

Analiza Europejskiego Prawa Klimatycznego

1 Wnioski

Główne wnioski niniejszej analizy (dalej: „**Analiza**”)¹:

1. Kompromisowe, przyjęte przez Radę Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski brzmienie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) Nr 401/2009 oraz (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)² (dalej: „**EPK**”) wprowadza istotne rozwiązania do prawa unijnego, przede wszystkim poprzez:
 - a) określenie dla Unii Europejskiej prawnie wiążącego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.;
 - b) nałożenie obowiązku na instytucje unijne oraz Państwa Członkowskie wdrażania niezbędnych środków służących osiągnięciu celów określonych w EPK;
 - c) wyposażenie instytucji unijnych w pewne uprawnienia kontrolne względem Państw Członkowskich w zakresie realizacji przez nie działań prowadzących do osiągnięcia celów określonych w EPK;
2. EPK ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Formalnie rzecz biorąc, każde Państwo Członkowskie ma obowiązek działać w zgodzie z EPK

¹ Analiza jest wspólną inicjatywą Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi oraz Instytutu Zielonej Gospodarki.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN>

zob. również: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-27-2021-INIT/pl/pdf>

oraz: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8440-2021-INIT/en/pdf>

oraz podejmować wszelkie działania służące jego realizacji. Państwo Członkowskie ma również obowiązek powstrzymać się przed działaniami, które mogłyby utrudnić osiągnięcie celu EPK. Tego wymaga zasada lojalnej współpracy ustanowiona w art. 4 ust. 3 TE³. Naruszenie powyższych obowiązków (a zatem naruszenie EPK) może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego;

3. EPK uwypukla charakter „wspólnotowy” obowiązku osiągnięcia celu EPK; w mniejszym stopniu EPK nakłada konkretne obowiązki na poszczególne Państwa Członkowskie. W szczególności zauważa się, że cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050 (czyli główny cel EPK) jest celem, który ma osiągnąć Unia Europejska jako całość, nie zaś każde z poszczególnych Państw Członkowskich;
4. Istnieje obawa, że w praktyce wpływ samego EPK na politykę klimatyczną poszczególnych Państw Członkowskich może okazać się niewystarczający bez jednoczesnej aktualizacji przepisów nakładających konkretne obowiązki na poszczególne Państwa Członkowskie w zakresie ochrony klimatu. Taką inicjatywę ustawodawczą Komisja Europejska już ogłosiła 14 lipca 2021 r. (tzw. pakiet „Fit for 55”)⁴. EPK przede wszystkim wyznacza cele dla Unii Europejskiej jako całości oraz obowiązki instytucji unijnych z tym związane. Jeśli chodzi o Państwa Członkowskie, to zostały one przede wszystkim zobowiązane do wprowadzenia niezbędnych środków, aby umożliwić osiągnięcie celu neutralności klimatycznej określonego w EPK. Konkretnie obowiązki poszczególnych Państw Członkowskich zostały określone stosunkowo oszczędnie w EPK, zwłaszcza biorąc pod uwagę propozycje zgłoszone przez Parlament Europejski w trakcie prac nad EPK. W konsekwencji bardziej szczegółowe (i adekwatne dla celów EPK) obowiązki Państw Członkowskich służące realizacji celów EPK będą musiały być ujęte w innych unijnych aktach normatywnych, które wraz z EPK stanowić będą systemową całość. Godzi się przy tym zauważyć, że poza rządem Bułgarii (który wstrzymał się od głosu), rządy wszystkich Państw Członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski, zagłosowały za przyjęciem EPK.⁵

2 Wstęp

Niniejsza Analiza ma na celu naszkicowanie rozwiązań zawartych w EPK oraz rozważenie:

1. zmian wprowadzanych przez EPK do unijnego porządku prawnego;
2. tego, czy EPK wpłynie bezpośrednio lub pośrednio na zachowanie Państw Członkowskich w zakresie ochrony klimatu;
3. tego, czy EPK pozwoli poszczególnym Państwom Członkowskim uniknąć zobowiązań nałożonych na nie przez EPK;
4. konsekwencji grożących Państwom Członkowskim za naruszenie EPK.

Celem Analizy nie jest wyczerpujące omówienie wszystkich aspektów lub możliwych konsekwencji przepisów EPK lub działań, które mogą zostać podjęte na jego podstawie lub w celu jego wykonania.

³ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.)

⁴ Zob. szerzej: <https://www.pl.clientearth.org/unijna-polityka-klimatyczna-bedzie-juz-tylko-przyspieszac/>

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10242-2021-INIT/pl/pdf>

3 Analiza przepisów EPK

3.1 Charakter prawny EPK

Stosownie do art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: „**TFUE**”), rozporządzenie unijne ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

Rozumienie powyższych pojęć wyjaśnił m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2017 r., stwierdzając, że: „pojęcie >>zasięg ogólny<< oznacza, że rozporządzenie jest aktem prawnym stosownym w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób. Konsekwencją przyjęcia bezpośredniego obowiązywania jest, że rozporządzenia stają się z dniem ich wejścia w życie częścią wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich. Z kolei bezpośredniość stosowania oznacza, że wejście w życie rozporządzenia i jego stosowanie nie jest zależne od jakiegokolwiek aktu włączającego go do prawa krajowego, nie jest więc konieczny dla ich mocy obowiązującej akt inkorporacji zawartych w nich treści do prawa wewnętrznego państw członkowskich.” (Wyrok NSA z 8 listopada 2017 r., II GSK 475/16, LEX nr 2414462).

Innymi słowy EPK z chwilą wejścia w życie obowiązuje w całości, staje się częścią krajowego porządku prawnego, a jego stosowanie nie jest zależne od jakichkolwiek działań władz krajowych.

Sądząc jednak po treści EPK przyjąć trzeba, że EPK niekoniecznie spowoduje bezpośrednią, zasadniczą zmianę w działaniach Państw Członkowskich. Do tego najpewniej konieczna będzie zmiana lub utworzenie innych unijnych aktów normatywnych, bardziej szczegółowo określających obowiązki poszczególnych Państw Członkowskich, których to obowiązków wypełnienie przyczyni się do osiągnięcia celów EPK – odpowiednią inicjatywę legislacyjną ogłosiła już Komisja Europejska (tzw. pakiet „Fit for 55”)⁶.

