

ISSN 1643-8183
eISSN 2353-8139



Artykuł został opublikowany zgodnie ze standardami
Libre Open Access i jest objęty warunkami licencji
Creative Commons CC BY-ND 4.0 Międzynarodowe

Zeszyty Prawnicze
26.2 / 2026, s. 119-143
<https://doi.org/10.21697/zp.2026.26.2.06>

ANNA DOBACZEWSKA

Uniwersytet Gdański
<https://orcid.org/0000-0001-8918-9847>
e-mail: anna.dobaczewska@ug.edu.pl

DIANA TRZCIŃSKA

Uniwersytet Gdański
<https://orcid.org/0000-0003-1439-7240>
e-mail: diana.trzcinska@prawo.ug.edu.pl

EWOLUCJA PRAWNYCH INSTRUMENTÓW ZWALCZANIA ZMIAN KLIMATU NA GRUNCIE PRAWA EUROPEJSKIEGO

1. KLIMAT JAKO PRZEDMIOT OCHRONY W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Relacje między środowiskiem a klimatem są bardzo trudne do zdefiniowania, co niewątpliwie przekłada się na trudności w wyodrębnieniu przedmiotu ochrony (środowiska/klimatu) w sensie prawnym. „Środowisko” jest terminem multidyscyplinarnym, mającym wymiar przyrodniczy, społeczny i gospodarczy, jakkolwiek z punktu widzenia objęcia regulacją prawną – stanowi niewątpliwie dobro publiczne o szczególnej wartości, zarówno materialnej, jak i niematerialnej. W słowniku języka polskiego wskazuje się na trzy podstawowe znaczenia tego pojęcia: po pierwsze, jest to „grupa ludzi żyjących lub pracujących w podobnych warunkach”; po drugie, „ogół elementów otoczenia”, po trzecie zaś „zespół czynników chemicznych, biologicznych i fizycznych umożliwiający

zachodzenie jakichś reakcji”¹. „Środowisko” jest definiowane jako „zrównoważony zbiór elementów, który obejmuje przyrodę, życie, elementy stworzone przez człowieka, społeczeństwo i kulturę, które istnieją w danej przestrzeni i czasie; składa się z różnych komponentów, takich jak fizyczne, chemiczne i biologiczne, jak również społeczne i kulturowe. Te składniki, materialne i niematerialne, są ze sobą powiązane i tworzą charakterystykę i rozwój życia w danym miejscu”².

W przepisach pierwotnego prawa europejskiego nie odnajdziemy prawnej definicji środowiska. Stąd też konieczne jest posługiwanie się znaczeniem potocznym, a następnie branżowym, które stanowią punkt wyjścia dla procesów interpretacji prawnej. Z powyższych definicji wynika zatem niewątpliwie, że środowisko stanowi pewien konglomerat elementów, zarówno w stanie naturalnym, jak i ukształtowanych lub zmienionych przez człowieka, które istnieją w określonym miejscu i czasie. Te podstawowe założenia terminologiczne znajdują odzwierciedlenie w definicji legalnej środowiska, sformułowanej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³, w art. 3 pkt 39, zgodnie z którą jest 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”.

Klimat, zgodnie z powyższą definicją, jawi się jako jeden z elementów środowiska. Pojęcie klimatu również ma charakter branżowy. Definiowane jest jako „zespół zjawisk i procesów atmosferycznych (warunków pogodowych) charakterystyczny dla danego obszaru, kształtujący się pod wpływem właściwości fizycznych i geograficznych danego obszaru. Ustalany jest na podstawie wyników wieloletnich obserwacji

¹ Por. *Internetowy słownik języka polskiego: „środowisko” – Słownik języka polskiego PWN* <https://sjp.pwn.pl/slowniki/%C5%9Brodowisko.html> [dostęp 5 czerwca 2025 r.].

² Por. *Znaczenie Środowisko (Co to jest, Pojęcie i Definicja) – Znaczenia – Znaczenia* <https://znaczenia.com.pl/znaczenie-srodowisko-co-to-jest-pojecie-i-definicja-znaczenia/> [dostęp 5 czerwca 2025 r.].

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.; dalej: p.o.ś.

meteorologicznych. Nauką o klimacie zajmuje się klimatologia⁴. Analiza przepisów prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego prowadzi do wniosku, że klimat stanowi pojęcie niezdefiniowane prawnie. Natomiast w kluczowym dla omawianej problematyki prawnej akcie prawa międzynarodowego, tj. Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu⁵ odnajdujemy definicje pojęć pokrewnych, takich jak: „system klimatyczny” rozumiany jako „całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie”⁶, „negatywne skutki zmian klimatu”, które oznaczają „zmiany w środowisku fizycznym lub w biocie, spowodowane zmianami klimatu, które mają znaczący szkodliwy wpływ na skład, odporność lub wydajność naturalnych sterowanych ekosystemów lub na działanie systemów socjoekonomicznych albo na zdrowie i dobrobyt człowieka”⁷. Szczególnie istotna jest definicja „zmian klimatu”, przez które to pojęcie należy rozumieć „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”⁸. Identyfikacja zmian klimatu jest procesem, który wymaga zakreślenia ram obszarowych i czasowych, tworzących perspektywę do wyciągania wniosków w tym zakresie. Kluczowe dla stwierdzenia tych zmian w wyżej wskazanym znaczeniu jest więc zaangażowanie środowiska branżowego, bez którego wykreowanie instrumentów ukierunkowanych na zwalczanie tych zmian nie będzie możliwe.

Powyższe zestawienie znaczeń omawianych najważniejszych pojęć prowadzi do wniosku, że klimat jest elementem środowiska. Oba te pojęcia kreują przedmiot o tak istotnym znaczeniu, że ich ochrona jest podstawowym zadaniem poszczególnych państw, dokonany w ramach

⁴ <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/klimat.htm> [dostęp 5 czerwca 2025 r.].

⁵ Konwencja sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., opublikowana w Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238; dalej: konwencja klimatyczna.

⁶ Art. 1 pkt 3 konwencji klimatycznej.

⁷ Art. 1 pkt 1 konwencji klimatycznej.

⁸ Art. 1 pkt 2 konwencji klimatycznej.

realizacji ich interesu publicznego, ale z uwagi na ich globalny charakter – środowisko, a więc także klimat – są przedmiotem ochrony uregulowanej przepisami ponadnarodowymi – o charakterze międzynarodowym, a w ramach wspólnoty państw Unii Europejskiej – o charakterze europejskim.

