

PRAWO OCHRONY KLIMATU W KONTEKŚCIE PRAW CZŁOWIEKA

Marcin Stoczkiewicz



Wolters Kluwer

PRAWO OCHRONY KLIMATU W KONTEKŚCIE PRAW CZŁOWIEKA

Marcin Stoczkiewicz

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 30 czerwca 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-579-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Moim najbliższym
Róży i Asi

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
----------------------------	-----------

Rozdział I

Zagadnienia wstępne	19
1. Prawo ochrony klimatu. Uwagi wstępne	19
2. Zmiany klimatu	34
3. Wpływ zmian klimatu na korzystanie z praw człowieka	37
4. Działania i zaniechania państw w dziedzinie klimatu a korzystanie z praw człowieka	48
5. Uzasadnienie celu badań. Struktura i zakres pracy	53

Część I

PRAWO OCHRONY KLIMATU

Rozdział II

Międzynarodowe prawo ochrony klimatu	71
1. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu	71
2. Protokół z Kioto	81
3. Porozumienie paryskie	85
4. Wielopoziomowość i multicentryczność międzynarodowego prawa ochrony klimatu	97
5. Podsumowanie	101

Rozdział III

Prawo ochrony klimatu Unii Europejskiej.....	105
1. Wprowadzenie	105

2. Początki prawa ochrony klimatu Unii Europejskiej	106
3. Era protokołu z Kioto w europejskim prawie ochrony klimatu	110
4. Pierwszy pakiet klimatyczno-energetyczny. Prawo ochrony klimatu UE do 2020 r.	114
5. Prawo ochrony klimatu Unii Europejskiej w kontekście porozumienia paryskiego.....	126
6. Europejski Zielony Ład – nowe prawo klimatyczne Unii Europejskiej	144
7. Relacje między prawem ochrony klimatu UE i państw członkowskich	155
8. Podsumowanie	167

Rozdział IV

Instrumenty prawa ochrony klimatu	171
1. Wprowadzenie	171
2. Typologia instrumentów prawa ochrony klimatu	171
3. Instrumenty nakazowo-kontrolne	174
4. Instrumenty prawno-ekonomiczne	185
5. Luka w instrumentarium prawa ochrony klimatu.....	198
6. Podsumowanie	200

Część II

ZNACZENIE PRAW CZŁOWIEKA W PRAWIE OCHRONY KLIMATU

Rozdział V

Prawo ochrony klimatu a prawa człowieka	205
1. Konwencja ramowa a prawa człowieka	205
2. Porozumienie paryskie a prawa człowieka	208
3. Znaczenie konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.....	215
4. Prawa człowieka w klimatycznych sporach sądowych	219
5. Podsumowanie.....	227

Rozdział VI

Prawo do życia a ochrona klimatu	229
1. Źródła uprawnień	229

2. Zakres uprawnień	235
3. Prawo do życia w kontekście naruszeń związanych z wpływem na środowisko w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	240
4. Prawo do życia w kontekście naruszeń związanych ze zmianami klimatu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej	258
5. Prawo do życia w kontekście naruszeń związanych ze zmianami klimatu w orzecznictwie sądów krajowych. Uwagi wstępne	263
6. Sprawa Leghari p. Pakistanowi	267
7. Sprawa Urgenda p. Niderlandom	270
8. Sprawa Neubauer i inni p. ustawie o ochronie klimatu	295
9. Podsumowanie	304

Rozdział VII

Prawo do środowiska a ochrona klimatu	309
1. Źródła uprawnień. Uwagi wstępne	309
2. Prawo do środowiska w aktach o charakterze <i>soft law</i>	311
3. Prawo do środowiska w globalnych umowach międzynarodowych	315
4. Prawo do środowiska w regionalnych umowach międzynarodowych	316
5. Źródła uprawnień. Podsumowanie	322
6. Zakres uprawnień a konstytucjonalizacja prawa do środowiska	325
7. Znaczenie prawa do środowiska w prawnej ochronie klimatu	333
8. Prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego w kontekście naruszeń związanych z wpływem na środowisko w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	335
9. Prawo do środowiska w kontekście naruszeń związanych z wpływem na klimat w orzecznictwie sądów krajowych	355
10. Prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego w orzecznictwie sądów polskich	362

11. Sprawy Friends of the Irish Environment p. Irlandii.....	369
12. Podsumowanie	375

Rozdział VIII

Koncepcja prawa do bezpiecznego klimatu	381
1. Uwagi wstępne	381
2. Konceptualizacja prawa do bezpiecznego klimatu	382
3. Jurydyzacja prawa do bezpiecznego klimatu	387
4. Sprawa Juliana p. Stanom Zjednoczonym	388
5. Sprawa Association Notre Affaire à Tous p. Ministrowi Transformacji Ekologicznej Francji	406
6. Postulat pozytywizacji prawa do bezpiecznego klimatu	407
7. Podsumowanie.....	411

Zakończenie	415
--------------------------	------------

Bibliografia	433
---------------------------	------------

Wykaz orzecznictwa	465
---------------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

- | | |
|-----------------------------------|--|
| decyzja 2002/358 | – decyzja Rady z 25.04.2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.Urz. WE L 130, s. 1) |
| decyzja 2009/406 | – decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23.04.2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 140, s. 136, ze zm.), (Effort Sharing Decision – ESD) |
| decyzja 2015/1814/
decyzja MSR | – decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6.10.2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz.Urz. UE L 264, s. 1, ze zm.) |
| dyrektywa 2001/77 | – dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. WE L 283, s. 33, ze zm.) |
| dyrektywa 2003/87 | – dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 275, s. 32, ze zm.) |

- dyrektywa 2006/40 – dyrektywa 2006/40/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.05.2006 r. dotycząca emisji z systemów klimatyzacji w pojazdach silnikowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 70/156/EWG (Dz.Urz. UE L 161, s. 12)
- dyrektywa 2009/28 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140, s. 16, ze zm.)
- dyrektywa 2009/29 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23.04.2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 140, s. 63, ze sprost.)
- dyrektywa 2009/30 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z 23.04.2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG (Dz.Urz. UE L 140, s. 88, ze sprost.)
- dyrektywa 2009/31 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23.04.2009 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 1013/2006 (Dz.Urz. UE L 140, s. 114, ze zm.)
- dyrektywa 2012/27 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 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 315, s. 1, ze zm.)

- dyrektywa 2018/410 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z 14.03.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.Urz. UE L 76, s. 3)
- dyrektywa 2018/844 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.Urz. UE L 156, s. 75)
- dyrektywa 2018/2001 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 328, s. 82, ze sprost.)
- dyrektywa 2018/2002 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z 11.12.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.Urz. UE L 328, s. 210)
- dyrektywa 2019/944 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.Urz. UE L 158, s. 125)
- dyrektywa CAFE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze zm.)
- EKPC/Europejska Konwencja Praw Człowieka – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- Europejskie prawo o klimacie/
rozporządzenie 2021/1119 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), (Dz.Urz. UE L 243, s. 1)

GG	–	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r.), BGBl. 1949 S. 1, ze zm.
k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
konwencja ramowa	–	Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238)
konwencja wiedeńska o prawie traktatów	–	Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
konwencja z Aarhus	–	Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)
KSG	–	Bundes-Klimaschutzgesetzes (niemiecka ustawa o ochronie klimatu z 12.12.2019 r.), BGBl. I S. 2513
MPPGSK	–	Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169)
MPPOP	–	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
porozumienie paryskie	–	Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36)
protokół z Kioto	–	Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 ze zm.)
rozporządzenie 443/2009	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z 23.04.2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO ₂ z lekkich pojazdów dostawczych (Dz.Urz. UE L 140, s. 1, ze zm.)

- | | |
|--|--|
| rozporządzenie
517/2014 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006 (Dz.Urz. UE L 150, s. 195, ze sprost.) |
| rozporządzenie
2018/841 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 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/UE (Dz.Urz. UE L 156, s. 1, ze zm.) |
| rozporządzenie
2018/842 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z 30.05.2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 156, s. 26) |
| rozporządzenie
2018/1999/
rozporządzenie
w sprawie zarządzania
klimatycznego | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 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.Urz. UE L 328, s. 1, ze zm.) |
| rozporządzenie
2019/631 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z 17.04.2019 r. określające normy emisji CO ₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011 (Dz.Urz. UE L 111, s. 13, ze zm.) |

rozporządzenie 2019/941	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z 5.06.2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz.Urz. UE L 158, s. 1)
rozporządzenie 2019/942	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z 5.06.2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.Urz. UE L 158, s. 22)
rozporządzenie 2019/943	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.Urz. UE L 158, s. 54)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
wytyczne 2008	– Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (2008/C 82/1) (Dz.Urz. UE C 82 z 2008 r., s. 1)
wytyczne 2014	– Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (2014/C 200/01) (Dz.Urz. UE C 200 z 2014 r., s. 1)

Piśmiennictwo i publikatory

AJIL	– American Journal of International Law
BGBI.	– Bundesgesetzblatt
CCLR	– Carbon & Climate Law Review
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
ECR	– European Court Reports
Env. L. Rev.	– Environmental Law Review
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy

GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
JEEPL	– Journal for European Environmental & Planning Law
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
NP	– Nowe Prawo
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OŚ PiP	– Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
Pał.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PiŚ	– Prawo i Środowisko
PYEL	– Polish Yearbook of Environmental Law
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	– Studia Prawnicze

Inne

BVerfG	– Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec)
CBDRRC	– <i>common but differentiated responsibilities and respective capabilities</i> (zasada wspólnych choć zróżnicowanych obowiązków i możliwości)
CCS	– <i>Carbon Capture and Storage</i> (technologia wychwytywania i podziemnego składowania dwutlenku węgla)
COP	– <i>Conference of Parties</i> (Konferencja Stron)
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EU ETS	– <i>European Union Emission Trading Scheme</i> (system handlu uprawnieniami do emisji Unii Europejskiej)
IPCC	– Intergovernmental Panel on Climate Change (Międzypaństwowy Panel ds. Zmian Klimatu)
KPRU	– krajowe plany rozdziału uprawnień
LULUCF	– sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów oraz leśnictwa
NDCs	– <i>National Determined Contributions</i> (tzw. wkłady krajowe)
NGO	– <i>non-government organization</i> (organizacja pozarządowa)
SN	– Sąd Najwyższy
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
Warszawski Mechanizm	– Warszawski Międzynarodowy Mechanizm Strat i Szkód Związanych ze Skutkami Zmian Klimatu
UNEP	– United Nations Environment Programme

