AGNIESZKA RÓŻALSKA-KUCAL

Droga do Europejskiego Prawa o Klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny

The Road to a European Climate Law as the European Union's Response to the Climate Crisis

Abstract

The paper presents the process of developing a legal framework for the answer to climate change from the perspective of the European Union. It starts with acts of international law, which were then adopted by the Union (such as the Paris Agreement) through primary legislation, the provisions of which evolved to cover also climate change. It ends with secondary legislation, in particular with European Climate Law, which, as a regulation, sets out to achieve climate neutrality.

KEYWORDS: European Climate Law, European Union Law, European Green Deal

SŁOWA KLUCZOWE: Europejskie prawo o klimacie, prawo unii europejskiej, zielony ład

AGNIESZKA RÓŻALSKA-KUCAL – magister prawa, ORCID – 0009-0007-8524-0853, e-mail: agnieszka.rozalska_kucal@gmail.com

1 Zmiana klimatu i perspektywa międzynarodowa

Zmieniający się klimat jest obserwowany powszechnie na świecie i przyjmowany z niepokojem w szczególności, że jego skutki zaczynają przybierać coraz bardziej niepokojące formy – częstsze susze, wyższe odnotowywane temperatury, topnienie lodowców, powodzie, nadzwyczajne zjawiska

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRIW.VI53.1154

atmosferyczne, jak również wymieranie gatunków roślin i zwierząt. Skala tych zjawisk i ich dotkliwość doprowadza do konkluzji, że świat mierzy się już z kryzysem klimatycznym. Stąd też społeczność międzynarodowa, w tym europejska, zaczęła baczniej przyglądać się temu zjawisku i podejmować kroki mające na celu zapobieżenie postępującej zmianie.

Mimo tego, że obserwacja i analiza zmian klimatycznych powszechnie kojarzą się z przełomem XX i XXI wieku, w istocie badania nad klimatem sięgają jeszcze XIX wieku. To wówczas Jean Baptiste Joseph Fourier opisał potencjalne izolacyjne właściwości atmosfery Ziemi w postaci kumulacji ciepła pochodzącego z promieniowania słonecznego (dziś określane mianem efektu cieplarnianego), a następnie Eunice Newton Foote analizowała znaczenie dwutlenku węgla jako gazu cieplarnianego, co niemal równolegle zostało rozwinięte przez Johna Tyndalla, który skonstatował część swoich badań wskazując, że „[...] niewielkie zmiany w składzie powietrza zupełnie wystarczają [do utrzymywania przy powierzchni Ziemi różnych ilości ciepła]. Takie zmiany mogły powodować wszystkie zmiany klimatu, które odkrywają geolodzy”[1].

Jednakże na szerszą skalę zmiany klimatu i środowiska zaczęły stanowić przedmiot zainteresowania społeczności międzynarodowej dopiero pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku, kiedy problem zaczął być coraz bardziej zauważalny[2]. Wówczas przeprowadzane były przede wszystkim badania w przedmiocie warstwy ozonowej i skutków jej braku dla życia na Ziemi. W ich wyniku 22 marca 1985 r. została opracowana Konwencja Wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, która weszła w życie w 1988 r[3]. Tym niemniej dla społeczności międzynarodowej było wówczas oczywiste, że samo naprawienie warstwy ozonowej nie będzie wystarczające, zaś kluczem do podejmowania wszelkich dalszych działań są badania naukowe wskazujące na przyczyny zmiany klimatu, konkretne dane oraz możliwe rozwiązania.

1 Szymon Malinowski, Klara Górska, *Historia naukowa fizyki klimatu, część 1: Ojcowie klimatologii fizycznej*, naukaoklimacie.pl, 19 lutego 2013 [dostęp: 23.11.2024].

2 Czego efektem było m.in. przyjęcie 16 czerwca 1972 r. Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka podczas konferencji Sztokholmskiej ONZ „Mamy tylko jedną ziemię”. Podobnie: Janina Ciechanowicz-McLean, „Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 9-20.

3 Konwencja Wiedeńska o Ochronie Warstwy Ozonowej, Dz.U. L 297 z 31.10.1988.

Tym samym na mocy Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 43/53, podjętej podczas 70 sesji plenarnej 6 grudnia 1988 r.[4], został powołany przez ONZ oraz Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) Międzyrządowy Zespół ds. Zmiany Klimatu (IPCC)[5]. Jego głównym zadaniem było przygotowanie kompleksowego przeglądu i zaleceń w odniesieniu do stanu wiedzy naukowej na temat zmian klimatu, społecznego i gospodarczego wpływu zmian klimatu oraz potencjalnych strategii reagowania i elementów do włączenia do ewentualnej przyszłej międzynarodowej konwencji w sprawie klimatu.

Powyższe zostało zawarte w – jak się później okazało – pierwszym[6] raporcie IPCC (następnie nazwanym jako the First IPCC Assesment Report – FAR), który został opublikowany w 1990 r.[7] i podkreślił znaczenie zmiany klimatu jako wyzwania o globalnych konsekwencjach i wymagającego współpracy międzynarodowej. FAR wskazywał m.in., że „emisje wynikające z działalności człowieka znacznie zwiększają stężenie w atmosferze gazów cieplarnianych: dwutlenku węgla, metanu, chlorofluorowęglowodorów (CFC) i podtlenku azotu. To zaś zwiększa efekt cieplarniany [...]",

4 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 43/53, 70 sesja plenarna, 6 grudnia 1988 r. (dalej jako: Rezolucja 43/53).