Ochrona środowiska, biorąc pod uwagę tak specyficzny jego charakter, jawi się więc jako zadanie jednostek, organizacji, ale nade wszystko poszczególnych państw i społeczności międzynarodowych. Warto przy tym zauważyć, że ochrona środowiska jako sfera działań jest również pojęciem niejednoznacznym. Przyjmuje się, że jest to „ogół czynności praktycznych mających za zadanie niedopuszczenie do zanieczyszczenia środowiska, jego niszczenia, degradacji, skażenia lub przekształcenia”⁹. Ochrona środowiska ma zatem na celu regulację zachodzących w środowisku procesów biotycznych, zależnych od sił przyrody, i abiotycznych, zależnych od człowieka, i utrzymanie ich w stanie równowagi biologicznej. Ze względu jednak na znaczenie samego przedmiotu ochrony – procesy te mogą i muszą być regulowane, kształtowane i stymulowane przez prawo, które stanowi podstawowy instrument kształtowania stosunków społecznych.

Unia Europejska niewątpliwie narzuca sobie kluczową rolę w działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska¹⁰. Stwarza najbardziej restrykcyjne zobowiązania środowiskowe¹¹, zwłaszcza w obszarze

⁹ A. Baran, *Zarządzanie ochroną środowiska w Unii Europejskiej – przegląd działań w zakresie polityki środowiskowej*, Akademia Zarządzania 8.4/2024, s. 182. Na gruncie prawa polskiego w ustawie Prawo ochrony środowiska pojęcie ochrony środowiska zyskało znaczenie normatywne. Zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś. przez pojęcie ochrony środowiska należy rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

¹⁰ Por. H. Banaszek, *Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu*, Europejski Przegląd Sądowy 2/2022, s. 23.

¹¹ Zob. Komunikat Parlamentu definiujący główne cele Polityki ochrony środowiska, zgodnie z którym: „UE stoi w obliczu złożonych problemów środowiskowych,

ochrony klimatu. Punktem wyjścia do podejmowania działań w tym zakresie są przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹², który określa kompetencje Unii Europejskiej (UE) w poszczególnych dziedzinach jako kompetencje wyłączne UE (art. 3 TFUE), kompetencje dzielone z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE) oraz określone w art. 6 TFUE. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. e TFUE jedną z głównych dziedzin, w której UE realizuje swoje kompetencje, dzieląc je z państwami członkowskimi, jest środowisko. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 TFUE jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

Powyższa norma określa relacje między Unią a państwami członkowskimi w zakresie możliwości realizacji kompetencji dzielonych, którą określa się mianem „skutku zajętego pola”. Sprowadza się ona bowiem do zawężenia aktywności legislacyjnej państw członkowskich w sytuacji wykonywania tej kompetencji przez UE¹³. W odniesieniu

począwszy od zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej po wyczerpywanie się zasobów i zanieczyszczenie. Aby rozwiązać te problemy, europejska polityka ochrony środowiska ma za podstawę zasady ostrożności, zapobiegania, usuwania zanieczyszczeń u źródła oraz zasadę «zanieczyszczający płaci». W 2019 r. Komisja zainicjowała Europejski Zielony Ład i umieściła kwestie środowiskowe na pierwszym planie polityki UE”. Zob. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/71/polityka-ochrony-srodowiska-ogolne-zasady-i-podstawowe-ramy> [dostęp 5 czerwca 2025 r.]. Zob. też A. Baran, *Zarządzanie ochroną środowiska w Unii Europejskiej – przegląd działań w zakresie polityki środowiskowej*, Akademia Zarządzania 8.4/2024, s. 180, <https://open.icm.edu.pl/items/bf9dceaf-1615-42dc-a5d4-d2083b15cd5b> [dostęp 4 czerwca 2025 r.].

¹² Traktat z 25 marca 1957 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w wersji skonsolidowanej Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2); dalej: TFUE.

¹³ Precyzyjne ustalenie sfery zajętego pola i skutków tej sytuacji jest bardzo trudne. Por. więcej na ten temat P. Saganek, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, I: (art. 1-89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 4.

do realizacji kompetencji przez UE w dziedzinie środowiska z art. 11 TFUE wynika nadto, że przy ustalaniu i realizacji polityki i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Określenie celów polityki w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i działań służących realizacji tych celów następuje w art. 191 i 192 TFUE. Kluczowe jest przy tym określenie celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, do których należy: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego; ochrona zdrowia ludzkiego; rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Z art. 191 ust. 2 TFUE wynika, że polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Natomiast przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia: dostępne dane naukowo-techniczne; warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii; potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania; gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Powyższe przepisy traktatowe wyznaczają podstawowe założenia, którymi powinna kierować się UE, ustanawiając przepisy prawne w zakresie ochrony środowiska i zwalczania zmian klimatu w ramach realizacji jej kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska, a więc także przy ustanawianiu celów i priorytetów w tych sprawach.

2. PRAWO OCHRONY KLIMATU (PRAWO ZWALCZANIA ZMIAN KLIMATU, PRAWO O KLIMACIE)

Ochrona klimatu jako elementu prawa ochrony środowiska po raz pierwszy w sposób kompleksowy była przedmiotem analizy prawnej

w monografii *Prawo ochrony klimatu*¹⁴. Autorka pionierskiej wówczas pracy naukowej odniosła się do systemu tworzącego prawo ochrony klimatu oraz prawnych instrumentów tej ochrony. Wśród fundamentów prawa ochrony klimatu autorka wymieniła prawo ochrony powietrza oraz przepisy dotyczące przeciwdziałania zanieczyszczeniom¹⁵, a jako kluczowy akt prawny dla omawianej dyscypliny wskazała Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (konwencja klimatyczna). Według powołanej autorki globalny charakter problemu zmian klimatu powoduje, że prawo ochrony klimatu tworzone jest wertykalnie, od prawa międzynarodowego, poprzez regulacje unijne, aż po regulacje krajowe¹⁶. Jest to zarazem dziedzina prawa o specyficznym charakterze – tworzona z „góry do dołu” od prawa międzynarodowego, poprzez europejskie – do prawa krajowego (ale bez większego wpływu na jego kształt państw członkowskich) oraz obszar z pogranicza prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego, prawa administracyjnego i finansowego¹⁷. Jak wskazuje Marcin Stoczkiewicz, prawo ochrony klimatu wyrasta z prawa międzynarodowego¹⁸, którego trzon stanowi wspomniana wyżej konwencja klimatyczna wraz z protokołami dodatkowymi do niej¹⁹. Niewątpliwie jednak prawo międzynarodowe stanowi jedynie element prawa klimatycznego, które uzupełniają regulacje unijne oraz krajowe prawo ochrony klimatu poszczególnych państw członkowskich UE. Spoiwem dla tego konglomeratu norm prawnych

¹⁴ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016. Zob. też J. Ciechanowicz-McLean, *Rola prawa w ochronie klimatu przed zmianami*, [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024, s. 27-31.