Rozdział I

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Prawo ochrony klimatu. Uwagi wstępne

1. Przedmiotem tej pracy jest prawo ochrony klimatu. Na pracę składa się kontekstowa analiza prawa ochrony klimatu, co oznacza, że normy prawa ochrony klimatu analizowane są w kontekście ich związków z prawami człowieka. Jak zauważa J. Ciechanowicz-McLean, prawo ochrony klimatu obejmuje normy prawne, które służą celom ograniczenia zmian klimatu oraz dostosowania się do nich. Według tej autorki, globalny charakter problemu zmian klimatu powoduje, że prawo ochrony klimatu tworzone jest wertykalnie, od prawa międzynarodowego, poprzez regulacje unijne, aż po regulacje krajowe¹. Prawo ochrony klimatu wyrasta z prawa międzynarodowego. Wyraża się to w założycielskim charakterze podstawowego dla tego obszaru prawa traktatu międzynarodowego, jakim jest Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.² Niewątpliwie międzynarodowe, unijne oraz krajowe prawo ochrony klimatu łączy i spaja wspólny cel. Ten cel pozwala także na określenie zakresu prawa ochrony klimatu. Został on sformułowany w art. 2 konwencji ramowej, który stanowi: „Celem podstawowym niniejszej konwencji i wszelkich związanych z nią dokumentów prawnych, które mogą być przyjęte przez Konferencję Stron,

¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego” 2017/37, s. 11.

² Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

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”. Podstawowym celem konwencji ramowej i wszystkich wynikających z niej i pochodnych wobec niej aktów prawnych prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego jest „ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych” na poziomie bezpiecznym dla systemu klimatycznego. Porozumienie paryskie w art. 2 ust. 1 lit. a doprecyzowuje ten cel konwencji ramowej, wskazując na cel w postaci: „Ograniczenia 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”³. Ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych i ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej służy ochronie klimatu. Ochrona systemu klimatycznego ma zaś służyć zmniejszeniu ryzyka związanego ze zmianami klimatu i ich skutków dla ludzkości. Słusznie więc twierdzi L. Karski, że celem tego zespołu norm prawnych jest ochrona systemu klimatycznego jako zasobu środowiska⁴. Należy dodać, że ochrona tego zasobu służy ochronie naturalnych podstaw funkcjonowania ludzkości.

2. Przedmiotem ochrony w prawie ochrony klimatu jest system klimatyczny Ziemi. Jako system klimatyczny konwencja ramowa określa „całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie”⁵. Wydaje się, że odpowiednikiem pojęcia „system klimatyczny” w prawie unijnym jest pojęcie „klimat”, które pojawia się

³ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

⁴ Tak np. L. Karski, *Istota prawa zmian klimatu* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 433.

⁵ Art. 1 pkt 3 konwencji ramowej.

w aktach prawa wtórnego oraz dokumentach wyznaczających ramy polityki klimatycznej w kontekście celu, jakim jest ochrona systemu klimatycznego w rozumieniu konwencji ramowej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ wprowadza pojęcie „zmiany klimatu”, stanowiąc w art. 191 ust. 1, że polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się m.in. do promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Zdaniem doktryny wśród elementów środowiska wyróżnić można m.in. takie kategorie, jak człowiek, fauna, flora, gleba, woda, powietrze, klimat, krajobraz, planowanie przestrzenne, zasoby materialne i dziedzictwo kulturowe, zasoby naturalne, zasoby wodne, odpady i zaopatrzenie w energię, jak również elementy otoczenia społecznego człowieka⁷. A. Wasilewski twierdzi, że pomimo braku w art. 191 i 192 TFUE definicji legalnej użytego w tych przepisach terminu „środowisko” oraz niejednorodności sposobu definiowania tego pojęcia w aktach unijnego prawa wtórnego „nie ma wątpliwości co do tego, że na gruncie prawa wspólnotowego pojęcie to należy rozumieć szeroko i zawsze w sposób zgodny z zasadą *effet utile*”⁸. W tym kontekście system klimatyczny (klimat) należy uznać za jeden z elementów środowiska jako przedmiotu ochrony prawa ochrony środowiska w prawie unijnym. Dla przykładu można wskazać, że w prawie Unii Europejskiej dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, stwierdza w art. 3 ust. 1, że ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanu i ocenie wpływu przedsięwzięcia m.in. na „c) grunty, gleby,

⁶ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.

⁷ Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 11; J. Ciechanowicz-McLean, *Polityka i prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w XXI wieku* [w:] *Polityki i programy Unii Europejskiej. Materiały z międzynarodowej konferencji otwarcia modułu europejskiego Jean Monnet dla geodezji i kartografii*, red. U. Marchlewicz, P. Wensierski, Koszalin 2005, s. 9–17.

⁸ A. Wasilewski, *Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (kwestia granic związania Państw Członkowskich prawem WE)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007/2, s. 189.

wody, powietrze i klimat”⁹. Z kolei w prawie polskim klimat ujmowany jest jako jeden ze składników środowiska. Przepis art. 3 pkt 39 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska stanowi, że przez pojęcie środowiska rozumie się „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”¹⁰.

3. Jeśli chodzi o motywy ochrony, to do prawa ochrony klimatu można odnieść wnioski z dyskusji dotyczącej motywów prawnej ochrony środowiska. Rozległą analizę motywów prawnej ochrony środowiska przedstawiła B. Iwańska¹¹. Autorka ta wyróżnia wiele różnych koncepcji prawnej ochrony środowiska, w tym w szczególności koncepcję antropocentryczną i fizjocentryczną (w tym ekocentryczną). Według B. Iwańskiej zbudowanie systemu prawnego w nawiązaniu do wartości odsyłających do godności osoby ludzkiej oraz do zasady zrównoważonego rozwoju oznacza, że antropocentryczne ukierunkowanie prawa ochrony środowiska zyskuje pierwotną przewagę nad ukierunkowaniem fizjocentrycznym. Zdaniem B. Iwańskiej nie wyklucza to jednak ochrony prawnej ukierunkowanej na wartości przyrodnicze jako takie, a jedynie wyznacza nieprzekraczalne granice tak ukierunkowanej ochrony, która nie może i nie kieruje się przeciwko żywotnym interesom człowieka¹². Wnioski te można w pełni odnieść do prawa ochrony klimatu. Jak zauważa L. Karski, przedmiotem ochrony prawa klimatycznego jest klimat, ale człowiek nie zamierza go chronić altruistycznie. Celem ochrony klimatu jest ochrona człowieka i jego otoczenia¹³. Wnioski te należy podzielić, gdyż znajdują one potwierdzenie o samym tekście konwencji ramowej. W preambule konwencji stwierdza się, że „zmiany klimatu i ich negatywne konsekwencje są wspólnym problemem ludzkości”, strony tej konwencji są zaś „zaniepokojone tym, że skutek działalności

⁹ Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1.

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

¹¹ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 67–86.

¹² B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej”*..., s. 85.

¹³ L. Karski, *Istota prawa...*, s. 436.

człowieka poważnie zwiększyła się ilość gazów cieplarnianych, że wzrost ich ilości intensyfikuje naturalny efekt cieplarniany i że rezultatem tego będzie wzrost średniej temperatury powierzchni Ziemi i atmosfery, co może wpłynąć negatywnie na naturalne ekosystemy i całą ludzkość”. W związku z powyższym strony „zdecydowane chronić system klimatyczny dla obecnego i przyszłych pokoleń, uzgodniły co następuje: (...)”. Aksjologia prawa ochrony klimatu w szczególności sposób akcentuje więc kategorię „wspólnej troski”, która odwołuje się do faktu, że problem zmian klimatycznych jest wspólnym problemem ludzkości, który można rozwiązać tylko poprzez wspólne wysiłki, oraz akcentuje odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń¹⁴. Samo zaś pojęcie „negatywnych skutków zmian klimatu” w ujęciu konwencji ramowej wydaje się łączyć podejście fizjocentryczne z antropocentrycznym, przy zaakcentowaniu dobra człowieka. W świetle art. 1 pkt 1 konwencji ramowej „Negatywne skutki zmian klimatu» 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”.

4. Omawiany, powiązany funkcjonalnie zespół norm prawnych, nazywanych w tej pracy prawem ochrony klimatu, bywa także nazywany w literaturze „prawem klimatycznym” lub „prawem zmian klimatu”¹⁵. Istnieją dobre powody, aby ten zespół norm nazywać „prawem zmian klimatu”, gdyż ochrona klimatu nie jest jedynym celem ani jedynym przedmiotem regulacji prawnej¹⁶. W szczególności ten zespół norm obejmuje celowościowo i przedmiotowo nie tylko mityzację (ograniczanie zmian klimatu), ale także adaptację (dostosowanie się do zmian klimatu). Pomimo tego wydaje się, że zaproponowana przez J. Ciechanowicz-McLean konwencja językowa odwołująca się do „prawa ochrony klimatu”¹⁷ lepiej oddaje

¹⁴ Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 2009, s. 16–17.

¹⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 10; L. Karski, *Część V Prawna, Wprowadzenie* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 337.

¹⁶ Tak np. L. Karski, *Istota prawa...*, s. 433–445.

¹⁷ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.

zasadniczy cel i główną funkcję tegoż zespołu norm. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ochrona klimatu, jako zasobu środowiska, wyrażająca się w pierwszym rzędzie w ograniczaniu zmian klimatu, jest podstawowym celem regulacji. Działania mitygacyjne, finansowe i inne mają w tym zespole norm prawnych znaczenie wtórne lub instrumentalne. Określenie „prawo ochrony klimatu” lepiej oddaje także związki norm z tego obszaru z prawem ochrony środowiska (zob. pkt 6).