3.2 Cele EPK

Przedmiot EPK został określony w jego artykule 1, w którym zostało wskazane, że EPK:

1. określa wiążący cel polegający na osiągnięciu neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r., w dążeniu do osiągnięcia długoterminowego celu dotyczącego temperatury określonego w art. 2 ust. 1 lit. a) Porozumienia Paryskiego^{7, 8},
2. ustala ramy służące osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu ustanowionego w art. 7 Porozumienia Paryskiego⁹;

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_3541

⁷ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

⁸ Tj. „(...) 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; (...)”

⁹ Zgodnie z art. 7 ust. 1 Porozumienia Paryskiego, „Strony niniejszym ustanawiają globalny cel w zakresie adaptacji, polegający na zwiększeniu zdolności do adaptacji, wzmocnieniu odporności i zmniejszeniu podatności na zmiany klimatu, mając na względzie przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju i

3. określa wiążący cel Unii zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030.

Należy mieć na względzie to, że EPK ma zastosowanie do antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych wymienionych w części 2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2018/1999 (tzw. rozporządzenie governance) przez źródła oraz ich pochłaniania przez pochłaniacze.

A.1. Wiążący cel neutralności klimatycznej

Cel osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r. został określony w art. 2 ust. 1 EPK. Zgodnie z tym przepisem, emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych w całej Unii, uregulowane przez prawo Unii, należy zrównoważyć w Unii Europejskiej najpóźniej do 2050 r., tym samym zmniejszając emisje do poziomu zero netto w tym terminie, a następnie Unia Europejska powinna dążyć do osiągnięcia ujemnych emisji.

Jak podkreśla Komisja Europejska, dzięki EPK po raz pierwszy neutralność klimatyczna staje się wiążącym celem całej Unii.¹⁰

A.2. Czynności prowadzące do osiągnięcia celu EPK

W kolejnych jednostkach redakcyjnych EPK ujęte zostały czynności, które instytucje unijne lub Państwa Członkowskie mają podjąć celem osiągnięcia głównego celu EPK.

I tak:

1. stosownie do art. 2 ust. 2 EPK, właściwe instytucje Unii i Państwa Członkowskie wprowadzą odpowiednio na poziomie unijnym i krajowym środki niezbędne, by umożliwić wspólne osiągnięcie celu neutralności klimatycznej, z uwzględnieniem znaczenia, jakie w dążeniu do osiągnięcia tego celu ma propagowanie zarówno sprawiedliwości i solidarności między Państwami Członkowskimi, jak i opłacalności;
2. stosownie do art. 4 EPK, określającego pośrednie cele klimatyczne Unii:
 - a) dla osiągnięcia celu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 EPK (neutralność klimatyczna do roku 2050), wiążącym celem Unii Europejskiej w zakresie klimatu na rok 2030 jest ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych (emisje po odliczeniu pochłaniania) w Unii o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami w 1990 r.

Dla osiągnięcia takiej redukcji odpowiednie instytucje unijne oraz Państwa Członkowskie priorytetowo potraktują szybkie oraz przewidywalne redukcje emisji, i jednocześnie zwiększą pochłanianie przez naturalne pochłaniacze. W celu zapewnienia, że wystarczające działania łagodzące zmianę klimatu zostaną podjęte do roku 2030, na potrzeby EPK oraz bez uszczerbku dla przeglądu ustawodawstwa unijnego określonego w art. 4 ust. 2 EPK, wkład pochłaniania netto do osiągnięcia tego celu zostanie ograniczony do 225 mln ton ekwiwalentu CO₂. W celu wzmocnienia pochłaniaczy dwutlenku węgla w

zapewnienie wystarczających działań w zakresie adaptacji, w kontekście celu dotyczącego temperatury, o którym mowa w artykule 2 [Porozumienia Paryskiego].”

¹⁰ https://ec.europa.eu/clima/news/commission-welcomes-provisional-agreement-european-climate-law_en

- Unii Europejskiej zgodnie z celem osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050, Unia Europejska będzie dążyć do zwiększenia swojego poziomu netto pochłaniania dwutlenku węgla w roku 2030;
- b) dla osiągnięcia celu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 EPK (neutralność klimatyczna do roku 2050) oraz art. 4 ust. 1 EPK (wiążący cel klimatyczny do 2030 r.), Komisja Europejska została zobowiązana do dokonania w terminie do 30 czerwca 2021 r. przeglądu stosownych aktów prawnych Unii Europejskiej oraz rozważenia wprowadzenia niezbędnych środków, w tym przyjęcia wniosków ustawodawczych, zgodnie z traktatami unijnymi;
3. stosownie do art. 4 ust. 3 EPK, przewidziane zostało określenie dla całej Unii Europejskiej celu pośredniego na rok 2040. W przeciwieństwie do roku 2030 oraz 2050 cel ten nie został konkretnie określony w samym EPK. Jego określenie ma nastąpić na podstawie zmiany EPK dokonanej na podstawie stosownego wniosku ustawodawczego przedłożonego przez Komisję. Ten wniosek zostanie:
- a) przedłożony najpóźniej w terminie sześciu miesięcy od dokonania pierwszego globalnego przeglądu, o którym mowa w art. 14 Porozumienia Paryskiego;
- b) oparty na szczegółowej ocenie skutków regulacji, z uwzględnieniem wniosków z ocen, o których mowa w art. 6 i 7 EPK oraz wyników globalnego przeglądu;
4. zgodnie z art. 4 ust. 5 EPK, przy opracowaniu wniosku ustawodawczego Komisja weźmie pod uwagę:
- a) najlepsze dostępne i najnowsze dowody naukowe, w szczególności najnowsze raporty IPCC oraz Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu (ustanowionego przez EPK, i o którym mowa dalej w niniejszej Analizie);
- b) skutki społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe, w tym koszty niepodjęcia działań;
- c) potrzebę zapewnienia wszystkim sprawiedliwej i uczciwej społecznie transformacji;
- d) opłacalność i efektywność gospodarczą;
- e) konkurencyjność unijnej gospodarki, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw i sektorów najbardziej narażonych na ucieczkę emisji;
- f) najlepsze dostępne, opłacalne, bezpieczne i skalowalne technologie;
- g) efektywność energetyczną i zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim”, przystępność cenową energii i bezpieczeństwo dostaw;
- h) uczciwość i solidarność między Państwami Członkowskimi i wewnątrz nich;
- i) potrzebę zapewnienia skuteczności środowiskowej i rozwoju w czasie;
- j) potrzebę utrzymania oraz poprawy naturalnych pochłaniaczy oraz zarządzania nimi w perspektywie długoterminowej oraz ochrony i odbudowy różnorodności biologicznej;
- k) potrzeby i możliwości inwestycyjne;
- l) zmiany sytuacji międzynarodowej i działania podejmowane na rzecz realizacji długoterminowych celów Porozumienia Paryskiego i ostatecznego celu Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu;