¹⁵ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*...

¹⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 37/2017, s. 11.

¹⁷ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*..., s. 99.

¹⁸ M. Stoczkiewicz, *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

¹⁹ Kluczowe protokoły, uzupełniające i precyzujące postanowienia konwencji klimatycznej, stanowią: tzw. Protokół z Kioto, sporządzony 11 grudnia 1997 r. w Kioto (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 238), oraz tzw. porozumienie paryskie z 12 grudnia 2015 r., podpisane przez Polskę 22 kwietnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1631).

jest cel regulacji prawnej, który zarazem pozwala na wyznaczenie ram przedmiotowych tego prawa²⁰. Wynika on, w ocenie autorek, z art. 2 konwencji klimatycznej, który stanowi: „Celem podstawowym niniejszej konwencji i wszelkich związanych z nią dokumentów prawnych, które mogą być przyjęte przez Konferencję Stron, jest doprowadzenie, zgodnie z właściwymi postanowieniami konwencji, do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. 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 klimatu”.

Cytowany przepis wskazuje zatem na dwa kluczowe obszary działań ukierunkowanych na realizację celu konwencji – ograniczenie stężenia gazów cieplarnianych oraz adaptacja do zmian klimatu²¹. Traktuje przy tym zmiany klimatu jako problem globalny – przedmiot wspólnej troski społeczności międzynarodowej, za które ta społeczność ponosi odpowiedzialność. Jednocześnie, w konwencji dostrzega się, że „doprowadzenie [...] do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”, nie jest celem samym w sobie i konkuruje z innymi celami, które mają równie istotne globalne znaczenie, tj. produkcja żywności i umożliwienia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego. Konwencja klimatyczna, jak na to wskazuje jej tytuł, ma charakter ramowy. Nie zawiera uregulowań w zakresie instrumentów i środków zwalczania klimatu, pozostawiając te zagadnienia do regulacji państwom sygnatariuszom. Między innymi te deficyty konwencji klimatycznej skutkowały przyjęciem w grudniu 1997 r. Protokołu z Kioto, w którym stworzono prawne podstawy trzech instrumentów zwalczania zmian klimatu, tj. mechanizmu wspólnego wypełniania zobowiązań (JI), mechanizmu czystego rozwoju (CDM)

²⁰ M. Stoczkiewicz, *op. cit.*

²¹ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, Gdańskie Studia Prawnicze 3(51)/2021, <https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.01>, s. 10.

oraz handlu emisjami (AUUs)²². Kluczowym instrumentem zwalczania zmian klimatu stał się natomiast mechanizm handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, którego rozwinięcie stało się przedmiotem regulacji prawa europejskiego. Z kolei porozumienie paryskie w art. 2 ust. 1 lit. a, doprecyzowując cel konwencji klimatycznej, wskazuje próg wyznaczający jego osiągnięcie: „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”²³.

3. WTÓRNE PRAWO EUROPEJSKIE DOTYCZĄCE ZWALCZANIA ZMIAN KLIMATU I GŁÓWNE INSTRUMENTY PRZECIWDZIAŁANIA TYM ZMIANOM

Za Janiną Ciechanowicz-McLean przez pojęcie instrumentu prawa ochrony środowiska rozumiemy „wyróżniony normatywnie, nazwowo i strukturalnie element osobno określonej w prawie czynności, czy też toku czynności, które warunkują lub wywołują sobą określony skutek prawny, tworzący nową sytuację prawną, służącą realizacji określonych celów ochrony elementów środowiska, jak i środowiska jako całości”²⁴. Instrumenty te ukierunkowane są na zarządzanie środowiskiem, przybierając postać narzędzi o charakterze ekonomicznym lub społecznym, ustanowionym w przepisach prawa, których celem jest bezpośrednia regulacja korzystania z zasobów i walorów środowiska. Wśród instrumentów ochrony i zarządzania środowiskiem, których katalog nie ma charakteru jednolitego w doktrynie, wymienić należy między innymi: zintegrowane zarządzanie środowiskiem (system pozwoleń emisyjnych),

²² *Ibidem*, s. 13.

²³ Por. Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

²⁴ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu...*, s. 9.

prawo do informacji o środowisku, instytucję ocen oddziaływania na środowisko, partycypację społeczną w ochronie środowiska, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, opłaty za korzystanie ze środowiska, standardy emisyjne (dopuszczalne wielkości emisji) i jakości środowiska (prawne określenie dopuszczalnych poziomów substancji lub energii w środowisku – powietrzu, wodzie, glebie oraz oddziaływań, np. hałasu)²⁵.

Prawne instrumenty zwalczania zmian klimatu wpisują się niewątpliwie w szerszą kategorię instrumentów ochrony środowiska, a ich cechą wyróżniającą jest to, że ukierunkowane są na doprowadzenie do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny (por. powołany wyżej art. 2 konwencji klimatycznej).

Analiza przepisów prawa europejskiego dotyczących zwalczania zmian klimatu wskazuje, że jego zasadniczy rozwój nastąpił w związku i w nawiązaniu do wymienionych wyżej przepisów prawa międzynarodowego²⁶. Wcześniej Unia Europejska regulowała problematykę ograniczania negatywnego wpływu na klimat, wykorzystując instrumenty regulacyjne, dotyczące przeciwdziałania zanieczyszczeniom i ich kontroli²⁷. Do tych instrumentów, niewątpliwie wpisujących się w szerszą kategorię instrumentów ochrony środowiska, zaliczyć należy między innymi: 1. pozwolenia na zintegrowane korzystanie ze środowiska powiązane z utworzeniem katalogu instalacji mogących powodować

²⁵ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2021, s. 9 i n.

²⁶ Por. szerzej na temat systemu prawnego regulującego problematykę zwalczania zmian klimatu M. Pchałek, D. Trzcińska, *European Climate Law – the „butterfly effect” Approach*, *Studia Prawnoustrojowe* 67.3/2025.

²⁷ Dyrektywa Rady 96/61/WE z 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 257 z 10.10.1996 r., s. 26), zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2008 r., s. 8), zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych i emisji pochodzących z chowu zwierząt gospodarskich (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 17).

znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych; 2. standardy emisyjne instalacji oraz źródeł spalania paliw; 3. standardy jakości paliw; 4. wymagania w zakresie pomiarów wielkości emisji i monitoring. W tej kategorii jako szczególnie istotne dla kwestii zwalczania zmian klimatu należy wymienić regulacje dotyczące jakości paliw i emisji z transportu, w tym określające normy CO₂ dla nowych samochodów osobowych oraz lekkich pojazdów użytkowych²⁸. Ustanawiają one wymagania jakościowe dla paliw ciekłych, metody badania jakości tych paliw oraz system monitorowania i badania jakości paliw, a także wymagania emisyjne. Instrumenty te, choć niewątpliwie wpisujące się w realizację celu, jakim jest zwalczanie zmian klimatu, trudno uznać za stworzone właśnie i wyłącznie w tym celu.

Stworzenie natomiast w ramach Protokołu z Kioto mechanizmu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wyznaczyło nowy kierunek regulacji prawa europejskiego, ukierunkowanego ściśle na zwalczanie zmian klimatu²⁹. Nastąpiło to już w XXI w. i trwa nadal. Kluczowe znaczenie dla rozwoju europejskiego instrumentarium ochrony klimatu przyznać należy więc dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii

²⁸ Dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/EWG (Dz. Urz. UE L 350 z 28.12.1998 r., s. 58). Por. też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z 17 kwietnia 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011 (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 111 z 25.04.2019 r., s. 13).

²⁹ Por. motyw 5 dyrektywy 2003/87/WE, z którego wynika, że Unia oraz jej państwa członkowskie uzgodniły, iż będą wspólnie spełniać swoje zobowiązania w celu zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na podstawie Protokołu z Kioto, zgodnie z decyzją 2002/358/WE. Niniejsza dyrektywa (2003/87/WE) ma na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.

oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE³⁰. Mechanizm handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na rynku europejskim powiązany z mechanizmem monitorowania emisji tych gazów stanowi kluczowy prawny instrument zwalczania zmian klimatu. Obejmuje on ustanowienie limitów na ilość gazów cieplarnianych, które mogą być transmitowane przez energochłonne sektory przemysłu, producentów energii i linie lotnicze³¹. Od 1 stycznia 2024 r. przepisy EU ETS obejmują również sektor żeglugi³². Natomiast skuteczność tego instrumentu prawnego o charakterze finansowym sprawia, że mechanizm ten ewoluje w kierunku rozszerzenia go na sektor spalania paliw w sektorze budownictwa oraz transportu drogowego (tzw. ETS 2)³³. Niewątpliwie też katalog aktów normatywnych poświęconych utworzeniu systemu wspólnotowego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla CO₂ (EU ETS) stanowi najpoważniejszą grupę aktów prawa europejskiego, ukierunkowanych na zwalczanie zmian klimatu. Wiąże się on z ustanowieniem mechanizmu finansowego, którego rozmiar i dotkliwość, a obecnie – rozszerzenie na kolejne sektory gospodarki – jest coraz częściej kontestowane w społeczeństwach europejskich.

Kolejna grupa aktów prawa europejskiego dotyczących zwalczania zmian klimatu obejmuje problematykę źródeł odnawialnych i biopaliw i ukierunkowana jest na stworzenie zachęt dla państw członkowskich w zakresie promowania ich rozwoju. W tej kategorii najwcześniejszym źródłem prawa była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca

³⁰ Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003 r., s. 32.

³¹ System EU ETS pierwotnie obejmował elektroenergetykę i ciepłownictwo, rafinerie ropy naftowej, hutnictwo żelaza i stali, sektor papierniczy oraz produkcji materiałów budowlanych. Por. R. Bujalski, *Zmiany w EU ETS i rezerwie stabilności energetycznej*, Komentarz praktyczny, Lex/el. 2023.

³² *Ibidem*.

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023 r., s. 134).

dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE³⁴, która została zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona)³⁵. Jej celem, wyartykułowanym zresztą w motywie 2, jest „zwiększone stosowanie energii ze źródeł odnawialnych, co stanowi istotny element pakietu środków koniecznych do redukcji emisji gazów cieplarnianych i wypełnienia unijnych zobowiązań w ramach Porozumienia paryskiego z 2015 r. w sprawie zmian klimatu przyjętego na zakończenie 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu, a także realizacji unijnych ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, w tym wiążącego celu Unii, jakim jest zmniejszenie do 2030 r. emisji o co najmniej 40% w stosunku do poziomów z 1990 r. Unijny wiążący cel dotyczący energii odnawialnej na 2030 r. oraz wkłady państw członkowskich w realizację tego celu, w tym ich udziały bazowe w odniesieniu do ich krajowych celów ogólnych na 2020 r., należą do elementów mających nadrzędne znaczenie dla unijnej polityki energetycznej i środowiskowej”³⁶. Realizacja tego celu w zakresie stworzenia konkretnych zachęt ukierunkowanych na promowanie źródeł energetyki odnawialnej pozostawiona została państwom członkowskim³⁷. W doktrynie wskazuje się, że promowanie energii odnawialnych stanowi instrument zwalczania zmian klimatu.

³⁴ Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16.

³⁵ Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.

³⁶ W motywie 8 ww. dyrektywy ustanawia się wiążący unijny cel osiągnięcia co najmniej trzydziestodwuprocentowego udziału energii odnawialnej. Państwa członkowskie powinny zaś określić swój wkład w osiągnięcie tego celu w swoich zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu zgodnie z procesem zarządzania.

³⁷ Przykładem narzędzia ukształtowanego przez polskiego ustawodawcę w realizacji ww. dyrektywy może być unormowanie wynikające z art. 61 ust. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), która wyłącza zastosowanie tzw. przesłanki „dobrego sąsiedztwa” oraz dostępu do drogi publicznej, przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla instalacji odnawialnego źródła energii (np. farm fotowoltaicznych). Tego rodzaju przepisy tworzą zatem wyłom (wyjątki) od ogólnego reżimu prawnego w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego, uprzywilejowując inwestycje w zakresie instalacji odnawialnych źródeł energii poprzez znaczące uproszczenie tego procesu.

Co więcej, podkreśla się, że instrument ten pozostaje w ścisłym związku z wdrażaniem coraz bardziej zaawansowanych technologii OZE, bez czego osiągnięcie celów klimatycznych jest znacznie ograniczone³⁸.

Osobną grupę instrumentów prawnych należy wyróżnić w oparciu o akty normatywne poświęcone problematyce ukierunkowanej na wytworzenie rzetelnej informacji o przedsiębiorcach, ich działalności gospodarczej, produktach i materiałach – w zakresie ich potencjalnego wpływu na środowisko, w tym także efektywności energetycznej budynków i odpowiedzialności biznesu. Ta kategoria obejmuje akty normatywne stwarzające tzw. wymogi raportowania o działalności gospodarczej, produktach, materiałach i podmiotach, których działalność ma wpływ na środowisko. Ulega ona systematycznemu rozszerzeniu, obejmując coraz szerszy katalog podmiotów czy coraz większą ilość danych objętych obowiązkiem ujęcia w raporcie. Kluczowe znaczenie w tej kategorii ma tzw. dyrektywa CSRD, tj. w sprawie sprawozdawczości korporacyjnej w zakresie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw³⁹, a obejmuje raportowanie danych dotyczących środowiska, społeczeństwa i ładu korporacyjnego⁴⁰. Dyrektywa CSRD jest kolejnym aktem normatywnym w prawie europejskim, który przewiduje obowiązek przedsiębiorstw określonej kategorii w zakresie ujawniania innych niż finansowe, danych, umożliwiających ocenę tych podmiotów z perspektywy wpływu ich działalności na środowisko⁴¹. Dyrektywa ta została

³⁸ K. Sobieraj, *Promowanie energii ze źródeł odnawialnych jako przykład potrzeby współdziałania prawa i innowacyjnych technologii*, PUG 5/2022, s. 28.

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. Urz. UE L 322 z 16.12.2022 r., s. 15).

⁴⁰ Por. A. Baran, *Zarządzanie ochroną środowiska*, s. 186. Por. też A. Szufel, *Wymogi raportowe (ESG) oraz należytej staranności spółek z sektora nieruchomościowego*, Komentarz praktyczny, Lex/el. 2023.

⁴¹ Wcześniej takim aktem była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawnienia informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz. Urz. UE L 330 z 15.11.2014 r., s. 1).

powiązana z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie 2019/2088⁴², które stworzyło obowiązek stosowania przez przedsiębiorców wytycznych taksonomii w celu zharmonizowania i ujednolicenia kryteriów raportowania⁴³.

Innym ważnym aktem normatywnym w tej kategorii jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady EU nr 2023/1791 z 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona)⁴⁴. W akcie tym również formułuje się daleko idące obowiązki informacyjne, ukierunkowane na osiągnięcie efektywności energetycznej. Dyrektywa ta przewiduje, że państwa członkowskie muszą wspólnie zapewnić zmniejszenie końcowego zużycia energii o co najmniej 11,7% w 2030 r. w porównaniu z prognozami zużycia energii na 2030 r. sporządzonymi w 2020 r. W ramach tego celu ustanawia się wiele obowiązków, w tym przewiduje się audyty energetyczne jako źródło informacji konieczne w procesie zarządzania przedsiębiorstwem zmierzającym do uzyskania wymaganego poziomu efektywności energetycznej. W motywie 80 dyrektywy przewiduje się, że: „Audyty energetyczne powinny być obowiązkowe i regularne w przedsiębiorstwach, których średnie roczne zużycie energii wykracza poza określony próg, gdyż oszczędności energii mogą być znaczne. Audyty energetyczne powinny uwzględniać odpowiednie normy europejskie lub międzynarodowe, jak np. EN ISO 50001 (systemy zarządzania energią) lub EN 16247-1 (audyty energetyczne), lub jeżeli obejmują audyt energetyczny, EN ISO 14000 (systemy zarządzania środowiskiem), a zatem

⁴² Dz. Urz. UE L 198 z 22.06.2020 r., s. 13.

⁴³ Por. A. Szufel, *op. cit.*

⁴⁴ Dz. Urz. UE L 231 z 20.09.2023 r., s. 1. W motywie 13 ww. dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej Unia Europejska wskazuje, że: „Choć potencjał w zakresie oszczędności energii pozostaje duży we wszystkich sektorach, szczególnym wyzwaniem są sektory transportu i budynków, ponieważ transport odpowiada za ponad 30% zużycia energii końcowej, a 75% zasobów budowlanych w Unii charakteryzuje się niską charakterystyką energetyczną. Kolejnym coraz ważniejszym sektorem jest sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), który odpowiada za 5-9% całkowitego zużycia energii elektrycznej na świecie i za ponad 2% globalnych emisji”.

powinny być zgodne z przepisami niniejszej dyrektywy, które nie wykraczają poza wymogi tych odpowiednich norm”.

Kolejna grupa aktów prawnych, którą można wyróżnić w ramach prawa zwalczania zmian klimatu, ukierunkowana jest na usuwanie emisji przez tzw. pochłaniacze. Jedną z istotniejszych dyrektyw w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 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 1013/2006⁴⁵. Chodzi w niej o to, by wspierać absorpcję CO₂ poprzez wychwytywanie emisji z instalacji przemysłowych, a następnie ich składowanie i zatłoczenie w podziemnej formacji geologicznej⁴⁶. Kolejnym istotnym aktem w tej grupie jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 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/UE⁴⁷. Z motywu 5 tej dyrektywy wynika, że sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (dalej: LULUCF) ma potencjał pozwalający zapewnić długotrwałe korzyści dla klimatu i tym samym przyczynić się do osiągnięcia unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także długoterminowych celów klimatycznych Porozumienia

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 140 z 2009 r., s. 114.

⁴⁶ Wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (CCS) jest technologią pomostową, która przyczyni się do złagodzenia zmian klimatu. Proces ten polega na wychwytywaniu dwutlenku węgla (CO₂) z instalacji przemysłowych, jego transporcie na składowisko i zatłoczeniu do odpowiedniej podziemnej formacji geologicznej w celu stałego składowania. Technologia ta nie powinna służyć jako zachęta do zwiększenia udziału elektrowni zasilanych paliwami kopalnymi. Jej rozwój nie powinien prowadzić do zmniejszenia wysiłków na rzecz wsparcia polityk oszczędzania energii, energii ze źródeł odnawialnych oraz innych bezpiecznych i zrównoważonych technologii niskoemisyjnych, zarówno w odniesieniu do badań, jak i finansów (motyw 4 dyrektywy).

⁴⁷ Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018 r., s. 1.

paryskiego. Sektor LULUCF zapewnia także biomateriały, które mogą zastępować materiały kopalne lub wysokoemisyjne, i w związku z tym odgrywa ważną rolę w przechodzeniu na gospodarkę o niskich emisjach gazów cieplarnianych. Ponieważ pochłanianie w sektorze LULUCF jest odwracalne, należy je traktować jako odrębny filar unijnych ram polityki klimatycznej. Stąd też rozporządzenie reguluje praktyki zrównoważonej gospodarki w sektorze LULUCF, które mają sprzyjać łagodzeniu zmian klimatu⁴⁸. Rozporządzenie to dotyczy wykorzystania gleb, drzew, roślin, biomasy i drewna, z czym wiąże się zarówno emisja, jak i absorpcja CO₂ z atmosfery. Aktem wykonawczym w stosunku do niego jest rozporządzenie 2023/839 w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących sprawozdawczości i zgodności oraz określenia celów państw członkowskich na 2030 r., a także zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu⁴⁹. Przewiduje ono konkretny instrument prawny w postaci możliwości zakupu i sprzedaży tzw. jednostek pochłaniania między państwami członkowskimi oraz wykorzystania nadwyżki rocznych limitów emisji na mocy rozporządzenia o wspólnym wysiłku redukcyjnym, aby osiągnąć cele LULUCF⁵⁰. W tej grupie aktów można również wymienić rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu

⁴⁸ Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia unijny cel na 2030 r. w zakresie pochłaniania gazów cieplarnianych netto wynosi 310 mln ton ekwiwalentu CO₂, co jest sumą wartości emisji i pochłaniania netto gazów cieplarnianych w poszczególnych państwach członkowskich w 2030 r. określonych w kolumnie D załącznika IIa, i opiera się na średniej przedłożonych w 2020 r. danych z wykazów gazów cieplarnianych za lata 2016, 2017 i 2018. Każde państwo członkowskie zapewnia, z uwzględnieniem elastyczności przewidzianych w art. 12 i 13b, aby suma jego emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych na jego terytorium i we wszystkich kategoriach sprawozdawczych dotyczących gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a-j, zgłoszonych w wykazie gazów cieplarnianych za 2030 r. przedłożonym w 2032 r., w porównaniu ze średnią danych z wykazów gazów cieplarnianych za lata 2016, 2017 i 2018 przedłożonych w 2032 r., nie przekraczała celu określonego dla tego państwa członkowskiego w kolumnie C załącznika IIa.

⁴⁹ Dz. Urz. UE L 107 z 21.04.2023 r., s. 1.

⁵⁰ Zob. R. Bujalski, *Redukcja emisji CO₂ w sektorze użytkowania gruntów i leśnictwie*, Lex/el. 2023.

Europejskiego i Rady z 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869⁵¹, które zasadniczo ukierunkowane jest na odnowę różnorodności biologicznej i ekosystemów w UE, ale – jak to wynika z motywu nr 1 rozporządzenia – odbudowa ekosystemów przyczynia się również do realizacji celów Unii w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do zmiany klimatu.

Na końcu, w osobnej grupie aktów ukierunkowanych na zwalczanie zmian klimatu, choć niewątpliwie ze względów systemowych należałoby akt ten powołać w pierwszej kolejności, wymienić należy 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)⁵². Rozporządzenie to, jak sugeruje jego tytuł, w założeniu ma stanowić akt ramowy, a skoro tak – to ogólny i kluczowy dla prawa klimatycznego. Dlatego też potraktowano go jako akt porządkujący istniejące instrumenty zwalczania zmian klimatu, systematyzujący je i potencjalnie uzupełniający. Próżno jednak odnaleźć taki jego charakter. Analiza jego treści wskazuje na charakter sprawozdawczy, rozporządzenie bowiem wymienia kluczowe prawne instrumenty ochrony klimatu, choć w żaden sposób ich nie porządkuje⁵³. Ma również znaczenie aksjologiczne, gdyż doprecyzowuje (modyfikuje) dotychczasowe cele klimatyczne. Jak wynika z art. 1 rozporządzenia, ustanawia ono ramy nieodwracalnego i stopniowego ograniczania antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych przez źródła oraz ich zwiększonego pochłaniania przez pochłaniacze, wprowadza wiążący cel osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r., zmierzający do ograniczenia wzrostu średniej temperatury globalnej zgodnie z powyżej wskazanym Porozumieniem paryskim, oraz wprowadza wiążący cel Unii zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o 55% r.⁵⁴ W art. 2 ust. 1 rozporządzenia ustanowiono cel

⁵¹ Dz. Urz. UE L 1991 z 29.07.2024 r.

⁵² Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021 r., s. 1.

⁵³ Por. M. Pchałek, D. Trzcińska, *op. cit.*

⁵⁴ Por. R. Maruszkin, *Europejskie prawo o klimacie*, Lex/el. 2021.

w zakresie neutralności klimatycznej, tj. wskazując, 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 zero netto w tym terminie, a następnie Unia powinna dążyć do osiągnięcia ujemnych emisji. Jest to zatem akt normatywny, który pogłębia cele klimatyczne wcześniej ustanowione zarówno w prawie międzynarodowym (Porozumieniu paryskim), jak w ramach samej UE. W Europejskim prawie o klimacie jednoznacznie wskazuje się, że podstawę działań UE w obszarze przeciwdziałania zmianom klimatu jest system EU ETS (por. motywy 12 i 13). Rozporządzenie przewiduje też dobrowolne plany działania i zaplanowania transformacji poszczególnych sektorów gospodarki w kierunku osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. – sektorowe plany działania, na przykład w danej dziedzinie przemysłu (motyw 7 rozporządzenia, art. 10 rozporządzenia). Wśród instrumentów zwalczania zmian klimatu rozporządzenie wymienia również mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ dla wybranych sektorów, aby ograniczyć takie ryzyko w sposób zgodny z zasadami Światowej Organizacji Handlu (podatek graniczny dla importowanych produktów – motyw 18). Rozporządzenie przewiduje także opracowanie przez Komisję ram certyfikacji usuwania dwutlenku węgla w oparciu o solidne i przejrzyste rozliczanie emisji dwutlenku węgla w celu monitorowania i weryfikacji autentyczności pochłaniania dwutlenku węgla (motyw 22), jednocześnie zobowiązując UE i państwa członkowskie do zapewnienia ciągłych postępów w zwiększaniu zdolności do adaptacji do zmian klimatu, na przykład przez opracowywane strategie (art. 5 ust. 1 i 3); Komisja przyjmie unijną strategię w zakresie przystosowania do zmian klimatu (art. 5 ust. 2), będącą podstawą krajowych strategii i planów przystosowawczych (art. 5 ust. 4). Instrumentem zwalczania zmian klimatu, według przepisów powołanego aktu, jest też partycypacja społeczna, na którą wprost wskazuje się w art. 9 rozporządzenia. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 rozporządzenie UE dokona przeglądu przepisów prawa UE, by zaproponować ich zmianę w celu znaczącego zwiększenia poziomu ochrony klimatu. Instrumentem instytucjonalnym powołanym na mocy motywu 24 rozporządzenia jest Europejski

Naukowy Komitet Doradczy ds. Zmiany Klimatu (zwany komitetem doradczym – motyw 24).

4. PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania pozwoliły na identyfikację najistotniejszych aktów prawnych z zakresu prawa o klimacie, które zostały ukazane w sześciu kategoriach problemowych (w tym jedna o znaczeniu ogólnym). Kategorie te nie są jednorodne, stanowią pochodną licznych i często zmienianych aktów prawa europejskiego, ukierunkowanych na zwalczanie zmian klimatu, obejmując:

1. instrumenty regulacyjne, dotyczące przeciwdziałania zanieczyszczeniom i ich kontroli;
2. mechanizm handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (system ETS);
3. instrumenty zachęt dla tworzenia rynku (podmiotów, instalacji) odnawialnych źródeł energii;
4. instrumenty dotyczące mechanizmu wytwarzania rzetelnej informacji o wpływie przedsiębiorców i ich działalności na środowisko, w tym klimat (ESG, audyty);
5. instrumenty wspierające usuwanie emisji przez tzw. pochłaniacze (absorbpcja i wychwytywanie CO₂ przy wykorzystaniu takich zasobów, jak grunty, drzewa, rośliny, biomasa i drewno, z czym wiąże się zarówno emisja, jak i absorbpcja CO₂ z atmosfery);
6. akt ramowy i z założenia ogólny i porządkujący wymienione wyżej instrumenty – tzw. Europejskie prawo o klimacie.

Nie budzi wątpliwości autorek, że podział ten nie ma charakteru zupełnego, stanowiąc jedynie próbę identyfikacji niezwykle skomplikowanej i bardzo rozproszonej materii normatywnej⁵⁵, opisaney w licznych aktach prawnych, często obejmujących po kilkaset stron tekstu pisanego. Tak skomplikowana materia normatywna, tworząca europejskie prawo

⁵⁵ Inspirację do stworzenia tego katalogu stanowiło opracowanie własne dr. M. Pchałka, *Development and dynamics of EU Climate making* (niepublikowane).

klimatu, kształtowana jest od niemal trzech dekad. Początek tej problematyki i sukcesywny wzrost jej znaczenia wiązać należy z konwencją klimatyczną, sporządzoną w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. Obecny kształt analizowanego zbioru aktów prawnych daje podstawy do wniosku, że mamy do czynienia z wyodrębnioną dziedziną prawa, której przedmiotem jest klimat, a celem – zwalczanie jego zmian. Tak rozumiane prawo klimatyczne rozwinęło się wokół tradycyjnie wpisujących się w problematykę prawa ochrony środowiska zagadnień przeciwdziałania zanieczyszczeniom powietrza, takich jak standardy jakości powietrza, standardy emisyjne, monitoring powietrza czy pozwolenia na wprowadzanie emisji do powietrza. Na tej bazie rozwinęto kolejne instrumenty prawne ukierunkowane na zwalczanie zmian klimatu, takie jak mechanizm handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Wśród innych instrumentów zwalczania zmian klimatu wymienić należy instrumenty dotyczące wytwarzania rzetelnej informacji o wpływie przedsiębiorców i ich działalności na środowisko (ESG, audyty) i instrumenty wspierające usuwanie emisji przez tzw. pochłaniacze. Mają one jednak charakter uzupełniający w stosunku do instrumentów tworzących system ETS oraz kategorię instrumentów ukierunkowanych na zwalczanie zanieczyszczeń.

Kolejno, w prawie europejskim ukształtowany został również akt z założenia ogólny w obszarze klimatu, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (Europejskie prawo o klimacie). Analiza treści aktu normatywnego tak zatytułowanego jednak obala ten wniosek. Akt ten nie ma charakteru ani spajającego, ani porządkującego, kreuje jedynie cele klimatyczne. Położone w nim nadzieje na konsolidację tak rozproszonych i złożonej materii normatywnej nie zostały zaspokojone. Ostatecznie materia normatywna, dotycząca zwalczania zmian klimatu, rozproszona jest w bardzo licznych aktach prawnych, tworzonych responsywnie i w odpowiedzi na stale modyfikowane cele klimatyczne. W konsekwencji identyfikacja katalogu instrumentów prawnych ochrony klimatu wymaga drobiazgowej analizy licznych aktów normatywnych. Nie budzi wątpliwości, że podstawowym instrumentem w tym zakresie jest mechanizm handlu

uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, stworzony na gruncie prawa międzynarodowego, a recypowany i zmodyfikowany przez Unię Europejską. Mechanizm ten podlega ciągłej ewaluacji i ewolucji, obejmując nie tylko podmioty z kolejnych sektorów gospodarczych, lecz także coraz bardziej rygorystyczne limity⁵⁶.

Rozwój europejskiego prawa klimatycznego analizowany z perspektywy rozwoju prawa klimatycznego i wynikających z niego instrumentów prawnych charakteryzuje chaos, responsywny charakter unormowań, eskalacja jakościowa celów klimatycznych oraz coraz bardziej dostrzegalne oderwanie priorytetów klimatycznych od ekonomicznych analiz kosztów zakładanych zmian w stosunku do mających z nich wynikać korzyści społecznych i środowiskowych. Sprzyja to niestety coraz wyraźniejszemu sprzeciwowi społeczeństw krajów członkowskich UE, w tym między innymi społeczeństwa polskiego, wobec zakładanych zmian prawnych, wpisujących się w ramy tzw. Zielonego Ładu⁵⁷.

⁵⁶ Znamienna w tym zakresie jest opublikowana przez Komisję Europejską 2 lipca 2025 r. nowa propozycja redukcji emisji gazów cieplarnianych o 90% do 2040 r., jako kolejny krok na drodze do pełnej neutralności klimatycznej. Jest to cel pośredni uzupełniający już wprowadzone cele określone na poziomie 55% do 2030 r. i 100% w 2050 r. Zob. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/eu-climate-law-new-way-reach-2040-targets-2025-07-02_pl?prefLang=pl [dostęp 25 lipca 2025 r.].

⁵⁷ Według ostatniego dwuetapowego sondażu z maja 2025 r., zrealizowanego w pierwszym etapie na reprezentatywnej próbie 1002 Polaków w wieku 18 lat i więcej metodą CATI i CAWI oraz w drugim – na reprezentatywnej próbie 1021 Polaków w wieku 18 lat i więcej również przy użyciu metod CATI i CAWI przez Opinia24 na zlecenie Radia ZET, zapytano Polaków: „Jakie ustawy przedłożone przez Sejm powinien Pana/Pani zdaniem podpisać przyszły prezydent? Wdrażanie unijnego Zielonego Ładu?”. „W pierwszym badaniu ankietowani odpowiedzieli następująco: zdecydowanie tak – 8 proc., raczej tak – 18 proc., raczej nie – 20 proc., zdecydowanie nie – 40 proc., nie wiem – 15 proc. W ogólnym ujęciu odpowiedzi 26 proc. Polaków przyznało, że chciałoby podpisać przez prezydenta ustawy wdrażającej Zielony Ład. 59 proc. było przeciw. [...] W drugim badaniu, przeprowadzonym po 18 maja, ankietowani odpowiedzieli: zdecydowanie tak – 5 proc., raczej tak – 12 proc., raczej nie – 22 proc., zdecydowanie nie – 46 proc., nie wiem – 15 proc. Z sondażu wynika, że 17 proc. Polaków jest za wdrożeniem Zielonego Ładu, a 68 proc. — przeciw”. Por. *Zielony Ład? Zaskakująca zmiana zdania wśród Polaków [SONDAŻ]* (data wejścia: 5 czerwca 2025 r.). Na brak akceptacji dla programu Zielony Ład zwraca uwagę też A. Baran, powołując się na badanie Fundacji More in Common, przeprowadzone w Polsce w 2023 r. Zob. A. Baran,

EWOLUCJA PRAWNYCH INSTRUMENTÓW ZWALCZANIA ZMIAN KLIMATU NA GRUNCIE PRAWA EUROPEJSKIEGO

Streszczenie

Celem niniejszych rozważań jest – na poziomie ogólności wyznaczonych ramami krótkiej formy dyskursu naukowego, jaką jest artykuł – przedstawienie najistotniejszych aktów europejskiego prawa o klimacie i wynikających z nich instrumentów prawnych, ukierunkowanych na zwalczanie zmian klimatu, ich charakteru oraz ewolucji ilościowej i jakościowej z perspektywy niemal dwóch dekad ich funkcjonowania. Tłem dla tych rozważań będzie nakreślenie rysu rozwojowego, towarzyszącego kształtowaniu się dyscypliny prawa, jaką jest „prawo ochrony klimatu”, „prawo klimatyczne” czy „prawo o klimacie”, jej przedmiotu ochrony oraz priorytetów wyznaczających kierunki tej ochrony. Podstawowe cele badawcze wyznacza weryfikacja założeń, że: 1. prawo klimatyczne jako element prawa ochrony środowiska w ostatniej dekadzie podlega silnej ewolucji, ukierunkowanej modyfikacją (zaostreniem) celów klimatycznych, budzącej coraz większy sprzeciw społeczny; 2. choć liczba aktów normatywnych zmierzających do zwalczania zmian klimatu sukcesywnie rośnie, to nie towarzyszy im jakościowa ewolucja prawnych instrumentów ukierunkowanych na osiągnięcie tego celu.

Metodami badawczymi wykorzystanymi w niniejszym opracowaniu są analiza dogmatyczno-prawna tekstów prawnych oraz piśmiennictwa, a także analiza prawnoporównawcza w zakresie materiału normatywnego z obszaru prawa międzynarodowego oraz europejskiego w obszarze zwalczania zmian klimatu.

EVOLUTION OF LEGAL INSTRUMENTS TO COMBAT CLIMATE CHANGE UNDER EUROPEAN LAW

Summary

The aim of these observations, presented within the bounds of generality available in an academic article, is to analyze the principal acts of European climate law and the resulting legal instruments to combat climate change, their nature and quantitative and qualitative evolution from the perspective of almost two decades of operations. We present our remarks against a background outlining the growth of the legal discipline known as “climate protection law” or “climate law”, what it protects, and the priorities determining the development trends in this protection.

Zarządzanie ochroną środowiska w Unii Europejskiej – przegląd działań w zakresie polityki środowiskowej, Akademia Zarządzania 8.4/2024, s. 191.

Our basic research objectives were to verify the assumptions that 1. as an element of environmental law, climate law has been steadily evolving over the past decade toward a rigidifying modification of climate goals; and 2. although the number of normative acts for the control of climate change is steadily rising, they are not accompanied by a qualitative evolution of legal instruments to achieve these goals. The research methods we used in this study were a dogmatic legal analysis of legal texts and publications and a comparative legal analysis of the normative material in international and European law for the combating of climate change.

Słowa kluczowe: środowisko; klimat; prawo ochrony środowiska; prawo zwalczanie zmian klimatu; instrumenty prawne.

Keywords: the environment; climate, environment protection law; laws to combat climate change; legal instruments.

Data zgłoszenia artykułu do redakcji: 1.09.2025

Data zaakceptowania do druku: 8.01.2026

Finansowanie badań: niniejsza publikacja nie otrzymała żadnego zewnętrznego wsparcia finansowego.

Oświadczenie właściwej komisji etycznej: nie dotyczy.

Konflikt interesów: autor deklaruje, że nie ma żadnego konfliktu interesów związanego z publikacją niniejszych badań.

Literatura

- Banaszek H., *Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu*, Europejski Przegląd Sądowy 2/2022, s. 23-28.
- Baran A., *Zarządzanie ochroną środowiska w Unii Europejskiej – przegląd działań w zakresie polityki środowiskowej*, Akademia Zarządzania 8.4/2024, s. 180-197, <https://open.icm.edu.pl/items/bf9dceaf-1615-42dc-a5d4-d2083b15cd5b>.
- Bujalski R., *Zmiany w EU ETS i rezerwie stabilności energetycznej. Komentarz praktyczny*, Lex/el. 2023.
- Bujalski R., *Redukcja emisji CO2 w sektorze użytkowania gruntów i leśnictwie*, Lex/el. 2023.
- Ciechanowicz-Mclean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.
- Ciechanowicz-Mclean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 37/2017, s. 7-24.
- Ciechanowicz-Mclean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2021.
- Ciechanowicz-Mclean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, Gdańskie Studia Prawnicze 3(51)/2021, s. 9-20.

- Ciechanowicz-McLean J., *Rola prawa w ochronie klimatu przed zmianami*, [w *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024, s. 27-43.
- Maruszkin R., *Europejskie prawo o klimacie*, Lex/el. 2021.
- Pchałek M., *Development and dynamics of EU Climate making* (niepublikowane).
- Pchałek M., Trzcińska D., *European Climate Law – the «butterfly effect» Approach*, *Studia Prawnoustrojowe* 67/2025, s. 293-313.
- Saganek P., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. 1 (art. 1-89)*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Sobieraj K., *Promowanie energii ze źródeł odnawialnych jako przykład potrzeby współdziałania prawa i innowacyjnych technologii*, *PUG* 5/2022, s. 27-33.
- Stoczkiewicz M., *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.
- Szufel A., *Wymogi raportowe (ESG) oraz należytej staranności spółek z sektora nieruchomościowego*, Komentarz praktyczny, Lex/el. 2023.
- Sondaż: *Zielony Ład? Zaskakująca zmiana zdania wśród Polaków [SONDAŻ]*
- Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024.