5 Ang. *the Intergovernmental Panel on Climate Change*. W 2007 r. IPCC otrzymało Pokojową Nagrodę Nobla.

6 Dotychczas IPCC opublikowało sześć raportów oceniających (tzw. Assement Reports) w latach 1990, 1995, 2001, 2007, 2014 i 2023. Mianowicie oprócz FAR z 1990 r., drugi raport oceniający (SAR) (1995) dostarczył ważnych materiałów w okresie poprzedzającym przyjęcie Protokołu z Kioto w 1997 roku. Trzeci raport oceniający (TAR) (2001) skupił uwagę na skutkach zmian klimatu i potrzebie adaptacji. Czwarty raport oceniający (AR4) (2007) położył podwaliny pod kolejne porozumienie, koncentrując się na ograniczeniu ocieplenia do 2°C. Piąty raport oceniający (AR5) został ukończony w latach 2013-2014. Stanowił on naukowy wkład w Porozumienie Paryskie. IPCC zakończył swój szósty cykl oceny, w ramach którego – oprócz szóstego raportu oceniającego – opracowano trzy raporty specjalne i raport metodologiczny. Pierwszy z tych raportów specjalnych, „Globalne ocieplenie o 1,5°C" (SR15), został opracowany w ramach Porozumienia Paryskiego. W maju 2019 r. IPCC sfinalizował raport „2019 Refinement" – aktualizację wytycznych IPCC z 2006 r. dotyczących krajowych wykazów gazów cieplarnianych. „Raport specjalny o zmianie klimatu i lądów" (SRCCL) ukazał się w sierpniu 2019 r., a „Raport specjalny o oceanach i kriosferze w zmieniającym się klimacie" (SROCC) we wrześniu 2019 r. Szósty raport oceniający (AR6) został opracowany w 2023 r. Raporty dostępne są na stronie internetowej: https://www.ipcc.ch/reports/.

7 John Theodore Houghton, G.J. Jenkins, J.J. Ephraums, *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment; World Meteorological Organization/United Nations Environment Programme. Intergovermental Panel on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

zaś aby przyszłe badania mogły być kontynuowane konieczne jest m.in. „zwiększenie wsparcia dla krajowych i międzynarodowych badań nad klimatem, zwłaszcza w krajach rozwijających się oraz ułatwienie międzynarodowej wymiany danych klimatycznych”[8]. Na podstawie informacji przedstawionych w FAR i zgodnie z Rezolucją 43/53, rozpoczęły się prace nad pierwszą międzynarodową konwencją dotyczącą kompleksowo zmiany klimatu.

Tekst został opracowany już w 1992 r., kiedy to podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r. przyjęto Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC), zwaną także powszechnie Konwencją Klimatyczną[9]. Konwencja weszła w życie w 1994 roku i dotychczas została ratyfikowana przez 197 państw oraz Unię Europejską, czyniąc z niej umowę międzynarodową o charakterze globalnym[10]. Co istotne, Konwencja Klimatyczna definiuje pojęcie „zmiany klimatu”, która oznacza „zmian[ę] w klimacie spowodowan[ą] pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach”[11]. Strony Konwencji Klimatycznej uznają zatem, że zmiana klimatu Ziemi i jej negatywne skutki są wspólnym problemem ludzkości, a podstawowe znaczenie ma w tym kontekście

---

8 Ibidem, xi-xii.

9 Dz. U. z 1996 r., Nr 53, poz. 238, ang. United Nations Framework Convention on Climate Change.

10 Zob. również: Cezary Mik, Agnieszka Borek, *Zmiany Klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym* (Warszawa: Wydawnictwo IOŚ-PIB, 2021), 18-21; Ciechanowicz-McLean, „Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie”.

11 Art. 1 ust. 2 Konwencji Klimatycznej. Warto w tym miejscu odnotować, że angielska wersja językowa (będąca wersją autentyczną) Konwencji Klimatycznej posługuje się terminem „climate change”, tj. „zmiana klimatu” w liczbie pojedynczej, zaś przekład polski mówi o liczbie mnogiej – „zmiany klimatu”. Większość przykładów nomenklatury w angielskiej wersji językowej stanowi również o „zmianie klimatu” w liczbie pojedynczej (zob. FAR zatytułowany *Climate Change*), przyjmując za punkt wyjścia wzrost temperatury na Ziemi, choć przykłady na używanie liczby mnogiej również można odnaleźć (zob. również FAR i wielokrotnie znajdujące się tam pojęcie „climate chages”). Z kolei przekłady polskie, w tym w odniesieniu do prawodawstwa unijnego, posługują się częściej sformułowaniem „zmiany klimaty” w liczbie mnogiej. Z uwagi zatem na fakt, że nomenklatura ta jest niejednolita, jedynie tytułem spójności niniejszego tekstu, pojęciem używanym będzie „zmiana klimatu”. Zob. również: Mik, Borek, *Zmiany Klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, 17.

zwiększenie emisji gazów cieplarnianych. Zwracając uwagę na szczególną sytuację krajów rozwijających się i ich potrzeby dostępu do odpowiednich surowców, przyjmują poszczególne rozwiązania mające na celu chronić system klimatyczny dla obecnego i przyszłych pokoleń. Podstawowe zobowiązania stron Konwencji Klimatycznej obejmują więc w szczególności: opracowywanie raportów o emisjach gazów cieplarnianych, wdrażanie środków mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu, w tym poprzez przyjmowanie odpowiednich krajowych strategii we wszystkich mających znaczenie sektorach, jak energetycznym, przemysłowym czy rolnym, promowanie i współpracę w zakresie badań naukowych, obliczanie emisji gazów cieplarnianych, jak również współpracę i wspieranie krajów rozwijających się lub znajdujących się w trudniejszej sytuacji klimatycznej[12]. Co znamienne, zobowiązania stron Konwencji Klimatycznej nie precyzują wielu szczegółowych kwestii, w tym celów koniecznych do osiągnięcia, sposobu działania stron, czy odpowiedzialności odszkodowawczej. Przyjęty wówczas mechanizm zakładał, że Konwencja Klimatyczna będzie – jak wskazano w nazwie dokumentu – konwencją ramową, zaś w ramach jej działania ustanowiona zostanie Konferencja Stron, która „będzie regularnie dokonywała przeglądu realizacji postanowień konwencji", w tym będzie "oceniać stan zobowiązań Stron", „popierać i wytyczać [...] rozwój i okresowe udoskonalenie porównywalnych metodologii [...] w celu przygotowania inwentaryzacji gazów cieplarnianych i ich usuwania"[13], co będzie następowało w formie Protokołów[14].