- m) dostępne informacje na temat przewidywanego orientacyjnego budżetu emisyjnego Unii na lata 2030 – 2050, o którym mowa w art. 4 ust. 4 EPK.
5. co istotne, art. 4 ust. 4 EPK nakłada na Komisję obowiązek określenia w oddzielnym sprawozdaniu tzw. przewidywanego orientacyjnego budżetu emisyjnego dla Unii Europejskiej na lata 2030 – 2050, który został zdefiniowany w następujący sposób: „orientacyjna całkowita ilość emisji netto gazów cieplarnianych (wyrażonych jako ekwiwalent CO₂ wraz z odrębnymi informacjami o emisjach i pochłanianiu), które najprawdopodobniej zostaną wyemitowane w tym okresie bez ryzyka niedotrzymania przez Unię zobowiązań wynikających z Porozumienia Paryskiego.”¹¹

Budżet ten zostanie oparty na najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, z uwzględnieniem rad udzielonych przez Europejski Naukowy Komitet Doradczy ds. Zmian Klimatu, oraz – w razie jego przyjęcia – odpowiednie przepisy Unii Europejskiej wdrażające cel klimatyczny Unii na rok 2030. Komisja została zobowiązana także do publikacji metodologii, na podstawie której opracowany zostanie budżet;

6. stosownie do art. 5 EPK:
- a) na odpowiednie instytucje Unii Europejskiej oraz Państwa Członkowskie został nałożony obowiązek:
- 1) ciągłego zapewniania postępów w zwiększaniu zdolności do adaptacji, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu wrażliwości na zmianę klimatu zgodnie z art. 7 Porozumienia Paryskiego;
 - 2) zapewnienia, by strategie polityczne Unii Europejskiej oraz poszczególnych Państw Członkowskich dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu były spójne, wzajemnie wspierające się, dostarczały dodatkowych korzyści strategiom sektorowym i działały na rzecz lepszej integracji kwestii przystosowania się do zmiany klimatu we wszystkich obszarach polityki, w tym w razie potrzeby odpowiednich strategii i działań społeczno-gospodarczych i środowiskowych, a także w działaniach zewnętrznych Unii. W szczególności Unia oraz Państwa Członkowskie mają się koncentrować na najsłabszych i najbardziej dotkniętych grupach ludności i sektorach, oraz określić niedociągnięcia w tym zakresie we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim;
- b) na Państwa Członkowskie został nałożony obowiązek przyjęcia oraz wdrożenia krajowych strategii i planów przystosowawczych, z uwzględnieniem strategii Unii Europejskiej w zakresie przystosowania się do zmian klimatu, oraz w oparciu o rzetelne analizy dotyczące zmiany klimatu oraz wrażliwości, oceny postępów oraz wskaźniki, bazując na najlepszych dostępnych i najbardziej aktualnych dowodach naukowych. W strategiach tych Państwa Członkowskie uwzględnią szczególną podatność konkretnych sektorów, w szczególności sektora rolniczego, oraz systemów wodnych oraz żywnościowych, bezpieczeństwo żywnościowe, oraz promować będą rozwiązania oparte na zasobach przyrody i przystosowanie się oparte na ekosystemach. Państwa Członkowskie regularnie aktualizować będą strategie, a zaktualizowane informacje będą uwzględniać w sprawozdaniach przedkładanych na podstawie art. 19 ust. 1 Rozporządzenia 2018/1999¹²;

¹¹ “the indicative total volume of net greenhouse gas emissions (expressed as CO₂ equivalent and providing separate information on emissions and removals) that are expected to be emitted in that period without putting at risk the Union’s commitments under the Paris Agreement”

¹² Zgodnie z tym przepisem, “Do dnia 15 marca 2021 r., a następnie co dwa lata państwa członkowskie przekazują Komisji informacje na temat krajowych planów i strategii przystosowania się do zmian klimatu, w których przedstawiają wdrożone i planowane działania mające ułatwić przystosowanie się do zmian

c) na Komisję został nałożony obowiązek przyjęcia:

- 1) strategii Unii Europejskiej dotyczącej przystosowania się do zmiany klimatu zgodnie z Porozumieniem Paryskim, oraz regularnego przeglądu tej strategii w związku z przeglądem opisanym w art. 6 ust. 2 lit b EPK¹³;
- 2) w terminie do 30 lipca 2022 r. wytycznych określających wspólne zasady oraz praktyki w zakresie identyfikacji i klasyfikacji materialnych fizycznych zagrożeń klimatycznych oraz zarządzania ostrożnościowego tymi zagrożeniami.

