

Analiza prawna - studium wykonalności unijnego aktu prawnego zakazującego realizacji nowych projektów związanych z paliwami kopalnymi

Prof. dr Dörte Fouquet, Andrea Carta, Mattia Bosio

Luty 2025

Opublikowane przez europejski oddział Greenpeace

STRESZCZENIE

WSTĘP

W obliczu katastrofalnych skutków zmian klimatu na całym świecie oraz szybko kurczącego się budżetu węglowego, który pozostawia coraz mniejsze szanse na ograniczenie globalnego ocieplenia do 1,5°C i tym samym powstrzymanie dalszej eskalacji kryzysu klimatycznego, konieczne są zdecydowane działania na rzecz skutecznego ograniczenia globalnej emisji gazów cieplarnianych oraz jak najszybszego osiągnięcia neutralności węglowej.

Paliwa kopalne – węgiel, ropa i gaz – zdecydowanie w największym stopniu przyczyniają się do globalnego kryzysu klimatycznego, odpowiadając za ponad 75% światowej emisji gazów cieplarnianych oraz blisko 90% całkowitej emisji CO₂. Dlatego najważniejszym i najpilniejszym krokiem, jaki należy podjąć jest powstrzymanie ekspansji paliw kopalnych i całkowite wycofanie ich z użycia.

Polityka koncentrująca się wyłącznie na ograniczaniu popytu na paliwa kopalne okazała się niewystarczająca do zmniejszenia globalnych emisji gazów cieplarnianych zgodnie ze scenariuszem 1,5°C, jednocześnie coraz większe poparcie zyskują strategie zorientowane na podaż. Badania pokazują, że w budżecie węglowym zgodnym z celem 1,5°C nie ma miejsca na nowe projekty związane z paliwami kopalnymi. Dlatego Europejski Oddział Greenpeace poprosił o opinię prawną w sprawie wykonalności ogólnounijnego zakazu obejmującego wszystkie nowe projekty związane z paliwami kopalnymi.

Pod pojęciem „projektów związanych z paliwami kopalnymi” należy rozumieć przedsięwzięcia w obszarze poszukiwania i wydobywania tych paliw, infrastruktury służącej do ich transportu i magazynowania (np. rurociągi i terminale skroplonego gazu ziemnego) oraz ich wykorzystania, w tym do produkcji energii elektrycznej.

CZĘŚĆ I: ARGUMENTY ZA WPROWADZENIEM PRZEZ UE ZAKAZU REALIZACJI NOWYCH PROJEKTÓW ZWIĄZANYCH Z PALIWAMI KOPALNYMI - FAKTY I KONTEKST PRAWNY

Opinie ekspertów z międzynarodowych i europejskich instytucji, takich jak Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC), Europejska Agencja Środowiska (EEA) czy Europejska Naukowa Rada Doradcza ds. Zmian Klimatu (ESABCC), jednoznacznie potwierdzają poważne zagrożenie, jakie niesie kryzys klimatyczny dla Europy i świata, podkreślając, że jego główną przyczyną są paliwa kopalne oraz wskazując jako działanie priorytetowe stopniowe zmniejszanie ich udziału aż do zera.

Przyjmując Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) oraz, na jej podstawie, Porozumienie paryskie z 2015 r., społeczność międzynarodowa zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w celu ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5°C.

Działając na podstawie kompetencji przyznanych jej przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), UE stała się stroną Porozumienia paryskiego z 2015 roku i wraz z państwami członkowskimi zobowiązała się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku. Jednakże, jak wskazują dowody naukowe przedstawione przez IPCC i EEA, dotychczas przyjęte środki prawne oraz ich implementacja na poziomie poszczególnych państw są niewystarczające, aby zagwarantować, że UE wypełni swoje zobowiązania międzynarodowe.

W związku z tym należy rozważyć przyjęcie dodatkowych środków, zwłaszcza takich, które mają na celu przyspieszenie odchodzenia od paliw kopalnych. Wśród tych działań najpilniejszym jest wprowadzenie unijnego zakazu realizacji wszelkich nowych projektów związanych z paliwami kopalnymi. W analizie prawnej opracowanej przez Europejski Oddział Greenpeace we współpracy z prof. dr. Dörte Fouquet badano wykonalność oraz kluczowe elementy takiego środka prawnego.

CZĘŚĆ II: UNIJNY ZAKAZ REALIZACJI NOWYCH PROJEKTÓW ZWIĄZANYCH Z PALIWAMI KOPALNYMI - KOMPETENCJE, PROPORCJONALNOŚĆ, SUBSYDIARNOŚĆ I PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, że wszelkie środki legislacyjne przyjmowane przez instytucje UE muszą być zgodne z ogólnymi zasadami przyznawania kompetencji, proporcjonalności i subsydiarności. Ponadto unijne środki legislacyjne powinny być przyjmowane na bazie odpowiednich zapisów Traktatu (tzw. „podstawa prawna”). Wybór podstawy prawnej ma kluczowe znaczenie, ponieważ określa procedurę legislacyjną, która ma zostać zastosowana przy uchwalaniu aktu unijnego, a także wpływa na zakres, granice i cele kompetencji UE.