W ciągu pierwszych lat funkcjonowania Konwencji stało się jasne, że treść Konwencji musi zostać zaktualizowana, a wskazane tam zobowiązania – sprecyzowane. Tym samym już podczas trzeciej Konferencji Stron, odbywającej się w Kioto w 1997 r., został uchwalony Protokół, zwany później Protokołem z Kioto, stanowiący uzupełnienie Konwencji Klimatycznej, który wszedł w życie 16 lutego 2005 r.[15]. Jako pierwsza umowa międzynarodowa w historii przewidywał on zobowiązanie Stron do redukcji do 2012

12 Art. 4 Konwencji Klimatycznej.

13 Art. 7 Konwencji Klimatycznej. Sesje Konferencji zwoływane są w trybie regularnym co roku, w tym sesja COP 19/MOP 9 w 2013 roku odbyła się w Warszawie, zaś sesja COP 24 w 2018 roku odbyła się w Katowicach.

14 Art. 17 Konwencji Klimatycznej.

15 Protokół został przyjęty 11 grudnia 1997 r., wszedł w życie dopiero 16 lutego 2005 r. po tym, jak 4 listopada 2004 r. został ratyfikowany przez Rosję: https://unfccc.int/kyoto_protocol [dostęp: 23.11.2024]. 2 grudnia 2002 r. został ratyfikowany przez Polskę. Protokołu z Kioto nie ratyfikowały Stany Zjednoczone.

roku własnych emisji gazów cieplarnianych (tj. dwutlenku węgla, metanu i tlenku azotu oraz HFC, PFC i SF6) o wynegocjowane wartości zestawione w załączniku do Protokołu, każdorazowo o co najmniej 5% poziomu emisji z 1990 roku[16]. Dodatkowo Strony Protokołu zobowiązały się do zaangażowania się w bezprecedensową wymianę handlową polegającą na odsprzedaży lub odkupieniu limitów od innych Stron w przypadku niedoboru lub nadwyżki własnych emisji. Protokół z Kioto stworzył zatem podstawę prawną działania dla trzech mechanizmów, których celem było zwiększenie opłacalności działań podejmowanych w celu ograniczenia zmiany klimatu: mechanizm wspólnego wypełniania zobowiązań[17], mechanizm czystego rozwoju[18] oraz handel emisjami[19]. Co przy tym ciekawe, Polska na mocy Protokołu z Kioto zobowiązana została do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 6% (do roku 2012 w stosunku do roku 1988), podczas gdy z uwagi na transformację gospodarczą w tym okresie osiągnęła redukcję rzędu 32%[20]. Mimo powyższych rozwiązań – skonkretyzowanych i mających na celu skorelowanie działań Państw w jednym kierunku – Protokół stał się też przedmiotem krytyki wielu Państw oraz ekspertów wskazujących na braki i nieścisłości w postanowieniach Protokołu, w szczególności poprzez nałożenie znaczących zobowiązań niemal wyłącznie na państwa rozwinięte[21], jak również *de facto* brak zobowiązań głównych emitentów gazów cieplarnianych.

W świetle powyższego podczas sesji Konferencji Stron COP 21 w Paryżu w 2015 roku postawiono za cel zawarcie powszechnego porozumienia w przedmiocie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych[22]. Przyjęte porozumienie, zwane Porozumieniem Paryskim, zastąpiło Protokół z Kioto i zostało przyjęte przez 195 państw, co stanowi o światowym kompromisie

16 Art. 3 ust. 1 Protokołu z Kioto.

17 Art. 4 Protokołu z Kioto.

18 Art. 12 Protokołu z Kioto.

19 Art. 6 Protokołu z Kioto.

20 Co jednak skutkowało ograniczeniem w 2005 r. przez Komisję Europejską limitów przyznanych Polsce, która zauważyła, że skoro zostały już spełnione założenia Protokołu z Kioto, to posiadanie wysokich limitów doprowadziłoby do ich masowej sprzedaży przez polskie przedsiębiorstwa, co mogłoby doprowadzić do spadku ceny za tonę emisji dwutlenku węgla i w konsekwencji zniechęcałoby do proekologicznych inwestycji.

21 Tytułem przykładu krytykę stale prezentowały Stany Zjednoczone, które wskazywały na wyjątkowo łagodne potraktowanie największych na świecie emitentów gazów cieplarnianych, tj. Chin oraz Indii.

22 https://www.cop21paris.org/ [dostęp: 23.11.2024].

w przedmiocie ograniczenia zmiany klimatu[23]. Porozumienie Paryskie wskazuje jako główny cel regulacji wzmocnienie odpowiedzi na zagrożenie zmiany klimatu, które nastąpi poprzez (i) wstrzymanie wzrostu globalnego ocieplenia znacznie poniżej 2°C w stosunku do epoki przed przemysłowej oraz dążenie do ograniczenia wzrostu tej temperatury do 1,5 °C, (ii) zwiększenie zdolności do przystosowania się do niekorzystnych skutków zmiany klimatu oraz (iii) zachowanie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do obniżenia poziomu emisji gazów cieplarnianych[24]. Przy czym nieco podobnie, jak dotyczyło to Konwencji Klimatycznej, Porozumienie Paryskie nie przedstawia żadnych konkretnych instrumentów, jak również nie nakłada sprecyzowanych zobowiązań w odniesieniu do ilości emisji czy wartości ich redukcji. W miejsce tego każda ze Stron ma określić własne środki krajowe (*nationally determined contributions*), za pomocą których będzie mógł zostać osiągnięty cel[25]. Dodatkowo, Strony mają budować wzajemne zaufanie i promować skuteczne wdrażanie rozwiązań, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności uwzględniającej różne możliwości Stron[26]. Jednocześnie Porozumienie zawiera mechanizm dokonywania przez Konferencję „globalnego przeglądu" (*global stocktake*) wypełniania zobowiązań i dążenia do celu wskazanego w Porozumieniu, co ma mieć miejsce co 5 lat począwszy od 2023 roku[27]. Pierwszy globalny przegląd potwierdził sceptyczne zapatrywania, że Strony Porozumienia nie są na dobrej drodze do ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5 °C oraz nakreślono w nim działania, które Strony powinny pilnie podjąć w obecnej „krytycznej" dekadzie, aby utrzymać docelowy poziom 1,5 °C w zasięgu ręki[28].