A.3. Ewaluacje działań podejmowanych w ramach lub na podstawie EPK

EPK w kolejnych jednostkach redakcyjnych, tj. w szczególności w art. 6, 7, 8 oraz 11, określa obowiązki i uprawnienia Komisji w zakresie:

1. ewaluacji środków na poziomie unijnym, tj.:
 - a) oceny zbiorowych postępów w zakresie realizacji celu określonego w art. 2 ust. 1 EPK oraz art. 5 EPK (stosownie do art. 6 ust. 1 EPK);
 - b) oceny spójności środków unijnych z celem określonym w art. 2 ust. 1 EPK oraz z zapewnieniem postępów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, o których mowa w art. 5 EPK (stosownie do art. 6 ust. 2 EPK);
 - c) oceny spójności projektowanych środków lub wniosków ustawodawczych i budżetowych z celem neutralności klimatycznej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 EPK, oraz celów na rok 2030 i 2040 przed przyjęciem takich środków lub wniosków (stosownie do art. 6 ust. 4 EPK);
2. ewaluacji środków na poziomie krajowym. I tak:
 - a) do 30 września 2023, a następnie co 5 lat, Komisja oceni:
 - 1) spójność zidentyfikowanych krajowych środków na podstawie krajowego planu w zakresie energii i klimatu, długoterminowej krajowej strategii, oraz dwuletnich sprawozdań z postępów przedłożonych zgodnie z Rozporządzeniem 2018/1999, odpowiednich do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej, określonego w art. 2 ust. 1 EPK (neutralność klimatyczna do roku 2050);
 - 2) spójność odpowiednich środków krajowych z zapewnieniem postępów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, o których mowa w art. 5 EPK, z uwzględnieniem krajowych strategii przystosowawczych, o których mowa w art. 5 ust. 4 EPK;

klimatu, w tym informacje określone w załączniku VIII część 1 [Rozporządzenia 2018/1999], zgodnie z wymogami dotyczącymi sprawozdawczości uzgodnionymi na mocy UNFCCC i Porozumienia paryskiego.”

¹³ Art. 6 ust. 2 EPK:

“Do dnia 30 września 2023 r., a następnie co pięć lat od tej daty Komisja dokonuje przeglądu:

- a) spójności środków unijnych z celem neutralności klimatycznej określonym w art. 2 ust. 1;
- b) spójności środków unijnych z zapewnianiem postępów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, o których mowa w art. 5.”

- b) Komisja przekaże Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie wnioski z dokonanej oceny, wraz ze sprawozdaniem na temat stanu unii energetycznej opracowanym w danym roku kalendarzowym zgodnie z art. 35 Rozporządzenia 2018/1999;
- c) jeśli Komisja uzna, z należyтым uwzględnieniem zbiorowych postępów ocenionych na podstawie art. 6 ust. 1 EPK, że środki przyjęte przez Państwo Członkowskie są niespójne z celem określonym w art. 2 ust. 1 EPK lub niespójne z zapewnieniem postępu w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu stosownie do art. 5 EPK, Komisja może wydać zalecenia dla Państwa Członkowskiego. Komisja poda te zalecenia do publicznej wiadomości.

W takim przypadku, Państwo Członkowskie będzie zobowiązane, w terminie 6 miesięcy od otrzymania zaleceń, zawiadomić Komisję o tym, jak zamierza należyście uwzględnić zalecenia w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi a Unią oraz między samymi Państwami Członkowskimi.

Po przekazaniu tego zawiadomienia, Państwo Członkowskie określi w kolejnym krajowym sprawozdaniu z postępów w dziedzinie energii i klimatu, sporządzonym zgodnie z art. 17 Rozporządzenia 2018/1999 w roku następującym po roku, w którym wydano zalecenia, w jaki sposób należyście uwzględniło ono zalecenia. W razie, jeśli Państwo Członkowskie postanowi nie brać pod uwagę zaleceń w całości lub w znacznej mierze, Państwo Członkowskie przedstawi Komisji uzasadnienie tej decyzji.

Zalecenia stanowią uzupełnienie najbardziej aktualnych zaleceń dla poszczególnych Państw Członkowskich wydawanych w ramach europejskiego semestru.

3. raportowania Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu (art. 11 EPK)

W tym zakresie Komisja została zobowiązana do przedłożenia Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu, w terminie sześciu miesięcy od każdego globalnego przeglądu przeprowadzonego na podstawie Porozumienia Paryskiego, sprawozdania dotyczącego funkcjonowania EPK. Sprawozdanie to zostanie przedłożone wraz z wnioskami z ocen, o których mowa w art. 6 i 7 EPK. Sprawozdanie uwzględni:

- a) najlepsze dostępne i najbardziej aktualne dowody naukowe, w szczególności najnowsze raporty IPCC oraz Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmian Klimatu;
- b) zmiany sytuacji międzynarodowej oraz działania podejmowane na rzecz realizacji długoterminowych celów Porozumienia Paryskiego.

A.4. Udział społeczny

Obowiązki w zakresie zapewnienia udziału społecznego zostały wprost nałożone przez EPK jedynie na Komisję Europejską (obowiązki nałożone na poszczególne Państwa Członkowskie wynikają z innych aktów normatywnych, m. in. Rozporządzenia 2018/1999).

1. Stosownie do art. 9 EPK Komisja:

- a) współpracuje ze wszystkimi grupami społeczeństwa, aby umożliwić im podejmowanie działań na rzecz sprawiedliwej oraz uczciwej społecznie transformacji w kierunku społeczeństwa neutralnego dla klimatu i odpornego na zmianę klimatu oraz aby wzmocnić ich pozycję w tym zakresie;

- b) ułatwia inkluzywne i dostępne na wszystkich poziomach – w tym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, oraz z udziałem partnerów społecznych, środowisk akademickich, środowiska biznesu, obywateli i społeczeństwa obywatelskiego – proces zmierzający do wymiany najlepszych praktyk i określenia działań w celu przyczynienia się do osiągnięcia celów EPK. Poza tym Komisja może również korzystać z konsultacji społecznych oraz wielopoziomowych dialogów w dziedzinie klimatu i energii ustanowionych przez Państwa Członkowskie zgodnie z art. 10 oraz 11 Rozporządzenia 2018/1999;
 - c) wykorzysta wszelkie odpowiednie instrumenty, w tym Europejski Pakt na rzecz Klimatu celem zaangażowania obywateli, partnerów społecznych oraz zainteresowane strony, i będzie wspierać dialog oraz rozprzestrzenianie informacji naukowych na temat zmiany klimatu i jej aspektów społecznych oraz związanych z równouprawnieniem płci.
2. Stosownie do art. 10 EPK Komisja:
- a) nawiąże współpracę z sektorami gospodarki w Unii, które chcą przygotować orientacyjne dobrowolne plany działania z myślą o osiągnięciu celu neutralności klimatycznej do roku 2050. Współpraca w tym zakresie obejmować będzie ułatwienie dialogu na poziomie unijnym oraz wymianę najlepszych praktyk między odpowiednimi zainteresowanymi stronami;
 - b) monitorować będzie opracowanie ww. planów.

