>

### 1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich kilku lat zmiany klimatu zdominowały europejską agendę środowiskową wypierając, mogłoby się wydawać, inne problemy związane z ochroną środowiska<sup>2</sup>. Zjawisko to można zaobserwować również na przykładzie nowej strategii gospodarczej UE, nazwanej Europejskim Zielonym Ładem (ang. European Green Deal), promującej model nowoczesnej, oszczędnej pod względem wykorzystania zasobów gospodarki, która w 2050 r. ma osiągnąć neutralność klimatyczną [Komisja Europejska 2019].

Jednym z istotnych elementów nowej strategii ochrony klimatu, którą zaprezentowała pod koniec 2019 r. Komisja Europejska, jest przyjęte niedawno rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej, znane też pod krótszym tytułem – Europejskie prawo o klimacie [Rozporządzenie... 2021a]. Rozporządzenie to jest określane mianem aktu, który ma wytyczyć drogę do tego, aby Europa, choć faktycznie chodzi o Unię Europejską, stała się pierwszym neutralnym klimatycznie kontynentem [Jordan i in. 2021]. W świetle komentarzy przedstawicieli Komisji Europejskiej, wyznaczony w tym akcie cel neutralności klimatycznej nada kierunek unijnej polityce na kolejne 30 lat, a także ukształtuje nowy, ekologiczny model gospodarki w państwach członkowskich.

Wniosek prawodawczy Komisji inicjujący procedurę legislacyjną został udostępniony opinii publicznej na początku marca 2020 r. i od tego czasu ewoluował w istotny sposób<sup>3</sup>. Duży wpływ na obecny kształt przyjętego już rozporządzenia wywarł Parlament Europejski, którego propozycje zmierzały do przyspieszenia tempa zmniejszania emi-

1 Adiunkt, Kierownik Zespołu Prawnego Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami/Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4683-3425>.

2 Sytuacja ta jest niejednoznacznie, nie zawsze pozytywnie, oceniana w literaturze. Mówi się o zjawisku „wypychania”, które sprowadza się do przedstawiania problemu zmian klimatu, jako dominującego problemu, który należy za wszelką cenę zwalczać i podporządkować mu wszystkie środki i siły. Nie chodzi tu jednak o umniejszanie znaczenia problemu zmian klimatu, nie ma bowiem wątpliwości, że umiejętnie prowadzona polityka przeciwdziałania zmianom klimatu generuje liczne korzyści, jednak wysiłki państw i jednostek, a także zaangażowane środki, nie powinny się koncentrować na jednym tylko problemie. Zob. np. Ch. Hilson. 2013. It's all about climate change, Stupid! Exploring the relationship Between Environmental Law and Climate Law. *Journal of Environmental Law* 25 issue 3, s. 359-370.

3 W czasie przygotowywania niniejszej publikacji opinii publicznej były udostępniane kolejne wersje projektu rozporządzenia. Ostateczny kształt tego aktu został ustalony w wersji zatwierdzonej przez Komitet Stałych Przedstawicieli w dniu 5 maja 2021 r. (zob. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), (No. prev. doc.: 8204/21)), która pod koniec czerwca 2021 r. została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski.

sji gazów cieplarnianych, a także stanowiska formułowane przez niektóre państwa członkowskie i instytucje biorące udział w procedurze legislacyjnej.

Realizacja celów redukcyjnych zmierzających do osiągnięcia neutralności klimatycznej UE, określonych w Europejskim prawie o klimacie, to także element długofalowej strategii rozwoju niskoemisyjnego,<sup>4</sup> która stanowi wykonanie zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego. W grudniu 2020 r. Unia zadeklarowała swój wkład, który ma przybliżyć osiągnięcie celów tego Porozumienia (między innymi celu polegającego na ograniczeniu wzrostu temperatury na świecie), zobowiązując się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie problematyki rozporządzenia ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej. Nie wszystkie zagadnienia stanowiące materię tego aktu znajdują się w centrum uwagi opinii publicznej i decydentów w państwach członkowskich, nie wszystkie również są w równym stopniu interesujące pod względem naukowym. Dlatego dalsze rozważania postanowiłam ograniczyć do wybranych kwestii uregulowanych w Europejskim prawie o klimacie, a w szczególności do zagadnień związanych z osiąganiem neutralności klimatycznej. Wybór tego zagadnienia był podyktowany kilkoma przesłankami. Cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych nie miały wcześniej statusu prawnie wiążącego zobowiązania w prawie unijnym, osiąganie tych celów nie było też uporządkowane od strony regulacyjnej. Interesujący jest też sposób ujęcia celu redukcyjnego, jako wspólnego zobowiązania wszystkich państw członkowskich. Pod tym względem Europejskie prawo o klimacie istotnie zmienia sposób kreowania polityki klimatycznej przez UE.

Na marginesie warto odnotować, że nowe unijne rozporządzenie zwraca także uwagę na problematykę adaptacji do zmian klimatu. W ten sposób prawodawca unijny nawiązuje do art. 7 Porozumienia paryskiego, który stanowi, że adaptacja do zmian klimatu powinna być częścią każdej długoterminowej strategii klimatycznej, a ta z kolei powinna zmierzać do zwiększania zdolności adaptacyjnych państw i ich gospodarek oraz wzmacniania odporności na zmiany klimatu [Porozumienie... 2015]. W ślad za tym rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia kompleksowych krajowych strategii i planów w zakresie przystosowania się do zmian klimatu.

## 2. Uwagi ogólne dotyczące struktury Europejskiego prawa o klimacie

Na wstępie warto zwrócić uwagę na tytuł aktu prawnego – Rozporządzenie ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie). Brzmienie tytułu może wywoływać wrażenie, że oto otrzymamy zbiór najważniejszych założeń, na których ma wspierać się unijna polityka ochrony klimatu, regulację, która w sposób systemowy obejmie

<sup>4</sup> W marcu 2020 r. Rada UE przyjęła dokument pn. Długoterminowa strategia rozwoju niskoemisyjnego Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, która została przedłożona w imieniu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w ramach wykonania obowiązków wynikających z art. 4 ust. 19 Porozumienia paryskiego.

całość zagadnień składających się na ramy prawne tej polityki. Regulacja realizująca takie funkcje jest od wielu lat oczekiwana, z uwagi na duże rozproszenie regulacji dotyczących lub powiązanych z polityką ochrony klimatu w UE, ich fragmentaryczny charakter i brak podporządkowania jasnemu zestawowi celów. Niestety, rozporządzenie nie jest odpowiedzią na te oczekiwania, przedstawia w istocie tylko jeden aspekt polityki klimatycznej, kładąc nacisk na wytyczenie celu strategicznego tej polityki polegającego na redukowaniu emisji gazów cieplarnianych w perspektywie kolejnych 30-tu lat, natomiast pomija praktycznie stronę operacyjną tej strategii, nie odnosząc się ani do możliwości, ani do sposobu, środków czy mierników osiągnięcia tych celów.

Wydaje się przy tym, że taka ramowa regulacja nie powinna koncentrować się tylko na jednym rodzaju celów, które realizuje polityka ochrony klimatu tj. celów powiązanych z ograniczaniem emisji, względnie adaptacją do zmian klimatycznych, chociaż w tym zakresie rozporządzenie raczej sygnalizuje elementy strategii adaptacji, niż tworzy systemowe podstawy strategii państw członkowskich w tym zakresie. Akt taki powinien być wyposażony w szerszy zestaw celów, nie tylko tych związanych z ograniczaniem emisji szkodliwych substancji, ale również celów gospodarczych i społecznych. Nie ulega wątpliwości, że zmiany klimatu implikują wyzwania nie tylko w sferze powstrzymania efektu cieplarnianego i adaptacji do zmieniającego się klimatu Ziemi, ale generują też poważne konsekwencje ekonomiczne. Konsekwencje te są wynikiem wysokich kosztów osiągania celów polityki ochrony klimatu, jak również przygotowania gospodarek i społeczeństw świata do radykalnej zmiany dotychczasowych modeli rozwoju [Ciechanowicz-McLean 2017]. Dlatego też rozporządzenie powinno dostrzegać te związki również w wymiarze regulacyjnym, w duchu zasady zrównoważonego rozwoju.

Kolejnym elementem ramowej regulacji tworzącej zarys europejskiego prawa klimatycznego powinno być przedstawienie mechanizmów i narzędzi, za pomocą których prawodawca ma doprowadzić do realizacji wyznaczonych celów. Celem tym jest osiągnięcie neutralności klimatycznej, o czym informuje tytuł rozporządzenia. Niestety, zamiast czytelnego przedstawienia tych mechanizmów, otrzymujemy lakoniczne wskazówki, że zarys tych mechanizmów już jest dostępny na gruncie unijnego prawodawstwa, natomiast KE ma dokonać ich przeglądu i poprzez odpowiednie jego zmiany ma doprowadzić do urzeczywistnienia celów Europejskiego prawa o klimacie<sup>5</sup>.

Konstrukcję aktu pretendującego do miana „prawa o klimacie” powinny uzupełniać mechanizmy kontroli – narzędzia pozwalające na koordynację i monitorowanie efektów takiej strategii; istotne są też wskaźniki, które pozwolą ocenić, czy założenia aktu są realizowane prawidłowo. W tej kwestii nowe rozporządzenie częściowo odpowiada wymaganiom. Przewidziano w nim bowiem uprawnienia Komisji związane z oceną postępów realizacji podstawowych założeń aktu. Należy przy tym dodać, że prawodawca unijny zrezygnował z tworzenia nowych rozwiązań i narzędzi kontroli, a rolę tę będą pełniły mechanizmy, które przewiduje obowiązujący już akt – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1999 w sprawie zarządzania

5 W trakcie prac nad Europejskim prawem o klimacie pojawiła się propozycja wprowadzenia rozwiązania, które ma powstrzymać tzw. efekt ucieczki emisji (ang. carbon leakage), polegającego na przenoszeniu energochłonnej produkcji przemysłowej do państw, w których ograniczeń w zakresie emisji dwutlenku węgla nie ma lub są one mniej kosztowne. W efekcie mówi się o ucieczce emisji, bowiem na skutek przeniesienia produkcji, emisja ta nie jest ograniczana, natomiast pojawia się w krajach, które prowadzą mniej restrykcyjną politykę w zakresie ochrony klimatu. Komisja zamierza zaproponować wprowadzenie węglowego podatku granicznego (ang. carbon border adjustment mechanism) w odniesieniu do produktów wytwarzanych w tych sektorach gospodarki, które są narażone na ryzyko ucieczki emisji.

unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (rozporządzenie 2018/1999) [Rozporządzenie... 2018a].

Można zatem odnieść wrażenie, że Europejskie prawo o klimacie skupia się w istocie na jednym elemencie unijnej polityki klimatycznej tj. na wytyczeniu długofalowego celu, do którego ma zmierzać strategia ochrony klimatu Unii Europejskiej. Niestety, prawodawca pomija równocześnie inne ważne zagadnienia, których można oczekiwać po dokumencie o takiej doniosłości, jaką przypisuje się Europejskiemu prawu o klimacie.

### 3. Cel neutralności klimatycznej

Jednym z najszerzej komentowanych zagadnień dotyczących treści rozporządzenia jest ustanowienie wiążącego celu polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej w Unii Europejskiej [Siddi 2020]. Cel ten ma zostać osiągnięty do 2050 r. i jest on podporządkowany dążeniu do osiągnięcia długoterminowego celu dotyczącego temperatury, który został określony w art. 2 Porozumienia paryskiego<sup>6</sup>.

Termin „neutralność klimatyczna” nie został, niestety, w sposób bezpośredni zdefiniowany w treści rozporządzenia, a jak się podkreśla w literaturze, pojęcie to może być interpretowane na wiele sposobów<sup>7</sup>. O znaczeniu tego pojęcia można wnioskować na podstawie niektórych przepisów szczegółowych np. art. 2 ust. 1 wskazuje, że „emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych w całej Unii, uregulowane przez prawo Unii, należy zrównoważyć w Unii najpóźniej do 2050 r., tym samym zmniejszając emisje do poziomu zerowego netto w tym terminie, a następnie Unia powinna dążyć do osiągnięcia ujemnych emisji”.

Inne przepisy wskazują, że ograniczanie emisji i poprawa pochłaniania gazów cieplarnianych będzie się odnosiła do wewnętrznych antropogenicznych emisji tych gazów oraz ich pochłaniania przez pochłaniacze. Na liście gazów cieplarnianych objętych regulacjami znajdują się – poza dwutlenkiem węgla – metan, podtlenek azotu i kilkanaście innych związków odpowiedzialnych za powstawanie efektu cieplarnianego<sup>8</sup>.

Znaczenie pojęcia neutralności klimatycznej przyjęte w Europejskim prawie o klimacie wzoruje się na idei neutralności przyjętej w Porozumieniu paryskim<sup>9</sup>. Niemniej

6 Kluczowym ustaleniem przyjętym w art. 2 Porozumienia paryskiego jest utrzymanie wzrostu globalnych średnich temperatur na poziomie znacznie poniżej 2 stopni Celsjusza ponad poziom przedindustrialny, a także kontynuowanie wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatur do 1,5 stopnia. Aby przy tym ten długoterminowy cel został osiągnięty, strony Porozumienia mają dążyć do osiągnięcia szczytu emisji gazów cieplarnianych „tak szybko, jak to możliwe”, uznając, że nastąpi to później dla krajów rozwijających się. Następnie kraje mają dokonywać szybkiej redukcji emisji i w drugiej połowie stulecia osiągnąć balans pomiędzy antropogenicznymi źródłami emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych.

7 Termin „neutralność klimatyczna” został wprowadzony w 2005 r., zob. D. Worth. 2005. Accelerating towards climate neutrality with US government stuck in neutral: the emerging role of US businesses, cities, states, and universities in aggressively reducing greenhouse gas emissions. *Sustainable Dev. Law Policy* 5, s.75–6; a następnie zaczął być wykorzystywany w dokumentach UNEP. Definiuje się go jako „życie w sposób, który nie powoduje emisji netto gazów cieplarnianych” (UNEP... 2008). Z naukowego punktu widzenia odpowiada to osiągnięciu zerowej emisji gazów cieplarnianych netto, a zatem takiego stanu, w którym globalne emisje tych gazów osiągają zerowy bilans netto, co sprowadza się do równowagi wielkości emisji dwutlenku węgla z poziomem pochłaniania tego gazu, natomiast wszelkie tzw. emisje resztkowe dwutlenku węgla oraz innych gazów cieplarnianych (takich jak metan lub podtlenek azotu, wyrażone w jednostkach ekwiwalentu dwutlenku węgla) muszą zostać skompensowane ujemną emisją dwutlenku węgla. Zob. J. Rogeł, M. Schaeffer, M. Meinshausen i in. 2015. Zero emission targets as long-term global goals for climate protection, *Environmental Research Letters*. Vol. 10, Nr 10, s. 3.

8 Listę gazów cieplarnianych zawiera część 2 załącznika V do rozporządzenia 2018/1999.

9 W świetle art. 4 ust. 1 Porozumienia paryskiego, aby zrealizować długoterminowy cel dotyczący temperatury, określony w artykule 2, Strony porozumienia zobowiązały się do osiągnięcia „równowagi pomiędzy antropogenicznymi emisjami ze źródeł a ich usuwaniem przez pochłanianie gazów cieplarnianych” do drugiej połowy obecnego wieku, to jest równowagi pomiędzy emisją gazów cieplarnianych a ich pochłanianiem (w procesach naturalnych). Cel ten ma zostać osiągnięty zgodnie z zasadą sprawiedliwości i w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków mających na celu likwidację ubóstwa.

uwagę zwracają pewne różnice, które dotyczą, między innymi sposobu osiągania przedmiotowej równowagi pomiędzy emisjami gazów cieplarnianych i ich pochłanianiem np. uwzględnienia w bilansie pochłaniania osiąganego przez pochłaniacze inne niż naturalne, takie jak rozwiązania oparte na technologiach wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) oraz technologiach wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla (CCU).

Zasadniczo jednak uwagę opinii publicznej zwracają nie tyle różnice terminologiczne ani nawet samo pojęcie neutralności klimatycznej, co jego status prawny. Przyjęcie rozporządzenia zakończyło bowiem dyskusję na temat istnienia na gruncie prawa unijnego prawnie wiążącego celu redukcyjnego w zakresie ochrony klimatu<sup>10</sup>. Cel w postaci neutralności klimatycznej zyskał niepodważalną moc prawną w prawie Unii Europejskiej<sup>11</sup> i będzie w najbliższych latach determinował nowe rozwiązania prawne przyjmowane w dziedzinie polityki ochrony klimatu. Przede wszystkim jednak cel ten będzie również stanowił wytyczną, która ustali kierunek zmian obowiązującego prawodawstwa unijnego w dziedzinie ochrony klimatu, efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, finansowania inwestycji, pomocy publicznej itp.<sup>12</sup>

Unijna polityka ochrony klimatu opierała się dotychczas na celach redukcyjnych wyznaczanych w formie konkluzji Rady Europejskiej. Konkluzje będąc jednak dokumentem politycznym, za pomocą którego Rada określa przede wszystkim „impulsy” niezbędne do rozwoju Unii i „ogólne kierunki i priorytety polityczne” (art. 15 ust. 1 TUE), nie posiadają mocy prawnej równej aktom przyjmowanym w procedurze prawodawczej<sup>13</sup>. Stąd też wraz z rosnącym znaczeniem polityki ochrony klimatu zaczęły pojawiać się propozycje polegające na wzmocnieniu charakteru prawnego celów redukcyjnych. Wokół tych celów de facto koncentrują się działania regulacyjne UE, a zważywszy na fakt, że mają one doprowadzić do głębokich przemian gospodarczych i społecznych, a także objąć wszystkie sektory gospodarki<sup>14</sup>, nadanie mocy prawnej celowi neutralności klimatycznej może odegrać kluczową rolę. Zabieg ten znacząco wzmocni bowiem mandat regulacyjny prawodawcy unijnego, a z drugiej strony osłabi argumenty niektórych państw członkowskich przeciwko wprowadzaniu zmian niosących poważne skutki społeczne i gospodarcze. Nadanie celowi neutralności klimatycznej rangi normy prawnej ma dodatkowo wyeksponować trwałe kierunki zmian związanych z wdrażaniem polityki klimatycznej. Cel ten, jak podkreśla art. 1 rozporządzenia, ma się stać częścią strategii zmierzającej do nieodwracalnego i stopniowego ograniczania emisji gazów cieplarnianych i poprawy ich pochłaniania w UE.

10 Rozporządzenie 2018/1999 wprowadza jedynie zobowiązanie, aby KE opracowała wniosek dotyczący długoterminowej strategii Unii na rzecz redukcji emisji, której częścią będzie m.in. analiza scenariusza osiągnięcia zerowego bilansu emisji netto gazów cieplarnianych w UE do 2050 r. oraz ujemnego bilansu emisji po tej dacie. (art. 15 ust. 2 lit a rozporządzenia 2018/1999).

11 Warto nadmienić, że neutralność klimatyczna jako prawnie wiążący cel została włączona do porządków prawnych szeregu państw członkowskich. Cel taki przyjmuje prawodawstwo Szwecji, Danii, Francji, Węgier, a także prawo Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Chin, Południowej Korei czy Japonii. Poszczególne państwa przyjmują różną perspektywę czasową osiągnięcia neutralności klimatycznej przez ich gospodarki narodowe, a także różne założenia związane ze sposobem osiągnięcia zerowego bilansu emisji.

12 Komisja Europejska prezentuje różne rozwiązania, które mają zbliżyć UE do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej. Dotyczą one między innymi wprowadzenia wspomnianego węglowego podatku granicznego (CBAM), zwiększenia efektywności energetycznej budynków, promowania czystych form transportu, inwestycji w technologie przyjazne dla środowiska, zmniejszenia emisyjności wytwarzania energii, w tym promowania rozwoju technologii wytwarzania energii z paliw alternatywnych.

13 Rada Europejska nie pełni przy tym funkcji prawodawczej stąd konkluzje nie mają charakteru prawnego (nie zawierają norm prawnych) i nie nakładają na państwa członkowskie żadnych zobowiązań, których wykonania można dochodzić prawnie (np. przed organami sądowymi).

14 Jak wskazuje Europejskie prawo o klimacie, wszystkie sektory gospodarki – w tym energetyka, przemysł, transport, ogrzewanie i chłodzenie oraz budownictwo, rolnictwo, odpady i użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo, czy nie objęte EU ETS – powinny przyczynić się do osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r. Założenie to zwraca uwagę na powszechny charakter strategii osiągnięcia neutralności klimatycznej. W zasadzie żaden obszar aktywności człowieka nie zostanie pominięty w tej strategii.



Z tej perspektywy Europejskie prawo o klimacie istotnie przedstawia się jako regulacja bardziej przewidywalna, przede wszystkim z punktu widzenia podmiotów gospodarczych, chociaż nie tylko. Również państwa członkowskie otrzymują sygnał o niezmienności kierunku unijnej polityki klimatycznej. Pewność, jaką zyskują przedsiębiorcy, jest jednak ograniczona z uwagi na to, że rozporządzenie zawiera mało konkretów dotyczących sposobu osiągnięcia neutralności klimatycznej. Ta kwestia jest w dokumencie zarysowana w sposób bardzo ogólny.

Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że cel neutralności klimatycznej ma osiągnąć UE jako organizacja skupiająca 27 państw członkowskich, a zatem ma on być realizowany wspólnym wysiłkiem wszystkich jej członków. W świetle tego poszczególne państwa członkowskie nie będą zmuszone do wykazania zerowej emisji netto gazów cieplarnianych każde z osobna, będą natomiast musiały wnieść określony wkład w osiągnięcie celu neutralności przez Unię w duchu zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Osiągnięcie celu neutralności klimatycznej czy też pośrednich celów redukcyjnych na rok 2030 i 2040, ma stać się czymś w rodzaju zbiorowego obowiązku realizowanego przez państwa członkowskie<sup>15</sup>. Jak podkreślają przedstawiciele doktryny, na gruncie prawa unijnego brakuje rozwiązań prawnych, za pomocą których możliwe byłoby wyciąganie konsekwencji prawnych z tytułu niewykonania realizowanych w sposób zbiorowy celów środowiskowych [Monti, Martinez Romera 2020]. Równocześnie, jak zauważają komentatorzy, środki takie nie mogą zostać skierowane przeciwko UE, która nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za działania, jakich nie może podejmować bez udziału państw członkowskich [Meyer-Ohlendorf i in. 2016]. Rozporządzenie odpowiada na te problemy proponując model stymulowania państw członkowskich do podejmowania odpowiednich działań, opierający się na rozwiązaniach wypracowanych już na gruncie prawa unijnego, w szczególności w rozporządzeniu 2018/1999, które Europejskie prawo o klimacie ma odpowiednio zaadoptować. Zostaną one omówione w dalszej części publikacji.

Europejskie prawo o klimacie dość ogólnie odnosi się do problemu podziału wysiłków redukcyjnych pomiędzy państwa członkowskie. Warto wspomnieć, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 191 zawiera szereg wytycznych związanych z kreowaniem unijnej polityki w zakresie ochrony środowiska wskazując, że osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska ma uwzględniać zróżnicowaną sytuację w poszczególnych państwach członkowskich (art. 191 ust. 2 TFUE), a także, że przy kreowaniu narzędzi polityki środowiskowej winien zostać uwzględniony wpływ potencjalnych działań i środków na gospodarczy i społeczny rozwój Unii oraz zrównoważony rozwój jej regionów (art. 191 ust. 3 TFUE) [Kotzur 2015]. Tymczasem Europejskie prawo o klimacie dostarcza innych wskazówek dotyczących tego, jak będzie się kształtował ów rozkład ciężarów związanych z osiągnięciem celu neutralności klimatycznej. W art. 2 ust. 2 prawodawca stwierdza, że wprowadzane na poziomie unijnym i krajowym środki niezbędne do osiągnięcia neutralności klimatycznej mają uwzględniać znaczenie „wspierania sprawiedliwości i solidarności między państwami członkowskimi”, a także opłacalność (efektywność kosztową) związaną z osiągnięciem tych celów. To stwierdzenie sugeruje, że działania podejmowane przez poszczególne państwa muszą

15 Przykładem takiego zbiorowego zobowiązania na gruncie prawa unijnego stał się obowiązek osiągnięcia wyznaczonego prawem udziału energii ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy RED II państwa członkowskie mają wspólnie zapewnić, aby udział energii ze źródeł odnawialnych w Unii w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. wyniósł co najmniej 32%.

stanowiąc rzeczywisty wkład do osiągnięcia przez Unię celu neutralności klimatycznej, jakkolwiek będą się one różniły się rozmiarem i intensywnością. Zakres i skala tych działań będą odzwierciedlały nie tyle obiektywne różnice występujące pomiędzy państwami członkowskimi, a raczej ich możliwości w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych i zwiększania potencjału pochłaniania tych gazów. Istotnym kryterium będą koszty wdrażania działań skierowanych na ograniczanie emisji, co wskazuje, że większy wysiłek redukcyjny będą musiały wykonać te państwa członkowskie, w których koszty zmniejszania emisji będą relatywnie niższe. Wspieranie sprawiedliwości i solidarności między państwami członkowskimi będzie w tym kontekście oznaczało obowiązek udzielania wsparcia ze strony tych państw, których wysiłek redukcyjny i wkład w osiągnięcie neutralności klimatycznej będzie mniejszy<sup>16</sup>.

Kierunki i intensywność działań, za pomocą których poszczególne państwa członkowskie będą przyczyniały się do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej, wyznaczą zintegrowane plany krajowe na rzecz energii i klimatu, mające stać się podstawowym narzędziem koordynacji unijnej w tej dziedzinie<sup>17</sup>.

#### 4. Stopniowe osiągnięcie neutralności klimatycznej

Cel neutralności klimatycznej ma być osiągany w sposób stopniowy, a jednym ze środków, który ma prowadzić do jego urzeczywistnienia, ma być wprowadzenie kolejnych celów pośrednich, wskazanych w art. 4 Europejskiego prawa o klimacie. Za pomocą tych celów Unia będzie konsekwentnie zbliżała się do osiągnięcia zerowego bilansu netto gazów cieplarnianych w 2050 r.

Według pierwszej wersji projektu rozporządzenia, którą Komisja zaprezentowała w marcu 2020 r., ścieżka dochodzenia do neutralności klimatycznej miała przybrać postać szeregu celów pośrednich, składających się na tzw. trajektorię osiągnięcia zerowego bilansu emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych<sup>18</sup>. Wyznaczenie trajektorii miało nastąpić w formie aktu delegowanego Komisji, co wzbudziło zasadnicze wątpliwości nie tylko ze strony państw członkowskich, ale również instytucji biorących udział w procedurze ustawodawczej<sup>19</sup>. Źródłem tych zastrzeżeń mogło być to, że unijne cele w zakresie redukcji emisji w rzeczywistości stanowią punkt centralny polityki ochrony klimatu, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę treść zobowiązania Unii w ramach Porozumienia paryskiego. To z kolei prowadzi do wniosku, że wspomniane cele należy uznać za element „istotny” unijnej polityki w dziedzinie ochrony klimatu

16 Jak dodatkowo podkreśla rozporządzenie, nawiązując do wcześniej udostępnionych publicznie dokumentów m.in. do Komunikatu KE pt. Europejski Zielony Ład z 2019 r. i Komunikatu zatytułowanego „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” z 2018 r., realizacja celu neutralności klimatycznej będzie wymagała zmian w całym spektrum obszarów polityki europejskiej oraz wspólnego działania we wszystkich sektorach gospodarki i ze strony wszystkich grup społecznych. Zob. szerzej Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego Europejski Zielony Ład, Bruksela 11.12.2019 r. COM(2019) 640 final oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, Bruksela, dnia 30.11.2016 r. COM(2016) 860 final.

17 Zintegrowane krajowe plany na rzecz energii i klimatu to opracowywane przez państwa członkowskie dokumenty, które przedstawiają założenia i cele oraz polityki i działania na rzecz realizacji 5 wymiarów unii energetycznej tj.: 1) bezpieczeństwa energetycznego, 2) wewnętrznego rynku energii, 3) efektywności energetycznej, 4) obniżenia emisyjności, 5) badań naukowych, innowacji i konkurencyjności. Są one opracowywane w wyniku realizacji obowiązku określonego w art. 3 rozporządzenia 2018/1999.

18 Trajektorja osiągnięcia celu neutralności klimatycznej miała polegać na wyznaczeniu kolejnych celów redukcyjnych, które miały doprowadzić do skutku, w postaci uzyskania zerowego bilansu emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w UE w 2050 r. Można to ująć też w taki sposób, że cel neutralności klimatycznej w 2050 r. zostałby osiągnięty w wyniku działań podporządkowanych odpowiednio skonstruowanemu mechanizmowi trajektorii.

19 Krytykę tego rozwiązania przedstawił między innymi Komitet Regionów, wskazując, że propozycja Komisji może stanowić naruszenie art. 290 TFUE. Krytycznie na ten temat wypowiedzieli się także przedstawiciele doktryny. Zob. np. M. Chamon, M. Peeters. 2020. The European climate law: too much power for the Commission?, [www.maastrichtuniversity.nl/blog/2020/03/european-climate-law-too-much-power-commission](http://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2020/03/european-climate-law-too-much-power-commission) (dostęp w dn. 17.8.2021 r.).

[Delreux, Ohler 2019], a zatem w świetle kryteriów określonych w art. 290 TFUE nie mogą one zostać przekazane do uregulowania w formie aktu delegowanego<sup>20</sup>. Artykuł 290 TFUE wprowadza swoistą linię podziału materii, która może zostać przekazana do uregulowania w formie aktu delegowanego przyjmując, że akt delegowany może jedynie uzupełniać lub zmieniać niektóre – inne niż istotne – elementy aktu ustawodawczego [Barcz 2012]. Dodatkowo Traktat podkreśla, że przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego (art. 290 TFUE ust. 1 akapit drugi). W świetle tych kryteriów, uregulowanie tego kluczowego elementu polityki ochrony klimatu, jakim jest wyznaczanie celów pośrednich zmierzających do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej, nie mieści się w sferze zagadnień, które mogłyby zostać ustalone przez Komisję w akcie delegowanym<sup>21</sup>.

Ostatecznie w treści rozporządzenia przyjętego w czerwcu 2021 r. nie tylko zrezygnowano z wyznaczania trajektorii osiągnięcia neutralności klimatycznej w formie aktu delegowanego, ale również zmienił się charakter prawny tego rozwiązania. Trajektorია przestała mieć znaczenie normatywne. Na drodze do uzyskania neutralności klimatycznej zostały natomiast wyznaczone dwa cele pośrednie – tj. cel na 2030 r., który został już włączony do materii rozporządzenia, a także cel na rok 2040, który ma zostać zaproponowany po wejściu w życie Europejskiego prawa o klimacie. Wniosek prawodawczy w sprawie określenia celu redukcyjnego na rok 2040 zostanie przedłożony w terminie sześciu miesięcy od dokonania pierwszego globalnego przeglądu, o którym mowa w art. 14 Porozumienia paryskiego.

Pierwszy cel pośredni to cel dotyczący zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Polega on na osiągnięciu 55% redukcji emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu emisji, który został odnotowany w 1990 r.,<sup>22</sup> przy czym istotne jest to, że ten poziom redukcji zasadniczo ma zostać osiągnięty w wyniku działań związanych ze zmniejszaniem emisji natomiast przy niewielkim udziale pochłaniania emisji przez pochłaniacze<sup>23</sup>. Drugim celem pośrednim ma być cel redukcyjny, który zostanie wyznaczony na rok 2040 w drodze zmiany rozporządzenia. Wyznaczeniu celu pośredniego na rok 2040 ma towarzyszyć określenie szacunkowego wolumenu emisji gazów cieplarnianych, które będą mogły zostać wyemitowane w latach 2030-2050, a także metodologii leżącej u podstaw tego oszacowania. Ustalenie wolumenu emisji gazów

20 Na gruncie orzecznictwa TS doprecyzował pojęcie „istotnego elementu”, którym posługuje się Traktat, wprowadzając stanowisko Trybunału zostało sformułowane na tle materii odnoszącej się do aktów wykonawczych, niemniej stanowisko to pozostaje również aktualne w kontekście art. 290 TFUE. Analizując pojęcie „istotnego elementu”, Trybunał stwierdził, że jego uregulowanie „musi być zastrzeżone dla przepisów, których celem jest nadanie konkretnego kształtu podstawowym założeniom polityki wspólnotowej” (Wyrok TS z 27.10.1992 r. w sprawie C-240/90, RFN v. Komisja, ECR 1992, s. I-5383 (pkt 37)). W nowszych orzeczeniach TS uściślił, że pojęcie to obejmuje „przepisy, które, aby zostały przyjęte, wymagają wyborów politycznych wchodzących w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii”, a także, że „problem, które elementy danej dziedziny należy zakwalifikować jako istotne, nie podlega wyłącznie ocenie prawodawcy Unii, lecz musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej”, jak również, że kwestię tę należy oceniać przez pryzmat cech charakterystycznych i szczególnych danej dziedziny. Zob. Wyrok TS z 5.09.2012 r. w sprawie C-355/10 Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2012:516 (pkt 65, 67).

21 W literaturze podejmuje się próby ustalenia przyczyn częstego korzystania przez prawodawcę Unii z formy prawnej aktów wykonawczych i delegowanych przy tworzeniu podstaw unijnej polityki i ochrony środowiska. Zob. np. Ch. Burns, P. Tobin. 2020. Crisis, Climate Change and Comitology: Policy Dismantling via the Backdoor? JSMS 2020 3. Vol.58 nr 3, s. 527-544 i cytowana tam literatura. Pojawiają się m.in. poglądy, że przyczyną tego zjawiska może być dążenie do „obchodzenia” potencjalnego oporu instytucji uczestniczących w procedurze prawodawczej (Parlamentu Europejskiego i Rady UE), który może opóźniać przyjmowanie „problematicznych” regulacji prawnych. Ibidem.

22 Cel ten stanowi zastrzeżenie pierwotnie uzgodnionego przez państwa członkowskie celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, który został wytyczony w konkluzjach Rady Europejskiej z października 2014 r. Cel ten został początkowo ustalony na poziomie 40% redukcji emisji w porównaniu z rokiem 1990. Pierwotna wersja projektu rozporządzenia przyjmowała, że KE dokonując przeglądu unijnego celu klimatycznego na rok 2030 zbada opcje wprowadzenia nowego celu na poziomie od 50 do 55%. W przypadku uznania, że istnieje możliwość skorygowania tego celu, KE miała przedstawić Radzie i Parlamentowi stosowne wnioski. Tak się stało, w wyniku ustaleń pomiędzy instytucjami uzgodniono nowy cel redukcyjny na rok 2030 na poziomie 55%. W konkluzjach z 17 października 2020 r. Rada Europejska zaaprobowała bardziej restrykcyjny cel na rok 2030 r. uznając że wymaga tego osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r., zgodnie z celami Porozumienia paryskiego. Został on wprowadzony jako zmiana wniosku prawodawczego przedłożonego przez Komisję.

23 Udział pochłaniania netto w osiągnięciu celu redukcyjnego na rok 2030 został ograniczony ilościowo w treści rozporządzenia. Ustalono go na poziomie do 225 Mt ekwiwalentu dwutlenku węgla.

cieplarnianych ma przyczynić się do zapewnienia większej przejrzystości unijnej strategii klimatycznej oraz umożliwić ocenę, czy działania i strategie podejmowane przez Unię i jej państwa członkowskie przynoszą oczekiwany efekt, a także, czy kolejne cele redukcyjne na drodze do neutralności są w rzeczywistości realizowane. Wolumen emisji będzie określony nie w treści aktu prawnego, ale w sprawozdaniu, które Komisja ma przedstawić wraz z wnioskiem dotyczącym ustalenia celu na rok 2040, co dowodzi, że rozwiązanie to będzie miało informacyjny, a nie prawny charakter.

Komisja została wyposażona w wytyczne, które ma wziąć pod uwagę przy ustalaniu celu na rok 2040, zostały one określone w art. 4 ust. 5 projektu<sup>24</sup>. Dotyczą one szeregu kryteriów o charakterze społecznym, ekonomicznym i technicznym. Przy formułowaniu propozycji w tym zakresie Komisja otrzyma wsparcie tzw. Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu, którego utworzenie przewiduje rozporządzenie (art. 3).

Uwagę zwraca fakt, że postanowienia dotyczące wyznaczonych w rozporządzeniu celów redukcyjnych będą konfrontowane z rozwojem sytuacji międzynarodowej i działaniami podejmowanymi w celu osiągnięcia długoterminowych celów Porozumienia paryskiego, zatem cele redukcyjne mogą też ewoluować (art. 4 ust. 6); mogą na przykład zostać zwiększone, jeśli aktualne cele Porozumienia dotyczące poziomu wzrostu średniej temperatury globalnej okażą się niewystarczające, aby powstrzymać negatywne skutki zmian klimatycznych.

Pośrednie cele redukcyjne stanowią kluczowy element unijnej polityki przeciwdziałania zmianom klimatu, którą kreśli Europejskie prawo o klimacie. Na ich podstawie Komisja ma opracować narzędzie pomocnicze, które będzie stanowiło punkt odniesienia przy okresowych ocenach realizacji unijnego celu neutralności klimatycznej tzw. „orientacyjną” liniową trajektorię redukcji emisji w UE. Wprawdzie jak wspomniano, rozwiązanie polegające na wyznaczeniu trajektorii osiągnięcia neutralności klimatycznej w drodze aktu delegowanego Komisji zostało zakwestionowane w trakcie procedury prawodawczej, jednak ustalenie samej trajektorii okazało się niezbędne w procesie oceny działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Cele redukcyjne składające się na wspomnianą trajektorię nie będą jednak miały treści normatywnej, jak pierwotnie planowała Komisja, mają natomiast sygnalizować, czy działania podejmowane przez wszystkie państwa członkowskie zapewniają utrzymanie odpowiedniego tempa ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

## 5. Działania zmierzające do osiągnięcia neutralności klimatycznej

Cele w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych sformułowane w rozporządzeniu, (tj. cel neutralności klimatycznej, a także pośrednie cele redukcyjne), niosą

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Europejskie prawo o klimacie przy ustalaniu celu redukcyjnego na rok 2040 Komisja ma wziąć pod uwagę najlepsze dostępne i najnowsze dowody naukowe, w tym najnowsze sprawozdania IPCC i Komitetu Doradczego, skutki społeczne, gospodarcze i środowiskowe, w tym koszty niepodjęcia działań, a także między innymi następujące kwestie: a) opłacalność i efektywność gospodarczą; b) konkurencyjność unijnej gospodarki, w tym wpływ na sektor MSP oraz sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji; c) najlepsze dostępne i bezpieczne technologie; d) efektywność energetyczną, przystępność cenową energii i bezpieczeństwo dostaw; e) uczciwość i solidarność między państwami członkowskimi; f) potrzebę długoterminowego utrzymania naturalnych pochłaniaczy, zarządzania nimi i ich ulepszenia oraz ochrony i przywrócenia różnorodności biologicznej; g) potrzebę zapewnienia skuteczności środowiskowej i rozwoju w czasie; h) potrzeby i możliwości inwestycyjne; i) zmiany sytuacji międzynarodowej i działania podejmowane na rzecz realizacji długoterminowych celów Porozumienia paryskiego i ostatecznego celu Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu; j) informacje na temat ustalonego wolumenu emisji gazów cieplarnianych na lata 2030-2050.

za sobą obowiązek podejmowania określonych działań, opracowywania strategii, planów działania po stronie UE i jej państw członkowskich<sup>25</sup>.

Rozporządzenie wyraża to nakładając na Parlament Europejski, Radę, KE oraz państwa członkowskie zobowiązanie do wprowadzenia środków unijnych i krajowych niezbędnych do wspólnej realizacji tych celów. Przy wprowadzaniu tych środków państwa członkowskie oraz wymienione instytucje muszą wziąć pod uwagę szereg czynników ekonomicznych i społecznych związanych z wpływem proponowanych działań m.in. na dobrobyt społeczeństwa, poziom zatrudnienia, konkurencyjność gospodarki, transformację energetyczną, walkę z ubóstwem energetycznym, sprawiedliwość wobec wszystkich państw członkowskich i solidarność z tymi państwami, co ogólnie można rozumieć jako wymóg wzięcia pod uwagę specyfiki poszczególnych państw i ich możliwości ekonomicznych. Wybór środków musi uwzględniać także kryterium efektywności pod względem kosztów oraz kryterium neutralności technologicznej, które wyraża się w tym, że przy projektowaniu takich rozwiązań nie powinno dochodzić do dyskryminowania konkurencyjnych względem siebie technologii związanych z ograniczaniem emisji.

Uwzględnienie wskazanych kryteriów i czynników może w praktyce oznaczać stosowanie zróżnicowanego podejścia przy definiowaniu środków związanych z ograniczaniem emisji lub zwiększaniem pochłaniania. W konsekwencji wysiłek redukcyjny poszczególnych państw członkowskich będzie także zróżnicowany, a większy wkład do realizacji celu neutralności klimatycznej przez UE będą musiały wnieść te państwa członkowskie, które mają najwyższy potencjał redukcji emisji lub największe możliwości w zakresie zwiększenia pochłaniania, chociaż w tym ostatnim obszarze samo rozporządzenie narzuca pewne ograniczenia.

Zasadniczym impulsem wymuszającym odpowiednie kierunki i intensywność działań związanych z osiągnięciem neutralności klimatycznej będzie unijne prawodawstwo. W preambule rozporządzenia (pkt 12) zawarto stwierdzenie, że już obecnie ramy regulacyjne UE zapewniają prowadzenie skutecznej polityki ochrony klimatu oraz osiągnięcie celów redukcyjnych ustalonych przed wejściem w życie Porozumienia paryskiego. W skład tego pakietu regulacji wchodzi między innymi dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE, ustanawiająca system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii,<sup>26</sup> uznawany za jeden z głównych elementów unijnej polityki klimatycznej i kluczowe obecnie narzędzie, za pomocą którego Unia redukuje emisje gazów cieplarnianych<sup>27</sup>. Unia realizuje też program dekarbonizacji gospodarki,

25 Obowiązek podejmowania działań redukcyjnych generuje dość poważne wyzwania ekonomiczne i społeczne. Są one wypadkową wysokiego poziomu emisji w państwach członkowskich UE, wysokiej konsumpcji energii, dużego zróżnicowania pomiędzy państwami członkowskimi UE w zakresie pierwotnych źródeł pozyskiwania energii, w szczególności udziału energii pozyskiwanej z paliw kopalnych. To implikuje potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie ograniczania emisji w różnych sektorach gospodarki; zob. np. S. Gossling, D. Metzler. 2017. Germany's climate policy: Facing an automobile dilemma. *Energy Policy* vol. 105, s.418-428. Dodatkowo wyzwania te nasilił trwający kryzys związany ze zwalczaniem pandemii koronawirusa i ogromne skutki gospodarcze, które implikuje wprowadzanie rocznych ograniczeń związanych z ograniczaniem emisji. Stąd z różnych źródeł płyną głosy wskazujące na potrzebę rewizji planów dotyczących harmonogramu wdrażania założeń tzw. Europejskiego Zielonego Ładu, którego częścią jest Europejskie prawo o klimacie. Zob. np. M. Elkerbout i in. 2020. *The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy*. CEPS Policy Insights 6, March 2020.

26 Pakiet regulacji wdrażających unijny cel redukcyjny ustalony przed wejściem w życie Porozumienia paryskiego tworzą dodatkowo 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.U. L 156 z 19.6.2018, s. 26), a także 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.U. L 156 z 19.6.2018, s. 1).

27 Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest przede wszystkim narzędziem rynkowym, które ma stymulować pożądaną kierunek zmian modelu prowadzenia działalności gospodarczej przez emitentów gazów cieplarnianych. Redukcja emisji następuje jako skutek decyzji inwestycyjnych emitentów. Por. np. L. Krämer. 2016. *EU Environmental Law*. London, s. 342.

związany z budowaniem unii energetycznej, która koncentruje się wokół zwiększania efektywności energetycznej i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.

Zwiększanie poziomu ambicji unijnej polityki klimatycznej pociąga jednak za sobą konieczność weryfikacji tych ram prawnych. W związku z tym Komisja dokonała przeglądu unijnych aktów prawnych wdrażających dotychczasowe cele unijnej polityki klimatycznej i zaproponowała zmiany, które należy wprowadzić, aby umożliwić osiągnięcie w pierwszej kolejności zmienionego celu redukcyjnego na rok 2030, a w dalszej perspektywie osiągnięcie celu neutralności klimatycznej w 2050 roku. Pakiet wniosków prawodawczych Komisja przedstawiła opinii publicznej w połowie lipca 2021 r. Przykładowo zmiany dyrektywy ustanawiającej system handlu dotyczą rozszerzenia jego zasięgu na nowe sektory, takie jak transport i budynki, stymulowania podmiotów objętych obecnie systemem ETS do skuteczniejszego ograniczania emisji m.in. poprzez zmniejszanie podaży uprawnień do emisji na aukcjach, co doprowadzi do podwyższenia ich ceny i uczyni produkcję bardziej emisyjną, mniej opłacalną. Jeszcze innym rozwiązaniem ma być przyspieszenie tempa ograniczania liczby uprawnień przydzielanych nieodpłatnie.

Transformacja gospodarki europejskiej związana z wdrażaniem neutralności klimatycznej nie będzie opierała się tylko na narzędziach związanych z ograniczaniem emisji czy zwiększaniem pochłaniania gazów cieplarnianych. Wręcz przeciwnie, cel neutralności klimatycznej będzie głównym kryterium integracji lub koordynacji działań podejmowanych w innych obszarach unijnej polityki, w których także pojawią się elementy polityki przeciwdziałania zmianom klimatycznym i adaptacji do tych zmian<sup>28</sup>.

Duże znaczenie będzie miało wsparcie inwestycyjne związane z promowaniem wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, inwestycji w efektywność energetyczną, a także instrumenty finansowego wsparcia, które muszą zapewnić nie tylko wypracowanie narzędzi wspierających podejmowanie właściwych decyzji inwestycyjnych tj. sprzyjających ochronie klimatu, ale także realizować cele tzw. sprawiedliwej transformacji<sup>29</sup>.

## 6. Koordynacja, monitorowanie i kontrola

Osiągnięcie neutralności klimatycznej jest uzależnione od odpowiedniej koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie, a także monitorowania tempa i rezultatów wdrażanych przez nie polityk i działań w zakresie ograniczania emisji. Istotną rolę odgrywa także kontrola efektów tych działań oraz inicjowanie odpowiednich korekt, które mają zminimalizować ewentualne nieprawidłowości i odchylenia od zakładanego tempa redukcji emisji.

28 Komunikat Komisji Europejski Zielony Ład, który ma być narzędziem politycznym wyznaczającym sposób osiągnięcia neutralności klimatycznej w UE, wskazuje na szereg innych obszarów, które mają przybliżyć gospodarkę unijną do tego celu. Znajdują się wśród nich promowanie modelu gospodarki cyrkulacyjnej (tzw. gospodarka w obiegu zamkniętym), mechanizm Just transition, którego istotą jest wsparcie finansowe dla regionalnych planów transformacji energetycznej, zapewnienie odpowiednich źródeł finansowania transformacji. Jak się podkreśla w literaturze, właśnie ten finansowy i gospodarczy wymiar Europejskiego Zielonego Ładu ma ogromne znaczenie dla uczynienia ram regulacyjnych UE skutecznym narzędziem neutralności klimatycznej. Zob. np. A. Sikora. 2021. European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change. ERA Forum (2021) 21:681–697, European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change ([springer.com](https://www.springer.com)) (dostęp w dn. 17.8.2021).

29 W tym celu proponuje się powołanie nowego funduszu strukturalnego UE tzw. Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (ang. Just Transition Fund), którego zadaniem jest finansowanie przedsięwzięć mających złagodzić skutki transformacji m.in. poprzez zapewnienie wsparcia regionom stojącym przed poważnymi wyzwaniem społeczno-gospodarczymi wynikającymi z procesu przejścia do neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do 2050 r.

Europejskie prawo o klimacie nie nakłada na państwa członkowskie nowych obowiązków sprawozdawczych, natomiast wykorzystuje w tym celu instytucję istniejących zintegrowanych krajowych planów w zakresie energii i klimatu, sprawozdań z ich realizacji oraz tzw. długoterminowych strategii, które państwa członkowskie są zobowiązane przyjąć na mocy rozporządzenia 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną. Rozporządzenie to wprowadziło mechanizm planowania, monitorowania i kontroli wdrażania przez państwa członkowskie tzw. pięciu wymiarów unii energetycznej<sup>30</sup>. Częścią tego mechanizmu są obowiązki nałożone na państwa członkowskie dotyczące opracowywania planów, prognoz i sprawozdań związanych z podejmowanymi przez nie działaniami i strategiami w zakresie osiągnięcia celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Rozporządzenie wyznacza też zadania Komisji w szczególności w zakresie monitorowania *ex ante* postępów dokonywanych przez państwa członkowskie, a także upoważnia ją do stosowania mechanizmów korygujących [Kulovesi, Oberthür 2020]. Szczególnie znaczenie ma przyjęty w rozporządzeniu mechanizm planowania i sprawozdawczości,<sup>31</sup> który opiera się na instytucji krajowych planów na rzecz energii i klimatu, w których państwa członkowskie określają swoje główne cele i krajowe wkłady związane z osiągnięciem celów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej.

Cele w zakresie osiągnięcia neutralności klimatycznej, jak również pośredni cel redukcyjny na rok 2030 przyjęty w Europejskim prawie o klimacie, będzie ściśle powiązany z materiałą rozporządzenia 2018/1999. Związek ten odzwierciedlają przepisy dostosowawcze, które zostały wprowadzone w rozporządzeniu 2018/1999 (art. 13). Zmiany polegają między innymi na włączeniu strategii i działań na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej do grupy celów zarządzania unią energetyczną, w taki sposób, aby materia krajowych planów w zakresie energii i klimatu, obok działań związanych z osiągnięciem celów w zakresie efektywności energetycznej, wykorzystania OZE itd., uwzględniała również wymóg osiągnięcia neutralności klimatycznej w perspektywie do 2050 r. Europejskie prawo o klimacie proponuje także zmianę rozporządzenia 2018/1999 poprzez doprecyzowanie wymogu przeprowadzenia okresowych ocen wprowadzanych przez państwa członkowskie polityk i środków, z punktu widzenia ich wpływu na realizację długoterminowych założeń w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tym celu neutralności klimatycznej.

Proces planowania oraz wdrażania polityk i działań związanych z realizacją celów unijnej polityki klimatycznej przyjęty w rozporządzeniu 2018/1999 opiera się na iteracji między państwami członkowskimi a Komisją, która została wyposażona w odpowiednie uprawnienia korygujące. Państwa członkowskie przedkładają projekty krajowych planów na rzecz energii i klimatu, ich ostateczne wersje oraz sprawozdania z postępów realizacji tych planów Komisji, która ocenia je pod kątem spójności z unijnymi celami w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych, w tym celem neutralności klimatycznej określonym w art. 2 Europejskiego prawa o klimacie. Ocena prowadzona przez Komisję Europejską ma wykazać, czy UE i jej państwa członkowskie poczyniły wystarczające postępy w realizacji polityk i działań na rzecz ochrony

30 Rozporządzenie 2018/1999 obejmuje pięć wymiarów strategicznych na które składają się: 1) bezpieczeństwo energetyczne; 2) wewnętrzny rynek energii; 3) efektywność energetyczna; 4) obniżenie emisyjności; 5) badania naukowe, innowacje i konkurencyjność.

31 Rozporządzenie 2018/1999 wprowadza jednolity mechanizm sprawozdawczy, który ma zastąpić rozproszone dotąd obowiązki sprawozdawcze państw członkowskich UE dotyczące podejmowanych działań w zakresie realizacji celów polityki klimatycznej i energetycznej oraz efektywności tych działań. Były one dotąd regulowane odrębnie m.in. na gruncie przepisów dotyczących monitorowania emisji gazów cieplarnianych, efektywności energetycznej, promowania odnawialnych źródeł energii.

klimatu i tym samym, czy dostatecznie przyczyniają się do realizacji celu neutralności klimatycznej. Pierwsza taka ocena ma zostać przeprowadzona do 30 września 2023 r. (kolejne zaś co 5 lat od tej daty) i zostanie przeprowadzona wraz z oceną przewidzianą w art. 29 ust. 5 rozporządzenia 2018/1999.

W istocie Komisja będzie przeprowadzała dwa rodzaje ocen. Oprócz oceny spójności i adekwatności środków przyjętych przez państwa członkowskie w ich krajowych planach na rzecz energii i klimatu, będzie dokonywała oceny zbiorowych postępów wszystkich państw członkowskich w kierunku realizacji celu neutralności klimatycznej. Sposób przeprowadzenia ocen będzie przypominał proces ewaluacji działań związanych z osiąganiem celów w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, który został uregulowany w rozporządzeniu 2018/1999. Komisja będzie przeprowadzała oceny w oparciu o liniową trajektorię redukcji emisji, która wyznaczy ścieżkę stopniowego zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w całej Unii do 2050 r. (art. 7 Europejskiego prawa o klimacie)<sup>32</sup>. W procesie ewaluacji krajowych planów będą wykorzystywane również inne informacje zawarte w krajowych planach na rzecz energii i klimatu, a także między innymi sprawozdania Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) i Europejskiej Naukowej Rady Doradczej ds. zmian klimatu.

Sposób wyznaczenia trajektorii został ustalony w art. 8 Europejskiego prawa o klimacie. Rozporządzenie określa trajektorię mianem „orientacyjnej”, co sugeruje, że będzie to wskaźnik o charakterze indykatorywnym, a nie normatywnym, niemniej jednak odstępstwa od trajektorii zmniejszania emisji będą zapowiedzią wprowadzenia przez Komisję odpowiednich korekt.

Ocena zbiorowych postępów wszystkich państw członkowskich ma prowadzić do ustalenia, czy unijne środki i polityki są adekwatne i wystarczające do urzeczywistnienia celu neutralności klimatycznej (art. 6 rozporządzenia). W przypadku gdy w wyniku tej oceny Komisja stwierdzi, że środki unijne są niespójne z celem neutralności klimatycznej lub są niewystarczające do realizacji tego celu, ma ona podejmować „niezbędne środki zgodnie z Traktatami”. Można oczekiwać, że reakcja Komisji będzie w tym przypadku sprowadzała się do przedłożenia odpowiednich inicjatyw legislacyjnych, których celem będzie przywrócenie zdolności realizacji celu neutralności klimatycznej przez UE<sup>33</sup>.

Dodatkowo Europejskie prawo o klimacie wprowadza obowiązek oceny polityki UE prowadzonej w różnych dziedzinach w kontekście osiągania celu neutralności klimatycznej (art. 6 ust. 4). W związku z tym, przed przyjęciem jakichkolwiek projektów środków lub wniosków ustawodawczych, w tym wniosków budżetowych, Komisja ocenia ich spójność z celem neutralności klimatycznej określonym w art. 2 ust. 1 i pośrednimi celami klimatycznymi na 2030 r. i 2040 r. Ocena ta ma zostać włączona do ocen skutków towarzyszących tym środkom lub wnioskom ustawodawczym, a dodatkowo ma być podana do wiadomości publicznej.

32 Zgodnie z art. 8 Europejskiego prawa o klimacie trajektoria zostanie ustalona w sposób liniowy łącząc pośredni cel redukcyjny w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych na 2030 r., a także cel na rok 2040 r., gdy zostanie on wyznaczony, z celem neutralności klimatycznej określonym w art. 2 ust. 1 Europejskiego prawa o klimacie.

33 Trzeba też zwrócić uwagę, że niezależnie od środków przewidzianych w Europejskim prawie o klimacie Komisja posiada szereg uprawnień korygujących w zakresie wdrażania założeń polityki klimatyczno-energetycznej na gruncie rozporządzenia 2018/1999. Zostały one określone w art. 31, 32, 34, tego rozporządzenia. Przewidziano w nich między innymi upoważnienie do wydawania państwom członkowskim zaleceń, które mają zapewnić realizację złożeń unii energetycznej czy też obowiązek wdrożenia dodatkowych środków mających na celu eliminowanie rozbieżności z tzw. krajowymi punktami odniesienia.



Europejskie prawo o klimacie wprowadza też swoistą zasadę harmonizowania działań i środków regulacyjnych podejmowanych w różnych obszarach integracji europejskiej z celami klimatycznymi. Zasada ta przenosi się na proces tworzenia projektów środków i wniosków ustawodawczych i wyraża obowiązek Komisji Europejskiej dostosowywania ich treści do celów Europejskiego prawa o klimacie. Każda decyzja stanowiąca odstępstwo od tej zasady będzie wymagała uzasadnienia. Cel neutralności klimatycznej ma się stać spoiwem w odniesieniu do działań i środków podejmowanych przez UE w obszarach objętych integracją europejską, a także dyrektywą harmonizującą przy konstruowaniu polityk i wniosków prawodawczych w tych dziedzinach.

Procedura oceny indywidualnych środków i polityk podejmowanych przez państwo członkowskie znalazła uregulowanie w art. 7 rozporządzenia. Przedmiotem oceny są polityki i środki krajowe przedstawione w krajowych planach na rzecz energii i klimatu, długoterminowych strategiach krajowych i dwuletnich sprawozdaniach z postępów, przedkładanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem 2018/1999. Jeżeli w wyniku tej oceny Komisja stwierdzi, że rozwój polityki w danym państwie członkowskim i podejmowane przez nie środki są niespójne z celem neutralności klimatycznej, może ona wydać ukierunkowane zalecenia, nakierowane na doprowadzenie do wprowadzenia przez państwo członkowskie odpowiednich korekt realizowanej polityki lub podejmowanych działań (art. 7 ust. 2).

Wybór zaleceń, które należą do kategorii miękkich środków (soft law), w miejsce środków o prawnie wiążącym charakterze, nie jest w dziedzinie polityki klimatyczno-energetycznej przypadkowy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zalecenia mogą być środkiem o dużym znaczeniu praktycznym. Proponując wdrożenie odpowiednich rozwiązań w tej formie Komisja wywiera presję o charakterze politycznym na dane państwo<sup>34</sup>. Zalecenia pełnią też niekiedy rolę środka przedlegislacyjnego, który poprzedza wprowadzenie wiążącego prawodawstwa na poziomie UE. Wybór zaleceń, jako środka korygującego działania państw członkowskich w obszarze zarządzania unią energetyczną, budził pewne obiekcje wśród komentatorów. Podkreślano, że mają one mniejszą wagę prawną niż obowiązki formułowane na podstawie przepisów prawa, z drugiej jednak strony zwracano uwagę, że egzekwowanie przez Komisję obowiązków za pomocą środków przewidzianych traktatem, byłoby w tym obszarze bardzo utrudnione<sup>35</sup>.

Wydaje się jednak, że wybór zaleceń na gruncie Europejskiego prawa o klimacie (analogiczne rozwiązania przyjmuje rozporządzenie 2018/1999) jest podyktowany przede wszystkim okolicznościami, w jakich UE kreuje swoją politykę klimatyczno-energetyczną. Cele związane z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych (w tym cel neutralności klimatycznej) nierozzerwalnie łączą się z koniecznością dekarbonizacji unijnej gospodarki i eliminowaniem paliw kopalnych ze struktury energetycznej (miksi

34 Zasadniczy sens tworzenia i korzystania z instrumentów należących do kategorii soft law jest związany ze specyfiką funkcjonowania Unii Europejskiej, zwłaszcza podejmującej działania w tych dziedzinach, wykraczających poza tradycyjne obszary decyzyjne (np. wspólnej, jednolitej przestrzeni gospodarczej i jednolitego rynku), które jednak rozwijają się w sposób dynamiczny jako pochodna postępującej integracji. T. Biernat. 2012. Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych, *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 2 (11), s. 27–38.

35 Twórcy rozporządzenia zdawali sobie sprawę, że wprowadzenie prawnie wiążących środków, w odpowiedzi na niewystarczające ambicje i brak skutecznego wdrażania odpowiednich działań w sferze polityki klimatyczno-energetycznej, może wymagać zgody państwa członkowskiego i prowadzić do potencjalnie trudnych negocjacji politycznych w celu zmiany prawodawstwa. Zob. K. Kulovesi, S. Oberthür. 2020. Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: incremental change toward radical transformation? *RECIEL*, s. 156.

energetycznego) państw członkowskich<sup>36</sup>. Jednocześnie prawodawca unijny musi liczyć się z tym, że wprowadzanie w obszarze unijnej polityki środowiskowej środków, które znacząco wpływają na wspomnianą strukturę energetyczną, musi następować z zachowaniem szczególnych wymagań proceduralnych wskazanych w art. 192 ust. 2 lit. c TFUE, w drodze jednomyślnej decyzji Rady Unii Europejskiej. Obawy przed brakiem możliwości osiągnięcia tej jednomyślności powodują, że prawodawca unijny coraz częściej rezygnuje ze stosowania środków, które polegają na bezpośrednim narzucaniu państwom członkowskim limitów emisji czy wyznaczaniu wymaganego udziału energii ze źródeł odnawialnych itp., na rzecz rozwiązań mniej „ofensywnych”, jeśli chodzi o sposób wywierania presji na rezygnację z konwencjonalnych paliw. Zalecenia należą do środków o charakterze „perswazyjnym”; mają one nakłaniać, inspirować państwo członkowskie do podejmowania pożądaných działań. Dodatkowo pozostawiają państwom członkowskim pewną elastyczność wyboru rozwiązań. Równocześnie trzeba też zauważyć, że na gruncie Europejskiego prawa o klimacie podmiot wydający zalecenia (Komisja) jest wyposażony w inne kompetencje, za pomocą których może subordynować państwa członkowskie i nakłaniać je do większej dyscypliny.

Skutki prawne zaleceń kierowanych przez Komisję Europejską do państw członkowskich na podstawie Europejskiego prawa o klimacie przybliży art. 7 ust. 3. Zgodnie z tym przepisem państwo członkowskie, pod adresem którego sformułowano zalecenia, winne jest w ciągu sześciu miesięcy od jego otrzymania powiadomić Komisję, w jaki sposób zamierza należycie uwzględnić to zalecenie w duchu solidarności między państwami członkowskimi a Unią oraz między państwami członkowskimi. Państwo członkowskie nie może zatem zlekceważyć, czy całkowicie pominąć zalecenia. Jest ono także zobowiązane przedstawić w swoim tzw. sprawozdaniu z postępów w zakresie energii i klimatu sporządzonym w kolejnym roku po roku, w którym wydano zalecenie, w jaki sposób należycie uwzględniło zalecenia. Oznacza to, że wykonanie zalecenia odbywa się pod kontrolą Komisji Europejskiej, która ocenia, w jaki sposób zostało ono wdrożone. Jeżeli zainteresowane państwo członkowskie zdecydowało, że nie uwzględni zalecenia w całości lub w znacznej mierze, podaje uzasadnienie tej decyzji (art. 7 ust. 3 lit. b *in fine*). To ostatnie stwierdzenie wskazuje, że zalecenia wydawane przez Komisję w pewnych okolicznościach mogą nie zostać przez państwo członkowskie wykonane. Dodatkowo, ponieważ zalecenia nie mają charakteru wiążącego, ich niewykonanie nie powoduje kierowania przeciwko państwu środków przymusu. Trzeba jednak zauważyć, że charakter zaleceń jest zdeterminowany nie tylko statusem tego aktu i jego niewiążącym charakterem, ale również kontekstem jego wydania czy uprawnieniami instytucji, która zalecenia wydaje<sup>37</sup>. Kontekst zaleceń wydawanych przez Komisję w procesie oceny krajowych planów na rzecz energii i klimatu związany jest z zapewnieniem wykonania celów polityki klimatyczno-energetycznej, przy czym cele posiadają już treść normatywną (status taki posiada cel neutralności klimatycznej oraz pośrednie cele redukcyjne). Państwa członkowskie nie mogą zakwestionować tych celów; wręcz przeciwnie, mając na uwadze zasadę solidarności z UE i innymi państwami członkowskimi oraz zasadę lojalnej współpracy oczekuje się od nich podejmowania wszelkich możliwych środków służących

36 Terminem struktura energetyczna lub miks energetyczny (ang. „energy-mix”) określa się strukturę zaopatrzenia w energię, czyli procentowy bilans zużycia poszczególnych źródeł (nośników) energii w danym momencie na określonym terytorium. Zob. M. Nowacki. 2021. Art. 194. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), Wyd. Wolters Kluwer Polska. LEX/el.

37 Zob. wyrok TS z dnia 20.2.2018 r. w sprawie C-16/16P pkt 32, i przytoczone tam orzecznictwo.

wykonywaniu prawa unijnego oraz powstrzymywania się od działań, które mogłyby utrudnić lub zniweczyć cele Unii.

Przyjęte w Europejskim prawie o klimacie mechanizmy kontroli i koordynacji nakierowane na osiągnięcie celów unijnej polityki klimatycznej, w tym celu neutralności klimatycznej, uwidaczniają wiodącą rolę Komisji Europejskiej. Została ona wyposażona w istotne uprawnienia, które pozwalają jej wpływać na poziom ambicji państw członkowskich w dążeniu do realizacji wspomnianych celów, a także sprawować kontrolę sposobu realizacji ich zamierzeń. Nie ulega jednak wątpliwości, że czynnikiem, który w największym stopniu wpłynie na kierunek i intensywność działań podejmowanych przez państwa członkowskie, będzie unijne prawodawstwo.

## 7. Podsumowanie

Europejskie prawo o klimacie w najbliższym czasie będzie determinowało kierunek zmian w prawie unijnym, nie tylko w obszarze unijnej polityki klimatycznej. Ustanawiając wiążący cel w postaci osiągnięcia przez Unię neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz obowiązek harmonizowania z celami klimatycznymi wszystkich działań i środków regulacyjnych podejmowanych w różnych obszarach integracji europejskiej, rozporządzenie to będzie wywierało znaczący wpływ na różne obszary polityki unijnej.

Można się spodziewać, że cel neutralności klimatycznej stanie się jednym z ważniejszych motywów tworzenia i stosowania prawa unijnego. Europejskie prawo o klimacie podkreśla, że cel neutralności klimatycznej jest celem, który zostać osiągnięty wspólnym wysiłkiem 27 państw członkowskich tworzących UE. Równocześnie jednak wkład poszczególnych państw członkowskich nie będzie rozkładał się równomiernie, będzie natomiast uwzględniał wymóg wspierania sprawiedliwości i solidarności między tymi państwami, a także kryteria opłacalności związanej z osiągnięciem tych celów.

Koordynację i egzekwowanie podejmowania przez państwa członkowskie działań przybliżających realizację celu neutralności klimatycznej przez UE powierzono Komisji Europejskiej, która obok uprawnień kontrolnych została wyposażona w odpowiednie środki korygujące. Komisja ma czuwać przede wszystkim nad tym, aby państwa członkowskie poczyniły wystarczające postępy w realizacji polityk i działań na rzecz ochrony klimatu i w konsekwencji przyczyniły się do realizacji celu neutralności klimatycznej.

Wdrażanie celu neutralności klimatycznej będzie generowało wysokie koszty po stronie wszystkich państw członkowskich. Okolicznością, która może utrudniać jego realizację, będzie zróżnicowanie sytuacji w różnych państwach członkowskich, a także dostępność rozwiązań technicznych, środków finansowych niezbędnych do transformacji gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej. Duże znaczenie będą odgrywały również czynniki natury politycznej związane bezpieczeństwem energetycznym, poziomem uzależnienia gospodarek niektórych państw od paliw kopalnych oraz zasobność gospodarstw domowych i ryzyko negatywnych skutków społecznych.

## Bibliografia

- Barcz J. 2012. Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia. *EPS* 3, s. 8.
- Biernat T. 2012. Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych, *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 2 (11), s. 27–38.
- Burns Ch., Tobin P. 2020. Crisis, Climate Change and Comitology: Policy Dismantling via the Backdoor? *JSMS*. Vol. 58 nr 3, s. 527-544 i cytowana tam literatura.
- Chamon M., Peeters M. 2020. The European climate law: too much power for the Commission? [www.maastrichtuniversity.nl/blog/2020/03/european-climate-law-too-much-power-commission](http://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2020/03/european-climate-law-too-much-power-commission) (dostęp w dn. 17.08.2021 r.).
- Ciechanowicz-McLean J. 2017. Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu. *Studia Prawnoustrojowe*. Vol. 37, s. 11-12.
- Delreux T., Ohler F. 2019. Climate Policy in European Union Politics, *Oxford Research Encyclopedias*, dostęp online Climate Policy in European Union Politics | Oxford Research Encyclopedia of Politics (dostęp w dn. 17.08.2021 r.).
- Elkerbout M., Egenhofer Ch., Ferrer J.N. i inni. 2020. The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy. *CEPS Policy Insights* 6.
- Gossling S., Metzler D. 2017. Germany's climate policy: Facing an automobile dilemma. *Energy Policy*. Vol. 105, s. 418-428.
- Hilson Ch. 2013. It's all about climate change, Stupid! Exploring the relationship Between Environmental Law and Climate Law. *Journal of Environmental Law* 25 issue 3, s. 359-370.
- Jordan A., Gravey V., Adelle C. 2021. EU environmental policy at 50: retrospect and prospect. W: *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes*. A. Jordan, V. Gravey (eds.). Routledge, London. New York, s. 366.
- Kotzur M. 2015. Article 191 (Environmental objectives; protection measures; international cooperation). W: *European Union Treaties. Treaty on European Union. Treaty on the Functioning of the European Union*. R. Geiger, R-D. Khan, M. Kotzur (red.). Wyd. C.H.Beck. Hart, s. 722-723.
- Krämer L. 2016. *EU Environmental Law*. London 2016, s. 342.
- Kulovesi K., Oberthür S., Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: incremental change toward radical transformation? *RECIEL* 2020. No 29, s. 155.
- Monti A., Martinez Romera B. 2020. Fifty shades of binding: Appraising the enforcement toolkit for the EU's 2030 renewable energy targets. *RECIEL* 29, s. 224-225.
- Meyer-Ohlendorf N., Roberts E., Wyns T. 2016. Compliance with EU 2030 Renewable Energy Target: How to Fill a Gap. *Ecologic Institute*, s. 26.
- Nugent N. 2012. *Unia Europejska. Władza i polityka*. Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków, s.446,
- Nowacki M. 2021. Art. 194 W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc –Kuczer, A. Wróbel(red.). Wyd. Wolters Kluwer Polska. LEX/el.
- Rogelj J., Schaeffer M., Meinshausen M. (i inni). Zero emission targets as long-term global goals for climate protection, <https://iopscience.iop.org/journal/1748-9326>, 2015 Vol. 10, Nr 10, s. 3 (dostęp w dn. 17.08.2021 r.).
- Siddi M. The European Green Deal: assessing its current state and future implementation, *Climate Policy* 2020, s. 8.

Sikora A. 2021. European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change, ERA Forum (2021) 21:681–697, European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change ([springer.com](https://www.springer.com)) (dostęp w dn. 17.08.2021 r.).

UNEP. 2008. CCCC Kick the Habit—A UN Guide to Climate Neutrality. Nairobi. Kenya.

Worth D. 2005. Accelerating towards climate neutrality with US government stuck in neutral: the emerging role of US businesses, cities, states, and universities in aggressively reducing greenhouse gas emissions, Sustainable Dev. Law Policy 5, s.75–6.

## Źródła prawa

### Źródła 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 r., poz. 36).

### Źródła prawa Unii Europejskiej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), (Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021, str. 1).

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).

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).

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 L 328 z 21.12.2018 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. (Dz. Urz. UE L 275 z dnia 25 października 2003 ze zm.).

Dyrektywa PE i Rady 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82 ze zm.).

Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz. Urz. UE L 123 z 12.5.2016).

### Inne dokumenty Unii Europejskiej

Komisja Europejska. 2016. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, Bruksela, dnia 30.11.2016 r. COM(2016) 860 final.

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

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. COM(2020) 80 final, s. 4.).

Komisja Europejska. 2021. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), wersja zatwierdzona przez Komitet Stałych Przedstawicieli w dniu 5 maja 2021 r. (No. prev. doc.: 8204/21).

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13.11.1990 r., 331/88, pkt 13. EU:C:1990:391.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27.10.1992 r., C-240/90, pkt 37. ECLI:EU:C:1992:408.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5.10.1994 r., C-133/93, C-300/93 i C-362/03, pkt 40. nr ECLI ECLI:EU:C:1994:364

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5.9.2012 r., C-355/10 pkt 65, 67. ECLI:EU:C:2012:516.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4.5.2016 r., C-358/14, pkt 98. nr ECLI ECLI:EU:C:2016:323

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20.2.2018 r., C-16/16 P pkt 32, i przytoczone tam orzecznictwo. ECLI:EU:C:2018:79

# Rozdział III

## Podstawy prawne regulacji miksu energetycznego państw członkowskich przez Unię Europejską

Agata Bator<sup>1</sup>

### 1. Wprowadzenie

Prawo danego państwa do kształtowania miksu energetycznego<sup>2</sup> i korzystania z własnych zasobów naturalnych jest niezwykle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Dotyczy to zwłaszcza państw, których bilans energetyczny oparty jest na tradycyjnych, pierwotnych źródłach energii, takich jak węgiel kamienny [Nowacki, Przyborowska-Klimczak 2012]. Korzystanie z zasobów naturalnych jest ściśle powiązane z zagadnieniami ochrony środowiska, przy czym, jak wskazuje B. Rakoczy, współcześnie nie ma możliwości egzystowania bez wykorzystywania środowiska i oddziaływania na nie. W rezultacie prawo pełni m.in. funkcje ochronne w odniesieniu do jego zasobów [Rakoczy 2014]. Ta funkcja ochronna znajduje odzwierciedlenie na szczeblu regulacji krajowych, międzynarodowych oraz unijnych. Zasady prowadzenia przez Unię Europejską polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej wynikają z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Przepisami TFUE, które bezpośrednio odnoszą się do prawa państwa członkowskiego UE do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, są art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE oraz art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE.

Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie możliwych interpretacji art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE i jego związku z art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Z uwagi na powiązanie art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE z art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, zostanie też omówiona interpretacja tego ostatniego przepisu. Analiza będzie dokonana z perspektywy przepisów dotyczących unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS).

Zasadnicza część rozdziału rozpoczyna się od przedstawienia zawartych w prawie unijnym podstaw kształtowania miksu energetycznego przez państwa członkowskie UE. Kolejną część rozdziału to analiza poglądów doktryny dotyczących interpretacji art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, z uwzględnieniem istotnego dla tej interpretacji wyroku Sądu w sprawie Polska przeciwko KE T-370/11. Następnie omówiony został

<sup>1</sup> Główny specjalista ds. prawnych, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

<sup>2</sup> Miks energetyczny bywa definiowany jako procentowy bilans zużycia poszczególnych źródeł energii w danym momencie na określonym terytorium, zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak A. 2012. W: Kowalik-Bañczyk K. (red.) Szwarz-Kuczer M. (red.) Wróbel A. (red.) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II. System Informacji Prawnej LEX/el.

art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, z uwzględnieniem jego relacji do art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, poglądów doktryny oraz aktualnego orzecznictwa TS. Podsumowanie zawiera kilka refleksji na temat tego, jak, w świetle przedstawionych poglądów doktryny i orzecznictwa, wygląda praktyczna możliwość ochrony prawa państwa członkowskiego do kształtowania jego miks energetyczny.