Zatem mimo powszechnego zidentyfikowania zmiany klimatu przez społeczność międzynarodową i przyjęcie jej źródła w globalnym ociepleniu w wyniku zbyt dużej emisji gazów cieplarnianych, czynności podejmowane na arenie międzynarodowej nie są wystarczająco skuteczne.

---

23 Porozumienie weszło w życie 4 listopada 2016 r., gdy spełniony został warunek jego ratyfikacji przez co najmniej 55 państw odpowiedzialnych za co najmniej 55% globalnych emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie ratyfikowały przy tym wszystkie państwa UE (oraz sama UE), zaś nie zostało dotychczas ratyfikowane tylko przez Jemen, Iran i Libię. Podczas przyjmowania Porozumienia nie można było zgłaszać żadnych zastrzeżeń zgodnie z jego art. 27.

24 Art. 2 Porozumienia Paryskiego.

25 Art. 4 Porozumienia Paryskiego.

26 Art. 13 Porozumienia Paryskiego.

27 Art. 14 Porozumienia Paryskiego.

28 https://unfccc.int/topics/global-stocktake [dostęp: 23.11.2024].

2 Zmiana klimatu w prawodawstwie Unii Europejskiej

2.1. Prawo pierwotne

Powyższe działania na arenie międzynarodowej stały się swoistym przyczynkiem dla działań podejmowanych przez Unię Europejską (a wcześniej Wspólnotę). Początkowo nie wskazywały one jednak w swej istocie na zmianę klimatu, lecz na potrzebę ochrony środowiska naturalnego, co miało miejsce w Jednolitym Akcie Europejskim z 17 lutego 1986 r.[29]. Wskazano wówczas, że działania Wspólnoty mają na celu zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego, jak również, że „działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego opierają się na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie «zanieczyszczający płaci»"[30]. Przy czym, co znamienne, wymagania dotyczące ochrony środowiska naturalnego stanowić miały jedynie składnik innych polityk Wspólnoty[31].

Istotne zmiany w tym zakresie przyniósł Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r., na mocy którego zmieniono art. 130r ust. 1 Traktatu i „działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego" uznano za „politykę Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego" oraz rozwinięto katalog celów tej polityki o „promowanie środków na płaszczyźnie międzynarodowej, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego"[32]. Dodatkowo uzupełniono art. 130r ust. 2 Traktatu, zawierający katalog zasad polityki w dziedzinie środowiska naturalnego o wskazanie, że „polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty". Co więcej, poprawa jakości środowiska została także wskazana jako

29 Jednolity Akt Europejski z 17 lutego 1986 r., Dz. U. 2004 r., Nr 90 poz. 864/5 z 30 kwietnia 2004 r.; zob. również Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer, Andrzej Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, *(art. 90-222)* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), komentarz do art. 191 TFUE.

30 Art. 25 Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadzający art. 130 r do Traktatu EWG; zob. również *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, t. I, red. Stanisław Biernat (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 175.

31 Art. 25 Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadzający art. 130 r do Traktatu EWG.

32 Art. 130r w brzmieniu nadanym Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht.

jeden z celów ustanowienia rynku wewnętrznego[33]. Następnie, drobne zmiany wprowadził Traktat z Amsterdamu[34]. Jednak w dalszym ciągu dokumenty te odnosiły się wyłącznie do ochrony środowiska.

Zmiana klimatu po raz pierwszy pojawiła się w prawodawstwie europejskim 13 grudnia 2007 r. w Traktacie z Lizbony, który nie tylko po raz kolejny dokonał zmiany numeracji, ale też w postanowieniach dotyczących ochrony środowiska stanowił, że jednym z celów polityki Unii w dziedzinie środowiska jest promowanie „na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu"[35]. Zmiana ta była pozytywnie zaopiniowana przez Parlament Europejski, który jeszcze przed przyjęciem Traktatu z Lizbony wskazał, że „z zadowoleniem przyjmuje fakt, że mandat przewiduje wprowadzenie pewnych nowych elementów do traktatów, takich jak wyraźna wzmianka o zmianie klimatu i solidarności w dziedzinie energii"[36]. Parlament powtórzył to spostrzeżenie w kolejnej Rezolucji już po przyjęciu Traktatu z Lizbony, kiedy zaznaczył, że „z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Traktat ustanawia w jaśniejszy i bardziej widoczny sposób wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich, na których opiera się Unia, a także cele Unii i zasady rządzące jej działaniem i jej stosunkami z państwami członkowskimi", w tym „nowe przepisy zwiększają promowanie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, w tym walki ze zmianami klimatu"[37]. Parlament z zadowoleniem przyjął również fakt, że Traktat wzmacnia zdolność instytucji Unii do skuteczniejszego wykonywania swoich działań, w tym, że cele i kompetencje Unii w dziedzinie zmiany klimatu zostały jaśniej zdefiniowane[38]. Powyższe ma bowiem przełożenie na możliwość

33 Art. 2-3 Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht.

34 Między innymi zmieniając w niewielkim stopniu treść art. 130r ustęp 2. Traktat z Nicei nie wprowadzał zmian w tym zakresie.

35 Art. 191 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. (d. art. 174), zob. również Kowalik-Bańczyk, Szwarc-Kuczer, Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, komentarz do art. 191 TFUE; *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, 175.

36 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie zwołania konferencji międzyrządowej: opinia Parlamentu Europejskiego (art. 48 Traktatu UE) (11222/2007 – C6-0206/2007 – 2007/0808(CNS)), punkt 11.

37 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie Traktatu z Lizbony (2007/2286(INI)), punkt 4.