A.5. Zmiany w innych aktach prawnych

EPK:

1. zmienia Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona) (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 126, str. 13), do którego wprowadzony zostaje art. 10a, na podstawie którego powołany zostaje Europejski Naukowy Komitet Doradczy ds. Zmiany Klimatu, który:
 - a) składa się z 15 członków wyznaczanych przez zarząd Europejskiej Agencji Środowiska na czteroletnią kadencję, która będzie mogła zostać jednokrotnie odnowiona. Członkowie Komitetu będą pełnić swoją funkcję niezależnie od Państw Członkowskich oraz instytucji unijnych;
 - b) wybierze ze swojego grona przewodniczącego.
- Stosownie do art. 3 EPK, Europejski Naukowy Komitet Doradczy ds. Zmiany Klimatu będzie służył Unii Europejskiej jako punkt odniesienia w zakresie wiedzy naukowej związanej ze zmianą klimatu. Do jego zadań należy:
- a) uwzględnianie najnowszych ustaleń naukowych zawartych w raportach IPCC oraz naukowych danych dotyczących klimatu, w szczególności w odniesieniu do informacji istotnych dla Unii Europejskiej;
 - b) udzielanie porad naukowych oraz sporządzanie raportów dotyczących istniejących lub proponowanych środków unijnych, celów klimatycznych oraz orientacyjnych budżetów emisyjnych,

oraz ich spójności z celami EPK oraz międzynarodowymi zobowiązaniami Unii Europejskiej wynikającymi z Porozumienia Paryskiego;

- c) przyczynianie się do wymiany niezależnej wiedzy naukowej w dziedzinie modelowania, monitorowania, obiecujących badań naukowych oraz innowacji sprzyjających ograniczaniu emisji lub zwiększeniu pochłaniania;
- d) określenie działań oraz możliwości niezbędnych do pomyślnego osiągnięcia unijnych celów klimatycznych;
- e) podnoszenie świadomości na temat zmiany klimatu oraz jej skutków, jak również stymulowanie dialogu oraz współpracy pomiędzy organami naukowymi wewnątrz Unii, oraz uzupełnianie prowadzonych działań i wysiłków.

Co istotne, EPK nie nakłada na Państwa Członkowskie obowiązku ustanowienia krajowego komitetu na wzór Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu. EPK jedynie do tego zachęca Państwa Członkowskie¹⁴;

- 2. wprowadza zmiany w Rozporządzeniu 2018/1999, z których najistotniejsze z punktu widzenia Państw Członkowskich wydają się być te, które do różnych obowiązków w zakresie zapewnienia dialogu, oraz w zakresie opracowywania strategii oraz raportowania wprowadzają obowiązek uwzględnienia celów EPK. Chodzi tu w szczególności o obowiązek uwzględnienia tych celów w ramach:
 - a) wielopoziomowego dialogu w dziedzinie klimatu i energii (art. 11 Rozporządzenia 2018/1999), który na podstawie zmian wprowadzonych przez EPK będzie musiał umożliwić omówienie osiągnięcie celu unijnego w zakresie neutralności klimatycznej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 EPK;
 - b) krajowych strategii długoterminowych (art. 15 ust. 1 Rozporządzenia 2018/1999), które to strategie będą musiały być zgodne z unijnym celem w zakresie neutralności klimatycznej;
 - c) zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu (art. 17 ust. 2 lit. a Rozporządzenia 2018/1999), które będą musiały zawierać informacje o postępach w osiąganiu celów, w tym unijnego celu neutralności klimatycznej określonego w art. 2 ust. 1 EPK.

A.6. Zmiany proponowane przez Parlament Europejski

Celem oceny aktualnego, kompromisowego brzmienia przepisów EPK, warto spojrzeć na zmiany proponowane przez parlamentarzystów europejskich w trakcie prac nad propozycją EPK pierwotnie przedłożoną przez Komisję Europejską.¹⁵ Wśród zmian zaproponowanych przez tych parlamentarzystów, które ostatecznie nie zostały się w końcowym, uzgodnionym projekcie EPK, znajdowały się propozycje, by na podstawie EPK:

¹⁴ „Aby wzmocnić rolę nauki w dziedzinie polityki klimatycznej, zachęca się każde państwo członkowskie do ustanowienia krajowego organu doradczego ds. klimatu, odpowiedzialnego za udzielanie właściwym organom krajowym specjalistycznych porad naukowych w zakresie polityki klimatycznej zgodnie z zaleceniem danego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie, które podejmie decyzję o powołaniu takiego organu doradczego, informuje o tym EEA.”

¹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0253_EN.pdf

1. określić obowiązek osiągnięcia neutralności klimatycznej nie tylko przez Unię Europejską jako całość, ale przez każde poszczególne Państwo Członkowskie (proponowana zmiana brzmienia art. 2 ust. 1 EPK oraz proponowane brzmienie nowego art. 2 ust. 2a EPK);
2. określić cel redukcji emisji w roku 2030 na poziomie 60% emisji w 1990 r. (to była propozycja Parlamentu Europejskiego do proponowanego przez Komisję brzmienia art. 2a EPK, którego ostateczne brzmienie zawarte jest w art. 4 EPK z poziomem redukcji w wysokości 55% do 2030 r.);
3. Państwa Członkowskie zapewniły udział społeczeństwa w krajowych pracach legislacyjnych przy podejmowaniu środków służących osiągnięciu celu określonego w art. 2 ust. 1 EPK;
4. Unia zakończyła ochronę inwestycji w paliwa kopalne w kontekście modernizacji Traktatu Karty Energetycznej (propozycja nowego art. 8a EPK);
5. wprowadzić do Rozporządzenia 2018/1999 mechanizm zobowiązujący Państwa Członkowskie do zapewnienia, by członkowie zainteresowanej społeczności, którzy mają wystarczający interes lub którzy powołują się na naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają takiego prawa jako warunku koniecznego, mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych decyzji, działań lub zaniechań w sprawach regulowanych postanowieniami art. 10 Rozporządzenia 2018/1999¹⁶.

Powyższe proponowane przez Parlament Europejski zmiany, które ostatecznie nie znalazły się w kompromisowym tekście EPK, pomagają uczynić kilka uwag odnośnie do następujących zagadnień:

1. tego, czy EPK wpłynie bezpośrednio lub pośrednio na zachowanie Państw Członkowskich w zakresie ochrony klimatu;
2. tego, czy EPK pozwoli poszczególnym Państwom Członkowskim uniknąć zobowiązań nałożonych na nie przez EPK;
3. konsekwencji grożących Państwom Członkowskim za naruszenie EPK.

A.7. Wpływ EPK na politykę Państw Członkowskich

Lektura proponowanych przez Parlament Europejski zmian oraz brzmienia (kompromisowego) EPK pozwala stwierdzić, że w EPK uwypuklony jest element „wspólności” zobowiązań, a jednocześnie w istotnej mierze

¹⁶ Stosownie do tego artykułu: „Bez uszczerbku dla innych wymogów prawa Unii każde państwo członkowskie zapewnia społeczeństwu możliwość wczesnego i skutecznego udziału w przygotowaniu projektu zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, a w przypadku planów na okres 2021–2030 – w przygotowywaniu planu ostatecznego ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do jego przyjęcia – a także w przygotowaniu strategii długoterminowych, o których mowa w art. 15. Przedkładając te dokumenty Komisji, każde państwo członkowskie dołącza podsumowanie opinii lub opinii wstępnych przedstawionych w czasie konsultacji publicznych. W zakresie, w jakim zastosowanie ma dyrektywa 2001/42/WE, przeprowadzane zgodnie z tą dyrektywą konsultacje dotyczące projektu uznaje się za dopełnienie obowiązku konsultacji publicznych wynikającego z niniejszego rozporządzenia.

Każde państwo członkowskie zapewnia poinformowanie społeczeństwa. Każde państwo członkowskie określa rozsądny harmonogram, by dać społeczeństwu wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się z propozycjami, udział w konsultacjach i wyrażenie opinii. Każde państwo członkowskie zapewnia poinformowanie społeczeństwa.

Wdrażając niniejszy artykuł, każde państwo członkowskie upraszcza złożoność procedur administracyjnych.”

pominięte zostały konkretne obowiązki, które mogły zostać nałożone wprost przez EPK na poszczególne Państwa Członkowskie (i które były przedmiotem niektórych poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski).

Jednocześnie jednak nie można nie zauważyć, że EPK nakłada na poszczególne Państwa Członkowskie pewne obowiązki w zakresie, na przykład:

1. podjęcia niezbędnych środków na poziomie krajowym aby umożliwić osiągnięcie celu neutralności klimatycznej określonego w art. 2 ust. 1 EPK w Unii, z uwzględnieniem znaczenia wspierania sprawiedliwości i solidarności wśród Państw Członkowskich oraz racjonalności w zakresie kosztów w osiągnięciu tego celu;
2. uwzględnienia celu neutralności klimatycznej w dialogu krajowym oraz w strategiach i raportach krajowych, o których mowa w Rozporządzeniu 2018/1999;
3. wdrożenia przez poszczególne Państwa Członkowskie zaleceń Komisji Europejskiej w zakresie środków podejmowanych przez Państwo Członkowskie w celu realizacji celów EPK albo uzasadnienia przez Państwo Członkowskie braku ich wdrożenia;
4. opracowania i wdrożenia planów oraz strategii adaptacyjnych.

Te obowiązki, choć oczywiście istotne, mogą okazać się niewystarczające dla uznania, że samo EPK może wpłynąć bezpośrednio na działania Państw Członkowskich w stopniu, który rzeczywiście zapewniłby osiągnięcie partykularnych celów EPK, tj. neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz redukcji emisji o 55% do 2030 r. względem poziomu w 1990 r. By uczynić bardziej prawdopodobnym osiągnięcie tych celów, konieczne będzie wdrożenie nowych lub aktualizacja istniejących rozwiązań prawnych na poziomie unijnym, które to rozwiązania wymagać będą od Państw Członkowskich spełnienia konkretnych obowiązków adekwatnych do wyzwań, które ustanawia EPK (takie działanie Komisja już zresztą podjęła w ramach inicjatywy tzw. „Fit for 55”¹⁷).

Zatem, możliwość osiągnięcia celu ustanowionego w EPK zależeć będzie od tego, w jaki sposób poszczególne Państwa Członkowskie realizować będą swoje obowiązki określone w innych, bardziej szczegółowych unijnych aktach prawnych, w tym w szczególności w:

1. Rozporządzeniu 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. z 2018 r. Nr 328, str. 1 z późn. zm., w niniejszej Analizie określanym jako „**Rozporządzenie 2018/1999**”);
2. Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE. L 2018 Nr 156, str. 26, dalej: „**Rozporządzenie w sprawie Wspólnego Wyśiłku Redukcyjnego**”);

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1940

3. Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Tekst mający znaczenie dla EOG.) (Dz. Urz. UE. L 2018 Nr 328, str. 82);
4. Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE. L 2012 Nr 315, str. 1).

EPK w istotnym zakresie nowelizuje Rozporządzenie 2018/1999. Jednocześnie inicjatywa legislacyjna Komisji Europejskiej nakierowana na dostosowanie ustawodawstwa do EPK, rozpoczęta w (lipcu) 2021 r., obejmuje¹⁸ m. in.:

1. zmianę unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (systemu handlu emisjami);
2. wprowadzenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (tzw. CBAM);
3. zmianę rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego;
4. zmianę dyrektywy o odnawialnych źródłach energii;
5. zmianę dyrektywy o efektywności energetycznej;
6. zmianę rozporządzenia 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.

Wynika z powyższego, że EPK wywrze skutek przede wszystkim taki, że w sposób prawnie wiążący określi długoterminowy kierunek działań Unii Europejskiej jako całości, wyznaczając cel, dla którego osiągnięcia unijne prawo ma zostać odpowiednio przekształcone i dopracowane, i który Państwa Członkowskie będą zobowiązane uwzględnić w swoich działaniach, planach i strategiach.

A.8. Możliwość uniknięcia przez poszczególne Państwa Członkowskie zobowiązań nałożonych na nie przez EPK

W kontekście wyżej uczynionych uwag raz jeszcze zauważyć wypada, że EPK uwypukla „wspólność” celu neutralności klimatycznej oraz działań, które mają zostać podjęte dla jego osiągnięcia. Nie można tego bagatelizować, tak samo jak nie można bagatelizować – wprowadzonego przez EPK – obowiązku uwzględniania przez poszczególne Państwa Członkowskie w ich planach i strategiach celu unijnej neutralności klimatycznej do 2050 r. i unijnej redukcji emisji do 2030 r., oraz obowiązku podjęcia przez Państwa Członkowskie niezbędnych środków, aby umożliwić osiągnięcie tych celów.

Istotne jest bowiem to, że EPK jest rozporządzeniem unijnym, które odnosi bezpośredni skutek względem Państwa Członkowskiego, i które musi być przez to Państwo Członkowskie przestrzegane w całości od chwili jego wejścia w życie. Ponadto, Państwa Członkowskie zobowiązane są współdziałać w duchu lojalności, stosownie do art. 4 ust. 3

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_3541

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fit-for-55/>

Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm., w niniejszej analizie jako: „TE”), wedle którego:

1. zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów;
2. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii;
3. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

W omawianym tu kontekście szczególnie istotne są dwa ostatnie punkty, które w odniesieniu do EPK oznaczają, że:

1. Państwo Członkowskie powinno podejmować wszelkie środki mające na celu przyczynienie się do wykonania EPK oraz osiągnięcia jego celów;
2. Państwo Członkowskie nie może podejmować środków, które mogłyby utrudniać Unii Europejskiej wykonanie EPK oraz osiągnięcie jego celów.

Zatem, formalnie rzecz biorąc Państwo Członkowskie ma obowiązek przestrzegać EPK już od chwili jego wejścia w życie, tj. – biorąc pod uwagę treść EPK – przede wszystkim Państwo Członkowskie ma obowiązek opracowywać strategię i plany (na podstawie Rozporządzenia 2018/1999), które przyczyniać się będą do osiągnięcia celów EPK, i ma obowiązek podejmować wszelkie działania, które będą potrzebne do osiągnięcia tych celów. Można jednak przypuszczać, że w praktyce – o ile nie zostaną wprowadzone lub znowelizowane przepisy nakładające na Państwa Członkowskie szczegółowe obowiązki (jak na przykład te nałożone Rozporządzeniem w sprawie Wspólnego Wysiłku Redukcyjnego) – zachodzić mogą trudności w egzekwowaniu od poszczególnych Państw Członkowskich podjęcia konkretnych działań zbieżnych z celami EPK.

Odnosnie zaś do obowiązku powstrzymania się przed podjęciem środków, które utrudniałyby Unii Europejskiej osiągnięcie celów EPK, to wskazać trzeba, że obowiązek ten obciąża wszelkie władze Państwa Członkowskiego, tj. również organy administracji publicznej i sądy.

Powyższe oznacza, że, przykładowo, zwłaszcza biorąc pod uwagę art. 4 ust. 3 TE oraz art. 288 TFUE, powinna istnieć możliwość wzruszenia decyzji organu krajowego na tej podstawie, że utrudni ona osiągnięcie celu określonego w EPK i przez to naruszy prawo.

Z powyższych wywodów wynika, że formalnie rzecz biorąc Państwo Członkowskie:

1. nie będzie uprawnione unikać podjęcia działań, które przyczynią się do osiągnięcia celu określonego w EPK;
2. nie będzie uprawnione podejmować działań, które utrudnią Unii Europejskiej osiągnięcie celu określonego w EPK, lub działań, które naruszają obowiązki nałożone wprost na Państwo Członkowskie.

A.9. Konsekwencje za naruszenie EPK

W związku z powyższym, „naruszenie EPK” można rozpatrywać dwojako:

1. albo jako naruszenie EPK w powiązaniu z naruszeniem przepisów innych aktów normatywnych, które na Państwo Członkowskie nakładają konkretne, wymierne obowiązki, których naruszenie albo brak wypełnienia jest możliwy do ustalenia. W takim przypadku najprawdopodobniej zarzut naruszenia prawa unijnego (EPK) przez dane Państwo Członkowskie mógłby być związany przede wszystkim z naruszeniem aktu normatywnego bardziej szczegółowego niż EPK (a w konsekwencji z naruszeniem EPK);
2. albo jako naruszenie samego EPK poprzez brak podjęcia działań służących osiągnięciu celów EPK (lub poprzez podjęcie działań utrudniających osiągnięcie tych celów), bez jednoczesnego powiązania tego naruszenia z naruszeniem wyraźnych obowiązków nałożonych przez przepisy innych aktów normatywnych.

W obu ww. przypadkach uznać trzeba, że w razie, jeśli Państwo Członkowskie naruszać będzie EPK, będzie się to wiązało również z naruszeniem zasady lojalnej współpracy ujętej w art. 4 ust. 3 TE.

Niezależnie od tego, czy będziemy mieć do czynienia jedynie z naruszeniem EPK (bez możliwości wskazania innej, bardziej szczegółowej postawy prawnej skierowanej do Państwa Członkowskiego), czy przede wszystkim z naruszeniem konkretnych przepisów innych wtórnych unijnych aktów prawnych, a przez to w konsekwencji i naruszeniem EPK i art. 4 ust. 3 TE, Państwo Członkowskie, które nie będzie przyczyniać się do osiągnięcia celów EPK, będzie narażone na wszczęcie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Takie postępowanie może wszcząć:

1. na podstawie art. 258 TFUE Komisja, jeśli uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów. W takim przypadku Komisja wydaje uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag.

Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. na podstawie art. 259 TFUE każde Państwo Członkowskie, jeśli uzna, że inne Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów.

Zanim Państwo Członkowskie wnieśli przeciwko innemu Państwu Członkowskiemu skargę opartą na zarzucanym naruszeniu zobowiązania, które na nim ciąży na podstawie Traktatów, powinno wnieść sprawę do Komisji.

Komisja wydaje uzasadnioną opinię, po umożliwieniu zainteresowanym państwom przedstawienia, zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności, uwag pisemnych i ustnych.

Jeśli Komisja nie wyda opinii w terminie trzech miesięcy od wniesienia sprawy, brak opinii nie stanowi przeszkody we wniesieniu sprawy do Trybunału.

Wypada zauważyć, że Komisja może wszcząć dalsze postępowanie przeciwko Państwu Członkowskiemu już na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, jeżeli uzna, że dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału. Komisja może w takim przypadku wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej po umożliwieniu temu Państwu przedstawienia uwag. Komisja wskazuje wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo Członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do

okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub karę pieniężną.

Co istotne, dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „**TSUE**”) pozwala stwierdzić, że w razie naruszenia prawa unijnego (w tym samego EPK oraz zasady lojalnej współpracy przy wykonywaniu zobowiązań określonych w EPK), Państwo Członkowskie nie będzie mogło się usprawiedliwić tym, że inne Państwo Członkowskie też swoich obowiązków w tym zakresie nie wykonuje. Tak stwierdził TSUE chociażby w wyroku:

1. z dnia 14 lutego 1984 r.: „Państwo Członkowskie nie może powoływać się na zasadę wzajemności i wykorzystywać argument możliwego istnienia naruszenia Traktatu przez inne Państwo Członkowskie w celu usprawiedliwienia swego uchybienia.” (Wyrok TS z 14.02.1984 r., 325/82, KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH v. REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC, ECR 1984, nr 2, poz. 777.)
2. z dnia 20 października 2005 r. „(...) zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na ewentualne naruszenie prawa wspólnotowego przez inne państwo członkowskie dla uzasadnienia swego własnego uchybienia. Państwo członkowskie nie ma zatem w żadnym wypadku uprawnienia do jednostronnego podjęcia środków naprawczych lub ochronnych w celu zapobiegania takiemu uchybieniu, lecz zobowiązane jest do działania w ramach procedur i środków odwoławczych przewidzianych w tym względzie w Traktacie (zob. podobnie w szczególności wyroki z dnia 25 września 1979 r. w sprawie 232/78 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 2729, pkt 9; z dnia 14 lutego 1984 r. w sprawie 325/82 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. 777, pkt 11; z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie C-146/89 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-3533, pkt 47, i z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. str. I-2553, pkt 20).” (Wyrok TSUE z 20.10.2005 r., C-111/03, KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH v. KRÓLESTWO SZWECJI, ZOTSiS 2005, nr 10A, poz. I-8789.)

Ponadto, nie można wykluczyć¹⁹ możliwości wystąpienia przez osobę prywatną (fizyczną lub prawną) do sądu krajowego z roszczeniem lub żądaniem w związku z naruszeniem EPK przez Państwo Członkowskie. Wydaje się, że EPK może stanowić dodatkową podstawę prawną interwencji takiego podmiotu, obok innych przepisów prawa unijnego, które w sposób wyraźny nakładają na Państwo Członkowskie określone obowiązki, i z których to przepisów możliwe by było wywiedzenie konkretnych uprawnień osób trzecich. Precyzyjna ocena możliwości dochodzenia przez osoby prywatne roszczeń lub żądań w związku z naruszeniem EPK wymaga szerszego opracowania i wykracza poza ramy niniejszej Analizy.

¹⁹ W szczególności biorąc pod uwagę wyroki TSUE: (i) z dnia 3 października 2019 r. C-197/18, POSTĘPOWANIE ZAINICJOWANE PRZEZ WASSERLEITUNGSVERBAND NÖRDLICHES BURGENLAND I IN., LEX nr 2731861., oraz (ii) z dnia 28 maja 2020 r. C-535/18, IL I IN. PRZECIWKO LAND NORDRHEIN-WESTFALEN., LEX nr 3007022., które dotyczą możliwości zaskarżenia przez osoby prywatne (fizyczne lub prawne) działań władz publicznych naruszających przepisy prawa unijnego w zakresie ochrony środowiska. (np.: „Trybunał wywodzi stąd, że przynajmniej osoby fizyczne lub prawne, których bezpośrednio dotyczy naruszenie przepisów dyrektywy, powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, przestrzegania odpowiednich obowiązków (wyrok z dnia 3 października 2019 r., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i in., C-197/18, EU:C:2019:824, pkt 32).”

Zob. również: (i) Wyrok TSUE z 26 maja 2011 r., C-165/09, STICHTING NATUUR EN MILIEU I INNI v. COLLEGE VAN GEDEPUTEERDE STATEN VAN GRONINGEN I COLLEGE VAN GEDEPUTEERDE STATEN VAN ZUID-HOLLAND, ZOTSiS 2011, nr 5B, poz. I-4599; (ii) Wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r., C-664/15, PROTECT NATUR-, ARTEN- UND LANDSCHAFTSSCHUTZ UMWELTORGANISATION v. BEZIRKSHAUPTMANNSSCHAFT GMÜND, ZOTSiS 2017, nr 12, poz. I-987.

Bolesław Matuszewski

Adwokat / Senior Lawyer

bmatuszewski@clientearth.org

www.clientearth.org

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.