5. Prawo ochrony klimatu należy do systemu prawa międzynarodowego, do systemu prawa unijnego oraz do systemu prawa krajowego poszczególnych państw¹⁸. W moim przekonaniu prawo ochrony klimatu na obecnym etapie rozwoju nie można uznać na odrębną gałąź prawa. Obecnie normy prawa ochrony klimatu tworzą „tematyczny przekrój przez cały system prawa”¹⁹. Wyróżnienie odrębnej gałęzi prawa powinno wypełniać kryteria rozłączności z innymi gałęziami i adekwatności przyjętej klasyfikacji²⁰. Współczesne prawo ochrony klimatu nie wypełnia więc łącznie wszystkich kryteriów charakteryzujących odrębną gałąź prawa. Do kryteriów tych zalicza się: przedmiot regulacji, zasady, instytucje prawne, regulowane stosunki prawne oraz odrębne metody regulacji prawnej²¹. O ile można wskazać na swoisty przedmiot regulacji prawa ochrony klimatu (ochrona systemu klimatycznego Ziemi), to pozostaje on wciąż częścią ochrony jednego z elementów szeroko pojętego środowiska. Podobnie jak częścią prawa ochrony środowiska jest prawo wodne czy prawo ochrony przyrody. Jest też wątpliwe, czy współczesne prawo ochrony klimatu wykształciło właściwe sobie zasady i instytucje prawne. Prawo ochrony klimatu bazuje na podstawowych zasadach prawa ochrony środowiska (np. zasada zrównoważonego rozwoju, zasada

¹⁸ L. Karski, *Istota prawa...*, s. 438.

¹⁹ Tak L. Karski, który przytoczył stanowisko W. Brzezińskiego z lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku dotyczące norm prawa ochrony środowiska; zob. W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 16; L. Karski, *Istota prawa...*, s. 443.

²⁰ J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001/3–4, s. 296–299.

²¹ J. Leszczyński, *Gałęzie prawa* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, E. Smoktunowicz, Warszawa–Białystok 2000, s. 237; W. Gromski, *Gałąź prawa* [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 1999, s. 174.

prewencji, zasada przezorności, zasada „zanieczyszczający płaci”, zasada jawności informacji o środowisku i jego ochronie)²². L. Karski wskazuje, że zasady prawa ochrony klimatu to głównie zasady prawa ochrony środowiska²³. J. Ciechanowicz-McLean wyróżnia co prawda zasady wynikające z konwencji ramowej (np. zasada gospodarczego zróżnicowania państw, zasada zrównoważonego rozwoju, zasada odpowiedzialności międzypokoleniowej, zasada przezorności, zasada prewencji, zasada dobrego sąsiedztwa, zasada współpracy)²⁴, jednak moim zdaniem są to albo dyrektywalne zasady prawa ochrony środowiska (np. zasada zrównoważonego rozwoju, zasada prewencji, zasada przezorności²⁵), albo zasady w sensie opisowym (np. zasada gospodarczego zróżnicowania państw, zasada redukcji gazów cieplarnianych)²⁶. W moim przekonaniu do wyróżnienia odrębnej gałęzi prawa konieczne jest wskazanie na wykształcenie przez dany zespół norm swoistych zasad w sensie ścisłym (dyrektywalnym). Warunku tego prawo ochrony klimatu obecnie nie spełnia. Trudno też wskazać na swoistą dla tego zespołu norm metodę regulacji czy też odrębne, regulowane przez prawo ochrony klimatu stosunki prawne. W każdym z tych obszarów prawo ochrony klimatu korzysta z wykształconych instytucji, metod i zasad prawa ochrony

²² Na temat zasad prawa ochrony środowiska zob. w szczególności N. de Sadeler, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2005; P. Kozłowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010; M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, 2009, s. 29–40.

²³ Tak trafnie L. Karski, *Istota prawa...*, s. 444.

²⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 8; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...*, s. 109–122.

²⁵ Zasady przezorności i prewencji J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 17, uznaje za główne zasady przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

²⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 25–28, wskazują, że termin „zasada prawa” bywa używany w różnych znaczeniach, np. w sensie opisowym, w sensie ocennym oraz w sensie dyrektywalnym (jako szczególnego rodzaju dyrektywa postępowania wiążąca prawnie). Zdaniem tych autorów zasada prawna w sensie dyrektywalnym to właściwe (ściśle) znaczenie tego pojęcia (tamże, s. 25). Podobnie do zagadnienia zasad prawa podchodzi M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, 2009, s. 37, zdaniem której dla oceny charakteru prawnego zasad należy ustalić, czy dany przepis ma charakter normatywny, a także czy ma on charakter prawnie wiążący. Zob. też M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, PiŚ 2001/1, s. 122–133.

środowiska oraz szeroko rozumianego prawa gospodarczego publicznego (w tym finansowego)²⁷.

6. W literaturze przedmiotu zmiany klimatu są zaliczane do szerszego zagadnienia związanego z ochroną atmosfery²⁸. Z uwagi na przedmiot regulacji prawo ochrony klimatu uznaje się zazwyczaj za wyodrębniony dział prawa ochrony środowiska (odpowiednio: międzynarodowego²⁹, unijnego lub krajowego)³⁰. Prawo to ewoluuje jednak w kierunku multidyscyplinarnym, a jego instrumentarium znajdujemy w prawie publicznym, administracyjnym, cywilnym, finansowym czy gospodarczym³¹. Według J. Sommera „uznanie przeciwdziałania zmianom klimatu za jeden z głównych celów polityki ochrony środowiska stwarza duże możliwości zintegrowanej ochrony środowiska. Ta polityka wymaga połączenia kontroli emisji zanieczyszczeń w miejscu ich powstania ze skutkami dla całego środowiska (klimat)”³². Wydaje się więc, że prawo ochrony klimatu wyrasta z prawa ochrony środowiska, integruje je, ale także poza nie wykracza³³.

²⁷ D.A. Farber, M. Peeters, *The emergence of global climate law* [w:] *Climate Change Law*, red. D.A. Farber, M. Peeters, Cheltenham–Northampton 2016, s. 688.

²⁸ Tak np. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001; M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, 2009; M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011; zob. też A. Gubrynowicz, *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005; K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 78–79.

²⁹ Na temat międzynarodowego prawa środowiska jako gałęzi prawa międzynarodowego zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, 2009, s. 11–49.

³⁰ Tak np. D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford 2017, s. 11; D.A. Farber, M. Peeters, *The emergence of global climate law...*, s. 688; J. Ciechanowicz-McLean, *Historia prawa ochrony środowiska: od ochrony przyrody do ochrony klimatu*, GSP 2012/1, s. 69.

³¹ D.A. Farber, M. Peeters, *The emergence of global climate law...*, s. 688; J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 11.

³² J. Sommer, *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, OŚ PIP 2010/4, s. 6.

³³ Zob. np. uwagi na temat unijnego prawa zmian klimatu – rozdział II, pkt 24 niniejszej pracy. Warto odnotować pogląd L. Karskiego, według którego tylko prawo mitygacji zmian klimatu zaliczyć można do prawa ochrony środowiska, natomiast jego część dotycząca kwestii adaptacji do zmian klimatu wykracza poza prawo ochrony środowiska.

7. Należy zgodzić się z J. Ciechanowicz-McLean, która zaproponowała załączenie prawa ochrony klimatu do „gospodarczego prawa środowiska”³⁴. Zdaniem autorki koncepcji wyodrębnienia tego obszaru badawczego gospodarcze prawo środowiska to obszar wspólny i graniczny dla prawa gospodarczego publicznego i prawa ochrony środowiska. Jest to ten obszar prawa publicznego, który łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym publicznym poprzez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą oraz wykorzystywanych przez nie elementów środowiska, za pomocą instrumentów prawno-ekonomicznych, zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego, finansowego oraz międzynarodowego³⁵. Według tej autorki prawo ochrony klimatu przynależy do „prawa ochrony środowiska, które dawno już wyszło poza zachowawczą, konserwatorską ochronę przyrody na rzecz aktywnego zarządzania obszarami chronionymi, krajobrazem, klimatem, a nawet gospodarką”³⁶. J. Ciechanowicz-McLean umiejscawia więc i charakteryzuje prawo ochrony klimatu na szerokim tle współczesnego prawa ochrony środowiska, w szczególności prawa ochrony atmosfery, powietrza, warstwy ozonowej oraz ogólnej polityki ekologicznej państwa, a także konstytucyjnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej z uwagi na wymagania ochrony środowiska³⁷. Zmiany klimatu generują bowiem w szczególności dwa poważne wyzwania: zarówno mitygacja, jak i adaptacja do zmian klimatu powodują poważne konsekwencje ekonomiczne, związane z wysokimi kosztami, ale także konieczność przebudowy dotychczasowego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego³⁸.

³⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 11, 21; zob. też. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo środowiska: jeszcze prawo środowiska czy już prawo gospodarcze?* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013, s. 170–174.

³⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 8.

³⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...*, s. 187.

³⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...*, s. 17–95.

³⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 11. Gospodarcze skutki prawa ochrony klimatu są tak duże, że niektórzy autorzy zastanawiają się, czy konwencja ramowa jest w swej istocie bardziej umową gospodarczą czy środowiskową; zob. M. Micińska, *Podstawy aksjologiczne prawnej ochrony klimatu – krytyczne uwagi ogólne*, PiŚ 2010/1, s. 88–93.

8. J. Peel twierdzi, że prawo ochrony klimatu jest nową, wyodrębniającą się dopiero w ostatnich latach, dyscypliną prawa ukierunkowaną na zaadresowanie wyzwania zmian klimatu³⁹. Wskazuje się, że w związku z tym, iż jest to dyscyplina dopiero wyodrębniająca się z prawa ochrony środowiska, jej zakres nie jest jednoznacznie określony⁴⁰. Obecnie nie zawsze jest więc możliwe wskazanie, czy dana norma prawna lub instytucja prawna należy do prawa ochrony klimatu czy też nie. Podstawowy zakres prawa ochrony klimatu wyznaczony jest przez jego architekturę instytucjonalną, utworzoną na podstawie konwencji ramowej i ustabilizowaną w jej obecnym kształcie przez porozumienie paryskie. Strukturę tę wyznacza wskazany wyżej cel prawa ochrony klimatu.