38 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie Traktatu z Lizbony (2007/2286(INI)), punkt 5.

podejmowania przez Unię działań służących realizacji celów wskazanych w art. 191 Traktatu, co zostało wskazane w art. 192 Traktatu, w szczególności w ustępie 1 stanowiącym, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 191, które ma być podjęte przez Unię". Zatem mimo że Traktat z Lizbony nie wprowadzał dodatkowych regulacji odnoszących się do problematyki zmiany klimatu, to jednak przedmiotowe uzupełnienie art. 191 Traktatu spowodowało, że stosowne działania mogły zacząć być podejmowane nie tylko na poziomie Unii, która 4 października 2016 r. ratyfikowała Porozumienie Paryskie, ale też poprzez akty prawa wtórnego[39].

2.2. Prawo wtórne poprzedzające Europejskie Prawo o Klimacie

Dokumentami Unii, które jako pierwsze omawiały problematykę zmiany klimatu i wyznaczały kierunki działań, były komunikaty Komisji. Jednym z nich był Komunikat Komisji z 28 listopada 2018 r. „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki"[40]. Dokument ten stanowił, że „zmiana klimatu stanowi dla Europejczyków poważny powód do niepokoju", stąd celem „strategii jest potwierdzenie zobowiązania Europy do sprawowania przewodniej roli w światowych działaniach w dziedzinie klimatu oraz przedstawienie wizji, która może doprowadzić do osiągnięcia zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 roku dzięki sprawiedliwej społecznie i racjonalnej kosztowo transformacji"[41]. Dokument odnosił się w dużej mierze do badań, scenariuszy i wniosków wskazywanych przez IPCC i przedstawiał siedem głównych elementów mających doprowadzić do osiągnięcia w Unii gospodarki neutralnej klimatycznie. Należały do nich: maksymalizacja korzyści płynących z efektywności energetycznej, w tym budynków bezemisyjnych, maksymalizacja wykorzystania odnawialnych źródeł energii i energii elektrycznej w celu całkowitej dekarbonizacji dostaw energii w Europie, przyjęcie czystej, bezpiecznej i opartej na sieci mobilności,

39 Jak również w 2016 r. Unia Europejska przyjęła Porozumienie Paryskie.
40 COM(2018) 773 final.
41 Ibidem.

konkurencyjny przemysł unijny i gospodarka o obiegu zamkniętym jako kluczowy czynnik umożliwiający ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, rozwój odpowiedniej infrastruktury sieciowej i wzajemnych połączeń, czerpanie pełnych korzyści z biogospodarki i tworzenie niezbędnych pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz wyeliminowanie pozostałych emisji CO_2 dzięki wychwytywaniu i składowaniu dwutlenku węgla. Co istotne, Komunikat ten stanowił, że realizacja połączonych strategii pozwoli zrealizować – podjęte w ramach Porozumienia Paryskiego – unijne zobowiązanie do zmniejszenia emisji o co najmniej 40 % do 2030 r. w porównaniu z rokiem 1990. Dlatego też już wówczas Komisja zwróciła się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Regionów, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego o rozważenie unijnej wizji dotyczącej Europy neutralnej dla klimatu do 2050 r., jak również założyła, że rozpoczęta w ten sposób debata powinna umożliwić UE przyjęcie ambitnej strategii do początku 2020 r., zgodnie z wymogami Porozumienia Paryskiego.

Kolejnym dokumentem odnoszącym się niemal w całości do zmiany klimatu, choć ponownie niemającym charakteru powszechnie obowiązującego, jest „Europejski Zielony Ład" opublikowany 11 grudnia 2019 r. jako Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów[42]. Europejski Zielony Ład odnosi się wprost do Specjalnego Raportu IPCC „Globalne ocieplenie o 1,5°C" (SR15) i stanowi, że „[a]tmosfera ulega ociepleniu, a klimat zmienia się z każdym rokiem", zaś „Europejski Zielony Ład odpowiada na te problemy. Jest to nowa strategia na rzecz wzrostu, której celem 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"[43]. Dokument ten stanowi zatem punkt wyjścia dla inicjatyw i dalszych działań, jakie mają być podejmowane w Unii w ramach różnych sektorów gospodarki, aby przyczyniać się do głębokiej transformacji i osiągnięcia neutralności klimatycznej. Obejmują one takie elementy jak: dostarczanie czystej, przystępnej cenowi i bezpiecznej energii, zmobilizowanie sektora przemysły na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym, budowanie i remontowanie w sposób oszczędzający energię

42 COM(2019) 640 final.
43 Ibidem.

i zasoby, ochronę i odbudowę ekosystemów i bioróżnorodności, sprawiedliwy, zdrowy i przyjazdy system żywnościowy, przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność, wpieranie badań naukowych i pobudzanie innowacji oraz – co kluczowe – bardziej ambitne cele klimatyczne UE na lata 2030 i 2050 oraz zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska. W kontekście omawianego zagadnienia warto w szczególności przyjrzeć się tym ostatnim elementom. Mianowicie, Europejski Zielony Ład stawia dwa główne cele na osi czasu:

- w roku 2030 r. ma nastąpić zredukowanie emisji gazów cieplarnianych do co najmniej 50%, a potencjalnie do 55% w stosunku do poziomu w 1990 r.;
- w roku 2050 r. gospodarka UE ma osiągnąć zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto, czyli ma zostać pierwszą na świecie gospodarką neutralną dla klimatu.

W celu osiągnięcia powyższego Unia stawia za cel także wspieranie zielonego finansowania i zielonych inwestycji oraz zapewnienie sprawiedliwej transformacji, jak również ekologizację budżetów krajowych i zapewnienie odpowiednich sygnałów cenowych. Jak stanowi dokument, wszystkie działania i polityki UE powinny zostać połączone, by ten cel uzyskać, jak również wszelkie inne inicjatywy mają być realizowane zgodnie z zielonym przyrzeczeniem „nie szkodzić". Wreszcie Europejski Zielony Ład stanowi, że jako doktryna polityczna wymaga ona obudowania w instrumenty prawne, w tym w postaci rozporządzeń.