PROPORCJONALNOŚĆ

Zakaz jest niezbędny i właściwy, aby UE mogła zaradzić niedociągnięciom swojej obecnej polityki klimatycznej, szczególnie w kontekście osiągnięcia celu neutralności klimatycznej do 2050 roku oraz zapewnienia spójności z dobrowolnymi zobowiązaniami do redukcji emisji (NDC) poszczególnych krajów UE. Zakaz jest również uzasadniony koniecznością dostosowania działań UE w dziedzinie klimatu do ogólnego obowiązku ochrony praw podstawowych zapisanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karcie Praw Podstawowych UE. Istniejące orzecznictwo na poziomie międzynarodowym oraz państw członkowskich potwierdza, że UE ma obowiązek działania na rzecz ochrony swoich obywateli przed skutkami kryzysu klimatycznego.

SUBSYDIARNOŚĆ

Zakaz odnosi się do problemu, który dotyka całej UE (zgodność ze zobowiązaniami UE wynikającymi z Porozumienia paryskiego) i jako taki wymaga ujednoliconej reakcji na poziomie unijnym, a nie rozproszonych działań poszczególnych państw. Obowiązywanie zakazu na całym obszarze UE zapewni także państwom członkowskim równe szanse i zapobiegnie „wyścigowi na dno” w zakresie wycofywania paliw kopalnych z użycia.

ZASADA PRYZNANIA KOMPETENCJI I PODSTAWA PRAWNA

Precedensowe działania legislacyjne UE na rzecz klimatu, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz wewnętrzna praktyka legislatorów UE pokazują, że Unia Europejska posiada kompetencje do przyjęcia legislacji zakazującej realizacji nowych projektów związanych z paliwami kopalnymi na swoim terytorium. Z uwagi na swój cel i treść, przepisy takie miałyby stosowną podstawę prawną w art. 192 ust. 1 TFUE (polityka środowiskowa/klimatyczna) i mogłyby zostać zatwierdzone zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

CZĘŚĆ III - KLUCZOWE ELEMENTY ZAKAZU REALIZACJI NOWYCH PROJEKTÓW W ZAKRESIE PALIW KOPALNYCH

Zakaz najprawdopodobniej przybrałby formę **rozporządzenia** (a nie dyrektywy), ponieważ jest to akt o ogólnym zastosowaniu, wiążący w całości i bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenie takie powinno wyraźnie odwoływać się do następującego **tematu**: „zakazu realizacji określonych działań związanych z wydobyciem, produkcją, transportem, dystrybucją i wykorzystaniem paliw kopalnych w UE”.

Rozporządzenie powinno określać następujące **cele**:

1. Zagwarantowanie wypełnienia międzynarodowych zobowiązań UE wynikających z Porozumienia paryskiego z 2015 r. oraz implementacji stosownych przepisów UE dotyczących zmiany klimatu, takich jak europejskie prawo o klimacie;
2. Usprawnienie działań Unii na rzecz „ograniczenia wzrostu temperatury maksymalnie o 1,5°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej”;
3. Pomoc w osiągnięciu pełnej dekarbonizacji gospodarki UE poprzez promowanie szybkiego odejścia od stosowania paliw kopalnych;

4. Rola w ochronie podstawowego prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska oraz innych praw, które są zagrożone z powodu kryzysu klimatycznego

Rozporządzenie powinno następnie jasno określić **główne zobowiązania prawne**, jakie UE nakłada na państwa członkowskie i swoich obywateli, w tym przypadku następujący zakaz: „*Realizacja projektów wymienionych w załączniku I nie jest dozwolona na terenie UE w zakresie, w jakim wiążą się lub mogą się wiązać z wydobywaniem, produkcją, transportem, dystrybucją i wykorzystaniem paliw kopalnych*”. Ów **zakres** powinien zostać jasno określony w załączniku zawierającym listę projektów objętych zakazem, a jego zastosowanie w czasie zostałoby doprecyzowane poprzez ściśle ograniczenie stosowania go z mocą wsteczną. W rozporządzeniu należy też zawrzeć ambitną klauzulę przeglądu, tak aby umożliwić przedłużenie zakazu.

Rozporządzenie powinno odnosić się do **innych instrumentów prawa UE**, które mogą wymagać uchylecia. Prawdopodobnie będzie tak w przypadku uzupełniającego aktu delegowanego UE w sprawie unijnej systematyki dotyczącej zmiany klimatu, ponieważ na potrzeby unijnej systematyki UE kwalifikuje on wytwarzanie energii z gazu ziemnego (i energii jądrowej) jako „zrównoważone”, pod warunkiem spełnienia szeregu technicznych kryteriów kwalifikacji.

Ponadto rozporządzenie powinno omawiać kwestie **zagrożeń związanych z arbitrażem inwestycyjnym** (procedurą rozstrzygania sporów między inwestorami a państwem) – wynikającym z dwustronnych umów inwestycyjnych (BIT) i Traktatu Karty Energetycznej (ECT) – oraz sposobów ich ograniczenia, w szczególności poprzez precyzyjne określenie jego zastosowania w czasie.