9. Współczesne prawo ochrony klimatu charakteryzuje wielopoziomowość, wielowarstwowość i multicentryczność. Jeśli chodzi o wielopoziomowość, to w ramach prawa ochrony klimatu można wyróżnić: międzynarodowe prawo ochrony klimatu, prawo ochrony klimatu Unii Europejskiej oraz krajowe prawo ochrony klimatu. W niektórych państwach można wyróżnić także regionalne (np. przyjmowane na poziomie stanów lub landów) lub lokalne prawo ochrony klimatu⁴¹.

C. Mik wskazuje, że w samym międzynarodowym prawie ochrony klimatu⁴² można wyróżnić „kręgi regulacyjne”. Najwyższy krąg stanowią:

³⁹ J. Peel, *Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline*, „Melbourne University Law Review” 2008/32, s. 923, 977. Zob. też K. Kulovesi, E. Morgera, M. Munoz, *Environmental Integration and Multi-Faceted International Dimensions of EU Law: Unpacking the EU's 2009 Climate and Energy Package*, „Common Market Law Review” 2011/48, s. 829; J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010, s. 52.

⁴⁰ Tak C. Mik [w:] C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej międzynarodowym prawem zmian klimatycznych i jego konsekwencje prawne*, wystąpienie podczas konferencji „Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym, Warszawa, 20 stycznia 2021 r.”, <https://www.youtube.com/watch?v=MfGjfdEesOg&feature=youtu.be> (dostęp: 19.02.2021 r.).

⁴¹ J. Peel, L. Godden, R.J. Keenan, *Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance*, „Transnational Environmental Law” 2012/2, s. 249; K.H. Engel, S.R. Saleska, *Subglobal Regulation of the Global Commons: The Case of Climate Change*, „Ecology Law Quarterly” 2005/2, s. 183–233.

⁴² C. Mik używa pojęcia „międzynarodowe prawo zmian klimatu”. Jednak, dla jasności wywodu, w tej pracy przytaczam poglądy tego autora, posługując się przyjętą

konwencja ramowa, protokół z Kioto⁴³, poprawka z Doha⁴⁴ oraz porozumienie paryskie. Nieco szerszy krąg obejmuje protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową⁴⁵, Konwencja z Minamaty w sprawie rtęci⁴⁶ oraz traktaty regionalne, które odnoszą się do kwestii zmian klimatu, np. Konwencja w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce⁴⁷. Najszerszy krąg tworzą traktaty ustanawiane przez organizacje międzynarodowe, w których podejmowane są wysiłki dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych i innych działań związanych ze zmianami klimatu (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Międzynarodowa Organizacja Morska czy Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa)⁴⁸. Zdaniem C. Mika te kręgi regulacyjne mogą być poszerzane, gdyż zmiany klimatu wywierają wpływ na bardzo różne sfery życia⁴⁹. Przywołane przez C. Mika warstwy regulacyjne międzynarodowego prawa ochrony klimatu⁵⁰ wskazują, moim zdaniem, na „wielowarstwowość” prawa ochrony klimatu.

przeze mnie konwencją terminologiczną, odwołującą się do pojęcia „prawo ochrony klimatu”.

⁴³ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 ze zm.).

⁴⁴ Oświadczenie Rządowe z 26.03.2021 r. w sprawie mocy obowiązującej Poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto 11 grudnia 1997 r., sporządzonej w Ad-Dausze 8.12.2012 r. (Dz.U. poz. 948).

⁴⁵ Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490 ze zm.).

⁴⁶ Konwencja z Minamaty w sprawie rtęci, sporządzona w Kumamoto 10.10.2013 r. (Dz.Urz. UE L 142 z 2017 r., s. 6).

⁴⁷ Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu 17.06.1994 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 185, poz. 1538).

⁴⁸ Zob. w tym zakresie D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *Climate Governance beyond the United Nations Climate Regime* [w:] D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford 2017, s. 258–294; D. Bodansky, *International Sectoral Agreements in a Post-2012 Climate Framework*, Arlington 2014.

⁴⁹ C. Mik [w:] C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej...* (dostęp: 30.05.2021 r.).

⁵⁰ Zob. szerzej rozdział II niniejszej pracy.

Na międzynarodowe prawo ochrony klimatu składają się regulacje prawne: 1) ograniczania (mitygacji) zmian klimatu, 2) adaptacji do zmian klimatu, 3) finansowania działań w zakresie mitygacji i adaptacji oraz 4) nadzoru nad implementacją, wdrażaniem i efektywnością działań, 5) współpraca międzynarodowa. Z kolei prawo ochrony klimatu Unii Europejskiej jest zbudowane w celu realizacji zobowiązań Unii Europejskiej w zakresie ograniczania i adaptacji do zmian klimatu wynikających z międzynarodowego prawa klimatycznego. Krajowe prawo ochrony klimatu poszczególnych państw jest zaś wypadkową wpływu międzynarodowego i unijnego prawa ochrony klimatu oraz specyficznie krajowych uwarunkowań, celów i instrumentów.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że charakterystyczną cechą prawa ochrony klimatu jest wielopoziomowy system zarządzania klimatycznego (*multi-level climate governance*)⁵¹. Zarządzanie wielopoziomowe oznacza, że jest ono w pewnym sensie rozproszone na różne szczeble władzy i inne podmioty biorące udział w zarządzaniu⁵². J. Peel, L. Godden i R.J. Keenan wskazują, że prawo ochrony klimatu wykracza poza scentralizowany porządek prawa międzynarodowego, cechują je obecnie wielowarstwowe (*multi-layered*) struktury decyzyjne i zaangażowanie wielu aktorów, spośród których wyróżnić należy oprócz państw także podmioty prywatne, koalicje miast i samorządów terytorialnych. Wskazują także na wzrastającą rolę organizacji pozarządowych i samych obywateli, co tłumaczą oparciem współczesnego prawa ochrony klimatu na podejściu oddolnym (*bottom-up*) w przyjmowaniu, utrzymywaniu i realizowaniu krajowych celów w zakresie redukcji emisji⁵³. Współczesne prawo ochrony klimatu jest także w dużej części zdefragmentowane

⁵¹ K.W. Abbott, *The Transnational Regime Complex for Climate Change*, „Environmental and Planning C: Government and Policy” 2012/30, s. 571; H. Bulkeley i in., *Transnational Climate Change Governance*, Cambridge 2014.

⁵² M. Schiller, *The local governance of immigrant integration in Europe: the state of the art and a conceptual model for future research* [w:] *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, red. T. Caponio, P. Scholten, R. Zapata-Barrero, London 2018, cyt. za: H. Gronkiewicz-Waltz, *Polityka klimatyczna jako przykład polityki publicznej* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 711.

⁵³ J. Peel, L. Godden, R.J. Keenan, *Climate Change Law...*, s. 245–251.

i policentryczne, szczególnie w zakresie mechanizmów redukcji gazów cieplarnianych, czego przykładem jest system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, który – jak na razie – obowiązuje tylko w Unii Europejskiej, Nowej Zelandii, Korei Południowej, Szwajcarii, Kazachstanie, a także na subregionalnym poziomie w pojedynczych stanach USA (Kalifornia), Kanady (Ontario) czy Japonii (Tokio)⁵⁴.

Prawo ochrony klimatu jest bez wątpienia jednym z najintensywniej rozwijających się obszarów prawa publicznego. Szybkość zmian unijnego prawa ochrony klimatu jest tak duża, że doktryna na ogół nie nadąża za prawodawcą w komentowaniu i analizowaniu przyjmowanych aktów prawa wtórnego UE dotyczących klimatu. Ta szybkość zmian unijnego prawa ochrony klimatu ma związek z uzyskaniem przez politykę klimatyczną w Unii Europejskiej funkcji daleko wykraczającej poza tradycyjną politykę ochrony środowiska. Jak zauważa H. Gronkiewicz-Waltz, polityka klimatyczna stała się obecnie wielopoziomową polityką publiczną. Według jednej z definicji polityki publicznej jest to ujęty w przepisach prawa oraz innych aktach zestaw celów, które organy władzy publicznej (wykonawczej i ustawodawczej, centralnej i terytorialnej) wyznaczają do realizacji w poszczególnych sferach zadań publicznych⁵⁵. Autorka ta twierdzi, że polityka klimatyczna jest tym obszarem polityki publicznej, w którym jest wręcz konieczne zarządzanie wielopoziomowe, w szczególności z uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego miast, które są źródłem 75% globalnych emisji dwutlenku węgla⁵⁶.

Wielopoziomowość oraz wielowarstwowość prawa ochrony klimatu wiąże się z jego multientrycznością. Wydaje się, że do opisu i analizy prawa ochrony klimatu lepiej bowiem pasuje model multientryczny niż monocentryczny systemu prawa. Zdaniem E. Łętowskiej multientryczny model systemu prawa charakteryzuje się „wielością ośrodków decyzyjnych co do stanowienia prawa i jego interpretacji. Jest to ponadto model transgraniczny. Współcześnie na terenie jednego państwa, jedne-

⁵⁴ J. Peel, L. Godden, R.J. Keenan, *Climate Change Law...*, s. 252–263; D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *Climate Governance...*, s. 290.

⁵⁵ H. Gronkiewicz-Waltz, *Polityka klimatyczna...*, s. 708–717.

⁵⁶ H. Gronkiewicz-Waltz, *Polityka klimatyczna...*, s. 715.

go terytorium najzupełniej legalnie współlistnieją w zakresie stanowienia, stosowania, interpretacji – ośrodki zewnętrzne, ponadgraniczne, właściwe dla wielu państw”⁵⁷. E. Łętowska za główne cechy multicentryczności uznaje wielość ośrodków decyzyjnych co do stanowienia prawa i wyznaczania kierunków jego wykładni, co powoduje, że różne ośrodki decyzyjne mogą w wiążący sposób wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną w zakresie jego tworzenia oraz stosowania⁵⁸. Ta multicentryczność wydaje się wynikać z ogólnych cech prawa ochrony środowiska. M.M. Kenig-Witkowska wskazuje, że „trudno jest niekiedy w sposób jednoznaczny oddzielić działania międzynarodowe od krajowych w implementacji i aplikacji norm prawa środowiska, żeby tylko posłużyć się przykładem regulacji dotyczących zmian klimatu”⁵⁹.

Cechy te są spełnione przez prawo ochrony klimatu. W zakresie tworzenia prawa ochrony klimatu należy z jednej strony wskazać na poziomy i warstwy regulacyjne w prawie międzynarodowym, te poziomy i warstwy przenikają następnie na poziom unijnego prawa ochrony klimatu i wreszcie na poziom prawa krajowego. Poziom ambicji w zakresie redukcji gazów cieplarnianych oraz adaptacji do zmian klimatu jest ustalany jednak multicentrycznie. Ogólne reguły i cele wskazane są w prawie międzynarodowym, w szczególności w konwencji ramowej oraz porozumieniu paryskim. Rozwijające je postanowienia dopracowywane są przez konferencje stron konwencji ramowej (*Conferences of Parties* – COP). Natomiast szczegółowe zobowiązania poszczególnych państw, wyrażające się w szczególności w przyjmowaniu, komunikowaniu i utrzymywaniu tzw. wkładów krajowych (*National Determined Contributions* – NDCs), ustalane są na poziomach krajowych i regionalnych (przypadek Unii Europejskiej) przez stosowne krajowe i unijne ośrodki decyzyjne. Wypełnienie tych zobowiązań treścią polega z kolei na przyjmowaniu na poziomach unijnym i krajowych stosownych instrumentów realizacji prawa ochrony klimatu. Przenikanie się i wzajemne współod-

⁵⁷ E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa*, cz. I, EPS 2008/11, s. 4–8.

⁵⁸ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3–4.

⁵⁹ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, 2009, s. 15.

działywanie unijnego i krajowego prawa⁶⁰ ochrony klimatu w zakresie przyjmowania i realizacji NDCs także wskazuje na multicentryczność, a nie monocentryczność⁶¹. Można tu więc mówić o multicentryczności w znaczeniu „współistnienia” prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego, które zdaniem E. Łętowskiej dotyczy „podziału kompetencji *quad usum*, a nie hierarchicznego podporządkowania” odpowiednich ośrodków decyzyjnych⁶². Jeśli zaś chodzi o interpretację i stosowanie prawa ochrony klimatu, to warto zwrócić uwagę, że sądy i trybunały coraz częściej wyprowadzają obowiązki państw (a także zdecydowanie rzadziej – podmiotów prywatnych⁶³) dotyczące ochrony klimatu z międzynarodowych oraz krajowych aktów prawnych regulujących ochronę praw człowieka⁶⁴. Kontekst praw człowieka wskazuje więc na jeszcze jeden aspekt, w którym przejawia się multicentryczność prawa ochrony klimatu.

10. Rozległość, wielopoziomowość i wieloaspektowość obszaru badawczego prawa ochrony klimatu powodują, że niemożliwe jest przeanalizowanie wszystkich jego poziomów i aspektów w jednej monografii. Z tego powodu konieczne było wybranie pewnego kontekstu analizy, którego efektem może być koncentracja na wskazanych elementach. W związku z tym analiza prawa ochrony klimatu zaproponowana w tej pracy to analiza kontekstowa. Prawo ochrony klimatu analizowane jest w niej w kontekście jego związków z prawem ochrony praw człowieka. Podstawowym celem pracy jest więc analiza prawa ochrony klimatu. Szczegółowym celem badań jest zaś poszukiwanie odpowiedzi na pytania: (i) w jakim zakresie prawo ochrony klimatu odwołuje się do praw człowieka?, (ii) jakie znaczenie mają prawa człowieka w prawnej ochronie klimatu?, a także (iii) czy uzupełnienie prawa ochrony klimatu o instrumenty prawne odwołujące się do ochrony praw człowieka mogłoby wzmocnić jego skuteczność?

⁶⁰ E. Łętowska, *Multicentryczność...*, s. 8.

⁶¹ Na ten temat zob. w szczególności rozdział III, pkt 6 niniejszej pracy.

⁶² E. Łętowska, *Multicentryczność...*, s. 7.

⁶³ Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Hadze z 26.05.2021 r., *Milieudefensie i inni* p. Royal Dutch Shell, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339.

⁶⁴ Zob. rozdziały VI–VIII niniejszej pracy.

2. Zmiany klimatu

11. Konwencja ramowa określa „zmiany klimatu” jako „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”⁶⁵. Społeczność międzynarodowa po raz pierwszy została zaniepokojona zmianami klimatu w połowie lat 70. XX w. Terminy „globalne ocieplenie” oraz „zmiana klimatu” zostały użyte przez chemika Wallace’a Broeckera w artykule *Climate Change: Are We on the Brink of Pronounced Global Warming?* opublikowanym w „Science” z 1975 r.⁶⁶ Zjawisko zmian klimatu jest jedną z cech charakterystycznych nowej epoki geologicznej w historii Ziemi nazwanej mianem „antropocenu”⁶⁷. Pierwsza światowa konferencja poświęcona zmianom klimatu odbyła się w Genewie w 1979 r. Już jednak wtedy przyjęto deklarację wzywającą państwa do zapobiegania antropogenicznemu wpływowi na klimat. Podczas Światowej Konferencji o Zmianach Atmosfery w Toronto w 1988 r. zmiany klimatu zostały określone jako „nieintencjonalny, niekontrolowany, globalny szerzący się eksperyment [ludzkości], którego ostateczne konsekwencje mogą być porównywalne tylko do globalnej wojny jądrowej”⁶⁸. W tym samym roku, pod wspólnymi auspicjami Programu ONZ ds. Środowiska i Światowej Organizacji Meteorologicznej, został ustanowiony Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC). Jest on niezależnym, międzynarodowym ciałem naukowym ustanowionym do oceny najnowszych badań z zakresu klimatologii. Składa się z wybitnych

⁶⁵ Art. 1 pkt 2 konwencji ramowej.

⁶⁶ W. Broecker, *Climate Change: Are We on the Brink of Pronounced Global Warming?*, „Science” 1975/4201.

⁶⁷ Pojęcie „antropocenu” zostało wprowadzone w latach 80. XX w. przez Eugene’a Stoermera i spopularyzowane przez laureata Nagrody Nobla w dziedzinie chemii Paula Creuzena; zob. W. Steffen i in., *The Anthropocene: Conceptual and Historical Perspectives*, „Philosophical Transactions of the Royal Society” 2011/1938, s. 842; S.J. Humphreys, *Antropocentric Rights [w:] Climate Change and Human Rights: The 2015 Paris Conference and the Task of Protecting People on a Warming Planet*, red. M. Di Paola, D. Kamal, „Global Policy Journal” 2015, s. 8–11.

⁶⁸ WMO/UNEP, *Proceedings of the World Conference on the Changing Atmosphere: Implications for Global Security* (27–30 June 1988), WMO/OMM Doc.710.292.

przedstawicieli nauk przyrodniczych z całego świata i ma dostarczać społeczeństwu i decydentom informacji o aktualnym stanie wiedzy naukowej na temat zmian klimatu⁶⁹. W 2007 r. IPCC wraz A. Gorem zostali uhonorowani nagrodą Nobla za ich wysiłki zmierzające do budowania i rozpowszechniania wiedzy na temat zmian klimatu spowodowanych przez człowieka oraz za położenie podwalin pod działania potrzebne do przeciwdziałania takim zmianom⁷⁰.

12. A. Szafrąński trafnie zauważa, że „nie ma już potrzeby powtarzać źródeł prawa międzynarodowego, w których wyrażono wprost, że zmiany klimatu obserwowane przez klimatologów i meteorologów powodowane są przez człowieka. Ta okoliczność wydaje się dziś być zbadaną, udokumentowaną i udowodnioną”⁷¹. Współczesna nauka nie ma bowiem wątpliwości, że zmiany klimatu są realne, występują obecnie oraz spowodowane są głównie przez działalność człowieka⁷². Raport IPCC z 2015 r. stwierdza: „Wpływ człowieka na system klimatyczny jest wyraźny, a ostatnie antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych są najwyższe w historii” (SPM 1) „Ocieplenie systemu klimatycznego jest jednoznaczne, a od lat pięćdziesiątych XX wieku wiele z obserwowanych zmian to zmiany bezprecedensowe od dziesięcioleci do tysiącleci” (SPM 1.1). „Emisje antropogenicznych gazów cieplarnianych wzrosły od czasów przedindustrialnych głównie ze względu na wzrost gospodarczy i wzrost liczby ludności, a obecnie są wyższe niż kiedykolwiek. Doprowadziło to do stężeń dwutlenku węgla, metanu i podtlenku azotu

⁶⁹ D. French, B. Pontin, *The Science of Climate Change: a Legal Perspective on the IPCC* [w:] *Climate Change Law*, red. D.A. Farber, M. Peeters, Cheltenham–Northampton 2016, s. 9–19; F. Stangl, *EU Climate Policy* [w:] *Essential EU Climate Law*, red. E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda, Cheltenham–Northampton 2015, s. 14.

⁷⁰ Zob. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2007/summary/> (dostęp: 23.01.2021 r.); M.M. Kenig-Witkowska, *Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego* [w:] *Ubi Ius, Ibi Remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, Warszawa 2016, s. 229–238.

⁷¹ A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, rozdział XI, § 2, pkt I.

⁷² Odmienne, ale błędnie I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, rozdział I, § 6, która wyraża „niemożność stanowczego opowiedzenia się za żadnym ze stanowisk wyrażanych na temat genazy zmian klimatu”.

w atmosferze niespotykanych przynajmniej przez ostatnie 800 000 lat” (SPM 1.2). „Kontynuowanie emisji gazów cieplarnianych spowoduje dalsze ocieplenie i długotrwałe zmiany we wszystkich elementach systemu klimatycznego, zwiększające prawdopodobieństwo poważnych, wszechobecných i nieodwracalnych skutków dla ludzi i ekosystemów” (SPM 2). „Wiele aspektów zmiany klimatu i związanych z nimi skutków będzie trwać przez wieki, nawet jeśli zatrzymane zostaną antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych” (SPM 2.4)⁷³. Raport Specjalny IPCC z 2018 r. dotyczący ocieplenia o 1,5°C zawiera jeszcze dokładniejsze ustalenia klimatologii: „Szacuje się, że działalność ludzka spowodowała globalne ocieplenie o około 1,0°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej, z prawdopodobnym zakresem od 0,8°C do 1,2°C. Jeśli globalne ocieplenie będzie nadal postępowało w obecnym tempie, prawdopodobnie osiągnie 1,5°C między 2030 a 2052 r.” (A.1) „Ocieplenie większe niż globalna średnia roczna występuje już w wielu regionach lądowych i porach roku” (A.1.2). „Ocieplenie spowodowane emisjami antropogenicznymi od okresu przedindustrialnego do chwili obecnej będzie się utrzymywać od stuleci do tysiącleci i będzie nadal powodować dalsze długoterminowe zmiany w systemie klimatycznym” (A.2). „Modele klimatyczne przewidują silne różnice w charakterystyce klimatu regionalnego między dniem dzisiejszym oraz globalnym ociepleniem o 1,5°C i od 1,5°C do 2°C. Te różnice obejmują wzrosty średniej temperatury w większości regionów lądowych i oceanicznych, ekstremalne temperatury w regionach zamieszkałych, obfite opady w kilku regionach oraz prawdopodobieństwo wystąpienia suszy i deficytów opadów w niektórych regionach” (B.1). „Aby nie dopuścić do przekroczenia progu 1,5°C lub przekroczyć go w niewielkim stopniu, globalne antropogeniczne emisje CO₂ netto muszą zostać obniżone o około 45% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2010 r. i osiągnąć zero netto około 2050 r. Emisje substancji innych niż CO₂ muszą również ulec głębokim redukcjom” (C.1)⁷⁴.

⁷³ *Climate Change 2014: Synthesis Report. Summary for Policymakers (SPM). Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. R.K. Pachauri, L.A. Meyer, Geneva 2014, s. 2–16.

⁷⁴ *Summary for Policymakers. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to*

13. Wątpliwości w tym zakresie nie ma także nauka polska. Ustalenia raportu IPCC są uznawane i cytowane przez Zespół doradczy do spraw kryzysu klimatycznego przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk. Zespół ten stwierdza m.in.: „Świadcstwo obserwacji wskazuje, że ocieplenie systemu klimatycznego Ziemi wraz z efektami towarzyszącymi nie ulega wątpliwości”, zaś „Wzrost temperatury o 1,5°C to granica, po przekroczeniu której zapewne nie da się uniknąć katastrofalnych skutków globalnego ocieplenia dla biosfery i ludzkości”⁷⁵.

3. Wpływ zmian klimatu na korzystanie z praw człowieka

14. Problematyka „praw człowieka” jest przedmiotem zainteresowania nie tylko nauki prawa, ale także etyki, teologii i politologii. W dziedzinie nauk prawnych jest przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego publicznego, konstytucyjnego, karnego, cywilnego, administracyjnego i innych gałęzi prawa⁷⁶. W. Brzozowski przypomina, że należy

the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, red. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield, Geneva 2018, s. 32.

⁷⁵ Komunikat 01/2020 interdyscyplinarnego Zespołu doradczego do spraw kryzysu klimatycznego przy Prezesie PAN na temat zmiany klimatu i gospodarki wodnej w Polsce z 12.06.2020 r., pkt 1.

⁷⁶ Zob. H. Lauterpacht, *An International Bill of Rights of Man*, Oxford 1945; P. Alston, *International Human Rights*, Oxford 2013; W. Benedek, *Understanding human rights. Manual on human rights educations*, Antwerpen–Berlin–Wiene 2006; *Human Rights Law*, red. B. Moriarty, E. Massa, Oxford 2012; O. Schutter, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, Cambridge 2014; *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, red. D. Shelton, Oxford 2013; R.K.M. Smith, *International Human Rights Law*, Oxford 2018; R. Kuźniar, *Prawa człowieka: prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008; G. Michałowska, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Warszawa 2000; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej, Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009; Z. Reisch, *Ochrona praw człowieka w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1981; *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009; L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010; M. Balcerzak, *Podstawy międzynarodowej ochrony praw człowieka: zarys wykładu*

odróżnić prawo w znaczeniu przedmiotowym (prawo przedmiotowe), czyli zespół norm składający się na system prawny, od prawa w znaczeniu podmiotowym (prawo podmiotowe), czyli zespół uprawnień przysługujących podmiotowi prawa w jego relacjach z innymi podmiotami prawa. W tym kontekście w odniesieniu do terminu „prawa człowieka” mogą się pojawiać dwuznaczności, gdyż w języku polskim zarówno prawo przedmiotowe, jak i prawo podmiotowe określa się mianem „prawa”. Takich dwuznaczności nie ma na przykład w języku angielskim, gdzie stosuje się odrębne terminy: *law* jako określenie prawa przedmiotowego i *right* na określenie prawa podmiotowego⁷⁷. Aby uniknąć wspomnianych dwuznaczności, w dalszej części tej pracy pojęcie „prawa człowieka” będzie używane w znaczeniu podmiotowym, czyli będzie mowa o prawach podmiotowych. Prawo przedmiotowe z tego zakresu będzie zaś określane „prawem ochrony praw człowieka”.

15. Jak to zwykle bywa z pojęciami ogólnymi, w nauce prawa nie ma jednej definicji praw człowieka. Najprostsza taka definicja odwołuje się właśnie do praw podmiotowych. Według tej definicji prawa człowieka to „prawa podmiotowe, które przysługują każdemu człowiekowi”⁷⁸. Według Z. Hołdy prawa człowieka oznaczają „doniosłe prawa, które służą jednostce według jakiejś koncepcji filozoficznej, odnoszącej się do jej pozycji w państwie (płaszczyzna filozoficzna), czy też służą jej w świetle norm prawa międzynarodowego, wewnątrzkrajowego lub ponadpaństwowego (płaszczyzna prawna)”⁷⁹. C. Mik ujmuje prawa człowieka jako „specyficznie rozwarstwione, naturalne możliwości ludzkie,

z materiałami źródłowymi, Toruń 2017; W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011; VIII Seminarium Warszawskie, *Równość w dostępie do praw gwarantowanych w systemie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2015; *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017; *Human rights in contemporary world. Essays in Honour of Professor Leszek Garlicki*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

⁷⁷ W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2019, s. 24.

⁷⁸ W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka...*, s. 29.

⁷⁹ Z. Hołda [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 11.

co do zasady indywidualne, lecz zdeterminowane społecznie, równe, niezbywalne, trwale czasowo, uniwersalne podmiotowo, przedmiotowo i terytorialnie (do pewnego stopnia również kulturowo), konieczne (wymuszające ochronę prawną) oraz zawsze wynikające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej”⁸⁰. Z kolei M. Skwarzyński twierdzi, że prawem człowieka jest „taka sfera, w której człowiek może realizować swoją: wolność, jako sferę możliwości postępowania, uprawnienie lub kompetencję, a państwo w tym przypadku musi zachować się aktywnie i zapewnić ochronę prawa przez tworzenie norm w prawie pozytywnym”⁸¹. Zdaniem W. Osiatyńskiego „prawa człowieka to powszechne prawa moralne o charakterze podstawowym, przynależne każdej jednostce w jej kontaktach z państwem. Pojęcie praw człowieka opiera się na trzech tezach: po pierwsze, że każda władza jest ograniczona; po drugie, że każda jednostka posiada sferę autonomii, do której nie ma wstępu żadna władza; i po trzecie, że każda jednostka może zasadnie domagać się od państwa ochrony jej praw”⁸². E. Daly i J.R. May definiują prawa człowieka jako „prawa fundamentalne dla wszystkich istot ludzkich, przynależne im bez dyskryminacji, niezbędne z uwagi na godność osoby ludzkiej, zawierające zarówno uprawnienia materialne, jak i proceduralne”⁸³. Encyklopedia międzynarodowego prawa publicznego definiuje prawa człowieka jako „te wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”⁸⁴.

16. Prawa człowieka różnią się od innych praw podmiotowych z uwagi na cztery charakterystyczne cechy, a mianowicie, że są one postrzegane

⁸⁰ C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994.

⁸¹ M. Skwarzyński [w:] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2020, s. 13.

⁸² W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, https://prawo.amu.edu.pl/_data/assets/pdf_file/0017/371006/WOsiatyński_HistIFilo.pdf (dostęp: 24.01.2021 r.).

⁸³ E. Daly, J.R. May, *Bridging Constitutional Dignity and Environmental Rights Jurisprudence*, „Journal of Human Rights and the Environment” 2016/2.

⁸⁴ *Encyclopaedia of Public International Law*, vol. 8, *Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations*, Amsterdam–New York–Oxford 1985, s. 268.

jako uniwersalne, niezbywalne, niepodzielne i współzależne. Pojęcie uniwersalności oznacza, że są to prawa każdego. Niezbywalność oznacza, że praw człowieka nie można się zrzec ani nie można ich odebrać posiadaczowi praw. Niepodzielność i współzależność razem oznaczają, że wszystkie prawa mają równe znaczenie i można je realizować tylko zbiorowo. Innymi słowy nie jest możliwe zapewnienie ochrony tylko wybranych praw, z pominięciem pozostałych, gdyż związki między nimi są na tyle ścisłe, że selektywne podejście wypaczyłoby sens ich ochrony. Wszystkie prawa wzmacniają się wzajemnie i sprzyjają pełniejszej realizacji godności ludzkiej⁸⁵.

17. Rozstrzyganie sporów terminologicznych między autorami prezentującymi różne definicje praw człowieka nie wydaje się konieczne dla analizy prawa ochrony klimatu w kontekście praw człowieka. Różnice definicyjne nie przesłaniają faktu, że rdzeń pojęcia praw człowieka jest zrozumiały dla każdego prawnika. Zdając sobie sprawę z ograniczeń wynikających z przyjęcia jakiegokolwiek definicji, w dalszych rozważaniach przyjmuję, że prawami człowieka są te prawa podmiotowe, które przysługują każdemu człowiekowi. Ich cechy charakterystyczne mogą być wyprowadzone z wyżej zaprezentowanych ujęć definicyjnych⁸⁶.

18. Poza zakresem opracowania pozostają także rozważania dotyczące historii idei praw człowieka, generacji praw człowieka, ich rozwoju historycznego filozoficznych założeń dotyczących koncepcji praw człowieka⁸⁷, w tym fundamentalnego znaczenia godności człowieka jako

⁸⁵ P. Uvin, *Human Rights and Development*, Bloomfield 2004, s. 2, 21; W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka...*, s. 32.

⁸⁶ Na marginesie warto dokonać odróżnienia praw człowieka od praw obywatela. Czynnikiem wyróżniającym jest tu krąg podmiotów, którym dane prawo przysługuje. Według wszystkich ujęć definicyjnych, prawa człowieka przysługują każdemu człowiekowi, a nie tylko obywatelowi danego państwa. Zob. W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka...*, s. 35; J. Peel, H.M. Osofsky, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, „Transnational Environmental Law” 2018/1, s. 26, przypis 159.

⁸⁷ Zob. H. Lauterpacht, *An International...*; E. Bates, *History* [w:] *International human rights law*, red. D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran, Oxford 2014; *Handbook of Human Rights*, red. T. Cushman, New York 2014; Z. Hołda [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka...*, s. 15–27; M. Skwarzyński [w:] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe...*, s. 4–11.

źródła bądź uzasadnienia tych praw⁸⁸, organów i środków ochrony praw człowieka⁸⁹.

19. Z punktu widzenia przedmiotu opracowania, jakim jest prawo ochrony klimatu oraz znaczenie praw człowieka w prawnej ochronie klimatu, ważne jest natomiast wskazanie na podmioty praw człowieka, adresatów obowiązków wynikających z praw człowieka oraz charakter tych obowiązków. Podmiotem praw człowieka jest ten, komu te prawa przysługują. Prawa człowieka przysługują człowiekowi⁹⁰. Podstawowym podmiotem systemu praw człowieka jest jednostka⁹¹. Sformułowanie

⁸⁸ Zob. A. Gewirth, *Human dignity as the basis of rights* [w:] *The constitution of rights: Human Dignity and American values*, red. M.J. Meyer, W.A. Parent, New York 1992; T. Koncewicz, *Godność w orzecznictwie sądów unijnych. W kierunku jurysprudencki konstytucyjnej*, Pal. 2012/1–2; E. Picker, *Godność człowieka a życie ludzkie*, Warszawa 2007; J. Zajadło, *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, RPEiS 1989, s. 2; M. Skwarzyński [w:] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe...*, s. 20–30.

⁸⁹ Zob. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003; A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018; M. Wiącek [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka...*, s. 49–117; H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2010; E. Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford 2010; A.A. Cancado Trindade, *The access of individuals to International Justice*, Oxford 2011; M. Wyrzykowski, *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – Konstytucja RP* [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka – standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, Poznań 2002; F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2003; N. Javawickrama, *The judicial application of human rights law: national, regional and international jurisprudence*, Cambridge 2017; *The Interpretation and Application of the European Convention of Human Rights: Legal and Practical Implications*, red. P. Merkouris, M. Fitzmaurice, Leiden 2012; D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford 2015; J. Sozański, *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008; Y. Tagai, *The UN Human Rights Committee. Practice and Procedure*, Cambridge 2011; A. Wiśniewski, *The European Court of Human Rights*, Gdańsk 2016.

⁹⁰ W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka...*, s. 33.

⁹¹ R. Tabaszewski [w:] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe...*, s. 30.

„prawa człowieka i obywatela” wskazuje na rozróżnienie praw człowieka od praw obywatela. Odróżnienie to dotyczy kręgu podmiotów, którym dane prawo podmiotowe przysługuje. Według dominującego współcześnie poglądu podmiotem praw i wolności powinien być co do zasady każdy, a nie tylko obywatel danego państwa. Istnieją jednak prawa, które są zarezerwowane tylko dla obywateli danego państwa (np. prawo obywatelstwa, prawa wyborcze, prawo do zabezpieczenia społecznego). Prawa człowieka i prawa obywatela określane bywają zbiorczo prawami jednostki⁹².

20. Ponieważ prawa i obowiązki są prawnymi korelatami, prawo podmiotowe określonego podmiotu kreuje obowiązek prawny po stronie innego podmiotu⁹³. Powstaje więc pytanie, czyje obowiązki kreowane są przez prawa człowieka. Inaczej rzecz ujmując, to kto jest adresatem praw człowieka? Z perspektywy prawa międzynarodowego adresatem praw człowieka są przede wszystkim państwa. Z perspektywy prawa krajowego za przestrzeganie praw człowieka odpowiedzialne są wszystkie władze publiczne danego państwa. System praw człowieka jest skierowany na przeorientowanie paradygmatu oddziaływania prawa międzynarodowego z ochrony wzajemnej równych podmiotów (państw) na ochronę praw jednostek wobec państwa⁹⁴. Prawa człowieka wyznaczają więc relację wertykalną: państwo (władze publiczne) – jednostka⁹⁵. Z punktu widzenia podstawowego przedmiotu tej pracy, jakim jest prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka, jest to istotne przypomnienie. Zarówno bowiem w międzynarodowym, jak i unijnym prawie ochrony klimatu podstawowe obowiązki ograniczania i adaptacji do zmian klimatu spoczywają na państwach. Dopiero państwa trans-

⁹² W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka...*, s. 33–34; J. Peel, H.M. Osofsky, *A Rights Turn...*, s. 26, przypis 159.

⁹³ W.N. Hohfeld, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, „The Yale Law Journal” 1917/8, s. 710.

⁹⁴ R. Tabaszewski [w:] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe...*, s. 30.

⁹⁵ W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka...*, s. 37–39. W doktrynie praw człowieka dyskutuje się także zagadnienie horyzontalnego obowiązywania praw człowieka oraz tzw. pośredniego efektu horyzontalnego praw człowieka (tamże, s. 39). Dla głównego przedmiotu tej pracy zagadnienia te nie mają istotnego znaczenia.

ferują te obowiązki na podmioty prywatne za pomocą aktów prawa wewnętrznego lub wtórnego. W prawie ochrony klimatu zasadnicza rola przypada państwom (oraz Unii Europejskiej). Obowiązki wynikające z aktów międzynarodowego prawa klimatycznego wyznaczają relację horyzontalną: są to najczęściej wzajemne obowiązki (zobowiązania) między państwami. Rola innych podmiotów (organizacji przemysłu, organizacji pozarządowych, jednostek) przejawia się w strukturze prawa ochrony klimatu jako drugoplanowa⁹⁶. Skoro podstawowym adresem obowiązków wynikających z prawa ochrony klimatu, a także wynikających z praw człowieka jest państwo, to warto rozważyć: czy te obowiązki w pewnym zakresie pokrywają się. Innymi słowy, czy są takie obowiązki państwa, wynikające z prawa ochrony klimatu, które również można uznać za wynikające z określonych praw człowieka? Zidentyfikowanie takich obowiązków oznaczałoby istotne wzmocnienie efektywności prawa ochrony klimatu. Aby określić wynikające z praw człowieka obowiązki państwa wobec zmian klimatu, należy ustalić, jaki wpływ wywierają zmiany klimatu na korzystanie z praw człowieka.

21. Według ustaleń współczesnej klimatologii wzrost temperatury o 1,5°C to granica, po przekroczeniu której zapewne nie da się uniknąć katastrofalnych skutków globalnego ocieplenia dla biosfery i ludzkości⁹⁷. W 2008 r. M. Robinson pisała, że „prawa człowieka są istotne, gdyż zmiany klimatu powodują naruszenia praw człowieka”⁹⁸. E. Cameron w 2010 r. zauważał, że dopiero zaczynamy rozumieć znaczenie zmian klimatu i ich kompleksowy wpływ na wszystkie dziedziny życia, w szczególności w zakresie ubóstwa, głodu, źródeł zarobkowania, migracji oraz konfliktów⁹⁹. J. Knox dostrzegł, że perspektywa praw człowieka

⁹⁶ Zob. więcej rozdziały I–III niniejszej pracy.

⁹⁷ Komunikat 01/2020 interdyscyplinarnego Zespołu doradczego do spraw kryzysu klimatycznego przy Prezesie PAN na temat zmiany klimatu i gospodarki wodnej w Polsce z 12.06.2020 r., pkt 1.

⁹⁸ M. Robinson, *Foreword* [w:] *International Council on Human Rights Policy, Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, red. S. Humphreys, Cambridge 2002, cyt. za: E. Cameron, *Human Rights and Climate Change: Moving from an Intrinsic to an Instrumental Approach*, „Georgia Journal of International and Comparative Law” 2010/38, s. 691.

⁹⁹ E. Cameron, *Human Rights...*, s. 675.

zmienia wagę dyskursu klimatycznego. Przez wiele lat zmiany klimatu były postrzegane przez pryzmat zagrożeń dla niedźwiedzi polarnych, później poprzez bliżej nieokreślone zagrożenie dla przyszłych generacji. Dopiero perspektywa, że zmiany klimatu oznaczają, że miliony obecnie żyjących ludzi nie będzie w stanie korzystać ze swoich podstawowych praw, w tym z prawa do życia, fundamentalnie zmienia postrzeganie tego zjawiska¹⁰⁰. Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean zmiany klimatyczne to jedno z ważniejszych globalnych zagrożeń dla świata¹⁰¹. Już w 2010 r. wskazywano na konsensus naukowy, że zmiany klimatu są największym, najbardziej nagłym i dalekosiężnym zagrożeniem dla naszych systemów naturalnych i społecznych¹⁰². Jednocześnie, już w 2010 r. zauważano, że ludzie na całym świecie (od rolników strefy Sahelu, rybaków z Karaibów i Malediwów, po Eskimosów zamieszkujących obszary Arktyki) doświadczają ograniczeń w możliwości korzystania z praw człowieka na skutek zmian klimatu, które zagrażają ich fizycznej egzystencji¹⁰³. Dekadę później wpływ zmian klimatu na korzystanie z praw człowieka, wyrażający się w falach upałów, susz, powodzi i pożarów był już wyraźnie dostrzegalny w Europie, Ameryce Północnej, Rosji, Australii i Japonii.

22. Raport specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. skrajnego ubóstwa i praw człowieka Philipa Alstona z 2019 r. ma wydźwięk wręcz alarmistyczny¹⁰⁴. Cytuje on opinie wybitnych naukowców. Przyjmując Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii w 2018 r., W. Nordhaus opisał zmiany klimatyczne jako „kolosa, który zagraża naszemu światu” i „ostateczne wyzwanie dla ekonomii”. Noblista z 2001 r. J. Stiglitz określił zmiany klimatyczne jako „trzecią wojnę światową”. Raport ten cytuje również Papieża Franciszka, który ogłosił kryzys klimatyczny na świecie i ostrzegł,

¹⁰⁰ J. Knox, *Three Benefits of a Human Rights Perspective on Climate Change* [w:] *Climate Change and Human Rights: The 2015 Paris Conference and the Task of Protecting People on a Warming Planet*, red. M. Di Paola, D. Kamal, „Global Policy Journal” 2015, s. 22.

¹⁰¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 7.

¹⁰² E. Cameron, *Human Rights...*, s. 679.

¹⁰³ E. Cameron, *Human Rights...*, s. 692.

¹⁰⁴ United Nations General Assembly, Human Rights Council, *Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, 17 July 2019, A/HRC/41/39.

że niepodjęcie pilnych działań byłoby „brutalnym aktem niesprawiedliwości wobec ubogich i przyszłych pokoleń”. Raport stwierdza, że „zmiany klimatyczne grożą naprawdę katastrofalnymi konsekwencjami w większości krajów świata i prawa człowieka ogromnej liczby ludzi będą wśród ofiar. Zdecydowanie największy ciężar spadnie na osoby żyjące w ubóstwie, ale w żadnym wypadku nie będą one jedynymi ofiarami”¹⁰⁵. Dokument ten przytacza dane naukowe, według których ostatnie pięć lat było najgorętsze w historii, a globalna emisja dwutlenku węgla zaczęła ponownie rosnąć w 2017 r., po trzech latach stabilizacji¹⁰⁶. Następnie dokument ten przytacza dane Banku Światowego na temat skutków zmian klimatu dla społeczności ludzkich. Według Banku Światowego przy ociepleniu o 2°C 100–400 mln więcej ludzi może być zagrożonych głodem, a 1–2 mld więcej ludzi może zostać pozbawionych dostępu do wystarczającej ilości wody. Zmiany klimatu mogą spowodować globalne straty plonów rzędu 30% do 2080 r., nawet przy zastosowaniu środków dostosowawczych. Oczekuje się, że w latach 2030–2050 spowoduje to około 250 000 dodatkowych zgonów rocznie z powodu niedożywienia, malarii, biegunki i stresu cieplnego. Zmiany klimatu spowodują też sprowadzenie do ubóstwa 100 mln ludzi rocznie. Spowoduje to ryzyko bardzo realnego zagrożenia utratą domu przez osoby żyjące w ubóstwie. M.M. Kenig-Witkowska zauważa, że pogląd o wpływie zmian klimatycznych na wzrost migracji jest generalnie podzielany w społeczności międzynarodowej. Dostrzegalny jest zwłaszcza problem „uchodźców środowiskowych” przemieszczających się w granicach państwa, ale obserwuje się również znaczny wzrost migracji o charakterze międzynarodowym, w tym migracji spowodowanej szczególną sytuacją wynikającą ze zmian klimatu¹⁰⁷. B. Mayer stwierdza, że praktyka traktowania osób

¹⁰⁵ United Nations General Assembly, Human Rights Council, *Climate change and poverty...*, s. 2.

¹⁰⁶ United Nations General Assembly, Human Rights Council, *Climate change and poverty...*, s. 3.

¹⁰⁷ M.M. Kenig-Witkowska, *Problematyka „uchodźców środowiskowych” w prawie międzynarodowym*, PiP 2013/10, s. 5, która podkreśla sporny charakter pojęć „uchodźcy środowiskowi” i „uchodźcy klimatyczni”. Więcej na temat „uchodźców środowiskowych” (w tym „uchodźców klimatycznych”) zob. też K. McNamara, *Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations*, „Population and Environment” 2007/29, s. 2–23; J. Morrissey, *Rethinking the ‘debate on environmental refugees’: from maximalists and minimalists’ to ‘proponents and critics’*, „The Journal of Political Ecology” 2012/19,

migrujących z powodów „środowiskowych” dowodzi, iż często łamane są ich prawa i dotyczy to praw wszystkich generacji (I generacji – prawo do życia, wolność od niehumanitarnego i degradującego traktowania; II generacji – prawo do odpowiedniego standardu życia, prawo do najwyższego możliwego do uzyskania standardu zdrowia psychicznego i fizycznego; III generacji – prawo do zdrowego środowiska, prawo do zasobów naturalnych, prawo do rozwoju społeczno-gospodarczego)¹⁰⁸. Do 2050 r. zmiany klimatu mogą spowodować przesiedlenia i migracje 140 mln ludzi w samej tylko Afryce Subsaharyjskiej, Azji Południowej i Ameryce Łacińskiej¹⁰⁹. Według szacunków migracje związane ze zmianami klimatu mogą osiągnąć poziom od kilkudziesięciu milionów do 2 miliardów¹¹⁰.

23. Wskazuje się, że skutki zmian klimatycznych powodują w szczególności zagrożenie dla korzystania z prawa do życia i prawa do zdrowia¹¹¹. H. Machińska zauważa, że w dyskusjach dotyczących wpływu zmian klimatu na prawa człowieka podkreśla się trzy najważniejsze obszary zagrożeń dla praw człowieka: naruszenia prawa do życia, prawa do zdrowia oraz prawa do przeżycia (zapewnienie dostępu do wody i żywności)¹¹². S. Caney twierdzi wręcz, że zmiany klimatu naruszają wskazane wyżej prawo do życia, prawo do zdrowia i prawo do pożywienia. Zmiany klimatu nasilają częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak powodzie, upały, pożary, które mogą prowadzić

s. 36; B. Mikołajczyk, *Migracje klimatyczne i ekologiczne – zagrożenie dla bezpieczeństwa i wyzwanie dla prawa międzynarodowego* [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 460–476.

¹⁰⁸ B. Mayer, *International Law and Climate Migrants: A Human Rights Perspective*, cyt. za: M.M. Kenig-Witkowska, *Problematyka...*, s. 5.

¹⁰⁹ United Nations General Assembly, Human Rights Council, *Climate change and poverty...*, s. 3–4.

¹¹⁰ N. Myers, *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, 13th Economic Forum, Prague, 22 May 2005. Szacunki dotyczące wielkości migracji klimatycznych są jednak niejasne z uwagi na skomplikowany charakter ciągów przyczynowych warunkujących ludzką mobilność.

¹¹¹ M. Burger, J. Wentz, *Climate change and human rights* [w:] *Human Rights and the Environment. Legality, Indivisibility, Dignity and Geography*, red. J.R. May, E. Daly, Cheltenham 2019, s. 200.

¹¹² H. Machińska, *Prawa człowieka i środowisko – perspektywa sformułowania prawa do środowiska w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013, s. 38.

do bezpośredniej utraty życia przez jednostki. Ponadto, tego rodzaju ekstremalne zjawiska pogodowe mogą skutkować zniszczeniem całych społeczności (miast, osad, wysp) i spowodować utratę życia przez duże grupy ludzi. Te same zjawiska oraz rozprzestrzeniające się w cieplejszym klimacie choroby zakaźne (malaria, gorączka krwotoczna, dezenteria) mogą powodować poważne zakłócenia stanu zdrowia jednostek i całych populacji¹¹³. W literaturze prawa ochrony praw człowieka wskazuje się też na zagrożenia ze strony zmian klimatu dla prawa do wody¹¹⁴. Wreszcie, spowodowane zmianami klimatu straty w uprawach mogą powodować naruszenie prawa do pożywienia¹¹⁵. Przedstawiciele nauk społecznych wskazują także na powiązanie zmian klimatu i ich skutków społecznych. Szacuje się, że zmiany klimatu doprowadzą do migracji setek milionów ludzi, co może doprowadzić do wojen o podstawowe zasoby¹¹⁶. Dlatego zmiany klimatu wywołują skutki, które mogą być równie niszczycielskie, szkodliwe i śmiertelne jak konflikty zbrojne. Jako takie kwalifikują się jako zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie¹¹⁷. D. Attenborough stwierdził, że zmiany klimatu to „największe zagrożenie bezpieczeństwa, z jakimi kiedykolwiek mierzyli się ludzie”. Jego zdaniem: „Jesteśmy dziś niebezpiecznie blisko punktów krytycz-

¹¹³ S. Caney, *Climate Change, Human Rights and Moral Threshold* [w:] *Human Rights and Climate Change*, red. S. Humphreys, Cambridge 2010; zob. też T. Rathgeber, *Climate Change Violates Human Rights*, Berlin 2009.

¹¹⁴ R. Jeremiah, D. Quan, *Human rights and the gender dynamics of climate change* [w:] *Human Rights and the Environment. Legality, Indivisibility, Dignity and Geography*, red. J.R. May, E. Daly, Cheltenham 2019, s. 237; D. Misiedjan, S. O McKenzie, *The Human Right to Water* [w:] *Human Rights and the Environment. Legality, Indivisibility, Dignity and Geography*, red. J.R. May, E. Daly, Cheltenham 2019, s. 335–346.

¹¹⁵ Zob. S.R. Foster, P. Galizzi, *Human rights and climate change: building synergies for a common future* [w:] *Climate Change Law*, red. D.A. Farber, M. Peeters, Cheltenham–Northampton 2016, s. 46; P. Coventry, *Protecting the right to food when implementing climate change mitigation strategies in developing countries* [w:] *Human Rights and the Environment. Legality, Indivisibility, Dignity and Geography*, red. J.R. May, E. Daly, Cheltenham 2019, s. 224–234; zob. też European Strategy and Policy Analysis System, *Światowe tendencje do 2030 r.: czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom?*, Luksemburg 2017, s. 38–42, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/2eeb9551-0346-4ed5-8a4d-1ee47d212965> (dostęp: 5.02.2021 r.).

¹¹⁶ C. Leggewie, H. Welzer, *Koniec świata, jaki znaliśmy. Klimat, przyszłość i szanse demokracji*, Warszawa 2012, s. 45.

¹¹⁷ A. Szpak, *Rada Bezpieczeństwa ONZ a zmiany klimatu*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018/2, s. 157.