Co znamienne jeszcze przed przyjęciem Europejskiego Zielonego Ładu zostało uchwalone rozporządzenie traktujące o problematyce zmiany klimatu w kontekście energetyki. Mowa o Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu[44]. Zostało ono ustanowione na podstawie zarówno art. 192 ust. 1 TFUE odnoszącego się do ochrony środowiska oraz przeciwdziałaniu zmianie klimatu, jak

44 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.U.UE.L.2018.328.1.

również na podstawie art. 194 ust. 2 TFUE dotyczącego polityki energetycznej UE[45]. Odnosi się ono w dużej mierze do Porozumienia Paryskiego i ustanawia mechanizm zarządzania, którego celem jest wdrożenie strategii i środków służących osiągnięciu celów unii energetycznej oraz wywiązanie się z długoterminowych zobowiązań Unii do redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z Porozumieniem Paryskim, pobudzenie współpracy między Państwami Członkowskimi, w tym w stosownych przypadkach na szczeblu regionalnym, służącej realizacji założeń i osiąganiu celów unii energetycznej, zapewnienie terminowości, przejrzystości, dokładności, spójności, porównywalności i kompletności składania przez Unię i jej Państwa Członkowskie sprawozdań, jak również przyczynianie się do większej pewności regulacyjnej i do większej pewności dla inwestorów oraz do pełnego wykorzystania możliwości rozwoju gospodarczego, stymulowania inwestycji, tworzenia miejsc pracy i spójności społecznej. Rozporządzenie to określa także wielokrotnie później powtarzaną zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim"[46].

2.3. Europejskie Prawo o Klimacie

Aby jednak wprowadzić do porządku prawnego narzędzia mające na celu kompleksowe uregulowanie obszarów mających na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu, konieczne było uchwalenie aktu prawnego o ogólnym charakterze – nie tylko odnoszącym się do energetyki. W świetle powyższego i wyłącznie na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE[47] 30 czerwca 2021 r.

45 W tym przepis ten dotyczy także swoistego styku pomiędzy przepisami w zakresie ochrony środowiska oraz energetyki i stanowi, że:
„Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Nie naruszają one 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)."

46 Motyw 5, 64 i art. 3 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999.

47 „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 191, które ma być podjęte przez Unię".

uchwalono rozporządzenie zwane Europejskim Prawem o Klimacie[48]. Jest to dokument, który również odnosi się do Porozumienia Paryskiego[49], a także celów wskazanych w Europejskim Zielonym Ładzie. Co więcej, w swoich motywach przytacza także Kartę Praw Podstawowych[50], prawodawstwo UE dotyczące handlu emisjami[51], Rozporządzenie ustanawiające unię energetyczną[52] oraz szereg innych dokumentów. Wskazuje przy tym, że poszczególne regulacje, w szczególności Rozporządzenie ustanawiające unię energetyczną, powinno zostać uzupełnione o cel neutralności klimatycznej, a wszelkie działania powinny być skoordynowane na poziomie między Państwami Członkowskimi tak, by w należyty sposób odpowiedzieć na międzynarodowe wyzwanie, jakim jest zmiana klimatu[53].

Tym samym Europejskie Prawo o Klimacie wskazuje na główny cel neutralności klimatycznej w postaci konieczności co najmniej zrównoważenia w Unii emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych najpóźniej do 2050 r., a nawet wskazuje na dążenie Unii do osiągnięcia ujemnych emisji[54]. W tym celu zarówno instytucje Unii, jak i Państwa Członkowskie mają wprowadzać odpowiednie środki na poziomie unijnym oraz krajowym[55]. Jednocześnie Europejskie Prawo o Klimacie wskazuje na cel pośredni w postaci ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej

48 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.U.UE.L.2021.243.1.

49 Motyw 1, 7, jak również art. 5 ust. 1 Europejskiego Prawa o Klimacie.

50 Motyw 6 Europejskiego Prawa o Klimacie odnoszący się do art. 37 Karty Praw Podstawowych mającego na celu wspieranie uwzględniania w politykach Unii gwarancji wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

51 Motyw 12 Europejskiego Prawa o Klimacie przytaczające między innymi dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE, w której ustanawia się EU ETS, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842, na podstawie którego wprowadzono krajowe cele w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 zawierające wymóg, by Państwa Członkowskie osiągnęły równowagę między emisjami gazów cieplarnianych a ich pochłanianiem w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem.

52 Motyw 15 i 39 Europejskiego Prawa o Klimacie.

53 Motyw 40 Europejskiego Prawa o Klimacie.

54 Art. 2 ust. 1 Europejskiego Prawa o Klimacie.

55 Art. 2 ust. 2 Europejskiego Prawa o Klimacie. Jest to rozwiązanie, które w zasadzie odbiega od istoty rozporządzenia jako aktu prawnego wiążącego w całości i mogącego być bezpośrednio stosowanym w Państwach Członkowskich.

55% w porównaniu do poziomu w roku 1990[56] i aby go zapewnić, wkład pochłaniania netto w osiąganie unijnego celu klimatycznego na rok 2030 ogranicza do 225 mln ton ekwiwalentu CO_2. Nie jest jednak w tym akcie sprecyzowane, w jaki sposób to ograniczenie następuje w przełożeniu na poszczególne Państwa Członkowskie.

Co więcej, dalsze przepisy Europejskiego Prawa o Klimacie w istocie nakładają szereg zobowiązań na Komisję. Należą do nich nie tylko przegląd aktów prawnych, opracowywanie wniosków ustawodawczych, proponowanie budżetu, czy też proponowanie celu klimatycznego[57], ale też przede wszystkim dokonywanie oceny postępów i środków unijnych w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz ich zgodności z celem neutralności klimatycznej, a także działań podejmowanych przez Państwa Członkowskie (przedkładając odpowiednie wnioski z tej oceny Parlamentowi i Radzie)[58]. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym art. 5 Europejskiego Prawa o Klimacie, który nakłada na Komisję obowiązek przyjęcia unijnej strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, a następnie daje jej uprawnienia do zapewnienia spójności pomiędzy wszelkimi działaniami w ramach Unii a tą strategią. Można zatem wysnuć wniosek, że żadne czynności podejmowane w ramach Unii nie mogą być sprzeczne z zakładanym celem neutralności klimatycznej – nie pomijając aspektów budżetowych[59]. Innymi słowy, na mocy Europejskiego Prawa o Klimacie Komisja zyskała także o wiele więcej uprawnień i narzędzi do podejmowania działań mających na celu walkę z kryzysem klimatycznym.

