

Janina Ciechanowicz-McLean

Uniwersytet Gdański

janina.ciechanowicz-mclean@ug.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5576-9763

<https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.01>

Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie

Wstęp

Przyjmuję w moich rozważaniach o instrumentach prawnych ochrony klimatu rozumienie tych instrumentów jako jednych z szeregu instrumentów prawa ochrony środowiska, ponieważ klimat jest jednym z elementów środowiska. Za instrument prawa ochrony środowiska uznaję wyróżniony normatywnie, nazwowo i strukturalnie element osobno określonej w prawie czynności czy toku czynności, które warunkują lub wywołują sobą skutek prawny tworzący nową sytuację prawną, służącą zarówno realizacji ustawowych celów ochrony elementów środowiska, jak i środowiska w całości.

Instrumenty prawne wprowadzane w aktach prawnych podzielić można, w moim przekonaniu, na instrumenty administracyjne (np. pozwolenia emisyjne, standardy jakości środowiska) oraz instrumenty ekonomiczne, które muszą być „zalegalizowane” przez nadanie im formy aktu prawnego (np. dotacje, subwencje, podatki, opłaty, handel emisjami). Szczególnym rodzajem instrumentów ekonomicznych są instrumenty rynkowe, oparte na mechanizmach rynkowych i współgrające z instrumentami administracyjnymi, np. unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Unijna strategia zmniejszania zmian klimatu w coraz większym stopniu uwzględnia elementy rynkowe w proponowanych regulacjach prawnych z tego zakresu¹. Jest to szczególnie widoczne w koncepcji Europejskiego Zielonego Ładu, czyli – nowej zrównoważonej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego, w której zakłada się, że w 2050 r. nie będzie emisji netto gazów cieplarnianych, a wzrost gospodarczy zostanie oddzielony od wykorzystania zasobów środowiska.

¹ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, maszynopis; M. Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Gdańsk 2017, s. 55–77.

1. Instrumenty prawne ochrony klimatu przed uchwaleniem Europejskiego Zielonego Ładu (2019)

Pomimo faktu, że mechanizm zmian klimatu znany i badany był już w końcu XIX w., początków zainteresowania tym problemem przez gremia międzynarodowe i międzyrządowe dopatrywać się można u schyłku lat 70. XX w. Rozwój prac w tym obszarze zaowocował powołaniem w 1988 r. pierwszej międzynarodowej instytucji zajmującej się tym problemem – Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPPC). Powierzono mu zadanie przygotowywania raportów oraz prowadzenia prac badawczych, które będą podstawą do podejmowania działań i będą tworzyć ramy globalnej polityki w obszarze przeciwdziałania globalnemu ociepleniu.

W konsekwencji przedstawienia w 1989 r. pierwszego raportu IPPC oraz na podstawie informacji w nim zawartych, rozpoczęto pracę nad pierwszą międzynarodową konwencją podejmującą problem zmian klimatu – Ramową konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu² (konwencją klimatyczną)³. Stała się ona częścią pakietu wiążących i niewiążących instrumentów prawnych ochrony środowiska, przyjętych podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r. Była to pierwsza międzynarodowa umowa, która w całości swojej treści poświęcona jest problematyce zmian klimatu Ziemi. W 1997 r. uzupełniono i doprecyzowano jej treść tzw. protokołem z Kioto⁴, a w 2015 r. – tzw. porozumieniem paryskim⁵. Państwa sygnatariusze wszystkich tych trzech dokumentów zobowiązały się do ograniczenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych, a w konsekwencji – ograniczenia zmian klimatu.

Podstawowym celem konwencji klimatycznej jest doprowadzenie do stabilizacji koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze, na bezpiecznym poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej ingerencji człowieka w system klimatyczny. Podstawowymi obszarami działania mającymi umożliwić realizację tego ambitnego celu są: ograniczenie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze oraz adaptację do zmian klimatu. Cel konwencji jest długofalowy, a perspektywa jego realizacji obejmuje kilka pokoleń. Konwencja opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, na uznaniu, że zmiany klimatu stanowią przedmiot wspólnej troski ludzkości (*common concern of humankind*), a po drugie – na założeniu, że odpowiedzialność za te zmiany i podjęcie

² Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238; dalej: konwencja klimatyczna.

³ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Global Warming and Climate Change Law – from Geneva (1979) to Copenhagen (2009)* [w:] *Ius est ars boni et aequi*, Peter Lang 2010, s. 111–124; K. Kępka, *Prawno-międzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 154 i n.; E.A. Posner, D. Weisbach, *Climate Change Justice*, Princeton and Oxford 2010, s. 29–69; A. Kassenberg, M. Sobolewski, *Zmiany klimatu. Polityka i działania na rzecz ograniczenia emisji gazów szklarniowych w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2002, s. 22, cyt.: „(...) zmiany klimatyczne uznane zostały za jedno z najpoważniejszych wyzwań, przed którymi stoi Unia i traktowane są na równi z najważniejszymi problemami społeczno-gospodarczymi, z którymi musi zmierzyć się współczesna Europa”.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684; dalej: protokół z Kioto.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1631; dalej: porozumienie paryskie.

działań nakierowanych na przeciwdziałanie im opiera się na wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności za problemy związane z zmianami klimatu.

W tekście konwencji klimatycznej sformułowano zasady dotyczące postępowania odnośnie do ochrony przed zmianami klimatu:

- 1) ochrona klimatu Ziemi co do zasady traktowana jako *ius cogens*;
- 2) pomoc krajom, które są szczególnie narażone na efekt cieplarniany (są to głównie państwa rozwijające się);
- 3) powierzenie przewodnictwa w przeciwdziałaniu efektowi cieplarnianemu przede wszystkim krajom gospodarczo rozwiniętym;
- 4) zaleca się jako główne środki przeciwdziałania efektowi cieplarnianemu, aby technologie wykorzystujące spalanie węgla były zastępowane rozwiązaniami mniej uciążliwymi, oraz aby stosować rozwiązania techniczne o wysokiej sprawności przy pochłanianiu gazów;
- 5) zintegrowanie działań poszczególnych państw w zakresie wypełniania celów i wytycznych zawartych w tej konwencji.

Przedstawione zasady nie rozwiązują jednoznacznie wielu szczegółowych kwestii, w tym: zagadnienia kryteriów i procedury ustalania odpowiedzialności, jej limitów finansowych czy spraw związanych z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych i zasad rządzących ustalaniem odszkodowania. Ponadto, konwencja nie zawiera żadnych rekomendacji co do środków prawnych, pozostawiając to wewnętrznym, krajowym porządkom prawnym. Jako że konwencja ma charakter konwencji ramowej, zagadnienia te zostały *de facto* pozostawione do późniejszego, bardziej szczegółowego uregulowania w protokołach i porozumieniach szczegółowych.

Konwencja klimatyczna okazała się popularna, zyskując charakter instrumentu globalnego. W ciągu zaledwie dwóch lat przystąpiło do niej ponad 160 państw. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 konwencji klimatycznej, strony powinny chronić system klimatyczny dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń ludzkości, opierając się na zasadach sprawiedliwości i zgodnie z ich wspólnymi, choć zróżnicowanymi możliwościami oraz zasadami odpowiedzialności.

Opinia publiczna, jak i badacze wydają się co do zasady zgodni, że w świetle coraz bardziej uwidaczniających się negatywnych skutków zmian klimatu, konieczne jest podjęcie nowych środków ekonomicznych i prawnych, nakierowanych na spowolnienie i ograniczenie tego procesu. Wobec wyczerpania się formuły protokołu z Kioto, jak i upływu czasu, na jaki przewidziano jego funkcjonowanie, podjęto starania o zawarcie nowego globalnego porozumienia klimatycznego podczas obrad Konferencji Stron Ramowej Konwencji Klimatycznej Narodów Zjednoczonych (COP 21) w 2015 r. Jednym z podstawowych założeń inicjatorów prac nad porozumieniem paryskim jest uznanie, że przeciwdziałanie zmianom klimatu będzie skuteczne, o ile stanie się wysiłkiem globalnym, podejmowanym wspólnie, choć w sposób dostosowany do możliwości i warunków, przez wszystkie państwa i społeczeństwa. W wyniku tego przyjęto założenie, że w przeciwieństwie do porozumienia z Kioto, w ramach porozumienia z Paryża działania adaptacyjne, jak i zobowiązania redukcyjne objąć muszą wszystkie kraje świata, a nie tylko państwa wysokorozwinięte.

Naukowcy nie pozostawiają złudzeń, że ekstremalne zjawiska pogodowe, które możemy obserwować w ostatnich latach będą w wyniku zmian klimatu występować z coraz większą częstotliwością. Prawo może być ważnym instrumentem w przeciwdziałaniu zmianom klimatu oraz stanowić istotne narzędzie umożliwiające lepszą adaptację do tych zmian, poprzez rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie nauki, transferu technologii, zapewnienia finansowania dla inicjatyw w obszarze ochrony środowiska, jak i koordynację indywidualnych wysiłków państw w tym obszarze. Warto jednocześnie wskazać, że pomimo priorytetyzowania środków podejmowanych dla ochrony przed zmianami klimatu porozumienie nie pozostaje obojętne na kwestie gospodarcze. Autorzy konwencji klimatycznej dali temu wyraz w jej art. 3 ust. 4. Strony konwencji powinny współdziałać przy promowaniu wspierającego i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego, który prowadziłby do zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju wszystkich stron, a w szczególności państw rozwijających się, umożliwiając im lepsze zajmowanie się problemami zmian klimatu. Środki podjęte w tym zakresie w trybie jednostronnym nie powinny stawać się środkami do arbitralnego lub nieusprawiedliwionego dyskryminowania lub ukrytego ograniczania handlu międzynarodowego. Umożliwia to postawienie tezy, że prawo klimatyczne bardziej przynależy do prawa gospodarczego niż prawa ochrony środowiska.

Zgodnie z założeniami architektury systemu międzynarodowego prawa klimatycznego, porozumienia dodawane do konwencji ramowej mają na celu wprowadzenie bardziej bezpośrednich instrumentów, w tym twardych ograniczeń w emisjach gazów cieplarnianych. Tak było w przypadku protokołu z Kioto, wprowadzającego m.in. obowiązek redukcji emisji antropogenicznych gazów cieplarnianych⁶. Wyraźnie wzmocnił on rolę prawa w przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Wadą protokołu jest bez wątpienia to, że jego postanowienia nie należą do przejrzystych i czytelnych; mają one charakter opisowy ze wstawkami technicznymi i z licznymi odesłaniami do załączników.

Zobowiązania redukcyjne państw rozwiniętych gospodarczo zostały skonstruowane w oparciu o model procentowy. W umowie dla każdego państwa przewidywano obowiązek zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o ściśle określony procent wymieniony w załączniku do protokołu, przyjmując za podstawę obliczeń dane o emisji z roku 1990.

2. Instrumenty prawne ochrony klimatu w protokole z Kioto

Protokół z Kioto stworzył podstawę prawną działania dla trzech instrumentów-mechanizmów, których celem było zwiększenie opłacalności działań podejmowanych

⁶ Raport 2/2000, *Polska wobec postanowień Konwencji Klimatycznej*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2000; A. Gubrynowicz, *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005; K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian...*, s. 216–234; M. Kaliski, *Węgiel pozostanie podstawowym paliwem dla energetyki* [w:] G. Makuch, *Gaz łupkowy. Wielka gra o bezpieczeństwo energetyczne*, Kraków 2014, s. 168–177.

w celu złagodzenia zmian klimatycznych. Nazywane one bywają mechanizmami rynkowymi lub ekonomicznymi zmian klimatu. Do instrumentów tych należą:

- mechanizm wspólnego wypełniania zobowiązań (JI);
- mechanizm czystego rozwoju (CDM);
- handel emisjami (AUs).

Ich zastosowanie nie miało wcześniej precedensu w prawie międzynarodowym, a ich funkcjonowanie było przedmiotem wielu dyskusji na forum Konferencji Państw Stron Protokołu z Kioto, a także, nierzadko krytyki badaczy wskazujących na luki i nieścisłości w ich funkcjonowaniu i wdrażaniu.

Mechanizm wspólnego wypełniania zobowiązań (*Joint Implementation* – JI), zwany także mechanizmem wspólnej realizacji projektów, został przewidziany w art. 6 protokołu z Kioto. Mechanizm ten umożliwia prowadzenie przez strony z załącznika I konwencji wspólnych projektów, mających na celu redukcję gazów cieplarnianych lub zwiększenie pochłaniania emisji. Projekty te mają zapewnić dodatkową redukcję emisji gazów cieplarnianych lub zwiększyć absorpcję przez pochłaniacze, przy czym punktem odniesienia jest hipotetyczny poziom emisji występujący w przypadku niepodjęcia jakichkolwiek działań. Transakcje dokonywane w ramach JI powinny być realizowane pomiędzy stronami protokołu. Pomimo tego dopuszczalny jest udział w tych projektach podmiotów sektora prywatnego, czy też instytucji międzynarodowych, np. Banku Światowego, które mogą wspierać finansowo i organizacyjnie realizację takich projektów. Wszystkie one mogą realizować cele JI poprzez zaangażowanie jak największej liczby podmiotów prywatnych w proces wdrażania projektów. Mechanizm JI określany jest jako inwestowanie międzynarodowe, a mechanizm handlu emisjami – jako handel międzynarodowy. Obrót prawami do emisji ma charakter międzynarodowy i uczestniczą w nim tylko rządy.

Mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism* – CDM) jest regulowany przez art. 12 protokołu z Kioto. Mechanizm czystego rozwoju jest uważany za bardzo innowacyjny instrument, ponieważ ma służyć rozwojowi współpracy między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Cel CDM nastawiony jest na wspieranie osiągnięcia trwałego rozwoju w państwach rozwijających się, zwłaszcza przez podmioty sektora prywatnego. W ramach tego instrumentu akceptowane są projekty, które obejmują wdrożenie elektrowni wodnych i innych odnawialnych źródeł energii, wychwytywanie lub usuwanie gazów cieplarnianych, katalityczne spalanie metanu. Przyczyniają się one do transferu technologii do krajów rozwijających się. Mechanizm czystego rozwoju umożliwia zatem państwom uprzemysłowionym, poprzez inwestowanie w państwach rozwijających się, wykonanie znacznej części ich zobowiązań wynikających z protokołu z Kioto. Mechanizm ten przynosi realne korzyści, nie powodując szkód w środowisku⁷.

⁷ A. Gubrynowicz, *Clean development mechanism: The mechanism we'll never see?* [w:] *Status of Foreigners and Global Problems of Immigration. Legal Problems of Environmental Protection*, red. T. Koźłuka, Warszawa 2001, s. 135 i n.; M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 163–186.

Handel emisjami gazów cieplarnianych został przewidziany w art. 17 protokołu z Kioto, a jego szczegóły zostały doprecyzowane w tzw. porozumieniu z Marrakeszu⁸. Handel ten może być prowadzony między stronami wymienionymi w załączniku I do konwencji klimatycznej. Mechanizm handlu emisjami umożliwia transfer – nabywanie i zbywanie jednostek uprawnień do emisji gazów cieplarnianych pomiędzy stronami z ww. załącznika, tak aby ogólna przyznana im liczba jednostek pozostała bez zmian. Jednostki emisji gazów cieplarnianych przyznane bezpłatnie państwom stronom – AAUs, stają się przedmiotem obrotu na rynku międzynarodowym, przy czym handel ten powinien mieć charakter uzupełniający w stosunku do działań krajowych mających na celu wypełnianie zobowiązań ilościowych państw-stron do ograniczenia i redukcji emisji⁹.

Systemy handlu uprawnieniami do emisji mogły powstawać na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym czy też regionalnym. W oparciu o nie podmioty prawne, takie jak zakłady przemysłowe lub elektrownie, które funkcjonują w sektorze podlegającym kontroli emisji, mogą prowadzić handel pozwoleniami na emisje¹⁰. Z punktu widzenia rachunkowości, uprawnienie do emisji stało się składnikiem majątku przedsiębiorstwa, specyficznym papierem wartościowym, którego wartość, o czym warto wspomnieć szczególnie teraz, szybko rośnie. Uprawnienie to przejawia się w majątkowych wartościach bezwzględnych, a jego wartość rynkowa zmienna jest w czasie i może przyczynić się do zwiększenia wartości tego przedsiębiorstwa.

Obciążenia w ramach unijnego handlu emisjami (EU ETS) stanowią ogromne wyzwanie dla przedsiębiorstw. Kształt tego systemu uwzględnia w dużym stopniu specyfikę poszczególnych państw członkowskich, w tym przede wszystkim ich gospodarkę energetyczno-paliwową oraz wewnętrzne uwarunkowania ekonomiczne i zasoby surowców. Unia Europejska ma ambicje być liderem w ochronie klimatu poprzez rozwój technologii niskoemisyjnych oraz odnawialnych źródeł energii. Ambicje te powinny uwzględniać dotychczasową redukcję emisji gazów cieplarnianych przez poszczególne państwa i zapewnienie ich bezpieczeństwa energetycznego. Przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie należy przeprowadzić analizę skutków społeczno-gospodarczych tych obciążeń, a także ich wpływ na bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich UE. Tak przynajmniej to postrzegam z polskiej perspektywy.

Polska posiada osiągnięcia w zakresie redukcji gazów cieplarnianych. W ramach protokołu z Kioto zobowiązaliśmy się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 6% do roku 2012 w stosunku do roku 1988. Tymczasem, osiągnęliśmy redukcję rzędu 32%, do czego przyczyniła się kosztowna transformacja gospodarcza.

⁸ COP 22 – Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC), Marakesz 7–18 listopada 2016 r., Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie.

⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawne problemy umów międzynarodowych w zakresie zmian klimatu*, GSP 2016, t. 36, s. 114.

¹⁰ W Polsce aktem prawnym, który reguluje te kwestie, jest ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 136 ze zm.).

3. Instrumenty prawne ochrony klimatu w porozumieniu z Paryżu

Porozumienie z Paryża zostało przyjęte przez 195 państw podczas Konferencji Stron Ramowej Konwencji Klimatycznej Narodów Zjednoczonych (COP 21). Celem tego porozumienia jest zatrzymanie do końca XXI w. wzrostu globalnego ocieplenia do 2°C, a nawet „sporo poniżej” tej wartości. Strony mają dążyć do osiągnięcia szczytu emisji gazów cieplarnianych tak szybko, jak to możliwe, i do podjęcia szybkich redukcji, tak aby zgodnie z najnowszymi zdobyczami nauki osiągnąć równowagę między antropogenicznymi emisjami ze źródeł i usuwaniem gazów cieplarnianych przez pochłaniacze gazów cieplarnianych w drugiej połowie wieku.

Sukcesem konferencji w Paryżu w 2015 r. był już sam fakt przyjęcia dokumentu, który ma szansę być ratyfikowany przez większość państw, w tym największych emitentów gazów cieplarnianych na czele ze Stanami Zjednoczonymi po zwycięstwie Joe Bidena jako prezydenta tego kraju. Porozumienie paryskie jest wyrazem wszystkich słabości negocjacji klimatycznych, gdyż żadne państwo nie chciało przyjąć na siebie wiążących celów emisyjnych, jak i prawa międzynarodowego na poziomie ogólnym. Jednak niewątpliwie osiągnięto konsensus co do woli ograniczenia zmian klimatu. Państwa podzieliły argumenty, że muszą one podjąć działania w tym kierunku, gdyż grożą nam nieodwracalne zmiany, takie jak znikanie małych państw położonych na wyspach, unicestwienie raf koralowych i stopienie lodowca na Grenlandii. Porozumienie paryskie przejdzie do historii jako „czarny dzień” dla węgla, ropy i gazu przez akceptację polityki stopniowej rezygnacji z węgla i z innych paliw kopalnych. Proces ten zachodzi na całym świecie i polska gospodarka również jemu podlega. Inwestorzy, planiści i ekonomiści otrzymali wyraźną wskazówkę, aby inwestować w odnawialne źródła energii oraz sygnał, że należy opracowywać plany awaryjne dla pracowników zatrudnionych w sektorze elektroenergetycznym i w górnictwie. Wynika z tego poważne zadanie dla administracji gospodarczej i partnerów społecznych, aby likwidacja elektrowni węglowych uwzględniała skutki społeczne dla pracowników. Jest to zadanie ze średnioterminową perspektywą jego realizacji.

Słabą stroną porozumienia paryskiego jest brak przyjęcia konkretnych instrumentów, aby zrealizować te ambitne zadania w walce ze zmianami klimatu. Przyjęto zasadę dobrowolności w realizacji zobowiązań redukcyjnych, bez sankcji, a w oparciu o autokontrolę.

W porozumieniu nie zawarto zobowiązań ilościowych poszczególnych państw w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie zawiera zobowiązanie do przyjęcia określonej polityki społeczno-gospodarczej oraz zobowiązanie do weryfikacji co pięć lat, udziału-wkładu państwa-strony konwencji w walkę ze zmianami klimatu pod kątem skuteczności podejmowanych działań. Chodzi tu o działania zgłoszone w ramach tzw. kontrybucji narodowych (*Intended Nationally Determined Contributions* – INDC).

W przyjętym porozumieniu paryskim działania państw ujęto dwutorowo: jako działania zmierzające do redukcji emisji CO₂ oraz jako działania na rzecz jego pochłaniania.

Do tych pierwszych działań należy wprowadzanie nowych technologii czy zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym. Działania dotyczące jego pochłaniania mogą odbywać się poprzez lasy czy glebę, co ma w konsekwencji przeciwdziałać skutkom światowych problemów, takich jak migracje, bezpieczeństwo żywnościowe, dostęp do dobrej wody i dobrego powietrza czy ochrona różnorodności biologicznej.

W porozumieniu paryskim nie występuje słowo dekarbonizacja (*decarbonisation*), które powinno się tłumaczyć, zgodnie z duchem konwencji klimatycznej, jako usuwanie CO₂, a nie usuwanie węgla, jak często jest to rozumiane w Polsce. W stanowisku Polski na COP 21 wskazano na konieczność włączenia wszystkich głównych stron konwencji klimatycznej – emitatorów CO₂, do działań zmierzających do ograniczenia zmian klimatu z poszanowaniem ich specyfiki społeczno-gospodarczej, którą w przypadku Polski jest energetyka oparta na węglu kamiennym¹¹.

4. Europejski Zielony Ład – powstanie europejskiego prawa o klimacie

Koncepcja Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ) przedstawiona została w dniu 11 grudnia 2019 r. jako Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu¹². We wprowadzeniu przypomniano o zobowiązaniu Komisji do rozwiązywania problemów związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym, czyli najważniejszego zadania, jakie stoi przed obecnym pokoleniem. 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. W dokumencie wymieniono kilka celów cząstkowych koncepcji EZŁ:

- opracowanie zbioru strategii politycznych, które przyniosą głęboką transformację;
- dostarczenie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii;
- zmobilizowanie sektora przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym;
- budowanie i remontowanie w sposób oszczędzający energię i zasoby;
- przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność;
- „od pola do stołu”: stworzenie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego środowisku systemu żywnościowego;
- ochrona oraz odbudowa ekosystemów i bioróżnorodności;
- zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska;

¹¹ Stanowisko Polski na COP 21 i inne informacje, zob. www.mos.gov.pl [dostęp: 15.09.2021]; *ibidem*, opracowanie Komisji Europejskiej, *LIFE a łagodzenie zmian klimatu. Działania na rzecz środowiska i klimatu*, Warszawa 2016.

¹² COM/2019/640 final.

- wspieranie zielonego finansowania i zielonych inwestycji oraz zapewnienie sprawiedliwej transformacji;
- ekologizacja budżetów krajowych i zapewnienie odpowiednich sygnałów cenowych;
- wspieranie badań naukowych i pobudzanie innowacji;
- aktywizacja kształcenia i szkolenia;
- „zielona zasada”: nie szkodzić.

Reasumując, na poziomie publicznym koncepcja EZŁ jest poważną próbą zmierzenia się z wyzwaniem zaburzonych relacji: człowiek – środowisko. Komisja Europejska przy poparciu większości państw UE jest zdeterminowana, by wypracować nowy paradygmat rozwoju, przekształcający Europę w przestrzeń neutralną klimatycznie i środowiskowo. Wyrazem tego stało się przyjęcie w dniu 4 marca 2020 r. przez Komisję wniosku ustawodawczego dotyczącego rozporządzenia PE i R, ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie UE 2018/1999 – Europejskie prawo o klimacie, zwanego rozporządzeniem European Climate Law (ECL)¹³.

Wymienić należy główne cele ECL:

1. Uchwalenie celu klimatycznego, wiążącego państwa członkowskie: zmniejszenie do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych do poziomu zero w stosunku do roku 1990 r. na obszarze UE.
2. Zobligowanie UE i państw członkowskich do przyjęcia na poziomie UE oraz krajowym środków niezbędnych do realizacji neutralności klimatycznej w 2050 r. oraz adaptacji do zmian klimatu.
3. Wprowadzenie mechanizmu weryfikacji i korekty cząstkowych celów klimatycznych, m.in. przez wprowadzenie unijnej trajektorii redukcji emisji gazów cieplarnianych w okresie 2030–2050.

Badanie trajektorii redukcji emisji będzie uwzględniało wiele elementów o charakterze gospodarczo-społecznym, takich jak efektywność ekonomiczna, konkurencyjność gospodarki, efektywność energetyczna, zastosowanie najlepszej dostępnej techniki i technologii, zapewnienie sprawiedliwej transformacji, solidarność społeczna, a nawet realizacja celów porozumienia paryskiego i konwencji klimatycznej. Wszystko to ma służyć ocenie celu neutralności klimatycznej na 2030 r., a następnie co pięć lat.

Rozporządzenie ECL adresowane jest do organów UE oraz państw członkowskich, obligując te strony do postępów w zwiększaniu zdolności przystosowawczych, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu wrażliwości na zmiany klimatu. Obliguje ono do wypracowania odpowiednich strategii i planów adaptacyjnych. Wiąże też ocenę jego wdrażania z oceną przez Komisję postępów w realizacji wyznaczonych celów w rozporządzeniu w sprawie unii energetycznej¹⁴. Ocena będzie się odbywała przy pomocy kilku instrumentów. Należą do nich:

1. Krajowe plany w zakresie energii i klimatu.

¹³ COM/2020/80 final.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz.Urz. UE L Nr 328, s. 1).

2. Dwuletnie sprawozdania z postępów w ich wdrożeniu.
3. Zestaw informacji wynikających z rozporządzenia o unii energetycznej.
4. Sprawozdania Europejskiej Agencji Środowiska.
5. Statystyki i dane europejskie dotyczące strat wynikających z niekorzystnych skutków klimatycznych.
6. Sprawozdania IPCC i inne udokumentowane dowody naukowe.
7. Informacje na temat zrównoważonych środowiskowo inwestycji w UE.

Wiele uwagi poświęcono wdrażaniu prawa o klimacie z jednoczesnym zapewnieniem partycypacji społecznej i wielopoziomowego dialogu na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym, samorządowym z udziałem partnerów społecznych, przedsiębiorców, na rzecz wypracowania najlepszych praktyk i działań dla osiągnięcia celów klimatycznych.

O europejskim prawie o klimacie i instrumentach jego wdrażania można wiele dyskutować, ponieważ wyznaczono cele redukcyjne, ale bez wskazania możliwości i sposobu osiągania ich osiągnięcia. Brak też jest planu działań legislacyjnych, jak i pozalegisłacyjnych umożliwiających osiągnięcie neutralności klimatycznej w 2050 r. Brak również propozycji finansowania transformacji klimatycznej w UE poza perspektywą finansową 2021–2027. Komisja Europejska sama wyznaczyła ramy polityki klimatycznej pomimo braku konsensusu w tej kwestii wszystkich państw członkowskich.

Jedynym instrumentem, który jest, był i również będzie w EZŁ, jest europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). Rozważa się też wprowadzenie podatku granicznego dla importowanych produktów (CBAM), aby w ten sposób uniknąć ucieczki emisji poza granice UE, gdzie można niekiedy produkować, nie bacząc na koszty środowiskowe.

Państwa członkowskie powinny przygotować strategie transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie. Takie projekty powstają również w Polsce – jako przykład może posłużyć dokument „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.”, gdzie zakłada się osiągnięcie większej efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii, zwiększenie elektromobilności, sprawiedliwą transformację, zeroemisyjny system energetyczny i osiągnięcie dobrej jakości powietrza.

Wszystkie przedstawione wyżej instrumenty wprowadzania EZŁ znane są co najmniej od 20 lat, ponieważ funkcjonują w państwach członkowskich UE od dawna. Do nowych instrumentów należy promowanie technologii wodorowych oraz wstrzymanie do 2025 r. wszelkich dotacji finansowych na paliwa kopalne. Kontynuowana ma być reforma systemu handlu emisjami. Ponadto, dalej będzie się wprowadzać efektywność energetyczną we wszystkim co możliwe, w budynkach, w sprzęcie itp.¹⁵

Podsumowując rozważania dotyczące prawnych instrumentów w europejskim prawie o klimacie, zasadniczej części Europejskiego Zielonego Ładu, należy dobitnie

¹⁵ Polityka wprowadzania efektywności energetycznej w państwach OECD, szerzej na ten temat: *Greening Household Behavior. The role of Public Policy*, OECD Publishing 2011; K. Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej. Analiza porównawcza systemów przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce*, Warszawa 2018, s. 59–100.

podkreślić, że jest to zbyt ambitny plan do wykonania przez państwa członkowskie w czasach, przyjmijmy założenie, po pandemii Covid-19. Wydaje się, że to zadanie niewykonalne, ponieważ jest zakrojone na zbyt szeroką skalę bez wsparcia finansowego, przy zbyt ogólnikowo zarysowanych celach. Iluzoryczne jest również wprowadzanie rewolucyjnych zmian we wszystkich sektorach w gospodarce państw członkowskich i w życiu społecznym. Jedno jest pewne – że propozycja EZŁ uczyni Unię Europejską strażnikiem realizacji porozumienia paryskiego i konwencji klimatycznej.

Literatura

- Adamczak-Retecka M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Gdańsk 2017.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Global Warming and Climate Change Law – from Geneva (1979) to Copenhagen (2009)* [w:] *Ius est ars boni et aequi*, Peter Lang 2010.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawne problemy umów międzynarodowych w zakresie zmian klimatu*, GSP 2016, t. 36.
- Glibowski K., *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej. Analiza porównawcza systemów przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce*, Warszawa 2018.
- Gubrynowicz A., *Clean development mechanism: The mechanism we'll never see?* [w:] *Status of Foreigners and Global Problems of Immigration. Legal Problems of Environmental Protection*, red. T. Koźłuka, Warszawa 2001.
- Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005.
- Kaliski M., *Węgiel pozostanie podstawowym paliwem dla energetyki* [w:] G. Makuch, *Gaz łupkowy. Wielka gra o bezpieczeństwo energetyczne*, Kraków 2014.
- Kassenberg A., Sobolewski M., *Zmiany klimatu. Polityka i działania na rzecz ograniczania emisji gazów szklarniowych w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2002.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kępka K., *Prawomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013.
- Posner E.A., Weisbach D., *Climate Change Justice*, Princeton and Oxford 2010.
- Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, maszynopis.

Streszczenie

Janina Ciechanowicz-McLean

Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie

W 1992 r. podpisano w Rio de Janeiro, podczas konferencji określanej mianem „Szczytu Ziemi”, ramową konwencję w sprawie zmian klimatu, zwaną konwencją klimatyczną. Jest to pierwsza umowa międzynarodowa w całości poświęcona ochronie klimatu przed zmianami. Jej celem jest doprowadzenie do stabilizacji antropogenicznych gazów cieplarnianych w atmosferze oraz adaptacja do zmian klimatu. Wprowadzono tam wspólną, lecz zróżnicowaną odpowiedzialność

państw za problemy związane ze zmianami klimatu. Wprowadzono też kilka zasad postępowania w tym zakresie, aby chronić klimat dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń. Protokół z Kioto z 1997 r., mający charakter wykonawczy do konwencji klimatycznej, wzmocnił rolę prawa w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, poprzez wprowadzenie instrumentów ekonomicznych, w tym handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Konferencja Stron Konwencji Klimatycznej COP 21 w Paryżu w 2015 r. przyjęła projekt porozumienia klimatycznego, którego celem jest zatrzymanie do końca XXI w. wzrostu globalnego ocieplenia do 2°C poprzez m.in. kontrybucje narodowe dotyczące redukcji i pochłaniania CO₂. Wprowadzona w 2019 r. koncepcja Europejskiego Zielonego Ładu w Unii Europejskiej zakłada nową zrównoważoną strategię na rzecz wzrostu gospodarczego, w której w 2050 r. nie będzie emisji netto gazów cieplarnianych, a wzrost gospodarczy zostanie oddzielony od wykorzystania zasobów. W europejskim prawie o klimacie nie proponuje się nowych instrumentów prawnych w tym przedmiocie poza tymi, które zostały już wprowadzone przez konwencję klimatyczną i porozumienie klimatyczne.

Słowa kluczowe: zmiany klimatu; porozumienie z Paryża; UNFCC; Europejski Zielony Ład; prawo klimatyczne.

Summary

Janina Ciechanowicz-McLean

Legal Instruments of Climate Protection Before and In the European Green Deal

The Framework Convention on Climate Change, known as the Climate Convention, was signed in 1992 in Rio de Janeiro during the Conference known as the "Earth Summit". It is the first international agreement entirely devoted to protecting the climate. It aims to stabilize anthropogenic greenhouse gases in the atmosphere and to adapt to climate change. It introduced common but differentiated responsibility of states for problems related to climate change. Several rules of conduct have also been introduced in this regard in order to protect the climate for the benefit of present and future generations. The 1997 Kyoto Protocol implementing the Climate Convention strengthened the role of law in combating climate change by introducing economic instruments, including emission trading and gas emission allowances. The Conference of the Parties to the COP 21 Climate Convention in Paris in 2015 adopted a draft Climate Agreement, the aim of which is to stop the increase in global warming to 2 degrees Celsius by the end of the 21st century through by national contributions regarding the reduction and absorption of CO₂. The concept of the European Green Deal in the European Union introduced in 2019 assumes a new sustainable strategy for economic growth in which there will be no net greenhouse gas emissions in 2050 and economic growth will be independent of the use of resources. The European Climate Law does not propose new legal instruments on this subject, apart from those already introduced by the Climate Convention and the Paris agreement.

Keywords: climate change; Paris agreement; UNFCC; European Green Deal; climate law.