## 2. Podstawy prawne kształtowania miks energetyczny i korzystania z własnych zasobów energetycznych przez państwa członkowskie UE

Prawo unijne w znaczącym stopniu wpływa na gospodarowanie zasobami naturalnymi i kształtowanie miks energetyczny przez państwa członkowskie UE. Wynika to m.in. z podjęcia przez te państwa decyzji o wspólnej realizacji celów międzynarodowej polityki klimatycznej, w szczególności celów wynikających z Porozumienia paryskiego. Porozumienie paryskie [Porozumienie... 2015] akcentuje, co prawda, krajowy charakter działań zmierzających do łagodzenia zmian klimatu, stanowiąc, że jego strony opracowują, komunikują i utrzymują kolejne wkłady ustalone na poziomie krajowym (ang. nationally determined contributions – NDC) oraz podejmują krajowe działania na rzecz łagodzenia zmian klimatu, aby zrealizować cele tych wkładów (art. 4 ust. 2). Takie podejście zapewnia elastyczność i umożliwia stronom stosowanie strategii i rozwiązań dostosowanych do ich warunków oraz rozwój w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w ich własnym tempie i w efektywny kosztowo sposób [Grunbaum 2015]. Państwa członkowskie UE przedłożyły jednak jeden wspólny NDC zakładający redukcję gazów cieplarnianych w wysokości co najmniej 55% do 2030 r., w porównaniu z rokiem 1990, i zaznaczyły w jego treści, że będą realizować go wspólnie [Submission... 2020]. W rezultacie prawo unijne zakresem regulacji coraz mocniej wkracza w obszar ochrony środowiska, w tym ochrony klimatu. Względny ochrony środowiska prowadzi m. in. do regulowania na poziomie unijnym kwestii dotyczących wykorzystywania paliw, co powoduje, że mogą one wpływać na miks energetyczny państw członkowskich. Dobrym przykładem takiego wpływu było wyznaczenie wiążących krajowych celów ogólnych w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. przez dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych<sup>3</sup> [Dyrektywa... 2009]. L. Krämer jako hipotetyczny przykład środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię wskazuje środki, które prowadziłyby do całkowitego zarzucenia korzystania z określonych źródeł energii ze względów środowiskowych [Krämer 2016]. Wpływ na miks energetyczny państwa członkowskiego nie musi być jednak tak jednoznaczny jak zakaz korzystania z określonego źródła energii czy wskazanie konkretnych wartości procentowych udziału danego źródła w miksach energetycznych państw członkowskich. Pośrednio na miks energetyczny państwa członkowskiego mogą wpływać również akty prawa unijnego skłaniające państwa członkowskie do korzystania z paliw o niższej emisji dwutlenku węgla. M. Nowacki i A. Przyborowska-

3 Odnosnie wpływu tej dyrektywy na miks energetyczny państw członkowskich zob. Talus 2013, rozdział 5.2; rozważania na temat, czy jest to wpływ znaczący, a co za tym idzie – analiza wyboru traktatowej podstawy dyrektywy OZE, pozostają poza zakresem niniejszego artykułu. Jak wskazano we wstępie, rozważania w niniejszym artykule są prowadzone z perspektywy przepisów.



Klimczak jako przykład środków wpływających pośrednio na miks energetyczny podają zwłaszcza regulacje dotyczące unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS). Zauważają oni, że restrykcyjna unijna polityka klimatyczna, narzucająca państwom członkowskim daleko idące ograniczenia w zakresie emisji dwutlenku węgla, powoduje odchodzenie państw od wykorzystywania wysokoemisyjnych źródeł energii (przede wszystkim węgla) na rzecz źródeł niskoemisyjnych, np. gazu ziemnego [Nowacki, Przyborowska-Klimczak 2012].

Jeśli chodzi o prawo pierwotne UE, to kluczowe znaczenie dla analizy prawa państwa członkowskiego do kształtowania miks energetyczny i korzystania z własnych zasobów energetycznych mają dwa artykuły zawarte w TFUE. Pierwszy z nich to art. 192 ust. 2 lit. c). Stanowi on, że środki służące osiągnięciu celów unijnej polityki środowiskowej, które wpływają znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, powinny być przyjmowane w specjalnej procedurze ustawodawczej, w której Rada stanowi jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów<sup>4</sup>. Drugi ze wspomnianych przepisów to art. 194 TFUE. Art. 194 ust. 1 TFUE określa cele polityki energetycznej UE jako zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wzajemnych połączeń między sieciami energii. Zgodnie z art. 194 ust. 2 akapit pierwszy TFUE środki służące realizacji ww. celów są przyjmowane zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień traktatów. W art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE znajduje się jednak zastrzeżenie, że środki takie nie naruszają prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ustęp 2 litera c) TFUE. Przepis ten akcentuje zatem odrębność polityk energetycznych poszczególnych państw członkowskich w zakresie, w jakim wpływają one na miks energetyczny. Prawa wymienione w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE bywają określane jako „prawa energetyczne” (energy rights) [Backlund 2016] i tak też będą określane w niniejszym rozdziale.

### 3. Interpretacja art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE i art. 192 ust. lit. c) TFUE

#### 3.1. Interpretacja art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE

Dla interpretacji art. 194 ust. 2 TFUE przydatne może być sięgnięcie do historii jego negocjacji. Sama w sobie nie przesądza ona o interpretacji tego przepisu, może jednak służyć jako wskazówka podczas dokonywania jego wykładni<sup>5</sup>. Ponieważ odpowiednik

4 Pozostałe środki z zakresu polityki środowiskowej są przyjmowane w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której Rada głosuje kwalifikowaną większością głosów na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE.

5 Wykładnię taką określa się niekiedy jako interpretację historyczną. Może ona obejmować sięgnięcie do prac przygotowawczych (fr. travaux préparatoires), w celu lepszego zrozumienia intencji prawodawcy unijnego. Wskazuje się, że Trybunał Sprawiedliwości rzadko sięga po tę metodę interpretacji (tak: Pacho Aljanati 2015; zob. również wyrok TS C-68/94 oraz C-30/95, pkt 167, w którym wskazano, że w rozpatrywanej sprawie dokumenty dotyczące prac przygotowawczych nie wskazywały jednoznacznie na intencję prawodawcy, tak więc nie mogły zostać wykorzystane przy interpretacji spornego przepisu).

artykułu 194 TFUE po raz pierwszy pojawił się w dokumentach przygotowanych przez Konwent Europejski podczas jego prac nad projektem traktatu konstytucyjnego jako art. III-157 projektowanego traktatu (w ostatniej z wersji traktatu konstytucyjnego artykuł ten miał numer III-256), to w tych dokumentach zawarto uzasadnienie wprowadzenia go do unijnego prawa pierwotnego. W mandacie negocjacyjnym konferencji międzyrządowej, która doprowadziła do przyjęcia Traktatu z Lizbony [Konkluzje Prezydencji... 2007], wskazano, że nowy tytuł dotyczący energetyki będzie dodany do traktatu (który przyjął nazwę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) zgodnie z ustaleniami poczynionymi podczas konferencji międzyrządowej w 2004 roku<sup>6</sup>. Dlatego w poniższych rozważaniach przyjęto, że prace przygotowawcze mające na celu opracowanie traktatu konstytucyjnego, prowadzone podczas konferencji międzyrządowej w 2004 r., mogą być brane pod uwagę podczas interpretacji art. 194 ust. 2 TFUE. Akapit pierwszy ustępu drugiego proponowanego wówczas art. III-157 traktatu konstytucyjnego określał procedurę prawodawczą, zaś jego akapit drugi (odpowiednik obecnego art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE) stanowił, że środki z dziedziny energetyki nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu III-130(2)(c) [Draft Treaty... 2003] (odpowiednik obecnego art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE). W pierwotnym projekcie tego przepisu nie było więc zastrzeżenia, że środki z dziedziny energetyki nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych. Projekt traktatu konstytucyjnego zawierający art. III-157 w powyższym brzmieniu był następnie omawiany podczas konferencji międzyrządowej w roku 2004 i przepis ten okazał się wówczas kontrowersyjny. Z jednej strony pojawiały się głosy, że może być on interpretowany jako krok w tył, ograniczający kompetencje KE do podejmowania inicjatywy prawodawczej w dziedzinie energetyki [Biondi i in. 2012]. Należy bowiem zaznaczyć, że w braku odrębnej podstawy traktatowej do przyjmowania środków w dziedzinie energetyki, przed wejściem w życie traktatu z Lizbony [Traktat... 2007], legislacja unijna dotycząca tego obszaru była przyjmowana w ramach unijnych kompetencji w dziedzinie środowiska (np. dyrektywa OZE) [Talus 2016] oraz na podstawie przepisów traktatowych dotyczących zbliżania ustawodawstw, mających na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego (np. dyrektywa dotycząca wspólnego rynku energii elektrycznej oraz dyrektywa dotycząca wspólnego rynku gazu). Z drugiej strony niektóre państwa członkowskie obawiały się, że proponowany art. III-157 może zagrozić ich kontroli nad własną polityką dotyczącą zasobów energetycznych i dostaw energii. W rezultacie negocjacji artykuł przyjął brzmienie zawierające zastrzeżenie, że środki z dziedziny energetyki nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego źródeł energii [Nota... 2004]. Z oficjalnych dokumentów konferencji międzyrządowej nie wynika, dlaczego zastrzeżenie to zostało dodane<sup>7</sup>. W literaturze sugeruje się, że pochodziło ono od państw posiadających znaczne zasoby surowców energetycznych, takich jak Holandia, Dania i Wielka Brytania [Haraldsdóttir 2014].

6 Nowy tytuł, zawierający obecny art. 194 TFUE przeniesiono do traktatu z jedną różnicą. Zdanie wprowadzającego w art. [III-256] ust. 1 projektu traktatu konstytucyjnego zastąpiono tekstem w brzmieniu: "1. W ramach ustanawiania i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi: (...)". Różnica ta nie dotyczy więc treści odpowiadającej omawianemu w niniejszym artykule art. 194 ust. 2 TFUE.

7 L. Pacho Aljanati zwraca uwagę na trudności ze zidentyfikowaniem intencji prawodawców, które mogą wynikać m.in. z braku publikacji dokumentów z prac przygotowawczych dotyczących Traktatów oraz dużego stopnia poufności negocjacji będących częścią procesu legislacyjnego, zob. L. Pacho Aljanati. 2015. The Court of Justice of the European Union's case law on linguistic divergences (2007-2013): interpretation criteria and implications for the translation of EU legislation. Autonomus University of Barcelona, University of Geneva. [https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl\\_10803\\_314190/lpa1de1.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl_10803_314190/lpa1de1.pdf) (dostęp w dn. 13.4.2021 r.), s. 143-144.

Art. 194 ust. 2 TFUE, a zwłaszcza jego akapit drugi oraz jego relacja do art. 192 ust. 1 i 2 TFUE jest przedmiotem licznych analiz i dyskusji. Większość autorów jest zgodnych co do tego, że art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi ograniczenie w kształtowaniu unijnej polityki energetycznej [Fouquet i in. 2012], jednakże zakres tego ograniczenia jest dyskusyjny i zależy od przyjętego sposobu interpretacji art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego przepisu bywają przyczyną sporów między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi [Siwior 2020], czego dowodzi orzecznictwo przytoczone w dalszej części tego rozdziału. Na podstawie literatury można wyróżnić trzy podstawowe sposoby interpretacji art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, które zostaną omówione poniżej.

### 3.1.1. Art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jako bezwzględny zakaz przyjmowania środków z zakresu polityki energetycznej wpływających na prawa energetyczne państw członkowskich

Zgodnie z pierwszym ze spotykanych w literaturze sposobów interpretacji, art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi zakaz przyjmowania środków z zakresu polityki energetycznej, które wpływałyby na prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Za taką interpretacją przemawiają brak określenia procedury legislacyjnej, zgodnie z którą takie środki miałyby być przyjmowane, wykładnia językowa art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, a także historia procesu legislacyjnego, któremu towarzyszyły intensywne negocjacje z państwami członkowskimi, które najwyraźniej nie były gotowe na przekazanie tych kompetencji UE [Fouquet i in. 2012]<sup>8</sup>. Taka interpretacja nie oznacza jednak automatycznie całkowitego zakazu przyjmowania środków wpływających na prawa energetyczne państw członkowskich. Podstawy prawnej dla przyjęcia takich środków można bowiem szukać w innych przepisach TFUE. W przypadku środków dotyczących emisji gazów cieplarnianych, taką podstawą prawną może być zwłaszcza art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, do którego art. 194 ust. 2 akapit drugi bezpośrednio się odwołuje [Nowacki, Przyborowska-Klimczak 2012].

Możliwość przyjmowania środków wpływających na prawa energetyczne państw członkowskich na podstawie przepisów TFUE z dziedziny ochrony środowiska została potwierdzona przez Sąd w wyroku w sprawie Rzeczpospolita Polska przeciwko KE [Wyrok Sądu... T-370/11]. W tej sprawie Rzeczpospolita Polska wносиła o stwierdzenie nieważności decyzji KE 2011/278/UE z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej UE na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE [Decyzja... 2011], zarzucając jej naruszenie art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Zaskarżonej decyzji zarzucono, że zasady przyjęte w niej dla określania wartości wskaźników emisyjności dla niektórych produktów pochodzących z instalacji objętych ETS faworyzują gaz ziemny, co powoduje spadek PKB państw członkowskich wykorzystujących węgiel jako dominujące paliwo [Wyrok

8 Por. również powyższe rozważania odnośnie historii negocjacji art. III-256 (III-157) Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Sądu... T-370/11]. W ten sposób skarżona decyzja wpływa na prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Polska wskazywała także w skardze, że badanie zgodności z prawem każdego aktu UE odbywa się na gruncie wszystkich postanowień traktatowych, a nie jedynie na gruncie postanowień odnoszących się do polityki, której cele dany akt ma realizować, i zaznaczyła, że prawo określone w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi zasadę odnoszącą się do wszystkich polityk unijnych z uwzględnieniem odstępstwa określonego w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE [Wyrok Sądu... T-370/11, pkt 16].

Sąd nie przychylił się do powyższej argumentacji i podkreślił, że zaskarżona decyzja została przyjęta na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87 [Dyrektywa... 2003], zaś dyrektywa ta – na podstawie art. 175 ust. 1 TWE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE). Zaskarżona decyzja stanowi więc środek z dziedziny środowiska, a nie środek z dziedziny energetyki przyjęty na podstawie art. 194 ust. 2 TFUE [Wyrok Sądu... T-370/11]. Zdaniem Sądu art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE nie oznacza zatem ogólnego zakazu naruszania praw energetycznych. Art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jest bowiem stosowany bez uszczerbku dla art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Co więcej, jak wskazał Sąd, art. 192 ust. 2 TFUE należy interpretować w świetle jego ust. 1. Art. 192 ust. 1 TFUE przewiduje zaś zwykłą procedurę ustawodawczą dla realizacji celów polityki UE w dziedzinie środowiska. Przewidziana w art. 192 ust. 2 TFUE specjalna procedura ustawodawcza ma zastosowanie na zasadzie odstępstwa od procedury przewidzianej w ust. 1 [Wyrok Sądu... T-370/11].

Wydaje się zatem, że zdaniem Sądu, odwołanie się w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jedynie do art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, nie wyklucza przyjmowania środków z dziedziny ochrony środowiska wpływających na prawa energetyczne państw członkowskich na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE. Ten ostatni przepis pozwala na zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, w której głosowanie w Radzie odbywa się większością kwalifikowaną. W istocie, biorąc pod uwagę odesłanie do art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, trudno jest zgodzić się z poglądem, że art. 194 ust. 2 TFUE stanowi bezwzględny zakaz przyjmowania środków, które wpływałyby na prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Wątpliwości budzi jednak przyjmowanie środków wpływających na prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, przewidującym dużo mniej rygorystyczną procedurę ustawodawczą niż art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE.

### 3.1.2. Art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jako przepis wymagający przekroczenia progu istotności wpływu na prawa energetyczne państw członkowskich

W odróżnieniu od art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE nie wymaga, aby opisywany w nim wpływ był „znaczący”, zatem przy przyjęciu interpretacji,

że art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi bezwzględny zakaz przyjmowania unijnych środków z dziedziny energetyki wpływających na prawa energetyczne państw członkowskich; każdy nawet niewielki wpływ wykluczałby przyjęcie takiego środka. W praktyce wiele środków z dziedziny energetyki może, chociażby pośrednio i w minimalnym stopniu, wpływać na prawa energetyczne państw członkowskich [Haraldsdóttir 2014]. Problem ten zdaje się rozwiązywać drugi z możliwych sposobów interpretacji art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, zgodnie z którym mimo braku użycia w tym przepisie określenia „znacząco” należałoby jednak zastosować jakiś próg istotności wpływu środka na prawa energetyczne państwa członkowskiego. Po przekroczeniu takiego progu przyjęcie danego środka byłoby niedopuszczalne. Na poparcie takiej interpretacji podnoszony bywa argument, że przepis ten stanowi wyjątek od zasady kompetencji dzielonych. Jako wyjątek powinien być on interpretowany wąsko, a zatem wydaje się właściwe zastosowanie pewnego progu istotności. W literaturze pojawia się także argument, że taka interpretacja zapewniłaby spójność z art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, który taki próg istotności przewiduje, oraz jest zgodna z dotychczasową praktyką przyjmowania już w przeszłości środków wpływających na politykę energetyczną państw członkowskich [Fouquet, Nysten, Johnston 2012]. Głównym argumentem przeciwko ww. interpretacji jest jednak literalne brzmienie art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, który nie zawiera zastrzeżenia, że wpływ na prawa energetyczne powinien być „znaczący”. Bardziej prawdopodobnym jest, że brak słowa „znacząco” w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jest celowy, a w takim przypadku stosowanie analogii do art. 192 ust. 2 lit. c) nie byłoby właściwe [Haraldsdóttir 2014]. Interpretacja ta jest logiczna, a pogląd, zgodnie z którym mimo braku zastrzeżenia, że wpływ powinien być „znaczący”, należy jednak przyjąć pewien próg istotności wydaje się zbyt daleko idący. Nie można jednak wykluczyć, że TS dokona w przyszłości wykładni art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, zakładającej pewien próg istotności wpływu środka na prawa energetyczne państw członkowskich [Johnston, van der Marel 2013].

### 3.1.3. Art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jako przepis umożliwiający wyłączenie państwa członkowskiego z zastosowania środka przyjętego na jego podstawie

Zgodnie z trzecim sposobem interpretacji art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, środki z dziedziny energetyki wpływające na prawa energetyczne państwa członkowskiego mogą być uchwalane, ale dotknięte nimi państwo członkowskie może zawnieoskować o wyłączenie go z stosowania takiego środka (tzw. derogacja lub opt-out). Państwo nie może jednak takiego środka zawetować w taki sposób, aby w ogóle środek taki nie został przyjęty i nie mógł wejść w życie w UE. Jako argument przemawiający za taką interpretacją przywołuje się użycie w przepisie sformułowania „prawa państwa członkowskiego”<sup>9</sup>. A. Johnson i E. van der Marel wskazują na możliwość połączenia tego sposobu interpretacji art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE ze sposobem interpretacji zakładającym odpowiedni poziom istotności wpływu środka na prawa energetyczne państwa członkowskiego. Sugerują oni, że w przypadku przyjęcia, że art. 194 ust. 2

<sup>9</sup> Odnośnie ewentualnego jednogłosego głosowania w Radzie zob. D. Fouquet i in. 2012. D3.1 Report Potential areas of conflict of a harmonised RES support scheme with European Union Law. [http://www.res-policy-beyond2020.eu/pdf/final/Potential%20areas%20of%20conflict%20with%20EU%20law%20\(beyond2020%20-%20D3-1\).pdf](http://www.res-policy-beyond2020.eu/pdf/final/Potential%20areas%20of%20conflict%20with%20EU%20law%20(beyond2020%20-%20D3-1).pdf) (dostęp w dn. 12.5.2021 r.).

akapit drugi TFUE wymaga pewnego progu istotności naruszenia praw energetycznych państwa członkowskiego przez unijny środek z dziedziny energetyki, możliwości wyłączenia państwa członkowskiego spod takiego środka powinny być węższe niż w przypadku przyjęcia, że każdy, nawet minimalny, wpływ takiego środka na prawa energetyczne państwa członkowskiego jest niedopuszczalny [Johnston, van der Marel 2013].

W literaturze wskazuje się, że hipotetyczne wyłączenie państwa członkowskiego spod zastosowania środka wpływającego na prawa energetyczne mogłoby nastąpić jedynie po spełnieniu pewnych dodatkowych warunków [Pielow, Lewendel 2011]. Takie założenie wydaje się słuszne, a wśród warunków, jakie musiałyby zostać spełnione, można wymienić dokonanie oceny, jak takie wyłączenie wpłynęłoby na rynek wewnętrzny i konkurencję. Środki z dziedziny energetyki mogą wpływać na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz przepływ towarów i usług, a co za tym idzie – na rynek wewnętrzny. Ponieważ UE ma wyłączne kompetencje do ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, ewentualne wyłączenie państwa członkowskiego spod środka wpływającego na jego prawa energetyczne najprawdopodobniej zostałoby poddane przez instytucje unijne (w szczególności Komisję) dogłębnej analizie z punktu widzenia wpływu takiego wyłączenia na konkurencję i rynek wewnętrzny [Johnston, van der Marel 2013].

Ponadto wyłączenia państw członkowskich spod stosowania określonych środków muszą wynikać albo z przepisów traktatów, albo z unijnego prawa pochodnego [Kunkiel-Kryńska 2013]. A. Johnston i E. van der Marel stawiają hipotezę, że derogacja taka mogłaby być oparta na art. 114 ust. 4 lub 5 TFUE<sup>10</sup> [Johnston, van der Marel 2013]. Argumentują, że art. 194 ust. 2 TFUE jest stosowany „bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów” oraz że, pomimo iż pod niektórymi względami art. 194 ust. 2 TFUE jest przepisem szczególnym wobec art. 114 TFUE (ponieważ stanowi szczególną podstawę prawną w dziedzinie energetyki), to w pewnym zakresie art. 114 TFUE jest bardziej szczegółowy od art. 194 ust. 2 TFUE. Art. 114 TFUE określa bowiem warunki, na jakich państwo członkowskie może chronić swoje prawa, czego art. 194 ust. 2 TFUE nie czyni. Z tego wywodzą oni możliwość stosowania wyłączeń przewidzianych w art. 114 ust. 4 i 5 TFUE w odniesieniu do praw energetycznych państw członkowskich określonych w art. 194 ust. 2 TFUE [Johnston, van der Marel 2013].

Derogacja od środka opartego na art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE oparta na art. 114 ust. 4 lub 5 TFUE jest jednak dyskusyjna i sami autorzy ww. hipotezy wskazują na orzecznictwo TS, które sugeruje brak możliwości powołania się na art. 114 ust. 4 lub 5 TFUE w sytuacji, gdy inny artykuł TFUE (tu: art. 194 ust. 2) bezpośrednio do nich nie odsyła [Johnston, van der Marel 2013] [Wyrok TS... C-183/00]. Dodatkowo zastosowanie art. 114 ust. 4 lub 5 TFUE jest obwarowane określonymi w tych przepisach warunkami i wymaga zgody Komisji. A. Johnston i E. van der Marel rozważają również, czy sam art. 194 ust. 2 TFUE nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej

10 Zgodnie z art. 114 ust. 4 TFUE, „[j]eżeli po przyjęciu środka harmonizującego przez Parlament Europejski i Radę, przez Radę lub przez Komisję, Państwo Członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych ważnymi względami określonymi w artykule 36 lub dotyczącymi ochrony środowiska, lub środowiska pracy, notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania.”; z kolei zgodnie z art. 114 ust. 5 TFUE „(...) bez uszczerbku dla ustępu 4, jeżeli po przyjęciu środka harmonizującego przez Parlament Europejski i Radę, przez Radę lub przez Komisję, Państwo Członkowskie uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego Państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, notyfikuje ono Komisji projektowane środki oraz powody ich wprowadzenia.”

do wyłączenia państwa członkowskiego spod stosowania unijnych środków z dziedziny energetyki. Zastosowanie takiego wyłączenia podlegałoby ocenie z punktu widzenia swobód rynku wewnętrznego, zasad konkurencji i pomocy państwa. Ww. autorzy wskazują jednocześnie, że brak jest jednak procedury, którą państwo członkowskie mogłoby zastosować w celu poddania się ww. wyłączeniu, a zatem zastosowanie takiego wyłączenia stwarzałoby problemy natury praktycznej [Johnston, van der Marel 2013], z czym należy się zgodzić.

Ewentualne wyłączenie mogłoby także wynikać z prawa pochodnego, w tym przypadku z samego środka spod którego państwo członkowskie miałoby być wyłączone (np. dyrektywy). Wówczas nie wchodziłaby w grę procedura uzyskania uprzedniej zgody Komisji na takie wyłączenie, która jest wymagana przy wyłączeniach na podstawie art. 114 ust. 4 albo 5 TFUE. Środek taki powinien jednak uwzględniać traktatowe swobody rynku wewnętrznego, zasady konkurencji oraz pomocy państwa i podlegałby normalnej kontroli sądowej [Johnston, van der Marel 2013]. Brak konieczności przeprowadzenia procedury, o której mowa w art. 114 ust. 6 TFUE, nie oznaczałoby, że stanowisko Komisji nie byłoby istotne. Komisja jest bowiem, co do zasady, podmiotem inicjującym procedurę legislacyjną. W związku z powyższym, decyzja o możliwości takiego wyłączenia leżałaby w gestii instytucji unijnych uczestniczących w procesie legislacyjnym zmierzającym do przyjęcia takiego środka oraz poprzedzających go pracach przygotowawczych. Wyłączenie państwa członkowskiego spod środka wpływającego na jego prawa energetyczne wymagałoby zatem niełatwych negocjacji pomiędzy aktorami unijnego procesu legislacyjnego. W praktyce takie wyłączenie byłoby trudne do osiągnięcia.

### 3.2. Interpretacja art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE

Art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE wymaga, aby uchwalane środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, były uchwalane w drodze specjalnej procedury ustawodawczej, w której Rada stanowi jednomyślnie, zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście ustalenie, co oznacza termin „znacząco” ilustrujący intensywność wpływu środka z zakresu unijnej polityki ochrony środowiska. W literaturze można zauważyć tendencję do dość wąskiej interpretacji terminu „znaczący wpływ”. Pojawiają się głosy, że musi nastąpić jednoczesny wpływ na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię oraz, że art. 192 ust. 2 lit c) TFUE są objęte jedynie środki bezpośrednio wpływające na zaopatrzenie w energię. Wydaje się, że istotne znaczenie ma także trwałość danego środka [Fouquet i in. 2012]<sup>11</sup>. Wyrażany jest także pogląd, że w odniesieniu do oceny, czy dany środek wpływa na prawa energetyczne znacząco czy nie, jest przyznana uznaniowość instytucjom unijnym, ograniczona jedynie ewentualną interpretacją TS [Fouquet i in. 2012]. Taka interpretacja wydaje się jednak zbyt daleko idąca.

11 W odniesieniu do jednoczesności wpływu na wybór między źródłami energii oraz na ogólną strukturę zaopatrzenia w energię zob. także: Mik C. 2008. Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów aktów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego. W: Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej. praca zbiorowa, koordynacja merytoryczna: Maliszewska K. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa, s. 9-50.

TS wypowiedział się w przedmiocie art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE w wyroku w sprawie Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej [Wyrok TS... C-5/16] dotyczącej podstawy prawnej decyzji 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (decyzja MSR). Decyzja MSR określa zasady funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej. Celem wskazanym w treści ww. decyzji jest w szczególności złagodzenie strukturalnej nierównowagi między popytem a podażą na rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Funkcjonowanie rezerwy polega na corocznym odejmowaniu od wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie i umieszczeniu w rezerwie stabilności rynkowej liczby uprawnień równej 12% liczby uprawnień znajdujących się w obiegu. Uprawnienia do emisji mają być uwalniane z rezerwy w szczególności w przypadku drastycznego spadku liczby uprawnień znajdujących się w obiegu [Decyzja... 2015]. Umieszczanie uprawnień w rezerwie funkcjonuje od 1 stycznia 2019 r.<sup>12</sup> Decyzja MSR oznacza zatem wycofanie z rynku znacznej liczby uprawnień do emisji. Polska zaskarżyła Decyzję MSR wnosząc o stwierdzenie jej nieważności, zarzucając jej m.in. naruszenie art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Jak argumentowano w skardze, decyzja MSR została przyjęta zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, pomimo że stanowi ona środek wpływający znacząco na wybór przez państwo członkowskie między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. W skardze argumentowano, że decyzja MSR spowoduje wzrost cen uprawnień do emisji, co z kolei doprowadzi do zmian w polskim sektorze energetycznym, m.in. do drastycznego wzrostu zużycia gazu ziemnego. W braku decyzji MSR polski sektor energetyczny w dalszym ciągu opierałby się głównie na węglu brunatnym i węglu kamiennym. Polska wskazała także, że skutki aktu prawodawczego należą do elementów obiektywnych, które mogą być przedmiotem kontroli sądowej, a sama okoliczność, że autor projektu aktu oświadczył, iż akt ten nie ma na celu wywarcia wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii, jest niewystarczająca [Wyrok TS... C-5/16].

Mogłoby się wydawać, że w powyższej sprawie Trybunał dokona wykładni pojęcia „znaczący wpływ”, z której będzie wynikało, jaka intensywność wpływu uzasadnia zastosowanie art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Tak się jednak nie stało, co jest bardzo rozczarowujące. Trybunał stwierdził, że art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu UE jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Z analizy celu i treści zaskarżonej decyzji MSR, zdaniem Trybunału, taki rezultat nie wynika. W konsekwencji wybór art. 192 ust. 1 TFUE jako podstawy prawnej dyrektywy nie był błędny. Trybunał zaznaczył ponadto, że założenia dotyczące prawdopodobnego wpływu danego środka legislacyjnego z natury mają charakter spekulacyjny i nie stanowią w żadnym razie obiektywnych czynników, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Co więcej, procedura przewidziana w art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE jest wyjątkiem od zasady przewidzianej w art. 192 ust. 1

12 Należy przy tym wspomnieć, że jeszcze przed rozpoczęciem funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej zasady jej funkcjonowania zostały zmienione na mocy dyrektywy 2018/410 [Dyrektywa... 2018]. Zmiany polegają na zwiększeniu ilości uprawnień umieszczanych w rezerwie oraz na utracie ważności (czyli definitywnym wycofaniu z rynku), począwszy od 2023 r. uprawnień umieszczonych w rezerwie, w liczbie przekraczającej całkowitą liczbę uprawnień sprzedanych na aukcji w ciągu poprzedniego roku.



TFUE i jako wyjątek powinien być interpretowany w sposób ścisły. Biorąc pod uwagę powyższe Trybunał stwierdził, że nie ma potrzeby przeprowadzania analizy postulowanych skutków zaskarżonej decyzji dla miksu energetycznego Polski [Wyrok TS... C-5/16]. W powyższym orzeczeniu Trybunału pierwszorzędne znaczenie przy ustalaniu, czy dany środek ma zostać przyjęty na podstawie art. 192 ust. 1 czy też art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE przypisał celowi wyartykułowanemu wprost w tekście danego środka, a nie jego rzeczywistym skutkom<sup>13</sup>, wskazując przy tym, że przy badaniu wyboru podstawy prawnej ocenę skutków aktu będzie rozpatrywał w kontekście jego celu i treści<sup>14</sup>. Przy takiej interpretacji zastosowanie art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE zależy w praktyce od uznania instytucji UE biorących udział w procesie ustawodawczym, w tym między innymi od uznania projektodawcy (Komisji), ponieważ mają one wpływ na treść danego środka, w tym na wyartykułowane w nim cele. Oznacza to ograniczenie analizy wpływu na prawa energetyczne do zadeklarowanego celu, wyrażonego wprost w treści danego środka unijnego (w jego warstwie słownej) [Bukowska, Sosnowska 2020]. Wydaje się, że w omawianym wyroku TS nie przypisuje istotnego znaczenia np. dokumentom przygotowawczym opracowywanym w związku z procesem legislacyjnym (*travaux préparatoires*) [Łuczak 2019]<sup>15</sup>. Taka interpretacja art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE sprawia, że przepis ten staje się wyjątkowo łatwy do pominięcia i w praktyce staje się przepisem martwym<sup>16</sup>. Zdaniem K. Łuczaka omawiany wyrok zawiera wręcz wskazówki dla Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady co do tego, jak można w praktyce obejść surowy art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE i skorzystać z łagodniejszego art. 192 ust. 1 TFUE, w celu przyjęcia środka z dziedziny środowiska, który rzeczywiście i znacząco wpłynie na miks energetyczny państw członkowskich [Łuczak 2019]. Rozstrzygnięcie Trybunału jest zaskakujące i podważa znaczenie prac przygotowawczych poprzedzających uchwalenie danego środka, zasadnicze znaczenie przypisując celom wyrażonym wprost w warstwie słownej danego aktu prawa unijnego. Trybunał uniknął w ten sposób interpretacji pojęcia „znaczącego wpływu” na miks energetyczny państw członkowskich i zminimalizował jego istotność. Nie jest bowiem prawdopodobne, aby w treści środka unijnego znalazło się stwierdzenie, że jego celem jest znaczący wpływ na miks energetyczny państw członkowskich.

#### 4. Podsumowanie

Z powyższej analizy wynika, że podczas uchwalania środków dotyczących ochrony klimatu i związanych z systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych prawa energetyczne państwa członkowskiego podlegają ochronie jedynie w ograniczonym zakresie. Do takiego wniosku skłania zwłaszcza analiza przytoczonego orzecznictwa Trybunału i Sądu. Z jednej strony bowiem w wyroku sprawie T-370/11 Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej wskazano, że art. 194 TFUE

13 Należy zaznaczyć, że istnieje utrwalone orzecznictwo TS określające zasady wyboru podstawy traktatowej aktów prawa unijnego. Ich zasadniczym elementem są obiektywne kryteria wyboru podstawy prawnej, do których zaliczają się cel i treść danego aktu prawnego. Omawiany wyrok w pewnym stopniu uzupełnia dotychczasowe orzecznictwo. Szerzej na temat podstawy traktatowej aktów prawa wtórnego unijnego zob. J. Bukowska, A. Sosnowska. 2020. Wybór podstawy prawnej aktów prawnych Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska oddziałujących na strukturę energetyczną państwa członkowskiego. *Zeszyty Prawnicze* 20.3. s. 35-73; Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego. *Przegląd Legislacyjny* 1 (107). s. 35-54 oraz P. Siwior. 2020. Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie UE. *Studia Prawnoustrojowe*. 49 DOI: <https://doi.org/10.31648/sp.5865>, s. 265-277.

14 Wyrok TS... C-5/16 pkt. 42; K. Łuczak podkreśla, że taka wskazówka odnośnie uwzględniania skutków aktu prawa unijnego jest niejasna oraz że podważa ona obiektywny charakter tych skutków, zob. Łuczak 2019.

15 K. Łuczak zwraca również uwagę, że Trybunał, dokonując interpretacji przepisów unijnych, sięgał w przeszłości do materiałów legislacyjnych o charakterze przygotowawczym (np. wyrok C-670/16 pkt. 89-90 oraz wyrok C-585/16 pkt. 71).

16 Podobnie K. Łuczak 2019 i P. Siwior 2020.

stanowi przepis sektorowy, a zastrzeżenie zawarte w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE dotyczy jedynie przepisów przyjmowanych w dziedzinie energetyki. Przyjęcie takiego założenia oznacza, że środki unijne przyjmowane w dziedzinie ochrony środowiska mogą wpływać na prawo państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii oraz prawo do określania ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. W tej sytuacji, następuje przejście na grunt art. 192 ust. 1 i ust. 2 lit. c) TFUE, a kluczowego znaczenia nabiera pojęcie „znaczącego wpływu” na prawa energetyczne państwa członkowskiego. Od jego interpretacji zależy, czy podstawą prawną danego środka unijnego będzie art. 192 ust. 1 TFUE, przewidujący zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, w tym głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie, czy też art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE przewidujący specjalną procedurę ustawodawczą wymagającą jednomyślności Rady. W tej kwestii Trybunał stwierdził jednak, że znaczący wpływ środków unijnych z dziedziny ochrony środowiska na prawo państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii oraz prawo do określania ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, powinien wynikać z celu wyartykułowanego w treści danego środka. Istotny jest zatem ewentualny wpływ na prawo państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii oraz prawo do określania ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię zadeklarowany w tekście danego środka. W przypadku braku takiej deklaracji, rzeczywisty wpływ na prawo państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii oraz prawo do określania ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię nie ma, zdaniem Trybunału, istotnego i samodzielnego znaczenia.

Kwestia ochrony praw energetycznych państw członkowskich jest ważna zwłaszcza w kontekście bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich opierających swoją energetykę na paliwach kopalnych. Zasada ta może podlegać ograniczeniom m.in. na podstawie prawa unijnego. Istotne jest jednak właściwe określenie zakresu takiego ograniczenia. Jak wynika z historii prac nad traktatem konstytucyjnym i zawartym w jego projekcie odpowiednikiem art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, niektóre państwa członkowskie nie były gotowe na przekazanie UE kompetencji do przyjmowania środków wpływających na ich prawa energetyczne. Tymczasem przytoczone w rozdziale orzecznictwo TS wydaje się iść w kierunku utrudniającym państwom członkowskim korzystanie z własnych zasobów energetycznych, jeżeli są nimi paliwa kopalne. Jest to trudne do pogodzenia z literalnym brzmieniem art. 194 ust. 2 i art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Wyjątkowo rozczarowujący jest brak zajęcia przez Trybunał stanowiska co do tego, jaki wpływ na miks energetyczny państw członkowskich należy uznać za „znaczący”. Wyważona interpretacja pojęcia „znaczący wpływ” dokonana przez Trybunał byłaby szansą na pogodzenie interesów państw członkowskich związanych z ich bezpieczeństwem energetycznym z unijnymi celami w zakresie redukcji emisji. Niestety, obecnie interpretacja ta pozostaje w sferze rozważań doktrynalnych. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że Trybunał zmarginalizował znaczenie tego pojęcia, skoro decydującą rolę ma wg. niego cel aktu prawa unijnego wyartykułowany w jego treści. Trudno spodziewać się, aby został przyjęty akt prawa unijnego, w którego tekście wskazano by wprost, że jego celem jest znaczący wpływ na miks energetyczny państw członkowskich. W rezultacie art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE staje się przepisem martwym.

## Bibliografia

- Backlund T. 2016. The legal framework for energy provisions in the European Union. With special regard to providing of energy provisions within the scope of Article 194(2) TFEU. University of Turku, <http://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/120062/gradu2016Backlund.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (dostęp w dn. 13.4.2021 r.), s. 1.
- Biondi A., Eeckhout P., Ripley S. 2012. EU Law after Lisbon. Oxford University Press, s. 370.
- Bukowska J., Sosnowska A. 2020. Wybór podstawy prawnej aktów prawnych Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska oddziałujących na strukturę energetyczną państwa członkowskiego. *Zeszyty Prawnicze* 20.3. s. 35-73, DOI 10.21697/zp.2020.20.3.02.
- Fouquet D., Nysten J., Johnston A. 2012. D3.1 Report Potential areas of conflict of a harmonised RES support scheme with European Union Law. [http://www.res-policy-beyond2020.eu/pdf/final/Potential%20areas%20of%20conflict%20with%20EU%20law%20\(beyond2020%20-%20D3-1\).pdf](http://www.res-policy-beyond2020.eu/pdf/final/Potential%20areas%20of%20conflict%20with%20EU%20law%20(beyond2020%20-%20D3-1).pdf) (dostęp w dn. 12.5.2021 r.), s. 14-18.
- Grunbaum L. 2015. From Kyoto To Paris: How Bottom-Up Regulation Could Revitalize the UNFCCC. <https://www.ecologylawquarterly.org/currents/from-kyoto-to-paris-how-bottom-up-regulation-could-revitalize-the-unfccc/> (dostęp w dn. 15.4.2021 r.).
- Haraldsdóttir K. 2014. The Limits of EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU. *European Energy and Law Review*. Volume 23 (6). s. 208-218.
- Johnston A., Van Der Marel E. 2013. Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and in particular the Meaning of Article 194(2) TFEU. *European Energy and Environmental Law Review*. vol. 22. issue 5. s. 181-199.
- Krämer L. 2016. EU Environmental Law. Sweet & Maxwell, Londyn, s. 89.
- Kunkiel-Kryńska A. 2013. Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich. Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 210.
- Łuczak K. 2019. Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego. *Przegląd Legislacyjny* nr 1 (107), s. 35-54.
- Mik C. 2008. Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów aktów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego. W: *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*. praca zbiorowa, koordynacja merytoryczna: Maliszewska K. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa, s. 9-50.
- Nowacki M., Przyborowska-Klimczak A. 2012. W: Kowalik-Bańczyk K. (red.) Szwarc-Kuczer M. (red.) Wróbel A. (red.) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II. System Informacji Prawnej LEX/el*, pkt 192.5.2 i 194.7.
- Pacho Aljanati L. 2015. The Court of Justice of the European Union's case law on linguistic divergences (2007-2013): interpretation criteria and implications for the translation of EU legislation. Autonomus University of Barcelona, University of Geneva. [https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl\\_10803\\_314190/lpa1de1.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl_10803_314190/lpa1de1.pdf) (dostęp w dn. 13.4.2021 r.), s. 143-144.
- Pielow, J.-C., Lewendel B.J 2011. The EU Energy Policy after the Lisbon Treaty. W: Dorsman A., Westerman W., Karan M. B., Özgür A. (red.), *Financial Aspects in Energy. A European Perspective*. wyd. Springer, s. 147-165.
- Rakoczy B. 2014. Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska. W: Rakoczy B. (red.), Szalewska M. (red.), Karpus K. (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Toruń, s. 19-30.

Siwior P. 2020. Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie UE. *Studia Prawnoustrojowe*. 49 DOI: <https://doi.org/10.31648/sp.5865>. s. 265-277.

Talus K. 2013. *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*. Oxford University Press, rozdz. 5.2.

Talus K. 2016. *Introduction to EU Energy Law*. Oxford University Press, s. 123.

Thieffry P. 2016. Environmental protection and European Union Energy policy: Energy transition after the Paris Agreement. *ERA Forum* 17. wyd. Springer, s. 449-465.

## Źródła prawa

### Źródła 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. z 2017 r. poz. 36).

### Źródła prawa Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana z 2016 r. Dz. Urz. UE C z 7 czerwca 2016 r. nr 202.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r.

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46, ze zm.

Dyrektywa... 2009 – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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, s. 16-62 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE. Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 55-93.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 94-136 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814. Dz. Urz. UE L 76 z 19.3.2018 r., s. 3-27.

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 z 9.10.2015, s. 1-5 ze zm.

### Inne dokumenty Unii Europejskiej

Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, CONV 850/03, 18 lipca 2003 r., Sekretariat Konwentu Europejskiego, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00850.en03.pdf> (dostęp w dn. 13.4.2019 r.).

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (projekt) (Dz. Urz. UE C nr 310 z 16.12.2004 r.).

Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli (21-22 czerwca 2007 r.), Bruksela, 20 lipca 2007 r., 11177/1/07 REV 1.

Nota Prezydencji do Delegacji z dnia 10 czerwca 2004 r., Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, CIG 79/04, s. 45, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/CG-79-2004-INIT/pl/pdf> (dostęp w dn. 13.4.2021 r.).

Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Update of the NDC of the European Union and its Member States, Niemiecka Prezydencja Rady Unii Europejskiej i Komisja Europejska, 17 grudnia 2020 r., [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU\\_NDC\\_Submission\\_December%202020.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf) (dostęp w dn. 30.5.2021 r.).

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25.11.1971 r. w sprawie 22/71 Béguelin Import Co przeciwko GL Import-Export S.A. ECLI:EU:C:1971:113.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31.3.1998 r. w połączonych sprawach C-68/94 oraz C-30/95, Republika Francuska i Société commerciale des potasses et de l'azote (SCPA) i Entreprise minière et chimique (EMC) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich. ECLI:EU:C:1998:148.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25.4.2002 r. w sprawie C-183/00 González Sánchez. ECLI:EU:C:2002:255.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10.2.2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom. ECLI:EU:C:2009:66.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4.6.2009 r. w sprawie C-142/05 Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos. ECLI:EU:C:2009:336.

Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 7.3.2013 r. w sprawie T-370/11, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej. ECLI:EU:T:2013:113.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26.7.2017 r. w sprawie C-670/16 Tsegezab Mengesteab przeciwko Bundesrepublik Deutschland. ECLI:EU:C:2017:587.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21.6.2018 r. w sprawie C-5/16 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. ECLI:EU:C:2018:483.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25.7.2018 r. w sprawie C-585/16 Serin Alheto przeciwko Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite. ECLI:EU:C:2018:584.

# Rozdział IV

## Kierunki polityki energetycznej UE: unia energetyczna i nowy zielony ład – aspekty prawne

*Mariusz Szyrski<sup>1</sup>*

### 1. Wprowadzenie

W ostatnich dekadach znacząco wzrosło światowe zapotrzebowanie na energię elektryczną i ciepłą [IEA 2018]. Jest to niebywały wzrost, który można uznać za rekordowy w stosunku do danych statystycznych z poprzednich dziesięcioleci. Jako przykład można wskazać, że całkowita światowa podaż na energię w ciągu tylko ostatnich 40 lat wzrosła z około 6000 Mtoe do 14000 Mtoe [IEA 2020]. Statystyki te pokazują również, że zapotrzebowanie na energię elektryczną i ciepłą będzie nadal rosło i to w bardzo szybkim tempie [IEA 2018]. Powoduje to konieczność poszukiwania alternatywnych źródeł energii, w tym także wspierania nowych technologii. W związku z tym również powstaje konieczność dostosowania regulacji prawnej do tych zmieniających się warunków. Proces produkcji energii elektrycznej i ciepłej, a także przemysł z tym związany, mają nierozwalny związek ze stanem klimatu i środowiska naturalnego, w szczególności widoczny jest negatywny wpływ emisji dwutlenku węgla do atmosfery [IPCC 2018]. Wskazuje się, że od 1880 do 2012 roku średnia globalna temperatura wzrosła aż o 0,85 °C [IPCC 2018]. Są to bardzo niepokojące dane, uwidaczniające postępujący proces globalnego ocieplenia w ujęciu światowym.

Mając na uwadze taki stan UE aktywnie wspiera proces transformacji energetycznej, czego przejawem jest chociażby przyjęcie rozporządzenia w sprawie Europejskiego prawa o klimacie. Istotą tego rozporządzenia jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych [Komisja Europejska 2019]. Już na wstępie trzeba zwrócić uwagę, że jest to odważny projekt z dalekosiężnymi założeniami, których realizacja tak naprawdę spoczywać będzie na poszczególnych państwach członkowskich UE. Co prawda, w dokumentacji klimatyczno-energetycznej wyznacza się ogólne cele i trajektorię, w jakiej powinna poruszać się UE jako całość, jednakże bez wysiłków poszczególnych państw członkowskich UE dojście do tych celów nie będzie możliwe.

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8536-4054>.

Celem niniejszego rozdziału jest przede wszystkim analiza założeń, które stały się podstawą do przygotowania projektu Nowego Zielonego Ładu. Główne pytania, badawcze postawione w tym rozdziale to: 1) jakie były etapy związane z utworzeniem europejskiej polityki energetyczno-klimatycznej?; 2) jakie są założenia unii energetycznej – jako formy organizacyjnej uzewnętrzniającej realizację polityki energetycznej UE?; 3) jakie są podstawy i założenia projektu Nowego Zielonego Ładu, który ma być realizowany w UE?

## 2. Powstawanie i ewolucja europejskiej polityki klimatycznej

W ostatnich dekadach obserwujemy znaczącą aktywność państw europejskich oraz Unii Europejskiej jako całości w zakresie prowadzenia działań na rzecz poprawy klimatu i środowiska – w powiązaniu z energetyką. Wartości związane z polityką energetyczną były istotne dla państw Europy Zachodniej właściwie od samego początku tworzenia się Unii Europejskiej – w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali [EWWiS 1951]. Były one również istotne dla członków Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej [EURATOM 1957]. Traktaty przewidujące utworzenie tych Wspólnot skupiały się przede wszystkim na powołaniu do życia wspólnych obszarów gospodarczych. W dokumentach tych skupiano się wtedy przede wszystkim na aspektach gospodarczych, a kwestie klimatyczne i środowiskowe nie były priorytetem. Klimat oraz stan środowiska naturalnego zaczęto łączyć z energetyką właściwie dopiero w wyniku prac ONZ. Najważniejszym dokumentem była Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu [Ramowa Konwencja... 1992]. W dokumencie tym określono cel polegający na doprowadzeniu do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Stwierdzono, że dla uniknięcia zagrożenia produkcji żywności i dla umożliwienia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatycznych. W Konwencji wprowadzono dwie istotne definicje legalne: „negatywne skutki zmian klimatycznych” oraz „zmiany klimatyczne”. Pierwsza definicja została określona jako zmiany w środowisku fizycznym lub w biocie, spowodowane zmianami klimatycznymi, które mają znaczący szkodliwy wpływ na skład, odporność lub wydajność naturalnych sterowanych ekosystemów lub na działanie systemów socjoekonomicznych albo na zdrowie i dobrobyt człowieka. Druga definicja została określona jako zmiany w klimacie spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach. Jednym z bardzo istotnych elementów w tej Konwencji jest przyjęcie, że istnieje pewien „system klimatyczny” – co było ważnym przełomem w myśleniu o środowisku naturalnym. Na gruncie tego aktu system klimatyczny oznacza całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie. Kluczem do właściwego rozumienia systemu klimatycznego jest „meta-zasada” zrównoważonego rozwoju, wokół której zbudowano następnie zobowiązania państw przyłączających się do tej Konwencji. Założenia Ramowej Konwencji stały się podstawą do dalszych prac w ramach ONZ. Konwencja ta jest dzisiaj uznawana za jeden ze strategicznych dokumentów programowych w dziedzinie ochrony klimatu.

Kolejnymi etapami (opartymi w swoich założeniach na Ramowej Konwencji) było przyjęcie dwóch dokumentów – Protokołu z Kioto [The United Nations Framework... 2020] oraz Porozumienia paryskiego [Porozumienie paryskie... 2015].

W protokole z Kioto ustanowiono prawnie wiążące cele dla 37 państw o wysokim dochodzie i dla Unii Europejskiej, polegające na zmniejszeniu w latach 2009-2012 emisji gazów cieplarnianych średnio o 5% poniżej poziomu z 1990 r. Tekst tego dokumentu zakładał między innymi, że każda ze Stron w osiąganiu swoich zobowiązań w zakresie ograniczenia i redukcji emisji dwutlenku węgla wdroży właściwą politykę oraz środki zgodnie ze swoimi warunkami krajowymi. Podpisanie tego dokumentu otworzyło współpracę pomiędzy wieloma państwami na świecie. Możliwe stało się dalsze wspólne ustalanie tzw. „celów klimatycznych”.

Protokół z Kioto wprowadził trzy mechanizmy, które miały pomóc krajowym gospodarkom w osiągnięciu ich celów: handel emisjami, mechanizm czystego rozwoju (CDM) oraz wspólne wdrażanie narzędzi [Cirman i in. 2009]. Jak wskazuje się w literaturze, założenia Protokołu z Kioto były ważnym krokiem w kierunku „ekologicznego jutra”, dążącego do globalnego zobowiązania w redukcji emisji gazów cieplarnianych [Cirman i in. 2009]. Zasady handlu emisjami – jak określono w art. 17 protokołu z Kioto – pozwalały państwom, które miały jednostki emisji w zapasie na sprzedaż tych nadwyżek państwom przekraczającym swoje cele [Emissions Trading... 2021]. Mechanizm czystego rozwoju (CDM), określony w art. 12 Protokołu, pozwalał państwu, które zobowiązało się do redukcji lub ograniczenia emisji, na realizację projektu redukcji emisji w państwach rozwijających się. Projekty takie mogą przynosić zyski w postaci zbywalnych jednostek poświadczonych redukcji emisji (CER), z których każda odpowiada jednej tonie dwutlenku węgla i które można zaliczyć na poczet realizacji celów z Protokołu [The Clean Development Mechanism... 2021]. Zwrócono uwagę, że mechanizm czystego rozwoju to pewien proces [Talberg, Nielson 2009]. Od czasu jego powstania nastąpił niemal wykładniczy wzrost liczby tego typu projektów (zwłaszcza Chiny, Indie i Brazylia dostrzegły korzyści płynące z programu CDM, w efekcie tego są obecnie gospodarzami ponad 70% projektów). Ostatnie kilka lat ukazało, że CDM ma potencjał, aby stać się główną drogą współpracy międzynarodowej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych [Talberg, Nielson 2009]. W przypadku mechanizmu wspólnych wdrożeń (JI), ustanowionego art. 6 Protokołu, umożliwiono współpracę między państwami posiadającymi zobowiązania redukcyjne. Mechanizm ten posłużył skierowaniu nowych funduszy na działania związane z redukcją emisji w państwach z większym potencjałem redukcyjnym. Dzięki temu możliwe było promowanie współpracy w zakresie rozwoju zaawansowanych technologii i ich transferu w zamian za jednostki redukcji emisji (ERU). W praktyce mechanizm ten realizowany był w ramach partnerstwa między inwestującymi przedsiębiorstwami w państwach uprzemysłowionych [Nuclear Energy... 2002].

Na podstawie przyjętych rozwiązań w Protokole z Kioto Unia Europejska – kierując się m.in. chęcią obniżenia kosztów redukcji emisji – dyrektywą 2003/87/EC wprowadziła na swoim terytorium system handlu emisjami gazów cieplarnianych (tzw. European Trading System – ETS). System ten częściowo przenosi zobowiązania państw członkowskich Unii Europejskiej (co do limitów emisji gazów cieplarnianych) na funkcjonujące w nich podmioty gospodarcze, które w sposób bezpośredni emitują te gazy. To



przeniesienie zobowiązań realizowane jest poprzez wydanie w poszczególnych państwach członkowskich uprawnień do emisji podmiotom emitującym wraz z prawem do handlu wydanymi uprawnieniami na terenie objętym systemem ETS [Gaj 2005]. Działanie systemu polega na ustaleniu limitu całkowitej emisji z instalacji objętych systemem, który jest corocznie obniżany. W ramach tego limitu, przedsiębiorstwa mogą kupować i sprzedawać uprawnienia do emisji w zależności od potrzeb. To podejście „cap-and-trade” daje firmom elastyczność, której potrzebują, aby zmniejszyć swoje emisje w najbardziej efektywny kosztowo sposób [The EU Emissions...2016]. Trzeba także dodać, że istotnym elementem Protokołu z Kioto była poprawka „dauhańska”, sporządzona w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. Poprawka ta ustanowiła tzw. „drugi okres rozliczeniowy” na lata (2013-2020).

Rozwiązania przyjęte w Protokole z Kioto mają swoje wady i zalety. Zebrano je w dokumencie WWF pt. „Phasing out Kyoto Protocol flexible mechanisms and shifting to the sustainable development mechanism” [Phasing out Kyoto... 2018]. W opracowaniu tym wskazano między innymi, że większość projektów CDM na przestrzeni lat wskazywała na pozytywny wpływ na lokalny rozwój gospodarczy, wynikający z wyższego zatrudnienia i większej redukcji ubóstwa, a następnie redukcji zanieczyszczeń oraz promocji energii odnawialnej i dostępu do energii [Phasing out Kyoto... 2018]. Wspomniano także, że budowanie wiedzy i instytucji do walki ze zmianami klimatu wokół CDM pozwoliło na stworzenie wiedzy, instytucji i infrastruktury, które mogą ułatwić dalsze działania w zakresie zmian klimatycznych. Do wad tego systemu zaliczono jednak fakt, że jeden podmiot może kontynuować emisję, podczas gdy inny redukuje swoje emisje o tę samą ilość. Ponadto odnotowano, że kilka projektów CDM doprowadziło do łamania praw człowieka wpływając na ludność rdzenną [Phasing out Kyoto... 2018].

Po podpisaniu Protokołu z Kioto przyjęto tzw. Porozumienie paryskie. Głównym celem tego Porozumienia było wzmocnienie globalnej reakcji na zagrożenie zmianą klimatu poprzez utrzymanie wzrostu temperatury na świecie w tym stuleciu znacznie poniżej 2 stopni Celsjusza (powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej) oraz kontynuowanie wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 stopnia Celsjusza [The Paris Agreement... 2021]. Jak wskazuje się w literaturze – wyznaczony cel ma zostać osiągnięty zgodnie z zasadą równości i przy założeniu wspólnej, choć zróżnicowanej odpowiedzialności i według możliwości każdego państwa strony, w zależności od kontekstu narodowego [Sobieraj 2017]. Zwraca się też uwagę na to, że działania zmierzające do redukcji emisji dwutlenku węgla mogą polegać m.in. na wprowadzaniu nowych technologii lub zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w bilansie energetycznym, ale również jego pochłanianiu, np. przez lasy [Sobieraj 2017]. Została także wydana decyzja COP, która dotyczy szczegółów i dalszych prac związanych z okresem przed 2020 r. [Bodle i in. 2016].

Porozumienie paryskie stanowi niewątpliwie bardzo istotny krok milowy w zarządzaniu polityką emisjami. Jest to dokument, który „połączył” znaczną liczbę państw całego świata w dążeniu do poprawy jakości klimatu i środowiska. Jest to znacznie dalej idący akt w stosunku do protokołu z Kioto. Jak słusznie wskazuje K. Sobieraj – w wyniku zainicjowanego procesu zmian spodziewać się można zaostrzenia po 2020 r. regulacji wdrażających politykę klimatyczno-energetyczną [Sobieraj 2018]. Chociaż

propozycje dotyczące zmian aktów wchodzących w skład pakietu klimatyczno-energetycznego zostały już opublikowane, ostateczny kształt tych przepisów może różnić się od pierwotnie opublikowanych, propozycje te w wielu przypadkach wymagają też dalszego dopracowania i uzupełnień. Ogólne kierunki tych zmian należy jednak ocenić co do zasady pozytywnie, chociaż wobec niektórych postanowień można mieć pewne zastrzeżenia [Sobieraj 2018]. To zastrzeżenie, o którym mowa w literaturze, będzie widoczne przede wszystkim przez pryzmat przyjętych zasad polityki sprawozdawczej w ramach Porozumienia paryskiego. Przyjęto bowiem, że poszczególne państwa będą spotykały się co 5 lat, aby ocenić wspólne postępy w realizacji długoterminowych celów oraz informować strony o zakresie aktualizacji i zwiększenia ustalonych na poziomie krajowym wkładów. Będą także zdawane sprawozdania o działaniach, które podejmowane są na rzecz klimatu i środowiska. Założenia te będą możliwe do realizacji jedynie w przypadku rzetelnego ich wdrażania.

### 3. „Organizacyjny” aspekt nowej polityki klimatycznej: unia energetyczna

Wyrazem przyjęcia i wdrożenia polityki sprawozdawczości w zakresie klimatu, środowiska i energetyki – w państwach Unii Europejskiej – było powołanie do życia unii energetycznej. Sygnalizowano to między innymi w pakiecie dokumentów „klimatyczno-energetycznych” pod nazwą „Winter Package”. Unia energetyczna ma stanowić „platformę” wymiany informacji na temat stanu klimatu, środowiska i energetyki w państwach europejskich. Jak wskazuje się w literaturze – lata konfliktów między państwami członkowskimi w sprawie podstawowych zasad i celów europejskiej polityki klimatycznej i energetycznej, powołanie unii energetycznej, a także podpisanie Porozumienia paryskiego w 2015 r., zwiększyły presję na UE, aby znalazła wyjście z dylematu bycia liderem w walce ze zmianami klimatu, ale posiadającym jedynie ograniczone możliwości kierowania polityką energetyczną, by zmusić oporne państwa członkowskie do wspierania ambitnych europejskich celów [Knodt i in. 2020].

Polityka energetyczna jest obecnie jednym z kluczowych obszarów działania Unii Europejskiej, o czym jest mowa w art. 4 TFUE (kompetencje dzielone). Trzeba zauważyć, że regulacja prawna mocno wiąże politykę energetyczną UE z kwestiami dotyczącymi ochrony środowiska i klimatu. Jest to szczególnie widoczne w przywołanym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Z punktu widzenia niniejszego opracowania kluczowe są tu art. 191-194 Traktatu. Art. 191 określa istotne elementy obszaru „środowisko”, do których Traktat zalicza: zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska; ochronę zdrowia ludzkiego; ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych; promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. W art. 194 Traktatu za kluczowe wartości uznano: zapewnienie funkcjonowania rynku energii; zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. To właśnie te dwie podstawy prawne stały się bazą do przyjmowania kolejnych aktów normatywnych – o czym będzie mowa niżej. W polityce klimatyczno-energetycznej UE widzimy więc

pewien „mariaż” wartości oscylujących wokół trzech obszarów: energetyki, ochrony środowiska oraz ochrony klimatu.

W celu powołania unii energetycznej przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (rozporządzenie 2018/1999). Jak wskazano we wstępie – rozporządzenie to ma określać podstawy rzetelnego, wszechstronnego, racjonalnego pod względem kosztów, przejrzystego i przewidywalnego zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (tzw. mechanizm zarządzania), które zapewnić mają osiągnięcie założeń i celów unii energetycznej na rok 2030 oraz w perspektywie długoterminowej (zgodnie z Porozumieniem paryskim). Co ciekawe, rozporządzenie to wprowadza mechanizmy, które można uznać za „miękkie” – z uwagi na zastosowane w nim metody sprawozdawczości. Jest to więc formalna metoda wprowadzenia miękkich rozwiązań w zakresie energetyki, ochrony środowiska i klimatu [Knodt i in. 2020].

Zacznijmy jednak od kwestii związanej z podstawą prawną do wydania rozporządzenia 2018/1999. Zgodnie z jego treścią podstawą prawną do wydania był „w szczególności”, art. 192 ust. 1 i art. 194 ust. 2 TFUE. Art. 192 ust. 1 Traktatu (jako dawny art. 175 TWE) odnosi się do realizacji celów określonych w art. 191, a więc polityki UE w dziedzinie środowiska. Natomiast art. 194 ust. 2 odnosi się do materii zawartej w art. 194 ust. 1 Traktatu, a więc spraw z zakresu funkcjonowania rynku wewnętrznego w związku z potrzebą zachowania i poprawy stanu środowiska w dziedzinie energetyki. Można więc stwierdzić, że podstawa prawna do wydania rozporządzenia 2018/1999 oscyluje wokół dwóch przestrzeni – kwestii związanych z polityką energetyczną w nawiązaniu do ochrony środowiska. W przedmiotowym rozporządzeniu określono podstawowe fundamenty powyższej polityki, do których zaliczono: bezpieczeństwo energetyczne, wewnętrzny rynek energii, efektywność energetyczną, obniżenie emisyjności oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność [Zajązkowska 2018].

W art. 2 pkt 11 rozporządzenia określono cele UE na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu, co ma oznaczać ogólnounijny wiążący cel zmniejszenia do 2030 r. wewnątrzunijnego poziomu emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce o co najmniej 40% w porównaniu z 1990 r., ogólnounijny wiążący cel osiągnięcia co najmniej 32% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii w UE w roku 2030, ogólnounijny główny cel poprawy efektywności energetycznej na poziomie Unii o co najmniej 32,5% do 2030 r. oraz cel 15% elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych na rok 2030 lub dowolne kolejne cele w tym zakresie uzgodnione przez Radę Europejską lub Parlament Europejski i Radę na rok 2030. Wskazane założenia unii energetycznej pozwalają na zidentyfikowanie jej istoty, która odnosi się do centralizacji i koordynacji polityki energetycznej i przeniesienia bezpieczeństwa energetycznego na poziom ponadnarodowy. Uwspólnotowanie polityki energetycznej stanowi obecnie wyzwanie zarówno dla UE, jak i jej państw członkowskich. Bez wątpienia stwarzałoby ono potencjalną możliwość wyrównania dysproporcji w poziomach bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich [Trubalska 2017].

Przepisy zawarte w rozporządzeniu 2018/1999 wyraźnie stawiają na kwestię bezpieczeństwa lokalnego, w tym przede wszystkim poprawę pozycji konsumenta energii.

Jak wskazuje się w tekście dokumentu, celem stabilnej unii energetycznej realizującej ambitną politykę w dziedzinie klimatu jest zapewnienie unijnym konsumentom – w tym gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom – bezpiecznych, zrównoważonych, konkurencyjnych i niedrogich dostaw energii oraz pobudzanie badań naukowych i innowacji przez przyciąganie inwestycji, co wymaga gruntownej transformacji europejskiego systemu energetycznego.

Proces zarządzania unią energetyczną opiera się na zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, których pierwsze edycje miały zostać przekazane do dnia 31 grudnia 2019 r., a kolejne do dnia 1 stycznia 2029 r. i dalej co dziesięć lat. Mając na uwadze cały proces transformacji energetycznej okresy 10-letnie należy uznać raczej za zachowawcze i „dopasowane” do państw UE, które obecnie mają na przykład niski udział energii odnawialnej w ogólnym rozrachunku i jeszcze wysoką emisję dwutlenku węgla do atmosfery. Znacznie lepiej natomiast można ocenić procedurę okresów 2-letnich na składanie sprawozdań z wdrażania zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w formie zintegrowanego krajowego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu, obejmującego wszystkie pięć kluczowych wymiarów unii energetycznej (o czym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999). Słusznie dostrzega K. Szulecki, że debaty na temat unii energetycznej ujawniły kilka rozłamów politycznych [Szulecki i in. 2016]. Głównym z nich jest europeizacja przeciwstawiona utrzymaniu suwerenności państw członkowskich w sektorze energetycznym. Kolejnym jest przeciwstawienie bezpieczeństwa i przystępności cenowej zrównoważonemu rozwojowi w koncepcji „odnowy” paliw kopalnych w porównaniu z rozwojem wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Kolejna różnica to bardziej konserwatywna mentalność, która trzyma się obecnych schematów rządzenia i modeli biznesowych, w porównaniu z perspektywą transformacyjną, która kładzie nacisk na przekształcenia systemowe i innowacje. Wreszcie, istnieje różnica w horyzoncie czasowym planowania polityki – pomiędzy długoterminowymi procesami proponowanymi przez Komisję i wielu ekspertów (2030, 2050), wymagającymi przeglądu dzisiejszych decyzji w świetle ich możliwych średnio – i długoterminowych skutków (lub blokad), a podejściem bardziej „tu i teraz”, motywowanym bieżącymi cenami energii i polityką [Szulecki i in. 2016].

Przedstawiając zasady działania unii energetycznej trzeba zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie, które nie wybrzmiały w wystarczający sposób we wcześniejszych dokumentach stanowiących o polityce energetycznej Unii Europejskiej. Pierwszym tych zagadnień jest problem ubóstwa energetycznego, drugim zaś lokalne ujęcie bezpieczeństwa energetycznego.

W raportach wielu organizacji społecznych oraz w dokumentach statystycznych wskazywano, że liczbę osób dotkniętych zjawiskiem tzw. ubóstwa energetycznego można szacować na mniej więcej 50 mln osób [Opinion of the European Economic and Social Committee 2016, Lis i in. 2016a, Lis i in. 2016b]. Jest to potężna wartość wskazująca w pewnym sensie na niedostatki regulacji prawnej, a także niemoc form działania administracji publicznej [Szyrski 2018]. Ujawnia się dodatkowo inne niebezpieczne zjawisko. Od wielu lat umacniają się korporacje energetyczne, a prawo skupia się na szeroko rozumianym „bezpieczeństwie energetycznym” Unii Europejskiej oraz państw członkowskich, pomijano natomiast dotychczas sytuację odbiorcy końcowego – konsumenta,

na którego „przesuwano” koszty tych ogromnych reform i przemian cywilizacyjnych [Szyrski 2018]. W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego stwierdzono, że zwalczanie ubóstwa energetycznego jest nowym priorytetem społecznym, którym należy się zająć na wszystkich szczeblach władzy, a UE powinna przedstawić wspólne wytyczne, aby zagwarantować, że wszystkie państwa członkowskie przyjmą takie samo podejście do wykorzenienia tego zjawiska [Opinion of the European Economic and Social Committee 2011]. Zaproponowano w nim również nową definicję ubóstwa energetycznego, które oznacza trudność lub niemożność zapewnienia odpowiedniego ogrzewania w mieszkaniu oraz dostępu do innych podstawowych usług energetycznych po rozsądnej cenie. Oznacza to niemożność utrzymania stałej temperatury 21°C w pokoju dziennym i 18°C w innych pomieszczeniach, a w przypadku dostępu do energii – brak dostępu do usług energetycznych po rozsądnej cenie, takich jak oświetlenie, transport lub energia elektryczna potrzebna do korzystania z internetu lub innych urządzeń [Opinion of the European Economic and Social Committee 2011]. Tymczasem już w rozporządzeniu 2018/1999 problematyka ubóstwa energetycznego stała się jednym z kluczowych elementów zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. W art. 3 ust. 3 lit. d) wskazuje się, że w odniesieniu do zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, państwa członkowskie szacują liczbę gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, z uwzględnieniem niezbędnych usług energetycznych dla gospodarstw domowych, potrzebnych do zagwarantowania podstawowego poziomu życia w danych warunkach krajowych, a także z uwzględnieniem istniejącej polityki społecznej i polityki w innych istotnych dziedzinach oraz orientacyjnych wytycznych Komisji dotyczących odpowiednich wskaźników ubóstwa energetycznego. Jeżeli w ocenie przeprowadzonej z wykorzystaniem sprawdzalnych danych państwo członkowskie stwierdzi zgodnie z akapitem pierwszym lit. d), że liczba gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym jest w tym państwie wysoka, to włącza ono do krajowego planu orientacyjny cel dotyczący zmniejszenia ubóstwa energetycznego. Zainteresowane państwa członkowskie przedstawiają w swoich zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu ewentualne polityki i środki służące zwalczaniu ubóstwa energetycznego, w tym środki z zakresu polityki społecznej i inne odpowiednie programy krajowe. Wydaje się, że tego rodzaju regulacja we właściwy sposób pozwoli na dostrzeżenie problemu ubóstwa energetycznego, który staje się coraz powszechny w Europie [Frankowski, Sokołowski 2021].

Druga kwestia, zasługująca na pozytywną ocenę, dotyczy zagadnienia lokalnego ujęcia bezpieczeństwa energetycznego. Widać to w dwóch obszarach. Pierwszym z nich jest oddziaływanie tzw. lokalnych wspólnot energetycznych, drugim zaś zasady konsultacji. Aby wskazać, czym mają być lokalne wspólnoty energetyczne, trzeba odnieść się do treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 (RED II). W jej art. 22 wskazano, że państwa członkowskie zapewniają, aby odbiorcy końcowi, w szczególności gospodarstwa domowe, byli uprawnieni do uczestniczenia w społecznościach energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej przy zachowaniu swoich praw lub obowiązków jako odbiorców końcowych i bez podlegania nieuzasadnionym lub dyskryminacyjnym warunkom lub procedurom, które uniemożliwiałyby ich udział w społecznościach energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej, pod warunkiem, że w przypadku przedsięwzięć prywatnych ich

udział nie stanowi ich głównej działalności gospodarczej ani zawodowej. Do tego rodzaju wspólnot energetycznych rozporządzenie 2018/1999 odnosi się *expressis verbis* na przykład w załączniku Nr 1 stanowiącym ramy ogólne dotyczące zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (pkt 3.2). Takie ujęcie otwiera zupełnie nowe możliwości tworzenia „podmiotów energetycznych” – w Polsce mają to być na przykład klastry energii oraz spółdzielnie energetyczne.

Co do zasad konsultacji ze społecznościami lokalnymi – trzeba zwrócić uwagę na brzmienie art. 11 rozporządzenia 2018/1999. Wskazuje on, że każde państwo członkowskie zgodnie z przepisami krajowymi organizuje wielopoziomowy dialog dotyczący klimatu i energii, w którym mogą aktywnie uczestniczyć samorządy lokalne, organizacje społeczne, przedsiębiorcy, inwestorzy i inne odpowiednie zainteresowane strony oraz ogół społeczeństwa, by omawiać poszczególne scenariusze polityki energetyczno-klimatycznej, w tym w perspektywie długoterminowej, oraz dokonywać przeglądu postępów, chyba że to państwo członkowskie ma już strukturę służącą temu samemu celowi. Taki dialog ma służyć omówieniu zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. W przypadku Polski i zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu [Krajowy plan... 2019] przekazanego z końcem 2019 r. konsultacje te nie były jednak zbyt szerokie – szczególnie mając na uwadze dialog z samorządami lokalnymi.

#### 4. W kierunku Nowego Zielonego Ładu (New Green Deal)

Jeszcze dalej idącą koncepcją jest „New Green Deal”, którego normatywne założenia zostały wskazane we wniosku prezentującym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 [Wniosek Komisji... 2020].

Mając na uwadze wcześniejsze rozważania związane z podstawą prawną do wydania rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną – trzeba zaznaczyć, że rozporządzenie w sprawie Europejskiego prawa o klimacie zostało ustanowione jedynie na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE. Taka koncepcja może nieco dziwić, ponieważ podstawa prawna zdaje się uwzględniać jedynie kwestie środowiskowe nie biorąc pod uwagę traktatowej dziedziny energetyki wskazanej w art. 194 Traktatu. Tymczasem rozporządzenie w wielu miejscach odnosi się do funkcjonowania unii energetycznej, ponadto w tytule deklaruje się zmianę treści rozporządzenia 2018/1999 wydanego właśnie między innymi na podstawie art. 194 TFUE.

Jak wskazano – w komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu zainicjowano nową unijną strategię na rzecz wzrostu gospodarczego mającą przekształcić UE w sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo, z myślą o poprawie jakości życia aktualnych i przyszłych pokoleń, którego gospodarka będzie nowoczesna, zasobooszczędna i konkurencyjna i w którym w 2050 r. nie będzie emisji netto gazów cieplarnianych, a wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów. W komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu potwierdzono, że ambicją Komisji jest to, by do 2050 r. Europa stała się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Tego rodzaju założenia są bardzo daleko idące, a ich realizacja będzie zależeć od starań

państw członkowskich UE. Rozporządzenie w tej sprawie zostało finalnie przyjęte 9 lipca 2021 r. [Rozporządzenie... 2021].

Głównym założeniem New Green Deal jest więc stworzenie ram prawnych dla neutralnej dla klimatu Europy poprzez stworzenie systemu sprawozdawczości krajowej na forum Unii Europejskiej. W tym aspekcie system sprawozdawczości jest bardzo podobny do systemu przyjętego w rozporządzeniu powołującym do życia unię energetyczną – okresy sprawozdawcze są jednak znacznie krótsze. Także w tym przypadku oparto się o zasady trajektorii dojścia do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej określonego w art. 2 ust. 1 projektowanego rozporządzenia do 2050 r. Przy ustalaniu tej trajektorii bierze się pod uwagę: opłacalność i efektywność gospodarczą; konkurencyjność unijnej gospodarki; najlepszą dostępną technologię; efektywność energetyczną, przystępność cenową energii i bezpieczeństwo dostaw; uczciwość i solidarność między państwami członkowskimi; potrzebę zapewnienia skuteczności środowiskowej i rozwoju w czasie; potrzeby i możliwości inwestycyjne; potrzebę zapewnienia, by transformacja była sprawiedliwa i uczciwa społecznie; zmiany sytuacji międzynarodowej i działania podejmowane na rzecz realizacji długoterminowych celów porozumienia paryskiego i ostatecznego celu Ramowej konwencji; najlepsze dostępne i najnowsze dowody naukowe, w tym najnowsze sprawozdania IPCC.

I tutaj można pokusić się o ocenę tego rodzaju rozwiązania na poziomie prawa UE. Stworzenie dokumentu „Europejskie prawo o klimacie” sugeruje powstanie pewnego „pełnego” i wszechstronnego aktu normatywnego, który określałby szczegółowo kierunki działania UE oraz zadania i kompetencje podmiotów administrujących. Tymczasem omawiany dokument ma zupełnie inny charakter. Stanowi on jedynie swego rodzaju akt „wspierający” rozporządzenie 2018/1999, na co wskazuje chociażby przedstawiona wyżej podstawa prawna czy artykuły zmieniające to właśnie rozporządzenie. Pojawia się więc pytanie o potrzebę przyjmowania takiego aktu, skoro można by to uczynić w drodze nowelizacji (rozszerzenia) rozporządzenia 2018/1999. Jest to kwestia, która w pewnym zakresie uwidacznia, niestety, problem inflacji prawa UE.

Jednym z mocnych filarów w omawianym rozporządzeniu jest jednak stałe „podnoszenie” rangi udziału społeczeństwa w transformacji energetycznej. Dotychczas było to widoczne w dyrektywie RED II, która przewiduje art. 2 pkt 16 definicję legalną pojęcia „społeczności energetyczne”. W motywie nr 26 do tej dyrektywy wskazano, że państwa członkowskie powinny zapewnić, by społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej mogły uczestniczyć w dostępnych systemach wsparcia na równych warunkach z dużymi uczestnikami. W tym celu państwa członkowskie powinny mieć możliwość podejmowania środków, takich jak udzielanie informacji, wsparcia technicznego i finansowego, ograniczanie wymogów administracyjnych, włączanie do przetargów kryteriów zorientowanych na społeczności, ustanawianie dostosowanych okresów składania ofert dla społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej lub dopuszczanie wynagradzania tych społeczności poprzez wsparcie bezpośrednie, jeżeli spełniają one wymogi dotyczące małych instalacji [Dyrektywa... 2018]. W art. 9 Europejskiego prawa o klimacie określono, że Komisja współpracuje ze wszystkimi grupami społeczeństwa, aby umożliwić im podejmowanie działań na rzecz neutralności klimatycznej i budowania odpornego na zmianę klimatu społeczeństwa oraz wzmocnić ich pozycję. Wskazano także, że Komisja ułatwia

sprzyjający włączeniu społecznemu i dostępny dla wszystkich proces na wszystkich poziomach, w tym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, oraz z udziałem partnerów społecznych, obywateli i społeczeństwa obywatelskiego, zmierzający do wymiany najlepszych praktyk i określenia działań oraz wkładu na rzecz osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia.

Regulacje te uwidaczniają proces demokratyzacji energetyki oraz jej zakładany lokalny charakter. Wydaje się, że ten trend będzie się stale pogłębiał, czego przykładem jest chociażby tworzenie się w państwach UE struktur takich jak klastry energii [Soeiro, Ferreira 2020]. Proces demokratyzacji energetyki, który opisany został w Europejskim prawie o klimacie związany jest przede wszystkim z bardzo szybkim rozwojem nowych technologii, które pozwalają na samodzielne wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej bez udziału rynkowych podmiotów gospodarczych. Wykorzystanie nowych technologii – na co wskazuje się w omawianym rozporządzeniu – w pewnym zakresie zrewolucjonizuje europejski rynek energii, prowadząc go właśnie w kierunku samowystarczalności energetycznej wspólnot lokalnych.

## 5. Podsumowanie

Można już z pewnością powiedzieć, że trend polegający na wspieraniu przez UE działań na rzecz poprawy środowiska naturalnego i klimatu nie jest na początkowym etapie ani nie jest formą „incydentalnej” działalności UE. Mając na uwadze przedstawione dokumenty, które pojawiały się na przestrzeni ostatnich kilkadziesiąt lat, trzeba wręcz powiedzieć odwrotnie – że działania tego typu są już ugruntowane i wyznaczają jasną ścieżkę rozwoju zarówno finansowania projektów przez UE, jak kierunków dla aktów normatywnych w tym zakresie. Jeżeli weźmiemy pod uwagę opisane w tym artykule etapy tworzenia europejskiej polityki klimatycznej, nie może dziwić kierunek, w którym zmierza UE i który jest zadeklarowany w rozporządzeniu w sprawie Nowego Zielonego Ładu. Stworzenie w UE przestrzeni dla zeroemisyjnej gospodarki staje się powoli faktem, w związku z tym wydaje się także naturalnym procesem dostosowanie do tej bardzo istotnej zmiany, która przez wielu nazywana jest „rewolucją energetyczną” a przez innych – znacznie bardziej miękko – „transformacją energetyczną”.

Biorąc jednak pod uwagę założenia, które zostały przedstawione zarówno w Protokole z Kioto, następnie w Porozumieniu paryskim, aż w końcu w rozporządzeniu 2018/1999 i Europejskim prawie o klimacie – szczególne miejsce upatruje się dla procesu demokracji energetycznej. Demokracja energetyczna związana jest przede wszystkim z energetyką lokalną, a więc wytwarzaniem energii przez społeczności lokalne, z wykorzystaniem technologii odnawialnych źródeł energii. Wydaje się, że tego trendu w obecnych czasach zatrzymać się już nie da i jest to przyszłość nie tylko dla UE, ale także dla państw całego świata. Przeświadczenie o tym, że zapotrzebowanie na energię elektryczną i ciepłą będzie nadal rosło, a jednocześnie dotychczasowe sposoby pozyskiwania energii „nie idą w parze” z jakością klimatu i środowiska, potwierdza tę właśnie tezę. Nadszedł czas, aby pojęcie bezpieczeństwa energetycznego rozumieć w ujęciu lokalnym, a nie tylko ogólnokrajowym. Okazuje się bowiem, że wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej możliwe jest na poziomie społeczności lokalnych – co może także znacząco zwiększyć poziom tego właśnie bezpieczeństwa. Jasne jest, że



infrastruktura lokalna nie będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwa energetycznego dla całego państwa, jednakże jej rozwój może znacząco zwiększyć ten poziom, przyczyniając się jednocześnie do realizacji celów, o których mowa w dokumentach kierunkowych, a także aktach normatywnych UE. Dlatego więc tak ważne jest zwracanie uwagi na opisane w tym artykule aspekty lokalnych wspólnot energetycznych i tworzenia dla nich odpowiednich ram prawnych do rozwoju.

## Bibliografia

- Bodle R., Donat L., Duwe M. 2016. The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook, Beyond COP21: what does Paris mean for future climate policy. Berlin, s. 29, [https://www.researchgate.net/publication/311746815\\_The\\_Paris\\_Agreement\\_Analysis\\_Assessment\\_and\\_Outlook](https://www.researchgate.net/publication/311746815_The_Paris_Agreement_Analysis_Assessment_and_Outlook) (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Cirman A., Domadenik P., Koman M., Radek T. 2009. The Kyoto Protocol in a global perspective. *Economic and Business Review* 1, s. 32, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading> (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- IEA. 2021. Data and statistics, <https://www.iea.org/data-and-statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=CoalProdByType> (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Frankowski J., Sokołowski J. 2021. Jak poprawić jakość życia osób ubogich energetycznie? IBS policy paper.
- Gaj H. 2005. Mechanizmy Protokołu z Kioto Cz. I. Badania Systemowe „EnergSys”. Warszawa, s. 2, <https://www.cire.pl/pliki/2/Gajpoad.pdf> (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Heil M.T., Wodon Q. T. 1997. Inequality in CO<sub>2</sub> Emissions Between Poor and Rich Countries. *The Journal of Environment & Development* 4, s. 426-452, [https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_pl#tab-0-1](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl#tab-0-1) (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Knodt M., Ringel M., Müller R. 2020. „Harder” soft governance in the European Energy Union, *Journal of Environmental Policy & Planning* 6, s. 787-800.
- Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Lis M., Miazga A., Sałach K., Szpor A., Świąćicka K. 2016. Policy Brief – Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, IBS, Warszawa.
- Lis M., Sałach K., Świąćicka K. 2016. Rozmaitość przyczyn i przejawów ubóstwa energetycznego, IBS, Warszawa.
- Nuclear Energy and the Kyoto Protocol, Nuclear Energy Agency Organisation For Economic Co-operation And Development 2002, <https://www.oecd-nea.org/ndd/reports/2002/nea3808-kyoto.pdf> (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Phasing out Kyoto Protocol flexible mechanisms and shifting to the sustainable development mechanism, Recommendations for countries at COP24 in Katowice, Poland, WWF 2018, [http://awsassets.panda.org/downloads/wwf\\_briefing\\_paper\\_cop24\\_phasing\\_out\\_kyoto\\_protocol.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_briefing_paper_cop24_phasing_out_kyoto_protocol.pdf) (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Statistics Report. Key world energy statistics 2020, IEA 2020. Key World Energy Statistics 2020 (windows.net), s. 6 (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).
- Sobieraj K. 2017. Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4, s. 180, 188.
- Soeiro S., Dias M. 2020. Energy cooperatives in southern European countries: Are they relevant for sustainability targets? *Energy Reports* 6.
- Szulecki K., Fischer S., Gullberg A.T., Sartor O. 2016. Shaping the „Energy Union”: between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy, *Climate Policy*, 16:5, s. 564.
- Szyrski M. 2018. Bezpieczeństwo energetyczne gospodarstwa domowego, *Studia nad Rodziną* 46, s. 85-98.
- Talberg A., Nielson L. 2009. The Kyoto Protocol’s Clean Development Mechanism, s. 22, [https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/bn/2008-09/kyotoprotocol\\_cdm.pdf](https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/bn/2008-09/kyotoprotocol_cdm.pdf) (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).

The EU Emissions Trading System (EU ETS). 2016, [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet\\_ets\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_en.pdf) (dostęp w dn. 27.7.2021 r.)

The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: A Summary 2020, s. 4, The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: A Summary (fas.org) (dostęp w dn. 2.7.2021 r.).

Trubalska J. 2017. W kierunku unii energetycznej. Nowa koncepcja bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk 97, 21-32.

Zajączkowska M. 2018. The Energy Union and European Union energy security, *Ekonomia i Prawo. Economics and Law* 17, s. 319-328.

<https://cop23.unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).

## Źródła prawa

### Źródła prawa międzynarodowego

Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 (Dz. U. 1996, Nr 53, poz. 238).

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).

### Źródła prawa Unii Europejskiej

EWWiS – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, EUR-Lex – 11951K/TXT – PL – EUR-Lex ([europa.eu](http://europa.eu)) (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).

EURATOM – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, EUR-Lex – 11957A/TXT – PL – EUR-Lex ([europa.eu](http://europa.eu)) (dostęp w dn. 27.7.2021 r.).

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016).

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/ 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, s. 1-77 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, s. 1-17.

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Dz. Urz. UE 2018 L 328 z 21.12.2018, s. 82-209 ze zm.

## Inne dokumenty

Wniosek Komisji – 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, COM(2020) 80 final.

IPCC. 2018. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.

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

Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis' (exploratory opinion), 2011/C 44/09.

Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis' (exploratory opinion), 2011/C 44/09, C 44/53.

# Rozdział V

## O możliwościach adaptacji instrumentów rynkowych polityki klimatycznej na przykładzie zielonych certyfikatów

*Ilona Przybojewska<sup>1</sup>*

### 1. Wprowadzenie

W kontekście tematu niniejszego opracowania, już na pierwszy rzut oka można zauważyć, że tak instrumenty rynkowe (jako określona kategoria narzędzi w dyspozycji prawa ochrony środowiska), jak i ochrona klimatu (jako określony wycinek polityki środowiskowej) bez wątplenia znajdują się na fali wznoszącej. O samym prawie ochrony środowiska mówi się, że jest to jedna z najszybciej rozwijających się dziedzin unijnej legislacji [Kingston 2013]. Szacuje się, że unormowania prawne dotyczące ochrony środowiska stanowią obecnie około 8% całości unijnej regulacji prawnej [de Sadeleer 2009], a współczynnik ten wciąż rośnie. Natomiast zmiany klimatu uznaje się za „bardziej najistotniejszy problem środowiskowy na świecie” [Bukowski 2005]. Jak wskazał J. Sommer, „uznanie przeciwdziałania zmianom klimatu za jeden z głównych celów polityki ochrony środowiska stwarza duże możliwości zintegrowanej ochrony środowiska. Ta polityka wymaga połączenia kontroli emisji zanieczyszczeń w miejscu ich powstania ze skutkami dla całego środowiska (klimat)” [Sommer 2010].

Jednocześnie charakterystyczne dla tej sfery regulacji instrumenty rynkowe, takie jak handel emisjami czy kolorowe certyfikaty, uznawane bywają za specyficzne instytucje dla prawa zmian klimatu, przemawiające za przyznaniem mu statusu odrębnej gałęzi [Karski 2010]. Koresponduje to z powszechnym trendem ekonomizacji środowiska, w ramach którego zachęca się „uczestników życia gospodarczego i podmioty gospodarki rynkowej do działań proekologicznych. Charakterystyczna dla gospodarki rynkowej powszechność wyboru ekonomicznego dotyczy zatem także sfery działań proekologicznych. Ochrona przyrody ma się opłacać dzięki stosowaniu odpowiednich instrumentów ekonomiczno-rynkowych i finansowych” [Matuszewski M., Matuszewski B. 2018]. Tym samym rozpowszechnianie się instrumentów ekonomicznych w prawie ochrony środowiska jest, do pewnego stopnia, naturalną konsekwencją przemian gospodarczych.

Na potrzeby dalszych rozważań, warto w tym miejscu przyjąć jedną z wielu koncepcji definicyjnych instrumentów ekonomicznych oraz instrumentów rynkowych.

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Jagielloński, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2756-6664>

Zazwyczaj prezentuje się dychotomiczny podział narzędzi w instrumentarium prawa ochrony środowiska na mechanizmy command-and-control (tradycyjne instrumenty administracyjnoprawne, takie jak standardy jakościowe czy pozwolenia emisyjne) i jednolicie traktowane mechanizmy ekonomiczne (obejmujące cały wachlarz środków od opłat emisyjnych po kolorowe certyfikaty). Niekiedy podział ten uzupełnia się poprzez wyodrębnienie instrumentów dobrowolnych i administracyjnych jako mechanizmów o znaczeniu pomocniczym wobec dwóch wspomnianych, kontrastowanych ze sobą kategorii. Instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska, często utożsamiane z instrumentami rynkowymi, są zazwyczaj definiowane jako narzędzia określające, w sposób bezpośredni lub pośredni, cenę, jaka musi zostać zapłacona za każdą wygenerowaną jednostkę zanieczyszczenia, lecz pozostawiające każdemu podmiotowi swobodę decydowania o poziomie zanieczyszczenia, jaki będzie wytwarzać [Stewart, 2000]. Zarówno taka definicja, jak i wywodzony z niej katalog narzędzi są bardzo szerokie, implikując uznanie za instrumenty ekonomiczne czy rynkowe wszelkich mechanizmów, które obejmują element pieniężny, jakkolwiek w rzeczywistości wydają się mieć niewiele wspólnego z rynkiem. Są jednak autory, którzy pierwiastek działania sił rynkowych uznają za wyróżnik instrumentów rynkowych z szerszego zbioru instrumentów ekonomicznych [zob. w szczególności Graczyk 2013; Karski 2011].

Przyjmując, że instrumenty rynkowe są pewnym węższym podzbiorem instrumentów ekonomicznych, można założyć, że podstawowe cechy odróżniające instrumenty rynkowe od tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych oraz instrumentów ekonomicznych byłyby następujące: 1) zmienność wysokości należności za nabywane prawa środowiskowe, determinowana przynajmniej częściowo funkcjonowaniem rynku; 2) mnogość opcji wyboru działań przez podmioty uczestniczące w danym instrumencie, rzutuująca na elastyczność tego instrumentu i możliwość dostosowania się podmiotów partycypujących w systemie do zmieniających się okoliczności rynkowych; 3) element obrotu uprawnieniami występującymi w ramach danego instrumentu [Przybojewska 2021].

Koncentracja tak pojmowanych instrumentów rynkowych w ochronie środowiska w dziedzinie polityki klimatycznej jest widoczna od wielu lat. Celuje w tym obecnie zwłaszcza Unia Europejska, co po części zapewne wiąże się ze smutną konkluzją z raportu Sterna, określającą zmiany klimatu jako największą ułomność rynku (ang. market failure), jaką świat widział [Stern 2007] (przy czym chodzi tu raczej o nieefektywność przyjętych dotąd rozwiązań w kontekście funkcjonowania rynku). Jak dotąd, na poziomie Unii Europejskiej nie zdecydowano się na wprowadzenie instrumentów rynkowych w przyjętym wyżej rozumieniu na polach innych aniżeli ochrona klimatu w ramach ochrony środowiska naturalnego, pomimo dostrzeżenia przez Komisję Europejską takiej możliwości choćby w zakresie ochrony bioróżnorodności.

## 2. Źródła rosnącej popularności instrumentów rynkowych w polityce klimatycznej i ich cechy konstytutywne

Przyczyn dynamicznego rozwoju instrumentów rynkowych w łonie polityki klimatycznej można upatrywać zarówno w zaletach tego rodzaju instrumentów, jakie mogłyby

okazać się użyteczne na każdym polu ich zastosowania w sferze ochrony środowiska, jak i w okolicznościach specyficznych właśnie dla ochrony klimatu. Przedstawiając zarys ogólnych przesłanek stosowania instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska, warto zacząć od wskazania, że zasadniczym ekonomicznym problemem związanym z ochroną środowiska pozostaje problem kosztów zewnętrznych, to jest kosztów ponoszonych przez otoczenie z uwagi na działanie jakiegoś czynnika. W kontekście ekonomicznym, zanieczyszczenie środowiska może być typowym przykładem efektu zewnętrznego, pojawiającego się, gdy skutki działań jednego podmiotu mają bezpośredni, niezamierzony i niezrekompensowany wpływ na dobrostan innych podmiotów [Keohane, Olmstead 2016]. W wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 wskazano, że negatywne efekty zewnętrzne „powstają, kiedy nie zostaje określona odpowiednia cena zanieczyszczenia, tj. dane przedsiębiorstwo nie ponosi pełnych kosztów zanieczyszczenia. W takim przypadku przedsiębiorstwa działające we własnym interesie mogą nie mieć wystarczających zachęt do uwzględniania negatywnych efektów zewnętrznych swojej działalności produkcyjnej ani przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu konkretnej technologii produkcyjnej, ani przy podejmowaniu decyzji o poziomie produkcji. Innymi słowy, koszty produkcji ponoszone przez przedsiębiorstwo są niższe niż koszty ponoszone przez społeczeństwo. W rezultacie nie istnieją wystarczające zachęty mogące skłonić takie przedsiębiorstwa do ograniczenia poziomu wytwarzanych zanieczyszczeń lub podjęcia indywidualnych środków na rzecz ochrony środowiska” (pkt 3.2.2.1. podpunkt (35) dokumentu) [Komisja 2014]. W tym kontekście mamy do czynienia z podmiotem wprowadzającym zanieczyszczenia do środowiska (który w braku odpowiednich mechanizmów nie ponosi negatywnych skutków takiego działania) z jednej strony, a z drugiej strony z podmiotami, na których ciążyą negatywne konsekwencje zanieczyszczenia wprowadzanego przez ten pierwszy podmiot, pomimo że same się do niego nie przyczyniły. Tego rodzaju sytuacja stanowi przykład ułomności rynku, której rozwiązaniem to internalizacja kosztów zewnętrznych, czyli sprawienie, aby koszty te były ponoszone przez podmioty wprowadzające zanieczyszczenia. W piśmiennictwie wskazano, że najczęściej „internalizacja efektów zewnętrznych nie jest zawężana do łączenia sprawcy i odbiorcy efektów zewnętrznych w jeden podmiot, lecz rozumiana – najogólniej mówiąc – jako narzędzie rozwiązywania problemów związanych z tymi efektami” [Dyduch 2013]. W prosty sposób internalizację kosztów zewnętrznych zdefiniowano w wydanych przez Komisję Europejską wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 – w punkcie 1.3. (19) podpunkt 25) tego dokumentu wskazano, że internalizacja kosztów „oznacza zasadę, zgodnie z którą wszystkie koszty związane z ochroną środowiska powinny zawierać się w kosztach produkcyjnych zanieczyszczającego przedsiębiorstwa”.

Oczywiście z teoretycznego punktu widzenia (bo praktyka napotyka tu niekiedy trudne do pokonania przeszkody) możliwe jest osiągnięcie internalizacji kosztów środowiskowych za pomocą tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych. Niemniej jednak często uznaje się, że skoro problem kosztów środowiskowych jest problemem ekonomicznym (a w zasadzie więcej: problemem rynkowym), to bardziej zdatne do zaradzenia temu problemowi będą instrumenty ekonomiczne (a ściślej rzecz ujmując, instrumenty rynkowe). W przygotowanej przez Komisję Europejską Zielonej Księdze pt. „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony

środowiska i w dziedzinach pokrewnych” uzasadnienie dla stosowania instrumentów ekonomicznych (sensu largo, a zatem także, ale nie tylko, instrumentów rynkowych) wyrażono w sposób następujący: „Ekonomicznym uzasadnieniem stosowania instrumentów rynkowych jest ich zdolność do korygowania sytuacji, w których zawodzą mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy mamy do czynienia z zupełnym brakiem mechanizmów rynkowych (np. w przypadku zasobów środowiska naturalnego mających charakter dobra publicznego) lub mechanizmy te w niewystarczającym stopniu uwzględniają rzeczywiste lub społeczne koszty działalności gospodarczej. Interwencja publiczna jest więc uzasadniona celem skorygowania sytuacji, w której zawodzą mechanizmy rynkowe. W odróżnieniu od koncepcji regulacyjnych lub administracyjnych instrumenty rynkowe mają tę zaletę, że dla sprostania sytuacjom, w których zawodzi rynek, wykorzystują one sygnały rynkowe” [Komisja 2007]. Często podkreśla się też wady mechanizmów typu command-and-control, uwypuklające się w ramach prawa ochrony środowiska: idzie tu zwłaszcza o znaczne koszty związane z ich stosowaniem, efekt zniechęcający do inwestowania i innowacji (z uwagi na wysoki stopień szczegółowości regulacji oraz krótkie terminy na dostosowanie adresatów do ich treści [Stewart 2002]) oraz sztywność i brak adaptacji do potrzeb społecznych w zakresie ciągłego wzrostu jakości środowiska [Stewart 2002], podczas gdy instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska miałyby być wolne od tych wad.

Czy jednak rzeczywiście tak jest – i czy zamiast, bądź na dodatek do wad tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych, instrumenty rynkowe nie posiadają innych właściwości negatywnie rzutujących na ich skuteczność? Taka ocena na pewno nie może być dokonywana w sposób generalny, w oderwaniu od okoliczności towarzyszących poszczególnym rodzajom takich mechanizmów [kompleksowe rozważania na ten temat przeprowadziła Przybojewska 2021]. W zaproponowany na wstępie model instrumentów rynkowych prawa ochrony środowiska wpisuje się stosunkowo niewiele rodzajów narzędzi (w porównaniu z szerszymi kategoriami instrumentów administracyjnoprawnych oraz instrumentów ekonomicznych). W porządkach prawnych Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, są to przede wszystkim instrumenty zakorzenione w polityce klimatycznej. Szczególną podatność tego obszaru na przenikanie mechanizmów rynkowych można w mojej ocenie tłumaczyć przez odwołanie się do okoliczności, że jest to relatywnie młody obszar regulacji środowiskowej, którego dynamiczny rozwój przypadł już na czasy ekonomizacji środowiska i tendencji neoliberalnych (podczas gdy inne obszary zapoczątkowywano i rozwijano w czasach absolutnej dominacji tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych, z ewentualnym stosowaniem instrumentów ekonomicznych, takich jak podatki ekologiczne czy opłaty środowiskowe). Nadto nie ulega wątpliwości, że wśród aktualnych problemów środowiskowych zmiany klimatyczne i ich implikacje mają charakter szczególny. Jak wskazał N. de Sadeleer, nowe ryzyka środowiskowe (w tym oczywiście zmiany klimatu) charakteryzują się szerokim, często globalnym zasięgiem, niebezpieczeństwem wywołania szkód nieoddziałujących bezpośrednio na handel, lecz na przykład na zdrowie ludzkie (co wiąże się z niemożnością precyzyjnego oszacowania wartości takich szkód) oraz wysokim stopniem niepewności [de Sadeleer 2002]. Reakcja na takie ryzyka powinna być możliwie dalekosiężna, zarazem jednak doskonale wiadomo, jak trudno jest prze-forsować prawne ograniczenia korzystania ze środowiska o charakterze nakazowym. W tym kontekście elastyczność instrumentów rynkowych, powiązana z ich ekonomiczną



efektywnością (co pozwala na osiągnięcie celu środowiskowego przez różne działania podejmowane przez różne podmioty na podstawie ich decyzji, determinowanych m.in. rachunkiem ekonomicznym), zdaje się być właściwością nie do przecenienia.

### 3. Możliwości adaptacji poszczególnych instrumentów rynkowych unijnej polityki klimatycznej na szczeblu prawa krajowego

Bez wątplenia najbardziej znanym przykładem instrumentów rynkowych (według przyjętej koncepcji), jakie znajdują zastosowanie w polityce klimatycznej, są mechanizmy zasadzające się na zbywalnych uprawnieniach – w unijnym porządku prawnym egzemplifikowane przez system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS – European Union Emissions Trading System), regulowany przez odnośną dyrektywę 2003/87/WE.

Jakkolwiek systemy zbywalnych uprawnień emisyjnych mogą występować w wielu różnych wariantach, to jednak wyróżnia się pewne typowe ich komponenty, do których należy wiążący cel, jednostka będąca przedmiotem obrotu, system alokacji uprawnień i okres rozliczeniowy, na koniec którego podmioty uczestniczące w systemie są zobowiązane posiadać liczbę uprawnień wystarczającą do pokrycia ich rzeczywistych emisji, a w przeciwnym wypadku podlegają karze [Kingston i in. 2017]. W ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych dochodzi do corocznego wydawania, na poziomie Unii Europejskiej, określonej liczby uprawnień emisyjnych (jednostek EUA – European Union Allowances). Uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych można określić jako jednostki rozliczeniowe, rejestrowane początkowo w krajowych, a obecnie w jednolitym unijnym rejestrze, które wyrażają prawa do wprowadzenia określonego wolumenu gazów cieplarnianych do atmosfery i które pod pewnymi warunkami mają charakter zbywalny [Wemaere et al. 2009]. Uprawnienia emisyjne są następnie alokowane na rzecz podmiotów uczestniczących w systemie (kiedyś – głównie na zasadzie grandfatheringu, czyli nieodpłatnego przyznawania poszczególnym podmiotom takiej liczby uprawnień, jaka wynikała z danych o ich historycznych emisjach, obecnie – zasadniczo stosując mechanizmy przetargowe, odpłatnie, a pod tytułem darmym przy zastosowaniu tzw. benchmarków, tj. wskaźników najbardziej efektywnych instalacji). Każde EUA wiąże się z możliwością emisji jednej tony dwutlenku węgla (lub ilości innych gazów cieplarnianych „z równoważnym potencjałem powodowania globalnego efektu cieplarnianego” – art. 3 lit. j dyrektywy 2003/87/WE). Podmioty uczestniczące w systemie obowiązane są rozliczać się ze swojej emisji poprzez umorzenie odpowiadającej jej liczby jednostek EUA. Te jednostki mogą być przez nie nabywane na aukcjach w ramach pierwotnej alokacji albo pozyskiwane, w ramach obrotu wtórnego, na zasadzie swobody kontraktowania, od innych podmiotów; uprawnienia można ponadto zachowywać na kolejne lata danego okresu rozliczeniowego i kolejne okresy rozliczeniowe (tzw. banking). Uczestnicy systemu stoją zatem przed koniecznością podjęcia szeregu decyzji, dotyczących działań związanych z redukcją emisji i/lub obrotem uprawnieniami emisyjnymi. Dysponują w tym zakresie niemal całkowitą swobodą, z tym jednym zastrzeżeniem, że finalnie ich emisja musi znajdować pełne pokrycie w liczbie posiadanych uprawnień emisyjnych. Do 30 kwietnia każdego

roku operatorzy zobowiązani są przedstawiać do rozliczenia taką liczbę uprawnień, która zgadza się z całkowitym wolumenem ich emisji w poprzednim roku kalendarzowym, po czym uprawnienia te ulegają anulowaniu (art. 12 ust. 2a i 3 dyrektywy 2003/87/WE). W przeciwnym razie, podmiotom tym grożą sankcje w postaci kar pieniężnych wraz z koniecznością uzupełnienia ilości uprawnień w kolejnym roku o brakującą ilość z roku poprzedniego. Podstawowym zwornikiem handlu emisjami jest limit uprawnień (cap), określający corocznie zmniejszającą się w sposób liniowy liczbę uprawnień emisyjnych dostępnych na rynku. EU ETS jest zatem systemem typu cap-and-trade, co oznacza, że bazuje on na początkowej alokacji uprawnień przez regulatora.

EU ETS jest, co do zasady, systemem jednolitym; chociaż z teoretycznego punktu widzenia, wybór dyrektywy jako aktu prawnego normującego ten mechanizm sugerowałaby harmonizację, a nie ujednolicanie systemów prawnych państw członkowskich (gdyż zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE, dyrektywa „wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”), w rzeczywistości w obecnym ukształtowaniu systemu państwom członkowskim pozostawiono kompetencje legislacyjne głównie w kwestiach o charakterze technicznym. Kluczowe zmiany, jakie doprowadziły do takiego stanu rzeczy, to niewątpliwie zastąpienie krajowych planów rozdziału uprawnień jednolitym limitem uprawnień dla całej Unii oraz wprowadzenie zasadniczo odpłatnej alokacji pierwotnej uprawnień między podmioty uczestniczące w systemie w drodze ogólnodostępnych aukcji<sup>2</sup>, zaś w zakresie dopuszczonej na zasadzie wyjątku alokacji nieodpłatnej rezygnację z grandfatheringu (przyznawania uprawnień na podstawie historycznych danych o emisji) na rzecz benchmarkingu (stosowania do alokacji uprawnień wskaźników emisji najbardziej efektywnych instalacji). Dyrektywa 2003/87/WE, której adresatami z formalnego punktu widzenia są państwa EOG, skierowana jest de facto do podmiotów objętych europejskim systemem handlu emisjami i w sposób wręcz drobiazgowy normuje ich sytuację prawną. Trudno zatem, w odniesieniu do tego flagowego mechanizmu unijnej polityki klimatycznej, mówić o modelach recepcji w poszczególnych państwach członkowskich.

Sytuacja wygląda jednak zgoła odmiennie w kontekście wachlarza bardzo zróżnicowanych mechanizmów zasadzających się na wykorzystywaniu kolorowych certyfikatów, stanowiących typowo prawa niematerialne, które są owocem określonego zachowania zgodnego z założonym celem środowiskowym. Najczęściej spotykanymi obszarami prawa ochrony środowiska, w których można napotkać takie instrumenty, jest wspieranie energii ze źródeł odnawialnych i wzmacnianie efektywności energetycznej. W ramach tych instrumentów przedmiotem obrotu nie są „prawa do zanieczyszczenia”, a więc prawa do realizacji zachowań szkodliwych dla środowiska naturalnego (jak ma to miejsce w przypadku handlu zbywalnymi uprawnieniami emisyjnymi), lecz prawa wynikające z zachowań wpisujących się w określony cel środowiskowy. Nie ma tutaj limitu ograniczającego określone zachowania (emisję określonych substancji), który powinien przynajmniej nawiązywać do zdolności absorpcyjnej środowiska naturalnego, a zamiast tego wprowadzany jest minimalny pułap realizacji określonego obowiązku (na przykład zakupu określonej ilości energii ze źródeł odnawialnych czy osiągnięcia określonego

2 W EU ETS przypisanie pul uprawnień emisyjnych poszczególnym państwom członkowskim ma znaczenie tylko w kontekście finansowym, tj. do celów określenia państwa, do którego trafią środki za uprawnienia nabywane na aukcjach; natomiast nabywcy, bez względu na państwo pochodzenia, mają prawo nabywać uprawnienia z puli przypisanej każdemu państwu.

poziomu efektywności energetycznej). Odwrócenie logiki w zakresie przedmiotu obrotu stanowi jedną z podstawowych różnic między systemami opartymi na zbywalnych uprawnieniach emisyjnych a tymi, które bazują na kolorowych certyfikatach. Na szczelnie Unii Europejskiej nie funkcjonuje żaden system bazujący na kolorowych certyfikatach – jednakże obowiązujące akty prawa pochodnego dotyczące wsparcia energii ze źródeł odnawialnych czy zwiększania efektywności energetycznej bezpośrednio lub pośrednio zachęcają państwa członkowskie do stosowania tego typu instrumentów.

Obok jednostek stanowiących główny przedmiot niniejszego opracowania (tj. zielonych certyfikatów, nakierowanych na wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych), prawodawca unijny wprowadza reżim prawny nadarżający sposobność zastosowania białych certyfikatów, możliwych do wprowadzenia przez państwa członkowskie jako „systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej”, o których mowa w art. 7 ust. 10 dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej i które mają pomóc państwom członkowskim „osiągnąć łączne oszczędności końcowego zużycia energii” (art. 7 ust. 1 dyrektywy). Poprzednio obowiązująca dyrektywa<sup>3</sup> definiowała nawet samo pojęcie „białych certyfikatów”, wskazując, że są to „certyfikaty wydane przez niezależne organy certyfikujące, potwierdzające roszczenia uczestników rynku w związku z oszczędnościami energetycznymi, uzyskanymi w efekcie zastosowania środków poprawy efektywności energetycznej” (art. 3 lit. s) dyrektywy 2006/32/WE). Podobnie jak w przypadku zielonych certyfikatów, służących wspieraniu odnawialnych źródeł energii, również białe certyfikaty podlegają obrotowi między uczestnikami systemu, którzy mogą wykazać realizację obowiązków w zakresie osiągnięcia określonych oszczędności energii właśnie przez przedstawienie do rozliczenia odpowiedniej liczby białych certyfikatów. Obecnie obowiązująca dyrektywa dotycząca efektywności energetycznej<sup>4</sup> w ogóle nie wspomina o możliwości wdrożenia białych certyfikatów, posługując się ogólnymi pojęciami jak „środki wspierania efektywności energetycznej” (zob. art. 3 ust. 1 lit. d) dyrektywy) czy „systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej” (art. 7a dyrektywy), nie definiując jednak wcale tych pojęć. Część państw członkowskich, korzystając ze znacznej swobody pozostawionej przez prawodawcę unijnego i inspirowane zapewne mechanizmem zielonych certyfikatów wspierających korzystanie z energii ze źródeł odnawialnych, zdecydowała się przyjąć takie systemy. Modus operandi tych instrumentów wykazuje znaczące podobieństwa do tego znanego na gruncie zielonych certyfikatów. Białe certyfikaty sensu stricto wśród państw członkowskich Unii Europejskiej stosują jednak – ze zmiennymi skutkami w zależności od bieżącego ukształtowania opartych na nich systemów – jedynie Polska i Włochy.

#### 4. Założenia teoretyczne i rzeczywiste funkcjonowanie zielonych certyfikatów w kontekście możliwości adaptacji w prawie krajowym

Obowiązująca do końca czerwca 2021 r. dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych prezentuje ramowy wachlarz

3 Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz. Urz. UE L 114 z 27.4.2006, s. 64).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1).

środków, jakie państwa członkowskie mogą wprowadzać dla realizacji zakładanego celu procentowego w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych, ale – poza kilkoma regulacjami – nie wymusza ich zastosowania. W szczególności w gestii państw członkowskich pozostawiono wybór, czy i jakie ewentualnie należy zastosować „systemy wsparcia”, które definiowane są w art. 2 lit. k) dyrektywy jako obejmujące „każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie lub grupę państw członkowskich, który promuje wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii, zwiększeniu ceny, za którą można ją sprzedać, lub zwiększeniu – poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób – jej nabywanej liczby. Obejmuje ono pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, systemy wsparcia polegające na nałożeniu obowiązku wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, w tym również systemy posługujące się zielonymi certyfikatami, oraz systemy bezpośredniego wsparcia cen, w tym gwarantowane ceny zakupu oraz premie opcyjne, lecz nie jest ograniczone do wymienionych środków”. Analogiczną regulację zawiera nowa dyrektywa RED II<sup>5</sup> (zob. art. 2 pkt 5) tej dyrektywy).

Ponieważ prawo unijne nie przesądza ani powinności wyboru określonego systemu wsparcia, ani też kształtu poszczególnych systemów wsparcia, doszło do wykształcenia się w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej wachlarza różnorodnych narzędzi nakierowanych na intensyfikację korzystania z energii ze źródeł odnawialnych. Jak wskazały M. Przybylska i A. Bohdan [Przybylska, Bohdan 2015]: „W związku z elastycznością dotyczącą stosowania systemów wsparcia przez państwa członkowskie wyróżnia się dwa systemy wsparcia: 1) system kształtowania cen (price system) oraz 2) system kształtowania wielkości energii (quota system). Z kolei w systemie kształtowania cen wyróżnia się następujące warianty wsparcia: a) subwencje inwestycyjne, które polegają na możliwości uzyskania dotacji do inwestycji w fazie realizacji projektu, b) dopłaty gwarantowane (środowiskowe), które polegają na ustaleniu stałej wysokości opłaty z tytułu premii środowiskowej, która jest otrzymywana (dodatkowo) przez wytwórcę energii odnawialnej niezależnie od rynkowej ceny energii elektrycznej; zamiast ustalać stałe całkowite ceny, rząd ustala po prostu stałe dopłaty (premie), c) ulgi podatkowe, które polegają na zwolnieniu z podatku z działalności związanej z wytwarzaniem energii odnawialnej oraz d) system taryf gwarantowanych, który polega na tym, że rząd (regulator) określa cenę energii dla źródeł odnawialnych, których (sic!) spółki energetyczne są zobowiązane płacić jej wytwórcom. W ramach systemu kształtowania cen system taryf gwarantowanych jest stosowany najczęściej, ponieważ zachęca do inwestowania, gdyż daje duże bezpieczeństwo zakupu energii po odpowiedniej cenie (...) Z kolei drugi system, a więc system kształtowania wielkości energii, polega na tym, że rząd wyznacza wielkość energii, która ma być wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, i pozostawia rynkowi zadanie, by określił cenę za tę energię. Można wyróżnić dwa warianty tego systemu: a) system przetargów, który polega na tym, że rząd przeprowadza przetargi na dostarczenie konkretnej wielkości energii ze źródeł odnawialnych, na którą daje gwarancję zakupu, wykonalną w ramach umowy cywilnoprawnej. Cena energii ze źródeł odnawialnych w tym przypadku jest określana w wyniku licytacji pomiędzy wszystkimi oferentami (inwestorami), czyli chętnymi do produkcji tej energii. Można zatem stwierdzić, że cena jest ceną

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82).

rynkową ustaloną w ramach konkurencji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami (inwestorami) przetargu; b) system zielonych certyfikatów, który polega na tym, że wytwórcom produkującym odnawialną energię nadawany jest zbywalny certyfikat za każdą jednostkę wytworzonej energii. Wytwórca energii uzyskuje przychody zarówno z fizycznej sprzedaży energii, jak i handlu certyfikatami. Ceny energii i certyfikatu ustalone są odpowiednio na rynku energii elektrycznej i na wydzielonym rynku zbywalnych świadectw pochodzenia energii (certyfikatów). Rząd w tym przypadku określa cele ilościowe udziału odnawialnych źródeł energii, które to cele muszą wypełnić odpowiedni uczestnicy rynku (...). System zielonych certyfikatów ma zatem tę zaletę, że umożliwia integrację z innymi mechanizmami, zmierzającymi już nie do kształtowania ilości energii ze źródeł odnawialnych (jak on sam), lecz koncentrującymi się na bodźcach cenowych. Wytwórcy energii ze źródeł odnawialnych, poza środkami uzyskanymi za sprzedawaną energię, dodatkowo uzyskują wpływy z obrotu zielonymi certyfikatami. Cena energii ze źródeł odnawialnych nie jest w żaden sposób kreowana przez obrót zielonymi certyfikatami, jest więc taka sama, jak w przypadku energii z innych źródeł, a zwiększone nakłady związane przede wszystkim z rozpoczęciem procesu wytwarzania energii z OZE mają zrekompensować dochody z handlu certyfikatami. Można zatem zintensyfikować przyznane wsparcie poprzez jednoczesne dostarczenie sygnału cenowego, stosując instrumenty związane z kształtowaniem cen.

System ilościowy zielonych certyfikatów jest dość szeroko – jakkolwiek rzadziej niż system taryf gwarantowanych – stosowany w państwach członkowskich Unii Europejskiej (należy tu wymienić Polskę, Szwecję, Belgię, Wielką Brytanię<sup>6</sup>, Włochy, Danię, Rumunię). Zdarza się, że decyzja o stosowaniu zielonych certyfikatów nie wyłącza stosowania mechanizmów cenowych. Państwa operują częściowo na zielonych certyfikatach, a częściowo na taryfach gwarantowanych (na przykład Rumunia w odniesieniu do małych elektrowni wiatrowych, a Włochy wobec fotowoltaiki stosują taryfy gwarantowane [Poputoaia, Fripp 2008], przy jednoczesnym wykorzystywaniu zielonych certyfikatów w odniesieniu do innych źródeł). Obowiązek posiadania pewnej liczby zielonych certyfikatów może być przypisany różnym podmiotom – najczęściej dostawcom energii (tak jest w systemie polskim, brytyjskim, belgijskim, rumuńskim), ale może także obciążać wytwórców energii (tak czyni to prawo włoskie) czy odbiorców końcowych (jak w systemie szwedzkim do końca 2006 r.; obecnie system szwedzki nakłada obowiązek ilościowy zarówno na odbiorców końcowych, jak i dostawców energii) [Mäntysaari 2015]. Progi ilościowe udziału energii ze źródeł odnawialnych w całym portfolio energii danego podmiotu, stosowane w systemach opartych na zielonych certyfikatach, oscylują w granicach 5%-20% [Ottinger, Mathews 2008].

W braku choćby załączka regulacji na szczeblu prawa unijnego w zakresie ukształtowania przedmiotowego mechanizmu wsparcia, instrumenty oparte na zielonych certyfikatach przybierają różne formy w poszczególnych państwach. We Włoszech system jest zorganizowany w ten sposób, że organ regulacyjny pokrywa niedobór certyfikatów; gdy producenci energii ze źródeł odnawialnych nie są w stanie wygenerować wystarczającej liczby zielonych certyfikatów, organ regulacyjny ma prawo uzyskać certyfikaty za energię odnawialną wspieraną systemem taryf gwarantowanych, a następnie sprzedawać je po corocznie ogłaszanej cenie. Te certyfikaty służą potem jako

6 Wielka Brytania wystąpiła z Unii Europejskiej 31 stycznia 2020 r.

środek rozliczeniowy w zakresie realizacji celu wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych [Bertoldi, Rezessy 2006]. Podmioty uczestniczące w systemie to więksi producenci i importerzy energii. Sankcja w ramach włoskiego systemu zielonych certyfikatów odpowiada półtorakrotności ceny zielonych certyfikatów, które nie zostały przedstawione [Bertoldi, Rezessy 2006]. Niezależnie od innych interesujących pierwiastków wariantu włoskiego, warto zwrócić uwagę na okoliczność połączenia, w ramach tego samego zakresu zastosowania, systemu zielonych certyfikatów z taryfami gwarantowanymi.

Ciekawe rozwiązanie nakierowane na dodatkowe wzmocnienie mechanizmu zielonych certyfikatów zastosowano w Wielkiej Brytanii. Mianowicie, dostawcy energii, którzy nie są w stanie przedstawić adekwatnej liczby zielonych certyfikatów, mogą wykupić się od tego obowiązku poprzez zapłatę określonej kwoty za każdą megawatogodzinę bez zielonego certyfikatu. Koszty tego typu rozwiązania mogą zostać przezucone na odbiorców energii. Te „kwoty wykupu” są następnie wypłacane przez regulatora podmiotom, które przedstawią w tym samym roku zielone certyfikaty, w odpowiedniej proporcji – a zatem, jeżeli na przykład dany dostawca energii przedstawi 5% całkowitej liczby zielonych certyfikatów w danym roku, otrzyma wypłatę 5% całkowitej wartości „funduszu wykupu” powstałego z opłat wnoszonych przez podmioty zobowiązane, które nie przedstawiły wystarczającej liczby zielonych certyfikatów [Poputoaia, Fripp 2008]. Tym samym prawodawca brytyjski wyraźnie preferuje wykonanie obowiązku poprzez rozliczenie odpowiedniej liczby zielonych certyfikatów aniżeli poprzez zapłatę opłaty zastępczej; podmioty, które wybrały to pierwsze rozwiązanie, otrzymują dodatkową premię. Nie wiadomo jednak nigdy zawczasu, jakiej wysokości będzie ta premia; paradoksalnie, dla podmiotów rozliczających zielone certyfikaty korzystniej byłoby, gdyby jak najmniej innych uczestników systemu szło ich śladem. Przedstawiony mechanizm zwiększa cenę zielonych certyfikatów powyżej „kwoty wykupu” i przyczynia się do stosunkowo wysokiej efektywności środowiskowej systemu [Poputoaia, Fripp 2008]. Kara za brak rozliczenia zielonych certyfikatów i brak zapłaty opłaty zastępczej w systemie brytyjskim wynosi 30 funtów za każdą niepokrytą MWh [Bertoldi, Rezessy 2006].

Z kolei w Belgii wprowadzony został system zielonych certyfikatów z gwarantowanymi cenami minimalnymi. Z uwagi na możliwy banking certyfikatów, ich niedobór na rynku i poprzednio rosnące stawki kar, obrót zielonymi certyfikatami miał w systemie belgijskim charakter marginalny [Poputoaia, Fripp 2008]. Warto w tym miejscu odnotować, że choć możliwość przenoszenia zielonych certyfikatów (czy w ogóle praw środowiskowych) na kolejne okresy rozliczeniowe jest pożądana o tyle, o ile zwiększa elastyczność systemu, wzmacniając jego kosztową efektywność, to jednak zarazem może przyczyniać się do spadku zainteresowania handlem przedmiotowymi prawami.

Pomimo znacznego zróżnicowania systemów zielonych certyfikatów w różnych państwach, można wyodrębnić pewne elementy wspólne, decydujące o przynależności danego modelu wsparcia energii ze źródeł odnawialnych do kategorii mechanizmów opartych na zielonych certyfikatach. Jest to przede wszystkim istnienie zbywalnych jednostek wyrażających określoną ilość wytworzonej energii ze źródeł odnawialnych, których stosowna liczba powinna zostać zdyskontowana w danym okresie rozliczeniowym przez podmioty uczestniczące w systemie. Mogą one pozyskać zielone certyfikaty

w sposób pierwotny, w związku z udokumentowaniem wygenerowania odpowiedniej ilości energii ze źródeł odnawialnych, albo pozyskać je w ramach obrotu wtórnego. Nie zawsze natomiast musi występować czynnik prawnego oddzielenia sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych od sprzedaży zielonych certyfikatów.

W ramach systemów opartych na zielonych certyfikatach, istnieje przynajmniej kilka podstawowych zmiennych, których określenie będzie wpływać na efektywność środowiskową przedmiotowych mechanizmów. W pierwszej kolejności, trzeba odnieść się tu do opłat uiszczanych przez uczestników systemu w przypadku niewywiązania się przez nich z obowiązków związanych z wylegitymowaniem się wystarczającą liczbą zielonych certyfikatów (mowa tu o tzw. opłatach zastępczych oraz sankcjach finansowych). Jak wskazuje się w doktrynie, poziom i uwalniający charakter opłat zastępczych ma zasadniczy wpływ na wolumen i płynność rynku, jako bodziec generowania bądź zakupu zielonych certyfikatów [Banet 2008]. Stąd też decyzja o dopuszczeniu bądź braku dopuszczenia możliwości zapłaty opłaty zastępczej celem uwolnienia się od obowiązków towarzyszących systemowi zielonych certyfikatów, ukształtowanie wysokości opłaty zastępczej, jak również określenie przypadków, w których przez uiszczenie takiej opłaty można zwolnić się z obowiązku pozyskiwania i przedkładania zielonych certyfikatów organowi regulacyjnemu, stanowią łącznie istotny element warunkujący skuteczność unormowań odnoszących się do mechanizmów bazujących na wydawaniu i obrocie zielonymi certyfikatami. Opłata zastępcza nie jest oczywiście obligatoryjnym elementem systemów bazujących na zielonych certyfikatach. Można w ogóle jej nie wprowadzać i tym samym wymuszać na wszystkich podmiotach objętych mechanizmem zielonych certyfikatów włączenie się w pozyskiwanie praw majątkowych (czy to w sposób pierwotny, poprzez wytworzenie określonej ilości energii ze źródeł odnawialnych, czy to poprzez zakup zielonych certyfikatów) pod rygorem nałożenia proporcjonalnych i dostatecznie odstraszających sankcji. Przynajmniej na pierwszy rzut oka, pod warunkiem odpowiednio ścisłego nadzoru nad podmiotami zobowiązanymi, taki model może rzutować na zwiększenie efektywności środowiskowej przedmiotowego instrumentu. Jednocześnie jednak brak instytucji opłaty zastępczej wiązałby się niewątpliwie ze spadkiem stopnia elastyczności systemu (zmniejszenie się liczby dostępnych opcji wyboru). Należy zauważyć, że bardzo wysoki popyt na zielone certyfikaty, przy ich podaży ograniczonej możliwościami technicznymi (gdy zarazem koszty inwestycyjne związane z rozpoczęciem produkcji energii ze źródeł odnawialnych są wysokie, tak w ocenach bezwzględnych, jak i w porównaniu do kosztów towarzyszących procesowi inwestycyjnemu związanemu z wykorzystywaniem paliw kopalnych) mogłyby spowodować wzrost cen energii, którego wymiar byłby nieproporcjonalnie szkodliwy dla bezpieczeństwa energetycznego, w zakresie ciągłości dostaw energii po racjonalnych cenach. Nadmierne domknięcie systemu mogłoby być w takim razie przeciwnie skuteczne w relacji do założonego celu ekologicznego, ponieważ zbyt ambitny charakter tego celu mogłoby uniemożliwić części podmiotów wywiązanie się z nałożonego obowiązku zasadzającego się na odpowiednim udziale energii ze źródeł odnawialnych. Ratio legis instytucji opłaty zastępczej tkwi, w ocenie Autorki, właśnie w wyważeniu interesów środowiskowych (związanych z osiągnięciem określonego udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym bilansie) z interesami odnoszącymi się do kwestii bezpieczeństwa energetycznego (związanych z zapewnieniem ciągłości dostaw energii po racjonalnych cenach). Decydując się na wprowadzenie możliwości zwolnienia się z obowiązku pozyskania odpowiedniej liczby zielonych

certyfikatów poprzez uiszczenie opłaty zastępczej, należy z kolei mieć na uwadze, że określenie wysokości tej opłaty na zbyt niskim poziomie, w powiązaniu z całkowitą dowolnością wyboru, z dużym prawdopodobieństwem doprowadziłoby do załamania się rynku zielonych certyfikatów i w rezultacie spowodowałoby, że instrument ten chybiłby swojego celu środowiskowego. Dlatego opłata zastępcza powinna przewyższać średnie ceny zielonych certyfikatów z danego okresu rozliczeniowego – powinna zatem być ustawowo sprzężona z tymi cenami i podlegać dynamicznym dostosowaniom z mocy samego prawa, bez konieczności ingerencji regulatora. Jednocześnie optymalnym rozwiązaniem jest ograniczenie możliwości uiszczania opłaty zastępczej zamiast rozliczania się z posiadanych zielonych certyfikatów do przypadków istotnego ich niedoboru (wiążącego się z nadmiernie wysokim poziomem ich cen). W systemach, w których istnieje instytucja opłaty zastępczej, zazwyczaj przeznaczają ją na cele środowiskowe. Drugim, obok opłaty zastępczej, finansowym elementem systemu zielonych certyfikatów, który można kształtować w różny sposób i którego ukształtowanie może przekładać się na efektywność środowiskową mechanizmów bazujących na zielonych certyfikatach, jest oczywiście kara pieniężna, jaka grozi podmiotom zobowiązanym w przypadku niewywiązania się z obowiązku przedstawienia do umorzenia adekwatnej liczby zielonych certyfikatów (lub, ewentualnie, zapłaty opłaty zastępczej). Oba te elementy finansowe (a więc opłaty zastępcze i sankcje), w tym ich istnienie, poziom i przeznaczenie, w zasadniczy sposób rzutują na możliwość osiągnięcia procentowo określonego progu energii ze źródeł odnawialnych, jaka powinna zostać wygenerowana. Opłata zastępcza, jako element typu opt-out, będzie znosić pewność w zakresie wolumenu energii ze źródeł odnawialnych, towarzyszącą systemowi zielonych certyfikatów jako systemowi ilościowemu (w którym liczba jest w pełni bądź w istotnym zakresie determinowana regulacją prawną, zaś cenę określa rynek).

Czynnikiem w podobny sposób rzutującym na sposób funkcjonowania systemu zielonych certyfikatów jest również podejście prawodawcy krajowego do kwestii mechanizmów elastyczności, tj. bankingu (przenoszenia posiadanych certyfikatów na kolejne okresy rozliczeniowe) i borrowingu (pożyczania certyfikatów z przyszłych okresów rozliczeniowych). Dopuszczenie bankingu jest zazwyczaj zalecane jako czynnik wzmacniający jedną z podstawowych zalet przedmiotowego instrumentu ekonomicznego, czyli jego elastyczność; natomiast borrowing uznawany jest zazwyczaj za element destabilizujący funkcjonowanie systemu.

Poza wyżej wskazanymi elementami, dotyczącymi kwestii ilościowej (wolumenu energii ze źródeł odnawialnych), sposób recepcji systemu zielonych certyfikatów w porządkach prawnych państw członkowskich może nie być obojętny również z punktu widzenia kwestii jakościowej (rodzaju wspieranych źródeł odnawialnych). Mianowicie, możliwy jest wariant braku różnicowania wsparcia (co spowoduje dominację produkcji energii z tych źródeł odnawialnych, których wdrożenie i eksploatacja są najmniej kosztowne), bądź też rozmaite warianty różnicujące wsparcie w zależności od specyfiki różnych rodzajów odnawialnych źródeł energii, implikujące przyznawanie różnym rodzajom źródeł mniejszej lub większej liczby zielonych certyfikatów za ten sam wolumen wygenerowanej energii. Decyzja o zastosowaniu i sposobie zróżnicowania wsparcia zależy przede wszystkim od identyfikacji celu środowiskowego; jeżeli chodzi tylko o zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych do określonego pułapu (nawet jeżeli miałyby to prowadzić do stosowania tylko niektórych technologii



wykorzystujących odnawialne źródła energii), to nie ma przeszkód dla braku zróżnicowania wsparcia w odniesieniu do różnych rodzajów źródeł. Biorąc jednak pod uwagę coraz dalej idące cele unijnej polityki klimatycznej oraz wyrażane w dokumentach programowych dążenie do osiągnięcia niskoemisyjnego bądź wręcz zeroemisyjnego wzrostu gospodarczego (abstrahując od kwestii, czy ta ostatnia przemiana jest w ogóle możliwa) – należałoby rekomendować raczej wprowadzenie zróżnicowania, celem zapewnienia realnego wsparcia także bardziej kosztownym technologiom.

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzone wyżej rozważania oczywiście nie wyczerpują aspektów, w których mogą przejawiać się odmienności systemów zielonych certyfikatów. Należy zwłaszcza pamiętać o mnogości regulacji, jakie mogą towarzyszyć systemowi zielonych certyfikatów w taki sposób, aby go wzmocnić i ustabilizować. Jak wskazano w doktrynie, „rynek można kształtować poprzez różnorodne regulacje, takie jak: obowiązek zakupu certyfikatów przez podmioty (np. Wielka Brytania, Belgia), publiczne mechanizmy kompensujące (np. w Wielkiej Brytanii – przekazywanie do uczestników systemu wpływów z opłaty manipulacyjnej gromadzonej przez fundusz państwowy), angażowanie środków państwowych do zakupu certyfikatów, stosowanie dla certyfikatów cen gwarantowanych (Szwecja – w przypadku, gdy cena certyfikatów spadnie poniżej określonego poziomu) lub minimalnych (Rumunia)” [Trela, Dubel 2017]. Co więcej, o ile możliwe jest prowadzenie rozważań i wyciąganie wniosków w odniesieniu do pożądanego ukształtowania konkretnych elementów systemów zielonych certyfikatów, o tyle dużo trudniej jest zrekonstruować kompleksowy model gwarantujący równowagę wszystkich komponentów przedmiotowych mechanizmów – a to właśnie ma kluczowe znaczenie w kontekście efektywności środowiskowej. Problem ten znajduje odzwierciedlenie w bardzo różnych ocenach skuteczności systemów bazujących na zielonych certyfikatach. Powyższą konkluzję rozciągnąć można również na inne instrumenty rynkowe w ramach polityki klimatycznej, tworzące niekiedy skomplikowane mechanizmy, o których sukcesie lub porażce będą decydować nie tylko dane ich komponenty same w sobie, ale również zależności między tymi komponentami. Korzystanie z tych instrumentów rynkowych unijnej polityki klimatycznej, które mają charakter zdecentralizowany i otwarty na ingerencję prawodawców krajowych (a zatem w szczególności z zielonych certyfikatów) przez legislatorów różnych państw członkowskich, może zwiększyć szanse na wypracowanie rozwiązań optymalizujących funkcjonowanie nie tylko konkretnego typu mechanizmu, ale i instrumentów rynkowych polityki klimatycznej w ogólności. Cechą charakterystyczną wszystkich tych instrumentów jest bowiem ich swoiste zawieszenie między prawem a ekonomią, co wewnątrz przedmiotowych mechanizmów znajduje wyraz w obecności i wzajemnych powiązaniach między elementami administracyjnoprawnymi a elementami rynkowymi.

## Bibliografia

- Banet C. 2008. *The Use of Market-Based Instruments in the Transition from Carbon-Based Economy* W: Zillman D.N. et al. (red.). Oxford University Press. Oxford, s. 215.
- Bertoldi P., Rezessy S. 2006. Tradable certificates for energy savings (white certificates). Theory and practice, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/tradable-certificates-energy-savings-white-certificates-theory-and-practice> (dostęp w dn. 29.7.2021 r.)
- Bukowski Z. 2005. *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Toruń, s. 81.
- Dyduch J. 2013. *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa, s. 19.
- Graczyk A. 2013. *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Wrocław, s. 110.
- Karski L. 2010. *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja*. W: Karski L., Grochowska I. (red.). *Zmiany klimatu a społeczeństwo*. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa, s. 443.
- Karski L. 2011. *Wdrażanie instrumentów rynkowych prawa ochrony środowiska*. W: Rudnicki M., Haładaj A., Sobieraj K. (red.). *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*. KUL Wydawnictwo. Lublin, s. 417.
- Keohane N.O., Olmstead S.M. 2016. *Markets and the Environment*. Island Press. Washington, s. 81.
- Kingston S. 2013. *Surveying the state of EU environmental law: much bark with little bite?* *International and Comparative Law Quarterly* 62, 4: 965-982.
- Kingston S., Heyvaert V., Čavoški A. 2017. *European Environmental Law*. Cambridge University Press. Cambridge, s. 141.
- Mäntysaari P. 2015. *EU Electricity Trade Law. The Legal Tools of Electricity Producers in the Internal Electricity Market*. Springer. Cham, s. 448.
- Matuszewski M., Matuszewski B. 2018. *Ochrona środowiska*. W: Włudyka T., Smaga M. (red.). *Instytucje gospodarki rynkowej*. Wolters Kluwer. Warszawa, 514.
- Ottinger R.L., Mathews L., Czachor N.E. 2008. *Renewable Energy in National Legislation: Challenges and Opportunities*. W: ZILLMAN D.N. et al. (red.) *Beyond The Carbon Economy: Energy Law in Transition*. Oxford University Press. Oxford, 197.
- Poputoaia D., Fripp M. 2008. *European Experience with Tradable Green Certificates and Feed-in Tariffs for Renewable Electricity Support*. Oxford University Press. Oxford, s. 28, 29, 31-33, 37.
- Przybojewska I. 2021. *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa, s. 48-367.
- Przybylska M., Bohdan A. 2015. *Podstawy prawne OZE (odnawialnych źródeł energii) i gospodarki odpadami w Polsce*. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa, s. 3-4.
- De Sadeleer N. 2002. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press. Oxford, s. 152-153.
- De Sadeleer N. 2009. *Environmental justice and international trade law*. W: Ebbesson J., Okowa P. (red.) *Environmental law and justice in context*. Cambridge, s. 447-461.
- Sommer J. 2010. *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka*, 4, s. 6.
- Stern N., *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 27.

Stewart R.B. 2000. *Economic Incentives for Environmental Protection*. W: Revesz R.L., Sands P., Stewart R.B. *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development: the United States, the European Union and the International Community*. Cambridge University Press. Cambridge, s. 174.

Stewart R.B. 2002. *The Importance of Law and Economics for European Environmental Law*, *Yearbook of European Environmental Law*. Tom II. Oxford, s. 2, 11.

Trela M., Dubel A. 2017. Porównanie systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce: zielone certyfikaty vs system aukcyjny, na przykładzie instalacji PV, *Polityka Energetyczna*, t. 20, z. 2, 113-114.

Wemaere M., Streck CH., Chagas T. 2009. *Legal Ownership and Nature of Kyoto Units and EU Allowances*. W: D. Freestone, CH. Streck (red.). *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond*. Oxford University Press. Oxford 2009, s. 37.

## Źródła prawa Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010 r.).

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46 ze zm.

Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG. Dz. Urz. UE L 114 z 27.4.2006, s. 64-85 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 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, s. 16-62 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1-56 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82-209.

## Inne dokumenty Unii Europejskiej

Komunikat Komisji Europejskiej – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020. Dz. Urz. UE C 200 z 28.6.2014.

Komisja Europejska. 2008. *Zielona Księga „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”* z dnia 28.03.2007 r., KOM(2007)140 wersja ostateczna.

Księga „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych” z dnia 28.03.2007 r., KOM(2007)140 wersja ostateczna.

# Rozdział VI

## Kwalifikacja instalacji w systemie handlu uprawnieniami do emisji w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim

*Miłosz Tomasik*

### 1. Wprowadzenie

Od momentu podpisania Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu minęło już blisko 30 lat. Przez ten czas aktywne przeciwdziałanie zmianom klimatu nie zawsze – mówiąc ogólnie – traktowane było przez wspólnotę międzynarodową jako zadanie priorytetowe. Nie dotyczy to jednak państw zrzeszonych w Unii Europejskiej, w których polityka klimatyczna od lat posiada silne umocowanie prawne i instytucjonalne. Filarem europejskiej polityki klimatycznej jest zaś europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) będący najbardziej rozbudowanym i najdłuższym funkcjonującym mechanizmem typu „cap and trade” na świecie. Nic więc dziwnego, że gdy Komisja Europejska ogłaszała w grudniu 2019 r. pakiet nowych celów ekologicznych, zwany Europejskim Zielonym Ładem, wraz z flagowym zadaniem w postaci osiągnięcia przez europejską gospodarkę neutralności klimatycznej netto już w połowie obecnego stulecia, zreformowany EU ETS miał pozostać jednym z kluczowych motorów przemian gospodarczych prowadzących do osiągnięcia tych ambitnych zamierzeń.

Jednocześnie obowiązujące obecnie regulacje o EU ETS wciąż budzą szereg wątpliwości interpretacyjnych, które najczęściej ujawniają się na etapie stosowania tych przepisów w konkretnych sprawach. Poglądy judykatury oraz różnego rodzaju opracowania tworzone przez doktrynę i organy administracji publicznej poświęcone elementarnym pojęciom, na jakich oparte są regulacje o EU ETS, stanowią świadectwo tego, jakim wyzwaniem bywa nieraz tworzenie norm materialnego prawa administracyjnego, od którego oczekuje się zarówno precyzji, jak i skuteczności w zakresie rozwiązywania określonych problemów istotnych dla społeczeństwa i gospodarki. Zadanie to bywa dodatkowo utrudnione w przypadku, gdy wspomniane przepisy stanowią element rozbudowanego systemu regulacji adresujących tak kompleksową i wielowątkową dziedzinę jak ochrona środowiska, na którą składa się szereg różnych powiązanych ze sobą mechanizmów i instytucji prawnych. Ponadto ochrona środowiska stanowi zagadnienie w dużej części regulowane na szczeblu prawa unijnego, które z założenia wymaga pełnej harmonizacji w porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Trudno zaś o lepszy przykład zagadnienia mającego wymiar ogólnoeuropejski niż kryteria określające granice systemu będącego z definicji instytucją wspólną dla

wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Kluczowym pojęciem w tym wymiarze jest natomiast pojęcie „instalacji” stanowiące z reguły punkt wyjścia do oceny w indywidualnych przypadkach, czy dana działalność podlega regulacjom EU ETS. Stąd też przedmiotem niniejszego opracowania będzie omówienie krajowych i europejskich przepisów określających granice EU ETS, w tym przede wszystkim pojęcia „instalacja”, pod kątem ich ewentualnych niedostatków i zagadnień zasługujących na doprecyzowanie.

Granice EU ETS wyznacza art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE, aktu prawa unijnego stanowiącego trzon regulacji o EU ETS. Wspomniany przepis wskazuje, że Dyrektywa 2003/87/WE ma zastosowanie do emisji z działań wymienionych w załączniku I oraz gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II tej dyrektywy. Od momentu wejścia w życie Dyrektywy 2003/87/WE katalog działań objętych systemem EU ETS był kilkakrotnie rozbudowywany. Najważniejsza zmiana polegała na objęciu systemem EU ETS emisji z operacji lotniczych. Natomiast lista działań prowadzonych za pośrednictwem instalacji objętych zakresem zastosowania EU ETS jak dotąd podlegała jedynie ewolucyjnym zmianom. Niniejsza publikacja skupia się na omówieniu zagadnień związanych z emisją gazów cieplarnianych z instalacji objętych EU ETS, ponieważ z perspektywy realiów funkcjonowania systemu zdecydowaną większością jego uczestników stanowią operatorzy instalacji i w związku z tym sprawy dotyczące instalacji dostarczają najwięcej praktycznych wyzwań. Siłą rzeczy również ta część EU ETS, na którą składają się emisje z instalacji, ma największe przełożenie na gospodarkę państw, w których ten system został wdrożony.

W obecnym stanie prawnym o objęciu granicami EU ETS emisji gazów cieplarnianych pochodzących z określonych działań innych niż operacje lotnicze decydują cztery kluczowe kryteria. Wspomniane kryteria to: (i) powodowanie emisji gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II do dyrektywy 2003/87/WE, (ii) prowadzenie działalności z użyciem instalacji<sup>1</sup>, (iii) przynależność danej działalności do jednej z kategorii działań określonych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, oraz (iv) przekroczenie określonego poziomu zdolności produkcyjnych (w odniesieniu do wybranych kategorii działań z załącznika I do dyrektywy). Pojęcie „instalacja” ma więc w tym kontekście fundamentalne znaczenie – termin ten odgrywa zresztą węzłową rolę nie tylko w przepisach dotyczących EU ETS, ale też wielu innych obszarach regulacji o ochronie środowiska.

Pojęcie „instalacja” może pełnić szereg istotnych ról w ramach wspomnianych regulacji, co ma miejsce zwłaszcza w przypadku wspomnianego EU ETS. Jak już wskazano powyżej, w przypadku systemu granice pojęcia „instalacja” mają decydujące znaczenie z perspektywy determinowania w indywidualnych przypadkach, czy dana działalność jest w ogóle objęta EU ETS. Ponadto, definiowanie granic instalacji ma istotny wpływ na skalę obowiązków ciążących na danym uczestniku systemu. Dotyczy to m.in. zakresu emisji objętych monitorowaniem, ale może mieć także zasadnicze przełożenie na zmniejszenie przydziałów uprawnień do emisji w przypadku zwiększenia poziomu

1 Wypada zwrócić uwagę, że angielskojęzyczna wersja dyrektywy 2003/87/WE posługuje się jednolicie terminem „installation”, podczas gdy odpowiednikiem tego pojęcia w polskojęzycznej wersji dyrektywy 2003/87/WE jest termin „urządzenie”, który został zdefiniowany na wstępie dyrektywy, mimo iż poza definicją i preambułą pojawia się w tekście dyrektywy tylko cztery razy. Natomiast termin „instalacja”, który nie został zdefiniowany w polskiej wersji językowej dyrektywy 2003/87/WE, został użyty w jej tekście w większości miejsc, w których angielskojęzyczna wersja dyrektywy 2003/87/WE posługuje się pojęciem „installation”.

działalności danej instalacji. Szczególną rolę pojęcia „instalacja” w krajowym porządku prawnym dostrzec można w brzmieniu poszczególnych przepisów ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (u.s.h.), gdzie termin ten stanowi punkt wyjścia do określania pozycji uczestnika systemu wobec praktycznie wszystkich ciążących na nim obowiązków – począwszy od obowiązku posiadania zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych, a skończywszy na zakresie monitoringu emisji [Ustawa... 2015].

## 2. Definicje pojęcia „instalacja” w prawie unijnym i krajowym – uwagi wstępne

Definicję pojęcia „urządzenie” (de facto pojęcia „instalacja”) w Dyrektywie 2003/87/WE sformułowano niemal identycznie jak definicję analogicznego terminu w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (dyrektywa 2010/75/UE) [Dyrektywa... 2010]. To podobieństwo sprawia wrażenie w pełni zamierzonego i spójnego ze specyfiką zagadnień regulowanych obiema wzmiankowanymi dyrektywami. Obie dyrektywy koncentrują się bowiem głównie na emisji do powietrza substancji pochodzących z instalacji przemysłowych<sup>2</sup>. Ponadto, pomimo iż emisja gazów cieplarnianych oraz emisje przemysłowe regulowane w ramach tzw. zintegrowanego podejścia (ang. Integrated Pollution Prevention and Control) traktowane są jako dwa zupełnie odrębne zagadnienia<sup>3</sup>, to duża część instalacji objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2010/75/UE podlegać będzie także dyrektywie 2003/87/WE. To oznacza konieczność uzyskania przez takie instalacje zarówno pozwoleń na eksploatację wymaganych na mocy dyrektywy 2010/75/UE, jak i pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych przewidzianych w dyrektywie 2003/87/WE. Można zatem wysnuć przypuszczenie, że prawodawca unijny przy tworzeniu obu wzmiankowanych tu aktów prawnych na pierwszym miejscu stawiał spójność szeroko pojętego systemu regulacji o ochronie środowiska – przynajmniej w zakresie, w jakim takie ujednoczanie nie wypaczałoby istoty obu wspomnianych reżimów prawnych.

Podobieństwo pomiędzy definicją pojęcia „urządzenie” w dyrektywie 2003/87/WE, jak i terminu „instalacja” w Dyrektywie 2010/75/UE, obrazuje zestawienie prezentowane w Tabeli 1. poniżej. Pozostaje jedynie podkreślić, że w angielskich wersjach językowych obu dyrektyw podobieństwo obu definicji jest jeszcze bardziej dostrzegalne niż w przypadku tych samych definicji zawartych w tekstach polskojęzycznych.<sup>4</sup> Nota bene dokładna analiza tekstów obu dyrektyw w wersjach polsko- i angielskojęzycznych ujawnia pewne nieścisłości w tłumaczeniu, które mają jednak ograniczone znaczenie, ponieważ wszystkie autentyczne wersje językowe aktów prawa wspólnotowego mają taką samą moc wiążącą.

2 Wprawdzie dyrektywa 2010/75/UE dotyczy kompleksowo wszystkich kluczowych emisji do środowiska, włączając w to ścieki i emisje zanieczyszczeń do gruntu, to jednak emisje do powietrza dominują na tle innych kategorii oddziaływań objętych tą regulacją.

3 Świadczy o tym zwłaszcza art. 9 ust. 1 dyrektywy 2010/75/UE, w którym mowa jest o tym, że w przypadku gdy emisje gazów cieplarnianych z instalacji są określone w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE w odniesieniu do czynności przeprowadzanych w tej instalacji, pozwolenie nie obejmuje dopuszczalnej wielkości emisji dla bezpośrednich emisji tych gazów, chyba że jest to niezbędne w celu zapewnienia, aby nie spowodowało to żadnego znaczącego lokalnego zanieczyszczenia.

4 Dyrektywa 2010/75/UE: 'installation' means a stationary technical unit within which one or more activities listed in Annex I or in Part 1 of Annex VII are carried out, and any other directly associated activities on the same site which have a technical connection with the activities listed in those Annexes and which could have an effect on emissions and pollution. Dyrektywa 2003/87/WE: 'installation' means a stationary technical unit where one or more activities listed in Annex I are carried out and any other directly associated activities which have a technical connection with the activities carried out on that site and which could have an effect on emissions and pollution.

**Tabela 1.** Definicje „urządzenia” i „instalacji” w Dyrektywie 2003/87/WE i Dyrektywie 2010/75/UE (podkr. wł.).

Definicja „urządzenia” w Dyrektywie 2003/87/WE	Definicja „instalacji” w Dyrektywie 2010/75/UE
<p>oznacza <b>stacjonarną jednostkę techniczną</b>, gdzie przeprowadzana jest jedna lub więcej <b>czynności, wymienionych w załączniku 1</b></p> <p>oraz wszelkie inne <b>czynności bezpośrednio związane</b>, które mają <b>technicznie powiązania z czynnościami prowadzonymi na danym miejscu</b> i które mogą mieć <b>wpływ na emisje</b></p>	<p>oznacza <b>stacjonarną jednostkę techniczną</b>, w której prowadzony jest <b>co najmniej jeden rodzaj działalności wymieniony w załączniku I lub w załączniku VII część 1</b>,</p> <p>oraz wszystkie inne <b>bezpośrednio związane</b> czynności prowadzone na <b>tym samym miejscu</b>, które mają <b>techniczny związek z działalnością wymienioną w tych załącznikach</b> i które mogłyby mieć <b>wpływ na emisje i zanieczyszczenie</b></p>

Podejście do definiowania pojęcia „instalacja” w regulacjach środowiskowych prezentuje się zgoła inaczej w polskim porządku prawnym. Dyrektywa 2003/87/WE została transponowana do krajowego porządku prawnego po raz pierwszy ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, zastąpioną ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, którą zastąpiła obecnie obowiązująca u.s.h. Natomiast wdrożenie Dyrektywy 2010/75/UE do polskiego prawa polegało przede wszystkim na odpowiednim zaadaptowaniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.) obowiązującej już daleko przed wejściem w życie Dyrektywy 2010/75/UE i przy wykorzystaniu aparatu pojęciowego obecnego w p.o.ś. Oba obowiązujące obecnie akty prawne prezentują zauważalnie odmienne podejście do definiowania pojęcia „instalacja”. Różnice te obrazuje zestawienie zaprezentowane w Tabeli 2. poniżej.

**Tabela 2.** Definicje „instalacji” w u.s.h. i p.o.ś. (podkr. wł.)

Definicja „instalacji” w u.s.h.	Definicja „instalacji” w p.o.ś.
<p>rozumie się przez to <b>stacjonarne urządzenie techniczne</b> lub <b>zespół takich urządzeń</b>, w których są prowadzone jedno lub więcej <b>działań określonych w załączniku nr 1 do ustawy</b> oraz wszelkie inne czynności posiadające <b>bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami</b> prowadzonymi w <b>danym miejscu</b>, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość</p>	<p>rozumie się przez to:</p> <p>a) <b>stacjonarne urządzenie techniczne</b>, b) <b>zespół stacjonarnych urządzeń technicznych</b> <b>powiązanych technologicznie</b>, do których <b>tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot</b> i położonych na terenie jednego zakładu, c) <b>budowle</b> niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami</p>

Dla pełnego obrazu sytuacji wypada dodać, że obecna dychotomia w podejściu do definiowania pojęcia „instalacja” jest zjawiskiem relatywnie nowym – patrząc przez pryzmat okresu obowiązywania regulacji o EU ETS w polskim porządku prawnym. Zarówno bowiem ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, jak i ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w zakresie definicji pojęcia „instalacja” odsyłały do przepisów p.o.ś. Dopiero przy okazji prac nad projektem aktualnie obowiązujących przepisów u.s.h. jego autorzy uznali, że posługiwanie się terminem „instalacja” zaczerpniętym z p.o.ś. wypacza sens tego pojęcia przyjęty w Dyrektywie 2003/87/WE. Wyjaśniano to w następujący sposób: „Zmiana w sposobie definiowania pojęcia instalacji wynika z faktu, że termin przyjęty w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jest nieadekwatny z punktu widzenia siatki pojęciowej, którą posługuje się dyrektywa 2003/87/WE, co utrudnia określenie granic instalacji oraz związanych z tym wymagań w zakresie monitorowania emisji, a także komplikuje ustalenie podziału instalacji na podinstalacje. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska eksponuje dodatkowe kryteria kwalifikacyjne (m.in. kryteria podmiotowe) zakodowane w pojęciu instalacji (położenie na terenie jednego zakładu, ten sam prowadzący, który posiada tytuł prawny do wszystkich urządzeń wchodzących w skład instalacji), a przy tym pomija kryteria o charakterze funkcjonalnym (powiązanie urządzeń z działalnością prowadzoną w instalacji), które z kolei są w centrum zainteresowania prawa unijnego. Okoliczności te sprawiały, że transpozycja przepisu prawa unijnego była nieefektywna, a rezultat założony przez prawodawcę unijnego trudny do osiągnięcia przez organy krajowe w sferze stosowania przez nie prawa.” [Projekt ustawy... 2015]. W efekcie w polskich przepisach dotyczących EU ETS znalazła się definicja „instalacji” niemal tożsama z tą obecną w Dyrektywie 2003/87/WE.

Argumenty przywołane w uzasadnieniu do decyzji o nadaniu definicji pojęcia „instalacja” na potrzeby regulacji krajowych o EU ETS brzmienia praktycznie identycznego z definicją „urządzenia” (czyli polskiego tłumaczenia anglojęzycznego terminu installation) w Dyrektywie 2003/87/WE mają niewątpliwie charakter pragmatyczny i można się z nimi w dużej mierze zgadzać. Problemem jest natomiast pogłębiające się rozdrobnienie pojęciowe w krajowych regulacjach mających, przynajmniej z założenia, tworzyć spójny i przejrzysty system norm o ochronie środowiska. Tendencja ta odbiega niewątpliwie od założeń, które przyświecały ustawodawcy w momencie uchwalania przepisów p.o.ś. Sam wybór nazwy dla tego aktu prawnego sugerował bowiem zamiar kompleksowego uregulowania zagadnień podstawowych dla dziedziny spraw składających się na ochronę środowiska.<sup>5</sup> Posunięcie to wpisuje się w trend, który można było obserwować przez, bez mała, dwie dekady obowiązywania tej ustawy, polegający na stopniowym demontażu tej uporządkowanej konstrukcji, w ramach którego wybrane zagadnienia problemowe są wyłączane do osobnych regulacji posługujących już się odrębnym aparatem pojęciowym niż ustawa podstawowa. W efekcie system regulacji o ochronie środowiska obowiązujący obecnie w Polsce cechuje wyjątkowa zawilgość i zmienność, co dodatkowo nadwątlą autorytet państwa w zakresie regulowania tak ważnej dziedziny funkcjonowania współczesnego społeczeństwa. Patrząc jednak przez pryzmat praktycznego stosowania omawianych tu przepisów, problemem

5 Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustawę podstawową dla danej dziedziny spraw określa się w szczególności jako „kodeks” lub „prawo”, o czym mowa w § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.



o wiele istotniejszym są same wątpliwości interpretacyjne, jakie wywołuje definicja „instalacji” obecna w u.s.h., i wpływ, jaki te wątpliwości wywierają na cały system.

### 3. „Stacjonarne urządzenie techniczne” i „zespół stacjonarnych urządzeń technicznych”

Na termin „instalacja” w rozumieniu u.s.h. składają się dwa zasadnicze zagadnienia: kryterium „stacjonarności”, obecne w pojęciach „stacjonarne urządzenie techniczne” i „zespół stacjonarnych urządzeń technicznych”, oraz reguły nakazujące akumulowanie w ramach jednej instalacji stacjonarne urządzenia techniczne tworzące „zespół” i wszelkie inne czynności posiadające „bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość”. Pojęcia „zespół” i „bezpośredni techniczny związek” odzwierciedlają często stosowane w tego typu instytucjach zasady agregowania mniejszych elementów służące temu, by na potrzeby zdefiniowania określonego zagadnienia elementy te postrzegane były łącznie jako jedna całość.

Orzecznictwo miało okazję wielokrotnie wypowiadać się odnośnie do kryterium „stacjonarności” na kanwie sporów nawiązujących do interpretacji definicji „instalacji” zawartej w p.o.ś.<sup>6</sup> Sprawy te dotyczyły zazwyczaj przypadków urządzeń technicznych takich jak mobilne wytwórnie betonu i asfaltu, baterie agregatów elektrycznych montowane na lawetach samochodowych, itp., które z operacyjnego punktu widzenia uznawane są za mobilne, ponieważ można je szybko rozmontować i przemieścić z jednego miejsca na drugie. Judykatura jednomyślnie przesądziła, że „stacjonarność” urządzenia technicznego pozostaje w ścisłym związku z możliwością powodowania emisji przy jego eksploatacji. Cecha „instalacji”, jaką jest „stacjonarność”, nie wyklucza możliwości przemieszczenia urządzenia, jednak jego funkcjonowanie w każdym miejscu jest związane z emisją, czyli konsekwencjami, jakie korzystanie z instalacji może powodować dla środowiska<sup>7</sup>. Innymi słowy za stacjonarne należy uznać urządzenie, które powoduje emisję w momencie, kiedy jest unieruchomione w danym miejscu i nie ma w tym kontekście znaczenia fakt, iż takie urządzenie może być względnie szybko przemieszczone gdzie indziej.

Nie licząc niszowych przypadków umykających jednoznacznej interpretacji, kryterium „stacjonarności” jako wyróżnik urządzeń będących instalacjami w rozumieniu EU ETS nie budzi większych wątpliwości. Dużo większe wyzwanie praktyczne stanowi natomiast delimitowanie granic instalacji w przestrzeni związane ze stosowaniem wspomnianych wyżej zasad agregacji. Mowa tu o wspomnianych wyżej pojęciach „zespół urządzeń” oraz „wszelkie inne czynności posiadające bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami (...), które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość”, a także niewymienionym wcześniej kryterium „danego miejsca”.

Przytoczone wyżej elementy definicji „instalacji” z u.s.h. oraz p.o.ś. obrazują dwa odmiennie podejścia strukturalne w zakresie definiowania pojęcia tego typu. Kwestia ta została obszernie omówiona przez Komisję Europejską w opracowaniu pt. „Guidance

6 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 28 czerwca 2018 r., II SA/Op 114/18, wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 maja 2021 r., II SA/Łd 728/20.

7 Zob. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2013 r., II GSK 379/13.

on Interpretation of „Installation” and „Operator” for the Purposes of the IPPC Directive” (dalej jako „Wytyczne ws. IPPC”) [Guidance... 2007]. Pierwsze ze wspomnianych podejść określa „stacjonarną jednostkę techniczną” (ang. – stationary technical unit, dalej jako „STU”), i obejmuje tylko tę część instalacji, w której jest prowadzony jeden lub więcej rodzajów działalności wymienionych w Załączniku I dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (dyrektywa 96/61/WE) wraz z innymi towarzyszącymi im „bezpośrednio związanymi działaniami” (ang. – directly associates activities dalej jako „DAA”), które potencjalnie stanowią część instalacji, ale (niekoniecznie) są częścią STU. DAA stanowią więc z założenia zagadnienie do pewnego stopnia odrębne od STU. Alternatywne podejście zakłada, że instalacja jako całość stanowi STU, w której prowadzi się działania określone w Załączniku I dyrektywy 96/61/WE wraz z DAA. Powołując się na przykłady różnych wersji językowych dyrektywy 96/61/WE, Komisja zauważyła w przywołanym tu dokumencie, że wybór pomiędzy wspomnianymi strukturalnymi podejściami nie jest oczywisty ani w języku angielskim, ani w niektórych innych wersjach językowych dyrektywy 96/61/WE. Nie ulega wątpliwości, że konstrukcja definicji pojęcia „instalacja” zastosowana w u.s.h. (jak również w dyrektywie 2003/87/WE i dyrektywie 2010/75/UE) odzwierciedla podejście, w którym instalacja stanowi STU wraz z DAA. Natomiast analogiczna definicja użyta w p.o.s. wyraźnie wyklucza DAA poza zakres pojęcia „instalacja”.

Różnice pomiędzy wskazanymi wyżej podejściami przekładają się przede wszystkim na sposób realizacji obowiązków związanych z zaklasyfikowaniem danej „stacjonarnej jednostki technicznej” do określonego reżimu prawnego. Przykładem jest kwestia określenia skali monitorowania emisji z danej instalacji – jeżeli monitoringiem w danym przypadku objęta byłaby emisja tylko z instalacji, to w przypadku podejścia definiującego instalację jako STU wraz z DAA najprawdopodobniej zakres obowiązków monitoringowych byłby szerszy niż w podejściu alternatywnym (instalacja to STU, ale nie zawsze obejmuje DAA). Stąd też punktem wyjścia do określenia granic monitorowania danej działalności objętej EU ETS jest instalacja, zgodnie z art. 20 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 [Rozporządzenie ... 2018].

Przedstawione wyżej podejścia strukturalne odnoszą się do kwestii relacji pomiędzy STU a DAA w granicach samego pojęcia „instalacji”. Jednakże najbardziej doniosłe znaczenie praktyczne mają zasady dotyczące postrzegania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi stacjonarnymi jednostkami technicznymi (STU) – zwłaszcza w kontekście ich agregowania jako całości tworzącej jedną instalację. Interpretacja definicji pojęcia „instalacja” w rozumieniu u.s.h. nie następuje trudności w przypadku stanów faktycznych, w których stacjonarne urządzenia techniczne rozpatrywane pod kątem objęcia zakresem EU ETS skonfigurowane są w ten sposób, iż istnienie pomiędzy nimi ścisłej zależności funkcjonalnej, technicznej i fizycznej jest oczywiste albo w danym układzie występuje ponad wszelką wątpliwość tylko jedno stacjonarne urządzenie techniczne. W tym kontekście nasuwa się przykład bloku gazowo-parowego z palnikami dopalającymi w kotłowni odzysknicowej albo przykład pojedynczej kotłowni węglowej.

Istotne wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadkach mniej oczywistych, których – jak pokazuje praktyka stosowania omawianych tu regulacji – nie brakuje. W pierwszym rzędzie odpowiedzi na zarysowujące się wątpliwości należałoby poszukać w pojęciu „zespół urządzeń”, którym posługuje się definicja „instalacji” w u.s.h. Nota bene jest to jedna z niewielu różnic pomiędzy krajową definicją „instalacji” a jej odpowiednikiem w postaci definicji „urządzenia” w dyrektywie 2003/87/WE. Definicja zastosowana w prawie unijnym odwołuje się bowiem do terminu „jednostka techniczna” tylko w liczbie pojedynczej. Przyjęcie założenia, że w rozumieniu dyrektywy 2003/87/WE instalacja zawsze składa się z pojedynczej „stacjonarnej jednostki technicznej” byłoby jednak chybione, o czym świadczy zwłaszcza brzmienie pkt. 3 załącznika I do tej dyrektywy odnoszącego się do „(...) wszystkich jednostek technicznych stanowiących część instalacji, w których dochodzi do spalania paliwa.” Zatem, mimo iż definicja „urządzenia” zawarta w dyrektywie 2003/87/WE odwołuje się do pojedynczej „stacjonarnej jednostki technicznej”, to w rzeczywistości prawodawca unijny rozumie pod tym pojęciem zarówno jedną, jak i kilka „jednostek technicznych”. Wykładnia pronunijna krajowych regulacji wymaga więc przyjęcia założenia, że o tym, czy kilka stacjonarnych jednostek technicznych zostanie uznane za jedną jednostkę tworzącą instalację, muszą decydować te same kryteria, w świetle których na gruncie polskich przepisów „zespół urządzeń” uznawany jest za jedną instalację.

Przyczyn wprowadzenia do definicji „instalacji” z u.s.h. pojęcia „zespół urządzeń”, wbrew pierwotnemu w dyrektywie 2003/87/WE, można upatrywać w częściowym przywiązaniu polskiego ustawodawcy do definicji „instalacji” zawartej w p.o.ś., która również odwołuje się do pojęcia „zespół urządzeń”. Przy czym w p.o.ś. mowa jest o „zespole stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu”. W definicji z u.s.h. „zespół urządzeń” nie został zaś dookreślony takimi dodatkowymi właściwościami.

Na marginesie zasadniczych rozważań wypada odnotować, że definicja „instalacji” z p.o.ś. wspomina o „powiązaniu technologicznym”, podczas gdy analogiczna definicja z u.s.h. odwołuje się do „bezpośredniego związku technicznego”. Trudno o jednoznaczną odpowiedź, czy taka różnica jest świadomym wyborem ustawodawcy, czy tylko naruszeniem zasady konsekwencji terminologicznej przy konstruowaniu definicji legalnych.<sup>8</sup> W przypadku definicji pojęcia „instalacja” z dyrektywy 2003/87/WE i dyrektywy 2010/75/UE w wersjach anglojęzycznych obu aktów prawnych pojawia się ten sam zwrot „technical connection”. Biorąc to pod uwagę należałoby zakładać, że w kontekście omawianych tu zagadnień termin „powiązanie technologiczne” i „bezpośredni związek techniczny” są synonimami. Z drugiej strony jednak definicja pojęcia „instalacja” obecna w p.o.ś. została ukształtowana na wiele lat przed transpozycją dyrektywy 2010/75/UE do polskiego porządku prawnego, dlatego wspomniana jednolitość terminologiczna we wskazanych dyrektywach może w tym zakresie stanowić jedynie wskazówkę interpretacyjną, a nie niepodważalny dowód na to, iż termin „powiązanie technologiczne” i „bezpośredni związek techniczny” są faktycznie znaczeniowo tożsame. Niemniej, trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla przypisywania tym dwóm pojęciom zasadniczo odmiennego znaczenia.

8 Mowa tu o zasadzie wyrażonej w § 10 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Wracając do głównego wyводу należy wskazać, że według definicji słownikowej słowo „zespół” oznacza m.in. „grupę rzeczy lub zjawisk stanowiących wyodrębnioną całość” [Słownik języka polskiego PWN]. W takim rozumieniu za zespół można byłoby uznać każdą grupę rzeczy (w omawianym tu kontekście – urządzeń technicznych), którą da się wyodrębnić na tle innych rzeczy z tego samego rodzaju w oparciu o jakąś wspólną dla nich właściwość. Intuicyjnie za taką właściwość uznamy położenie w jednym miejscu. Przy czym przy takim podejściu praktycznie w każdej z wyobraźalnych konfiguracji stacjonarnych urządzeń technicznych, które położone byłyby w niedużym oddaleniu od siebie, mielibyśmy do czynienia z jedną instalacją – niezależnie od tego, czy z funkcjonalnego punktu widzenia urządzenia te służyłyby temu samemu celowi, eksploatowane były w sposób skoordynowany i znajdowały się w rękach tego samego władającego, itd. Takie rozumienie pojęcia „instalacja” przesądzałoby o uznaniu za jedną instalację różnych urządzeń, które cechowałoby nieraz stosunkowo luźne powiązanie i w efekcie krąg desygnatów tak rozumianego pojęcia „zespół urządzeń” byłby bardzo szeroki.

Uwzględniając prezentowane wyżej rozumienie pojęcia „zespołu urządzeń”, brak czynnika „powiązania technologicznego” pomiędzy urządzeniami technicznymi tworzącymi taki zespół w definicji pojęcia „instalacja” w u.s.h. można byłoby zatem interpretować jako przejaw świadomego poszerzenia przez ustawodawcę zakresu zastosowania pojęcia „instalacji” o przypadki, w których pomiędzy takimi urządzeniami niekoniecznie musi zachodzić jakaś ścisła zależność. Rodzi to jednak pytanie, czy rezygnacja z cechy „powiązania technologicznego” oraz jakiegokolwiek innego wyraźnego kryterium agregacji znajduje racjonalne uzasadnienie i nie prowadzi do zbyt dużego rozszerzenia zakresu pojęcia „instalacja” w u.s.h. – zwłaszcza biorąc pod uwagę równoległe funkcjonowanie w systemie prawnym definicji „instalacji” z p.o.ś. Z drugiej strony, brak wyraźnie wyartykułowanego w ustawie kryterium nakazującego uznawać kilka stacjonarnych urządzeń technicznych za jedną instalację i oparcie się w tym względzie jedynie na ogólnikowym pojęciu „zespół” mogłoby prowadzić do dużych rozbieżności interpretacyjnych prowadzących do odmiennego traktowania tożsamyh stanów faktycznych, które wynikałyby z dużej swobody organów administracji i sądów w zakresie wykładni pojęcia „zespół” w indywidualnych wypadkach.

Przykładem ilustrującym praktyczne konsekwencje takich wątpliwości interpretacyjnych może być przypadek zakładu wyposażonego w szereg stacjonarnych urządzeń technicznych służących do prowadzenia określonej działalności rodzajowo objętej zakresem EU ETS (np. produkcji szkła, produkcji surówki odlewniczej lub stali, produkcji klinkieru cementowego w piecach obrotowych), których dzienna zdolność produkcyjna – gdyby rozpatrywać ją osobno względem każdego z urządzeń – nie przekraczałaby progów określonych w załączniku nr 1 do u.s.h., natomiast łączna wydajność takich urządzeń już by taki próg przekraczała. Gdyby za kryterium decydujące o uznaniu tych wszystkich urządzeń za jedną instalację przyjmując ściśle rozumiane „powiązanie technologiczne” zaczerpnięte z definicji instalacji obecnej w p.o.ś. albo gdyby odrzucić istnienie jakiegokolwiek innego kryterium o podobnym charakterze, to działalność prowadzona w ten sposób nie byłaby objęta EU ETS, mimo iż intuicja nasuwałaby odmienny wniosek. Trudno bowiem nie zauważyć, że z perspektywy celu gospodarczego wszystkie wspomniane urządzenia tworzą pewną całość.

W przypadku odwrotnym, czyli np. sytuacji, gdy na terenie określonego kompleksu przemysłowego należącego niegdyś do jednego przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w zakresie np. produkcji i obróbki metali żelaznych po przekształceniach własnościowych działalność prowadziłoby kilka różnych podmiotów prowadzących na własny rachunek podobną działalność, również pojawiłaby się wątpliwość, czy urządzenia wykorzystywane przez wspomniane podmioty stanowią jedną instalację w rozumieniu u.s.h. Opierając się na samym pojęciu „zespół stacjonarnych urządzeń technicznych” wykładanym jako „grupa urządzeń zlokalizowanych geograficznie w tym samym miejscu” można byłoby takie urządzenia zlokalizowane na terenie tego samego kompleksu uznać za wyodrębnioną grupę jednostek, która tworzy jedną instalację. Jednakże również i w tym wypadku takie podejście już na pierwszy rzut oka wydałoby się chybione. Sytuacja taka skłania więc do poszukiwania dodatkowych kryteriów agregacji współtworzących definicję „instalacji” w u.s.h., które wypełniałyby jednoznacznie treścią pojęcie „zespół”.

Prima facie za takie kryterium pomocnicze można byłoby uznać reguły określone w pkt 1 i 3 załącznika nr 1 do u.s.h. We wspomnianym pkt 1 wskazano, iż przy określaniu wartości progowych odnoszących się do zdolności produkcyjnej instalacji bierze się pod uwagę parametry tego samego rodzaju charakteryzujące skalę działań prowadzonych w instalacji, to jest moc cieplną instalacji lub zdolność produkcyjną instalacji. Jeżeli w instalacji prowadzone jest więcej niż jedno działanie tego samego rodzaju, parametry odnoszące się do tych działań sumuje się, chyba że z przyczyn formalnych lub technicznych jest ograniczona możliwość działania wszystkich instalacji jednocześnie. Zdaniem Autora niniejszego tekstu reguła ta nie rozwiewa jednak wszelkich wątpliwości dotyczących definiowania granic samego pojęcia „instalacji”. Należy bowiem zwrócić uwagę, że przywołany przepis odnosi się do agregowania tożsamy parametrów charakteryzujących skalę działań prowadzonych w ramach danej instalacji. Wspomniana reguła znajduje więc zastosowanie w granicach instalacji, której zakres definiowany jest w oparciu o inne przepisy u.s.h. Stosując wspomnianą regułę wprost do przywołanych wcześniej przykładów należałoby uznać, że wynikająca z niej agregacja dotyczyłaby wyłącznie procesów zachodzących w każdym z przywołanych w tym przykładzie urządzeń nie wnosząc nic w zakresie oceny relacji zachodzących pomiędzy nimi.

Wzmiankowany pkt 3 zd. 1 załącznika nr 1 do u.s.h. stanowi natomiast, że w przypadku włączania instalacji do systemu na podstawie wartości progowej odniesionej do nominalnej mocy cieplnej uwzględnia się sumę nominalnej mocy cieplnej wszystkich stacjonarnych urządzeń technicznych, w których zachodzi spalanie, obejmujących w szczególności: wszystkie rodzaje kotłów, palników, turbin, podgrzewaczy, pieców, w tym pieców do kalcynacji, pieców do prażenia, suszarnie, silniki, ogniwa paliwowe, pochodnie gazowe. Przytoczona tu reguła istotnie różni się od pkt 1 załącznika nr 1 do u.s.h. w ten sposób, iż niejako a priori narzuca włączenie w granice instalacji wszystkich stacjonarnych urządzeń technicznych, w których zachodzi spalanie. Reguła ta maksymalnie rozszerza zakres pojęcia „instalacja” poprzez agregowanie w jego ramach wszelkich stacjonarnych urządzeń technicznych bez określenia wyraźnych granic takiej agregacji. W ocenie Autora niniejszego tekstu poleganie tylko na tej zasadzie w przypadku determinowania tego, jakie stacjonarne urządzenia techniczne tworzą daną instalację, również może prowadzić do nadinterpretacji prowadzących

do włączania w zakres jednej instalacji urządzeń, pomiędzy którymi nie zachodzą żadne relewantne zależności. Dlatego zasady tej nie sposób stosować w oderwaniu od innych kryteriów powiązania stacjonarnych urządzeń technicznych wpisanych w samą definicję „instalacji”.

Zdaniem Autora przykładem precyzyjnie skonstruowanych zasad agregacji są tzw. zasady łączenia określone w art. 29 dyrektywy 2010/75/UE. Jednocześnie Autor zdaje sobie sprawę, że zasady łączenia obecne w dyrektywie 2010/75/UE mają stosunkowo wąski zakres zastosowania, ponieważ dotyczą tylko dużych obiektów energetycznego spalania, a dyrektywa 2003/87/WE nie ogranicza się tylko do tej kategorii instalacji. Niemniej na podkreślenie zasługuje to, że cel, jaki realizują zasady łączenia, znajduje wyraźne odzwierciedlenie w ich konstrukcji, a zwłaszcza w art. 29 ust. 2 dyrektywy 2010/75/UE ustanawiającym drugą zasadę łączenia. Celem tym jest zaś przeciwdziałanie zjawisku „salami slicing”, czyli intencjonalnemu dezagregowaniu określonej działalności na mniejsze komponenty (np. stacjonarne urządzenia techniczne) tak, by uniknąć określonego progu skali działalności decydującego o podporządkowaniu jej bardziej restrykcyjnemu reżimowi prawnemu.

Analogicznym celem miało służyć także przyjęcie określonej konstrukcji definicji pojęcia „instalacja” uzupełnionej o zasadę agregacji parametrów istotnych z perspektywy kwalifikacji danej instalacji do objęcia zakresem systemu [Dyrektywa... 2003]. Jak wyjaśnia Komisja Europejska w wytycznych pn. „Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. aviation activities)” (dalej jako „Wytyczne Komisji”), celem reguły agregacji (i korelującej z nią definicji „instalacji”) jest zapewnienie równego traktowania instalacji, które prowadzą działalność w oparciu o kilka mniejszych urządzeń oraz instalacji o podobnej mocy opartych na jednym urządzeniu [Guidance... 2010] Jak wykazano powyżej, zrealizowanie wspomnianego tu celu wymaga jednak wypełnienia definicji pojęcia „instalacja” oraz zasad agregacji przeniesionych z dyrektywy 2003/87/WE do u.s.h. dodatkową treścią.

W obliczu prezentowanych wyżej wątpliwości nie powinno dziwić, że choć w przywołanym wcześniej uzasadnieniu do projektu u.s.h. kryteria podmiotowe i „powiązanie technologiczne” obecne w definicji pojęcia „instalacja” z p.o.ś. uznane zostały za zbędne z perspektywy przepisów prawa unijnego, to kwestia powiązania funkcjonalnego poszczególnych urządzeń została tam wskazana jako kryterium istotne z perspektywy właściwej transpozycji dyrektywy 2003/87/WE. Dlatego wobec nieuwzględnienia kryterium „powiązania technologicznego” w definicji pojęcia „instalacja” zawartej w u.s.h. o istnieniu wzajemnej zależności urządzeń technicznych tworzących zespół powinny zatem decydować inne kryteria wywiedzione ze wzmiankowanej definicji.

Pierwszym z kryteriów rozpatrywanych w tym kontekście będzie prowadzenie w ramach rozpatrywanych urządzeń działań objętych zakresem EU ETS wraz ze wszelkimi innymi czynnościami mającymi bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość. Jednakże tak sformułowane kryterium niekoniecznie odwołuje się do jakiegokolwiek związku pomiędzy poszczególnymi urządzeniami technicznymi mającymi wspólnie tworzyć instalację w rozumieniu u.s.h. Mowa tutaj jedynie o tym, by przy rozpatrywaniu emisji

z poszczególnych urządzeń technicznych brać pod uwagę wszelkie czynności, które mają wpływ na taką emisję. „Bezpośredni techniczny związek”, o którym mowa w definicji „instalacji”, dotyczy więc jedynie relacji pomiędzy stacjonarnymi urządzeniami technicznymi a towarzyszącym im działaniom i czynnościom powodującym emisję (DAA). Jest to więc przejaw wzmiankowanego wcześniej strukturalnego podejścia do definicji „instalacji”, o którym wspominała Komisja Europejska we wzmiankowanych wcześniej Wytycznych ws. IPPC. Podejście do delimitowania granic „instalacji” w tym względzie ma bardzo duże znaczenie praktyczne, o którym mowa dalej w pkt 5, jednakże nie wyjaśnia, kiedy kilka stacjonarnych urządzeń technicznych tworzy razem „zespół” stanowiący instalację.

#### 4. Kryterium „danego miejsca” i inne zależności pomiędzy stacjonarnymi urządzeniami technicznymi

Drugim kryterium mogącym wskazywać, kiedy „zespół urządzeń” będzie stanowił jedną instalację, sformułowanym niemal identycznie w prawie krajowym jak i unijnym, jest pojęcie „danego miejsca”. Pełniąc rolę takiego kryterium, granica „danego miejsca” powinna zastępować omawiane wcześniej „powiązanie technologiczne” delimitujące zakres „zespołu urządzeń” jako jednej instalacji w rozumieniu p.o.ś. oraz wskazywać, kiedy kilka jednostek technicznych traktowane byłoby jako jedna „jednostka techniczna” w świetle definicji „urządzenia” (czyli „instalacji”) z dyrektywy 2003/87/WE.

Wadą wspomnianego kryterium jest niewątpliwie niedookreśloność pojęcia „danego miejsca” wciąż utrudniająca interpretowanie definicji pojęcia „instalacja”. Próżno szukać użytecznych wskazówek interpretacyjnych, które ułatwiałyby zrozumienie istoty terminu „dane miejsce”, w dorobku orzecznictwa polskich sądów administracyjnych. Definicję „miejsca” odnaleźć można natomiast w art. 2 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE. Zgodnie z tą definicją „miejsce” oznacza geograficzne położenie zakładu [Rozporządzenie... 2006]. Definicja ta stanowi pewną wskazówkę interpretacyjną, ale wciąż nie dostarcza odpowiedzi na pytanie, czy o uznaniu kilku stacjonarnych urządzeń technicznych za jedną instalację decyduje tylko sam fakt położenia geograficznie w tym samym miejscu.

Odpowiedzi w tym zakresie nie dostarczają także Wytyczne Komisji, które wskazują, że „(...) nie ma dalszych wytycznych odnośnie definicji >prowadzącego instalację< ani >miejsca<” [Guidance... 2010], oddając w ręce państw członkowskich szczegółowe zdefiniowanie tych zagadnień. Co więcej, Komisja Europejska wręcz dopuszcza istnienie rozbieżności w podejściu do tej kwestii w prawodawstwie poszczególnych państw członkowskich wskazując, że „(...) w niektórych państwach członkowskich zakłady przemysłowe (np. w przemyśle chemicznym) otrzymują jedno nadrzędne zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych dla całego obiektu i w związku z tym są uważane za jedną instalację, podczas gdy w innych państwach członkowskich ten sam obszar mógłby otrzymać oddzielne zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych, a zatem być postrzegany jako więcej niż jedna instalacja.” [Guidance... 2010].

Podejście Komisji Europejskiej w tym wypadku zdaje się być cokolwiek powierzchowne, ponieważ pomija ona fakt, że sposób zakreslenia granic instalacji może mieć bezpośrednie przełożenie na sposób obliczenia jej zdolności produkcyjnej. Ten czynnik ma zaś decydujące znaczenie z perspektywy kwalifikowania danej instalacji do objęcia zakresem EU ETS. Kwestia zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych jest w tym kontekście zagadnieniem wtórnym. Takie stanowisko można również tłumaczyć tym, że kryterium „danego miejsca” nie jest w ocenie Komisji Europejskiej zasadniczym wyznacznikiem granic pojęcia „instalacja”. Świadczyć może o tym inny fragment Wytycznych Komisji, w którym przyjęto, że w zakresie delimitacji pojęcia „instalacja” należy przyjąć następującą hierarchię terminów: dane miejsce (ang. site) stanowi pojęcie najszersze i może obejmować kilka instalacji, jedna instalacja może się natomiast składać z kilku jednostek technicznych [Guidance... 2010]. Ta wskazówka interpretacyjna sugeruje, że w ocenie Komisji Europejskiej kryterium „danego miejsca” stanowi jedynie punkt odniesienia przy określaniu granic instalacji, ale nie wyklucza istnienia innej, relewantnej zależności pomiędzy urządzeniami technicznymi zlokalizowanymi w danym miejscu, która ostatecznie przemawiałaby za uznaniem ich za jedną instalację.

W opracowaniu pn. „Guidance on allocation for mergers and splits” [Guidance... 2019] Komisja Europejska podkreśliła wręcz, że termin „danego miejsca” w definicji „instalacji” nie może stanowić jedyne kryterium określającego granice tego pojęcia. Komisja Europejska wskazała, że samo istnienie wspólnego ogrodzenia lub tożsamość właściciela nieruchomości, na których położone są stacjonarne urządzenia techniczne, nie zawsze muszą konstytuować pojęcia „dane miejsce” w rozumieniu definicji „instalacji”. Nieodzownym kryterium dodatkowym, zdaniem Komisji Europejskiej, może być w tym zakresie istnienie technicznej zależności („technical connection”), która może decydować o uznaniu określonych stacjonarnych urządzeń technicznych za położone w „danym miejscu”, nawet jeżeli geograficznie będą one od siebie istotnie oddalone.

W podobnym tonie Komisja Europejska wypowiedziała się w przywołanych już Wytycznych ws. IPPC. Komisja Europejska wskazała tam, że „(...) im większy jest stopień wszelkiego fizycznego rozdzielania działalności prowadzonych na różnych terenach, tym silniejsze powinno być bezpośrednie powiązanie działań oraz techniczny związek, aby można było uważać te rodzaje działalności za część tego samego miejsca i tej samej instalacji.” [Guidance... 2007]

W rozważaniach dotyczących wykładni pojęcia „instalacja” i „dane miejsce” na gruncie dyrektywy 2003/87/WE często przywoływany jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Elektricitets* [Wyrok TS... C-158/15]. W wyroku tym Trybunał za element instalacji w postaci elektrowni węglowej, który również powinien być objęty systemem EU ETS, uznał skład węgla oddalony o 800 m od granicy elektrowni, położony na odrębnej działce oddzielonej drogą publiczną (węgiel ze składu transportowany był przenośnikiem taśmowym przebiegającym ponad drogą publiczną). Za okoliczność decydującą w tym zakresie Trybunał uznał powiązanie technologiczne. Orzeczenie to z pozoru stanowi przykład bardzo szerokiej interpretacji pojęcia „danego miejsca” przemawiającej za uznaniem, iż jedną instalację w rozumieniu dyrektywy 2003/87/WE mogą równie dobrze tworzyć stacjonarne jednostki techniczne położone względem siebie w dużej odległości. Z drugiej strony należy pamiętać, że



Trybunał nie uznał wspomnianego składu węgla za „stacjonarną jednostkę techniczną” w rozumieniu dyrektywy 2003/87/WE. Stacjonarną jednostką techniczną była tylko elektrownia, a skład węgla wraz przenośnikiem stanowiły jedynie „(...) inne czynności bezpośrednio związane, które mają techniczne powiązania z czynnościami prowadzonymi (...)” w instalacji – czyli wspomniane wcześniej DAA.

W przywołanej wyżej sprawie istotniejsza jest opinia Rzecznik Generalnej Juliane Kokott, która podkreśliła: „[pkt 27 opinii] Pojęcie >jednostki technicznej< nie jest bowiem zdefiniowane i dlatego można je interpretować swobodnie. Rozstrzygające muszą być w konsekwencji pozostałe elementy definicji, a więc bezpośrednie powiązanie innej czynności z czynnością wymienioną w załączniku, techniczne powiązania obu czynności oraz skutki dla środowiska.” Rzecznik Generalna skłania się więc do interpretowania pojęcia „instalacja” przez pryzmat funkcjonalnych zależności zachodzących pomiędzy poszczególnymi działaniami, a nie fizycznych granic wytyczanych przez jednostki techniczne jako takie.

Niewątpliwie przełomowy pogląd odnośnie do interpretacji i stosowania definicji pojęcia „instalacja” zawartej w dyrektywie 2003/87/WE Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zaprezentował w niedawnym wyroku w sprawie Granarolo SpA [Wyrok TS... C-617/19]. Trybunał zajmował się sprawą, w której przedsiębiorstwo z branży mleczarskiej (Granarolo SpA) eksploatowało dwie stacjonarne jednostki techniczne wytwarzające energię: elektrociepłownię i kogenerator o mocy cieplnej nie przekraczającej 20 MW. Kogenerator ten został sprzedany przedsiębiorstwu energetycznemu, a umowa sprzedaży przewidywała pewne przywileje na rzecz zbywcy m.in. w zakresie preferencyjnych warunków zakupu energii wytworzonej w kogeneratorze. Spór w niniejszej sprawie zaistniał, gdy Granarolo SpA wystąpiło o zmianę zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych polegającą na wykreśleniu z niego sprzedanego kogeneratorsa, czemu sprzeciwiły się właściwe władze krajowe argumentując m.in., że zbycie kogeneratorsa nie miało wpływu na konfigurację instalacji i że między kogeneratorsorem a zakładem produkcyjnym zbywcy nadal istnieje związek funkcjonalny. Władze krajowe podniosły, że zgoda na wyłączenie kogeneratorsa z zezwolenia prowadziłaby do naruszenia zasady sumowania przewidzianej w pkt 2 i 3 załącznika I do dyrektywy 2003/87/WE, która to zasada ma właśnie na celu uniknięcie sytuacji, kiedy nadmierny podział źródeł emisji mógłby prowadzić do wyłączenia z zakresu stosowania EU ETS większości małych lub średnich instalacji.

Trybunał nie podzielił stanowiska władz krajowych i uznał, że w przedmiotowej sprawie elektrociepłownia i kogenerator nie tworzyły jednej instalacji w rozumieniu dyrektywy 2003/87/WE. Trybunał, przyjmując za punkt wyjścia dla swoich rozważań właśnie przesłankę powiązania technicznego, wyjaśnił: „[pkt 45 wyroku] (...) przesłanka dotycząca istnienia powiązania technicznego materializującego taki bezpośredni związek wymaga (...), aby związek między działaniami, o których mowa, przyczyniał się do zapewnienia integralności całego procesu technologicznego działalności wchodzącej w zakres załącznika I do dyrektywy 2003/87. (...) [pkt 47 wyroku]. Tymczasem w niniejszej sprawie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika – co potwierdza zresztą brzmienie drugiego pytania prejudycjalnego – że zakład produkcyjny spółki Granarolo, a w szczególności elektrociepłownia dostarczająca ciepło niezbędne do procesu produkcji, byłaby w stanie kontynuować swą działalność nawet w wypadku

przerwania dostaw energii elektrycznej i ciepła przez kogenerator lub w wypadku zakłócenia lub zaprzestania działania kogeneracji. [pkt 48 wyroku]. A zatem, skoro połączenie między kogeneracją a zakładem produkcyjnym nie przyczynia się do zapewnienia integralności procesu technologicznego działalności prowadzonej w elektrociepłowni tego zakładu i skoro w efekcie – z zastrzeżeniem weryfikacji tego twierdzenia przez sąd odsyłający – kryteria przewidziane w art. 3 lit. e) dyrektywy 2003/87 nie są spełnione, to kogeneracja i elektrociepłownia nie można uznać za jedną i tę samą instalację w rozumieniu tego przepisu.”

Jak widać zatem, w swoim najnowszym orzecznictwie Trybunał bardzo mocno zaakcentował znaczenie przesłanki „integralności procesu technologicznego” jako kluczowego czynnika wyznaczającego granice instalacji składającej się z kilku jednostek technicznych kosztem geograficznego wymiaru kryterium „danego miejsca”. W ocenie Autora niniejszego tekstu przywołany tu wyrok stanowi przejaw wyraźnego zwrócenia się przez Trybunał w stronę konkretyzacji pojęcia „danego miejsca” i uzupełnienia go o czynniki funkcjonalnych zależności, które powinny stanowić kryterium decydujące o możliwości uznania kilku stacjonarnych jednostek technicznych (w u.s.h. odpowiednio: urządzeń technicznych) za jedną instalację w reżimie EU ETS. Nie sposób nie dostrzec faktu, że taka „integralność procesu technologicznego” w rozumieniu Trybunału polega na tym, iż jedna jednostka techniczna nie jest w stanie funkcjonować zgodnie ze swoim przeznaczeniem bez innej jednostki technicznej. Na szczególną uwagę zasługuje sam stan faktyczny, na kanwie którego zapadł omawiany wyrok. Zarówno przedmiotowa elektrociepłownia, jak i kogeneracja zlokalizowane zostały na terenie tego samego zakładu i pierwotnie stanowiły własność tego samego podmiotu. Trybunał uznał te fakty za pozbawione znaczenia z perspektywy oceny, czy obie omawiane jednostki techniczne stanowią jedną instalację.

Innym przykładem próby kompleksowego zinterpretowania terminu „dane miejsce” są wytyczne brytyjskiej rządowej Agencji ds. Środowiskowa (Environment Agency) pn. „European Union Emissions Trading System (EU ETS): Regulatory guidance for installations (including excluded installations) – The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2012” (dalej jako „Wytyczne brytyjskie”) [Regulatory guidance... 2012], w których również uznano to pojęcie za punkt wyjścia do definiowania granic „instalacji” w kontekście kwalifikowania do objęcia EU ETS. Wytyczne brytyjskie wskazują jednakże, że jest to wynikiem tego, iż granice instalacji zależą od zakresu działalności regulowanej i – w konsekwencji – nie można ustalić granic instalacji, dopóki nie zostanie określony zakres działalności regulowanej [Regulatory guidance... 2012]. Wytyczne brytyjskie, w ramach analizy, jakie urządzenia są objęte systemem EU ETS, wskazują, że w przypadku wykonywania działalności objętej załącznikiem do dyrektywy 2003/87/WE, objęte EU ETS będą wszystkie urządzenia, w których jest spalane paliwo „w danym miejscu” (ang. same site) [Regulatory guidance... 2012]. Brytyjska Agencja ds. Środowiskowa wskazała następujące kryteria, które powinny brać pod uwagę organy administracji przy określaniu, czy urządzenia znajdują się w „danym miejscu”:

- i. obszar wybrany lub wykorzystywany na konkretny cel;
- ii. lokalizacja geograficzna jednostek lub działań;

- iii. obecność ciągłej granicy geograficznej wyznaczonej przez elementy, takie jak ogrodzenie lub mur;
- iv. sprawowanie wspólnego zarządu nad danym miejscem, w postaci konserwacji, ochrony, rozwoju itp.;
- v. fakt, czy ten sam podmiot posiada, dzierżawi lub kontroluje wszystkie jednostki, działania;
- vi. wzajemna bliskość jednostek lub działań."

Zatem w Wytycznych brytyjskich również zaprezentowano pogląd, w świetle którego kryterium „danego miejsca”, postrzegane w ściśle geograficznym wymiarze, nie wyczerpuje kwestii kryteriów decydujących o uznaniu kilku stacjonarnych jednostek technicznych za jedną instalację.

Na koniec, niejako w podsumowaniu przeglądu źródeł nawiązujących do rozpatrywanego tu zagadnienia, wypada przytoczyć stanowisko zaprezentowane w przedmiotowej kwestii przez krajowy organ odpowiedzialny za realizację obowiązków związanych z uczestnictwem w systemie EU ETS, tj. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej jako „KOBiZE”) w odpowiedzi na zapytanie sformułowane przez Izbę Gospodarczą Ciepłownictwo Polskie [Pismo KOBiZE... 2019]. Należy zastrzec, że przytoczone tu stanowisko KOBiZE nie stanowi wiążącej interpretacji prawa dokonanej w ramach rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej. Tym niemniej Autor niniejszej publikacji pozwolił sobie na jego przytoczenie, ponieważ przywołane tu stanowisko stanowi jedno z nielicznych krajowych źródeł, które dotyka omawianej tu tematyki. W przywołanym piśmie KOBiZE zwraca uwagę, że „(...) między zespołem stacjonarnych urządzeń technicznych znajdujących się w danym miejscu np. na terenie jednego zakładu nie musi zawsze istnieć powiązanie technologiczne, aby urządzenia te stanowiły jedną instalację. Taka sytuacja występuje w szczególności w przypadku instalacji spalania, która może składać się z wielu samodzielnych pod względem technologicznym jednostek, a które na gruncie przepisów ustawy ETS będą, mimo braku powiązania technologicznego, stanowiły jedną instalację.” Dalej KOBiZE podkreśla, „(...) iż ustawowa definicja >miejsca< ma szeroki zakres, jednakże nie wynika z niej konieczność uznania urządzeń technicznych za jedną instalację jedynie na podstawie kryterium przyłączenia ich do jednej sieci ciepłowniczej. Niemniej jednak takie zabiegi jak oddzielny adres, wyodrębnienie geodezyjne działek czy też założenie dla działki odrębnej księgi wieczystej, jak i rozdzielenie działek ogrodzeniem bądź też drogą, same w sobie, nie przesądzają o niemożności uznania położonych na nich urządzeń za jedną instalację.”

W przywołanych tu wyjaśnieniach odnoszących się do interpretacji pojęcia „danego miejsca” KOBiZE zajęło stanowisko zbieżne z tymi spośród prezentowanych wyżej poglądów i interpretacji, które uznają iż kryterium „danego miejsca”, nie ogranicza się tylko do powiązania technologicznego. Jak wskazuje KOBiZE, nawet nieoczywiste zależności zachodzące pomiędzy urządzeniami technicznymi, które np. nie są położone pod tym samym adresem lub w granicach tej samej działki, mogą przemawiać za uznaniem, iż dane urządzenia techniczne tworzą wspólnie instalację w rozumieniu u.s.h. Z drugiej strony w przypadku urządzeń technicznych jedynie przyłączonych do tej samej sieci ciepłowniczej KOBiZE nie dostrzega podstaw do rozciągania kryterium „danego miejsca” aż tak szeroko.

Przedstawione wyżej poglądy wskazują niemal jednolicie, że to właśnie kryterium „danego miejsca” stanowi ten element definicji pojęcia „instalacja” użytej w dyrektywie 2003/87/WE, który powinien rozstrzygać o uznaniu kilku stacjonarnych jednostek technicznych za jedną instalację. Wykładnia prounijna krajowych przepisów powinna przemawiać za analogicznym postrzeganiem terminu „dane miejsce” użytego w definicji pojęcia „instalacja” w u.s.h., który znowuż w ten sposób będzie nadawał treść zwrotowi „zespół stacjonarnych urządzeń technicznych” użytemu w tej samej definicji. Niemniej prezentowane tu stanowiska wskazują również, że pojęcie „dane miejsce” nadal dostarcza pewnych problemów interpretacyjnych. Zawężanie go do stricte geograficznego wymiaru może bowiem prowadzić zarówno do pomijania relewantnych zależności występujących pomiędzy stacjonarnymi urządzeniami technicznymi zlokalizowanymi w pewnym oddaleniu od siebie, jak i agregowania urządzeń, pomiędzy którymi nie zachodzi żaden istotny związek. Stąd też w przytoczonych wyżej poglądach zgłaszana jest potrzeba poszukiwania w indywidualnych przypadkach zależności mających znamiona powiązań technicznych lub funkcjonalnych.

## 5. Czynności posiadające bezpośredni techniczny związek a granice instalacji

Jak już sygnalizowano powyżej, elementem pojęcia „instalacja” zdefiniowanego w u.s.h. są też „wszelkie inne czynności posiadające bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość”, co stanowi przykład wspomnianych *directly associated activities* (DAA). Taka delimitacja zakresu instalacji może mieć w danym wypadku wpływ na sytuację prawną danego prowadzącego instalację objętą EU ETS.

Po pierwsze, zdeterminowanie zakresu danej instalacji przez pryzmat DAA będzie miało wpływ na zakres obowiązków monitoringowych – siłą rzeczy im mniejszy zakres DAA włączonych w granice instalacji, tym obszar objęty monitoringiem będzie węższy. Po drugie, rozbitcie danej instalacji produkcyjnej, takiej jak na przykład cukrownia, w której elektrociepłownia traktowana jest jako osobna instalacja względem suszarni, stawia prowadzącego instalację w mniej korzystnym położeniu w zakresie statusu elektrociepłowni z uwagi m.in. na inne zasady przydziału uprawnień oraz objęcie zmniejszającym się pułapem łącznej liczby uprawnień w całej Unii Europejskiej (ang. *linear reduction factor*). Po trzecie, wyłączenie poza zakres instalacji – a co za tym idzie zezwolenia i planu metodyki monitorowania – niektórych DAA ściśle związanych z produktywnością instalacji może spowodować, że w przypadku wzrostu wydajności produkcji z danej instalacji prowadzący instalację nie będzie w stanie ustrzec się zmniejszenia liczby uprawnień zgodnie z mechanizmem przewidzianym przez dyrektywę 2003/87/WE i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1842 z dnia 31 października 2019 r. ustanawiające zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do dalszych ustaleń dotyczących dostosowań przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ze względu na zmiany w poziomie działalności w IV okresie rozliczeniowym. Prowadzący instalację w takiej sytuacji nie byłby w stanie dowieść, że zmniejszenie poziomu działalności wynikało wyłącznie z poprawy efektywności energetycznej zasadniczego procesu produkcyjnego.

Powyższe przykłady dowodzą, że podejście do definiowania granic instalacji w danym wypadku wymaga odpowiedniego wyważenia pomiędzy skalą obowiązków ciążących na prowadzącym instalację a długoterminowymi skutkami obranego podejścia. Nie bez znaczenia jest też sama konstrukcja definicji „instalacji” w u.s.h., która od strony strukturalnej tylko pozornie rozdziela wspomniany wcześniej element stacjonarnego urządzenia technicznego (STU) i działań towarzyszących (DAA). To może sprawiać wrażenie, że DAA stanowią fakultatywny element instalacji, którego włączenie do zakresu tego pojęcia jest wyłącznie kwestią wyboru prowadzącego instalację. Tak jak wskazano na wstępie przy okazji omówienia Wytycznych ws. IPPC, podejście to jest sprzeczne z zamysłem Komisji Europejskiej, która w zakresie definicji pojęcia „instalacja” użytej w dyrektywie 2003/87/WE dostrzega zarówno element STU jak i DAA.

## 6. Podsumowanie

W polskim systemie regulacji o ochronie środowiska mamy do czynienia z dualizmem w podejściu do definiowania pojęcia „instalacja”. Z jednej strony przepisy p.o.ś. stanowiące z założenia bazę dla pozostałych szczególnych regulacji środowiskowych ustaliły pewien aparat pojęciowy obejmujący definicję terminu „instalacja”, w której kluczowym kryterium uznania kilku stacjonarnych urządzeń technicznych za jedną instalację jest istnienie pomiędzy nimi powiązania technologicznego. Z drugiej strony konieczność wdrożenia dyrektywy 2003/87/WE i specyfika zagadnienia emisji objętego systemem ujawniły niedostatki zastanej definicji pojęcia „instalacja” obecnej w p.o.ś., które skłoniły ustawodawcę do przyjęcia odrębnej definicji tego terminu na potrzeby EU ETS. Niemniej kontekst historyczny sprawił, że odrębna definicja pojęcia „instalacja” obecna w u.s.h. siłą rzeczy bywa interpretowana przez pryzmat definicji z p.o.ś. – zwłaszcza z uwzględnieniem kryterium „powiązania technologicznego”.

Już ta okoliczność przemawia za refleksją, czy takie rozdrobnienie terminologiczne w ramach krajowego systemu regulacji o ochronie środowiska jest pożądane i czy bilans wynikających z tego tytułu trudności praktycznych oraz korzyści płynących z utrzymywania zasadniczo odmiennych definicji nie przemawia za podjęciem próby ujednoczenia aparatu pojęciowego stanowiącego podwalinę wspomnianego porządku regulacyjnego. Prawdopodobnie całkowite ujednoczenie obu wzmiankowanych definicji nie byłoby możliwe. Niemniej należałoby się zastanowić, czy wobec wad, jakie może zdradzać wąskie pojmowanie definicji pojęcia „instalacja” jako zespołu stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, którym posługuje się p.o.ś., nie byłoby zasadne choćby częściowe upodobnienie tej definicji z definicją pojęcia „instalacja” użytego w u.s.h. Fakt, że w kluczowych dla obu obszarów regulacji aktach, tj. dyrektywie 2003/87/WE i Dyrektywie 2010/75/UE definicje pojęcia „instalacja” są praktycznie tożsame, powinien w tym zakresie dawać do myślenia.

Jednocześnie sama definicja pojęcia „instalacja” zastosowana w u.s.h. na podobieństwo analogicznego postanowienia dyrektywy 2003/87/WE również rodzi szereg opisywanych wyżej wątpliwości interpretacyjnych. Z jednej strony wynikają one z wykorzystania w jej konstrukcji pojęcia „danego miejsca”, które jest na tyle ogólne, że wymaga dopełniania go szczególnymi kryteriami dopasowywanymi do indywidualnych

przypadków. Przykładem takich dopełnień są „związki techniczne”, na które wskazuje Komisja Europejska w cytowanych wyżej dokumentach oraz kryterium „zapewnienia integralności całego procesu technologicznego działalności” wspomniane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanym w sprawie Granarolo SpA [Wyrok TS... C-617/19].

Poszukując „wspólnego mianownika” użytecznego w interpretowaniu wspomnianych wątpliwości warto byłoby zaczerpnąć z przywoływanych przez Komisję Europejską celów, jakim służyć mają zasady agregacji zastosowane w dyrektywie 2003/87/WE i sama definicja pojęcia „instalacja”. W rozumieniu Autora takie podejście do oceny indywidualnych przypadków wymagałoby całościowego spojrzenia na działalność prowadzoną w ramach rozpatrywanych stacjonarnych urządzeń technicznych przez pryzmat wspólnego dla nich celu gospodarczego i wynikających z tego tytułu wzajemnych zależności zachodzących pomiędzy tymi urządzeniami. Przez wspólny cel gospodarczy nie należy rozumieć w tym kontekście, co oczywiste, szeroko pojętej działalności nakierowanej na zysk w wymiarze ekonomicznym. Chodzi tu o wspólną dla wspomnianych urządzeń działalność określonego rodzaju regulowaną w ramach EU ETS postrzeganą jako zespół określonych procesów lub czynności, które należy jednocześnie podjąć, by ów cel gospodarczy osiągnąć.

Przyjęcie prezentowanej tu perspektywy powinno sprawić, że dana działalność będzie postrzegana jako całość stanowiąca jedną instalację niezależnie od tego, czy do jej prowadzenia wykorzystanie zostanie kilka mniejszych urządzeń o łącznej zdolności produkcyjnej przekraczającej pułap kwalifikujący do objęcia ramami EU ETS, czy jedno urządzenie równorzędnej zdolności produkcyjnej – oczywiście przy założeniu poszanowania wyłączeń i wyjątków takich, jak zasada *de minimis*. Przy takim podejściu siłą rzeczy zakres instalacji powinien obejmować działania bezpośrednio związane z wykorzystaniem wspomnianych urządzeń, jeżeli tylko działania te będą nieodzowne z perspektywy realizacji wspomnianego celu gospodarczego. Opisywane podejście z założenia powinno uwzględniać nie tylko ściśle rozumiane powiązania technologiczne, ale także zależności funkcjonalne oraz inne związki zachodzące pomiędzy poszczególnymi stacjonarnymi urządzeniami technicznymi wynikające np. z występowania wspólnych dla tych urządzeń działań bezpośrednio związanych z ich wykorzystaniem (np. zasilenia parą wytworzoną w dwóch niezależnych kotłach tego samego procesu produkcyjnego). Testem dla istnienia wspomnianych zależności powinna być odpowiedź na pytanie, czy eliminacja danego stacjonarnego urządzenia technicznego lub działania bezpośrednio z nim związanego zakłóci lub przekreśli możliwość osiągnięcia celu gospodarczego danej instalacji. Taki testem posłużył się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku wydanym w sprawie Granarolo SpA [Wyrok TS... C-617/19].

Otwartym pozostaje pytanie, czy realizacja proponowanego wyżej podejścia powinna polegać na ujednoczeniu praktyki stosowania aktualnej definicji pojęcia „instalacja”, czy wymagałaby legislacyjnej modyfikacji samej definicji. W tym kontekście należy pamiętać, że dyrektywa 2003/87/WE stanowi akt prawny wskazujący pewne modelowe rozwiązania, których szczegółowa implementacja pozostaje w domenie suwerennej decyzji państw członkowskich dostosowujących konkretne rozwiązania do krajowych realiów regulacyjnych.

## Bibliografia

Guidance on Interpretation of „Installation” and „Operator” for the Purposes of the IPPC Directive. 2007. Version 1. European Commission, [https://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/pdf/installation\\_guidance.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/pdf/installation_guidance.pdf) (dostęp w dn.: 30.7.2021 r.).

Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. aviation activities). 2010. European Commission Directorate-General Climate Action Directorate B – European and International Carbon Markets, [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/guidance\\_interpretation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/guidance_interpretation_en.pdf) (dostęp w dn.: 30.7.2021 r.).

Environment Agency. European Union Emissions Trading System (EU ETS): Regulatory guidance for installations (including excluded installations) – The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2012, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/725777/Regulatory-guidance-for-installations-the-greenhouse-gas-emissions-trading-scheme.odt](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725777/Regulatory-guidance-for-installations-the-greenhouse-gas-emissions-trading-scheme.odt) (dostęp w dn.: 30.7.2021 r.).

Projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Druk sejmowy nr 3151, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3151> (dostęp w dn.: 30.7.2021 r.).

Guidance Document n° 10 on the harmonised free allocation methodology for the EU ETS post 2020. Guidance on allocation for mergers and splits. 2019 r. European Commission Directorate-General Climate Action Directorate B – European and International Carbon Markets, [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/gd10\\_mergers\\_and\\_splits\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/gd10_mergers_and_splits_en.pdf) (dostęp w dn. 30.7.2021 r.).

Pismo Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami z dnia 31 października 2019 r. znak KO.604.31.179700.2019.ARY do Prezesa Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie, <https://www.igcp.pl/wp-content/uploads/2019/11/odp.-KOBiZE.pdf> (dostęp w dn.: 30.07.2021 r.).

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zesp%C3%B3%C5%82.html> (dostęp w dn.: 30.7.2021 r.).

## Źródła prawa

### Źródła prawa Unii Europejskiej

Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 166/2006 z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE Dz. Urz. UE L 33 z 04.02.2006 r., s. 1-17 ze zm.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012. Dz. Urz. UE L 334 z 31.12.2018 r., s. 1-93 ze zm.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1842 z dnia 31 października 2019 r. ustanawiające zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do dalszych ustaleń dotyczących dostosowań przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ze względu na zmiany w poziomie działalności. Dz. Urz. UE L 282 z 31.10.2019 r., s. 20-24.

Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Dz. Urz. UE L. 257 z 10.10.1996 r., s. 26-40 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona). Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 17-119 ze zm.

## Źródła prawa krajowego

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

Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Dz. U. 2004 r. Nr 281, poz. 2784 ze zm.

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz. U. 2011 r. Nr 122, poz. 695 ze zm.

Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz. U. 2021 r. poz. 332 ze zm.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9.6.2016 r., C-158/15. ECLI:EU:C:2016:422.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29.4. 2021 r., C-617/19. ECLI:EU:C:2021:338.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.4.2013 r., II GSK 379/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28.6.2018 r., II SA/Op 114/18.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7.5.2021 r., II SA/Łd 728/20.



# Rozdział VII

## Taksonomia, czyli zasady klasyfikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo zgodnie z rozporządzeniem 2020/852

*Radosław Maruszkin*

### 1. Wprowadzenie

Środowisko, w tym klimat, można chronić na wiele sposobów np. poprzez wprowadzenie zakazów ich zanieczyszczania czy ograniczenie negatywnego wpływu antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych<sup>1</sup>. Innym sposobem może być przekierowanie prywatnych (niepublicznych) środków finansowych z inwestycji w nieekologiczne przedsięwzięcia np. elektrownie węglowe, na przyjazne środowisku i klimatowi projekty np. budowę odnawialnych źródeł energii, zwiększając tym samym udział OZE w bilansie energetycznym państwa. Jak jednak określić, które inwestycje są ekologiczne, a które nie? Do tej pory większość inwestorów, banków i podobnych podmiotów określała to we własnym zakresie. Niekiedy prowadziło to do problemu „pseudekologicznego marketingu” (ang. greenwashing), czyli uzyskiwania nieuczciwej przewagi konkurencyjnej polegającej na wprowadzeniu do obrotu produktu finansowego jako przyjaznego dla środowiska, podczas gdy w rzeczywistości nie zostały spełnione podstawowe normy środowiskowe. Powyższe zjawisko można próbować ograniczać np. poprzez zmianę prawa, wprowadzenie dobrowolnej samoregulacji danego sektora, np. finansowego, czy poprzez działania na rzecz zwiększania świadomości wśród konsumentów.

Unia Europejska postanowiła zmienić powyższą sytuację poprzez wprowadzenie prawnie wiążących wymogów dla uznania danej inwestycji za zrównoważoną środowiskowo. Tzw. taksonomia lub rozporządzenie o taksonomii to potoczne nazwy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje. Powyższe rozporządzenie określa kryteria dla uznania danej działalności gospodarczej za zrównoważoną oraz reguluje inne powiązane z tym kwestie, np. wymogi w zakresie przejrzystości produktów finansowych<sup>2</sup>. Innymi słowy, taksonomia jest nowym mechanizmem prawnym wprowadzonym przez UE, który ma chronić środowiskowo, w tym klimat, poprzez zmniejszenie antropogenicznego wpływu na te obszary. Zgodnie z założeniami taksonomii, w następstwie zmniejszonego dostępu do

1 Omawiane w tekście przepisy nie wprowadzają formalnych definicji pojęć „środowisko” i „klimat”. W dalszej części tekstu „środowisko” będzie rozumiane jako zbiór różnych elementów obejmujący, w szczególności różnorodność biologiczną, grunty, gleby, wody, powietrze i oddziaływanie między ww. elementami, por. art. 3 ust. 1 dyrektywy 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.U. L 26 z 28.1.2012. Termin „klimat” będzie odnosił się przede wszystkim do atmosfery, por. definicja „systemu klimatycznego” w art. 1 ust. 3 Ramowej konwencji.

2 „Produkt finansowy” rozumiany zgodnie z art. 2 pkt 3 taksonomii.

finansowania prywatnego najbardziej szkodliwe dla środowiska i klimatu inwestycje nie powstaną, a już istniejące zakłady szybciej zakończą swoją działalność. Pozwoli to na rozwój nowych ekologicznych działalności, które w przypadku braku taksonomii nie miałyby zapewnionego odpowiedniego finansowania. Taksonomia formalnie nie jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu, tj. nowego programu politycznego UE, który ma doprowadzić do osiągnięcia neutralności klimatycznej w UE, ale w praktyce może być traktowana jako jego część, albowiem realizuje analogiczne cele<sup>3</sup>.

Cele środowiskowe taksonomii to: 1) łagodzenie zmian klimatu, 2) adaptacja do zmian klimatu, 3) zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, 4) przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, 5) zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola i 6) ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów (art. 9 taksonomii). Dodatkowo dana działalność kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w realizację co najmniej jednego z ww. celów środowiskowych, jeżeli bezpośrednio wspomaga inne rodzaje działalności we wnoszeniu istotnego wkładu i pod warunkiem, że taka działalność gospodarcza: 1) nie prowadzi do uzależnienia od aktywów, które podważają długoterminowe cele środowiskowe, z uwzględnieniem ekonomicznego cyklu życia tych aktywów i 2) ma istotne pozytywne skutki dla środowiska na podstawie względów związanych z cyklem życia (art. 16 taksonomii). Tak więc formalnie taksonomia ustanawia sześć celów środowiskowych, w ramach których są różnorodne działalności.

Taksonomia, w ocenie Autora, stanie się standardem europejskiego, a w dalszej kolejności być może nawet światowego, rynku kapitałowego w zakresie uznawania, czy dana działalność gospodarcza jest ekologiczna. Rozporządzenie będzie bowiem punktem odniesienia dla wszelkich innych przepisów prawa UE i jej państw członkowskich określających wymogi dla uczestników rynku finansowego<sup>4</sup> lub emitentów odnoszących się do produktów finansowych lub obligacji korporacyjnych, które są udostępniane jako zrównoważone środowiskowo (art. 4 taksonomii). Innymi słowy, rola taksonomii nie będzie się ograniczała jedynie do obowiązków wskazanych w rozporządzeniu o taksonomii<sup>5</sup> – jej wpływ na gospodarkę będzie dużo szerszy, ponieważ wyznaczy ona cele, a pośrednio treść, dla innych aktów prawnych, które prawdopodobnie będą odsyłać do omawianego rozporządzenia. Przykładowo, wielomiliardowe środki z ostatnio przyjętego przez UE Funduszu Sprawiedliwej Transformacji odnoszącego się do problematyki zmian klimatu powinny być przeznaczane na finansowanie działalności, które nie czynią poważnych szkód dla celów środowiskowych w rozumieniu taksonomii<sup>6</sup>.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie Czytelnikowi ogólnych założeń taksonomii i wysunięcie pierwszych wniosków odnośnie możliwego wpływu taksonomii

3 Szerzej zob. R. Maruszkin. 2020. Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu. LEX/el.

4 Taksonomia wprowadza formalną definicję „uczestnika rynku finansowego”, poprzez odwołanie do SFDR, co oznacza: 1) zakład ubezpieczeń, który udostępni ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny, 2) firmę inwestycyjną, która świadczy usługi zarządzania portfelem, 3) instytucję pracowniczych programów emerytalnych (IORP), 4) twórcę produktu emerytalnego, 5) zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (ZAFI), 6) dostawcę ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE), 7) zarządzającego kwalifikowalnym funduszem venture capital, 8) zarządzającego kwalifikowalnym funduszem na rzecz przedsiębiorczości społecznej, 9) spółkę zarządzającą przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (spółkę zarządzającą UCITS), 10) instytucję kredytową, która świadczy usługi zarządzania portfelem i 11) potencjalnie twórcę produktu emerytalnego (art. 2 pkt 2 taksonomii).

5 Formalnie taksonomia ma zastosowanie w trzech przypadkach tj. do: 1) przyjętych przez państwa członkowskie lub Unię środków określających wymogi dla uczestników rynku finansowego lub emitentów w odniesieniu do produktów finansowych lub obligacji korporacyjnych, które są udostępniane jako zrównoważone środowiskowo, 2) uczestników rynku finansowego, którzy udostępniają produkty finansowe i 3) przedsiębiorstw, które podlegają obowiązkowi publikacji oświadczenia na temat informacji niefinansowych lub skonsolidowanego oświadczenia na temat informacji niefinansowych na mocy, odpowiednio, art. 19a lub 29a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE (art. 1 ust. 2 taksonomii).

6 Zob. motyw 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz.U. UE L 231 z 30.06.2021.

na ochronę klimatu. Najpierw omówiony zostanie kontekst taksonomii i powody jej przyjęcia. W kolejnej części przeanalizowane zostaną przesłanki kwalifikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo. Opracowanie zakończy się podsumowaniem zawierającym wnioski. W niektórych fragmentach Autor odnosi się również do innych aspektów, w tym biznesowych lub technicznych, co należy traktować jako uzupełnienie kwestii prawnych. Dodatkowo ze względu na ograniczoną objętość, w opracowaniu pominięto niektóre uregulowania rozporządzenia o taksonomii, w szczególności odnoszące się do obowiązków uczestników rynku finansowego.

Rozporządzenie weszło w życie w lipcu 2020 r. (art. 27 ust. 1 taksonomii). W prawie Unii Europejskiej należy jednak odróżnić datę wejścia w życie aktu prawnego od daty rozpoczęcia stosowania zawartych w nim przepisów. W części aktów prawa UE ww. daty są tożsame. W przypadku taksonomii jest jednak inaczej, tj. przepisy dotyczące dwóch celów związanych z klimatem będą stosowane dopiero od dnia 1 stycznia 2022 r. (art. 27 ust. 2 lit. a taksonomii). Część relewantnych aktów prawnych, tj. aktów delegowanych do rozporządzenia jest jeszcze procedowana, tj. nie została jeszcze formalnie przyjęta. Z powyższego powodu należy jednoznacznie wskazać, że informacje zawarte w opracowaniu są aktualne w stanie na dzień 10 czerwca 2021 r. Ze względu na to, że relewantne przepisy dopiero będą stosowane, literatura przedmiotu dotycząca taksonomii jest ograniczona, zaś polskojęzyczne opracowania praktycznie nie istnieją<sup>7</sup>. Konsekwencją powyższego jest brak orzecznictwa TS w zakresie zagadnień stanowiących przedmiot taksonomii. Powoduje to, że tekst został napisany przede wszystkim poprzez odniesienie do treści aktów prawnych i towarzyszących im dokumentów, w szczególności związanych z unijnym procesem prawodawczym.

## 2. Przekierowanie przepływów finansowych w celu ochrony klimatu

Ochrona klimatu polega przede wszystkim na zmniejszeniu negatywnego wpływu działalności człowieka na atmosferę. Powyższy negatywny wpływ przybiera w głównej mierze postać nadmiernej emisji gazów cieplarnianych do powietrza w celu przeprowadzenia procesów technologicznych, takich jak np. spalania węgla dla wytworzenia energii elektrycznej. W ostatnich latach ochrona atmosfery rozszerzana jest na kolejne obszary, np. wprowadza się ekonomiczne zachęty do redukcji emisji zamiast zakazów, czego przykładem jest EU ETS. Dodatkowo coraz częściej ochrona środowiska traktowana jest jako część szerszego podejścia, tj. zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którym potrzeby obecnego pokolenia powinny być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie, obejmującego np. cele społeczne<sup>8</sup>. Ochrona klimatu wpisuje się w to zagadnienie.

7 Szerzej zob. np. R. Maruszkin. 2020. Taksonomia, czyli UE zdecyduje, które inwestycje są eko. LEX.el.; C. Gortsos. 2020. The Taxonomy Regulation: More Important Than Just as an Element of the Capital Markets Union, European Banking Institute Working Paper Series - no. 80; C. Lucarelli i C. Mazzoli. 2020. Classification of Sustainable Activities: EU Taxonomy and Scientific Literature. Sustainability 12(16) 6460; R. Rudzki, M. Bieńkowski i K. Średzińska. 2020. Jak dzięki Taksonomii zapewnić zrównoważoną odbudowę europejskiej gospodarki? W: L. Kotecki (red.). Zielone finanse w Polsce. Sopot. W powyższym zestawieniu nie uwzględniono tekstów o charakterze innym niż naukowy, w szczególności analiz przygotowanych przez kancelarie prawne lub firmy doradcze.

8 Organizacja Narodów Zjednoczonych, Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. W tym kontekście pojawia się ang. termin ESG od Environmental, Social i Governance, tj. środowisko, społeczna odpowiedzialność i ład korporacyjny. Powyższy termin czasami jest zapisywany nieco inaczej, np. jako „czynniki z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego”, zob. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2020/1816 z dnia 17 lipca 2020 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 w odniesieniu do wyjaśnienia w oświadczeniu dotyczącym wskaźnika referencyjnego precyzującego, w jaki sposób czynniki z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego znajdują odzwierciedlenie w każdym opracowanym i opublikowanym wskaźniku referencyjnym, Dz.U. L 406 z 3.12.2020.

Brak jest obowiązującej na gruncie unijnym definicji „zrównoważonego rozwoju”. Powyższe pojęcie jest różnorodnie rozumiane i zazwyczaj odnosi się do różnych wymiarów rozwoju, np. gospodarczego, społecznego czy środowiskowego. Taksonomia również nie zawiera definicji zrównoważonego rozwoju, ale biorąc pod uwagę jej regulacje Autor przyjął, że zrównoważony rozwój polega na prowadzeniu działalności gospodarczej w sposób, który nie powoduje nadmiernych szkód dla środowiska<sup>9</sup>. W powyższym kontekście środowisko obejmuje również zmiany klimatu. Zrównoważony rozwój wymaga jednak dużych nakładów finansowych, które w samej UE liczone są w setkach miliardów euro rocznie. Sektor publiczny nie dysponuje takimi środkami, dlatego konieczne jest przekierowywanie przepływów finansowych w ramach sektora prywatnego z nieekologicznych inwestycji na projekty sprzyjające ochronie środowiska. UE uznała, że tego typu zmiana wymaga interwencji prawodawcy w ramach stworzenia ogólnoeuropejskich ram finansowych. Taksonomia jest właśnie elementem nowych ram finansowych. Ma ona doprowadzić do dobrowolnego przekierowania przepływów finansowych, np. od inwestorów instytucjonalnych na zrównoważone środowiskowo inwestycje. Innymi słowy, ze względu na wprowadzenie taksonomii przyjazne środowisku działalności gospodarcze mają mieć ułatwiony dostęp do kapitału, a przez to możliwość łatwiejszego rozwoju. Z drugiej strony, działalności szkodzące środowisku mają mieć utrudniony dostęp do kapitału, a w przyszłości nawet brak dostępu, przez co nie będą dalej rozwijane. Taką formę ingerencji należy uznać za jeden z instrumentów mających na celu pośrednią ochronę klimatu.

W związku z koniecznością zmiany prawa Komisja ustanowiła grupę ekspertów wysokiego szczebla, której powierzyła opracowanie strategii UE na rzecz zrównoważonego finansowania, co zostało dokonane w styczniu 2018 r. [Raport końcowy... 2018]. W końcowym sprawozdaniu określono dwie nadrzędne zasady dotyczące europejskiego systemu finansowego, tj. zwiększenie wkładu finansowania w zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i zwiększenie stabilności finansowej przez włączenie czynników ESG do procesu podejmowania decyzji inwestycyjnych. Dla realizacji celów eksperci wydali osiem głównych zaleceń, m.in. do utworzenia na poziomie UE technicznego systemu klasyfikacji dla oceny, czy dana inwestycja jest ekologiczna. Aby kontynuować pracę grupy ekspertów, Komisja opublikowała plan działania w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Powyższy komunikat obejmował m.in. plan prac nad inicjatywami ustawodawczymi, w tym właśnie stworzenie taksonomii, ale również inne pomysły, takie jak stworzenie norm i oznakowania dla ekologicznych produktów finansowych czy wspieranie długoterminowego inwestowania<sup>10</sup> [Komisja Europejska 2018].

Zgodnie z art. 114 TFUE w celu stworzenia rynku wewnętrznego UE może przyjmować akty ustawodawcze, tj. tworzyć przepisy w ww. obszarze<sup>11</sup>. Rozporządzenie zostało przyjęte właśnie na podstawie art. 114 TFUE, tj. w ramach zbliżania ustawodawstwa państw członkowskich, które ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dodatkowo wybrana podstawa prawna zobowiązuje Komisję, jako autorkę wniosku legislacyjnego, do przyjęcia w ochronie środowiska wysokiego

<sup>9</sup> Taksonomia zawiera definicję „zrównoważonej środowiskowo inwestycji (art. 2 pkt 1).

<sup>10</sup> Ostatnio został zaprezentowany wniosek ws. przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich zielonych obligacji – zob. projekt z dnia 6 lipca 2021 r., SEC (2021) 390 final.

<sup>11</sup> W kontekście tematyki omawianej w niniejszym rozdziale mniej istotny jest art. 114 ust. 2 TFUE zgodnie z którym powyższe upoważnienie nie ma zastosowania do przepisów podatkowych, przepisów dotyczących swobodnego przepływu osób ani odnoszących się do praw i interesów pracowników najemnych.

poziomu ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych (art. 114 ust. 3 TFUE). Może być to istotne w procesie interpretowania przepisów taksonomii, np. w przypadku dokonywania wykładni niejasnego przepisu należy przyjmować, że miał on na celu ustanowienie wysokiego poziomu ochrony środowiska. W kontekście taksonomii mniej istotne wydają się uregulowania art. 114 ust. 3-10 TFUE, zgodnie z którymi pod pewnymi warunkami państwa członkowskie mogą utrzymać wyższy poziom ochrony środowiska. Wynika to przede wszystkim z tego, że taksonomia, pomimo iż w niektórych przypadkach jest harmonizacją wyczerpującą, to z perspektywy gospodarki ustanawia raczej minimalny poziom ochrony. Można się zastanawiać, czy art. 114 TFUE został wybrany jako poprawna podstawa prawna, w tym, czy powinien być jedyną podstawą prawną czy też jedną z dwóch podstaw np. obok art. 192 TFUE dotyczącego ochrony środowiska<sup>12</sup>. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej UE, UE może decydować o działaniach służących osiągnięciu ww. celów środowiskowych. W uzasadnieniu swojego wniosku Komisja wskazała, że „Art. 114 TFUE stanowi podstawę prawną, dzięki której UE może przyjąć niniejszy wniosek, ponieważ jego celem jest ułatwienie inwestowania w działalność gospodarczą zrównoważoną środowiskowo w całej UE, bez względu na granice państwowe” [Wniosek... 2018]. Wydaje się, że jest to poprawne rozumowanie. Taksonomia wprawdzie dotyczy ochrony środowiska, ale przede wszystkim harmonizuje klasyfikowanie przedsięwzięć jako ekologicznych dla mającego charakter europejski (a nie krajowy) sektora kapitałowego. Jej wpływ na ochronę środowiska jest jedynie pośredni.

Wybrana podstawa prawna tj. art. 114 TFUE pozwala UE na przyjęcie aktu prawnego nie wskazując jego rodzaju. Oznacza to, że Komisja mogła dokonać wyboru, jaki środek powinien zostać przyjęty, w tym, czy powinna to być dyrektywa czy rozporządzenie. Komisja wybrała rozporządzenie, co uzasadniała m.in. tym, że celem taksonomii jest ogólnoeuropejskie ujednoczenie sposobu określania poziomu zrównoważenia środowiskowego inwestycji pomiędzy różnymi państwami UE [Wniosek 2018....]. Wydaje się, że jest to poprawne stanowisko. Wybór rodzaju aktu prawnego można sprowadzić do pytania – ile marginesu swobody powinny mieć państwa członkowskie? Unijny ustawodawca zdecydował, że margines ten powinien być wąski. Dodatkowo, w przeszłości środowisko w UE było chronione przede wszystkim za pomocą dyrektyw<sup>13</sup>. Nie były one terminowo i poprawnie implementowane przez państwa członkowskie. Podobna sytuacja mogłaby mieć miejsce w przypadku przyjęcia taksonomii w formie dyrektywy. Państwa członkowskie mogłyby bowiem np. próbować wspierać niektóre sektory swoich gospodarek poprzez niewprowadzenie przepisów, które wykluczyłyby je z taksonomii. Innymi słowy, relewantne regulacje będą zawarte w rozporządzeniu, które we wszystkich państwach ma identyczną treść i jest bezpośrednio stosowane. Jest to pożądane, ponieważ przepisy są trudne, często mają kazuistyczny lub techniczny charakter, a ich treść była owocem kompromisu politycznego. Dodatkowo prowadzi to do uniknięcia problemu błędnej czy nieterminowej implementacji ewentualnej dyrektywy w państwach.

Taksonomia modyfikuje obowiązki wprowadzone innymi aktami prawnymi, w szczególności dotyczy to dyrektywy 2013/34/UE w sprawie sprawozdań finansowych

<sup>12</sup> Zob. również TFUE, art. 191 ust. 1 określający cele, do których osiągnięcia ma się przyczyniać polityka UE w dziedzinie środowiskowa.

<sup>13</sup> Powyższy problem nie dotyczył jedynie dyrektyw związanych z ochroną środowiska; przykład ten został wybrany dlatego, że taksonomia dotyczy ochrony środowiska, a nie np. kwestii związanych z prawem pracy.

i rozporządzenia 2019/2088 (tzw. rozporządzenie SFDR). Dyrektywa w sprawie sprawozdań finansowych dotyczy różnorodnej tematyki m.in. sprawozdań dużych spółek w zakresie informacji niefinansowych dotyczących kwestii ochrony środowiska. Każde przedsiębiorstwo podlegające obowiązkowi publikowania ww. informacji jest zobowiązane do zawarcia w swoim oświadczeniu, w jaki sposób i w jakim stopniu działalność tego przedsiębiorstwa jest związana z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo zgodnie z taksonomią, w tym o: 1) udziale procentowym ich obrotu pochodzącego z produktów lub usług związanych z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo i 2) o udziale procentowym ich nakładów inwestycyjnych oraz wydatków operacyjnych odpowiadający aktywom lub procesom związanym z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo<sup>14</sup>. Z kolei rozporządzenie SFDR ustanawia zharmonizowane przepisy dla uczestników rynku finansowego i doradców finansowych dotyczące przejrzystości w odniesieniu do wprowadzania do działalności ryzyk dla zrównoważonego rozwoju oraz brania pod uwagę niekorzystnych skutków dla zrównoważonego rozwoju w prowadzonych przez nich działaniach, a także w odniesieniu do przedstawiania przez nich informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem na temat produktów finansowych i dotyczy nie tylko ochrony środowiska, ale również kwestii społecznych czy pracowniczych (art. 1 i art. 2 pkt 24 SFDR).

Na bardziej szczegółowe omówienie zasługują trzy obowiązki, do których wprost odnosi się taksonomia. Jeżeli dany produkt finansowy ma na celu zrównoważone inwestycje i wyznaczono indeks jako wskaźnik referencyjny, to SFDR wymaga ujawnienia szczegółowych informacji, w tym: 1) dostosowania wyznaczonego indeksu do danego celu i 2) wyjaśnienie, dlaczego i w jaki sposób wyznaczony indeks dostosowany do tego celu różni się od ogólnego indeksu rynkowego (art. 9 ust. 1 SFDR). W przypadku, gdy powyższy produkt finansowy<sup>15</sup> służy do inwestycji w działalność gospodarczą, która przyczynia się do realizacji celu środowiskowego w rozumieniu SFDR, to taksonomia wymaga dodatkowego ujawnienia informacji o celach środowiskowych w rozumieniu taksonomii, do których przyczynia się inwestycja w ramach danego produktu finansowego i 2) opisu, w jaki sposób i w jakim stopniu inwestycje w ramach produktu finansowego są dokonywane w działalność gospodarczą, kwalifikującą się jako zrównoważona środowiskowo na podstawie taksonomii. W powyższym opisie należy określić udział procentowy inwestycji w zrównoważoną środowiskowo działalność gospodarczą dla produktu finansowego, w tym szczegółowe informacje o udziałach procentowych działalności wspomagającej i przejściowej działalności związanej z łagodzeniem zmian klimatu, wyrażony jako odsetek wszystkich inwestycji wybranych na potrzeby produktu finansowego (art. 5 taksonomii). W przypadku gdy produkt finansowy promuje m.in. aspekt środowiskowy lub społeczny i spółki, w których dokonywane są inwestycje, stosują dobre praktyki w zakresie zarządzania, SFDR również wymaga ujawnienia szczegółowych informacji, w tym: 1) na temat sposobu, w jaki dany produkt finansowy zapewnia uwzględnienie tych aspektów i 2) jeżeli indeks został wyznaczony jako wskaźnik referencyjny – informacje na temat tego, czy i w jaki sposób indeks ten jest zgodny z tymi aspektami (art. 8 ust. 1 taksonomii). Taksonomia

14 Zob. art. 8 ust. 1 i ust. 2 taksonomii. Ponadto, każde przedsiębiorstwo, które podlega ww. obowiązkowi publikowania informacji niefinansowych, zawiera w swoim oświadczeniu na temat informacji niefinansowych lub w skonsolidowanym oświadczeniu na temat informacji niefinansowych informacje na temat tego, w jaki sposób i w jakim stopniu działalność tego przedsiębiorstwa jest związana z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo na podstawie taksonomii. To, jakie dokładnie informacje będą musiały być udostępnione, zostanie określone w przyszłym akcie delegowanym.

15 Omawiany obowiązek ma również zastosowanie do produktów finansowych, o których mowa w art. 9 ust. 2 i 3 SFDR.

modyfikuje powyższy obowiązek w przypadku produktów promujących aspekt finansowy poprzez wymóg odpowiedniego zastosowania wyżej opisanych obowiązków i informacji powinno towarzyszyć następujące oświadczenie Zasada „nie czyn poważnych szkód” stosowana jest wyłącznie w odniesieniu do tych inwestycji w ramach produktu finansowego, które uwzględniają unijne kryteria dotyczące zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej. Inwestycje w ramach pozostałej części tego produktu finansowego nie uwzględniają unijnych kryteriów dotyczących zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej” (art. 8 taksonomii). Jeżeli dany produkt nie podlega wyżej opisanym obowiązkom z SFDR, to taksonomia wymaga, aby towarzyszyło mu oświadczenie, iż „Inwestycje w ramach tego produktu finansowego nie uwzględniają unijnych kryteriów dotyczących zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej” (art. 7 taksonomii). Komisja powinna przyjąć regulacyjne standardy techniczne, które doprecyzują treść zasady „nie czyn poważnych szkód” (art. 2a SFDR). Powyższe obowiązki mają na celu umożliwienie inwestorom podjęcie świadomej decyzji, czy chcą przeznaczyć swój kapitał na działalność zgodną z taksonomią, a więc zrównoważoną środowiskowo, czy nie.

Podsumowując, w celu ustanowienia ogólnoeuropejskich wiążących ram prawnych dla ustalania, czy dana inwestycja jest zrównoważona środowiskowo, została wprowadzona taksonomia. Omawiane przepisy zostały przyjęte jako część legislacji dotyczącej rynku wewnętrznego UE, ale w praktyce pośrednio przyczyniają się one do ochrony środowiska i klimatu poprzez przekierowanie prywatnych środków finansowych z nieekologicznych na przyjazne środowisku przedsięwzięcia. W kontekście omawianej tematyki istotne są dwa z sześciu celów środowiskowych taksonomii, tj. łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do zmian klimatu.

### 3. Kiedy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo?

Rozporządzenie o taksonomii m.in. ustanawia kryteria służące ustaleniu, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo na potrzeby określenia stopnia, w jakim dana inwestycja jest zrównoważona środowiskowo (art. 1 ust. 1 taksonomii). Innymi słowy, przepisy o taksonomii wskazują, jakie inwestycje są ekologiczne, a jakie nie, co jest najważniejszym zagadnieniem z omawianej w niniejszym rozdziale tematyki. Zgodnie z definicją formalną „zrównoważona środowiskowo inwestycja” oznacza inwestycję, w ramach której finansuje się co najmniej jedną działalność gospodarczą kwalifikującą się jako zrównoważona środowiskowo, tj. co najmniej jedną z działalności omówionych poniżej (art. 2 pkt 1 taksonomii). Działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo, jeżeli spełnia cztery warunki, tj.: 1) wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z celów środowiskowych, 2) nie wyrządza poważnych szkód dla żadnego z celów środowiskowych<sup>16</sup>, 3) jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami<sup>17</sup> i 4) spełnia techniczne

16 Zgodnie z art. 17 taksonomii w zależności od sytuacji, poważne szkody dla środowiska mogą polegać, na m.in. znaczącym zwiększeniu emisji zanieczyszczeń lub gazów cieplarnianych, nasileniu niekorzystnych skutków zmian klimatu, zagrożeniu dobremu stanowi wód, zwiększeniu ilości wytwarzanych odpadów czy szkodzeniu przyrodzie.

17 Minimalnymi gwarancjami są procedury stosowane przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, które mają zapewnić przestrzeganie Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka, w tym zasad i praw określonych w ośmiu podstawowych konwencjach wskazanych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz zasad i praw określonych w Międzynarodowej Karcie praw człowieka. Spółki powinny także przestrzegać zasady „nie czyn poważnych szkód”, zob. art. 18 rozporządzenie o taksonomii.

kryteria kwalifikacji (art. 3 taksonomii). Można uznać, że pierwsze kryterium ma „materialny” charakter tj. odnosi się do faktycznego wpływu danej inwestycji na środowisko, a pozostałe trzy kryteria mają charakter „formalny” tj. gwarantują, że działalność, która sprzyja jednemu z celów środowiskowych, ale obiektywnie jest niepożądana, ponieważ np. narusza inne zasługujące na ochronę wartości, nie będzie promowana w taksonomii. Takie ujęcie tematyki pozwala rozpocząć dalszą analizę od kryteriów „formalnych”, a dopiero potem przejść do omówienia poszczególnych sześciu celów środowiskowych.

Jak wskazano powyżej, taksonomia ma sześć celów środowiskowych, z czego pierwsze dwa wprost odnoszą się do zmian klimatu. Są nimi: łagodzenie zmian klimatu oraz adaptacja do negatywnych skutków zmian klimatu. Łagodzenie zmian klimatu, w rozumieniu taksonomii, to proces polegający na utrzymaniu wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2 °C i na dążeniu do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomów sprzed epoki przemysłowej, jak określono w porozumieniu paryskim (art. 2 pkt 5 taksonomii). Istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu wnosi działalność gospodarcza, która wnosi istotny wkład w ustabilizowanie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie pozwalającym zapobiec groźnej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny, zgodnie z długoterminowym celem dotyczącym temperatury określonym w Porozumieniu paryskim poprzez niedopuszczanie do powstania emisji gazów cieplarnianych lub ich ograniczanie, lub zwiększanie pochłaniania gazów cieplarnianych, w tym poprzez innowację procesową lub produktową (art. 10 ust. 1 taksonomii). Powyższą kwalifikację mogą uzyskać takie działania jak: wytwarzanie, przekazywanie, przechowywanie, dystrybuowanie lub wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych<sup>18</sup>, poprawa efektywności energetycznej<sup>19</sup>, zwiększenie czystej lub neutralnej dla klimatu mobilności, przejście na wykorzystywanie materiałów odnawialnych ze zrównoważonych źródeł, wychwytywanie i utylizacji lub składowanie dwutlenku węgla (tzw. CCU i CCS)<sup>20</sup>, rozwój lądowych pochłaniaczy dwutlenku węgla<sup>21</sup>, rozwój infrastruktury energetycznej wymaganej do obniżenia emisyjności systemów energetycznych, produkowanie czystych i wydajnych paliw ze źródeł odnawialnych lub neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla i wspomaganie dowolnych z ww. działań (art. 10 ust. 1 taksonomii). Na zasadzie wyjątku do powyższych działań może zostać zaliczona również działalność, dla której nie istnieją alternatywne niskoemisyjne rozwiązania, jeżeli spełnia ona dodatkowe warunki (art. 10 ust. 2 taksonomii).

Z kolei adaptacja do zmian klimatu oznacza proces przystosowywania się do rzeczywistych i oczekiwanych zmian klimatu i ich skutków (art. 2 pkt 6 taksonomii). Istotny wkład w adaptację do zmian klimatu wnosi działalność, która: 1) obejmuje rozwiązania w zakresie adaptacji, które istotnie ograniczają ryzyko niekorzystnych

18 Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, w tym również poprzez wykorzystywanie innowacyjnych technologii mogących przynieść znaczne oszczędności w przyszłości lub poprzez niezbędne wzmocnienie lub rozbudowę sieci.

19 „Efektywność energetyczna” oznacza bardziej efektywne wykorzystywanie energii na wszystkich etapach łańcucha energetycznego, od produkcji po końcowe zużycie, zob. art. 2 pkt 17 taksonomii. Jednak z wyjątkiem działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z użyciem stałych paliw kopalnych, zob. art. 19 ust. 3 taksonomii. Zob. również dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012.

20 Szerzej zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009.

21 W tym poprzez przeciwdziałanie wylesianiu i degradacji lasów, rekultywację lasów, zrównoważone gospodarowanie gruntami uprawnymi, obszarami trawiastymi i terenami podmokłymi oraz ich rekultywację, zalesianie oraz rolnictwo regeneracyjne.



skutków obecnych i oczekiwanych przyszłych warunków klimatycznych dla tej działalności gospodarczej albo istotnie ograniczają te niekorzystne skutki bez zwiększania ryzyka niekorzystnych skutków wywieranych na ludzi, przyrodę lub aktywa lub 2) zapewnia rozwiązania w zakresie adaptacji, które wnoszą istotny wkład w zapobieganie ryzyku niekorzystnych skutków obecnych i oczekiwanych przyszłych warunków klimatycznych wywieranych na ludzi, przyrodę lub aktywa bądź w ograniczanie tego ryzyka, bez zwiększania ryzyka niekorzystnych skutków wywieranych na ludzi, przyrodę lub aktywa (art. 11 ust. 1 taksonomii). Przy czym rozwiązania wskazane powyżej w pierwszej grupie podlegają ocenie i uszeregowaniu pod względem priorytetów z wykorzystaniem najlepszych dostępnych prognoz klimatycznych oraz co najmniej zapobiegają niekorzystnym skutkom zmian klimatu dla danej działalności gospodarczej związanym z lokalizacją i kontekstem lub ograniczają te skutki lub zapobiegają potencjalnym niekorzystnym skutkom zmian klimatu wywieranym na środowisko, w którym prowadzona jest dana działalność gospodarcza, lub ograniczają te skutki (art. 11 ust. 2 taksonomii).

Pozostałe cztery cele środowiskowe taksonomii odnoszą się do zmiany klimatu jedynie w pośredni sposób. Przykładowo, ograniczenie przez przemysł emisji zanieczyszczeń do powietrza, takich jak tlenki siarki czy azotu, zazwyczaj prowadzi również do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ponieważ zmieniane są szersze procesy technologiczne w danym zakładzie, np. zmiana stosowanego paliwa na mniej emisyjne (art. 2 pkt 10 i art. 14 taksonomii). Zapewnienie spójności pomiędzy obowiązkami przedsiębiorców związanymi z emisją gazów cieplarnianych i emisją zanieczyszczeń należy ocenić pozytywnie. Powyższa kwestia została już dostrzeżona przez unijnego prawodawcę, przykładowo dyrektywa 2003/87/WE wymaga, aby państwa członkowskie skoordynowały kwestie wydawania zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych z pozwoleniami zintegrowanymi, o których mowa w dyrektywie IED. Podobnie, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, tj. na system gospodarczy, w którym możliwie jak najdłużej utrzymuje się wartości produktów, materiałów i innych zasobów w gospodarce, zwiększa ich wydajne wykorzystywanie w produkcji i konsumpcji i tym samym ogranicza skutki środowiskowe ich wykorzystywania, a także minimalizuje się powstawanie odpadów i uwalnianie substancji niebezpiecznych na wszystkich etapach ich cyklu życia, również zazwyczaj prowadzi do redukcji emisji gazów cieplarnianych (art. 2 pkt 9 i art. 13 taksonomii).

Jak wskazano powyżej, dana inwestycja musi spełnić cztery warunki w celu bycia zakwalifikowaną jako zrównoważona, a drugim warunkiem jest to, że nie może wyrządzać poważnych szkód dla żadnego z celów środowiskowych. Przy ocenie, czy dana działalność gospodarcza wyrządza poważne szkody dla celów środowiskowych uwzględnia się zarówno skutki środowiskowe samej działalności, jak również wpływ, jaki na środowisko mają produkty dostarczane i usługi świadczone w ramach tej działalności przez cały cykl ich życia, szczególnie z uwzględnieniem wytwarzania, użytkowania i zakończenia cyklu życia tych produktów i usług (art. 17 ust. 2 taksonomii). Jednak w stosunku do oceny, czy dana działalność wyrządza szkody dla konkretnego celu środowiskowego, nie zastosowano kryterium generalnego np. o opisowym charakterze, tylko zdecydowano się na wskazanie w samej treści aktu ustawodawczego, jakie zagrożenia nie mogą być tolerowane. Uregulowanie „poważnych szkód” w taksonomii jest również systemowo odmienne od pozostałych regulacji tj. ww. materia nie

będzie zmieniana przez Komisję w drodze aktów delegowanych. Oznacza to, że treść regulacji dotyczących „poważnych szkód” została określona na poziomie aktu ustawodawczego (art. 17 taksonomii). W przypadku pozostałych zagadnień ramy przepisów zostały ustanowione na poziomie aktu ustawodawczego, ale ich dokładna treść zostanie doprecyzowana przez Komisję w drodze aktów delegowanych np. odnoszących się do konkretnych technologii. Odnosząc się do konkretnych celów środowiskowych, to dana działalność wyrządza poważne szkody łagodzeniu zmian klimatu, jeżeli prowadzi do znaczących emisji gazów cieplarnianych. W przypadku adaptacji do zmian klimatu niedopuszczalne jest nasilenie niekorzystnych skutków obecnych i oczekiwanych, przyszłych warunków klimatycznych, wywieranych na tę działalność lub na ludzi, przyrodę lub aktywa.

Podsumowując, działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo, jeżeli spełnia cztery warunki, tj.: 1) wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z celów środowiskowych, 2) nie wyrządza poważnych szkód dla żadnego z celów środowiskowych, 3) jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami i 4) spełnia techniczne kryteria kwalifikacji. Cele środowiskowe taksonomii to: 1) łagodzenie zmian klimatu, 2) adaptacja do zmian klimatu, 3) zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, 4) przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, 5) zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola i 6) ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

## 4. Podsumowanie

Na świecie występuje problem „pseudekologicznego marketingu” tj. samodzielnego ustalania przez przedsiębiorców, w tym z branży finansowej, że ich inwestycje są przyjazne środowisku, w sytuacji kiedy nie ma do tego obiektywnych podstaw. Wynika to z braku wiążących przepisów dotyczących klasyfikowania inwestycji jako ekologicznych, co pozostawia pole do nadużyć. Taksonomia ma zmienić powyższą sytuację poprzez wprowadzenie ogólnoeuropejskich wiążących kryteriów dla uznawania danej działalności za zrównoważoną środowiskowo. Pomimo przyjęcia aktu ustawodawczego UE, przepisy cały czas są tworzone, w tym w ramach aktów delegowanych, które dopiero zostaną przyjęte. Sama taksonomia w zakresie ochrony klimatu będzie zasadniczo stosowana dopiero od 1 stycznia 2022 r., dlatego trudno jest na razie ocenić, jaki będzie ona miała faktyczny wpływ na gospodarkę i środowisko. Można jednak już wskazać pierwsze wnioski związane z wejściem taksonomii w życie.

Wydaje się, że przepisy taksonomii są obiektywnie trudne, w tym zostały napisane hermetycznym językiem, który często odsyła do kwestii technicznych i do ich poprawnej interpretacji wymagana jest znajomość przepisów prawa z pogranicza zarówno prawa finansowego, jak i prawa ochrony środowiska. Omówione regulacje będą miały zastosowanie przede wszystkim do uczestników rynku kapitałowego tj. podmiotów profesjonalnych. Z powyższego powodu nie należy krytykować taksonomii za wprowadzenie zbyt skomplikowanego systemu, ponieważ wydaje się, że ważniejsze jest to, żeby przepisy spełniały swój cel, w tym poprzez utrudnianie ich obchodzenia niż to, żeby były one powszechnie zrozumiałe (jak powinno mieć to miejsce np. w systemie prawa karnego). Taksonomia będzie również powiązana z innymi, już istniejącymi

przepisami, co przysłuży się do zapewnienia większej spójności pomiędzy wszystkimi wymogami regulacyjnymi dotyczącymi uczestników rynku kapitałowego.

Sześć wskazanych celów środowiskowych pokrywa prawie wszystkie relewantne obszary środowiska i klimatu zasługujące na ochronę. Można wskazać dodatkowe obszary, które nie są chronione np. krajobraz, ale wydaje się, że na obecny etapie rozwoju przepisów i otoczenia regulacyjnego w UE byłoby to raczej dopasowanie argumentów pod z góry przyjętą tezę. Taksonomia koncentruje się wokół ochrony środowiska, ale w przyszłości może być rozszerzana na kolejne obszary związane z tzw. ESG, np. na kwestie społeczne. Wydaje się, że jest to dobre rozwiązanie, ponieważ wprowadzenie przepisów dotyczących jednej wartości zasługującej na ochronę pozwoli sprawdzić, jak system funkcjonuje w praktyce, a dopiero potem rozszerzyć go na innego wartości zasługujące na ochronę. Ponadto, można zakładać, że dla wielu podmiotów istotne jest nie tylko to, czy dana działalność nie szkodzi środowisku, ale również to, czy nie narusza innych istotnych dla nich wartości.

Na koniec należy zadać pytanie, czy wprowadzenie taksonomii rzeczywiście przyczyni się do zwiększenia poziomu ochrony środowiska i klimatu w porównaniu do innych rozwiązań np. braku przyjęcia regulacji? Wydaje się, że może to zależeć przede wszystkim od czynników pozaprawnych. Taksonomia nie zabrania inwestowania w szkodliwe dla środowiska inwestycje. Daje ona raczej preferencje inwestycjom przyjaznym dla środowiska poprzez wskazanie ww. pozytywnego wpływu. Jeżeli dla inwestorów powyższy czynnik będzie miał znaczenie np. obok stopu zwrotu z zainwestowanego kapitału, to prawodawca może osiągnąć swoje cele. Jeżeli natomiast kwestia ochrony środowiska będzie irrelevantna dla inwestorów, w szczególności instytucjonalnych, to przepisy raczej nie przekierują prywatnych funduszy zgodnie z założeniami taksonomii. Dodatkowo powyższe rozróżnienie pomiędzy ekologicznym i nieekologicznym inwestycjami jest relewantne tylko, jeżeli pomiędzy uczestnikami rynku kapitałowego będzie panowała konkurencja np. o ograniczoną liczbę inwestorów dysponujących ograniczonym kapitałem. W sytuacji braku realnej konkurencji, spowodowanej np. masowym udostępnieniem na rynku środków publicznych w celu pobudzenia koniunktury, przepisy mogą nie spełnić swojej roli.

## Bibliografia

- Gortsos C. 2020. The Taxonomy Regulation: More Important Than Just as an Element of the Capital Markets Union. European Banking Institute Working Paper Series – no. 80.
- Lucarelli C., Mazzoli C. 2020. Classification of Sustainable Activities: EU Taxonomy and Scientific Literature. Sustainability 12(16):6460.
- Maruszkin R. 2020. Taksonomia, czyli UE zdecyduje, które inwestycje są eko. LEX/el.
- Maruszkin R. 2020. Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu. LEX/el.
- Przybojewska I. 2021. Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej. BECK. Warszawa, s. 1-72.
- Rudzki R., Bieńkowski M., Średzińska K., Jak dzięki Taksonomii zapewnić zrównoważoną odbudowę europejskiej gospodarki? W: L. Kotecki (red.). 2020. Zielone finanse w Polsce. Sopot, s. 86-95.

## Źródła prawa

### Źródła prawa Unii Europejskiej

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.
- Traktat o Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE. Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 13-40 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych. Dz. Urz. UE L 317 z 9.12.2019, s. 1-16 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 1-20.
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006. Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, s. 114-135 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola). Dz. U. UE L 334 z 17.12.2010, s. 17-119 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1-56 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG. Dz. Urz. UE L 182 z 29.06.2013, s. 19-76 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82-209.

## Inne dokumenty Unii Europejskiej

Komisja Europejska. 2018. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, COM(2018) 097 final.

High-Level Expert Group on sustainable finance. 2018. Raport końcowy, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/180131-sustainable-finance-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf) (data dostępu w dn. 18 sierpnia 2021 r.).

# Rozdział VIII

## Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów krajowych w realizacji sprawiedliwości klimatycznej: przyczynek do dyskusji na temat dostępu do ochrony sądowej w sprawach klimatycznych

*Konrad Czech<sup>1</sup>*

### 1. Wprowadzenie

Artykuł przedstawia problematykę barier proceduralnych w dochodzeniu ochrony sądowej w sprawach klimatycznych na płaszczyźnie regionalnej, konkretniej w ramach regionalnej organizacji integracyjnej, jaką jest Unia Europejska. Punktem wyjścia dla podjętej w nim analizy jest pojęcie „sprawiedliwości klimatycznej” w znaczeniu nadanym w raporcie *Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption*, który zredagowany został w 2014 r. przez dedykowaną problematyce klimatycznej i prawom człowieka grupę roboczą w ramach International Bar Association (Raport IBA 2014)<sup>2</sup>. Dokument ten podkreśla istotną regionalnie rolę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zapewnianiu sprawiedliwości klimatycznej, a także akcentuje w tym kontekście, m.in. potencjalnie przełomowe znaczenie Karty praw podstawowych UE. Twierdzenia zawarte w Raporcie IBA 2014 zostaną poddane w artykule krytycznej analizie po to, aby odpowiedzieć na pytanie, czy unijny system ochrony prawnej w dostatecznym stopniu gwarantuje ochronę interesów innych niż stricte ekonomicznych (innych niż powiązanych tylko i wyłącznie z problematyką działalności gospodarczej) w sprawach z elementami klimatycznymi inicjowanych przez jednostki, różnego rodzaju społeczności lokalne, ich przedstawicieli oraz organizacje pozarządowe (NGO).

Innymi słowy, Autor stara się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy istnieje orzecznictwo luksemburskie wpisujące się koncepcję sprawiedliwości klimatycznej w rozumieniu Raportu IBA 2014. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, to należy przeanalizować, jak często i jak skutecznie jednostki, różnego rodzaju społeczności lokalne i samorządy, a także NGO, próbują dochodzić sprawiedliwości klimatycznej przed TSUE. Takie zakreślenie tematu implikuje dodatkowe pytania. Jeśli założyć, że medialne oraz przełomowe wypowiedzi orzecznicze są niezbędne dla wzrostu

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, LL.M. (NYU / NUS), adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4854-3675>.

<sup>2</sup> IBA 2014. Raport IBA 2014 operuje pojęciem *climate justice* („sprawiedliwość klimatyczna”). Został on opracowany przez Climate Change Justice and Human Rights Task Force.

świadomości społecznej w zakresie negatywnych konsekwencji zmian klimatycznych, rodzi się pytanie, czy w orzecznictwie TSUE znajdziemy passusy dotyczące tych zmian, które będą pomocne w polemice z negacjonistami. Warto także postawić pytanie o rolę sądów państw członkowskich UE w realizacji sprawiedliwości klimatycznej, tj. w jakim stopniu i czy słusznie ciężar realizacji sprawiedliwości klimatycznej został w unijnym systemie ochrony prawnej przerzucony na sądy krajowe. W związku z tym, że ramy opracowania nie pozwalają na wyczerpujące odniesienie się do tych pytań, artykuł stanowi jedynie przyczynek do dyskusji nad wskazanymi zagadnieniami.

Analiza powyższej problematyki rozpoczyna się od naświetlenia pojęcia sprawiedliwości klimatycznej i też Raportu IBA 2014 (pkt 2). Następnie omówione zostaną próby ochrony interesów jednostek w sprawach z elementami klimatycznymi (lub szerszej ochrony środowiska) przed TSUE (pkt 3). W dalszej kolejności podjęty zostanie problem zgodności dotychczasowego orzecznictwa TSUE z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus (pkt 4), a także naświetlona zostanie aktualna perspektywa Komisji Europejskiej na rolę sądów krajowych w sprawach wpisujących się w koncepcję sprawiedliwości klimatycznej (pkt 5). Na końcu artykułu zaoferowane zostaną wnioski Autora, w których postara się ocenić adekwatność Raportu IBA 2014 i tym samym odnieść do postawionych pytań badawczych.

## 2. Sprawiedliwość klimatyczna w Raporcie IBA 2014

Raport IBA 2014 jest owocem dwuletnich prac grupy roboczej pod przewodnictwem D. Estrin i H. Kennedy – prawników znanych z aktywnej działalności naukowej oraz zawodowej na styku problematyki prawa środowiska i praw człowieka. Wspomniana grupa robocza podjęła się ambitnego zadania przeanalizowania międzynarodowego reżimu prawa zmian klimatu, jak również inicjatyw regulacyjnych na płaszczyznach regionalnych i krajowych dotyczących tych zmian, celem identyfikacji obszarów wymagających reform na poziomie „multilateralnym, państwowym, korporacyjnym i indywidualnym” [IBA 2014]. W opracowaniu obrano perspektywę jednostek, starając się w ramach analizy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy jednostki dysponują na poszczególnych płaszczyznach regulacyjnych stosownymi narzędziami ochrony prawnej pozwalającymi zadbać im o należyte uwzględnienie ich głosu i interesów w procesie walki ze zmianami klimatu [IBA 2014]. Tym samym Raport IBA 2014 opiera się na założeniu, że paradygmaty analizy zjawiska zmian klimatu – często prowadzonej przez pryzmat jego kosztów ekonomicznych lub przez pryzmat stricte naukowy – powinny ulec zmianie. Analiza problematyki zmian klimatycznych powinna w większym stopniu uwzględniać ocenę wpływu tych zmian na różnego rodzaju społeczności, a także jednostki i ich prawa [IBA 2014]. Raport IBA 2014 akcentuje przy tej okazji istotną rolę przedstawicieli zawodów prawniczych w promowaniu spojrzenia na zjawisko zmian klimatu przez pryzmat praw jednostki.

Na tym tle pojęcie „sprawiedliwości klimatycznej” zostało zdefiniowane w Raporcie IBA 2014 jako koncepcja, w ramach której dostrzega się, że zmiany klimatyczne będą miały znaczny wpływ głównie na ludzi mających najmniejsze możliwości zapobiegania, dostosowania się lub reagowania na ekstremalne zjawiska pogodowe, podnoszący się

poziom mórz i ograniczenia dostępności zasobów naturalnych [IBA 2014]. Koncepcja ta wskazuje na potrzebę dostrzeżenia przez prawników nierówności rozwojowych, które są skutkiem zachodzących zmian klimatycznych i włączenie się w ich niwelowanie przez edukację prawniczą, dążenie do reform prawnych, a także pomoc prawną w postępowaniach adjudykacyjnych z udziałem jednostek (tzw. climate litigation) [Allen & Overy 2014]. W ramach dyskursu na temat sprawiedliwości klimatycznej dąży się zatem do połączenia dyskusji o zmianach klimatycznych z problematyką szeroko rozumianych praw człowieka w sposób uwzględniający interesy osób i grup najbardziej narażonych na skutki zachodzących zmian klimatycznych. Jakkolwiek Raport IBA 2014 zawiera jedynie deskryptywną definicję „sprawiedliwości klimatycznej”, a tym samym abstrahuje od możliwości materialnego lub proceduralnego ujęcia tego terminu, wydaje się, że położono w nim akcent na proceduralne aspekty sprawiedliwości klimatycznej, czyli potrzebę zapewnienia jednostkom dostępu do sądu w sprawach klimatycznych<sup>3</sup>.

Za swoiste przedłużenie Raportu IBA 2014 można uznać przepisy Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change (Ustawa modelowa), które zostały opublikowane przez IBA w lutym 2020 r. [IBA 2020]. Zawarte w tym dokumencie przepisy modelowe mają pomóc w opracowaniu przychylnych jednostkom regulacji prowadzenia spraw z elementami klimatycznymi przeciwko administracji publicznej [IBA 2020]. Mają one niezwykle proobywatelski i proklimatyczny charakter. Zawierają one, m.in. dyrektywę pozwalającą sędziom wyklądać przepisy proceduralne w sposób uznany przez nich za najbardziej odpowiedni celem osiągnięcia sprawiedliwości klimatycznej tak, aby nie tworzyć zbędnych barier w dostępie jednostek do sądowej ochrony prawnej i „osiągnąć cele sprawiedliwości”<sup>4</sup>, a nawet zachęcają podczas formułowania wypowiedzi orzeczniczych do uwzględniania w formie domniemań faktycznych stanowisk IPCC [IBA 2020]. Tak odważne podejście IBA do problematyki sprawiedliwości klimatycznej skłania do refleksji nad daleko idącą rolą jednostek i organizacji pozarządowych w procesie mitygowania oraz przystosowania się do zmian klimatu. Wydaje się, że IBA szczególnie mocno akcentuje potrzebę ułatwień we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań adjudykacyjnych z udziałem jednostek. Podejście to zasługuje na aprobatę i uzmysławia potrzebę analizy występujących na różnych płaszczyznach regulacyjnych barier proceduralnych dla prowadzenia spraw z elementami klimatycznymi.

### 3. Realizacja sprawiedliwości klimatycznej przed TSUE

W ramach analizy problematyki sprawiedliwości klimatycznej na płaszczyźnie regionalnej Raport IBA 2014 odnotowuje znaczny potencjał TSUE, który dzięki wypowiedziom orzeczniczym na gruncie Karty praw podstawowych UE może w niedługim czasie zyskać na znaczeniu jako gwarant praw jednostek w różnego rodzaju sprawach z elementami klimatycznymi [IBA 2014]. Uwaga akademików i praktyków zostaje w Raporcie IBA 2014 wręcz *expressis verbis* skierowana na TSUE jako na taką instytucję, która może stać się niemal wzorcowa pod względem zapewnianej w niej ochrony

3 Szerzej nt. możliwych ujęć „sprawiedliwości klimatycznej” zob. rozdział P. Siwiora zatytułowany „Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w Unii Europejskiej”.

4 Zob. IBA 2020 (Article 3 Rules of Procedure).



interesów jednostek i której dalszy rozwój powinien być z tego względu bacznie śledzony w środowisku entuzjastów koncepcji sprawiedliwości klimatycznej [IBA 2014]. Teza ta nie jest przy tym poparta w Raporcie IBA 2014 ani bliższą analizą dotychczasowego orzecznictwa TSUE, w szczególności orzecznictwa dotyczącego *locus standi* jednostek, ani bardziej pogłębioną analizą kształtu unijnego systemu ochrony prawnej, na który – oprócz TSUE – składają się także sądy krajowe państw członkowskich.

Jeśli za pomocą wyszukiwarki [climatecasechart.com](http://climatecasechart.com) – narzędzia opracowanego przez Sabin Center for Climate Change Law, University of Columbia – dokonać przeglądu orzecznictwa luksemburskiego w sprawach dotyczących najszerzej rozumianej problematyki klimatycznej, szybko rzuca się w oczy, że na 56 orzeczeń TSUE zebranych w swojej bazie przez University of Columbia prawie nie ma orzeczeń, które zapadłyby w sprawach z udziałem osób fizycznych lub lokalnych społeczności i NGO<sup>5</sup>. Wyroki w sprawach z elementami klimatycznymi zebrane w tej bazie dotyczą głównie działania europejskiego systemu handlu emisjami<sup>6</sup>. Można zatem postawić tezę, że na pierwszy plan w orzecznictwie TSUE wybija się aspekt gospodarczy (sprawy głównie na tle ochrony interesów ekonomicznych w ramach EU ETS). Sprawy prawnosrodowiskowe inicjowane przez jednostki, lecz rozpoczynane celem ochrony interesów innych niż typowo ekonomiczne, oczywiście zdarzają się, przy czym wydają się póki co stosunkowo rzadkie i często wytracają impet przez problem *locus standi*. To samo dotyczy zresztą spraw inicjowanych w interesie ogólnym przez podmioty zajmujące się ochroną środowiska<sup>7</sup>. Wbrew pozytywnemu wydzwiękowi Raportu IBA 2014, który entuzjastycznie odnosi się do roli TSUE, okazuje się zatem, że dotychczasowe orzecznictwo TSUE już *prima facie* nie pozwala na pozytywną weryfikację tez raportu (choć od wydania Raportu IBA 2014 minęło siedem lat).

Za barierę dla częstszego wyrokowania przez TSUE w relewantnych klimatycznie sprawach inicjowanych przez jednostki lub NGO należy uznać konserwatywną wykładnię art. 263 akapit 4 TFUE, przede wszystkim podtrzymywanie przez sędziów luksemburskich tzw. testu Plaumanna [Wyrok TS... 25/62]. Nie ulega wątpliwości, że aktualna wykładnia art. 263 akapit 4 TFUE – konkretniej drugiej z trzech ujętych w nim hipotez – nie pozwala na rozwój spraw klimatycznych celem realizacji sprawiedliwości klimatycznej przed TSUE. Hamujący efekt stosowania testu Plaumanna najlepiej obrazuje sprawa Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, szerzej znana jako *The People's Climate Case* [Postanowienie Sądu... C-565/19; Wyrok TS... C-565/19]. Sprawa ta miała charakter precedensowy, a jej mało przyjazne jednostkom rozstrzygnięcie pozwala uznać, że swoista fascynacja autorów Raportu IBA 2014 perspektywą wzrostu liczby istotnych spraw klimatycznych na poziomie regionalnym była przedwczesna.

W sprawie Armando Carvalho i in. dziesięć rodzin z Europy i nie tylko, jak też zarejestrowany w Szwecji związek ludności Sami (Sáminuorra), wniosło skargę o częściowe stwierdzenie nieważności pakietu legislacyjnego UE (składającego się z trzech

5 Sabin Center, Arnold & Porter.

6 Pod osobnym hasłem „EU ETS” wyszukiwarka ta odnotowuje aż 65 spraw. Zob. także Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46 ze zm. Co do kategorii sporów dot. działania EU ETS i dla omówienia niektórych z nich zob. Ch. Brown. 2010. *International, Mixed, and Private Disputes Arising Under the Kyoto Protocol*. *Journal of International Dispute Settlement*. Vol. 1, nr 2, s. 449, s. 455-457, s. 460, s. 461-463.

7 Do kategorii „Human Rights” wyszukiwarka [Climatecasechart.com](http://Climatecasechart.com) zalicza wśród spraw przed TSUE jedynie Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, które będzie dalej szczegółowo omówiona w artykule. Zob. Sikora 2020.

aktów)<sup>8</sup> dotyczących redukcji emisji dwutlenku węgla [Wyrok TS... C-565/19 P, pkt 14]<sup>9</sup>. Zważywszy, że każdy z grona skarżących został na różne sposoby dotknięty przez zachodzące zmiany klimatyczne, wspólnie twierdzili oni, iż poziom ambicji UE w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych nie jest wystarczająco wysoki, a możliwości techniczne i gospodarcze państw członkowskich UE pozwalają na bardziej daleko idącą redukcję emisji (rzędu 50% do 60% zamiast 40% w porównaniu z poziomem z 1990 r.) [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 23; Wyrok TS... C-565/19 P; pkt 15]. Dążenie do uzyskania ochrony praw i wolności o charakterze ekonomicznym przeplatało się w tej sprawie z dążeniem do uzyskania ochrony innych praw, przy czym liczne nieekonomiczne aspekty sprawy, a nawet interes ogólny, do potrzeby ochrony którego również odwoływali się skarżący, wydawały się zdecydowanie przeważać w ich narracji<sup>10</sup>. Patronat nad skarżącymi rozciągnęły organizacje znane z aktywizmu klimatycznego, które za cel stawiają sobie dbałość o interes środowiska, w tym koalicja Climate Action Network, w skład której wchodzi aż 150 NGO z 30 państw europejskich. Skarżący powołali się w postępowaniu na naruszenie szeregu ich praw podstawowych – prawa do życia (art. 2 KPP), prawa do integralności (art. 3 KPP), praw dziecka (art. 24 KPP), wolności wyboru zawodu i prawa do podejmowania pracy (art. 15 KPP), wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 KPP), prawa własności (art. 17 KPP) czy równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 20 i 21 KPP) – przez dopuszczenie w zaskarżonym pakiecie legislacyjnym zbyt wysokiego poziomu emisji gazów cieplarnianych [Postanowienie Sądu... C-565/19 P; pkt 30 i pkt 46; Wyrok TS... C-565/19 P, pkt 45]. Jednocześnie, w dość śmiały sposób powołując się na odpowiedzialność pozaumowną UE (art. 340 TFUE), skarżący chcieli, aby w ramach naprawienia szkody instytucje unijne ustanowiły ambitniejsze cele redukcyjne [Postanowienie Sądu... C-565/19 P; pkt 22; Wyrok TS... C-565/19 P, pkt 15]. Tak nowatorsko skonstruowana skarga została uznana za niedopuszczalną.

Sąd, do którego wniosków przychylił się Trybunał Sprawiedliwości, przeprowadził spodziewaną – według utartego schematu – wykładnię art. 263 akapit 4 TFUE, zgodnie z którą jednostka może skorzystać ze skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego tylko wobec aktu: (1) którego jest adresatem lub; (2) który dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie; (3) oraz takiego aktu regulacyjnego, który dotyczy jej bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych<sup>11</sup>. W pierwszej kolejności Sąd wskazał, że skarżący nie są adresatami aktów wskazanych w skardze [Postanowienie... C-565/19 P, pkt 35]. Następnie – odwracając kolejność analizy warunków dopuszczalności skargi wymienionych w art. 263 akapit 4 TFUE – Sąd doszedł do wniosku, że zaskarżone akty nie są „aktami regulacyjnymi”, gdyż takimi mogą być tylko akty inne niż ustawodawcze” [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 40-41]. Jeśli zaskarżone akty prawne,

8 Chodziło o przypisy Dyrektywy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.Urz. UE L 76 z 19.3.2018, s. 3-27); rozporządzenia 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); 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 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 156 z 19.6.2018, s. 26-42).

9 Zob. także A. Sikora. 2020. Dostęp do sądów unijnych w sprawach prawnośrodowiskowych: dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności w świetle najnowszego orzecznictwa sądów unijnych. EPS 11.

10 Motywacje skarżących były zróżnicowane, zostały one wskazane na ich stronie internetowej w zakładce Meet the plaintiffs, <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/who-we-are/> (dostęp w dn. 29.5.2021 r.).

11 Jak podaje przepis: „Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.” Zob. postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 35; pkt 50; pkt 40 (według kolejności traktatowej); wyrok TS... C-565/19 P, pkt 28; pkt 32 i n. Szerzej zob. K. Scheuring. 2012. Art. 263 W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358). D. Kornobis-Romanowska D., J. Łacny, A. Wróbel (red.). WKP. Warszawa.

służące realizacji działań w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zostały przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, to mają charakter aktów ustawodawczych (art. 192 ust. 1 TFUE). Na końcu Sąd podjął analizę drugiego z wymienionych w art. 263 akapit 4 TFUE przypadków, w ramach której podkreślił koniunktywność wymagania „bezpośredniego” i „indywidualnego” wpływu zaskarżonego aktu na jednostkę [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 50]<sup>12</sup>. Koniunkcja tych dwóch wymagań spowodowała, że celem wykazania niedopuszczalności skargi Sąd mógł skupić się tylko na jednym z wymagań. Uwaga Sądu zogniskowała się w związku z tym na problemie „indywidualnego” wpływu aktów na skarżących. Jak można było się spodziewać, na drodze do wykazania, że akty dotyczą skarżących w sposób „indywidualny”, stanął test Plaumanna, zgodnie z którym jednostki, nie będące adresatami aktu, mogą go zaskarżyć „(...) wtedy, gdy ma on wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje [jednostki – przyp. KC] w sposób podobny jak adresata decyzji” [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 44-47; Wyrok TS... C-565/19 P, pkt 26]<sup>13</sup>. Ten restrykcyjny test jest powszechnie uważany za trudny do spełnienia<sup>14</sup>. Na bliższą uwagę zasługuje argumentacja przedstawiona przez skarżących dotycząca spełnienia testu Plaumanna lub potrzeby jego zmiany przez TS w sprawach dotyczących zmian klimatu oraz sposób odniesienia się do niej przez sędziów luksemburskich.

Odwołując się od wymienionych już praw podstawowych ujętych w KPP, skarżący argumentowali, że chociaż wszystkim osobom przysługują te same prawa (jak np. prawo do życia, prawo do pracy), to skutki zmian klimatycznych – do których przyczyni się zbyt mało ambitny pakiet regulacyjny – a co za tym idzie naruszenia praw podstawowych wynikające z zachodzących zmian, są dla każdej osoby wyjątkowe i odmienne [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 30-31]. Na wypadek nieuwzględnienia tego argumentu, skarżący wskazali, że stosowanie testu Plaumanna prowadzi do paradoksalnych rezultatów, gdyż im bardziej powszechne są szkodliwe skutki aktu, tym trudniej o jego zaskarżenie (uzyskanie ochrony prawnej przed TSUE, dostęp do której gwarantuje art. 47 KPP) [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 32]. Żaden z tych argumentów nie został podzielony ani przez Sąd, ani przez Trybunał Sprawiedliwości.

W postanowieniu Sądu i wyroku Trybunału Sprawiedliwości dość zgodnie uwypuklono, że sama w sobie okoliczność, iż jednostki są dotknięte zmianami klimatu w różny sposób, nie wystarcza do stwierdzenia ich legitymacji dla wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktów o charakterze generalnym [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 47 i pkt 50; Wyrok TS...C-565/19 P, pkt 38-44]. Ponadto, zarówno Sąd, jak też następnie Trybunał Sprawiedliwości stwierdziły, że odstąpienie od stosowania testu Plaumanna czyniłoby „zbędnym” art. 263 akapit 4 TFUE. Co za tym idzie, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP) nie rodzi nieograniczonego prawa do bezwarunkowego korzystania przez jednostki ze skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 52]. Inaczej mówiąc, jakkolwiek przesłanki dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego skodyfikowane w art. 263 akapit 4 TFUE należy wyklądać

<sup>12</sup> Zob. także Scheuring 2012.

<sup>13</sup> Zob. wyrok TS... 25/62, pkt I. Zob. także Scheuring 2012; M. Jaśkowski. 2016. Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej. Warszawa 2016, rozdz. 3, pkt 3.1.2.2.5. LEX/el.

<sup>14</sup> Tak Scheuring 2012. Zob. także S. Biernat. 2014. Dostęp osób prywatnych do sądów unijnych po Traktacie z Lizbony (w świetle pierwszych orzeczeń). EPS 1, s. 12; M. Krajewski. 2018. Przesłanki dopuszczalności skargi na nieważność aktu UE z art. 263 ust. 4 TFUE. Państwo i Prawo 2, s. 59 i n.

w świetle prawa do skutecznej ochrony sądowej, to taka wykładnia nie może skutkować uchynieniem tych przesłanek (prowadzić do wykładni *contra legem*). Oznacza to, że zreferowane pokrótce argumenty skarżących nie przekonały w najmniejszym stopniu Sądu i Trybunału Sprawiedliwości.

Nie wnikając w szczegółowe przedstawienie sposobów dotknięcia skarżących zmianami klimatycznymi w stanie faktycznym sprawy Armando Carvalho i in., pojawia się pytanie, jak inaczej (jeśli w ogóle jest to możliwe) mogli oni wykazać, że akty prawa UE przyczyniające się do zmian klimatu dotyczą ich indywidualnie. Nasuwa się więc pytanie, czy wymaganie w sprawie takiej, jak omawiana, czegoś więcej niż tylko samego wykazania, że skarżący są dotknięci zmianami klimatu, nie oznacza wymagania *probatio diabolica*. Obawa ta została już wyrażona w pierwszych komentarzach opublikowanych po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości i wydaje się uzasadniona<sup>15</sup>. Jednocześnie, na tle przyjęcia przez sędziów luksemburskich, że art. 263 akapit 4 TFUE nie może zostać „pozbawionym znaczenia”, warto zadać dodatkowe pytanie o to, czy obawa przed stworzeniem na kanwie tego przepisu *actio popularis* powinna prowadzić do tak nieprzychylnym aktywizmowi klimatycznemu rezultatów, jak w sprawie Armando Carvalho i in.<sup>16</sup>. Wyrok ten może, niestety, przynajmniej na pewien czas, unicestwić próby wszczynania przed TSUE przez jednostki i stowarzyszenia spraw klimatycznych. Sprawy motywowane potrzebą ochrony interesów ogólnych nie będą wnoszone albo będą wnoszone rzadziej, jako z góry skazane na niepowodzenie.

W dodatku, ustosunkowując się do żądania skarżących, aby w ramach naprawienia szkody ustanowiono ambitniejsze cele redukcyjne, Sąd dopatrył się nadużycia prawa, tj. próby obejścia przez skarżących warunków dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności zawartych w art. 263 akapit 4 TFUE [Postanowienie Sądu... C-565/19 P, pkt 66-68]. Tym samym nowatorski sposób powołania się na art. 340 TFUE został zdeprecjonowany. Wydaje się, że może to jeszcze bardziej zniechęcić adwokatów interesu publicznego (interesu środowiska) do kreatywnego poszukiwania jego ochrony prawnej na poziomie regionalnym przed TSUE.

Wydając po postępowaniu odwoławczym niedawny wyrok w sprawie Armando Carvalho i in., Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do równie niedawnej, niemal równoległe prowadzonej, sprawy Peter Sabo i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej [Wyrok TS... C-565/19 P, pkt 48]<sup>17</sup>. Sprawa ta dotyczyła stwierdzenia nieważności części przepisów dyrektywy pozwalających na zaliczenie energii z biomasy leśnej do źródeł energii odnawialnej, a zatem cechował ją element klimatyczny [Postanowienie Sądu... C-297/20 P, pkt 6]. Niestety, i w tej sprawie dało o sobie znać dość konserwatywne spojrzenie na test Plaumanna [Postanowienie Sądu... C-297/20 P, pkt 26]. Jego konsekwentne podtrzymywanie budzi przedstawione obawy o daleko idące ograniczenie możliwości realizacji sprawiedliwości klimatycznej, której nie są w stanie usunąć proklimatyczne rozstrzygnięcia dotyczące kwestii prawa do czystego powietrza [Sikora 2020]. Wyroki takie jak, m.in. w połączonych sprawach Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid przeciwko Komisji

15 Zob. L. Hornkohl. 2021. The CJEU dismissed the People's Climate Case as inadmissible: the limit of Plaumann is Plaumann, European Law Blog, <https://europeanlawblog.eu/2021/04/06/the-cjeu-dismissed-the-peoples-climate-case-as-inadmissible-the-limit-of-plaumann-is-plaumann/> (dostęp: 25.5.2021 r.).

16 Niemniej zob. Krajewski 2018, s. 73-74.

17 Zob. także postanowienie Sądu... C-297/20 P.

Europejskiej, w której głównym zagadnieniem było, czy zaskarżony akt regulacyjny dotyczył w sposób bezpośredni miast europejskich [Wyrok Sądu... w sprawach połączonych T-339/16, T-352/16, T-391/16, pkt 41-84]<sup>18</sup>, zasługują na aprobatę, lecz sytuują się na nieco innym polu niż sprawa Armando Carvalho i in. W połączonych sprawach Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid przeciwko Komisji Europejskiej test Plaumanna nie musiał być przedmiotem analizy.

#### 4. Zgodność orzecznictwa TSUE z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus

Nie jest kontrowersyjnym uznanie, że aktualna wykładania art. 263 akapit 4 TFUE przez TSUE, w tym kurczowe trzymanie się testu Plaumanna, narusza art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, który gwarantuje dostęp do wymiaru sprawiedliwości<sup>19</sup>. Stwierdzenie takie zostało wyraźnie zawarte we Wnioskach i rekomendacjach Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) przyjętych w dniu 17.03.2017 r. w związku z zawiadomieniem ACCC/C/2008/32, które złożyło ClientEarth<sup>20</sup>. W dokumencie tym jednoznacznie skrytykowano nie tylko stosowanie testu Plaumanna dla oceny spełnienia drugiej hipotezy art. 263 akapit 4 TFUE, ale również wykładnię w orzecznictwie TSUE terminów języka prawnego użytych w trzeciej z hipotez tej jednostki redakcyjnej, zatem rozumienie „aktów regulacyjnych, które dotyczą [jednostki – przyp. KC] bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”<sup>21</sup>. Jakkolwiek stanowisko ACCC można uznać za mało zniuansowane – zdaje się ono nie dostrzegać, że akty prawa UE przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą dla realizacji działań w zakresie ochrony środowiska naturalnego można uznać za objęte wyłączeniem z zakresu przedmiotowego art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus na podstawie art. 2 ust. 2 tej umowy międzynarodowej<sup>22</sup> – dokument ten nie może pozostać bez echa. Zaskarżenie aktu prawnego UE, którego jednostka nie jest adresatem, jest trudne, a dostęp do sądów unijnych ograniczony [Iwańska 2020].

Problem naruszania Konwencji z Aarhus przez UE jest zresztą szerszy, bowiem – obok problematycznej wykładni art. 263 akapit 4 TFUE – istnieje także problem zgodności z tą konwencją przepisów rozporządzenia nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 06.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus [Rozporządzenie... 2006], konkretniej zgodności art. 10 (Wewnętrzna procedura odwoławcza) i art. 12 tego rozporządzenia (Dostęp do wymiaru sprawiedliwości) z art. 9 ust. 3 konwencji<sup>23</sup>. Ten ostatni problem wychodzi jednak częściowo poza zasadniczy

18 Wyrok Sądu... T-339/16, T-352/16 i T-391/16, pkt 41-84. Zob. także Sikora 2020. Niemniej zob. wyrok Sądu... T-262/10, pkt 17-39, w którym przyjęto raczej wąską wykładnię trzeciej hipotezy z art. 263 akapit 4 TFUE, czyli pojęcia „aktów regulacyjnych, które dotyczą bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych” – tym samym, w odróżnieniu od sprawy Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid, nie wszystkie rozstrzygnięcia dotyczące tej hipotezy można uznać za sprzyjające rozwojowi spraw klimatycznych.

19 Art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus podaje: „(...) każda ze Stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniającej wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”. Zob. Bazylińska-Nagler 2018.

20 Compliance Committee 2017. Dla przeglądu wcześniejszych dokumentów i pism związanych z zawiadomieniem ClientEarth zob. [https://unece.org/env/pp/cc/acc.c.2008.32\\_european-union](https://unece.org/env/pp/cc/acc.c.2008.32_european-union) (dostęp w dn. 14.4.2021 r.). Zob. także A. Haładaj. 2019. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. Warszawa § 6, s. 9 PDF. Legis/el.

21 Compliance Committee 2017. Z perspektywy prawa UE zob. Biernat 2014.

22 Zgodnie z art. 2 ust. 2 Konwencji z Aarhus, definicja „władzy publicznej”, do której odwołuje się art. 9 ust. 3 konwencji, „nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza”. Zob. wyrok TS... C-565/19 P, pkt 36; Sikora 2020.

23 Szerzej zob. Compliance Committee 2017. Zob. także I. Hadjiyianni. 2021. Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order – Too little too late? European Law Blog, <https://europeanlawblog.eu/2020/11/04/access-to-justice-in-environmental-matters-in-the-eu-legal-order-too-little-too-late/>; (dostęp w dn.: 21.5.2021 r.); T. Paloniitty, P. Leino-Sandberg. 2021. Watering down the Aarhus Regulation – time to deliver an adequate and effective remedy. European Law Blog, <https://europeanlawblog.eu/2021/03/11/watering-down-the-aarhus-regulation-time-to-deliver-an-adequate-and-effective-remedy/>. (dostęp w dn.: 29.5.2021 r.); B. Iwańska, 2020. Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym, EPS 10; J. Bazylińska-Nagler, 2018. Implementacja Konwencji z Aarhus w prawie UE – środowisko nie ma głosu? W: Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość. E. Cała-Wacinkiewicz (red.). C.H. Beck. Warszawa s. 7 PDF. Legis/el.

temat artykułu – rozporządzenie nr 1367/2006 ustanawia przepisy regulujące głównie dostęp do „informacji dotyczących środowiska” i społeczny udział w tworzeniu „planów i programów odnoszących się do środowiska”, tylko w pewnym i dość wąskim zakresie reguluje „dostęp do wymiaru sprawiedliwości” – nie ma zatem potrzeby szczegółowego przedstawienia konserwatywnego orzecznictwa dotyczącego jego przepisów, które limituje dostęp do TSUE<sup>24</sup>. Wypada przy tym nadmienić, że przepisy rozporządzenia nr 1367/2006 całkowicie pomijają rolę osób fizycznych jako możliwych inicjatorów spraw klimatycznych. Niestety, zawężają one definicję „aktów administracyjnych” – mogących być notabene kontestowanymi wyłącznie przez NGO zajmujące się ochroną środowiska – do aktów indywidualnych. Pomijają one akty o charakterze generalnym<sup>25</sup>. Nie wydaje się to w najmniejszym stopniu uzasadnione. Dalsze uwagi dotyczyć będą przy tym jedynie problemów powodowanych ograniczeniem *locus standi* osób fizycznych i prawnych w orzecznictwie wydanym na gruncie art. 263 akapit 4 TFUE.

Jak na tle sprawy Lesoochronárske zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky<sup>26</sup> trafnie zwrócił uwagę ACCC, Trybunał Sprawiedliwości, niestety, nie wydaje się odczuwać potrzeby związania samego siebie standardami, które w zakresie dostępu do ochrony prawnej w sprawach środowiskowych stara się zaszcześcić sądom krajowym<sup>27</sup>. To niezwykle dobitne stwierdzenie powinno skłaniać do refleksji. W sprawie tej Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zadaniem sądów krajowych jest – celem zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE dotyczącym ochrony środowiska – dokonywanie wykładni prawa krajowego, głównie przepisów proceduralnych regulujących *locus standi* w taki sposób, który w najszerszym możliwym zakresie będzie zgodny z celami określonymi w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, tj. zapewni maksymalnie szeroki dostęp do ochrony prawnej [Wyrok TS... C-240/09, pkt 50-51]. Stanowisko to zasługuje na aprobatę, choć zarazem, przynajmniej oceniając je na gruncie Konwencji z Aarhus, rodzi ono pytanie, dlaczego w ten sam proobywatelski (i prośrodowiskowy) sposób nie może być wykładany art. 263 akapit 4 TFUE.

Zaprezentowany wniosek Trybunału Sprawiedliwości, swoiście przerzucający onus w zakresie realizacji sprawiedliwości klimatycznej na sądy krajowe, był w sprawie Lesoochronárske zoskupenie związany z wcześniejszym przyjęciem braku bezpośredniej skuteczności art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus na gruncie prawa UE [Wyrok TS... C-240/09, pkt 52.]. Stwierdzono, że przepis ten nie „zawiera żadnego jasnego i precyzyjnego obowiązku regulującego bezpośrednio sytuację prawną jednostek”, bowiem uzależnia on ochronę prawną od spełnienia wymagań „określonych w prawie krajowym” [Wyrok TS... C-240/09, pkt 45]. Podążając za tym tokiem rozumowania,

24 Zob. wyrok TS... C-82/17 P (TS stwierdził, m.in. że skarga przewidziana w tym rozporządzeniu nie może wprowadzać nowych podstaw lub dowodów, których nie użyto we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej); czy wyrok TS... C-404/12 P i C-405/12 P; a także wyrok TS... od C-401/12 P do C-403/12 P (w świetle tych wyroków wewnętrzna procedura odwoławcza z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nie stanowi implementacji art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, a legalność art. 10 ust. 1 nie może być badana w świetle tej konwencji).

25 Problematicznym wydaje się, że procedurę odwoławczą uregulowaną w art. 10 rozporządzenia... 2006 może wszcząć tylko NGO zajmujące się ochroną środowiska (niestety, nie mogą tego uczynić ani jednostki, ani samorządy, ani stowarzyszenia lokalne – vide art. 11 tego rozporządzenia). KE jest w tej procedurze „sędzią we własnej sprawie”, a procedura ta jest ograniczona tylko do „aktów administracyjnych” w wąskim rozumieniu przyjętym w art. 2 ust. 1 lit. „g” rozporządzenia, czyli do „indywidualnie adresowanych środków podejmowanych w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Wspólnoty oraz mających prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”. Ta definicja obejmuje zatem tylko akty wydane „w zakresie prawa ochrony środowiska”; pomija akty sprzeczne z prawem środowiska, które zostały wydane w ramach realizacji innych działań (np. zgody antymonopolowe). Zob. także Iwańska 2020, s. 16-17.

26 Wyrok TS... C-240/09.

27 Compliance Committee 2017, s. 17, akapit 81, który podaje: [t]he Committee regrets that, despite its finding with respect to the national courts, the CJEU does not consider itself bound by this principle. If the European Union courts had been bound in the same way as the national courts, the European Union might have moved towards compliance with article 9, paragraph 3 (...). Tak też Bazylińska-Nagler 2018.

takimi „wymaganiami krajowymi”, w zasadzie „wewnętrzny” wymaganiami UE jako strony Konwencji z Aarhus, byłyby wymagania ujęte w art. 263 akapit 4 TFUE, który tym samym może ograniczać *locus standi* jednostek bez uszczerbku dla respektowania postanowień tej konwencji. Znaczenie praktyczne art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus jest w prawie unijnym dodatkowo osłabione przez fakt, że – jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich – umowy międzynarodowe zawarte przez UE nie korzystają z pierwszeństwa przed prawem pierwotnym, w tym nie mają pierwszeństwa przed prawami podstawowymi [Wyrok TS... C-402/05 P oraz C-415/05 P, pkt 308]. Choć, patrząc przez pryzmat logiki systemu prawa UE, nie sposób skrytykować ten oczywisty wniosek, to prowadzi on do zdewaluowania znaczenia gwarancji dostępu do ochrony prawnej zawartej w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus. Wzrost użyteczności tego przepisu konwencyjnego okazuje się jeszcze bardziej znikomy. Skoro nie korzysta on z pierwszeństwa przed art. 47 KPP (pierwszeństwa przed unijnym ujęciem prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu), to nie może on w żaden sposób „umniejszać” wniosków, do których Trybunał Sprawiedliwości doszedł wykładając ten przepis Karty praw podstawowych UE. Wnioski te nie są z kolei przyjazne aktywistom klimatycznym. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej – głośnym sporze na tle handlu skórami fok – art. 47 KPP nie wymaga udzielenia „bezwartkowej” legitymacji jednostkom do wnoszenia skarg o stwierdzenie nieważności aktów prawa UE, gdyż „celem tego artykułu nie jest zmiana systemu kontroli sądowej ustanowionego w traktatach, w tym w szczególności przesłanek dopuszczalności skarg (...)” [Wyrok TS... C-583/11 P, pkt 97]. Przeanalizowane orzecznictwo wydaje się prowadzić do konkluzji, że litera art. 263 akapit 4 TFUE w oczach sędziów TSUE jest taka, jaka jest – nie można od niej odstąpić.

Biorąc pod uwagę specyfikę systemu prawa UE, jak również autorytet TSUE dostrzegany także przez ACCC, można byłoby zbagatelizować dotychczas zidentyfikowany rozdźwięk między orzecznictwem TSUE na gruncie art. 263 akapit 4 TFUE a wnioskami ACCC, gdyby nie dwa orzeczenia luksemburskie, w których poniekąd zdeprecjonowano Konwencję z Aarhus oraz wnioski ACCC. W sprawie ClientEarth przeciwko Komisji Europejskiej na tle jednego z przepisów Konwencji z Aarhus Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że została ona „w oczywisty sposób stworzona z uwzględnieniem krajowych porządków prawnych, a nie specyficznych cech charakteryzujących regionalne organizacje integracji gospodarczej” [Wyrok TS... C-612/13 P, pkt 40]. Z kolei w sprawie Mellifera eV przeciwko Komisji Europejskiej uznano, że wnioski i rekomendacje ACCC to jedynie „projekt”, który nie został jeszcze zatwierdzony przez Spotkanie Stron Konwencji z Aarhus [Wyrok Sądu... T-12/17, pkt 86]. Te niefortunne wypowiedzi orzecznicze powinny martwić nie tylko aktywistów klimatycznych, ale także wszystkich, którym zależy na ułatwieniu realizacji sprawiedliwości klimatycznej w unijnym systemie ochrony prawnej. Aktualna rekomendacja ACCC wskazuje na potrzebę zmiany linii orzeczniczej TSUE [Compliance Committee 2017]. Znamiennym jest, że KE wskazuje z kolei na potrzebę doprowadzenia do zmiany wniosków ACCC tak, aby uwzględnić „szczególne cechy” UE [Comments by the European Commission 2016]. Wyartykułowana została również ze strony UE śmiała sugestia, aby Spotkanie Stron jedynie „odnotowało” wnioski ACCC, a nie je „zaaprobowało” [Spotkanie Stron...

2017]. Akceptacja tej propozycji oznaczałaby podważenie znaczenia Konwencji z Aarhus. Decyzja w tej kwestii ma zostać podjęta na najbliższym Spotkaniu Stron.

## 5. Perspektywa KE na rolę sądów krajowych

Niezależnie od próby doprowadzenia do zmiany wniosków ACCC, w ramach reakcji na wnioski i rekomendacje ACCC, podjęto na forum UE dwutorowe działania [Hadjiyianni 2021]. Z jednej strony, przygotowana została propozycja (niezbyt progresywna) zmian w rozporządzeniu nr 1367/2006, a z drugiej strony, KE wydała komunikat nr COM(2020)643 z 14.10.2020 r. zatytułowany „Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE i jej państwach członkowskich”<sup>28</sup>. Komunikat ten swoiście kontekstualizuje równoległą propozycję zmian w rozporządzeniu nr 1367/2006. Przerzuca on niejako ciężar zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach klimatycznych na sądy krajowe państw członkowskich. W komunikacie z 14.10.2020 r. KE wyraźnie zaakcentowała rolę sądów państw członkowskich w zapewnianiu dostępu do ochrony prawnej w sprawach dotyczących unijnego prawa środowiska. Zdaniem KE, ta rola jest kluczowa. Konwencja z Aarhus wedle tej perspektywy nie uwzględnia specyfiki UE, w której na jej obecnym etapie rozwoju procedury ochrony prawnej w zakresie prawa środowiska należą przede wszystkim do prawa państw członkowskich [Komisja Europejska 2020]. Oznacza to, że nie należy (i wręcz nie ma potrzeby) oczekiwać lub zakładać zmiany orzecznictwa dotyczącego art. 263 akapit 4 TFUE, która uelastyczyłaby dostęp do TSUE. KE odwołała się – celem odróżnienia i zarazem określenia obowiązków UE oraz państw członkowskich – do sprawy ClientEarth przeciwko Komisji Europejskiej, która dotyczyła dostępu do dokumentów instytucjonalnych [Komisja Europejska 2020]<sup>29</sup>. Zabieg ten został wsparty przywołaniem art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 KPP oraz art. 267 TFUE [Komisja Europejska 2020]. Komunikat ten koreluje z wnioskami Trybunału Sprawiedliwości przedstawionymi w sprawie Lesoochranárske zoskupenie [Wyrok TS... C-240/09, pkt 51-52]. Z tego rodzaju rozłożenia akcentów w komunikacie nr COM(2020)643 wyłania się postulat holistycznego spojrzenia na zapewnianie ochrony prawnej w UE z uwzględnieniem pierwszoplanowej roli sądów państw członkowskich, które dysponują prawem zadawania pytań prejudycjalnych. Sądy te uznaje się przy tym za część unijnego systemu ochrony prawnej w zakresie, w jakim stosują one prawo UE<sup>30</sup>. W ślad za wspomnianym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Lesoochranárske zoskupenie oznacza to konieczność przyjaznej jednostkom wykładni wszelkich krajowych przepisów proceduralnych, od których zależy choćby legitymacja procesowa czy zakres kontroli sądowej w sprawach z elementami unijnymi [Baran 2020] (wydaje się, że nie tylko w takich sprawach, gdyż w praktyce trudno jest oczekiwać, że raz przyjęta probywatelska wykładnia, np. przepisów krajowej procedury sądowoadministracyjnej, zostanie ograniczona do spraw z elementami unijnymi).

Powyższa konstatacja jest z pewnością tylko po części korzystna dla aktywistów klimatycznych, niezależnie, czy mowa o osobach fizycznych czy może o NGO. Po zapoznaniu

28 Ibid. Zob. także Komisja Europejska 2020. Szerzej nt. reakcji UE na wnioski ACCC zob. Iwańska 2020.

29 Zob. także wyrok. TS... C-612/13 P, pkt 40 i 41.

30 Zob. M. Baran. 2020. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich. Europejski Przegląd Sądowy 11, s. 15.



się z komunikatem nr COM(2020)643, wspólnie z przytoczonym w nim orzecznictwem, uwzględniając kontekst poszczególnych spraw, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że w UE mamy do czynienia z deficytem demokracji. Pewną nadzieję w tym zakresie niesie opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawiedliwość klimatyczna” (sygn. NAT/712-EESC-2017) z 19.10.2017 r.<sup>31</sup>. Zawarto w niej postulat „rozpoczęcia dyskusji nad unijną kartą praw w dziedzinie klimatu, która obejmie prawa obywateli UE i środowiska w kontekście wyzwań związanych z globalną zmianą klimatu” [Europejski Komitet...2017]. Opinia ta poprzedza jednak rozstrzygnięcie wydane w People’s Climate Case i wydaje się, że przeszła ona raczej niezauważona, nie została również odnotowana przez KE w treści komunikatu nr COM(2020)643. Jest ona niezwykle ogólnikowa i nie wiadomo, czy przełożyłaby się na ułatwienia proceduralne w dochodzeniu sprawiedliwości klimatycznej. Oddolne proklimatyczne inicjatywy i działania obywateli UE akceptowane oraz wspierane są zatem póki co tak długo, jak nie wymagają dynamicznej wykładni art. 263 akapit 4 TFUE. Przeważa statyczne spojrzenie na ramifikację prawną, w której poruszają się unijne instytucje.

## 6. Podsumowanie

Zarówno treść Raportu IBA 2014, jak też rozwiązania legislacyjne zaproponowane przez IBA w Ustawie modelowej, rozmiągają się ze zreferowanymi w artykule realiami regionalnymi. Raport IBA 2014 jest więc, póki co, nietrafny, a zawarte w nim tezy dotyczące TSUE zostały postawione na wyrost. Warto de lege ferenda postulować, aby sędziowie luksemburscy mogli – jak wskazano w Ustawie modelowej – i wykładali przepisy prawa UE w sposób najbardziej odpowiedni dla usunięcia barier proceduralnych w realizacji sprawiedliwości klimatycznej (np. liberalizując w tym celu test Plaumanna lub odstępując od niego). Jeżeli natomiast aktualna litera art. 263 akapit 4 TFUE nie pozwala na zmianę linii orzeczniczej na bardziej proobywatelską, to być może redakcja tego akapitu wymaga co najmniej częściowej zmiany.

NGO stanowczo i jasno dają do zrozumienia, że oczekują zmiany linii orzeczniczej na gruncie art. 263 akapit 4 TFUE. Najlepszym tego przykładem jest komunikat prasowy ClientEarth z 03.06.2019 r., który został wydany po wyroku Sądu w sprawie Armando Carvalho i in. Jak słusznie stwierdziło ClientEarth, „[t]he CJEU will surely be given other opportunities to re-evaluate and evolve its case law, thanks to the many strategic cases being brought by NGOs” [ClientEarth 2019]. Realizacja sprawiedliwości klimatycznej w UE nie może opierać się głównie na sądach krajowych. Zobligowanie tych ostatnich do proobywatelskiej wykładni przepisów proceduralnych powinno być wyłącznie preludeum do przyjęcia analogicznego rozwiązania na poziomie TSUE. Choć optymizm IBA co do roli TSUE okazał się na wyrost, pozostaje mieć nadzieję, że sytuacja ulegnie zmianie. Jeśli TSUE (i w ślad za nim KE) nie otworzą się w większym stopniu na obywateli UE, to wiara wielu z nich w wizję demokratycznej i „zielonej” UE może zostać zachwiana.

Abstrahując od kwestii dostępu do ochrony sądowej, dostrzegalnym jest zarazem, że orzecznictwo TSUE wydane w sprawach prawnośrodowiskowych i klimatycznych jest

31 Zob. także rozdział P. Siwiora zatytułowany „Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w Unii Europejskiej”

zredagowane bardzo technicznym językiem prawniczym. Skupienie się w tak prece-densowych i medialnych sprawach jak Armando Carvalho i in. na wykładni przepi-sów stanowiących „ramy prawne” (nie tylko proceduralne) danego sporu, na przy-kład skrupulatne badanie w wyrokach ich związków, nie służy budowaniu nośnych informacyjnie wypowiedzi orzeczniczych adresujących z szerszej perspektywy (niż tylko perspektywa europejska) problem zmian klimatu. Taki model redagowania wy-roków nie służy, np. zawieraniu w orzeczeniach, choćby na marginesie wywodu, nie-co bardziej barwnych i zapadających w pamięć wypowiedzi sędziowskich dających argumenty wobec negacjonistów. Przy niedoborze – lub wręcz braku – prawnomię-dzynarodowych wypowiedzi orzeczniczych dotyczących zmian klimatu<sup>32</sup>, TSUE jako instytucja działająca w ramach wysokorozwiniętego bloku regionalnego musi wyka-zywać bardziej progresywne podejście do problemu tych zmian. Suchy, wręcz tech-nokratyczny język prawniczy, za pomocą którego zreferowano w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Armando Carvalho i in. cele Porozumienia paryskiego i in-nych aktów prawnych mających pomóc w zatrzymaniu zmian klimatycznych, może powodować rozczarowanie<sup>33</sup>. Nie budzi on w najmniejszym stopniu zainteresowania problemem zmian klimatu.

32 Szerzej zob. Sands. 2015. Sands P. Climate Change and the Rule of Law, wykład w Sądzie Najwyższym Zjednoczonego Królestwa z 17.09.2015 r., <https://www.supremecourt.uk/news/climate-change-and-the-rule-of-law.html> (dostęp w dn. 14.5.2021 r.).

Zob. także C. Romano. 2008. International Dispute Settlement W: Oxford Handbook of International Environmental Law. D. Bodansky, J. Brun-née, E. Hey (red.). Oxford, s. 1037 i n.; D. Bodansky. 2017. The Role of The International Court of Justice in Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections. Arizona State Law Journal 2017 49, s. 689 i n.

33 Zob wyrok TS... C-565/19 P, pkt 3-6 i pkt 7-13 w zakresie omówienia relevantnych aktów prawa UE. Zob. także Porozumienie paryskie... 2015.

## Bibliografia

- Allen & Overy 2014, *Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption* – new IBA report, <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/iba-report> (dostęp w dn. 20.5.2021 r.).
- Baran M. 2020. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze ochrony środowiska w państwach członkowskich. *EPS*. Nr 11, s. 15, s. 17 i s. 32.
- Bazylińska-Nagler J. 2018. Implementacja Konwencji z Aarhus w prawie UE – środowisko nie ma głosu? W: Cała-Wacinkiewicz E. (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, Warszawa: C.H. Beck, § 3, s. 6 PDF, § 4, s. 7. [Legalis/el](#).
- Biernat S. 2014. Dostęp osób prywatnych do sądów unijnych po Traktacie z Lizbony (w świetle pierwszych orzeczeń). *EPS*. Nr 1, s. 12, s. 14, s. 15-17.
- Bodansky D. 2017. *The Role of The International Court of Justice in Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections*, *Arizona State Law Journal*. Vol. 49, s. 689 i nast.
- Brown Ch. 2010. *International, Mixed, and Private Disputes Arising Under the Kyoto Protocol*. *Journal of International Dispute Settlement*. Vol. 1. Nr 2, s. 449, s. 455-457, s. 460, s. 461-463.
- ClientEarth, *The General Court of the EU rejects the people climate case as inadmissible*, <https://www.clientearth.org/projects/access-to-justice-for-a-greener-europe/updates/the-general-court-of-the-eu-rejects-the-people-climate-case-as-inadmissible/> (dostęp w dn. 21.5.2021 r.).
- Komisja Europejska. Comments by the European Commission, on behalf of the European Union, to the draft findings and recommendations by the Aarhus Convention Compliance Committee with regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union in connection with access by members of the public to review procedures, [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/From\\_Party/frPartyC32\\_18.10.2016\\_comments\\_draft\\_findings.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/From_Party/frPartyC32_18.10.2016_comments_draft_findings.pdf) (dostęp w dn. 29.5.2021 r.), s. 5-6, akapit 19 i nast.
- Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-57/ece.mp.pp.c.1.2017.7e.pdf> (dostęp w dn. 14.4.2021 r.), s. 14-17, akapit 58 i n., akapit 81; s. 15-17, akapity 63-78; s. 17-23, akapit 83; s. 23-24, akapit 123.
- Hadjiyianni I. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order – Too little too late?*, *European Law Blog*, <https://europeanlawblog.eu/2020/11/04/access-to-justice-in-environmental-matters-in-the-eu-legal-order-too-little-too-late/> (dostęp w dn. 21.5.2021 r.).
- Haładyj A. 2019. *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*. Warszawa: C.H. Beck, § 6, s. 9 PDF. [Legalis/el](#).
- Hornkohl L. *The CJEU dismissed the People's Climate Case as inadmissible: the limit of Plaumann is Plaumann*, *European Law Blog*, <https://europeanlawblog.eu/2021/04/06/the-cjeu-dismissed-the-peoples-climate-case-as-inadmissible-the-limit-of-plaumann-is-plaumann/> (dostęp w dn. 25.5.2021 r.).
- IBA 2014. *Climate Change Justice and Human Rights Task Force, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption*, London 2014, <https://www.ibanet.org/PresidentialTaskForceClimateChangeJustice2014Report.aspx> (dostęp w dn. 17.01.2021 r.), s. 2-3; s. 35; s. 45; s. 123; s. 155.
- IBA 2020. *Climate Change Justice and Human Rights Task Force, Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change*, London, <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=47ae6064-9a61-42f6-ac9e-4f7e1b5b4e7b> (dostęp w dn. 15.05.2021 r.), s. 2; s. 32; s. 33.
- Iwańska B. 2020. *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*. *EPS*. Nr 10, s. 15, s. 16-17, s. 18-19.

Jaśkowski M. 2016. Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej. Warszawa: WKP, pkt 3.1.2.2.5. Lex/el.

Krajewski M. 2018. Przesłanki dopuszczalności skargi na nieważność aktu UE z art. 263 ust. 4 TFUE. PiP. Nr 2, s. 59, s. 73-74.

Paloniitty T., Leino-Sandberg P., Watering down the Aarhus Regulation – time to deliver an ‘adequate and effective remedy’. European Law Blog, <https://europeanlawblog.eu/2021/03/11/watering-down-the-aarhus-regulation-time-to-deliver-an-adequate-and-effective-remedy/> (dostęp w dn. 29.5.2021 r.).

Romano C. 2008. International Dispute Settlement. W: Oxford Handbook of International Environmental Law, red. D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey. OUP. Oxford, s. 1037 i nast.

Sabin Center, Arnold & Porter, Climate Change Litigation Databases, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-jurisdiction/eu/> (dostęp w dn. 18.4.2021 r.).

Sands P., Climate Change and the Rule of Law, wykład w Sądzie Najwyższym Zjednoczonego Królestwa z 17.09.2015 r., <https://www.supremecourt.uk/news/climate-change-and-the-rule-of-law.html> (dostęp w dn. 14.5.2021 r.).

Scheuring K. 2012. Art. 263 W: Kornobis-Romanowska D., Łacny J, Wróbel A. (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358), Warszawa. WKP, pkt 263.8, pkt 263.8.2.3. Lex/el.

Sikora A. 2020. Dostęp do sądów unijnych w sprawach prawnośrodowiskowych: dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności w świetle najnowszego orzecznictwa sądów unijnych. EPS, nr 11, pkt 1.1, pkt 2-3. Lex/el.

Spotkanie Stron Konwencji z Aarhus, 6 sesja, Budva, Czarnogóra, 11-13.09.2017 r. Report of the sixth session of the Meeting of the Parties, [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Documents\\_aec/ece.mp.pp.2017.2\\_aec.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Documents_aec/ece.mp.pp.2017.2_aec.pdf) (dostęp w dn. 30.5.2021 r.), s. 12, pkt 55.

## Źródła prawa

### Źródła prawa międzynarodowego

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. Dz. Urz. UE L 124 z 17.5.2005 r.

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.5.1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12.12.2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36).

### Źródła prawa Unii Europejskiej

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

Traktat o Unii Europejskiej wersja skonsolidowana. Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

Karta praw podstawowych UE (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty. Dz. Urz. UE L 264 z 25.9.2006, s. 13-19.

Rozporządzenie, 2018a. 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 ze zm.

Rozporządzenie, 2018b. 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, s. 26-42.

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46 ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814. Dz. Urz. UE L 76 z 19.3.2018, s. 3-27.

## Inne dokumenty Unii Europejskiej

Komisja Europejska. 2020. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE i jej państwach członkowskich, COM(2020) 643

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. 2017. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 19.10.2017 r. (opinia z inicjatywy własnej), Sprawiedliwość klimatyczna, sygn. NAT/712-EESC-2017

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15.7.1963 r. w sprawie 25/62, Plaumann & Co. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. EU:C:1963:17.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.9.2008 r., sprawy połączone C-402/05 P oraz C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich. EU:C:2008:461, pkt 308.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8.3.2011 r., C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. ECLI:EU:C:2011:125, pkt 45 pkt 50-51, pkt 52.

Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 25.11.2011 r., T-262/10, Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd przeciwko Komisji Europejskiej. ECLI:EU:T:2011:623.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.10.2013 r., C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. ECLI:EU:C:2013:625.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.1.2015 r., C-404/12 P i C-405/12 P, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska przeciwko Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe. ECLI:EU:C:2015:5.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13.1.2015 r., sprawy połączone od C-401/12 P do C-403/12 P, Rada Unii Europejskiej i in. przeciwko Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, ECLI:EU:C:2015:4.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16.7.2015 r., C-612/13 P, ClientEarth przeciwko Komisji Europejskiej. ECLI:EU:C:2015:486.

Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 27.9.2018 r., T-12/17, Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung przeciwko Komisji Europejskiej. ECLI:EU:T:2018:616.

Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 13.12.2018 r., sprawy połączone T-339/16, T-352/16 i T-391/16, Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid przeciwko Komisji Europejskiej. ECLI:EU:T:2018:927.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12.9.2019 r., C-82/17 P, TestBioTech eV i in. przeciwko Komisji Europejskiej. ECLI:EU:C:2019:719.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14.1.2021 r., C-297/20 P, Peter Sabo i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. ECLI:EU:C:2021:24.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21.3.2021 r., C-565/19 P, Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. ECLI:EU:C:2021:252.

Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 8.5.2019 r., C-565/19 P, Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. ECLI:EU:T:2019:324.

# Rozdział IX

## Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w Unii Europejskiej

Przemysław Siwior<sup>1</sup>

### 1. Wprowadzenie

W obliczu postępującej i coraz bardziej odczuwanej zmiany klimatu, sprawiedliwość klimatyczna jest zagadnieniem dotyczącym nas wszystkich, któremu niewątpliwie należy nadać wysoki priorytet poprzez konkretne działania, by urzeczywistnić jej zasady. Koncepcja sprawiedliwości klimatycznej niezwykle rzadko pojawia się w polskiej doktrynie. Brak jest w polskiej doktrynie monografii poświęconej *stricte* koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w prawie UE. W związku z tym zasadne jest przedstawienie tej koncepcji z tej właśnie perspektywy. Celowi temu służy niniejszy rozdział.

W pierwszej części rozdziału wyjaśniona zostanie koncepcja sprawiedliwości klimatycznej wraz z odniesieniem do koncepcji sprawiedliwości ekologicznej i koncepcji zrównoważonego rozwoju. W części drugiej przeanalizowana zostanie koncepcja sprawiedliwości w UE w świetle zobowiązań międzynarodowych w obszarze zmiany klimatu. W trzeciej części przedstawiona zostanie recepcja tej koncepcji w prawie i pracach UE – opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) „Sprawiedliwość klimatyczna” z dnia 23. lutego 2017 r. oraz rezolucjach Parlamentu Europejskiego. Całość opracowana będzie na podstawie polskiej i międzynarodowej relewantnej literatury, *hard law* oraz *soft law*.

### 2. Koncepcja sprawiedliwości klimatycznej

Brak jest powszechnie akceptowanej definicji sprawiedliwości klimatycznej, mimo że w ostatnich latach, m.in. w związku z zawiązaniem się globalnych ruchów społecznych o charakterze oddolnym na rzecz sprawiedliwości klimatycznej, popularność tego terminu znacząco wzrosła. Ogólnie rzecz biorąc, sprawiedliwość klimatyczna to termin, który postrzega zmianę klimatu jako kwestię polityczną i etyczną, a nie wyłącznie o charakterze czysto środowiskowym lub fizycznym. Termin ten został ukuty poprzez odniesienie do problematyki zmiany klimatu, kwestii mitygacji i adaptacji do zmian klimatu oraz koncepcji sprawiedliwości, w szczególności sprawiedliwości ekologicznej i sprawiedliwości społecznej.

---

1 Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1929-5094>.

Istniejące w doktrynie definicje koncentrują się na wyliczeniu elementów składowych sprawiedliwości klimatycznej. Są to elementy, które zasadniczo można podzielić na trzy grupy:

1. elementy sprawiedliwości proceduralnej, takie jak: sprawiedliwy, przejrzysty i obejmujący wszystkie zainteresowane strony proces decyzyjny w sprawach związanych z ochroną klimatu oraz uzyskanie ochrony prawnej w sprawach związanych z ochroną klimatu<sup>2</sup>;
2. elementy sprawiedliwości dystrybucyjnej, która kładzie nacisk na to, kto ponosi koszty zarówno działań adaptacyjnych, jak i mitygacyjnych. W tym kontekście należy zauważyć, że koncepcja sprawiedliwości klimatycznej jest zazwyczaj rozpatrywana w globalnym kontekście współzależności przestrzennych i czasowych z uwzględnieniem faktu, że skutki zmiany klimatu często najdotkliwiej odczuwają osoby w najtrudniejszej sytuacji i najsłabsi w społeczeństwie (ang. Most Affected People and Areas – MAPA) – ludy rdzenne, osoby z niepełnosprawnością, osoby w trudnej sytuacji ekonomicznej, osoby o odmiennym kolorze skóry, kobiety, dzieci mimo tego, że grupy te są zazwyczaj najmniej odpowiedzialne za emisje, które wywołały kryzys klimatyczny [Simmons 2020]. Szczególny nacisk kładziony jest na odpowiedzialność państw, których rozwój nastąpił w oparciu o eksploatację zasobów naturalnych – głównie paliw kopalnych. Patrząc w szerszym kontekście, koncepcja sprawiedliwości klimatycznej uznaje potrzebę zaadresowania kwestii często nieproporcjonalnego wpływu zmiany klimatu na obywateli i społeczeństwa zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych [EKES 2017a];
3. inne elementy – związane z równością ras, kolorem skóry, pochodzeniem, narodowością, równością płci, upodmiotowieniem kobiet, prawami ludów rdzennych, prawami społeczności lokalnych, migrantów oraz sprawiedliwością międzypokoleniową.

W dalszej części niniejszego rozdziału, recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w UE analizowana będzie pod kątem trzech ww. grup.

Trzeba również dodać, że termin „sprawiedliwość klimatyczna” bywa również używany do opisanego globalnego zbioru działań prawnych dotyczących problemu zmiany klimatu. W 2017 r. Raport Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) wskazał 894 toczące się postępowania sądowe w tym zakresie na całym świecie.

Sprawiedliwość klimatyczna stanowi element sprawiedliwości ekologicznej, która jest jedną z podstawowych wartości w prawie ochrony środowiska [Ciechanowicz-McLean 2009]. Podstawę ideologiczną sprawiedliwości ekologicznej wiązać można z ruchem environmental justice, który pojawił się w latach 60. ubiegłego wieku na bazie buntów studenckich i robotniczych w obronie środowiska naturalnego, przede wszystkim w USA [Byrne i in. 2009]. Jego genezy należy upatrywać w ujawnieniu silnych związków pomiędzy rasą, sytuacją ekonomiczną a koniecznością ponoszenia ciężarów

<sup>2</sup> Zob. opracowanie K. Czecha pt. „Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów krajowych w realizacji sprawiedliwości klimatycznej: przyczynek do dyskusji na temat dostępu do ochrony sądowej w sprawach klimatycznych”.



środowiskowych wyrażających się m.in. w lokalizowaniu wysypisk odpadów niebezpiecznych, fabryk oraz elektrowni w bliskim sąsiedztwie osiedli zamieszkałych przez ludność czarnoskórą [Trzcińska 2018].

Do zasad ruchu environmental justice można zaliczyć postulaty wzywające do ochrony przed próbami nuklearnymi, przed eksploatacją i transportem odpadów niebezpiecznych oraz substancji chemicznych zagrażających prawu do czystego środowiska, do kontroli produkcji materiałów nuklearnych i substancji chemicznych, a także ochrony takich praw, jak prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy bez przymusu wyboru między narażaniem własnego zdrowia a bezrobociem [Ciechanowicz-McLean 2016]. Z kolei głównym zadaniem, stawianym przed jednostką, jest zmniejszenie indywidualnej konsumpcji i zminimalizowanie ilości generowanych odpadów. Warto dodać, że istotną rolę w realizacji powyższej koncepcji przypisuje się edukacji ekologicznej, której celem jest zmienianie świadomości ekologicznej społeczeństw i jednostek [Sikora 2021].

Sprawiedliwość ekologiczna jest szeroko debatowana w USA oraz w państwach lanoamerykańskich. Tam, przy dużych dysproporcjach społecznych i często skrajnie wolnorynkowym ustroju gospodarczym, z czym wiąże się niezrównoważona eksploatacja złóż i surowców, doktryna ta trafiła na podatny grunt [Contreras Nieto 2009]. Sprawiedliwość ekologiczna bywa również określana „ekologią biednych” (his. *ecologismo de los pobres*), zwłaszcza w przypadku państw leżących na południe od USA [Martínez 2005]. J. M. Alier definiuje ją jako walkę „ludzi biednych” na rzecz ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwego dostępu do zasobów naturalnych. Ludzie ci nie nazywają siebie samych ekologami czy też obrońcami środowiska, lecz mimo to podejmują działania w obronie środowiska oraz równego dostępu do jego zasobów, w dużej mierze w celu zabezpieczenia swoich interesów życiowych oraz sytuacji innych pracowników związanych z danym sektorem wykorzystywania surowców naturalnych [Roman 2016].

W USA sprawiedliwość ekologiczna, jako część polityki publicznej, akcentuje wartości zdrowia człowieka i środowiska, jako dóbr przynależnych wszystkim niezależnie od rasy, pochodzenia lub statusu ekonomicznego. Zgodnie z definicją przyjętą przez United States Environmental Protection Agency (EPA), sprawiedliwość ekologiczna to doktryna ukierunkowana na uczciwe zachowanie władz, przejawiające się w znaczącym udziale wszystkich ludzi bez względu na rasę, kolor skóry, narodowość lub dochody, w rozwoju, wykonywaniu i egzekwowaniu prawa, reguł i polityki środowiskowych. Uczciwe zachowanie znaczy, że nikt nie może odczuwać negatywnych efektów zmian i działań w środowisku tylko ze względu na swoją rasę, pochodzenie lub status ekonomiczny. Znaczący udział oznacza, iż grupy potencjalnie narażone na negatywne oddziaływanie środowiska, zmian w nim i jego eksploatacji, mają prawo udziału w podejmowaniu decyzji o działaniach mogących wyrządzić taką szkodę im, w środowisku i w zdrowiu oraz, że ich uwagi będą odpowiednio rozpatrzone [Hill 2014].

Choć brak jest, na gruncie amerykańskim, prawa federalnego dotyczącego sprawiedliwości ekologicznej, regulacje takie funkcjonują na poziomie poszczególnych stanów, na przykład w Nowym Meksyku [New... 2005], New Jersey [New... 2004], Maryland [Maryland's... 2001], Michigan [Michigan's... 2007] i Oregonie [Oregon's... 1997].

Stan New Jersey powołał nawet Environmental Justice Advisory Council, czyli Radę Doradczą do spraw Sprawiedliwości Ekologicznej przy władzach stanowych. Podobnie stan Oregon powołał ciało zajmujące się sprawiedliwością ekologiczną noszące nazwę Environmental Justice Citizens Advisory Board, czyli Obywatelska Rada Doradcza do spraw Sprawiedliwości Ekologicznej.

Trzeba podkreślić, że o sprawiedliwość ekologiczną, poza działaniami legislacyjnymi rządów i samorządów, zabiegają także aktywnie liczne organizacje pozarządowe, walczące o ochronę środowiska i prawa człowieka [Byrne i in. 2009]. Sprawiedliwość ekologiczna staje się centralnym zagadnieniem ruchu environmentalism i *vice versa* [Bojar-Fijałkowski 2018].

Co istotne, idea sprawiedliwości ekologicznej nie ugruntowała do tej pory tak wyraźnie w Europie. Trzeba jednak zauważyć, że dyskusja na temat sprawiedliwości ekologicznej, w tym jej podstaw filozoficznych, nie jest całkiem obca doktrynie europejskiej [Wenz 1988]. Na gruncie europejskim sprawiedliwość ekologiczna jest bardziej utożsamiana z prawem horyzontalnym, partycypacją społeczną<sup>3</sup> w ochronie środowiska i prawem do środowiska należytej jakości, jako elementem praw człowieka [de Abreu Ferreira 2010]. Mniej uwagi piśmiennictwo europejskie poświęca równości ras, pochodzenia oraz statusu ekonomicznego w sytuacji negatywnego oddziaływania środowiska. Wpływa na to także wysoki poziom ochrony środowiska w UE, wysokie standardy unijne, wykraczające poza wymagania prawnomiędzynarodowe, historyczna troska i zainteresowanie Europejczyków środowiskiem w którym żyją, świadomość ekologiczna oraz poziom zamożności [Bojar-Fijałkowski 2016].

Z koncepcją sprawiedliwości ekologicznej blisko związana jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest jednak szersza niż koncepcja sprawiedliwości ekologicznej. Jej założenia można odnaleźć m.in. w Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r. Obie koncepcje akcentują prawo do życia w środowisku dobrej jakości, znaczenie partycypacji społecznej w ochronie środowiska oraz zasadę prewencji [Karpus 2016]. Zrównoważony rozwój jest jednak zasadą umocowaną w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym<sup>4</sup> – natomiast sprawiedliwość ekologiczna na razie jedynie we wskazanym już prawie stanowym USA [Bojar-Fijałkowski 2018].

Pod pojęciem zrównoważonego rozwoju najczęściej rozumie się doktrynę polityczno-prawną, mającą na celu zabezpieczenie dobrobytu i pokoju społecznego obecnym i przyszłym pokoleniom, przy usuwaniu dysproporcji podziału dóbr, z uwzględnieniem sytuacji środowiskowej i dynamiki demograficznej. Trzeba przy tym podkreślić, że antropocentryczny zrównoważony rozwój, utożsamiany jest z szeregiem działań. Doktryna ta mówi o rozwoju nie tylko gospodarczym, lecz również społecznym i kulturowym [Bojar-Fijałkowski 2018].

Jak już wspomniano, sprawiedliwość ekologiczna powstała w USA i jest tam wyraźnie bardziej akcentowana niż zrównoważony rozwój. Zrównoważony rozwój bowiem

3 Odnosnie partycypacji społecznej, zasady nr 10 deklaracji z Rio i konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. – zob. A. Sikora. 2021. Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej. EPS 2, s. 4-17. Lex/el.

4 Zob. np. art. 5 Konstytucji RP.

bardziej pasuje do Europy, gdzie środowisko w znacznej mierze jest dobrem publicznym, własnością publiczną i podlega regulacjom prawa publicznego [Bojar-Fijałkowski 2016]. Państwa europejskie reglamentują dostęp do środowiska i jego elementów, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W USA natomiast przeważa prywatna własność, także względem części elementów środowiska, stąd znacznie mniejsza jest tam rola prawa publicznego w tym zakresie. Właściciel prywatny częściej decyduje tam o użytkowaniu i eksploatacji elementów środowiska i zdecydowanie rządziej kieruje się przy tym zasadami zrównoważonego rozwoju.

Gospodarka amerykańska historycznie ukierunkowana jest na efektywność, zysk i ekspansję, a nie zrównoważenie. W związku z tym Amerykanom bliższa niż Europejczykom jest koncepcja sprawiedliwości ekologicznej akcentująca te aspekty [Bojar-Fijałkowski 2018].

### 3. Koncepcja sprawiedliwości klimatycznej w UE a zobowiązania międzynarodowe w obszarze zmiany klimatu

Porozumienie paryskie [Porozumienie... 2015], które stanowi część unijnego porządku prawnego, zostało przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r., a weszło w życie 4 listopada 2016 r. Jest trzecią umową międzynarodową z dziedziny ochrony klimatu po Konwencji klimatycznej [Ramowa konwencja... 1992] i Protokole z Kioto do tej konwencji [Protokół... 1997]. Zarówno Protokół z Kioto, jak i Porozumienie paryskie funkcjonuje w ramach prawnych Konwencji klimatycznej. Obecnie 191 państw jest stronami Porozumienia paryskiego [United... 2021].

Zgodnie z art. 2 Porozumienia paryskiego, jego celem jest wzmocnienie wdrażania Konwencji klimatycznej i dążenie do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz likwidacji ubóstwa, między innymi poprzez:

1. ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki;
2. zwiększenie zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności; oraz
3. zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu [IOŚ-PIB 2019].

Zasadniczo brak jest w Porozumieniu paryskim elementów sprawiedliwości proceduralnej. Można natomiast w nim odnaleźć elementy sprawiedliwości dystrybucyjnej oraz przede wszystkim inne elementy tej koncepcji przedstawione w doktrynie. Wprost w Porozumieniu paryskim koncepcja sprawiedliwości klimatycznej znalazła

się wyłącznie w preambule i zastrzeżeniem, że ma ona znaczenie wyłącznie „dla niektórych”. Zgodnie z preambułą, strony Porozumienia paryskiego „odnotowują znaczenie zapewnienia integralności wszystkich ekosystemów, w tym oceanów, oraz ochrony różnorodności biologicznej, uznawanej przez niektóre kultury za Matkę Ziemię, a także odnotowują znaczenie, jakie dla niektórych ma pojęcie „sprawiedliwości klimatycznej”, kiedy podejmuje się działania dotyczące zmian klimatu”. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że preambuła umowy międzynarodowej nie może nakładać obowiązków na państwa-strony ani przyznawać praw [Siwior 2021].

Trzeba także odnotować, że w preambule oraz w części materialnoprawnej umieszczone zostały postanowienia nawiązujące niebezpośrednio do koncepcji sprawiedliwości klimatycznej. Preambuła odwołuje się do: praw człowieka, prawa do zdrowia, praw ludów rdzennych, społeczności lokalnych, migrantów, dzieci, osób z niepełnosprawnością oraz osób w trudnej sytuacji, oraz prawa do rozwoju, a także równości płci, upodmiotowienia kobiet i sprawiedliwości międzypokoleniowej.

W preambule zwrócono również uwagę na specyficzne potrzeby i specjalne uwarunkowania państw – stron będących państwami rozwijającymi się, zwłaszcza tych, które są szczególnie narażone na negatywne skutki zmiany klimatu oraz specyficzne potrzeby i specjalne sytuacje najsłabiej rozwiniętych państw w zakresie finansowania i transferu technologii. Na szczególne potrzeby państw rozwijających się wskazano także w art. 3 i 4 Porozumienia, w których uznano potrzebę wsparcia państw – stron będących państwami rozwijającymi się, by zapewnić skuteczne wdrażanie Porozumienia. Na podstawie art. 9 i 10 Porozumienia paryskiego, państwa rozwinięte zobowiązały się do dostarczania środków finansowych, żeby pomóc państwom stronom będącym państwami rozwijającymi się zarówno w łagodzeniu zmian klimatu, jak i w adaptacji, kontynuując wypełnianie istniejących zobowiązań w ramach Konwencji klimatycznej oraz do transferu technologii.

Należy też zwrócić uwagę, że art. 2 ust. 2 Porozumienia odwołuje się do zasady sprawiedliwości, aczkolwiek nie odwołuje się wprost (jak art. 3 ust. 1 Ramowej konwencji) do dobra obecnych i przyszłych pokoleń.

Za zgodną z koncepcją sprawiedliwości klimatycznej należy uznać zasadę wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności poszczególnych państw (ang. common but differentiated responsibilities; CBDR) ustanowioną w art. 4 ust. 1 Ramowej konwencji i potwierdzoną we wspomnianym już art. 2 ust. 2 Porozumienia paryskiego, zgodnie z którym Porozumienie będzie wdrażane w sposób odzwierciedlający zasadę sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych. Niemniej jednak – i jest to zapewne zarówno jedna z największych kontrowersji podczas negocjacji Porozumienia, jak i jego sukces [Savaresi 2016] – Porozumienie odchodzi od wyraźnego rozróżnienia zobowiązań państw rozwiniętych, z jednej strony, oraz państw rozwijających się – z drugiej [Maljean-Dubois 2016]. Jest to efekt wcześniej osiągniętego kompromisu, zgodnie z którym Porozumienie ma się „stosować do wszystkich stron”. Konsekwentnie więc, to „wszystkie strony” mają podjąć i zakomunikować ambitne działania, o których mowa w art. 3 Porozumienia. Mimo więc, że zasada CBDR nadal

jest widoczna w rozwiązaniach szczegółowych<sup>5</sup>, to jednak Porozumienie paryskie stanowi w tym sensie nowy etap radzenia sobie ze zmianą klimatu jako wspólnym dziedzictwem ludzkości, poprzez – choćby na ogólnym poziomie – zobowiązanie wszystkich państw do podejmowania określonych działań [Marciniak 2019].

Przed wejściem w życie Porozumienia paryskiego, na gruncie Protokołu z Kioto, w praktyce zasada CBDR oznaczała zobowiązanie prawnomiędzynarodowe do podejmowania wysiłków związanych z redukcją emisji przez państwa rozwinięte i brak takiego zobowiązania wobec państw rozwijających się. Obecnie, na gruncie Porozumienia paryskiego, sposób rozumienia zasady CBDR jest inny. Porozumienie paryskie przyjmuje „oddolny” (bottom up) mechanizm wdrażania jego postanowień. Państwa-strony opracowują, komunikują i utrzymują kolejne wkłady ustalone na poziomie krajowym (ang. nationally determined contributions – NDC), jakie zamierzają zrealizować. Państwa-strony podejmują krajowe działania na rzecz łagodzenia zmian klimatu, aby zrealizować cele tych wkładów (art. 4 ust. 2). Takie podejście umożliwia elastyczność, która jednak nie jest nieograniczona. Każdy kolejny NDC powinien stanowić postęp wobec dotychczasowego i wyrażać najwyższy możliwy poziom ambicji, odzwierciedlając wspólne, chociaż zróżnicowane, zasady odpowiedzialności i możliwości, w świetle różnych uwarunkowań krajowych (art. 4 ust. 3). Poparcie dla takiego podejścia widać zarówno z perspektywy formalnej, jak i politycznej. Omówione podejście oddolne<sup>6</sup>, oparte na dobrowolnych wkładach zyskało przede wszystkim poparcie krajów rozwijających się podkreślających prawo państwa do rozwoju, suwerenność i sprzeciwiających się odgórnemu<sup>7</sup> narzucaniu zobowiązań redukcyjnych w drodze umowy międzynarodowej – podejściu top down [Moellendorf 2015]. To właśnie dzięki podejściu opartemu na dobrowolnych wkładach, Porozumienie paryskie osiągnęło uniwersalną akceptację i stosuje się do wszystkich kategorii państw. Wymaganie podjęcia tego samego poziomu wysiłków przez wszystkie państwa, zupełnie niezależnie od ich możliwości ekonomicznych oraz historycznej odpowiedzialności za samo powstanie problemu zmiany klimatu, wydaje się być niezgodne z koncepcją sprawiedliwości klimatycznej [Marciniak 2019].

Za zgodne z zasadą sprawiedliwości klimatycznej należy również uznać powołanie w 2010 r. w ramach Ramowej konwencji<sup>8</sup>, Zielonego Funduszu Klimatycznego (Green Climate Fund – GCF), który pomaga krajom rozwijającym się dostosować się do zmiany klimatu.

## 4. Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w prawie i pracach UE

Organy UE, w tym przede wszystkim Parlament Europejski i Rada UE, popierają zasadnicze idee koncepcji sprawiedliwości klimatycznej nakreślone ogólnie w Porozumieniu

5 Np. art. 4 ust. 1 odnotowuje sytuację państw rozwijających się. Z kolei art. 4 ust. 4 nawiązuje do „przewodnej roli” państw rozwiniętych w podejmowaniu zobowiązań redukcyjnych. Natomiast art. 4 ust. 5 nawiązuje do koniecznego wsparcia dla państw rozwijających się, w celu umożliwienia im szybkiego wywiązania się ze swoich zobowiązań, a art. 4 ust. 6 – podkreśla szczególną sytuację państw najsłabiej rozwiniętych (least developed countries, LDCs, dodatkowa „podkategoria” państw rozwijających się). Postanowienia te znajdują też swoje odzwierciedlenie w postanowieniach Porozumienia dot. mechanizmów wsparcia i finansowania (art. 9), rozwoju technologicznego (art. 10 ust. 6) czy budowania potencjału (capacity-building; art. 11).

6 Jednostronnie określone cele przez państwa, same dla siebie (względnie: grupy państw).

7 Dość sztywne, wynegocjowane zobowiązania redukcyjne, określone wprost liczbowo dla poszczególnych państw w umowie międzynarodowej.

8 Podczas 16. Konferencji Stron Ramowej konwencji (COP 16) w Cancún.

paryskim, lecz jednocześnie nie posługują się tym pojęciem. Wydaje się, że wynika to z braku powszechnie akceptowanej definicji sprawiedliwości klimatycznej i tym samym braku konsensusu co do jej elementów składowych. Koncepcja ta może ewoluować i objąć elementy, które dotychczas nie były akcentowane w doktrynie. Niechęć do zbyt szerokiego, powszechnego rozumienia tego terminu w przyszłości może zatem stanowić przyczyną aktualnego stanu rzeczy.

Elementy koncepcji sprawiedliwości klimatycznej widoczne są w aktach prawnych wypracowanych przez UE. Przykładowo, w art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [KPP... 2016] poświęconym ochronie środowiska stwierdzono, że wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to dyrektywa skierowana do instytucji Unii, które przy ustalaniu kierunków swojej działalności mają obowiązek uwzględniania potrzeb związanych z ochroną i poprawą jakości środowiska. Inny przykład stanowi art. 11 TFUE ustanawiający zasadę integracji, zgodnie z którym przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Jest to zasada o charakterze horyzontalnym [Miąsik i in. 2012].

Zasada CBDR i tym samym koncepcja sprawiedliwości klimatycznej widoczna jest w prawie UE w przypadku zobowiązań redukcyjnych państw członkowskich, m.in. w rozporządzeniu 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 [Rozporządzenie... 2018]. ESR reguluje kwestię ograniczenia emisji pochodzących z sektorów gospodarki, które nie są objęte EU ETS (tzw. non-ETS). Sektory nieobjęte EU ETS, do których ma zastosowanie ESR, odpowiadają za około 55% unijnych emisji gazów cieplarnianych. Są to m.in. transport (z wyłączeniem lotnictwa), rolnictwo, odpady oraz emisje przemysłowe nieobjęte EU ETS. ESR 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.

Warto w tym miejscu dodać, że w ramach Europejskiego Zielonego Ładu (ang. European Green Deal), który zaproponowano w komunikacie Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2019 r. [Komisja Europejska 2019], obecnie procedowany jest projekt rozporządzenia ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji [Komisja Europejska 2020], który należy uznać za realizujący idee sprawiedliwości klimatycznej. Przedmiotowy fundusz ma objąć wszystkie państwa członkowskie, ale podział jego środków finansowych powinien odzwierciedlać zdolność państw członkowskich do finansowania inwestycji koniecznych do sprostania transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Jak wskazano w preambule, przejście na gospodarkę

neutralną dla klimatu jest wyzwaniem dla wszystkich państw członkowskich. Będzie ono szczególnie trudne w przypadku państw członkowskich, których gospodarki opierają się w dużej mierze na paliwach kopalnych lub na działalności przemysłowej charakteryzującej się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych, z uwagi na konieczność stopniowego wycofywania się z tych rodzajów działalności albo przystosowania ich do wymogów transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, a które nie dysponują środkami finansowymi na wprowadzenie zmian<sup>9</sup>.

Brak jest w prawie UE wyraźnych elementów sprawiedliwości proceduralnej w obszarze zmiany klimatu. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, art. 47 KPP, który ustanawia prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, nie przyznaje jednostce legitymacji procesowej do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu o charakterze generalnym z obszaru zmiany klimatu. W świetle orzecznictwa, sama w sobie okoliczność, że jednostki są dotknięte zmianami klimatu w różny sposób, nie wystarcza bowiem do stwierdzenia ich legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktów o charakterze generalnym<sup>10</sup>.

Na podstawie powyższego trzeba wskazać, że najwyraźniej w prawie UE widoczne są natomiast elementy sprawiedliwości dystrybucyjnej (sposób ukształtowania zobowiązań redukcyjnych poszczególnych państw członkowskich oraz podział środków finansowych między państwa członkowskie przeznaczonych na inwestycje konieczne do transformacji w kierunku neutralności klimatycznej). Prawo UE nie koncentruje się jednak szczególnie na ochronie praw ludzi i społeczności, które są najbardziej narażone i jednocześnie najmniej odpowiedzialne za zmiany klimatu. Na próżno szukać również w prawie UE instrumentów ochrony praw ludzi i społeczności, którzy dysponują mniejszymi zasobami finansowymi umożliwiającymi przystosowanie się do zmiany klimatu, będąc jednocześnie najbardziej dotkniętymi skutkami zmiany klimatu i najbardziej je odczuwającymi.

Ponadto brak jest w prawie UE wyraźnych elementów koncepcji sprawiedliwości klimatycznej związanych z równością ras, kolorem skóry, pochodzeniem, narodowością, równością płci, upodmiotowieniem kobiet, prawami ludów rdzennych, prawami społeczności lokalnych, migrantów oraz sprawiedliwością międzypokoleniową.

Brak jest również unijnego sądu ds. środowiska lub innego obowiązkowego mechanizmu rozstrzygania sporów *stricte* środowiskowych. W tej sytuacji Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu stanowi w zasadzie jedyną możliwość dochodzenia roszczeń w sprawach środowiskowych na poziomie międzynarodowym przez jednostkę [Albers 2017].

Dotychczas koncepcja sprawiedliwości klimatycznej stanowiła przedmiot zainteresowania przede wszystkim Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, który poświęcił tej koncepcji jedną ze swych opinii oraz Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski w latach 2018-2021 przyjął dwie rezolucje poświęcające sporo uwagi tej koncepcji. Zasadniczo brak jest w tych dokumentach elementów sprawiedliwości

<sup>9</sup> Motyw 8 preambuły.

<sup>10</sup> Zob. sprawa Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, znana również jako *The People's Climate Case* [Postanowienie Sądu... C-565/19; Wyrok TS... C-565/19] obszernie omówiona w opracowaniu K. Czecha ujętym w tej książce. Zob. również omówione tam orzecznictwo TSUE dot. art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.

proceduralnej. Są natomiast przede wszystkim elementy sprawiedliwości dystrybucyjnej oraz elementy związane z równością płci, upodmiotowieniem kobiet, prawami migrantów i sprawiedliwością międzypokoleniową. Rezolucje te, podobnie jak opinia EKES, zostaną omówione poniżej.

#### 4.1. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt. „Sprawiedliwość klimatyczna”

W dniu 23 lutego 2017 r. Zgromadzenie Plenarne Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przyjęło z inicjatywy własnej na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego opinię pt. „Sprawiedliwość klimatyczna”. Opinia ta wpiśywała się w plan prac Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego na rok 2017. Przedmiotowa opinia ukazuje kompleksowo wizję sprawiedliwości klimatycznej na poziomie UE w odniesieniu do:

1. sprawiedliwości społecznej,
2. sektora rolno-spożywczego,
3. konsumentów,
4. rynku pracy,
5. zdrowia,
6. energii.

EKES jest zdania, że wszyscy obywatele mają prawo do zdrowego i czystego środowiska i słusznie oczekują, że rządy wezmą odpowiedzialność za swoje zobowiązania krajowe oraz wkłady ustalane na poziomie krajowym w ramach Porozumienia paryskiego dotyczące czynników napędzających zmianę klimatu i zagrożenia z nią związane, uznając nie tylko bardziej oczywiste aspekty ekologiczne i gospodarcze, ale również wpływ społeczny.

W ocenie EKES, problemem jest niechęć do polityki klimatycznej, mimo korzyści z niej płynących, gdyż uważa się, że przynosi ona szkody przeciętnemu obywatelowi, konkretnym sektorom (np. rolno-spożywczemu czy transportowi) bądź też społecznościom i podmiotom uzależnionym od paliw kopalnych. Zdaniem Komitetu, sprawiedliwość klimatyczna może stanowić kompleksowe zintegrowane podejście pozwalające zadbać o to, by przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną odbywało się w sprawiedliwy i równomierny sposób. Zauważa on, że sprawiedliwość klimatyczna nie dotyczy jedynie podmiotów bezpośrednio dotkniętych skutkami zmiany klimatu, lecz również tych, na które wpływają czynniki napędzające tę zmianę ze względu na ich zależność od towarów, usług i stylu życia kojarzonych z wysokimi emisjami i niską zasobooszczędnością.

Uznając główną rolę UE w nawoływaniu do utworzenia solidnego i sprawiedliwego systemu prawnego w zakresie klimatu na poziomie międzynarodowym, EKES zachęca instytucje UE i rządy krajowe do dokonania przeglądu stosowania zasad sprawiedliwości klimatycznej na wszystkich poziomach: globalnym, europejskim, krajowym i w wymiarze społeczności lokalnych oraz podjęcia odpowiednich działań.



EKES podnosi, że istnieje potrzeba zapewnienia, by grupy społeczne najbardziej narażone na negatywne skutki zmian klimatu nie ponosiły niesprawiedliwego ciężaru, a koszty przejścia na przyjazny klimatowi model gospodarczy zostały rozłożone równomiernie. Komitet przewiduje, że liczba migrantów wszelkich typów (w tym uchodźców klimatycznych) wzrośnie na skutek wysiedleń [EKES 2016]. Zdaniem Komitetu, już teraz widać, jak bardzo UE jest nieprzygotowana do sprostania temu wyzwaniu, a ponadto, jak nieproporcjonalnie rozkłada się wśród państw członkowskich ciężar z tym związany.

Zmiany klimatu niosą ze sobą olbrzymie wyzwania dla europejskiego rolnictwa zarówno jako kluczowego czynnika zmian klimatu, jak i sektora w pierwszym rzędzie dotkniętego jej konsekwencjami. W ocenie EKES, systemy produkcji i konsumpcji muszą dostosować się do zmiany klimatu i łagodzić jej skutki. Przejście to będzie musiało nastąpić na skalę globalną i na poziomie sektorów. Konieczne jest określenie sektorów najbardziej podatnych na zagrożenia i najwrażliwszych pracowników i udzielenie im odpowiedniego wsparcia. W szczególności w okresie przejściowym należy wspierać systemy żywnościowe.

Ponadto trzeba zreformować rolnictwo w związku z jego naturalnymi systemami absorpcyjnymi, usługami ekosystemowymi, które są w stanie złagodzić niektóre skutki zmiany klimatu. Zrównoważona konsumpcja żywności musi mieć swój początek na etapie przygotowywania gleby i zarządzania systemami przyrodniczymi, aby stworzyć fundamenty dla produkcji żywności. Zdaniem Komitetu, UE powinna dawać innym przykład, promując zrównoważone gospodarowanie glebą i jej ochronę.

Zdaniem EKES, nowe modele gospodarcze, takie jak gospodarka cyfrowa, konsumpcja współdzielona i gospodarka o obiegu zamkniętym, a także współpraca międzynarodowa w celu globalnego i sektorowego przejścia na te modele, mogą posłużyć za podstawę realnych alternatywnych rozwiązań dla konsumentów. Zbyt często niewłaściwie stosuje się zasadę „zanieczyszczający płaci” i opłaty nakłada się na konsumentów, gdy nie dysponują oni żadną realną alternatywą. Konsument musi mieć możliwość wyboru, zanim cena stanie się skutecznym instrumentem zmiany zachowań w pożądanym kierunku. Opłata za plastikowe torby jest dobrym przykładem – konsument musi za nie zapłacić, ale ma wybór i może wziąć własną torbę lub posłużyć się opakowaniem oferowanym przez sprzedawcę. W ten sposób można osiągnąć zmianę zachowań na szeroką skalę.

EKES wskazuje, że opodatkowanie paliw kopalnych (np. ropy naftowej) na poziomie konsumenta może doprowadzić do niezadowolenia i zwiększenia wydatkowania dochodów rozporządzalnych na paliwa. Ponadto może sprzyjać powstawaniu nielegalnego rynku wtórnego, utrzymując zyski zanieczyszczającego na niezmiennym poziomie. Sytuację tę pogarsza brak wyodrębnienia takich podatków w większości przypadków. Obywatele mają odczucie, że polityka przeciwdziałania zmianie klimatu łączy się z niesprawiedliwym karaniem osób, które nie mają wyboru i muszą funkcjonować w ramach gospodarki korzystającej z paliw kopalnych.

W ocenie EKES, trzeba koniecznie chronić wszystkich pracowników w okresie przejściowym – podczas sprawiedliwej transformacji, zarówno tych, którzy posiadają

niewielkie lub nienadające się do przeniesienia umiejętności, jak i tych na wysoko wykwalifikowanych stanowiskach. Należy określić sektory najbardziej podatne na zagrożenia i najwrażliwszych pracowników oraz udzielić odpowiedniego wsparcia. Automatyzacja miejsc pracy w ramach gospodarki niskoemisyjnej może doprowadzić do likwidacji pewnych miejsc pracy [EKES 2017b]. Kształcenie i przekwalifikowanie zawodowe zaliczane są do środków zapewnienia takiego wsparcia. Pracownicy, którzy tracą pracę w wyniku zmiany klimatu lub ze względu na konieczność zniesienia zależności od czynników napędzających zmianę klimatu, nie powinni być jedynymi negatywnie dotkniętymi zachodzącymi przemianami.

EKES zauważa, że zmiany klimatu i czynniki je napędzające wiążą się z kosztami dla zdrowia. Można je mierzyć odsetkiem zgonów i chorób związanych z zanieczyszczeniem powietrza. Stanowi to koszt zarówno dla społeczeństwa, jak i publicznych systemów opieki zdrowotnej. Systemy opieki zdrowotnej powinny zatem uwzględniać rolę zmiany klimatu i napędzających ją czynników w sektorze zdrowia.

Zdaniem EKES, sprawiedliwość dla wszystkich obywateli oznacza powszechne zapewnienie czystej i dostępnej energii po przystępnych cenach. Komitet dostrzega, że ubóstwo energetyczne jest problemem w całej Europie i choć jego znaczenie i kontekst mogą się różnić między poszczególnymi krajami, to dowodzi ono potrzeby zapewnienia, by polityka dotycząca zmiany klimatu koncentrowała się na ochronie grup najbardziej wrażliwych.

EKES wzywa do zniesienia dotacji na paliwa kopalne i dokonania zwrotu w kierunku przejścia na energię ze źródeł odnawialnych. Wskazuje również, że polityka wspierająca dotacje na paliwa kopalne, bezpośrednio lub pośrednio, stanowi odwrócenie zasady „zanieczyszczający płaci”, gdyż w takim wypadku to zanieczyszczający otrzymuje wsparcie finansowe. Wiele spośród tych dotacji jest niewidocznych dla użytkownika końcowego, ale ostatecznie są one uzyskiwane ze środków publicznych.

EKES podkreśla, że skuteczne strategie zrównoważonego rozwoju są uzależnione od zagwarantowania, iż wsparcie dla transformacji będzie jasno określone i otrzyma priorytet oraz odpowiednie finansowanie.

## 4.2. Dorobek Parlamentu Europejskiego w zakresie sprawiedliwości klimatycznej

W przyjętej w dniu 16 stycznia 2018 r. rezolucji w sprawie kobiet, równouprawnienia płci i sprawiedliwości klimatycznej (2017/2086(INI)) [Parlament Europejski 2018], Parlament Europejski (PE) powiązał zagadnienie sprawiedliwości klimatycznej z równouprawnieniem płci.

PE zauważył, że skutki zmiany klimatu są inaczej doświadczane przez kobiety i mężczyzn. Kobiety są bardziej podatne na zagrożenia, a także narażone na wyższe ryzyko i obciążenia, a dzieje się tak z różnych powodów, począwszy od nierównego dostępu

do zasobów, edukacji, szans na zatrudnienie i praw do ziemi, a skończywszy na normach społecznych i kulturowych oraz zróżnicowanych doświadczeniach intersekcyjnych kobiet. Kobiety są szczególnie narażone na skutki zmiany klimatu, których doświadczają w nieproporcjonalnie wysokim stopniu ze względu na odgrywane przez nie role społeczne, takie jak zapewnienie rodzinie wody, żywności i opału oraz opieka nad innymi; mając na uwadze, że na całym świecie kobiety są odpowiedzialne za ponad 70% codziennych obowiązków związanych z dostarczaniem wody i gospodarowaniem. PE zwrócił uwagę, że regionach najbardziej dotkniętych zmianą klimatu 70% wszystkich kobiet pracuje w sektorze rolnictwa, ale że rzadko uczestniczą one w opracowywaniu polityki dotyczącej klimatu.

W przedmiotowej rezolucji, PE zauważył, że pomimo faktu, iż zmiana klimatu zachodzi na całym świecie, bardziej destrukcyjnie działa na kraje i społeczności najmniej odpowiedzialne za globalne ocieplenie. Podkreślił, że skutki tej zmiany są większe dla populacji, których źródła utrzymania zależą głównie od zasobów naturalnych, lub dla populacji, które mają najmniejszą zdolność reagowania na zagrożenia naturalne, takie jak susze, osuwiska, powodzie i huragany. PE wskazał również, że ci, którzy dysponują mniejszymi zasobami finansowymi umożliwiającymi przystosowanie się, będą najbardziej dotknięci skutkami zmiany klimatu i najbardziej je odczuwać.

Ponadto PE zwrócił uwagę, że sprawiedliwość klimatyczna wiąże prawa człowieka z rozwojem, gwarantując prawa najsłabszych grup społecznych, zapewniając równy podział obciążeń i korzyści związanych ze zmianą klimatu i jej skutkami. PE zaznaczył także, że równość płci, sprawiedliwość społeczna i prawo do rozwoju to nieodłączne elementy pojęcia sprawiedliwości klimatycznej.

W przedmiotowej rezolucji PE wezwał Komisję i państwa członkowskie do wniesienia wkładu w globalne porozumienie w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji w celu zagwarantowania sprawiedliwości klimatycznej przez uznanie zmiany klimatu za czynnik migracji, wkład na rzecz poszanowania praw człowieka i uwzględnienie kwestii równości płci w całym porozumieniu, zgodnie z potrzebami osób wysiedlonych z powodu zmiany klimatu.

PE zaapelował również, by poważnie traktować przymusowe wysiedlenia wynikające z warunków klimatycznych. Zaznaczył, że jest on otwarty na debatę w sprawie opracowania prawa dotyczącego migracji klimatycznej. Wezwał także do powołania zespołu ekspertów, którzy przeanalizowaliby to zagadnienie na poziomie międzynarodowym, i domagał się, by kwestii migracji klimatycznej nadano znaczenie międzynarodowe. PE wezwał również do zacieśnienia współpracy międzynarodowej w celu zapewnienia odporności na zmianę klimatu.

Drugą rezolucją PE, istotną w kontekście koncepcji sprawiedliwości klimatycznej, jest przyjęta w dniu 19 maja 2021 r. rezolucja w sprawie wpływu zmiany klimatu na prawa człowieka i roli obrońców środowiska w tej kwestii (2020/2134(INI)) [Parlament Europejski 2021], w której PE wezwał ONZ<sup>11</sup> do opracowania globalnych ram prawnych dla sprawiedliwości klimatycznej (pkt 51).

11 Sekretariat UNFCCC wraz ze stronami Konwencji.

W przedmiotowej rezolucji, PE zauważył, że w ramach walki ze zmianą klimatu poruszane są kwestie sprawiedliwości i równości, zarówno na szczeblu międzynarodowym i krajowym, jak i międzypokoleniowym. Wskazał również na istotną rolę partycypacji społecznej w sprawach dotyczących środowiska<sup>12</sup>.

PE podkreślił, że sprawiedliwość klimatyczna ma na celu rozwiązanie kryzysu klimatycznego z wykorzystaniem praw człowieka w celu zlikwidowania luki w odpowiedzialności w zakresie zarządzania klimatem, poprzez spory sądowe w sprawie zmiany klimatu przeciwko państwom i podmiotom korporacyjnym, aby ponosiły odpowiedzialność za swoje działania w zakresie ochrony przyrody z uwagi na jej wartość samą w sobie oraz aby umożliwić godne i zdrowe życie obecnym i przyszłym pokoleniom.

Ponadto PE wskazał, że wpływ zmiany klimatu jest asymetryczny, a jej negatywne skutki są destrukcyjne dla obecnych i przyszłych pokoleń, zwłaszcza w krajach rozwijających się; mając na uwadze, że zmiana klimatu silnie wpływa na kraje rozwijające się i pogłębia istniejące nierówności społeczne i gospodarcze, powodując, że grupy szczególnie wrażliwe w nieproporcjonalnym stopniu odczuwają negatywne skutki zmiany klimatu.

W przedmiotowej rezolucji, PE wezwał również Komisję Europejską do podjęcia dalszych działań w celu uwzględnienia powiązań między prawami człowieka a kwestiami klimatycznymi we własnych politykach, w tym poprzez utworzenie listy państw priorytetowych, w których zwiększy wsparcie dla obrońców środowiska i ludów tubylczych walczących o środowisko (pkt 40).

Ponadto PE przypomniał o prawnym obowiązku poszanowania prawa do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, które jest m.in. warunkiem zrównoważonej działalności gospodarczej, przyczyniającej się do dobrobytu i źródeł utrzymania jednostek i społeczności. Zwrócił również uwagę, że międzynarodowe prawo dotyczące praw człowieka zapewnia środki ochrony prawnej jednostkom, ludom tubylczym oraz obrońcom środowiska i praw człowieka w celu naprawienia szkód spowodowanych przez zmianę klimatu, wdrożenia środków służących przeciwdziałaniu zmianie klimatu oraz pociągnięcia państw, przedsiębiorstw i poszczególnych osób do odpowiedzialności za ich działania, które mają wpływ na zmianę klimatu i prawa człowieka. PE wezwał w związku z tym UE, aby walka z bezkarnością stała się jednym z jej głównych priorytetów przez stworzenie instrumentów pozwalających na pełne, skuteczne i trwałe wdrożenie przepisów dotyczących praw człowieka i ochrony środowiska oraz ich egzekwowanie (pkt 5).

W ocenie PE, UE musi odgrywać aktywną, silną i ambitną rolę przywódczą w przygotowaniach do 26. Konferencji Stron Konwencji klimatycznej (COP26), umieszczając włączenie zasad dotyczących praw człowieka w centrum tworzenia międzynarodowej polityki w zakresie zmiany klimatu, aby uniknąć nieodwracalnych szkód dla obecnego i przyszłego rozwoju ludzkości oraz dla obecnych i przyszłych pokoleń (pkt 56).

12 Zwrócił uwagę na zasadę nr 10 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, postanowienia konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. oraz konwencji z Escazú z dnia 4 marca 2018 r.

## 5. Podsumowanie

Recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej stanowi niewątpliwie wyzwanie dla prawodawcy unijnego. Obecnie recepcja koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w UE ma charakter wyłącznie fragmentaryczny. Trzeba stwierdzić, że jej zakres jest ograniczony w porównaniu do rozumienia tej koncepcji w USA. Zasadniczo brak jest w prawie UE elementów sprawiedliwości proceduralnej w obszarze zmiany klimatu oraz postanowień dotyczących równości ras, pochodzenia oraz statusu ekonomicznego w przypadku negatywnego oddziaływania środowiska. Organy UE, w tym przede wszystkim Parlament Europejski i Rada UE, popierają zasadnicze idee koncepcji sprawiedliwości klimatycznej nakreślone ogólnie w Porozumieniu paryskim, lecz jednocześnie nie posługują się tym pojęciem. Brak jest bezpośredniego odwołania do koncepcji sprawiedliwości klimatycznej w aktach prawa UE, mimo istnienia szeregu postanowień realizujących zasady tej koncepcji.

Kolejnym etapem rozwoju koncepcji sprawiedliwości klimatycznej na poziomie UE wydaje się być kodyfikacja jej zasad poprzez przyjęcie dyrektywy ramowej oraz dyrektyw regulujących materie szczegółowe. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że kodyfikacja jest procesem nieuchronnym, który kończy określony etap rozwoju danej dziedziny prawa i potwierdza na piśmie, że normy zwyczajowe i praktyka osiągnęły taki stopień dojrzałości, który pozwala na sformalizowanie ich w formie dyrektywy na poziomie UE lub na poziomie prawa międzynarodowego w formie konwencji. Tak było w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej, konwencji o ochronie różnorodności biologicznej czy też Ramowej konwencji. W następnej kolejności powinny być to właśnie instrumenty dotyczące sprawiedliwości klimatycznej/ekologicznej/zrównoważonego rozwoju [Ciechanowicz-McLean 2016].

Nie ulega wątpliwości, że obecnie to Porozumienie paryskie stanowi najważniejszy krok w kierunku normatywizacji koncepcji sprawiedliwości klimatycznej. Biorąc pod uwagę fakt, że odwołania do koncepcji sprawiedliwości klimatycznej znalazły się w Porozumieniu paryskim, należy oczekiwać, że koncepcja ta będzie włączana do umów międzynarodowych w sprawie zmian klimatu. Na razie jednak wpływ Porozumienia paryskiego na normatywizację koncepcji sprawiedliwości klimatycznej jest bardzo ograniczony. Jego postanowienia w zakresie *stricte* koncepcji sprawiedliwości klimatycznej są bowiem dość ogólne, fragmentaryczne i znajdują się wprost wyłącznie w preambule. Dalsze negocjacje państw – stron Porozumienia paryskiego będą konieczne tak, aby nadać tym postanowieniom znajdującym się w preambule precyzyjne, konkretne znaczenie.

Dobrą podstawę do opracowania dyrektywy ramowej dotyczącej sprawiedliwości klimatycznej może niewątpliwie stanowić szczegółowo analizowana w niniejszym artykule opinia, w której EKES wprost zachęca instytucje UE i rządy krajowe do podjęcia działań w kontekście sprawiedliwości klimatycznej na wszystkich poziomach, czyli globalnym, europejskim, krajowym i społeczności lokalnych, wzywając m.in. do opracowania dyrektywy ramowej w sprawie gleby promującej zrównoważone gospodarowanie glebą i jej ochronę.

Należy również docenić dorobek Parlamentu Europejskiego w tym zakresie i jego apel do ONZ o opracowanie globalnych ram prawnych dla sprawiedliwości klimatycznej oraz do UE o odgrywanie przywódczej roli w przygotowaniach do 26. Konferencji Stron Konwencji klimatycznej (COP26), m.in. poprzez umieszczenie włączenia zasad dotyczących praw człowieka w centrum tworzenia międzynarodowej polityki w zakresie zmiany klimatu, aby uniknąć nieodwracalnych szkód dla obecnego i przyszłego rozwoju ludzkości oraz dla obecnych i przyszłych pokoleń.

## Bibliografia

- Albers J.H. 2017. Human Rights and Climate Change. Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations, security and human rights. *Security and Human Rights* 28, s. 118–119.
- Bojar-Fijałkowski T. 2018. Równe prawo do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości ekologicznej. W: B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpius, P. Sadowski P. Prawa człowieka a ochrona środowiska: wspólne wartości i wyzwania. Toruń, s. 26-27.
- Bojar-Fijałkowski T. 2016. O trudnościach w ujęciu sprawiedliwości ekologicznej w prawie polskim. W: T. Bojar-Fijałkowski (red.). *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*. Gdańsk, s. 35.
- Byrne J., Martinez C., Glover L. 2009. A Brief on Environmental Justice. W: J. Byrne, L. Glover, C. Martinez (red.). *Environmental Justice. Discourses in International Political Economy. Energy and Environmental Policy. Volume 8*. New Brunswick-London, s. 3.
- Ciechanowicz-McLean J. 2016. Environmental Justice jako rodzaj sprawiedliwości. *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXV, s. 122-124.
- Ciechanowicz-McLean J. 2009. Ruch Environmental Justice. W: J. Ciechanowicz-McLean. (red.). *Leksykon ochrony środowiska*. Warszawa, s. 342.
- Contreras Nieto M.A. 2009. Justicia ambiental mexicana, Gobierno del Estado de México. Ciudad de México.
- de Abreu Ferreira S. 2010. Fundamental Environmental Rights in EU Law: An Analysis of the Right to Access to Environmental Information. W: D. Pavlich (red.). *Managing Environmental Justice*. Amsterdam, s. 125-142.
- Dixon M.H. 2010. Environmental Virtue Ethics: Core Concepts and Values. W: D. Pavlich (red.). *Managing Environmental Justice*. Amsterdam, s. 3-22.
- Hill B.E. 2014. *Environmental Justice: Legal Theory and Practice*. Washington D.C., s. 3-4.
- IOŚ-PIB. 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-paryżu-dnia-12-grudnia-2015-r/> (dostęp w dn.: 10.8.2021 r.).
- Karpius K. 2016. Sprawiedliwość ekologiczna a założenia modelu odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami. W: T. Bojar-Fijałkowski (red.). *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*. Gdańsk, s. 136.
- Maljean-Dubois S. 2016. The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime? *Review of European Community & International Community Law* 2016, vol. 25, Nr 2, s. 151–159.
- Marciniak K. J. 2019. Zmiany klimatu jako wspólna sprawa ludzkości: współczesne uwarunkowania międzynarodoprawne, ze szczególnym uwzględnieniem Porozumienia paryskiego. W: E. Całej-Wacinkiewicz, Menkes J. (red.). *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*. C.H. Beck, s. 105-125.
- Martínez Alier J. 2005. Ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. *Icaria*, s. 28.
- Miąsik D., Półtorak N., Wróbel A. (red.). 2012. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*. LEX/el.
- Moellendorf D. 2015. Climate Change Justice. *Philosophy Compass* 10(3), s. 178.

- Roman M. 2016. O poszukiwaniu sprawiedliwości ekologicznej w prawie hiszpańskim i latynoamerykańskim. W: Bojar-Fijałkowski T. (red.). Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce, Gdańsk, s. 321.
- Savaresi A. 2016. The Paris Agreement: a new beginning? *Journal of Energy & Natural Resources*. Vol. 34, Nr 1, s. 22 i n.
- Sikora A. 2021. Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej. *EPS 2*, 4-17, Lex.
- Simmons D. 2020. What is 'climate justice'? *Yale Climate Connections*. <https://yaleclimateconnections.org/2020/07/what-is-climate-justice/> (dostęp w dn.: 10.8.2021 r.).
- Siwior P. 2021. Prawa człowieka a zmiany klimatu – perspektywa Organizacji Narodów Zjednoczonych. *Studia Prawnoustrojowe* 51, s. 156.
- Trzczińska D. 2018. Sprawiedliwość ekologiczna w systemie prawa ochrony środowiska. Wartość czy wyzwanie dla praw człowieka? W: B. Gronowska, B. Rakoczy B., J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski. *Prawa człowieka a ochrona środowiska: wspólne wartości i wyzwania*. Toruń, s. 337.
- United Nations. 2021. Paris Agreement. Status of ratifications, <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280458f37&clang=en> (dostęp w dn.: 10.08.2021 r.).
- Wenz P.S. 1988. *Environmental Justice*. Albany, New York: State University of New York Press.

## Źródła prawa

### Źródła 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.
- Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. Dz.U. 2002 nr 184 poz. 1532 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.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706 ze zm.
- 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.

### Źródła prawa Unii Europejskiej

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389-405 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, s. 26-42 ze zm.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1-73 ze zm.

### Źródła prawa krajowego

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.



## Inne dokumenty

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. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. COM(2020) 22 final, 14.1.2020.

Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny. 2017. Opinia Sprawiedliwość klimatyczna z dnia 23 lutego 2017 r. Dz.U. UE C 81 z 2.3.2018, s. 22-28.

Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny. 2017. Opinia Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r. z dnia 18 października 2017 r. Dz.U. UE C 81 z 2.3.2018, s. 44–56.

Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny. 2016. Opinia w sprawie integracji uchodźców w UE z dnia 20 lipca 2016 r. Dz.U. UE C 264 z 20.7.2016, s. 19–27.

Maryland's Environmental Justice Executive Order z dnia 1 stycznia 2001 (numer 01.01.2001.01).

Michigan's Environmental Justice Executive Order z dnia 21 listopada 2007 (numer 2007-03).

New Mexico's Environmental Justice Executive Order z dnia 18 listopada 2005 (numer 2005-056).

New Jersey's Environmental Justice Executive Order z dnia 19 stycznia 2004 (numer 2004-96) oraz z dnia 5 lutego 2009 (numer 2009-131) i z dnia 20 kwietnia 2011 (numer 2011-60).

Oregon's Environmental Justice Executive Order z dnia 1 sierpnia 1997 (numer 97-16).

Parlament Europejski. 2018. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie kobiet, równouprawnienia płci i sprawiedliwości klimatycznej (2017/2086(INI)). Dz.U. UE C 458 z 19.12.2018, s. 34.

Parlament Europejski. 2021. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie wpływu zmiany klimatu na prawa człowieka i roli obrońców środowiska w tej kwestii (2020/2134(INI)).

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2021 r., C-565/19 P, Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. ECLI:EU:C:2021:252.

Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 08 maja 2019 r., C-565/19 P, Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. ECLI:EU:T:2019:324.

# Rozdział X

## Zmiany klimatu w kontekście unijnych i polskich regulacji uchodźczych

*Krzysztof Masło<sup>1</sup>*

### 1. Wprowadzenie

Już od lat 80. XX w. w debacie międzynarodowej prowadzonej w związku ze zmianami klimatycznymi poruszany jest problem migracji. Początkowo w debacie tej posługiwano się szacunkowymi danymi wskazującymi na liczbę osób zmuszonych do migracji na skutek zmian klimatu. Jeszcze w 1990 r. IPCC wskazywał, że na skutek erozji wybrzeża, powodzi przybrzeżnych i katastrof w rolnictwie może dojść do migracji ludności [Houghton i in. 1990]. W połowie lat 90. szeroko informowano, że w wyniku zanieczyszczenia, degradacji gleby, suszy i klęsk żywiołowych ok. 25 mln ludzi zostało zmuszonych do opuszczenia swoich domów [Myers, Kent 1995]. W 2005 r. Instytut ds. środowiska i bezpieczeństwa ludzkości Uniwersytetu NZ podał, że do 2010 r. liczba migrantów wywołanych zmianami klimatycznymi powiększy się o 50 mln [United Nations University 2005]. Raport Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża z 2012 r. podał, że liczba takich osób wynosiła między 15 mln (w 2011 r.) a 42 mln (w 2010 r.) [World Disasters Report 2012].

O ile powyższe dane i prognozy dotyczące ruchów ludności wywołanych zmianami klimatu są trudne do zweryfikowania, o tyle wielu migrantów pochodzących z Afryki i Azji dociera do Europy, chcąc dostać się do państw członkowskich UE. Legalny wjazd do państwa członkowskiego UE dla osoby pochodzącej z państwa trzeciego wiąże się z wieloma korzyściami, takimi jak udział w przepływie osób czy dostęp do rynku pracy i korzyści socjalnych. Masowe ruchy ludności z Afryki i Azji mogą jednak zdestabilizować bezpieczeństwo Europy.

Postępując zgodnie z zasadą zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatu i złagodzenia ich negatywnych skutków, UE przyjęła wiele ambitnych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych czy zwiększenia udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii. Unia stara się też realizować ambitną politykę pomocy humanitarnej, udzielając wsparcia obszarom klęsk żywiołowych i katastrof humanitarnych. Zasadne jest jednak pytanie, czy Unia gotowa byłaby zmierzyć się z falą migracji ludności wywołaną zmianami klimatycznymi i czy prowadzona przez nią polityka uchodźcza umożliwi przyznanie ochrony takim osobom. Celem

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9085-3589>.

niniejszego artykułu jest z jednej strony omówienie, w jaki sposób zamiany klimatu wpływają na politykę uchodźczą UE, z drugiej zaś – w jaki sposób polskie prawo reaguje na przepływy ludności wywołane zmianami klimatu. Poza artykułem pozostawię natomiast działania zewnętrzne podejmowane przez UE na terenach dotkniętych zmianami klimatycznymi, w szczególności realizowane w ramach pomocy humanitarnej programy związane z przewidywaniem niekorzystnych skutków zmiany klimatu i podejmowanie odpowiednich działań w celu zapobiegania lub minimalizowania szkód, jakie mogą one spowodować.

## 2. Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi a Unia Europejska

Zmiany klimatyczne mogą być jednym z kilku czynników powodujących migrację ludności. Rzadko jednak są wyłącznym powodem podjęcia decyzji o opuszczeniu własnego kraju i wyemigrowaniu do innego. Najczęściej są połączone z innymi czynnikami społeczno-gospodarczo-politycznymi, takimi jak głód, ubóstwo czy konflikty zbrojne [Groszkowska 2019]. Równocześnie bardzo trudno jest wykazać związek przyczynowy między zmianami klimatycznymi a podjęciem decyzji o migracji [Commission Staff Working Document... 2013]. Jeśli terytorium państwa jest teatrem konfliktu zbrojnego, wywołanego dostępem do zasobów naturalnych (np. wody pitnej czy pól uprawnych), pierwszorzędną przyczyną decyzji o migracji nie jest brak dostępu do wody lub do nadającej się do uprawy ziemi, ale niestabilna sytuacja związana z konfliktem zbrojnym i obawa o bezpieczeństwo swoje i swojej rodziny. Nie wszystkie zmiany klimatyczne prowadzą też do migracji poza państwo swojego pochodzenia. Wpływ zmian klimatu na migracje ludności może być zatem pośredni lub bezpośredni, krótko- lub długoterminowy. Wśród skutków zmian klimatu można wymienić utrudnienie dostępu do wody i do innych zasobów naturalnych, pustynnienie i zmniejszenie produkcji rolnej, utrata terytoriów i związane z nią spory graniczne oraz rywalizację o dostęp do surowców w Arktyce.

Zbyt szybkie zmiany klimatu stwarzają zagrożenie, że władze państwowe i społeczeństwo nie będą w stanie się do nich przystosować. W związku z tempem zmian wyróżnia się zmiany klimatu o szybkim lub wolnym początku [UNHCR 2018]. Zmiany klimatu o szybkim początku (np. powodzie, osunięcia ziemi, huragany) powodują przemieszczanie się ludności, ale raczej w obrębie jednego państwa i mają charakter tymczasowy. Po usunięciu skutków katastrofy naturalnej ludność może powrócić do swoich domów. Z kolei zmiany klimatu o wolnym początku (np. topnienie lodowców, podnoszenie się poziomu mórz i oceanów czy postępujące pustynnienie) mogą doprowadzić do masowych ruchów ludności w poszukiwaniu lepszych warunków życia, nawet do innych regionów geograficznych. Zmiany klimatu o wolnym początku mogą też negatywnie wpływać na stabilność polityczno-gospodarczą państw, których dotyczą. Podnoszenie się poziomu wód mórz i oceanów zagraża fizycznemu istnieniu państw wyspiarskich [Ciechanowicz-McLean 2017]. Wynikające z pustynnienia zmniejszenie (lub wykluczenie) dostępu do wody i ograniczenie produkcji rolnej może prowadzić do wybuchu konfliktów zbrojnych i katastrof humanitarnych [Skoneczny 2011].

Państwa członkowskie UE narażone są na migrację wywołaną tak szybkim, jak i wolnym początkiem. O ile jednak w tym pierwszym przypadku reakcją UE powinno być udzielenie pomocy rzeczowej lub finansowej, o tyle zmiany klimatu o wolnym początku mogą postawić UE przed problemem napływu znacznej liczby ludzi. W sąsiedztwie Europy obszarem szczególnie narażonym na wystąpienie zmian klimatycznych są państwa Maghrebu i Afryki Subsaharyjskiej, a także Bliski Wschód. Od kilku lat obserwuje się pustoszczenie wielu krajów afrykańskich, a klęski żywiołowe doprowadziły do masowych ruchów ludności, a także przyczyniły się do wybuchu wojny w Sudanie.

UE dostrzegła powiązanie między zmianami klimatu a przepływami ludności na przełomie lat dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych, a jedną z pierwszych instytucji, która poruszyła ten temat, był Parlament Europejski (Resolution... 1999). W rezolucji w sprawie wpływu zmiany klimatu na prawa człowieka i roli obrońców środowiska w tej kwestii Parlament Europejski (PE) wskazał na zmiany klimatu, degradację środowiska i klęski żywiołowe jako czynniki migracji i przesiedleń i wezwał KE i państwa członkowskie do opracowywania międzynarodowych ram, które pozwoliłyby zająć się przesiedleniami i migracjami spowodowanymi klimatem (Rezolucja... 2021).

W Białej Księdze „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania” Komisja Europejska (KE) wskazała na konieczność podjęcia – w odpowiedzi na zmiany klimatu – dwojakich działań: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych oraz – następnie – podjęcie środków adaptacyjnych zmierzających do zwalczania skutków zmian klimatu [Biała Księga... 2009]. Niepowodzenie procesu adaptacji może mieć skutki dla bezpieczeństwa, gdyż zmiany klimatu oddziałują na przepływy migracyjne. KE podkreśliła też szczególne znaczenie zmian w zakresie jakości i dostępności zasobów wodnych na problemy migracyjne.

W programie sztokholmskim „Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli” Rada Europejska (RE) zwróciła uwagę na potencjalny związek między zmianami klimatu, migracją i rozwojem, a także wezwała Komisję do przedstawienia analizy skutków zmian klimatu dla międzynarodowych migracji, w tym ich potencjalnych skutków dla imigracji do UE [Program sztokholmski... 2009]. Analiza została przedstawiona przez Komisję w 2013 r. w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie zmian klimatu, degradacji środowiska i migracji [Commission Staff Working Document... 2013]. Jak wskazano w dokumencie, decyzja o migracji zwykle łączy w sobie czynniki środowiskowe, ekonomiczne, społeczne oraz te związanych z bezpieczeństwem i polityką. Jednak najważniejsze czynniki napędzające migrację mają charakter ekonomiczny i społeczny. Zdaniem KE, degradacja środowiska może wpływać na decyzje migracyjne, ale przede wszystkim pośrednio poprzez wpływ na inne czynniki, zwłaszcza gospodarcze. Czynniki środowiskowe mogą mieć bowiem wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe, warunki życia i bezpieczeństwo ludności. KE wskazała trzy najbardziej podatne na procesy migracyjne regiony w krajach rozwijających się: obszary objęte suszą (m.in. Afryka Subsaharyjska), strefy przybrzeżne nisko położone (np. delty rzek Nil, Mekong i Ganges oraz nisko położone państwa wyspiarskie) oraz regiony górskie (Himalaje, Andy i wyżyny Afryki Wschodniej). Zmiany klimatu w tych obszarach z dużym prawdopodobieństwem wpłyną na przemieszczanie się ludności. Jednak – zdaniem KE – większość migracji i przesiedleń będzie miała miejsce w obrębie jednego państwa lub w danym regionie geograficznym i nie spowoduje dużej migracji

międzynarodowej. Zmiany klimatu i degradacja środowiska naturalnego nie powinna zatem istotnie wpłynąć na przepływy migracyjne do UE. Stąd dokument kładzie nacisk w pierwszej kolejności na środki adaptacyjne związane z polityką współpracy w rozwoju i pomocą humanitarną, nie zaś na reformę unijnej polityki uchodźczej i migracyjnej.

Kontynuacją tego kierunku działalności KE jest europejski program w zakresie migracji, przyjęty w 2015 r. Komisja przedstawiła w nim zmiany klimatyczne jako jeden z głównych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń, obok wojny domowej, prześladowań i ubóstwa [Komisja Europejska 2015]. KE wskazała przy tym, że podstawowe działania UE powinny koncentrować się na zapobieganiu tym zagrożeniom i łagodzeniu ich oraz na rozwijaniu współpracy z państwami, których te przyczyny dotyczą (w szczególności w zakresie readmisji i zapobieganiu przestępczości).

Globalne wyzwania związane ze zmianami klimatu stały się także przedmiotem jednego z najnowszych komunikatów KE [Komisja Europejska 2019]. Według Komisji zmiany te są czynnikiem zwielokrotniającym zagrożenia oraz źródłem niestabilności. Dlatego UE powinna współpracować ze wszystkimi partnerami, aby nie stały się one źródłem konfliktów, braku bezpieczeństwa żywnościowego oraz przesiedleń ludności i przymusowej migracji. KE sprecyzowała przy tym, że zapobieganie migracji spowodowanej zmianami klimatu powinno być przedmiotem działań zewnętrznych UE oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Z omówionych wyżej dokumentów wynika, że przyjęcie nowego instrumentu prawnego, który uwzględniałby kategorię osób przemieszczających się na skutek zmian klimatu na szczeblu unijnym, jest mało prawdopodobne. Nie można jednak wykluczyć, że zostanie zaproponowany protokół dodatkowy do Ramowej Konwencji dotyczący takich migracji. Tym bardziej, że Porozumienie paryskie dotyka problematyki migrantów w kontekście zmian klimatu [Porozumienie Paryskie... 2015]. Nawiązuje ono do migrantów w dwóch miejscach. Po pierwsze, w preambule Porozumienia przyznano, że zmiany klimatu stanowią wspólny problem ludzkości, a strony Porozumienia, podejmując działania dotyczące zmian klimatu, powinny respektować, promować i uwzględnić swoje odpowiednie zobowiązania dotyczące m.in. praw człowieka i migrantów. Po drugie, w projekcie decyzji CP.21 dotyczącej implementacji postanowień porozumienia zapowiedziano powołanie w ramach Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu Strat i Szkód specjalnej grupy zadaniowej złożonej z ekspertów akademickich, przedstawicieli organizacji międzynarodowych i pozarządowych, której zadaniem ma być opracowanie rekomendacji i strategii działania w celu zmniejszenia skutków i wpływu zmian klimatycznych na migracje ludności (§ 50).

### 3. Polityka uchodźcza UE w kontekście zmian klimatu

W centrum polityki azylowej UE znajduje się status uchodźcy. Zarówno traktat o funkcjonowaniu UE (art. 78 TFUE), jak i dyrektywa kwalifikacyjna za punkt wyjścia przy definiowaniu uchodźcy przyjmują konwencję genewską z 28.7.1951 r. dotyczącą statusu uchodźców uzupełnioną protokołem nowojorskim z 31.1.1967 r. Wszystkie państwa członkowskie UE są stronami tych umów międzynarodowych i żadne z działań

podejmowanych na szczeblu UE nie może naruszać zasad określonych w tych umowach międzynarodowych [Wyrok TS... 2019].

Problemem, który wychodzi na pierwszy plan przy omawianiu zagadnienia wpływu zmian klimatu na politykę uchodźczą UE, jest ustalenie, czy możemy mówić o uchodźcach klimatycznych. Jeszcze w latach 80. XX w. – pod wpływem organizacji międzynarodowych i niektórych środowisk akademickich – w debacie nad problematyką migracji wywołanych zmianami klimatu pojawiło się pojęcie uchodźcy klimatycznego lub uchodźcy środowiskowego (ang. climate refugee, environment refugee) (El-Hinnawi 1985; Myers, Kent 1995; Florczak 2014). Warto podkreślić, że terminem tym posługuje się też Dyrekcja Generalna ds. Polityki Międzynarodowej PE. Niektóre organizacje międzynarodowe posługują się terminem „migrant środowiskowy” (np. IMO) [Migration and Climate Change... 2008]. Ostatnio, dużą popularność zyskał termin „osoba przemieszczona na skutek zmian klimatu lub ze względów środowiskowych” (ang. environmental/climate displaced person). Takim terminem posługuje się m.in. KE, która w kontekście zmian klimatycznych stara się unikać odniesień do uchodźców [Komisja Europejska 2013].

Powyższy problem nie jest jedynie kwestią terminologiczną, gdyż z używaniem konkretnych pojęć może wiązać się przyznanie osobie przemieszczającej się konkretnych uprawnień. Cechą polityki uchodźczej UE jest to, że przyznaje ona obywatelom państw trzecich ochronę międzynarodową pod warunkiem spełnienia wynikających z prawa pochodnego UE kryteriów. Należy więc w pierwszej kolejności zastanowić się, czy obywatelom państw trzecich, przemieszczającym się do państw członkowskich UE z uwagi na zmiany klimatu, przysługuje status uchodźcy (lub innej ochrony).

Pojęcie uchodźcy środowiskowego zostało wprowadzone do dyskursu międzynarodowego w 1985 r. przez E. El-Hinnawi. W dokumencie przygotowanym dla UNEP ONZ nazwał on uchodźcami środowiskowymi ludzi, którzy zostali zmuszeni do tymczasowego lub stałego opuszczenia swojego miejsca zamieszkania ze względu na negatywne zmiany środowiska naturalnego, jeżeli te zmiany doprowadziłyby do zagrożenia ich życia lub poważnego obniżenia jego jakości [El-Hinnawi 1985]. El-Hinnawi wyróżnił trzy rodzaje uchodźców środowiskowych: tymczasowo zmuszonych do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania ze względu na katastrofę naturalną, uchodźców przesiedlonych na stałe z uwagi na trwałe zmiany środowiska oraz innych uchodźców środowiskowych, którzy zdecydowali się na migrację w celu poszukiwania lepszych warunków do życia [El-Hinnawi 1985].

Wprowadzenie do dyskursu międzynarodowego pojęcia uchodźcy środowiskowego mogłoby sugerować, że osobom migrującym na skutek zmian klimatu przysługuje określona prawem międzynarodowym ochrona międzynarodowa, a tak nie jest. Konwencja genewska definiuje pojęcie uchodźcy oraz reguluje status prawny uchodźcy. Zgodnie z art. 1 uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa. Definicja ta wskazuje na dwa podstawowe elementy: a) uzasadnioną obawę przed prześladowaniem ze względu

na b) jeden z pięciu, enumeratywnie wymienionych kryteriów dyskryminujących. Równocześnie Konwencja genewska wprowadziła negatywne przesłanki skutkujące odmową uznania osoby za uchodźcę (tzw. kryteria wyłączenia) lub zaprzestaniem obowiązywania uprzednio przyznanego statusu uchodźcy (tzw. kryteria ustania) [Hathaway 1984].

Konwencyjną definicję uchodźcy powieliła dyrektywa PE i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony – zwana powszechnie dyrektywą kwalifikującą. Doprecyzowuje ona, co należy rozumieć przez akty prześladowań (art. 9), oraz jakie powody prześladowań uzasadniają uznanie osoby za uchodźcę (art. 10) dla potrzeb wspólnej polityki azylowej prowadzonej przez państwa członkowskie UE. Aktem prześladowań może być tylko taki czyn, który jest na tyle poważny pod względem swojej istoty lub powtarzalności, by stanowił poważne naruszenie podstawowych praw człowieka lub jest kumulacją różnych środków, w tym takich naruszeń praw człowieka, które są na tyle poważne, by oddziaływać na jednostkę w podobny sposób. Jako przykłady dyrektywa wymienia akty przemocy fizycznej lub psychicznej, nieproporcjonalne lub dyskryminujące kary oraz czyny wymierzone w osoby określonej płci lub w dzieci.

Głównym celem Konwencji genewskiej i dyrektywy kwalifikującej jest ochrona prawna jednostek, które doświadczają prześladowania o charakterze dyskryminującym, nie zaś całego społeczeństwa. Za uchodźcę może być uznana osoba, która przynależy do grupy dyskryminowanej z powodów rasy, religii, narodowości lub przekonań politycznych, a także osoba należąca do grupy społecznej posiadającej odrębną tożsamość w danym państwie. O statusie uchodźcy decyduje zatem indywidualna sytuacja osoby migrującej. Tymczasem negatywne skutki zmian klimatu w sposób porównywalny wpływają na całą społeczność zamieszkującą dany teren, w związku z czym nie sposób byłoby w takiej sytuacji wykazać czynnika dyskryminującego określonego w Konwencji [Kenig-Witkowska 2013]. Ruchy ludności spowodowane pogarszającym się stanem środowiska oznaczają, że ludzie z powodów obiektywnych – a nie na skutek prześladowań będących efektem działań organów państwa pochodzenia – nie mogą korzystać ze swoich praw. W tym wypadku sprawcą prześladowania nie jest więc rząd ich kraju, ale zmiany klimatu oraz te państwa, które w największym stopniu zanieczyszczają środowisko.

Nawet ONZ stanęła na stanowisku, że konwencyjna definicja uchodźcy nie może być interpretowana rozszerzająco, a dodawanie do niej nowych kryteriów, takich jak zmiany klimatu, nie ma uzasadnienia na gruncie prawnym. W podręczniku UNHCR z 1992 r. znajduje się instrukcja, że ofiary katastrof naturalnych oraz głodu są wyłączone z zakresu zastosowania konwencji genewskiej [UNHCR 1992]. Zgodnie ze stanowiskiem Wysokiego Komisarza do spraw uchodźców uznawanie zmian klimatu za rodzaj prześladowania i bezpośredni czynnik przesiedleń jest nadużyciem. Zdaniem Komisarza rozszerzające interpretowanie konwencji genewskiej mogłoby doprowadzić do podważenia i tym samym rozregulowania istniejącego porządku prawnego, a potencjalne korzyści dla stosunkowo niewielkiej grupy migrantów nie uzasadniłyby

wprowadzenia takich zmian w treści konwencji, które wymagałyby ponownego negocjowania całego dokumentu [Kenig-Witkowska 2013].

Osoby przemieszczając się na skutek zmian klimatu nie są zatem „uchodźcami” w rozumieniu Konwencji genewskiej. Operowanie terminem „uchodźcy środowiskowego/uchodźcy klimatycznego” wyraża wprawdzie duży ładunek emocjonalny i buduje świadomość społeczną w dziedzinie ekologii mobilizując państwa do walki ze zmianami klimatu, ale też wprowadza w błąd społeczeństwa co do konieczności objęcia takich osób migrujących ochroną wynikającą z Konwencji genewskiej, a także same osoby przemieszczające się z powodów zmian klimatu [Kenig-Witkowska 2013]. I w doktrynie, i praktyce międzynarodowej postuluje się rozszerzenie definicji uchodźcy o kategorię „uchodźców środowiskowych” przez odpowiednie uzupełnienie art. 1 Konwencji genewskiej [Cooper 1998] lub proponuje się przyjęcie nowego traktatu regulującego problematykę uchodźstwa środowiskowego [Docherty, Giannini 2009].

W postulaty związane z rozszerzeniem konwencyjnego pojęcia uchodźcy wpisali się też PE w niedawnym raporcie nt. skutków zmian klimatu dla praw człowieka i roli obrońców środowiska [Raport... 2021]. W raporcie tym PE zauważył, że Konwencja genewska nie obejmuje ochrony osób przesiedlonych ze względów środowiskowych. Wezwał też do wyjaśnienia terminologii w odniesieniu do warunków mających zastosowanie do osób przemieszczających się w wyniku zmiany klimatu w kontekście decyzji Komitetu Praw Człowieka ONZ (KPC) w sprawie Teitiota p. Nowej Zelandii. O ile orzeczenie to nie dotyczy wprost prawa unijnego ani polskiego (indywidualna komunikacja została wniesiona do Komitetu przez obywatela Kiribati przeciwko Nowej Zelandii), o tyle istotne jest, że dotyczy wprost sytuacji osoby przemieszczającej się na skutek zmian klimatu, której inne państwo odmówiło udzielenia ochrony. W kontekście tego rozstrzygnięcia PE wzywa KE i państwa członkowskie do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnej ochrony osobom przesiedlonym z powodu zmian klimatycznych oraz zapewnienie odpowiedniego systemu azylowego [Raport... 2021]. Warto więc pokrótce przedstawić przedmiotowe rozstrzygnięcie Komitetu.

Skarżący podniósł, że skutki zmian klimatu i podniesienia się poziomu morza zmusiły go do migracji z Kiribati do Nowej Zelandii. Na wyspie Tarawa, która borykała się z przeludnieniem, pojawiły się problemy z dostępem do słodkiej wody na skutek zanieczyszczenia jej słoną wodą. Tereny nadające się do zamieszkania uległy erozji, co spowodowało kryzys mieszkaniowy i spory o ziemię, które spowodowały liczne ofiary śmiertelne. W związku z tym skarżący wnioskował o azyl w Nowej Zelandii, ale wszystkie instancje administracyjne i sądowe odrzuciły jego żądanie.

Przedmiotem skargi do KPC było naruszenie przez Nową Zelandię art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gwarantującego prawo do życia. Komitet nie zajmował się zatem – wynikającym z Konwencji genewskiej – rozumieniem pojęcia „uchodźca”, lecz zakresem prawa do życia w kontekście pozytywnych obowiązków państw – stron Paktu. Niemniej jednak Komitet poczynił kilka uwag ogólnych dotyczących wpływu zmian klimatu na prawo do życia. Podkreślił, że jednym z najpilniejszych i najpoważniejszych zagrożeń w korzystaniu z prawa do życia przez obecne i przyszłe pokolenia jest degradacja środowiska, zmiany klimatu



oraz odejście do zrównoważonego rozwoju. Komitet zauważył, że degradacja środowiska może zagrażać rzeczywistemu korzystaniu z prawa do życia, a poważna degradacja środowiska może niekorzystnie wpływać na dobrostan jednostki i prowadzić do naruszenia prawa do życia. Podkreślił też, że bez zdecydowanych wysiłków podejmowanych przez społeczność międzynarodową, skutki zmian klimatu mogą narazić jednostki na naruszenie ich prawa do życia w kontekście obowiązku niewydawania.

KPC przypomniał swój pogląd – wyrażony w komentarzu ogólnym nr 31 (2004) – zgodnie z którym państwo nie może w jakikolwiek sposób wydać osoby ze swojego terytorium, gdy istnieją istotne podstawy do przekonania, że istnieje rzeczywiste ryzyko niepowetowanej szkody, takiej jak wynikająca z art. 6 Paktu. Ryzyko szkody musi mieć charakter osobisty (nie może być wywodzone z ogólnych warunków panujących w państwie). Co bardzo ważne, według Komitetu obowiązek niewydawania ma zasięg szerszy niż zasada non-refoulement wynikająca z Konwencji genewskiej, gdyż dotyczy także osób, którym nie przysługuje status uchodźcy. Według Komitetu obowiązki państw wynikające z art. 6 Paktu mają charakter proceduralny i wiążą się z należyтым zbadaniem faktów i dowodów sprawy w celu ustalenia, czy istnieje ryzyko niepowetowanej szkody. Ocena taka nie może być jednak wyraźnie arbitralna lub stanowić oczywistego błędu lub odmowy sprawiedliwości.

W prawie unijnym funkcjonuje – obok uchodźcy – instytucja ochrony uzupełniającej lub ochrony tymczasowej.

Dyrektywa kwalifikacyjna definiuje ochronę uzupełniającą jako przysługującą obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcy, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano zasadnie, że jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, może mu rzeczywiście grozić poważna krzywda. Pod pojęciem „poważnej krzywdy” dyrektywa rozumie:

1. karę śmierci lub egzekucję;
2. tortury lub nieludzkie lub poniżające traktowanie, lub karanie;
3. poważne indywidualne zagrożenie życia lub fizycznej integralności osoby cywilnej wynikające z masowej przemocy w sytuacjach konfliktów zbrojnych.

Ochrona uzupełniająca nie może zostać przyznana, jeżeli w części terytorium państwa pochodzenia nie zachodzi uzasadniona obawa bycia prześladowanym lub doświadczania poważnej krzywdy i można oczekiwać, że wnioskodawca zamieszka w tej części państwa (art. 8).

Z uwagi na dość jasną definicję „poważnej krzywdy” w prawie unijnym, ani katastrofy naturalne, ani katastrofy o powolnym początku nie mogą być objęte ochroną uzupełniającą. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości wykładnia „poważnej krzywdy” obejmie osoby migrujące z powodów zmian klimatu. Na razie orzecznictwo międzynarodowych organów ochrony praw człowieka wskazuje na kształtującą się pewną praktykę międzynarodową łączącą prawo do życia ze skutkami wywołanymi zmianami klimatycznymi (Inter-American Court of Human Rights 2019). KPC w przywołanej wyżej decyzji wskazał jednak, że pozytywny obowiązek państw związany z zakazem

wydalania osoby ze swojego terytorium dotyczy też sytuacji, gdy wydalenie prowadziłoby do rzeczywistego ryzyko narażenia tej osoby w państwie pochodzenia na tortury lub nieludzkie bądź poniżające traktowanie. Za takie traktowanie mogłoby zostać uznane wydalenie do państwa, w którym na skutek zmian klimatu ludność nie ma lub ma ograniczony dostęp do wody pitnej lub ziemi uprawnej. Na razie jednak praktyka międzynarodowa nie pozwala na uznanie osób migrujących z powodu zmian klimatu za osoby uprawnione do ochrony uzupełniającej.

Przepisy dyrektywy kwalifikacyjnej, dotyczące ochrony uzupełniającej, wyznaczają standard minimalny ochrony, co oznacza, że państwa członkowskie mogą przyznać ochronę dalej idącą. I tak, niektóre państwa członkowskie UE uwzględniły w swoich przepisach dotyczących ochrony międzynarodowej przepisy dotyczące osób, które mogą nie być w stanie wrócić do domu z powodu klęski żywiołowej. Na przykład zgodnie ze szwedzkim prawem osoba „niezdolna do powrotu do kraju pochodzenia z powodu katastrofy ekologicznej” może również kwalifikować się do azylu. Przepis ten nie obejmuje jednak osób przemieszczających się na skutek zmian klimatycznych o powolnym początku. Innym przykładem są fińskie przepisy dotyczące ochrony humanitarnej, zgodnie z którymi „cudzoziemcowi przebywającemu w Finlandii wydaje się zezwolenie na pobyt na podstawie ochrony humanitarnej, jeśli (...) nie może on wrócić do swojego kraju pochodzenia lub kraju byłego miejsce zwykłego pobytu w wyniku katastrofy ekologicznej”. W dokumentach przygotowawczych stwierdzono, że jej zakres obejmuje zarówno klęski żywiołowe, jak i katastrofy spowodowane przez człowieka. Przepis ten jest mniej restrykcyjny niż prawo szwedzkie.

Natomiast klęska naturalna mogłaby zostać uznana pośrednio za przyczynę przyznania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej np. w sytuacji, gdyby rząd w sposób dyskryminujący i arbitralny odmówił jednej grupie społecznej dostępu do uprawnień np. opieki zdrowotnej czy pomocy humanitarnej. Ale wtedy przyczyna przyznania ochrony międzynarodowej byłoby prześladowanie lub groźba poważnej krzywdy, nie zaś przyczyny klimatyczne.

Z perspektywy prawa UE osoby migrujące ze względu na zmiany klimatu mogłyby natomiast poszukiwać ochrony w oparciu o dyrektywę Rady 2001/55/WE z 20.7.2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (tzw. dyrektywa tymczasowa). Ochrona tymczasowa to szczególnego rodzaju procedura, uruchamiana w przypadku zagrożenia wystąpienia (bądź rzeczywistego wystąpienia) masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia. Wysiedleńcami są obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego państwa pochodzenia lub zostali ewakuowani i nie są w stanie bezpiecznie i na stałe powrócić ze względu na sytuację istniejącą w ich państwie, oraz którzy mogą być uznani za uchodźców. W szczególności wysiedleńcami są:

1. osoby, które uciekły z obszarów objętych konfliktem zbrojnym lub na których dochodzi stale do aktów przemocy;
2. osoby zagrożone lub będące ofiarami systematycznych naruszeń praw człowieka.

Dyrektywa nie definiuje precyzyjnie, co należy rozumieć pod pojęciem „masowego napływu”, a wyliczenie wysiedleńców ma charakter przykładowy. Ochrona przysługująca wysiedleńcom ma jednak charakter tymczasowy i, o ile może stanowić pewne rozwiązanie dla ofiar katastrof o nagłym początku, o tyle nie nadaje się do zastosowania dla katastrof o powolnym początku, takich jak podnoszenie się poziomu morza. Dyrektywa postrzegana jest też jako instrument wyjątkowy, a formalnym wymogiem proceduralnym uruchamiającym mechanizm ochrony tymczasowej jest decyzja Rady UE podejmowana większością kwalifikowaną na wniosek Komisji (art. 5 dyrektywy). Została przyjęta w reakcji na masowy napływ do Unii emigrantów w okresie konfliktu zbrojnego w byłej Jugosławii. Mechanizm określony w tej dyrektywie dotychczas nie został uruchomiony, nawet w obliczu napływu emigrantów z Libii i Tunezji do państw Europy Południowej. Spośród państw europejskich jedynie Finlandia wdrożyła dyrektywę w sposób zapewniający tymczasową ochronę w przypadku „katastrofy ekologicznej”, nie definiując jednak tego pojęcia. Nawet jeśli ten przepis wydaje się elastyczny, to do tej pory nie był stosowany. Powyższe ograniczenia wskazują, jak trudno byłoby uruchomić ochronę tymczasową w sytuacji napływu do UE osób przemieszczających się na skutek zmian klimatu.

#### 4. Polskie regulacje uchodźcze w kontekście osób przemieszczających się na skutek zmian klimatu

Polska nie należy do kręgu państw, które przyznały prawo ubiegania się o status uchodźcy lub ochrony uzupełniającej osobom przemieszczającym się na skutek zmian klimatu i wyznaczyły wyższy niż unijny standard ochrony takich osób. Generalnie zmiany klimatu czy też ich skutki nie zostały w polskich przepisach wprost uznane za okoliczności uzasadniających przyznanie cudzoziemcowi ochrony na terytorium RP. Niemniej jednak warto spojrzeć na te regulacje pod kątem najnowszego orzecznictwa międzynarodowych organów ochrony praw człowieka dotyczącego osób przemieszczających się na skutek zmiany klimatu.

Polska ustawa z 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP dość jednoznacznie recypowała przesłanki wynikające z Konwencji genewskiej i dyrektywy kwalifikującej. Dał temu jasno wyraz WSA w Warszawie, który w wyroku z 15.10.2012 r. stwierdził, że „cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniami w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Uregulowanie to zawiera zamknięty katalog przyczyn, które uzasadniają nadanie statusu uchodźcy i nie obejmuje on ofiar wojen, klęsk żywiołowych, głodu, sytuacji rodzinnej, braku pracy i możliwości nauki czy biedy” [Wyrok WSA w Warszawie... V SA/Wa 946/12]. Z kolei w wyroku z 6.3.2014 r. WSA w Warszawie uznał, że „[u]chodźcą jest [...] osoba, która żywi obawę przed prześladowaniem [...]. Przesłanki do nadania statusu uchodźcy należy interpretować wąsko, nie nadaje się bowiem statusu uchodźcy ze względu na warunki życia, sytuację osobistą cudzoziemca ani stan przestrzegania praw człowieka w kraju pochodzenia.” [Wyrok WSA w Warszawie... IV SA/Wa 2230/13]. Warto jednak zauważyć, że będące podstawą postępowania przed WSA stany faktyczne nie były związane z odmową nadania statusu uchodźcy w związku ze zmianami klimatycznymi.

De facto polskie sądy administracyjne nie stanęły więc przed problemem interpretacji okoliczności warunkujących przyznanie ochrony międzynarodowej osobom przemieszczającym się na skutek zmian klimatu. Dotychczasowa linia orzecznicza sądów administracyjnych jest dość konserwatywna i odrzuca jakąkolwiek rozszerzającą wykładnię tych okoliczności.

Oprócz uchodźcy i ochrony uzupełniającej polskie prawo przewiduje instytucję zgody na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348-350 ustawy o cudzoziemcach). Zgoda na pobyt humanitarny ma charakter komplementarny w stosunku do ochrony międzynarodowej, a jej źródłem jest Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) i orzecznictwo ETPC [Chlebny 2020]. Jest to forma ochrony cudzoziemca, w której podstawową rolę odgrywa komponent humanitarny, będący odpowiedzią na zobowiązania międzynarodowe RP w dziedzinie praw człowieka. Zgodnie z ustawą cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium RP, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

1. może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu EKPC, zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub mógłby on zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub mógłby być zmuszony do pracy, lub mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej;
2. naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów EKPC;
3. naruszałoby prawa dziecka, określone w Konwencji o prawach dziecka w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

Podstawową przesłanką udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych jest zatem realne zagrożenie w państwie pochodzenia naruszeniem niektórych praw gwarantowanych EKPC. Polskie organy zajmujące się sprawami cudzoziemców muszą zatem stale rekonstruować aktualny standard strasburski. Nie liczy się przy tym orzecznictwo innych organów międzynarodowej ochrony praw człowieka. Ustawa o cudzoziemcach ściśle limituje, które prawa konwencyjne mogą stanowić podstawę udzielenia takiej ochrony. Oczywiście ani EKPC, ani wymieniony w art. 348 ustawy o cudzoziemcach katalog praw, których naruszenie w państwie pochodzenia może skutkować zgodą na pobyt humanitarny, nie nawiązują do skutków zmian klimatycznych. Lektura art. 348 ustawy o cudzoziemcach wskazuje jednak w pierwszej kolejności na zagrożenie prawa do życia oraz prawa do życia rodzinnego lub prywatnego.

Począwszy od końca lat 90. XX w. w orzecznictwie ETPC zaczęły pojawiać się sprawy, w których skarżący zarzucali naruszenie prawa do życia oraz prawa do życia rodzinnego i prywatnego w kontekście katastrof naturalnych lub spowodowanych przez człowieka. Jedną z pierwszych tego typu spraw była skarga Öneriyildiz przeciwko Turcji (Wyrok ETPC... 48939/99). Przedmiotem skargi był zarzut niedopełnienia przez tureckie organy władzy państwowej obowiązku niezbędnego zabezpieczenia hałdy odpadów przed niekontrolowanym wybuchem metanu. W wyniku takiego wybuchu śmierć poniosło dziewięć osób. Trybunał dokonał w tej sprawie oceny zachowania państwa pod kątem niewypełnienia obowiązków pozytywnych, tj. niezapewnienia faktycznego bezpieczeństwa dla życia ludzkiego poprzez niepoinformowanie

mieszkańców o istniejących zagrożeniach, a także w zakresie prowadzonych już po tragedii działań proceduralno-wyjaśniających.

Podobny problem pojawił się w sprawie Budayeva i inni przeciwko Rosji z 2008 r. (Wyrok ETPC... 15339/02 i in.). W sprawie tej zarzut dotyczył lawiny błotnej, która osunęła się na lokalną wioskę, w wyniku czego śmierć poniosło kilkanaście osób. Sędziowie strasburscy uznali, że pozytywny obowiązek państwa wynikający z art. 2 EKPC należy interpretować jako mający zastosowanie w kontekście jakiejkolwiek działalności, publicznej lub nie, w której zagrożone może być prawo do życia; w szczególności dotyczy to sfery zagrożeń przemysłowych. Obowiązek państwa do ochrony życia osób podlegających jego jurysdykcji obejmuje w szczególności pozytywny obowiązek podjęcia środków regulacyjnych i odpowiedniego informowania opinii publicznej o wszelkich sytuacjach zagrażających życiu oraz zapewnienia, że po każdej spowodowanej przez nią śmierci nastąpi dochodzenie sądowe.

Sprawa Özel i inni p. Turcji dotyczyła śmierci bliskich skarżących, którzy zginęli pod gruzami domów mieszkalnych, które zawaliły się w Çınarcık podczas trzęsienia ziemi 17.8.1999 r. (Wyrok ETPC... 14350/05 i in.). Trybunał przypomina, że art. 2 EKPC wymaga od państwa nie tylko powstrzymania się od umyślnego powodowania śmierci, ale także podjęcia odpowiednich kroków w celu ochrony życia osób podlegających jego jurysdykcji. Obowiązek ten ma również zastosowanie, gdy prawo do życia jest zagrożone przez klęskę żywiołową. W związku z zagrożeniami naturalnymi zakres obowiązków państwa zależy od ich źródła i stopnia, w jakim można je było ograniczyć. Trybunał wyraźnie potwierdził, że obowiązki takie istnieją w razie zagrożeń bezpośrednich i wyraźnie możliwych do ustalenia, w szczególności powtarzających się klęsk żywiołowych w regionach zaludnionych. W rezultacie, w przypadkach katastrof naturalnych mających poważne reperkusje dla życia ludzkiego ma zastosowanie art. 2 EKPC i wynikająca z niego odpowiedzialność państwa. Trzęsienia ziemi są zdarzeniami, na które państwa nie mają wpływu. W związku z nimi zapobieganie tym zdarzeniom może polegać wyłącznie na podejmowaniu działań mających zredukować ich skutki, aby ograniczyć maksymalnie wymiar katastrofy. Obowiązek zapobiegania oznacza w takich przypadkach w istocie podjęcie działań wzmacniających zdolność państwa stawiania czoła tego typu zjawiskom naturalnym gwałtownym i nieoczekiwanym, w tym trzęsieniom ziemi.

Wskazane sprawy mają ograniczony wpływ na interpretację art. 348 ustawy o cudzoziemcach. Przepis ten nakazuje udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany, jeśli w państwie, do którego miałby zostać wydalony, zagrożone byłoby jego prawo do życia w rozumieniu EKPC. Za przełomowe należałoby uznać już samo powiązanie w orzecznictwie ETPC prawa do życia z zagrożeniami wynikającymi z klęsk żywiołowych. Tym samym Trybunał zerwał z klasycznym ujmowaniem prawa do środowiska jako prawa zbiorowego [Gronowska 2014]. Powyższe sprawy dotyczyły jednak katastrof mających miejsce na terytorium państwa – strony EKPC i wywołujących skutki wobec osób przebywających w tym państwie. Skutki tych katastrof były zatem ograniczone do terytorium jednego państwa i zamieszkującej je ludności. Obowiązki pozytywne państwa tak materialne, jak i proceduralne – wywiedzione przez sędziów strasburskich z art. 2 EKPC – ograniczone zostały z jednej strony do zapobiegania tym katastrofom lub podejmowania działań mających zredukować ich skutki, a z drugiej

strony do przeprowadzenia rzetelnego postępowania wyjaśniającego okoliczności katastrofy i ustalającego osoby ponoszące odpowiedzialność za śmierć. Żadna z powyższych spraw nie dotyczyła natomiast osób przemieszczających się z jednego państwa do innego na skutek katastrof naturalnych lub katastrof wywołanych przez człowieka i żądających – w oparciu o zagrożenie prawa do życia – ochrony od tego drugiego państwa. Trybunał nie wypowiedział się dotychczas, czy strony EKPC mają na podstawie art. 2 EKPC materialny obowiązek udzielenia ochrony cudzoziemcom, którzy na skutek zmian klimatu przemieszczają się do państwa – strony EKPC lub zapobiegania katastrofom naturalnym następującym w innych częściach globu, albo czy są obowiązane do podejmowania globalnych działań zmierzających do ograniczenia skutków zmian klimatu. Trudno zresztą byłoby przypisać konkretnemu państwu odpowiedzialność np. za pustyńnienie Afryki czy podnoszenie się poziomu mórz i oceanów. O ile Trybunał zajmie się w przyszłości sprawą udzielenia ochrony osobie przemieszczającej się na skutek zmian klimatu, wydaje się, że ewentualne pozytywne obowiązki państwa wynikające z art. 2 EKPC powinny zostać ograniczone tylko do tych o charakterze proceduralnym. Mianowicie, biorąc pod uwagę subsydiarność konwencyjnego systemu ochrony praw człowieka – ocenie Trybunału powinno podlegać to, czy postępowanie państwa w przedmiocie wniosku cudzoziemca o udzielenie mu ochrony nie było arbitralne lub wyraźnie niesprawiedliwe.

Art. 348 ustawy o cudzoziemcach pozwala na udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych także wtedy, gdy zobowiązanie cudzoziemca do powrotu naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego. W tym kontekście należy przywołać orzeczenie ETPC w sprawie Cordella i inni przeciwko Włochom (Wyrok ETPC... 54414/13 i in.). Sprawa prowadzona była ze skargi 180 osób, które podnosiły, że skutki toksycznych emisji z włoskich hut wpływają na ich zdrowie i środowisko; zarzucali też Włochom nieskuteczność środków krajowych. Sędziowie strasburscy przypomnieli, że poważne szkody wyrządzone środowisku naturalnemu mogą wpłynąć na dobrostan ludzi i pozbawić ich możliwości korzystania z mieszkania w sposób naruszający ich prywatność. Trybunał uznał, że utrzymywanie się sytuacji zanieczyszczenia środowiska zagrażało zdrowiu niektórych skarżących, a także całej populacji żyjącej w zagrożonych strefach. Wskazał także, że władze krajowe nie podjęły wszystkich koniecznych środków, aby zapewnić skuteczną ochronę praw skarżących do poszanowania ich życia prywatnego.

## 5. Podsumowanie

Ani prawo unijne, ani prawo polskie nie przewiduje wyraźnej ochrony dla osób przemieszczających się na skutek zmian klimatycznych zachodzących w różnych częściach świata. Ani państwa członkowskie UE, ani sama UE nie są zainteresowane, aby uznać takie osoby za uchodźców lub uprawnionych do innych form ochrony, gdyż wiąże się to z koniecznością przyznania im ochrony prawnej. To państwa są zasadniczo właściwe do decydowania o dopuszczeniu cudzoziemców do swojego terytorium. O ile wewnątrz UE zasada ta doznaje istotnego ograniczenia związanego ze swobodnym przepływem osób, to w relacjach zewnętrznych dostęp do terytorium państw członkowskich mają tylko ci cudzoziemcy, którzy spełniają wynikające z prawa UE kryteria ochrony międzynarodowej. Wobec trudności w jednoznacznym ustaleniu przyczyn

migracji, uznanie zmian klimatu za kryterium decydujące o przyznaniu ochrony na terytorium państwa członkowskiego UE mogłoby prowadzić do niekontrolowanego napływu osób do UE i destabilizacji bezpieczeństwa tych państw. W prawie unijnym i prawie polskim istnieje zatem luka prawna, jeśli chodzi o przyznawanie ochrony osobom przemieszczającym się na skutek zmian klimatu; nie jest to jednak luka niezamierzona. Ze względu na prowadzoną politykę ochrony środowiska UE może i powinna odgrywać wiodącą rolę w społeczności międzynarodowej w podejmowaniu inicjatyw w dziedzinie polityki dotyczącej osób przemieszczających się na skutek zmian klimatu [Koenig Witkowska 2013]. Działania takie nie powinny jednak polegać na dopuszczeniu do terytorium państw członkowskich bliżej nieokreślonej liczby osób powołujących się na zmiany klimatu, ale na podejmowaniu działań humanitarnych na terenach dotkniętych zmianami klimatycznymi, działań minimalizujących szkody wywołane zjawiskami środowiskowymi czy na promowaniu neutralnego dla środowiska sposobu życia.

## Bibliografia

- Ciechanowicz-McLean J. 2017. Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu, *Studia Prawnoustrojowe* 37, s. 11.
- Cooper J.B. 1998. *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition*, *New York University Environmental Law Journal* 6, s. 480.
- Chlebny J. (red.). 2020. *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa, Legalis, komentarz do art. 348, pkt. 1.
- Docherty B., Giannini T. 2009. *Confronting a Rising Tide: A proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, *Harvard Environmental Law Review* 33.
- Florczak A. 2014. *Uchodźstwo W: Organizacje międzynarodowe w działaniu*. A. Florczak, A. Lisowska (red.). Wrocław, s. 375
- Gronowska B. 2014. O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego. *Przegląd prawa ochrony środowiska* 1, s. 183.
- Groszkowska K. 2019. Migranci czy uchodźcy? Prawne aspekty ochrony osób migrujących ze względu na negatywne zmiany środowiska naturalnego. *Studia BAS* 4(60), s. 242.
- Hathaway J.C. 1984. *Evolution of Refugee Status in International Law: 1920–1950*, *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 33, no. 2, s. 350–380.
- Houghton J.T., Jenkins G.J. and Ephraums J.J. (eds.). 1990. *Report prepared for Intergovernmental Panel on Climate Change by Working Group I*, Cambridge University Press.
- Myers N, Kent J. 1995. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, Climate Institute, Washington D.C.
- Skoneczny Ł. 2011. Wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 5, s. 57.
- Kenig-Witkowska M. M. 2013. Problematyka „uchodźców środowiskowych” w prawie międzynarodowym. *Państwo i Prawo* 10/2013, s. 14.

## Źródła prawa

### Źródła prawa międzynarodowego

- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dz. U. 1991 Nr 119 poz. 515.
- 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.
- Protocol relating to the Status of Refugees, 31.1.1967, UNTS vol. 606, p. 267.

### Źródła prawa Unii Europejskiej

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony. Dz. Urz. UE L 337 z 20.12.2011 s. 9-26 ze zm.



## Źródła prawa krajowego

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 2094.

## Inne dokumenty

Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców, Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r., Podręcznik, Genewa, styczeń 1992; dostęp: <https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2016/12/Podrecznik-UNHCR-Zasady-i-tryb-ustalania-statusu-uchodzcy.pdf> (data dostępu w dn. 16.08.2021 r.)

„Climate Refugees” – Legal and policy responses to environmentally induced migration, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2020, PE 462.422.

El-Hinnawi E. 1985. Environmental Refugees, United Nations Environment Programme, Hertfordshire.

Komisja Europejska. 2007. Biała Księga „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania”, Bruksela, 1.4.2009, KOM(2009) 147 wersja ostateczna, s. 3.

Komisja Europejska. 2013. Commission Staff Working Document, Climate change, environmental degradation, and migration, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Strategy on adaptation to climate change, Brussels, 16.4.2013, SWD (2013) 138 Final, s. 7/8.

Komisja Europejska. 2015. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Program w Zakresie Migracji, Bruksela, 13.5.2015 r., COM(2015) 240 final.

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

Migration and Climate Change, prepared for IOM by Oli Brown, International Organization for Migration. 2008. Geneva.

Parlament Europejski. 1999. European Parliament resolution of 28.1.1999 on the environment, security and foreign policy, A4-0005/1999, OJ C 128, 7.5.1999.

Parlament Europejski. 2021. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19.5.2021 r. w sprawie wpływu zmiany klimatu na prawa człowieka i roli obrońców środowiska w tej kwestii, 2020/2134(INI).

Rada Europejska. 2010. Program sztokholmski „Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli” 2009. Bruksela, s. 63.

Report on the effects of climate change on human rights and the role of environmental defenders on this matter 2020/2134(INI).

United Nations University. 2005. As ranks of „environmental refugees” swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support, UN Day for Disaster Reduction.

United Nations High Commissioner for Human Rights, The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants, Human Rights Council, 2018, A/HRC/37/CRP.4, §5.

Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication no. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, 23.9.2020, §2.1., §3, §9.3-9.5.

World Disasters Report 2012. Focus on forced migration and displacement, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2012, s. 15.

## Orzecznictwo

Öneryildiz v. Turkey, application no. 48939/99, judgment of 30.11.2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, §71, 89–90 i 118.

Budayeva and others v. Russia, application no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, judgment of 20 March 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902.

M. Özel and others v. Turkey, application Nos. 14350/05, 15245/05 and 16051/05, judgment of 17.11.2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1117JUD001435005.

Inter-American Court of Human Rights, Advisory opinion OC-23/17 of 15.11.2017 on the environment and human rights, series A, No. 23; ECHR, Cordella and others v. Italy, application No. 54414/13 and 54264/15, judgment of 24.1.2019.

Affaire Cordella et Autres c. Italie, requêtes nos 54414/13 et 54264/15, arrêt 24.1.2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2019 r., C-391/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2012 r., V SA/Wa 946/12.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 marca 2014, IV SA/Wa 2230/13.

# Rozdział XI

## Art. 74 ust. 4 Konstytucji jako ustrojowa podstawa działań władz publicznych w celu realizacji Europejskiego Zielonego Ładu

*Michał Łyszkowski<sup>1</sup>*

### 1. Wprowadzenie

W grudniu 2019 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen przedstawiła Europejski Zielony Ład – plan wielokierunkowych działań, które wysiłkiem Unii oraz jej obywateli i przedsiębiorców, w perspektywie do 2050 r., mają uczynić z Unii Europejskiej obszar neutralny pod względem oddziaływania na klimat, o konkurencyjnym przemyśle, przy jednoczesnym zapewnieniu dalszego wzrostu dobrostanu jej mieszkańców.

Przechodząc do realizacji deklaracji zawartych w Europejskim Zielonym Ładzie, Komisja Europejska przedstawiła Europejski Pakt na rzecz Klimatu – inicjatywę związaną przede wszystkim z zapewnieniem dalszego wzrostu zaangażowania mieszkańców Unii w działania na rzecz klimatu. Dzięki zmianom postulowanym przez Pakt „ludzie i organizacje będą mogli dowiedzieć się o zmianie klimatu, opracować i wdrożyć rozwiązania oraz nawiązać kontakty z innymi w celu zwielokrotnienia wpływu tych rozwiązań. Pakt stworzy żywą przestrzeń do wymiany informacji, debaty i działań w związku z kryzysem klimatycznym. Ponadto zapewni wsparcie europejskiemu ruchowi na rzecz klimatu, aby mógł się on rozwijać i umacniać” [Komisja Europejska 2020a]. Realizacja założeń Paktu ma wspierać działania prowadzące do transformacji ekologicznej m.in. przez promowanie odnawialnych źródeł energii, gospodarki cyfrowej, powiększanie arealu terenów zielonych na obszarach miejskich i wiejskich, ekologiczną mobilność (publiczny transport ekologiczny, rozwój infrastruktury rowerowej) oraz ma prowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na energię w budynkach przez zmianę sposobu ich projektowania, wykonywania, a także renowację już istniejących obiektów.

Wśród inicjatyw legislacyjnych sprzyjających realizacji Europejskiego Zielonego Ładu warto również wskazać, dotyczące m. in. zrównoważonej polityki produktowej, ustanowienie nowego „prawa do naprawy” oraz ochronę konsumenta przed negatywnymi praktykami marketingowymi [Komisja Europejska 2020b]. Za szczególnie

---

<sup>1</sup> Instytut Nauk Prawnych PAN, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6426-3534>.

interesującą z punktu widzenia niniejszego tekstu należy uznać zapowiedź walki z pseudoekologicznym marketingiem<sup>2</sup>.

Bez bliższego prezentowania – wciąż się wykuwających – projektów legislacyjnych związanych z realizacją Europejskiego Zielonego Ładu i unijnej polityki klimatycznej już można stwierdzić, że przyjmowane akty prawne będą bezpośrednio i wieloaspektowo wpływać na sytuację wszystkich osób mieszkających na terenie Unii oraz doprowadzą do istotnych zmian w dotychczasowych modelach prowadzenia działalności gospodarczej. Bez wątplenia dostarczą również nowych wyzwań władzom publicznym. Oczywiście, to na Komisji i Parlamencie Europejskim spoczywa gros obowiązków związanych z przygotowaniem ram prawnych Europejskiego Zielonego Ładu, jednak ich implementacja, realizacja i związane z tym zmiany wewnętrznych porządków prawnych należeć będą do poszczególnych krajów Unii, w tym do Polski.

Polityka ochrony środowiska należy, w świetle art. 4 ust. 2 lit. e TFUE, do kompetencji dzielonych między Unię<sup>3</sup> a państwa członkowskie. Oznacza to, zgodnie z art. 2 ust. 2 TFUE, że państwa członkowskie są uprawnione do stanowienia prawa w zakresie, w jakim Unia tego nie dokonała. W sytuacji, w której kompetencja dzielona została przez UE wykonana, państwa członkowskie są zobowiązane do zaniechania wszelkich działań, które mogłyby wprowadzać od niej wyjątki lub prowadzić do jej naruszenia. Stąd też za istotne uważam podejmowanie przez krajowego ustawodawcę działań wyprzedzających, lecz zgodnych z unijnym i krajowym porządkiem prawnym. W tym kontekście warto się zastanowić, na ile wprowadzane zmiany mogą znaleźć swoją podbudowę ustrojową na gruncie polskiej Konstytucji.

Celem tekstu jest syntetyczne przedstawienie i uzasadnienie tezy o potrzebie ustrojowego – na gruncie polskiej Konstytucji – umocowania działań władz publicznych zmierzających do realizacji wybranych celów Europejskiego Zielonego Ładu oraz potencjalnych tego konsekwencji.

## 2. Wybrane konstytucyjne podstawy ochrony środowiska

Przypomnieć należy, że polski ustrojodawca do problematyki ochrony środowiska odniósł się parokrotnie<sup>4</sup>. Z punktu widzenia zagadnień poruszonych w niniejszym tekście najistotniejsze są regulacje zawarte w art. 5, art. 74 ust. 3 i, oczywiście, w art. 74 ust. 4 Konstytucji.

W art. 5 Konstytucji zostało przesądzone, że ochrona środowiska jest jednym z pięciu najważniejszych zadań (celów) Rzeczypospolitej. Realizacja wskazanych w tym przepisie podstawowych celów ustrojowych powinna być uwzględniana przez władze publiczne w każdym aspekcie ich działalności – stanowi potencjalną przesłankę wykładni w procesie tworzenia i wykładni prawa – w „szczegółności wtedy, gdy powstają

<sup>2</sup> Inaczej „greenwashing”. Zjawisko to można określić jako nieuczciwą praktykę promowania produktów i usług jako przyjaznych dla środowiska, choć w rzeczywistości nie spełniających podstawowych wymagań norm środowiskowych. Obecnie KE pracuje nad wnioskiem ustawodawczym w sprawie uzasadnionego twierdzenia dotyczącego ekologiczności produktów i przedsiębiorstw (zob. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Environmental-claims-based-on-environmental-footprint-methods>, dostęp w dn. 26.3.2021 r.).

<sup>3</sup> Jak podstawy prawne działania Unii w zakresie środowiska należy przede wszystkim wskazać art. 11 i art. 191-193 TFUE oraz art. 37 KPP.

<sup>4</sup> Należy przede wszystkim wskazać art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji. W innym aspekcie do środowiska odnoszą się art. 31 ust. 3 i art. 232 Konstytucji.

wątpliwości dotyczące ratio legis regulacji” [Tuleja 2019]. W piśmiennictwie został też wyrażony pogląd, że – skoro proklamowana w art. 5 Konstytucji zasada zapewnienia ochrony środowiska stanowi element „rdzenia” Konstytucji i zarazem państwa – to niedopuszczalne byłoby przystąpienie Polski do organizacji międzynarodowej, która nie uznawałaby jakiegokolwiek celu lub zadania znajdującego się w art. 5 Konstytucji [Czarnow 1998]. Ocena zawartego w art. 5 Konstytucji zadania ustrojowego, jakim jest zapewnienie ochrony środowiska, może być dokonywana również w oparciu o zasady wypracowane w prawie unijnym i jego doktrynie prawnej. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie TK, z którego wynika, że granicę przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, na podstawie art 90 ust. 1 Konstytucji, stanowią czynniki określające tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej: poszanowanie zasad polskiej państwowości, demokracji, zasady państwa prawnego, zasady sprawiedliwości społecznej, zasad określających podstawy ustroju gospodarczego oraz ochrona godności człowieka i wynikających z niej wolności i praw konstytucyjnych. Przekazanie kompetencji jest więc, w ocenie Trybunału, dopuszczalne jako niezagrażające tożsamości narodu i suwerenności tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza konstytucyjnych podstaw państwa. Przeprowadzona wówczas przez Trybunał analiza doprowadziła do uznania, że „Cele Unii Europejskiej są w pełni tożsame z celami Rzeczypospolitej wskazanymi w ustawie zasadniczej” oraz stwierdzenia „tożsamości aksjologicznej”, której podstawą jest „identyczność inspiracji aksjologicznej Unii i Rzeczypospolitej”<sup>5</sup>. Wskazane w art. 5 Konstytucji naczelne cele są rozwijane i doprecyzowywane w jej dalszych przepisach, w tym m.in. w art. 74 Konstytucji.

Jedynym prawem podmiotowym sformułowanym w związku z ochroną środowiska jest prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji). Co istotne, przysługuje ono każdemu, a więc jego realizacja nie zależy od wykazania interesu prawnego w tym zakresie. Obowiązek udostępnienia informacji, w granicach określonych w ustawie<sup>6</sup>, ciąży przede wszystkim na organach władz publicznych<sup>7</sup>. Są nim również objęte podmioty niepubliczne, które korzystają z publicznych środków lub które wykonują obowiązki publiczne [Górski 2017]. Nie budzi przy tym wątpliwości, że zwiększenie publicznego dostępu do informacji o środowisku i rozpowszechnianie takich informacji pozytywnie wpływa na podniesienie poziomu świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska.

Nakaz udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska, choć jest uregulowany w oddzielnym ustępie art. 74 Konstytucji, stanowi niezwykle istotny element działalności władz publicznych związanych ze wspieraniem obywateli w działaniach na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Można nawet posunąć się do stwierdzenia, że realizacja prawa do informacji jest obecnie podstawową formą wspierania obywateli przewidzianego w art. 74 ust. 4 Konstytucji. Jak słusznie zauważa się w doktrynie: „Prawo to, jeśli traktować je samoistnie, może nie wydawać się bardzo istotne z punktu

5 Zob. wyroki z: 11 maja 2005 r., K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49); 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108 oraz z 16 listopada 2011 r., SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

6 Zgodnie z art. 81 Konstytucji „Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74-76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie”. Ustawą, mającą wykonywać zobowiązanie nałożone na władze publiczne, jest 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.

7 Zob. też art. 2 ust. 2 z Aarhus oraz art. 3 ust. 1 pkt 9 i 15a ustawy 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.

widzenia jednostki. Jednakże informacja o środowisku, o inwestycjach oddziałujących na środowisko oraz o zagrożeniach w tym zakresie służy najbardziej żywotnym interesom człowieka. Może wpłynąć na realizację innych wolności i praw konstytucyjnych, a zwłaszcza na wybór miejsca zamieszkania, wybór prowadzonej działalności gospodarczej, planowanie przedsięwzięć gospodarczych lub realizację innych planów w równie ważnych sferach życia jednostki.” [Bartoszewicz 2014].

Odrębnym zagadnieniem, poza zakresem niniejszego opracowania, jest faktyczny sposób realizacji przez ustawodawcę konstytucyjnego prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska.

### 3. Art. 74 ust. 4 Konstytucji jako konstytucyjna inspiracja w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu

Zasada nadrzędności Konstytucji, sformułowana w jej art. 8, nakłada na ustawodawcę obowiązek konkretyzacji jej postanowień. Wymaga również, od wszystkich, stosowania przepisów niższej rangi – w tym prawa Unii Europejskiej – w sposób, który w jak największym stopniu będzie spójny z jej aksjologią. Uwzględniając ten fakt należy rozważyć, czy Konstytucja zawiera uregulowania, które są (lub mogą być) podstawą działań władz publicznych podejmowanych w celu realizacji Europejskiego Zielonego Ładu.

Zgodnie z tezą postawioną w tytule, takie podstawy daje m.in. art. 74 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że „Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”. Wskazany przepis nie był do tej pory przedmiotem zbyt intensywnych rozważań w nauce prawa oraz w orzecznictwie, dlatego Autor chciałby przedstawić ogólne założenia jego interpretacji, które pozwolą zrozumieć, dlaczego i w jakim zakresie warto go stosować.

Po pierwsze – pojęcie władz publicznych. Art. 10 Konstytucji wskazuje, że władze publiczne w Rzeczypospolitej stanowią „władza ustawodawcza”, „wykonawcza” i „sądownicza”. Przez władze publiczne należy rozumieć przede wszystkim wszelkie organy i instytucje pozostające w strukturze władzy państwowej lub samorządu terytorialnego, dysponujące z mocy ustawy kompetencjami władczymi. Mogą to być również podmioty realizujące zadania zlecone z zakresu administracji, a więc – jeśli ustawa przekaze im takie kompetencje – organy innych niż terytorialny samorządów bądź organizacji (zrzeszeń) obywatelskich, lub związków wyznaniowych [Derlatka 2016; Sokolewicz, Zubik 2016]. Na gruncie art. 74 ust. 4 Konstytucji pojęcie władz publicznych winno być interpretowane szerzej, z uwzględnieniem kryterium funkcjonalnego. Jego zakresem powinny więc być objęte „także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, jeżeli instytucje te wykonują funkcje władzy publicznej, poprzez powierzenie czy przekazanie im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej” [Górski 2017].

Po drugie – pojęcie wspierania. Wstępna analiza sformułowania „Władze publiczne wspierają...” prowadzi do wniosku, że chodzi o typowe działania oznaczające wykonywanie kompetencji przez władze publiczne, a więc, przede wszystkim, tworzenie

i egzekwowanie prawa, dysponowanie finansami publicznymi, organizowanie społeczeństwa wokół odgórnie ustalonych priorytetów. Działające w ten sposób władze publiczne miałyby właśnie umożliwić realizację rozmaitych inicjatyw prośrodowiskowych, a więc wykonywać obowiązek wspierania. Takie, dość konserwatywne, lecz i powszechnie przyjmowane stanowisko jest jednak nieuzasadnione. Nie tylko nie uwzględnia ono przedstawionego wyżej, szerokiego rozumienia pojęcia władz publicznych, lecz także całego bogactwa form, w których mogą one działać [Boć 2013].

Należy więc przyjąć szersze założenie, że „wspieranie” oznacza nie tylko wykonywanie władzy publicznej sensu stricto. Jak to zostało wyżej zaznaczone, zadania publiczne mogą być wykonywane również przez podmioty, które przez powierzenie lub przekazanie wykonują funkcje publiczne. A więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby były to podmioty niepubliczne, które dysponując środkami finansowymi, technicznymi i organizacyjnymi przekazanymi także przez podmioty publiczne, mogłyby realizować np. działania informacyjne, edukacyjne czy ochronne. Należy jednak zastrzec, że „wsparcie” nie oznacza „zastąpienia” – konsekwencją takiej formuły jest konieczność zaangażowania w pomoc nie tylko środków publicznych, ale również niepublicznych, choć niekoniecznie pochodzących od beneficjentów samego wsparcia.

Z punktu widzenia chronionego dobra (czyli środowiska), wskazane jest przede wszystkim wspieranie działalności najbardziej efektywnej, a więc dającej jak największe korzyści w stosunku do możliwych do zaangażowania środków finansowych, technicznych i organizacyjnych. Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że dostępne mechanizmy wsparcia są ograniczone. Stąd wniosek, że pierwszeństwo w uzyskiwaniu pomocy winny mieć takie działania, które przynoszą największy efekt dla poprawy stanu środowiska przy zaangażowaniu odpowiednio najmniejszych środków publicznych.

Dla realizacji obowiązku wspierania, wypełnienia treścią przepisu Konstytucji, konieczne jest przyjęcie regulacji prawnych określających ramy współdziałania z podmiotami niepublicznymi, sposobu wypracowywania długoterminowych, stabilnych rozwiązań. Działanie ustawodawcy jest więc tym bardziej wskazane, ponieważ „owo współdziałanie musi znajdować stały wyraz w praktyce funkcjonowania władz publicznych” [Derlatka 2016].

Po trzecie – pojęcie obywateli. Pojęcie to oczywiście można rozumieć wąsko, jako odnoszące się wyłącznie do osób fizycznych [Sommer 2005]. Jednak, w opinii Autora, słuszne jest stanowisko szersze, że „sformułowania ustępu czwartego art. 74 (...) dają należytą i wystarczającą podstawę (...) dla wspierania działań merytorycznych podejmowanych przez podmioty spoza władz publicznych” [Boć 1998] oraz, że obowiązek wspierania „odnosi się nie tylko do działań osób fizycznych, ale i osób prawnych (...) władze publiczne mają obowiązek wspierania także działania przedsiębiorców” [Banaszak 2012]. Taka interpretacja jest dodatkowo wzmocniona wyżej poczynioną analizą wspierania jako działalności, która winna być jak najbardziej efektywna z punktu widzenia chronionego dobra.

Niezależnie od powyższego, konieczne jest zwrócenie uwagi na fakt, że pojęcie obywatel ma charakter ogólny, zbiorczy i mieści się w nim wiele innych. Pozostając przy

materii konstytucyjnej należy zauważyć, że obywatel jest również np. konsumentem (art. 76 Konstytucji)<sup>8</sup>. Oznacza to, że również wszelkie działania sprzyjające ochronie konsumenta z punktu widzenia wskazanych w Konstytucji wartości (zdrowie, bezpieczeństwo – w tym ekologiczne), mogą być również działaniami na rzecz realizacji celu określonego w art. 74 ust. 4 Konstytucji. Dlatego też jestem przekonany, że wsparcie obywateli może się realizować również przez nakierowywanie wsparcia konsumentów m.in. w kierunku rozwoju postaw prośrodowiskowych. Wsparcie to polegać może choćby na zinstytucjonalizowanym zwalczaniu greenwashingu.

Po czwarte – działania na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Ustrojodawca dokonał rozróżnienia działań na rzecz ochrony, jak i poprawy stanu środowiska, co należy uznać za działanie świadome i celowe. Można przyjąć, że wskazał w ten sposób nie tylko działania korekcyjne (poprawa stanu), lecz także do inicjowania działań o charakterze prewencyjnym (ochrona). Przykładowo można tu wskazać działania aktywujące obywateli lub wspólnoty lokalne zmierzające do rozwoju edukacji ekologicznej, promowania zrównoważonej konsumpcji, współpracy z władzami publicznymi w celu opracowywania strategii na rzecz ochrony klimatu, a także wspierania działalności gospodarczej realizującej założenia zrównoważonego rozwoju. Należy podkreślić, że analogiczne cele są promowane przez Unię Europejską w ramach m.in. Europejskiego Zielonego Ładu oraz Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu.

#### 4. Podsumowanie

Dla adresata regulacji prawnych raczej nie będzie miało znaczenia, czy podstawą nałożonych na niego obowiązków, mających na celu ochronę środowiska, będzie prawo unijne, czy też polskie. Na podstawie dotychczasowej aktywności krajowego prawodawcy można również przyjąć, że zarówno recepcja, jak i wykonywanie prawa unijnego będącego praktyczną realizacją postanowień Europejskiego Zielonego Ładu nie będzie przebiegać idealnie<sup>9</sup>.

Oparcie przyszłych regulacji ustawowych na Konstytucji ma swoje uzasadnienie, ponieważ to przede wszystkim w jej zasadach i wartościach należy poszukiwać inspiracji do budowania krajowego porządku prawnego. Należy pamiętać, że do tej pory art. 74 ust. 4 Konstytucji był traktowany wyłącznie jako zasada polityki państwa, to jednak wyżej przedstawione ogólne uwagi co do możliwego rozumienia art. 74 ust. 4 Konstytucji wskazują duży praktyczny potencjał tego przepisu. Pożądane byłoby pogłębienie refleksji nad jego rozwojem przez naukę prawa, praktyczne wykorzystanie jego potencjału przez orzecznictwo oraz realizacja jego postanowień przez ustawodawcę. Wówczas – tak jak miało to miejsce w przypadku art. 76 Konstytucji – możliwe jest zapewnienie realnych i skutecznych gwarancji prawnych, dających obywatelom prawną możliwość aktywnego udziału w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

Art. 74 ust. 4 Konstytucji umożliwia wypracowanie i stosowanie odpowiednich standardów ustrojowych, regulujących zasady realizacji „wsparcia działań obywateli na

<sup>8</sup> Art. 76 Konstytucji stanowi, że: „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”.

<sup>9</sup> Tytułem przykładu można wskazać istotne opóźnienie we wdrażaniu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów.



rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska” w zgodzie ze wskazaną w art. 5 Konstytucji zasadą zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca powinien zapewnić przewidywalną i efektywną pomoc tym, którzy mają nie tylko prawo, lecz także, w świetle art. 86 Konstytucji, obowiązek ochrony środowiska. Dotyczy to również ustawodawstwa będącego realizacją zobowiązań nałożonych przez Europejski Zielony Ład.

Można przypuszczać, że zobowiązanie nałożone na władze publiczne w art. 74 ust. 4 Konstytucji będzie wypełniane treścią niezależnie od postawy polskiego ustawodawcy – na skutek aktywności prawodawcy unijnego. Przyjęcie przez Unię Europejską regulacji mających nadać prawną skuteczność postanowieniem Europejskiego Zielonego Ładu będzie zatem stwarzać podstawy zarówno do uzyskania wsparcia, o którym stanowi art. 74 ust. 4 Konstytucji, jak i, ewentualnie, do kontroli tych przepisów z postanowieniami polskiej Konstytucji<sup>10</sup>.

Choć ochrona środowiska, jak wyżej wspomniano, jest jedną z kompetencji dzielonych, to należy mieć na uwadze, że regulacje prawne mające zasadnicze znaczenie dla zapewnienia ochrony środowiska powstają obecnie przede wszystkim w Brukseli i Strasbourgu, a nie w krajach członkowskich. A stojący na straży unijnego porządku prawnego TSUE dysponuje odpowiednimi narzędziami, aby zapewnić efektywność przyjętych w prawie unijnym ogólnoeuropejski standardów. Nie oznacza to jednak, że aktywność krajowego prawodawcy jest bez znaczenia. Należy podejmować działania zmierzające do wypełnienia treścią art. 74 ust. 4 Konstytucji oraz takiego kształtowania polskiego prawodawstwa, aby spełniało ono zarówno wymogi Konstytucji, jak i prawa unijnego. Im bardziej regulacje te będą udatne i im wcześniej zostaną uchwalone, tym większe są szanse, że to one będą wyznaczać standard postępowania na poziomie krajowym. Jest to tym bardziej możliwe, że między najwyższymi organami sądowniczymi krajów członkowskich a TSUE w większości przypadków może toczyć się dialog, umożliwiający poszanowanie wspólnych wartości wyrażanych w europejskim i krajowych porządkach prawnych [Safjan 2015].

Odwrotna, pasywna postawa władz publicznych może doprowadzić do sytuacji, w której przyjmowane regulacje prawne będą stanowić spóźnioną lub niedoskonałą recepcję standardów zewnętrznych. Doświadczenie życiowe nakazuje przyjąć, że tak uchwalane prawo, w ostatnim terminie, a nawet po jego upłynięciu, gorzej chroni interesy obywateli, ogranicza pewność i stabilność prowadzenia biznesu oraz obniża poziom ochrony praw i wolności, co również stoi w sprzeczności zarówno z regułami Konstytucji, jak i narusza podstawy jednego z dwóch podstawowych filarów Europejskiego Zielonego Ładu – wzrostu dobrostanu obywateli.

10 Pewne możliwości daje tu, w odróżnieniu od kontroli konstytucyjności opartej na art. 188 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r., U 6/08, OTK nr 11/A/2009, poz. 178), formuła kwestionowania aktu normatywnego na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji (tj. przez złożenie skargi konstytucyjnej, zob. wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97) albo art. 193 Konstytucji (tj. w drodze pytania prawnego).

## Bibliografia

- Banaszak B. 2012. Uwagi do art. 74. W: Konstytucja RP. Komentarz. Warszawa, Nb 10.
- Bartoszewicz M. 2014. Uwagi do art. 74. W: Haczkowska M. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa, s. 156-157.
- Boć J. 1998. Uwagi do art. 74. W: Boć J. (red.). Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku. Wrocław, s. 135.
- Boć J. 2013. Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska. W: Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), System Prawa Administracyjnego, t. V, Warszawa, s. 51 i nast.
- Czarnow S. 1998. Wybrane aspekty ochrony środowiska w kontekście integracji europejskiej. „Samorząd Terytorialny” nr 7-8, s. 108-109.
- Derlatka M. 2016. Uwagi do art. 69. W: Garlicki L., Zubik M. (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, pkt 6.
- Górski M. 2017. Uwagi do art. 74 W: Safjan M., Bosek L. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, Nb 5.
- Safjan M. 2015. Dialog czy konflikt? O relacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów konstytucyjnych w dziedzinie zastosowania praw podstawowych, Zeszyty NSA 1, s. 75-89.
- Sokolewicz J., Zubik M. 2016, Uwagi do art. 7. W: Garlicki L., Zubik M. (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, pkt 7.
- Sommer J. 2005. Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury. Wrocław, s. 69.
- Tuleja P. 2019. Uwagi do art. 5. W: Tuleja P. et. al., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, s. 41.

## Źródła prawa

### Źródła prawa międzynarodowego

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. 2003 r., Nr 78, poz. 706).

### Źródła prawa Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016).

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów. Dz. Urz. UE. L 150 z 14.6.2018, s. 109-140.

### Inne dokumenty Unii Europejskiej

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

Komisja Europejska 2020b – Komisja Europejska. 2020. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, COM/2020/696 final.

Komisja Europejska 2020a – Komisja Europejska. Komisja Europejska. 2020. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Pakt na rzecz Klimatu, COM/2020/788 final.

## Źródła prawa krajowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 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. 2020 r. poz. 283.

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.5.2005 r., K 18/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.11.2010 r., K 32/09.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.11.2011 r., SK 45/09.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17.12.2009 r., U 6/08.

# Rozdział XII

## Zakres kryminalizacji czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu w prawie polskim

Jarosław Majewski<sup>1</sup>

### 1. Wprowadzenie

Środki właściwe prawu karnemu, w demokratycznym państwie prawnym traktowane jako *ultima ratio*, są wykorzystywane do ochrony wartości (dóbr prawnych) związanych z różnymi sferami życia społecznego. Są to wartości różnorodnej natury: jedne są ściśle związane z poszczególnymi jednostkami (np. życie i zdrowie człowieka), inne bardziej ze społeczeństwem jako całością (np. zdrowie publiczne, moralność publiczna, niepodległość i integralność terytorialna państwa). Do tej drugiej grupy należą niewątpliwie wartości łączone z klimatem. Celem tego opracowania jest zwięźle omówienie roli, jaką w służbie ochrony klimatu przed niekorzystnymi zmianami odgrywa współczesne polskie prawo karne.

Przed przejściem do zasadniczego wyводу czytelnikowi należy się słowo wyjaśnienia odnośnie do znaczenia, w jakim użyte zostały w tytule artykułu, zapowiadającym jego przedmiot, terminy „kryminalizacja” oraz „niekorzystna zmiana klimatu”, gdyż rzutuje to na zakres koniecznej analizy, a przynajmniej pierwszy z nich nie jest ani w języku prawniczym w ogólności, ani w jego odmianie, którą można by określić mianem „języka karnistyki”, terminem jednoznacznym. Otóż pod pojęciem kryminalizacji Autor rozumie tu wprowadzenie karalności działań lub zaniechań określonego rodzaju pod groźbą kary za przestępstwo albo kary za wykroczenie. Tak ujęte pojęcie kryminalizacji koresponduje z pojęciem odpowiedzialności karnej sensu largo, szerszym od najwęższego, obejmującego tylko odpowiedzialność za przestępstwo (odpowiedzialność karna sensu stricto), ale oczywiście węższym od konstytucyjnego pojęcia odpowiedzialności karnej, obejmującego wszelką odpowiedzialność typu represyjnego (odpowiedzialność karna *largissimo* sensu)<sup>2</sup>. Z kolei pod pojęciem niekorzystnej zmiany klimatu autor rozumie ujemnie ocenianą (z tego lub innego powodu) zmianę stanu systemu klimatycznego utrzymującą się przez dłuższy czas. Jest to pojęcie dość pojemne, ale z uwagi na naturę rozważanego zagadnienia rozważania zostaną ograniczone tylko do pewnego wycinka jego zakresu, mianowicie wyłącznie do zmian klimatu zależnych od człowieka (antropogeniczne), a ściślej zmian tego rodzaju składających się na zjawisko tzw. globalnego ocieplenia, rozumianego jako wzrost średniej temperatury powierzchni Ziemi wskutek wzrostu koncentracji gazów cieplarnianych

1 Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6639-4896>.

2 Więcej o różnych znaczeniach terminu „odpowiedzialność karna” – zob. Majewski 2012.

w atmosferze, które w debacie publicznej określane bywa przez niektórych „globalną zmianą klimatu”.

## 2. Bezprawność czynu jako jeden z warunków jego kryminalizacji

Kiedy się przystępuje do próby udzielenia odpowiedzi, choćby dość zgrubnej, na pytanie, jaki jest zakres kryminalizacji czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu w prawie polskim, pamiętać trzeba o uwarunkowaniach ogólniejszej natury związanych z odpowiedzialnością karną. Wskazać tu należy na dwa spośród takich uwarunkowań, które wydają się szczególnie istotne z punktu widzenia rozważanego zagadnienia.

Po pierwsze, jest oczywiste, że w ramach systemu prawnego, który spełnia wymóg elementarnej godziwości zakres kryminalizacji może obejmować tylko takie zachowania się człowieka, które są bezprawne, tj. naruszają zakazy lub nakazy wynikające z ustanowionych norm sankcjonowanych. Z tego względu w zasadzie zgodnie przyjmuje się w doktrynie prawa karnego, że bezprawność stanowi racjonalne prius karalności, że karalne mogą być tylko takie zachowania się, które są bezprawne. Jeżeli do działalności ludzkiej, która w *communis opinio* albo przynajmniej w opinii istotnej części ekspertów przyczynia się w istotniejszym zakresie do wzrostu koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze, przymierzmy przepisy obowiązującego w Polsce prawa, to okaże się znaczna część tej działalności nie jest w ogóle ściślej reglamentowana z rozważanego powodu – na przykład, hodowla zwierząt rzeźnych i związane z nią wytwarzanie metanu. Uwzględniając regułę, że zakres czynów skryminalizowanych zawiera się w zakresie czynów bezprawnych, nie ma co się spodziewać, że w odniesieniu do działalności tego rodzaju, choć przyczynia się ona do potęgowania efektu cieplarnianego, odnajdziemy w prawie polskim jakiegokolwiek podstawy kryminalizacji.

Po wtóre, jeżeli mówi się o służbie prawa karnego na rzecz ochrony klimatu przed niekorzystnymi zmianami, to można ograniczyć się albo wyłącznie do analizy przepisów karnych bezpośrednio nastawionych na ochronę klimatu, albo uwzględnić także przepisy karne, które niejako refleksowo służą ochronie klimatu. W pierwszym wypadku chodziłoby tylko o przepisy typizujące, których racją lub jedną z racji ustanowienia była ochrona klimatu, w drugim zaś także o przepisy typizujące, których racją ustanowienia były wprowadzić inne powody niż ochrona klimatu, ale czyny przez nie kryminalizowane lub przynajmniej część z nich to czyny, które skądinąd przyczyniają się do niekorzystnych zmian klimatu. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęta została szersza perspektywa.

## 3. Kryminalizacja czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu na podstawie przepisów Kodeksu karnego

Zagadnienie kryminalizacji czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu trzeba niewątpliwie widzieć w szerszym kontekście prawnokarnej ochrony środowiska naturalnego jako takiego. Zmianę klimatu można bowiem ujmować

jako jeden z możliwych przejawów przeobrażeń, jakim ulega środowisko, w którym żyjemy. Na płaszczyźnie normatywnej skłania do tego definicja legalna terminu „środowisko”, ustanowiona w art. 3 pkt 39 p.o.s., a więc w akcie prawnym podstawowym dla odnośnej sfery stosunków społecznych. Wynika z niej, że klimat jest jednym z elementów środowiska („środowisko to 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”).

Środowisko jest przedmiotem ochrony całego szeregu przepisów karnych, zawartych zarówno w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (k.k.), jak i w innych ustawach. Przyjrzyjmy się tym, które mogą mieć istotniejsze znaczenie z punktu widzenia ochrony klimatu przed niekorzystnymi zmianami, rozpoczynając od przepisów kodeksowych.

Kodeks karny zawiera w swej części szczególnej cały rozdział, w którym zgrupowano poszczególne rodzaje przestępstw przeciwko środowisku. Jest to rozdział XXII, który obejmuje przepisy art. 181-188. Warto dodać, że część z tych przepisów została wskazana przez polskiego prawodawcę jako przepisy implementujące dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.

Zakres kryminalizacji wyznaczany przez przepisy rozdziału XXII k.k. obejmuje czyny polegające na:

1. bezprawnym powodowaniu zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 181 § 1 i 4 k.k.);
2. bezprawnym powodowaniu istotnej szkody przez zniszczenie albo uszkodzenie roślin lub zwierząt na terenie objętym ochroną, wbrew przepisom obowiązującym na tym terenie (art. 181 § 2 i § 5 w zw. z § 2 k.k.);
3. bezprawnym powodowaniu istotnej szkody przez zniszczenie albo uszkodzenie roślin lub zwierząt pozostających pod ochroną gatunkową (art. 181 § 3 i § 5 w zw. z § 3 k.k.);
4. bezprawnym zanieczyszczaniu wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 182 § 1-4 oraz art. 185 w zw. z art. 182 § 1 lub 3 k.k.);
5. bezprawnym składowaniu, usuwaniu, przetwarzaniu, zbieraniu, dokonywaniu odzysku, unieszkodliwianiu albo transportowaniu odpadów lub substancji w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym (art. 183 § 1 i § 6 w zw. z § 1 oraz art. 185 w zw. z art. 183 § 1 k.k.);
6. bezprawnym przywożeniem z zagranicy substancji zagrażających środowisku (art. 183 § 2 i § 6 w zw. z § 2 k.k.);

7. bezprawnym przywożeniu odpadów z zagranicy lub wywożeniu odpadów za granicę (art. 183 § 4 i § 6 w zw. z § 4 k. k.);
8. dopuszczeniu wbrew obowiązкови do popełnienia czynu określonego w pkt 5-7 powyżej (art. 183 § 3 i § 6 w zw. z § 3 oraz art. 185 w zw. z art. 183 § 3 k.k.);
9. przywożeniu z zagranicy lub wywożeniu za granicę odpadów niebezpiecznych bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia albo wbrew jego warunkom (art. 183 § 5 i § 6 w zw. z § 5 k. k.);
10. bezprawnym wyrabianiu, przetwarzaniu, transportowaniu, przywożeniu z zagranicy, wywożeniu za granicę, gromadzeniu, składowaniu, przechowywaniu, posiadaniu, wykorzystywaniu, posługiwaniu się, usuwaniu, porzucaniu lub pozostawianiu bez właściwego zabezpieczenia materiału jądrowego albo innego źródła promieniowania jonizującego, w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 184 § 1 i § 3 w zw. z § 1 oraz art. 185 w zw. z art. 184 § 1 k.k.);
11. dopuszczeniu wbrew obowiązкови do popełnienia czynu określonego w pkt 10 powyżej (art. 184 § 2 i § 3 w zw. z § 2 oraz art. 185 w zw. z art. 184 § 2 k.k.);
12. nieutrzymywaniu w należyтым stanie lub nieużywaniu wbrew obowiązкови urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem lub urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym (art. 186 § 1 i § 3 w zw. z § 1 k. k.);
13. oddaniu lub wbrew obowiązкови dopuszczeniu do użytkowania obiektu budowlanego lub zespołu obiektów niemających wymaganych prawem urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem lub urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym (art. 186 § 2 i § 3 w zw. z § 2 k. k.);
14. bezprawnym powodowaniu istotnej szkody przez niszczenie, poważne uszkodzenie lub istotne zmniejszanie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu (art. 187 § 1 i 2 k. k.);
15. bezprawnym wznoszeniu nowego lub powiększaniu istniejącego obiektu budowlanego albo prowadzeniu działalności gospodarczej zagrażającej środowisku na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu (art. 188 k.k.).

Jeżeli chodzi o wymienione wyżej rodzaje działań lub zaniechań, to nie licząc czynów opisanych w ostatnim z punktów, stypizowanych w art. 188 k.k., zakresem kryminalizacji objęto nie tylko zachowania umyślne, ale także nieumyślne (por. klauzule nieumyślności zawarte w art. 181 § 4 i 5, art. 182 § 2 i 4, art. 183 § 6, art. 184 § 3, art. 186 § 3 i art. 187 § 2 k.k.).

Wszystkie typy przestępstw zgrupowane w rozdziale XXII k.k. są występkami (zob. art. 7 § 2 k.k.), a ustawowe zagrożenia z nimi związane wahają się od bardzo łagodnych (najłagodniejsze ustawowe zagrożenie związane z przestępstwami nieumyślnymi stypizowanymi w art. 181 § 5, art. 186 § 3 i art. 187 § 2 k.k. – składa się ono z alternatywy dwóch kar nieizolacyjnych, tj. grzywny i kary ograniczenia wolności) po najsurowsze z ustawowych zagrożeń stosowanych w wypadku występków w obowiązującym

prawie karnym (ustawowe zagrożenie związane z typami przestępstw kwalifikowanych przez następstwo określonymi w art. 185 § 3 k.k. w postaci kary pozbawienia wolności od lat 2 do lat 12).

Analiza zawartości przepisów rozdziału XXII k.k. oraz ich genezy<sup>3</sup> wskazuje, że żaden z nich nie jest bezpośrednio nakierowany na ochronę klimatu jako takiego. Są one nastawione bezpośrednio na ochronę życia i zdrowia człowieka, jakości wody, powietrza i powierzchni ziemi, a także świata roślinnego i zwierzęcego, nie zaś ochronę klimatu przed niekorzystnymi zmianami (ochronę przed potęgowaniem koncentracji gazów cieplarnianych). Niemniej niektóre z nich mogłyby posłużyć za podstawę ukarania określonych bezprawnych czynów przyczyniających się do potęgowania efektu cieplarnianego. Na przykład, w wypadku czynów polegających na bezprawnej wycince znaczniejszych połaci lasów mógłby znaleźć zastosowanie art. 181 § 1 k.k., a w wypadku nieodpowiedniego postępowania z odpadami – jak wiadomo sposób postępowania z odpadami ma znaczenie także dla ochrony klimatu – mogą znaleźć zastosowanie przepisy art. 183 k.k., same albo w związku z przepisami art. 185 k.k., przewidującymi surowszą odpowiedzialność w wypadku, gdy następstwem czynu określonego w art. 183 § 1 lub 3 k.k. jest zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach lub istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi, ciężki uszczerbek na zdrowiu człowieka albo śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób.

#### 4. Kryminalizacja czynów przyczyniających się do niekorzystnych zmian klimatu na podstawie przepisów pozakodeksowych

Spośród przepisów karnych pozakodeksowych na uwagę z punktu widzenia omawianego tematu zasługują przede wszystkim przepisy karne ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (s.m.k.j.p.) oraz ustawy z 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (s.z.w.o.). Kwestie związane z zarządzaniem emisją dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych oraz handlem uprawnieniami do emisji tych gazów uregulowane są odpowiednio w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – definicja gazów cieplarnianych ustanowiona w drugiej z tych ustaw (art. 3 pkt 5) obejmuje: dwutlenek węgla (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), podtlenek azotu (N<sub>2</sub>O), fluorowęglowodory (HFCs), perfluorowęglowodory (PFCs), sześćfluorek siarki (SF<sub>6</sub>) oraz wszelkie inne gazowe składniki atmosfery zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone – ale ustawy te nie zawierają przepisów karnych.

Jednym ze sposobów przeciwdziałania wzrostowi koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze jest dbałość o jakość spalanych paliw i eliminacja paliw zbyt niskiej jakości. Ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw określa m.in. zasady organizacji i działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw

<sup>3</sup> Zob. szczegółowe omówienia tych przepisów w dostępnych komentarzach do Kodeksu karnego, np. G. Bogdan 2017. W: Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a. W. Wróbel, A. Zoll (red.), Warszawa.



przeznaczonych do stosowania: w pojazdach, w tym ciągnikach rolniczych, maszynach nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostkach pływających, jeżeli nie znajdują się na wodach morskich, w instalacjach energetycznego spalania oraz w statkach żeglugi śródlądowej, jeżeli nie znajdują się na wodach morskich, w wybranych flotach oraz przez rolników na własny użytek, jak również monitorowania oraz stosowania niektórych środków ograniczania emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw stosowanych w transporcie i energii elektrycznej stosowanej w pojazdach samochodowych – w celu ograniczenia negatywnych skutków oddziaływania paliw na środowisko oraz zdrowie ludzi (art. 1 ust. 1 s.m.k.j.p.).

Przestrzeganie norm jakościowych określonych w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw mają zapewnić m.in. przepisy karne zawarte w jej rozdziale 3. Zakres kryminalizacji wyznaczany przez wspomniane przepisy obejmuje czyny polegające na:

1. wytwarzaniu, transportowaniu, magazynowaniu lub wprowadzaniu do obrotu paliw ciekłych, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych, gazu skroplonego (LPG), sprężonego gazu ziemnego (CNG), skroplonego gazu ziemnego (LNG) lub lekkiego oleju opałowego niespełniających wymagań jakościowych określonych w ustawie (art. 31 ust. 1 i ust. 3-5 w zw. z ust. 1 s.m.k.j.p.);
2. gromadzeniu w stacji zakładowej paliw wymienionych w pkt 1 powyżej niespełniających wymagań jakościowych określonych w ustawie (art. 31 ust. 2 i ust. 3-5 w zw. z ust. 2 s.m.k.j.p.);
3. wytwarzaniu przez rolnika na własny użytek biopaliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych określonych w ustawie (art. 32 s.m.k.j.p.);
4. bezprawnym wprowadzaniu do obrotu przez właściciela lub użytkownika wybranej floty biopaliwa ciekłego stosowanego w tej flocie (art. 33 ust. 1 s.m.k.j.p.);
5. stosowaniu bez zgłoszenia przez właściciela lub użytkownika wybranej floty biopaliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 2 s.m.k.j.p. (art. 33 ust. 2 s.m.k.j.p.);
6. wprowadzaniu do obrotu biopaliw ciekłych, o których mowa w art. 4 ust. 1 s.m.k.j.p., przeznaczonego do stosowania przez podmioty inne niż właściciel lub użytkownik wybranej floty (art. 33 ust. 4 s.m.k.j.p.);
7. stosowaniu wbrew przepisom ciężkiego oleju opałowego, niespełniającego wymagań jakościowych określonych w ustawie (art. 34 ust. 1 s.m.k.j.p.);
8. stosowaniu oleju do silników statków żeglugi śródlądowej, niespełniającego wymagań jakościowych określonych w ustawie (art. 34 ust. 2 s.m.k.j.p.);
9. wprowadzaniu do obrotu biopaliwa stałego niezgodnie z art. 7 ust. 7a pkt 1-4 s.m.k.j.p. (art. 34a ust. 1-4 s.m.k.j.p.);
10. uniemożliwianiu lub utrudnianiu inspektorowi przeprowadzenia kontroli lub usuwaniu paliwa zabezpieczonego w wyniku kontroli (art. 35 ust. 1 s.m.k.j.p.);
11. uniemożliwianiu lub utrudnianiu inspektorowi przeprowadzenia kontroli lub usuwaniu paliw stałych zabezpieczonych w wyniku kontroli (art. 35 ust. 2 s.m.k.j.p.).

W wypadku czynów określonych wyżej w pkt 1, 2 i 7 zakresem kryminalizacji objęto nie tylko zachowania się umyślne, ale także nieumyślne (por. klauzule nieumyślności zawarte w art. 31 ust. 5 i art. 34a ust. 4 s.m.k.j.p.).

Wszystkie typy przestępstw określone w przepisach karnych ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw są występami. Dominują bardzo łagodne ustawowe zagrożenia (ustawowe zagrożenie grzywną jako karą jedyną – por. art. 31 ust. 4 i 5, art. 32, art. 33 ust. 1, 2 i 4, art. 34 ust. 1 i 2, art. 34a ust. 3 i 4 i art. 35 ust. 1 i 2 s.m.k.j.p.), najsurowsze zagrożenia związane z typami przestępstw określonymi w art. 31 ust. 3 i art. 34a ust. 2 s.m.k.j.p. (alternatywa grzywny od 100 000 zł do 1 000 000 zł i kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat). Do odpowiedzialności karnej za przestępstwa stypizowane w art. 31-35 s.m.k.j.p. stosuje się przepisy części ogólnej Kodeksu karnego (por. art. 116 k.k.)<sup>4</sup>.

Niewątpliwie przepisy karne ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw można zaliczyć do kategorii przepisów nastawionych bezpośrednio na ochronę klimatu przed niekorzystnymi zmianami (ochronę przed potęgowaniem koncentracji gazów cieplarnianych), aczkolwiek nie jest to jedyny powód ich ustanowienia. W wypadku przepisów karnych ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych taka kwalifikacja nie byłaby już taka oczywista. Wspomniana ustawa reguluje m.in. obowiązki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji i usług związanych ze stosowaniem substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych oraz pozostałych fluorowanych gazów cieplarnianych, a także z obrotem tymi substancjami i gazami oraz produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, oraz obowiązki podmiotów użytkujących produkty i urządzenia zawierające te substancje lub gazy lub od nich uzależnione, jak również sankcje za naruszenie przepisów dotyczących wymienionych substancji, gazów, produktów i urządzeń (por. art. 1 ust. 2 pkt 1 i 3 s.z.w.o.). Negatywne skutki stosowania substancji zubożających warstwę ozonową są powszechnie znane. Z punktu widzenia analizowanego tu zagadnienia najistotniejsze jest to, że większość wytwarzanych przez człowieka substancji zubożających warstwę ozonową to zarazem silne gazy cieplarniane (mające tzw. wysoki współczynnik globalnego ocieplenia). Niektóre z nich wywierają efekt powodujący globalne ocieplenie nawet kilkanaście tysięcy razy silniejszy niż dwutlenek węgla (CO<sub>2</sub>), najpowszechniej występujący gaz cieplarniany. Z tego względu wycofywanie z użycia w skali globalnej substancji zubożających warstwę ozonową, takich jak wodorochlorofluorowęglowodory (HCFC) i chlorofluorowęglowodory (CFC) stanowi również znaczący pozytywny wkład w przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom klimatu. W tym sensie prawnokarna ochrona integralności warstwy ozonowej jest też prawnokarną ochroną klimatu przed niekorzystnymi zmianami. Przepisy karne ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych kryminalizują czyny polegające na:

1. produkowaniu, przywożeniu, wywożeniu, wprowadzaniu do obrotu lub stosowaniu, wbrew zakazom lub bez dochowania warunków, o których mowa w art. 4-13, art. 15, art. 17, art. 20 i art. 24 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1005/2009 z 16 września 2009 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz. Urz. UE L 286 z 31.10.2009, str. 1, z późn. zm.), substancji zubożających warstwę ozonową lub produktów i urządzeń zawierających substancje kontrolowane lub od nich uzależnione (art. 52 ust. 1 i 2 s.z.w.o.);

4 Więcej na temat przepisów karnych ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw – zob. np. T. Laudowicz. 2007.

2. wydawanie przez osobę do tego nieuprawnioną certyfikatu dla personelu lub certyfikatu dla przedsiębiorców, tj. dokumentu potwierdzającego, że osoba fizyczna lub przedsiębiorca spełnia wymagania określone w ustawie (art. 53 s.z.w.o.).

W wypadku czynów określonych wyżej w pkt 1 zakresem kryminalizacji objęto nie tylko zachowania się umyślne, ale także nieumyślne (por. klauzulę nieumyślności zawartą w art. 52 ust. 2 s.z.w.o.).

Typy przestępstw określone w przepisach karnych ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych są występками; stosunkowo łagodne ustawowe zagrożenia z nimi związane (art. 52 ust. 1 i art. 53 s.z.w.o.: grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności od 1 miesiąca do lat 2; art. 52 ust. 2 s.z.w.o.: grzywna albo kara ograniczenia wolności) wskazują, że zostały one przez prawodawcę zaliczone do kategorii występków drobniejszej wagi. Do odpowiedzialności karnej za przestępstwa stypizowane w art. 52-53 s.z.w.o. stosuje się przepisy części ogólnej Kodeksu karnego (por. art. 116 k.k.)<sup>5</sup>.

W ramach omawiania przepisach karnych ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Otóż, jak wiadomo, wycofywanie się przez gospodarkę światową z używania substancji zubożających warstwę ozonową doprowadziło do znacznego zwiększenia użycia innych rodzajów gazów, które zastąpiły te substancje w różnych zastosowaniach. Jakkolwiek fluorowane gazy cieplarniane (F-gazy), bo o nich tu mowa, nie uszkadzają warstwy ozonowej, to jednak wywołują znaczny efekt cieplarniany; z uwagi na co doszło do wykształcenia się prawnych instrumentów kontroli i stopniowej redukcji stosowania także tych gazów (por. zwłaszcza piątą poprawkę do Protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzoną w Kigali w 2016 r., na mocy której do listy substancji kontrolowanych dodano najpowszechniej stosowany typ F-gazów, tj. wodorofluorowęglowodory – HFC). W tym kontekście zwraca uwagę, że w przeciwieństwie do naruszeń przepisów s.z.w.o. dotyczących substancji zubożających warstwę ozonową żadne naruszenia przepisów s.z.w.o. dotyczących fluorowanych gazów cieplarnianych nie zostały objęte kryminalizacją. Niektóre z takich naruszeń mogą natomiast stać się podstawą nałożenia administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w ustawie o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych.

Co się tyczy pozostałych pozakodeksowych przepisów karnych mogących odegrać pewną rolę w ochronie klimatu przed niekorzystnymi zmianami, to należy wspomnieć o przepisach karnych Prawa o ochronie środowiska, zgrupowanych w dziale II tytułu VI tej ustawy, zatytułowanym „Odpowiedzialność karna” (art. 330-361). Są to przepisy przewidujące znacznie łagodniejszy reżim odpowiedzialności karnej niż omówione wcześniej przepisy Kodeksu karnego, ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw i ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. Nie jest to odpowiedzialność karna sensu stricto (odpowiedzialność karna za przestępstwo), lecz odpowiedzialność

5 Więcej na temat przepisów karnych ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych – zob. np. P. Kozłowska-Kalisz. 2017. Komentarz do niektórych przepisów ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. W: Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz. M. Mozgawa (red.). Warszawa.

za wykroczenie (por. art. 361 p.o.ś.). Przepisy art. 330-360 p.o.ś. ustanawiają cały szereg typów wykroczeń, kryminalizując naruszenia określonych zakazów lub nakazów przewidzianych w Prawie ochrony środowiska<sup>6</sup>. Niektóre z tych wykroczeń polegają na niedotrzymaniu odnośnych standardów emisyjnych (por. zwłaszcza art. 339 ust. 1 i art.339a pkt 1 p.o.ś.).

## 5. Podsumowanie

Przeгляд obowiązującego ustawodawstwa karnego wskazuje, że polskie prawo karne udziela w określonym zakresie, bezpośrednio lub pośrednio, ochrony wartości, jaką stanowi klimat, to znaczy kryminalizuje pewne kategorie czynów, które przyczyniają się do niekorzystnych zmian klimatu, w szczególności do nasilania się zjawiska tzw. globalnego ocieplenia (potęgowania się koncentracji gazów cieplarnianych). Ogół przepisów typizujących „wprzęgniętych” w realizację tego zadania, zarówno kodeksowych, jak i pozakodeksowych, można podzielić na dwie grupy: przepisy bezpośrednio nastawione na ochronę klimatu (przepisy, których racją lub jedną z racji ustanowienia była ochrona klimatu jako takiego) oraz przepisy, które niejako refleksowo służą ochronie klimatu (przepisy, których racją ustanowienia były wprawdzie inne powody niż ochrona klimatu, ale czyny przez nie kryminalizowane lub przynajmniej część z nich to czyny, które przyczyniają się do niekorzystnych zmian klimatu). Do pierwszej grupy należą m.in. przepisy karne ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, do drugiej zaś np. niektóre przepisy rozdziału XXII k.k., grupującego przepisy określające przestępstwa przeciwko środowisku.

Prezentacja roli, jaką w służbie ochrony klimatu przed niekorzystnymi zmianami odgrywa współczesne polskie prawo karne, mogłaby stanowić dogodny punkt wyjścia dla analizy mającej na celu ustalenie, czy zakres i intensywność owej ochrony są adekwatne w stosunku do potrzeb kryminalnopolitycznych. Przeprowadzenie takiej analizy wymagałoby jednak odrębnego opracowywania.

6 Zwięzłe omówienie tych przepisów – zob. np. Sobczak. 2013. Kształtowanie się przestępstw przeciwko środowisku, cz. III, *Ius Novum* 2, s. 11 i n.

## Bibliografia

- Bogdan G. 2017. W: Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a. W. Wróbel, A. Zoll (red.), Warszawa, s. 531 i n.
- Kozłowska-Kalisz P. 2017. Komentarz do niektórych przepisów ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. W: Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz. M. Mozgawa (red.). Warszawa 2017.
- Laudowicz T. 2007. Karnoprawny aspekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Prokuratura i Prawo 6, s. 126 i n.
- Majewski J. 2012. O wybranych pojęciach odpowiedzialności karnej. W: Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.). Warszawa, t. II, s. 311 i n.
- Sobczak J. 2013. Kształtowanie się przestępstw przeciwko środowisku, cz. III, Ius Novum 2, s. 11 i n.

## Źródła prawa

### Źródła prawa międzynarodowego

Protokół montrealiński w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. Dz. U. 1992 r. Nr 98, poz. 490.

### Źródła prawa Unii Europejskiej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1005/2009 z 16 września 2009 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową. Dz. Urz. UE L 286 z 31.10.2009, s. 1-30, ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008, s. 28-37.

### Źródła prawa krajowego

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.

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

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Dz.U. 2021 r. poz. 133 ze zm.

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Dz. U. z 2020 r. poz. 1077 ze zm.

Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych. Dz. U. z 2020 r. poz. 2065

Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz. U. 2021 r. poz. 332 ze zm.

# Rozdział XIII

## Niektóre zadania samorządów terytorialnych w zakresie ochrony powietrza

*Aleksander Lipiński<sup>1</sup>*

### 1. Wprowadzenie

Bezspornie:

- powietrze jest elementem środowiska (art. 3 pkt 39 p.o.ś.), a zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona środowiska jest obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 Konstytucji);
- obowiązek ochrony środowiska ma charakter powszechny; każdy ma obowiązek dbałości o stan środowiska i ponosi, na zasadach określonych ustawą, odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji);
- istnieje też ścisły związek pomiędzy stanem środowiska (w tym powietrza) a zdrowiem i życiem ludzkim.

Sposób rozumienia spoczywającego na państwie obowiązku ochrony środowiska, w tym rozgraniczenie pomiędzy nim a obowiązkami o charakterze powszechnym, może być różnie rozumiany. O szczegółach przesądzają ustawy. Niewątpliwie obowiązek ten obejmuje podejmowanie wielopłaszczyznowych działań pozwalających na osiągnięcie wspomnianego celu, zarówno legislacyjnych, administracyjnych, ekonomicznych, organizatorskich, edukacyjnych, jak i innych. W szczególności na państwie spoczywa obowiązek stworzenia rozwiązań prawnych określających sposób tej ochrony, w tym nakazy, ograniczenia, zakazy itp. spoczywające na organach władzy i administracji publicznej oraz jednostkach. Brak regulacji prawnej bądź regulacja niepełna niekiedy znacząco utrudnia ustalenie, na którym organie państwa i w jakim zakresie spoczywają takie obowiązki. Nie ma też wątpliwości, że niekiedy realizacja wymagań chroniących środowisko wiąże się z działaniami, które mogą być trudne do społecznej akceptacji, przede wszystkim ze względu na ich koszty.

Prawna ochrona powietrza jest przedmiotem niezwykle złożonej i wielopłaszczyznowej regulacji prawnej, której podstawy zaczęły się kształtować już kilkadziesiąt lat temu. Ramy publikacji zmuszają do pominięcia większości związanych z tym szczegółów. Celem opracowania jest wyłącznie sygnalizacja niektórych instrumentów prawnych przysługujących samorządom terytorialnym (ich organom) w zwalczaniu niskiej

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Częstochowie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9947-0007>.

emisji. Drobiazgowość regulacji prawnej nie pozwala na rozwinięcie wielu zagadnień. Również omówienie pozostałych rozwiązań, które mogą przyczynić się do zwalczania niskiej emisji (termomodernizacja, jakość paliw), musi pozostać poza ramami opracowania. Jest też oczywiste, że odpowiedź na pytanie, jakie zadania w tym zakresie powierzono samorządom terytorialnym (a więc reprezentacjom wspólnot terytorialnych), a zwłaszcza, jakimi instrumentami prawnymi mogą one wymusić należyty stan środowiska bądź umożliwić uzyskanie jego poprawy, ma niezwykle istotne znaczenie, przede wszystkim praktyczne.

## 2. Niska emisja i jej przyczyny

Zanieczyszczenia powietrza powstające w wyniku działalności człowieka można klasyfikować wedle różnych kryteriów. Ostatnie lata przyniosły znaczące ograniczenie emisji gazów i pyłów pochodzących ze źródeł przemysłowych. Przyczyn tego należy upatrywać w systemie pozwoleń na emisję gazów i pyłów do powietrza (bądź zgłoszeń emisji) oraz w egzekwowaniu kształtowanych nimi wymagań. Problemem jest natomiast taka emisja, która nie podlega wspomnianym rygorom. Potocznie określa się ją jako „niską emisję”. Pojęcie to ma charakter pozaprawny i jest synonimem gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza przez urządzenia oraz instalacje, które nie wymagają ani pozwoleń emisyjnych, ani zgłoszenia organom administracji. Źródłem takich emisji są głównie:

- transport (zwłaszcza drogowy);
- indywidualne systemy grzewcze, przede wszystkim wykorzystywane w mieszkalnictwie.

Szacunki określające wielkość zanieczyszczeń przedostających się do powietrza w wyniku eksploatacji tego rodzaju źródeł (urządzeń, instalacji) są zróżnicowane. Bezspornie jednak największym źródłem wspomnianej emisji są indywidualne (bądź niektóre inne) instalacje grzewcze [Najwyższa Izba Kontroli 2016], które do niedawna funkcjonowały w zasadzie bez żadnej kontroli. Spalano w nich wszystko; nie tylko węgiel kamienny, ale i miał, flotokoncentrat, muł węglowy, a nadto również to, co jest zabronione (odpady). Nie jest też tajemnicą, że niekiedy dzieje się tak nadal. Dodatkowa trudność polega na tym, że wspomniane instalacje (nawet jeżeli spalają wyłącznie dopuszczone do wykorzystania w nich paliwa) nie zawsze działają w systemie pracy ciągłej. Zależnie od warunków atmosferycznych bądź innych czynników mogą one przygasać (bo np. gospodarze jadą do pracy), a po pewnym czasie należy je rozpalać od nowa. Każdy proces rozruchu takiej instalacji grzewczej skutkuje m.in. zwiększoną emisją. W fazie rozruchu żadne urządzenie techniczne (czy też instalacja) nie jest w stanie dotrzymać przewidzianych parametrów technicznych.

Problem jest doskonale znany od lat i stanowi pochodną czasów „słusznie minionych”, w tym konsekwencję wadliwych założeń ekonomicznych gospodarki socjalistycznej. Tani węgiel kamienny (którego eksport w dodatku stanowił najpewniejsze źródło dewiz) powodował, że gospodarka energetyczna państwa, w tym istniejące systemy grzewcze, podporządkowane zostały tezie o niewyczerpanych zasobach tej kopaliny uważanej za bogactwo narodowe. Problematykę ochrony środowiska traktowano

wówczas werbalnie, a władze publiczne w wielu sytuacjach uchylały się od stosowania wymagań prawa pozwalających zapewnić należyty stan środowiska. Przez wiele lat nie było zresztą żadnych instrumentów prawnych pozwalających na przeciwdziałanie niskiej emisji. Szacuje się, że obecnie w Polsce nawet 70% domów jednorodzinnych opalanych jest węglem. Większość służących do tego celu instalacji jest przestarzała, czego konsekwencją jest ich niska sprawność oraz wysoki poziom emisji zanieczyszczeń. Powszechnie też wiadomo, że do najbardziej zanieczyszczonych w wyniku takich procesów spalania należy województwo śląskie [Najwyższa Izba Kontroli 2016]. Z tej też przyczyny dalsza analiza tematu ilustrowana będzie przykładami dotyczącymi przede wszystkim tego właśnie terytorium. Istotny wpływ na omawianą problematykę mają również wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki mieszkalne. Obowiązek zapewnienia izolacji termicznej dotyczy jednak w zasadzie wyłącznie obiektów nowopowstających. Poprawa izolacyjności budynków już istniejących zależy natomiast od woli ich właściciela.

Niska emisja jest zjawiskiem niezwykle szkodliwym. Przede wszystkim substancje zanieczyszczające (gazy, pyły) emitowane z domowych instalacji grzewczych nie są w jakikolwiek sposób oczyszczane, a ich wylot znajduje się na wysokości kilkunastu metrów, a niekiedy nawet niżej. W konsekwencji efekt rozpraszania zanieczyszczeń jest znikomy. Powszechnie wiadomo, że emitowane tak substancje zawierają:

- pyły PM 2,5 do PM 10,0 (ich szkodliwość polega na tym, że mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych);
- związki siarki;
- różne inne składniki szkodliwe;

a w dodatku kumulują się na niewielkiej wysokości. W rezultacie oddychanie w miejscach występowania wspomnianego zjawiska może być porównywalne do nałogowego palenia dużych ilości tytoniu. Można nawet postawić tezę, że jest ono gorsze od wspomnianego nałogu, bo palacz przynajmniej teoretycznie ma możliwość wyboru rodzaju tytoniu oraz częstotliwości i sposobu jego palenia. Skutkiem niskiej emisji, zwłaszcza połączonej z niektórymi czynnikami atmosferycznymi, przede wszystkim takimi jak mgła, brak ruchu mas powietrza są przede wszystkim:

- utrudnienie dostępu światła słonecznego;
- zwiększona transmisja alergenów i wirusów;
- znaczące pogorszenie stanu zdrowia;
- zwiększona śmiertelność, zwłaszcza w razie zarażenia wirusem Sars-Cov-2;
- wiele innych strat materialnych (np. korozja, niszczenie obiektów budowlanych).

Przedstawiony wyżej obraz może być mało przekonujący dla mieszkańców miejscowości, w których nie występują tego rodzaju zjawiska. Wydaje się jednak, że wystarczającym argumentem mogą być niektóre przekazy medialne. W telewizyjnych prognozach pogody (zwłaszcza podczas sezonu grzewczego) można spotkać widok z Gubałówki w kierunku na Zakopane. Miasta niekiedy w ogóle nie widać, a w tle daje się zaobserwować tylko kontur Giewontu. Przyczyną jest smog wiszący nad miastem. Kluczową przyczyną tego zjawiska jest właśnie niska emisja. Trudność polega



też na tym, że wszelkie szacunki związane z ilością (charakterystyką) jej źródeł oraz rozmiarów są tylko przybliżone. Nie istniała i nie istnieje nadal żadna ewidencja instalacji grzewczych będących źródłem takiej emisji. W konsekwencji również określenie zamierzeń dotyczących likwidacji tej ostatniej może mieć charakter wyłącznie przybliżony.

Warto zwrócić uwagę, że problem niskiej emisji nie jest zjawiskiem nowym i od lat podejmowano próby stworzenia instrumentów pozwalających na jej ograniczenie. Już ustawa z 31 stycznia 1980 r. знаła instrumenty prawne pozwalające wdrożyć zakaz wprowadzania na rynek niskojakościowych paliw węglowych [Lipiński 1996]. Z przyczyn, których tłumaczyć nie trzeba, nigdy nawet nie próbowano ich wykorzystać. Wyrazem werbalnego podejścia do problematyki ochrony środowiska było również to, że dopiero w ostatnich latach pojawiły się inicjatywy takiego ukształtowania rozwiązań normatywnych, które mogą w miarę skutecznie pozwolić na likwidację niskiej emisji. Wdrożenie ich wiąże się ze znacznymi kosztami, a nadto wymaga również istotnych przemian świadomości społecznej. Nic więc dziwnego, że redukcja zagrożeń powodowanych niską emisją następuje niesłuchanie powoli.

### 3. Dyrektywa CAFE

Ochrona powietrza jest przedmiotem wymagań kształtowanych prawem Unii Europejskiej. Jednym z jego źródeł w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (tzw. dyrektywa CAFE). Przewiduje ona m.in., że:

- państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM 10, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza określonych wartości określonych dyrektywą;
- w odniesieniu do dwutlenku azotu i benzenu wartości dopuszczalne nie mogą być przekroczone po upływie określonych terminów;
- podobne rozwiązania dotyczą pyłu zawieszonego PM 2,5 (art. 13 i 15).

Państwa UE zostały m.in. zobowiązane do określenia systemu kar nakładanych w przypadku naruszenia przepisów krajowych przyjętych na podstawie dyrektywy CAFE oraz podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ich wykonania. Kary te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (art. 30). Wdrożenie wymagań określonych omawianą dyrektywą miało nastąpić do dnia 11 czerwca 2010 r. Jej implementacji dokonano jednak z dwuletnim poślizgiem. Formalnie rzecz biorąc, nastąpiło to w drodze nowelizacji Prawa ochrony środowiska (zob. ustawę z dnia 13 kwietnia 2012 r). Wynikające stamtąd wymagania nie znalazły jednak swego wyrazu w praktyce, na co zwrócono uwagę w literaturze [Radecka]. Samo wprowadzenie bądź odpowiednio modyfikacja rozwiązań pozwalających na wymuszenie ograniczania emisji gazów i pyłów do powietrza nie zmienia bowiem rzeczywistości, w tym nie poprawia stanu środowiska. Poprawa czystości powietrza możliwa jest dopiero w perspektywie lat, w wyniku stosowania wymagań prawa. Kiepskim pocieszeniem jest to, że w takiej samej sytuacji znajdują się również inne państwa UE.

## 4. Jakość powietrza

Powietrzem „jest powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrz budynków i miejsc pracy” (art. 3 pkt 26 p.o.ś). Określeniu przewidującemu, że „powietrzem” jest „powietrze” (...), trudno jednak przyznać istotną wartość poznawczą, co trafnie wytknięto w literaturze [Rakoczy 2013]. Stan powietrza w danym miejscu jest zresztą zmienny, stanowiąc w znacznej mierze pochodną warunków atmosferycznych. Ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości (rozumianej jako stan odpowiadający standardom wynikającym z przepisów wykonawczych), w szczególności przez:

- utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach (art. 85 p.o.ś.).

Ochrona ta bezspornie ma zatem charakter jakościowy. Szczegóły dotyczące wspomnianych poziomów określają przepisy wykonawcze. Nie trzeba być specjalistą, by dostrzec, że wprawdzie stan środowiska w Polsce ulega poprawie, to jednak czystość powietrza nadal jest wysoce niezadowolająca. Wiele wskazuje na to, że:

- przeciwdziałanie niskiej emisji wymaga w miarę jednolitych działań w skali całego kraju;
- cel ten można osiągnąć wyłącznie w drodze regulacji ustawowej, co jednak jest bardzo trudne i wymaga znacznych nakładów finansowych, zarówno ze strony państwa, jak i tych którzy eksploatują indywidualne systemy grzewcze, co bezspornie wymaga czasu.

Z łatwością można dostrzec, że działania zmierzające do osiągnięcia tego celu mogą być ocenione jako mało popularne ze społeczno-politycznego punktu widzenia, chociażby dlatego że ich skutkiem będzie spadek zapotrzebowania odbiorców indywidualnych na węgiel. Tajemnicą nie jest natomiast nadprodukcja węgla kamiennego. Bezspornie jednak objęcie instalacji będących źródłem niskiej emisji rygorami pozwoleń emisyjnych bądź zgłoszeń instalacji jest niewykonalne, przede wszystkim ze względu na ogromną liczbę źródeł takiej emisji, jak i koszty. W tej sytuacji władza publiczna wybrała najprostsze rozwiązanie, jakim jest przerzucenie większości problemu niskiej emisji na samorządy terytorialne. Związany z tym stan prawny trudno jednak ocenić jako dostatecznie komunikatywny. De lege lata kluczowymi instrumentami w omawianych sprawach są:

- programy ochrony powietrza;
- uchwały antysmogowe.

W bliżej nieokreślonej przyszłości rozwiązaniem, które ma ułatwić zwalczanie smogu generowanego przez małe (zwłaszcza indywidualne) instalacje grzewcze, ma być Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków.

## 5. Programy ochrony powietrza

Oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach. Strefą jest:

- aglomeracja licząca ponad 250 tys. mieszkańców;
- miasto liczące ponad 100 tys. mieszkańców;
- pozostały obszar województwa [Rozporządzenie Ministra Środowiska... 2012].

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska:

- nie rzadziej niż co 5 lat dokonuje klasyfikacji powietrza we wspomnianych wyżej strefach;
- corocznie do 30 kwietnia ocenia poziom substancji w strefie za rok poprzedni;
- dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu (art. 87-90 p.o.ś.).

Dane te należy zaliczyć do informacji o środowisku (jego ochronie); są więc powszechnie dostępne [Ustawa...2008.]. Powszechnie wiadomo jednak, że wyniki wspomnianych ocen często dostarczają dowodów o (nawet wielokrotnym) przekraczaniu dopuszczalnych wskaźników zanieczyszczeń powietrza.

Minister właściwy do spraw klimatu może opracować krajowy program ochrony powietrza (KPOP). Rozwiązanie to ma zatem charakter fakultatywny (art. 91 p.o.ś). Wspomniany program określono jako dokument o charakterze strategicznym, który wyznacza cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza. Jedyną formą prawną, jaką może przybrać KPOP, co najwyżej może być zarządzenie wspomnianego ministra, a więc tzw. wewnętrzne źródło prawa [Krzyżanowska 2016]. Taki akt może bowiem wiązać tylko jednostki organizacyjne podległe temu ministrowi (art. 93 Konstytucji). Ustawodawca zakłada natomiast, że KPOP ma mieć charakter wiążący dla samorządów wojewódzkich (zob. art. 91 ust. 9a p.o.ś). Nasuwa się zatem wątpliwość, czy rozwiązanie to jest zgodne z ustawą zasadniczą.

Ustawa nie określa procedury sporządzania KPOP. W szczególności nie wymaga ona strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ani udziału społeczeństwa. Ustawa nie przewiduje promulgacji wspomnianego programu w jakimkolwiek dzienniku urzędowym. Minister właściwy do spraw klimatu, w przypadku opracowania krajowego programu ochrony powietrza, ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o adresie strony internetowej, na której jest zamieszczony ten program, oraz o terminie, od którego ma być on stosowany (art. 91c ust. 2 p.o.ś.). Z komunikatu Ministra Środowiska z dnia 17 września 2015 r. wynika, że wspomniany dokument został zamieszczony na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Środowiska (<http://www.mos.gov.pl/kpop>) i jest „stosowany od 1 października 2015 r.” Zmiany organizacyjne spowodowały natomiast, że strona internetowa o podanym wyżej adresie nie jest aktywna<sup>2</sup>. Z treści wspomnianego dokumentu wynika, że sporządzono go „do roku 2020 (z perspektywą do 2030)”. Podjęto wprawdzie prace nad aktualizacją wspomnianego programu (zarządzenie 2011), jednak brak informacji o ich efektach.

2 KPOP można znaleźć pod adresem <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-program-ochrony-powietrza> (dostęp w dn. 16.8.2021 r.).

Jeżeli w „strefie” poziom substancji w powietrzu przekracza dopuszczalne wielkości, powiększone o margines tolerancji, zarząd województwa ma obowiązek sporządzenia projektu wojewódzkiego programu ochrony powietrza (WPOP). Inaczej mówiąc w razie spełnienia wspomnianej przesłanki ten ostatni dokument ma charakter obowiązkowy. Nie ma przeszkód, by teren województwa był objęty kilkoma takimi programami. Dla stref, w których przekroczone są poziomy dopuszczalne lub docelowe poziomy substancji w powietrzu, niezbędnym elementem wspomnianego programu jest plan działań krótkoterminowych (PDK; zob. art. 92 p.o.ś.). Projekt WPOP opracowuje zarząd województwa, zapewniając „udział społeczeństwa”. Przyjęcie go wymaga opinii organów wykonawczych gmin, starostów oraz ministra właściwego do spraw klimatu. Nie ma natomiast podstaw do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dalsze szczegóły można pominąć. Uchwała go sejmik województwa (art. 91 p.o.ś.)<sup>3</sup>. Źródłem wątpliwości może natomiast być rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. Przewidziano tam, że część wskazująca obowiązki i ograniczenia związane z realizacją WPOP określa:

1. organ administracji właściwy w sprawach w szczególności:
  - a) przekazywania zarządowi województwa informacji o wydawanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów programu;
  - b) wydania aktów prawa miejscowego (nie sposób jednak zakładać, by taki program miał stanowić samoistną podstawę do wydawania aktów prawa miejscowego; podstawą ich wydania może być wyłącznie ustawa);
  - c) monitorowania realizacji programu lub poszczególnych działań naprawczych;
2. podmiot korzystający ze środowiska oraz osobę fizyczną niebędącą podmiotem korzystającym ze środowiska, wraz ze wskazaniem ich ograniczeń i obowiązków związanych z realizacją programu (§ 5).

Można zatem przypuszczać, że WPOP ma określać obowiązki o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym kształtować właściwość rzeczową (bliżej nieokreślonego) organu (czy też organów) administracji. To ostatnie rozwiązanie wypada ocenić jako niedopuszczalne. Zasadą jest bowiem, że właściwość (w tym rzeczowa) organu administracji może być kształtowana wyłącznie ustawą bądź aktem podjętym bezpośrednio na jej podstawie<sup>4</sup>. Nie może o tym rozstrzygać akt prawa miejscowego. Dotyczy to również ograniczeń i obowiązków nakładanych „na podmiot korzystający ze środowiska oraz osobę fizyczną niebędącą podmiotem korzystającym ze środowiska”. Niektóre z takich uchwał zawierają nawet „wytyczne dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Sejmu” (uchwała Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego), co jest niedopuszczalne z punktu widzenia standardów praworządności.

O ryzyku przekroczenia w danej strefie poziomu alarmowego, informowania, a także dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, Główny Inspektor Ochrony Środowiska zawiadamia zarząd województwa. Ten ostatni, w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wspomnianej informacji, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt

3 Zob. Mikosz R. (b.m.w., b.r.w.), *Bezczynność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych*. W: *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*. F. Nawrot i E. Radecka (red.), s. 52 i nast.

4 Zob. J. Goleniowska-Galgan. 2010. *Właściwość organu administracji* s. 57 i nast. oraz tam cyt. literaturę; G. Łaszczycza, Cz. Martysz, Matan A. 2010. *Komentarz do art. 19, teza 5, LEX/el*; B. Adamiak. 2020. *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*. § 18. *Organy prowadzące postępowanie administracyjne*. W: *System Prawa Administracyjnego*. Tom 9. *Prawo procesowe administracyjne*. R. Hauser, Z. Niewiadomska, A. Wróbel (red.). C.H.Beck, Legalis/el, teza 26.

uchwały w sprawie programu działań krótkoterminowych (PDK). Dokument ten ma określać działania mające na celu:

- zmniejszenie ryzyka wystąpienia wspomnianych przekroczeń;
- ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń.

Dla stref, w których przekroczone są dopuszczalne lub docelowe poziomy substancji w powietrzu, plan działań krótkoterminowych jest elementem WPOP. Projekt PDK podlega procedurze toczącej się z udziałem społeczeństwa. Nie ma natomiast podstaw do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Przyjmuje go sejmik województwa, w drodze uchwały. Początkowo (tj. do dnia 14 listopada 2008 r.) wspomniane kompetencje przysługiwały wojewodzie działającemu w drodze rozporządzenia. Zmiany tej nie dostrzegli natomiast komentatorzy omawianego przepisu [Rakoczy 2013].

Omawiana uchwała w szczególności powinna zawierać (określać):

- listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania do powietrza gazów i pyłów emitowanych z instalacji;
- sposób organizacji i ograniczeń lub zakazu ruchu pojazdów i innych urządzeń napędzanych silnikami spalinowymi;
- sposób postępowania organów, instytucji i podmiotów korzystających ze środowiska oraz zachowania się obywateli w przypadku wystąpienia przekroczeń;
- określenie trybu i sposobu ogłaszania o zaistnieniu przekroczeń (art. 92 p.o.ś.).

Naruszenie wymagań (zakazów) przewidzianych PDK jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny (art. 322 p.o.ś.). Pomimo milczenia ustawy należy dojść m.in. do wniosku, że wspomniany dokument, jako rodzaj programu naprawczego w rozumieniu art. 84 p.o.ś., jest aktem prawa miejscowego<sup>5</sup>.

## 5.1. Program ochrony powietrza dla województwa śląskiego

Przykładem może być uchwała Nr VI/21/12/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego”. Szczegółowa analiza tego dokumentu zdecydowanie wykracza poza ramy artykułu. Jest to bowiem akt niezwykle obszerny (liczy ponad 400 stron) i drobiazgowy. Określając zamierzenia zmierzające do poprawy stanu powietrza koncentruje się ona przede wszystkim na działaniach o charakterze organizatorskim i planistycznym, zmierzających do wymiany instalacji grzewczych będących źródłem niskiej emisji. Elementem wspomnianej uchwały jest PDK. Wprowadza on trzy poziomy ostrzeżenia:

I – żółty: powiadamianie o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego (działania informacyjne);

<sup>5</sup> Tak trafnie M. Pchałek 2011. W: Prawo ochrony środowiska. Komentarz. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka. Warszawa, s. 358; A. Dubowska. 2015. Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza. Przegląd prawa ochrony środowiska 2, s. 95 i nast.

II – czerwony: ostrzeżenie o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu informowania (działania ostrzegawcze, operacyjne);

III – brązowy: alarm smogowy – powiadomienie o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego (działania informacyjne, operacyjne, organizacyjne).

W razie ogłoszenia alarmu smogowego przykładami działań:

- informacyjnych są: ogłoszenie o poziomie ostrzegania, obszarze objętym ryzykiem przekroczenia, przyczynie wystąpienia przekroczenia, rodzaju substancji, której nastąpiło przekroczenie, prognozie jakości powietrza, odbiorcach ogłoszenia, rodzaju podejmowanych działań oraz zaleceniach, o obowiązujących ograniczeniach oraz działaniach krótkoterminowych;
- ostrzegawczych są: ograniczenie przebywania na otwartej przestrzeni, stosowanie się do zaleceń lekarskich, unikanie przewietrzania pomieszczeń na czas trwania ostrzeżenia;
- operacyjnych są: intensywne kontrole instalacji spalania paliw stałych pod kątem spalania odpadów oraz realizacji zapisów uchwały antysmogowej, kontrole w zakresie zakazu spalania pozostałości roślinnych na powierzchni ziemi na terenach zabudowanych, zalecenia ograniczenia stosowania kominków, kontrole czystości dróg wyjazdowych z budowy, kontrole pojazdów w zakresie jakości spalin (prowadzone przez Policję oraz Inspekcję Transportu Drogowego), zalecenie wprowadzenia darmowej komunikacji publicznej, zalecenie przeniesienia uciążliwego natężenia ruchu pojazdów na odcinki alternatywne, zalecenia ograniczenia prac powodujących zapylenie;
- organizacyjnych są: zbudowanie i aktualizacja bieżąca bazy danych o jednostkach oświatowych i opiekuńczych, zbudowanie i aktualizacja bazy danych o jednostkach opieki zdrowotnej, aktualizacja procedur postępowania w ramach planów zarządzania kryzysowego.

Tłumacząc te rozwiązania na język realiów życia codziennego w istocie oznacza to:

- stosowanie rozwiązań, które wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa;
- „zalecenia”, których egzekucja nie jest możliwa.

Z perspektywy mieszkańca województwa śląskiego w praktyce jedynym odczuwalnym rezultatem „POZIOMU III” są darmowe przejazdy (komunikacja miejska, kolej regionalna), ale tylko za okazaniem dowodu rejestracyjnego samochodu osobowego. Wiele wskazuje bowiem na to, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym niewiele więcej chyba da się zrobić (zob. Jędrzejek K, s. 44 i nast.). Nie sposób zakładać, by w tym trybie wprowadzać ograniczenia jak np. w związku z epidemią koronawirusa. Warto przypomnieć, że niska emisja jest zjawiskiem, które nasila się w sezonie grzewczym. Dyrektywa CAFE dopuszcza wprawdzie możliwość wprowadzenia przez PDK ograniczeń dotyczących ogrzewania domowego (art. 24), jednak nie sposób wyobrazić sobie, by ogłoszenie alarmu smogowego mogło skutkować dającym się wyegzekwować zakazem eksploatacji wskazanych rodzajów instalacji grzewczych nie podlegających obowiązkowi uzyskania pozwolenia emisyjnego czy też zgłoszenia. Programy ochrony

powietrza (w tym plany działań krótkoterminowych) mogą przyczynić się do poprawy stanu powietrza dopiero w perspektywie wielu lat i to tylko wówczas, jeżeli jednocześnie podejmowane będą inne (władcze, niewładcze) działania eliminujące źródła niskiej emisji [Zacharczuk 2017].

Odnotować jednak należy niedopuszczalne praktyki organów niektórych gmin, które powołując się na program ochrony powietrza żądają od mieszkańców informacji o sposobie ogrzewania budynków, rodzaju służących do tego celu instalacji, spalanych paliw itp. Upoważnienia do takich działań nie przewiduje ani ustawa, ani rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. Konstytucja jednoznacznie stwierdza, że „nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby” (art. 51 ust. 1). Możliwość pozyskiwania takich informacji przewidują natomiast inne przepisy, w tym takie, które weszły w życie 1 lipca 2021 r.

## 5.2. Kary pieniężne

W ślad za wymaganiami dyrektywy CAFE Prawo ochrony środowiska przewiduje kary pieniężne za uchybienia w zakresie przygotowania i realizacji programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Jeżeli nie zostanie dotrzymany:

- ustawowy termin uchwalenia programów ochrony powietrza (w tym ich aktualizacji) oraz uchwalenia planów działań krótkoterminowych, bądź
- termin realizacji działań określonych w programach ochrony powietrza (ich aktualizacjach) lub planach działań krótkoterminowych,

„odpowiedzialny za to organ” podlega karze pieniężnej w wysokości od 50.000 zł do 500.000 zł, nakładanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Ustalając wysokość wspomnianej kary bierze on pod uwagę „ilość i wagę stwierdzonych uchybień oraz naruszonych przez organ obowiązków”. Postępowanie w omawianej sprawie podlega rygorom przewidzianym w dziale IVa<sup>6</sup> Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma wprawdzie wątpliwości, że ukaranym w ten sposób może być wyłącznie „organ”, a nie osoba prawna, w imieniu której on działa, jednak taka kara obciąża budżet wspomnianej osoby prawnej [Gruszecki 2019]. Wpływy z tytułu wspomnianej kary stanowią dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Do omawianych kar odpowiednio stosuje się przepisy działu III<sup>7</sup> ordynacji podatkowej, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 315a-315c p.o.ś.). Omówienie związanych z tym szczegółów wykracza poza ramy niniejszej pracy. Ani dyrektywa CAFE, ani Prawo ochrony środowiska nie przewidują natomiast sankcji karnych w razie uchybienia wymaganom w zakresie zapewnienia wymaganej jakości powietrza. Nie ma podstaw do nakładania na tej podstawie prawnej sankcji na podmioty eksploatujące instalacje stanowiące źródła niskiej emisji.

6 Z tytułuwanego „Administracyjne kary pieniężne”. Wątpliwości może natomiast budzić relacja wspomnianego działu IVa do art. 320 i nast. p.o.ś.

7 Dotyczącego zobowiązań podatkowych.

## 6. Uchwały antysmogowe

Kolejnym instrumentem prawnym pozostającym w dyspozycji samorządów wojewódzkich są tzw. uchwały antysmogowe. W celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi (środowisko) sejmik województwa może wprowadzić ograniczenia (zakazy) w zakresie eksploatacji instalacji<sup>8</sup>, w których następuje spalanie paliw. Taka uchwała określa:

- granice objętego nią obszaru (może nim być całe województwo bądź jego część);
- zakres przedmiotowy, w tym rodzaje instalacji podlegających ograniczeniom;
- rodzaje (jakość) paliw dopuszczonych do stosowania (zabronionych) lub parametry techniczne dopuszczonych instalacji.

Nie dotyczy ona instalacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia emisyjnego (w tym zintegrowanego) bądź zgłoszenia instalacji. Uchwała może określać m.in.:

- okres obowiązywania tych ograniczeń w skali roku;
- obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do sprawowania kontroli.

Projekt uchwały podlega opiniowaniu przez organy wykonawcze gmin oraz starostów. Brak stanowiska w terminie jednego miesiąca uważa się za aprobatę przedłożonego projektu. W postępowaniu zmierzającym do przyjęcia takiej uchwały stosuje się odpowiednio przepisy o udziale społeczeństwa w opracowaniu dokumentów. Nie ma podstaw do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Taka uchwała bezspornie jest aktem prawa miejscowego, o czym wyraźnie przesądza ustawa [Olejarczyk 2015; Krzyżanowska 2016]. Wątpliwość może dotyczyć zgodności tych rozwiązań z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wedle którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Ustawa może wprowadzić delegować kompetencje do wprowadzenia takich ograniczeń w drodze aktu prawa miejscowego, ale z ograniczeniami przewidzianymi cyt. przepisem Konstytucji [Oniszczyk 2020; Hańderek].

Wedle stanu na 1 marca 2021 r. takich uchwał nie podjęto w odniesieniu do województw:

- podlaskiego;
- warmińsko-mazurskiego.

Najnowszą jest uchwała Nr XXIII/388/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubelskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

8 Przez „instalację” należy rozumieć:

a) stacjonarne urządzenie techniczne,

b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,

c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję (art. 3 pkt 6 p.o.ś.).

„Urządzeniem” jest natomiast „niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu” (art. 3 pkt 42 p.o.ś.). Rozróżnienie to ma istotne znaczenie, bowiem zakazy (ograniczenia) wprowadzone na podstawie art. 96 mogą dotyczyć tylko „instalacji”. Praktyka nie zawsze dostrzega różnice między tymi określeniami. Zob. Poradnik przeprowadzania kontroli palenisk domowych, 2019, gdzie określenia te są używane zamiennie, co jest błędem. Zdaniem NSA „cecha „stacjonarności” instalacji nie wyklucza możliwości jej przemieszczania (wyrok z 19 kwietnia 2013 r., II GSK 379/13); w konsekwencji nawet urządzenie „przewoźne”, które ze względu na swój charakter przeznaczone jest do użycia w określonym miejscu i jest eksploatowane w jednym miejscu przez dłuższy czas, jest stacjonarnym urządzeniem technicznym (prawomocny wyrok WSA w Kielcach z 3 grudnia 2013 r., II SA/Ke 860/13).



Standardy obowiązujące w pozostałych województwach są zbliżone, ale niejednakowe<sup>9</sup>. Niekiedy ulegają one zróżnicowaniu nawet w obrębie jednego województwa. Przykładem może być województwo dolnośląskie, gdzie w dniu 30 listopada 2017 r. sejmik przyjął trzy takie uchwały, tj.:

- Nr XLI/1405/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw;
- Nr XLI/1406/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw;
- Nr XLI/1407/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

## 6.1. Uchwała antysmogowa dla województwa śląskiego

Przedmiotem dalszej analizy jest uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze całego województwa ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Jej zakresem przedmiotowym objęte są instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu Prawa energetycznego (art. 3 pkt 3), w szczególności kocioł, kominek i piec, jeżeli:

1. dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania<sup>10</sup> lub
2. wydzielają ciepło lub
3. wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika<sup>11</sup> (§ 2).

Uchwała nie dotyczy zatem urządzeń grzewczych nie będących instalacjami. Z dniem 1 września 2017 r. wprowadziła ona całoroczny zakaz spalania w objętych jej zakresem instalacjach:

- węgla brunatnego i paliw produkowanych z jego wykorzystaniem (np. brykietów);
- mułów i flotokonzentratów i mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem<sup>12</sup>;
- paliw, w których masowy udział węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi ponad 15%;
- biomasy o wilgotności względnej ponad 15% (w niektórych innych województwach wskaźnik ten wynosi 20%).

<sup>9</sup> Przykładem mogą być uchwały podjęte w 2018 r., które wchodzi w życie 1 stycznia 2023 r.

<sup>10</sup> Omawiana uchwała (§ 4) dopuszcza eksploatację wyłącznie takich spośród wymienionych w tym punkcie instalacji, które spełniają minimum standard emisyjny zgodny z 5 klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012, co potwierdza się zaświadczeniem wydanym przez jednostkę posiadającą w tym zakresie akredytację Polskiego Centrum Akredytacji lub innej jednostki akredytującej w Europie, będącej sygnatariuszem wielostronnego porozumienia o wzajemnym uznawaniu akredytacji EA (European co-operation for Accreditation).

<sup>11</sup> W przypadku instalacji, o których mowa w pkt 2 i pkt 3, dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji, spełniających minimalne poziomy sezonowej efektywności energetycznej i normy emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określone w punkcie 1 i 2 załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe. Podmiot eksploatujący instalację jest zobowiązany do wykazania spełnienia wymagań określonych w niniejszym zapisie poprzez przedstawienie instrukcji dla instalatorów i użytkowników, o której mowa w punkcie 3 lit. a załącznika II w/w rozporządzenia (§ 5).

<sup>12</sup> Nie ma legalnych definicji „mułu” węglowego oraz „flotokonzentratu”. Potoczne rozumienie znaczenia tych pojęć jest dalekie od dokładności. Zakazów spalania węgla brunatnego, mułów i flotokonzentratów nie wprowadzono np. w woj. małopolskim.

Nie ma zatem zakazu palenia koksem i torfem. Uchwała przewiduje sukcesywny nakaz wymiany tych instalacji grzewczych, które nie spełniają jej wymagań, docelowo nawet do końca 2027 r. Szczegóły można pominąć.

Wiele wskazuje na to, że dążąc do osiągnięcia celu bezspornie zasługującego na aprobatę autorzy uchwały popełnili jednak kilka błędów. Dotyczy to m.in. odesłania do PN-EN 303-5:2012. Stosowanie Polskich Norm co do zasady jest dobrowolne. Mogą one być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim (art. 5 ust. 3-4 ustawy o normalizacji). Sposób rozumienia powoływania normy „w przepisach prawnych” może być sporny. Powstaje zwłaszcza pytanie, czy może to nastąpić wyłącznie w drodze ustawy, czy również aktu niższej rangi, w tym aktu prawa miejscowego. Stanowisko sądów administracyjnych w tej kwestii nie jest jednolite<sup>13</sup>. Problem stanowi też fakt, że Polskie Normy nie są publikowane w żadnych urzędowych zbiorach, a dostęp do nich jest utrudniony i płatny.

Mało komunikatywne jest również odesłanie do dyrektywy 2009/125. Co prawda, (w zasadzie) czteromiesięczny okres *vacatio legis* uchwały może być uważany za wystarczający, jednakże twórcy uchwały nie wzięli pod uwagę tego, że w dniu 1 września 2017 r. (a więc w dniu, w którym wszedł w życie określony nią zakaz spalania) adresaci wspomnianych obowiązków mogli dysponować zapasem paliw pochodzących z poprzednich sezonów grzewczych. Powszechnie wiadomo, że od pewnego czasu zimy są łagodne, a wielu ludzi „zapobiegliwie” gromadzi opał na zapas, co dotyczy też paliw, których stosowanie z dniem 1 września 2017 r. stało się zabronione. W praktyce może to oznaczać, że z mocy omawianej uchwały wspomniane paliwa stały się bezwartościowe. Otwarty może natomiast być problem, czy stały się „odpadami”. Wspomniany wyżej zakaz może zatem kolidować z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności<sup>14</sup>.

Powstaje również pytanie, jak ustalić, czy przedmiotem spalania są paliwa węglowe, „w których masowy udział o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi ponad 15%”. W praktyce chodzi tu drobne frakcje miazgi węglowej. Możliwość ustalenia, czy współspalanie miazgi węglowej następuje w sposób naruszający omawiany zakaz jest jednak mało prawdopodobna, co ma ogromne znaczenie praktyczne dla przesłanek ewentualnej odpowiedzialności z tytułu jego naruszenia. Można wprawdzie spotkać się z sugestią pobrania próbki paliwa „składowanego obok urządzenia” [Poradnik przeprowadzania kontroli... 2019], tyle że jest wysoce wątpliwe, by w ten sposób dało się wykazać naruszenie wymagań uchwały. Wbrew temu, co się przeważnie przyjmuje, uchwała nie wprowadza całkowitego zakazu spalania miazgi węglowej. Zabronione jest tylko spalanie paliwa węglowego, w którym udział miazgi przekracza 15%. Ustalenie, czy w danej sprawie zachodzi taka okoliczność, jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe. Naruszenie wymagań uchwały antysmogowej jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny (art. 334 p.o.ś.). Brak jednak podstaw, by zakładać, że samo „składowanie”<sup>15</sup>

13 W wyrokach dotyczących obowiązku stosowania Polskich Norm:

– z dnia 23 lipca 2012 r. (II SA/Kr 745/12) WSA przyjął, że taki obowiązek może wynikać tylko z ustawy,

– z dnia 3 października 2017 r. (II SA/Kr 750/17, podjętym w sprawie uchwały antysmogowej dla Województwa Małopolskiego WSA przyjął, że taki obowiązek może wynikać także z aktu prawa miejscowego,

– z dnia 10 kwietnia 2019 r. (II OSK 1486/17) NSA przyjął, że taki obowiązek może wynikać z ustawy lub rozporządzenia.

14 Na stronie internetowej (<https://powietrze.slaskie.pl/content/co-zrobic-z-zalegajacym-mulem-flotokonzentratem-weglowym>) prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego zamieszczono informację o „możliwości” odpłatnego przekazania takiego mułu i flotokonzentratu „w celu dalszego zagospodarowania” przez profesjonalny podmiot. Transport miałby odbywać się „na koszt” „przekazującego”. Nie trzeba dużej wyobraźni, by „zobaczyć” praktykę stosowania tych rozwiązań.

15 Co nie może być rozumiane jako „składowanie” w znaczeniu przyjętym przez prawo. Zapewne chodzi tu o „nagromadzenie” rozumiane jako „przechowywanie”.

miału węglowego obok „instalacji grzewczej” może stanowić przesłankę wspomnianego wykroczenia. Wątpliwe jest również, by takie zachowanie się można byłoby traktować jako usiłowanie. Odpowiada za usiłowanie ten, kto w zamiarze popełnienia czynu zabronionego swoim zachowaniem bezpośrednio zmierza do jego dokonania, które jednak nie następuje. Jednoznacznie wynika to z art. 11 § 1 Kodeksu wykroczeń. Odpowiedzialność za usiłowanie zachodzi natomiast tylko wówczas, gdy ustawa tak stanowi (§ 2). Prawo ochrony środowiska nie penalizuje natomiast usiłowań naruszenia uchwał podjętych na podstawie jego art. 96.

Dalsze wątpliwości dotyczą dopuszczalności wyłącznie eksploatacji instalacji spełniających minimalne wymagania określone w punkcie 1 i 2 załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe. Oznacza to nakaz sukcesywnej wymiany starych instalacji na nowe, odpowiadające przedstawionym wyżej wymaganiom. Jest to rozwiązanie idące zdecydowanie dalej niż wymagania wynikające z powołanego rozporządzenia Komisji. W literaturze trafnie zwrócono uwagę, że to ostatnie zabrania tylko wprowadzania do obrotu „ogrzewaczy” nie spełniających wymagań; nie wprowadza natomiast zakazu dalszej eksploatacji już istniejących „ogrzewaczy” [Przybojewska 2017].

Omawiana uchwała była przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej, ale skarga została prawomocnie oddalona<sup>16</sup>. Wiele wskazuje jednak na to, że akt ten nie spełnia wymagań prawidłowej legislacji, a terminowa realizacja określonego nim harmonogramu wymiany instalacji grzewczych jest problematyczna. Podobne zastrzeżenia można sformułować pod adresem pozostałych uchwał podjętych na podstawie art. 96 p.o.ś.

Dostosowanie się do wymagań uchwał antysmogowych wymaga kosztów. Co prawda wsparcie wspomnianych działań przedsięwzięciami o charakterze organizatorskimi i finansowymi<sup>17</sup> może przynieść pożądane efekty<sup>18</sup>, lecz nie nastąpi to prędko. Przede wszystkim nie jest znana dokładna skala problemu, a samorzady wojewódzkie nie dysponują danymi obrazującymi liczbę instalacji wymagających wymiany. Wiadomo tylko, że jest ona znaczna. Co gorsza, może się okazać, że ten, kto (co najmniej współuczestnicząc w kosztach) dostosował się do wymagań uchwały antysmogowej, wkrótce może stanąć wobec konieczności poniesienia kolejnych nakładów, niweczających jego dotychczasowe dokonania.

## 6.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Warto też wspomnieć, że w opisanych wyżej kwestiach żadne kompetencje władcze nie przysługują organom gmin. Odnotować natomiast należy próby kształtowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w sposób dopuszczający „ogrzewanie obiektów w oparciu o indywidualne lub grupowe instalacje wykorzystujące jako źródło ciepła: gaz, energię elektryczną, kolektory słoneczne, biomasę, olej opałowy

<sup>16</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA z 16 marca 2018 r., II SA/GI 903/17.

<sup>17</sup> W postaci współfinansowania (ze środków publicznych) kosztów dostosowania instalacji grzewczych do wymagań uchwał.

<sup>18</sup> Omówienie tej problematyki wykracza poza zakres artykułu.

oraz paliwo stałe, spalane w kotłach ekologicznych i niskoemisyjnych – o sprawności energetycznej co najmniej 80%<sup>19</sup> bądź inne zbliżone rozwiązania. Orzecznictwo sądowoadministracyjne konsekwentnie stoi na stanowisku, że tego rodzaju rozwiązania oznaczają niedopuszczalną ingerencję rady gminy w kompetencje sejmiku województwa wynikające z art. 96 p.o.s.<sup>20</sup>

## 7. Polityka energetyczna państwa

Przyjęta w dniu 2 lutego 2021 r. „Polityka energetyczna państwa” przewiduje, że do 2040 r. potrzeby ciepłe wszystkich gospodarstw domowych pokrywane będą przez ciepło systemowe oraz przez zero- lub niskoemisyjne źródła indywidualne. W ramach działań nakierowanych na poprawę jakości powietrza przewiduje się m.in. odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r., na obszarach wiejskich do 2040 r. Dokument ten nie definiuje natomiast żadnych instrumentów (prawnych, organizatorskich) pozwalających na osiągnięcie tego celu. Wspomniana „Polityka” nie ma zresztą charakteru powszechnie obowiązującego. Przyjęto ją w drodze uchwały Rady Ministrów. Jest ona zatem tzw. wewnętrznym źródłem prawa, wiążącym wyłącznie Radę Ministrów oraz podległe jej jednostki organizacyjne (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Realizacja określonych nią celów wymaga natomiast regulacji ustawowej. Zwrócić należy uwagę, że uchwały antysmogowe przeważnie nie zawierają zakazu spalania węgla, a przewidziane nimi terminy wymiany starych instalacji grzewczych na spełniające wymagania, które zapewniają należyłą czystość powietrza, upływają (zależnie od województwa) nawet 1 stycznia 2030 r. (przykładem może być uchwała Nr XXIII/388/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego). Jeżeli natomiast doszłoby do wprowadzenia ustawowego zakazu spalania węgla kamiennego w instalacjach energetycznych małej mocy (wyjątkiem jest uchwała Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego), to ze znacznym prawdopodobieństwem można zakładać, że doprowadziłoby to do co najmniej częściowego paraliżu harmonogramów przewidzianych uchwałami antysmogowymi. Wiele wskazuje również na to, że taki zakaz podważałby zasadę zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji).

## 8. Centralna Ewidencja Emisyjności

Rozwiązaniem, które ma ułatwić redukcję niskiej emisji, jest Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB). Wprowadzono ją ustawą o zmianie ustawy termomodernizacyjnej. Ewidencję tę ma prowadzić minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a mają tam być m.in. gromadzone dane dotyczące źródeł ciepła wykorzystywanego na potrzeby ogrzewania budynków, wody użytkowej, wyniki kontroli, w tym dotyczące przewodów kominowych oraz wiele innych danych. Informacje stanowiące podstawę tej ewidencji mają być dostarczane m.in. przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz starostów. Rozwiązanie to ma pomóc w identyfikacji źródeł niskiej emisji i jej likwidacji. Przepisy dotyczące CEEB weszły w życie w dniu 1 lipca 2021 r. Ujawnienie

<sup>19</sup> Prawomocny wyrok WSA z dnia 21 maja 2020 r., II SA/Wr 80/20.

<sup>20</sup> Zob. prawomocne wyroki WSA z dnia 11 września 2018 r., II SA/Wr 362/18; z dnia 10 października 2019 r., IV SA/Po 569/19; z dnia 21 maja 2020 r., II SA/Wr 80/20, a także wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., II OSK 1229/19.

informacji o istniejących systemach grzewczych mieszkań (domów) przewiduje natomiast Narodowy Spis Powszechny 2021, lecz wyłącznie dla celów statystycznych.

## 9. Podsumowanie

Zjawisko niskiej emisji stanowi konsekwencję przyjętego przed laty wadliwego modelu gospodarki energetycznej, a także unikania przez władze centralne rozwiązań pozwalających na przeciwdziałanie temu zjawisku. Skala problemu niskiej emisji zdecydowanie przekracza możliwości kontrolne organów ochrony środowiska, w tym organów gmin oraz ich służb. Co prawda natężenie zagrożeń powodowanych wspomnianym zjawiskiem w dużej mierze stanowi pochodną czynników atmosferycznych, ale jednocześnie oznacza to, że powstałe w ten sposób zanieczyszczenia mogą przemieszczać się nawet na znaczne odległości. Przeciwdziałanie temu zjawisku wymaga systemowych (w miarę ujednoczonych) działań w skali całego kraju [Najwyższa Izba Kontroli 2016], do czego niezbędne są zmiany ustawowe. Wiele wskazuje również na to, że najdalej idący skutek mogłyby przynieść działania niewładcze, zachęcające do rezygnacji z wykorzystywania paliw węglowych i większego wykorzystywania przyjaznych środowisku nośników energii. Ich skuteczność zależy natomiast od znaczącego wsparcia finansowego pochodzącego ze środków publicznych. Analiza przedstawionych wyżej rozwiązań normatywnych prowadzi natomiast do wniosku, że centralne organy państwa wolą odciąć się od tej problematyki i pozostawić ją samorządom wojewódzkim.

Trudno zatem o pozytywną ocenę przedstawionych wyżej instrumentów prawnych. Przede wszystkim są one niezwykle rozproszone. Wydaje się, że największe efekty może uzyskać stosowanie wymagań wynikających z uchwał antysmogowych. De lege lata ich zasięg terytorialny jest jednak ograniczony, a rozwiązania zróżnicowane. Zjawisko niskiej emisji ma natomiast charakter ogólnokrajowy. W literaturze trafnie zwrócono uwagę, że uchwały antysmogowe są rozwiązaniem o charakterze nadzwyczajnym, które powinny pełnić funkcję uzupełniającą w odniesieniu do pozostałych instrumentów ochrony powietrza. Nie ma jednak rozwiązań o charakterze uniwersalnym, zakładających jednolite rozwiązanie omawianego problemu w skali całego kraju. W rezultacie niedostatki regulacji powszechnie obowiązującej zastępowane są rozwiązaniami nadzwyczajnymi o zasięgu lokalnym. Uzasadniony jest więc zarzut, że kolidują one z wymaganiami Konstytucji [Krzyżanowska 2016; Lemańska 2017].

## Bibliografia

- Adamiak B. 2020. Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego. § 18. Organy prowadzące postępowanie administracyjne. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.). System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne. C.H.Beck, Legalis/el.
- Dubowska A. 2015. Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* nr 2, s. 95 i nast.
- Goleniowska-Gałgan J. 2010. Właściwość organu administracji. *Casus* nr 55, s. 57.
- Gruszecki K. 2019. Prawo ochrony środowiska. Komentarz. LEX/el.
- Hańderek M. (b.m.w., b.r.w.). Konstrukcja prawna uchwał antysmogowych a prawa i wolności jednostki. W: F. Nawrot i E. Radecka (red.). *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, s. 25.
- Jędrzejek K. (b.m.w., b.r.w.). Plan działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego. W: F. Nawrot i E. Radecka (red.). *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, s. 44 i nast.
- Krzyżanowska M.G. 2016. Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2016, s. 51 i nast.
- Lemańska J. 2017. Uchwały „antysmogowe”. W: Kazimierska-Patrzyzna A., Korzeniowski P., Stahl M. (red.) *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i ochrony środowiska*. Wolters Kluwer.
- Lipiński A. 1996. Prawne środki wymuszania proekologicznych parametrów paliw węglowych. *Prace Naukowe Głównego Instytutu Górnicztwa*. No 12. Konferencja Naukowo-Techniczna na temat: „Poprawa jakości węgla w programie dostosowania górnictwa węglowego do warunków gospodarki rynkowej. Szczyrk 19-21 czerwca 1996. Katowice, s. 13 i nast.
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A. 2010. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, tom I. LEX/el.
- Mikosz R. (b.m.w., b.r.w.). Bezczywność sejmiku województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych. W: F. Nawrot i E. Radecka (red.). *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*.
- Najwyższa Izba Kontroli 2016. Informacja o wynikach kontroli. Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim. Nr ewid. 191/2016/P/16/065/LKA, s. 4, 6, 9.
- Olejarczyk E. 2015. Uchwała sejmiku województwa podejmowana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 2, s. 115.
- Oniszczyk J. 2000. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Zakamycze*, s. 128.
- Pchałek M. 2011. W: Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S, Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. C.H. Beck, Warszawa, s. 358.
- Poradnik przeprowadzania kontroli palenisk domowych 2019. Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla, Fundacja Frank Bold, Kraków.
- Przybojewska I. 2017. Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne. *Europejski Przegląd Sądowy* nr 7, s. 41.
- Radecka E. (b.m.w., b.r.w.). Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16, Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska – konsekwencje prawne. W: F. Nawrot, E. Radecka (red.) *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*.
- Rakoczy B. 2013. W: Bukowski Z., Czech E. K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska*. LexisNexis, s. 128, 147.

Zacharczuk P. 2017. Administracyjnoprawne aspekty ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. *Studia Prawnicze KUL* 1(69), s. 173.

## Źródła prawa

### Źródła prawa Unii Europejskiej

Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe. *Dz. Urz. UE L* 193 z 21.7.2015, s. 1-19 ze zm.

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* 52 z 11.6.2008, s. 1 – 44 ze zm.

### Źródła prawa krajowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1977 r. *Dz. U.* 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. *Dz. U.* 1980 Nr 3, poz. 6.

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

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. *Dz. U.* 2021, poz. 1540 ze zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska *Dz. U.* 2020, poz. 1973 ze zm.

Ustawa z 12 września 2002 r. o normalizacji. *Dz. U.* 2015, poz. 1483.

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.* 2021, poz. 247 ze zm.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. *Dz. U.* 2012, poz. 460.

Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw. *Dz. U.* 2020, poz. 2127.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. *Dz. U.* 2012, poz. 914.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. *Dz.U.* 2019, poz. 1159.

Polityka energetyczna państwa do 2040 – uchwała Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Polityki Energetycznej Państwa do 2040. *Mon.Pol.* 2021, poz. 264.

Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw aktualizacji Krajowego Programu Ochrony Powietrza. *Dz. Urz. MKiŚ* 2021, poz. 6.

Komunikat Ministra Środowiska z dnia 17 września 2015 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Powietrza. *Mon. Pol.* 2015, poz. 905.

### Źródła prawa miejscowego

Uchwała Nr VI/21/12/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego”. *Dz. Urz. Woj. Śląskiego* 2020, poz. 5070.

Uchwała Nr XLI/140/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz. Urz. Woj. Dolnośl. 2017, poz. 5155.

Uchwała Nr XLI/1405/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz. Urz. Woj. Dolnośl. 2017, poz. 5153.

Uchwała Nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz. Urz. Woj. Dolnośl. 2017, poz. 5154.

Uchwała Nr XXIII/388/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubelskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz. Urz. Woj. Lubelskiego 2021, poz. 917.

Uchwała Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego” zmienionej uchwałą Nr VI/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r. oraz uchwałą Nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r. Dz. Urz. Woj. Małopolskiego 2018, poz. 811.

Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze całego województwa ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz. Urz. Woj. Śl. 2017, poz. 2624.

## Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z 19.4.2013 r., II GSK 379/13.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.4.2019 r., II OSK 1486/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.9.2019 r., II OSK 1229/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23.7.2012 r., II SA/Kr 745/12.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 3.12.2013 r., II SA/Ke 860/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3.10.2017 r., II SA/Kr 750/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16.3.2018 r., II SA/Gl 903/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11.9.2018 r., II SA/Wr 362/18.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10.10.2019 r., IV SA/Po 569/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21.5.2020 r., II SA/Wr 80/20.





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.

Instytut Ochrony Środowiska –  
Państwowy Instytut Badawczy

Warszawa 2021