Z kolei Państwa Członkowie zostały przede wszystkim zobowiązane – poprzez zmianę Rozporządzenia o unii energetycznej – do przedkładania do 1 stycznia 2020 r. i następnie do 1 stycznia 2029 r. i dalej co 10 lat, długoterminowej strategii obejmującej perspektywę co najmniej 30 lat zgodną z celem neutralności klimatycznej. Innymi słowy, samo zobowiązanie do przedkładania powyższych strategii zostało już uprzednio wyartykułowane w Rozporządzeniu o unii energetycznej, lecz dopiero wskutek

56 Art. 4 ust. 1 Europejskiego Prawa o Klimacie, co jest niemalże powtórzeniem celu wskazanego w Europejskim Zielonym Ładzie.

57 Art. 4 ust. 2-6 Europejskiego Prawa o Klimacie.

58 Art. 6-7 Europejskiego Prawa o Klimacie.

59 Zob. również Jakub Przyborowicz, „The European Climate Law – a New Legal Revolution Towards Climate Neutrality in the EU" *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, nr 4 (2021): 39-53; Beatriz Perez de las Heras, „European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality" *Romanian Journal of European Affairs*, nr 2 (2021): 19-32.

zmiany wprowadzonej Europejskim Prawem o Klimacie, obowiązek ten został powiązany z celem osiągnięcia neutralności klimatycznej[60]. Co znamienne, nie wszystkie Państwa Członkowskie wypełniają to zobowiązanie – w tym Polska nie przedstawiła tejże strategii, co skutkowało wydaniem przez Komisję zalecenia 2024/608 z 18 grudnia 2023 r., w którym zostało wskazane, że:

> [n]ależy przedstawić krajową długoterminową strategię Polski zgodnie z art. 15 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w celu dokonania oceny jej spójności z celem neutralności klimatycznej",
>
> [n]ależy zintensyfikować działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu poprzez poczynienie wymiernych postępów w realizacji istniejących i planowanych strategii, a także rozważyć dodatkowe pilne środki, które umożliwią dostosowanie założonych i planowanych redukcji emisji gazów cieplarnianych do celu neutralności klimatycznej. Należy przedstawić zaktualizowany projekt ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu zgodnie z art. 14 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w celu dokonania oceny jego spójności z celem neutralności klimatycznej,

jak również iż:

> [n]ależy ustanowić odpowiednie ramy prawne polityki przystosowania się do zmiany klimatu i związanych z nią działań. Należy zapewnić, aby opracowane w oparciu o najlepsze dostępne dane naukowe, usługi przewidywania klimatu i narzędzia wczesnego ostrzegania przystosowawcze priorytety, strategie, plany i działania były adekwatne do przewidywanych przyszłych zagrożeń i ryzyka. Należy zapewnić, aby polityka przystosowania się do zmiany klimatu była monitorowana i oceniana systematycznie i w regularnych odstępach czasu, a rezultaty tego monitorowania były uwzględniane przy opracowywaniu zaktualizowanych strategii i w trakcie ich realizacji[61].

Można zatem postawić pytanie, jaki jest cel Europejskiego Prawa o Klimacie w postaci rozporządzenia, skoro sam dokument nie jest dokumentem

60 Art. 13 Europejskiego Prawa o Klimacie, zob. w szczególności art. 13 punkt 6.

61 Zalecenie Komisji (UE) 2024/608 z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie spójności środków przyjętych przez Polskę z unijnym celem neutralności klimatycznej i z zapewnianiem postępów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, Dz. U. UE L z dnia 7 marca 2024 r.

obszernym[62], na Państwa Członkowskie nałożonych zostało stosunkowo niewiele zobowiązań i nastąpiło to przede wszystkim poprzez zmianę Rozporządzenia o unii energetycznej, zaś wypełnianie tych zobowiązań również jest dalekie od doskonałości[63]. Należy jednak zauważyć, że Europejskie Prawo o Klimacie jest pierwszym aktem prawnym wprost zobowiązującym Państwa Członkowskie do osiągnięcia konkretnego celu, mimo oporów niektórych z nich[64]. Realizacja ta jest też pod stałą kontrolą i oceną Komisji, co umożliwia jego egzekwowanie. Duży nacisk zostaje więc położony na relację Komisja-Państwo Członkowskie, co może zapewniać elastyczność i indywidualne podejście umożliwiające osiągnięcie konsensusu lub kompromisu pomiędzy Stronami. Co więcej, wskutek Europejskiego Prawa o Klimacie neutralność klimatyczna jest celem własnym każdego z Państw Członkowskich także w jego wewnętrznym porządku prawnym[65].

Dodatkowo, Europejskie Prawo o Klimacie stanowi normatywny punkt wyjścia dla dalszych aktów prawnych, oraz jest instrumentem spajającym wiele dotychczas rozproszonych regulacji dotyczących różnych aspektów i regulowanych w różnych aktach normatywnych[66]. Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o jednym z najważniejszych instrumentów stosowanych w Unii Europejskiej na potrzeby ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a mianowicie o unijnym handlu emisjami (EU ETS)[67].

62 Europejskie Prawo o Klimacie zawiera jedynie 14 artykułów, łącznie z postanowieniami zmieniającymi.

63 Zob. Ciechanowicz-McLean, „Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie".

64 Tytułem przykładu niektóre obawy zostały zaadresowane w artykule: Dagmara Hajdys, „The European Green Deal and the Opportunities and Risks of Organic Farming in Poland" *FIPF*, nr 2 (2024): 171.

65 Por. Marcin Stoczkiewicz w: *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria M. Kenig-Witkowska, Marcin Stoczkiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024).

66 Jak opublikowany przez Komisję jeszcze 14 lipca 2021 r. pakiet „Fit for 55" stanowiący zestaw projektów skierowany na osiągnięcie podwyższonego celu redukcyjnego obejmujący czternaście odrębnych dokumentów dotyczących głównych filarów europejskiego prawodawstwa dotyczących klimatu i energii. Więcej w tym przedmiocie: Waldemar Gontarski, Iwona Parchimowicz-Gontarska, „Suwerenność energetyczna na kanwie pakietu 'Gotowi na 55'" *EPPISM*, nr 2 (2022): 7. Zobacz również: Perez de las Heras, „European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality",19-32.

67 Problematyka handlu emisjami w Unii Europejskiej jest zagadnieniem niezwykle szerokim, w tym regulowanym przez szereg aktów prawnych takich jak: Dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych

Mimo że aspekt ten od zawsze budził wiele emocji i powodował liczne dyskusje, wskutek przyjęcia Europejskiego Prawa o Klimacie, zostało uchwalone Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/857 z 19 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/842 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) 2018/1999[68]. Zmiana ta dotyczyła przede wszystkim wskazania poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. o 40 % (przed zmianą był to wskaźnik 30%) w porównaniu z 2005 r. w sektorach obejmujących energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady. W odniesieniu zaś do zobowiązań nałożonych na poszczególne Państwa Członkowskie, odpowiednio zmieniony został także Załącznik do Rozporządzenia wskazujący na poziom redukcji emisji gazów cieplarnianych przez Państwa Członkowskie w 2030 r. w porównaniu z poziomami ich emisji w 2005 r., w którym zwiększono wartości, o jakie powinna nastąpić redukcja emisji do 2030 r., przyjmując jednocześnie, że dotychczas wskazane wartości dotyczą jedynie początkowego etapu redukcji w latach 2021-2022. Z uwagi na ogólny wzrost redukcji emisji o 10%, poszczególne wartości dla Państw Członkowskich również wzrosły o podobną wartość (w przypadku Polski o 10,7%), często osiągając wzrost redukcji nawet o 12% (jak dla Belgii, Czech, Niemiec, Irlandii, Holandii, Austrii lub Słowenii)[69].

---

w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003,) czy też 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) oraz związanych z nimi aktów prawnych. W niniejszym artykule problematyka ta zostanie celowo ograniczona jedynie do zmian wprowadzonych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 w świetle Europejskiego Prawa o Klimacie. W przedmiocie ram prawnych i funkcjonowania systemu handlu emisjami w UE zob. przykładowo: Ilona Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej* (Warszawa: C.H. Beck, 2021).

68 Dz. U. L 111 z 26.4.2023, p. 1–14.

69 Ponieważ redukcje stanowią wyzwanie przede wszystkim dla przedsiębiorstw, wartości przyjęte w systemie uwzględniają w dużym stopniu specyfikę gospodarki poszczególnych Państw Członkowskich. Tym samym w odniesieniu do niektórych Państw Członkowskich wzrost redukcji jest na poziomie niższym

3 Wnioski

Przeciwdziałanie zmianie klimatu jest ogromnym wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej, w tym europejskiej. Unia Europejska od dawna stawiała sobie niezwykle ambitny cel, by przeciwdziałać kryzysowi klimatycznemu. Aby go osiągnąć, Państwa Członkowskie muszą działać wspólnie mimo niejednokrotnie rozbieżnych interesów. W tym kontekście wydaje się więc, że nałożenie na Państwa Członkowskie zobowiązań zmierzających do osiągnięcia neutralności klimatycznej poprzez Europejskie Prawo o Klimacie – akt normatywny w postaci rozporządzenia, może być niezwykle skutecznym narzędziem. Nie tylko bowiem bezpośrednio wiąże Państwa Członkowskie, w tym wszystkie jego instytucje stając się *de facto* zobowiązaniem Państwa także w sferze wewnętrznej, ale też daje możliwość egzekwowania tychże zobowiązań skuteczniej niż w przypadku umów międzynarodowych czy dokumentów typu *soft-law*, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności rozwiązań. Co więcej, jest to akt normatywny, który staje się punktem wyjścia, podstawą dla dalszych regulacji nie tylko w sferze emisji, ale też w wielu aspektach życia społeczno-gospodarczego każdego z Państw. Z pewnością jest to więc jedyne na świecie tego typu narzędzie nałożone na tak wiele znaczących gospodarek świata. Naturalnie w niedalekiej przyszłości kolejne badania naukowe zweryfikują jego skuteczność. Ale z perspektywy prawnej jest to dobry instrument, by Unia Europejska – według swoich zamierzeń – istotnie stała się pierwszą klimatycznie neutralną gospodarką świata.

Bibliografia

Ciechanowicz-McLean Janina, „Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie" *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 9-20.

Gontarski Waldemar, Iwona Parchimowicz-Gontarska, „Suwerenność energetyczna na kanwie pakietu 'Gotowi na 55'" *EPPISM*, nr 2 (2022): 7-23.

Hajdys Dagmara, „The European Green Deal and the Opportunities and Risks of Organic Farming in Poland" *FIPF*, nr 2 (2024): 171-190.

niż 10%, jak w przypadku Grecji (6,7%), Cypru (8%) czy Malty (taki sam poziom redukcji, brak wzrostu).

Houghton John Theodore, J.G. Jenkins, J.J. Ephraums, *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment; World Meteorological Organization/United Nations Environment Programme. Intergovermental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Kowalik-Bańczyk Krystyna, Monika Szwarc-Kuczer, Andrzej Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, *(art. 90-222)*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.

Malinowski Szymon, Klara Górska, *Historia naukowa fizyki klimatu, część 1: Ojcowie klimatologii fizycznej*. naukaoklimacie.pl.

Mik Cezary, Agnieszka Borek, *Zmiany Klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*. Warszawa: Wydawnictwo IOŚ-PIB, 2021.

Perez de las Heras Beatriz, „European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality" *Romanian Journal of European Affairs*, nr 2 (2021): 19-32.

Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej, t. I, red. Stanisław Biernat. Warszawa: C.H. Beck, 2020.

Przybojewska Ilona, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.

Przyborowicz Jakub, „The European Climate Law – a New Legal Revolution Towards Climate Neutrality in the EU" *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, nr 4 (2021): 39-53. DOI: 10.25167/osap.4510.

Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu, red. Anna Barczak, Maria M. Kenig-Witkowska, Marcin Stoczkiewicz. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode