

# **Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wprowadzenie

*Jakkolwiek piękna jest strategia,  
należy od czasu do czasu spojrzeć na rezultaty.*

*Autor nieznanym*

Niniejsza monografia dotyczy instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska UE i jej państw członkowskich. Mechanizmy te stanowią szczególną kategorię narzędzi stosowanych przez prawodawcę unijnego i legislatorów poszczególnych państw dla osiągnięcia celów stawianych przed unijną polityką ochrony środowiska. Są to zwłaszcza cele zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, czy wreszcie promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu (wymienione w art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE<sup>1</sup>; TFUE).

Instrumenty rynkowe, odmienne w swoich kluczowych założeniach od tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych, zyskują w prawie ochrony środowiska coraz większą popularność. Jest to szczególnie widoczne w prawie ochrony środowiska UE, które jest jedną z najszybciej rozwijających się dziedzin unijnej legislacji<sup>2</sup> – szacuje się, że unormowania prawne dotyczące ochrony środowiska stanowią obecnie około 8% całości unijnej regulacji prawnej<sup>3</sup>, a współczynnik ten wciąż rośnie. Jed-

---

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE C Nr 326, s. 47 ze zm., wersja skonsolidowana.

<sup>2</sup> S. Kingston, *Surveying the state of EU environmental law: much bark with little bite?*, *International and Comparative Law Quarterly* 2013, Nr 4, s. 965. Jednocześnie sposób wdrażania i skutki norm prawa ochrony środowiska są często kwestionowane jako nieadekwatne w stosunku do zamierzonych celów. Tak np.: N. Gunningham, *Enforcing Environmental Regulation*, *JEL* 2011, Nr 2, s. 200–201; L.J. Kotzé, *Arguing Global Environmental Constitutionalism*, *Transnational Environmental Law* 2012, Nr 1, s. 201 oraz J. Hassan, *Environment policy*, w: F. McDonald, S. Dearden (red.), *European Economic Integration*, Londyn 1999, s. 245–246. Z drugiej strony, jak zauważa L. Krämer, ocena efektywności unijnego prawa ochrony środowiska nie może być dokonywana w oderwaniu od okoliczności, że w tym zakresie zachodzi współzależność między porządkiem prawnym UE a porządkami prawnymi poszczególnych państw członkowskich (L. Krämer, *Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives*, *YEEL* 2002, s. 180).

<sup>3</sup> N. de Sadeleer, *Environmental justice and international trade law*, w: J. Ebbesson, P. Okowa (red.), *Environmental law and justice in context*, Nowy Jork 2009, s. 40.

nym z podstawowych zjawisk towarzyszących temu rozwojowi jest właśnie wzrastający zakres zastosowania instrumentów rynkowych. Stąd też, na gruncie wspomnianej dziedziny, warto zbadać rozmaite aspekty funkcjonowania mechanizmów rynkowych, obejmujące w szczególności ich korzenie, istotę, różnorodność i praktyczne przełożenie na realizację postawionych przed nimi zadań – biorąc przy tym pod uwagę, że są one niejako zawieszane między prawem a ekonomią. Związek między prawem a ekonomią, wyrażający się w kombinacji elementów rynkowych i pozarynkowych w ramach tej kategorii instrumentów, istotnie wpływa na ich funkcjonowanie oraz efektywność środowiskową i ekonomiczną. **Hipoteza badawcza obejmuje twierdzenie, że elementy rynkowe w ramach instrumentów prawa ochrony środowiska i same instrumenty rynkowe stanowią rzeczywistą wartość dodaną w kontekście środowiskowej i ekonomicznej efektywności regulacji.**

Analiza wyżej określonej problematyki, jak również weryfikacja wspomnianej hipotezy badawczej, stanowią cele niniejszej publikacji. Potrzeba poruszenia tych zagadnień wynika z popularyzacji instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska. W tym kontekście za wartość analizy należy uznać konfrontację teoretycznych założeń instrumentów rynkowych z rzeczywistym funkcjonowaniem tych mechanizmów i faktycznym poziomem skuteczności w osiąganiu przez nie celów środowiskowych. Chodzi tu o skuteczność definiowaną zgodnie z ujęciem *T. Kotarbińskiego*, uznającego za skuteczne takie działanie, które „prowadzi do skutku zamierzonego jako cel lub przygotowuje dalszy ciąg działania dla osiągnięcia danego celu, umożliwiając lub ułatwiając (...) dążenie do tego celu na przyszłość”<sup>4</sup>. Na tak pojmowaną skuteczność w przypadku prawa oddziałuje zarówno sposób kształtowania, wykładni, jak i stosowania prawa<sup>5</sup>. Tym samym w ramach analizy skuteczności prawa, możliwe jest wysunięcie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* w odniesieniu do wszystkich powyższych stadiów. Zwroty „skuteczność” i „efektywność” będą wykorzystywane w niniejszym opracowaniu w sposób zamienny, abstrahując od dokonywanego niekiedy w piśmiennictwie ekonomicznym rozróżnienia tych sformułowań, jako dwóch różnych pojęć – efektywności (ang. *efficiency*) jako dyrektywy prowadzenia działań w odpowiedni sposób oraz skuteczności (ang. *effectiveness*) jako dyspozycji podejmowania właściwych działań<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> *T. Kotarbiński*, Traktat o dobrej robocie, Warszawa 1982, s. 104–105.

<sup>5</sup> Zob. szerzej *R.A. Tokarczuk*, Czynniki granic efektywności prawa, w: *Ł.J. Pikula, H. Kaczmarczyk* (red.), Granice efektywności prawa. Sposoby osiągania efektywności w prawie, t. I, Toruń 2016, s. 11–27.

<sup>6</sup> *M.M. Helms*, Encyclopedia of Management, Detroit 2006, s. 211; *B. Clark*, Managerial perceptions of marketing performance: efficiency, adaptability, effectiveness and satisfaction, Journal of Strategic Marketing 2000, vol. 8, s. 5; za *K. Glibowski*, Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE. Analiza porównawcza regulacji systemowych przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce, Warszawa 2018, s. XV. O rozróżnieniu między skutecznością jako możliwością realizacji celów ekologicznych a efektywnością kosztową jako minimalizacją kosztów realizacji danego celu zob. także *M. Kudelko i in.*, Modelowanie rynków energii dla różnych systemów dystrybucji uprawnień do emisji dwutlenku węgla, Kraków 2011, s. 7–11.

Pojęcie instrumentów prawa ochrony środowiska bądź instrumentów w ochronie środowiska będzie w niniejszej monografii rozumiane zgodnie z koncepcją J. Bocią i J. Rotki. Autorzy ci wskazali, że za instrument prawa ochrony środowiska powinien być uznawany „wyróżniony nazwowo i strukturalnie element osobno określonej w prawie czynności czy toku czynności, które warunkują lub wywołują sobą skutek prawny tworzący nową sytuację prawną, służącą realizacji ustawowych celów ochrony środowiska”<sup>7</sup>.

Napięcie pomiędzy względami ochrony środowiska a fundamentalną dla gospodarki rynkowej swobodą działalności gospodarczej przyczyniło się do kontestacji tradycyjnych instrumentów ochrony środowiska, mających charakter administracyjny. Władcze kształtowanie sytuacji przedsiębiorców zaczęło być postrzegane, po pierwsze, jako nieadekwatne wobec zajmowanej przez nich w ramach gospodarki rynkowej pozycji, po drugie zaś, jako niewystarczająco skuteczne wobec rosnącej skali zagrożeń dla środowiska<sup>8</sup>. Dostrzeżono trudności z egzekwowaniem, kosztowność i statyczny charakter mechanizmów typu *command-and-control*, wyrażający się w braku możliwości szybkiego dostosowania do zmieniających się okoliczności, jak również brak zachęt do kontynuowania zmniejszania presji środowiskowej, skoro tylko minimalny wymagany próg zgodności zostanie osiągnięty<sup>9</sup>. Fundamentalnym zmianom uległy także charakter problemów środowiskowych oraz relacja człowieka ze środowiskiem<sup>10</sup>. Coraz częstsze powoływanie się na względy gospodarcze doprowadziło do poszerzenia instrumentarium prawa ochrony środowiska o mechanizmy stosowane w oparciu o dotychczasowe metody, ale mające korzenie w analizie ekonomicznej.

W kontekście niniejszej pracy instrumenty rynkowe rozumiane będą jako węższy podzbiór instrumentów ekonomicznych, tradycyjnie przeciwstawianych instrumentom administracyjnoprawnym, takim jak pozwolenia emisyjne czy standardy jakości środowiska. Te ostatnie środki są charakterystyczne dla systemu bezpośredniej regulacji i kontroli (*command-and-control*), z którym w piśmiennictwie kontrastuje się wła-

---

<sup>7</sup> J. Boć, J. Rotko, Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce, w: J. Boć, K. Nowacki (red.), Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech, Wrocław 2006, s. 74.

<sup>8</sup> Niemniej, jak zauważa N. Gunningham, część podmiotów gospodarczych preferuje tradycyjne instrumenty typu *command-and-control*, jako zapewniające większą przewidywalność i jasne zasady działania (N. Gunningham, Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures, JEL 2009, Nr 21, s. 184).

<sup>9</sup> Zob. J.-P. Barde, Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty, w: H. Folmer i in. (red.), Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych, Warszawa 1996, s. 227.

<sup>10</sup> Jak wskazuje B. Rakoczy: „Współcześnie nie ma możliwości egzystowania bez wykorzystywania środowiska i oddziaływania na nie. Stąd też konieczne jest koncentrowanie się nie tylko na funkcjach ochronnych prawa, ale także, a może przede wszystkim, na funkcjach reglamentujących dostęp do zasobów środowiska i regulujących korzystanie z nich” – B. Rakoczy, Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska, w: B. Rakoczy i in. (red.), Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska, Toruń 2014, s. 20.

śnie system tzw. środków ekonomicznych (do tej kategorii zalicza się w szczególności subwencje, dotacje, podatki i opłaty oraz handel emisjami)<sup>11</sup>. Podczas gdy w ramach środków typu *command-and-control* decyzja o tym, kto ma dostęp do zasobów i na jakich warunkach, należy do władz publicznych, w przypadku środków ekonomicznych decyzja władz ogranicza się do ustalenia ogólnych warunków korzystania z zasobów, które zabezpieczają ich przetrwanie<sup>12</sup>.

Jednak związek instrumentów rynkowych z bezpośrednią regulacją (a na niższym poziomie poszczególnych mechanizmów, związek elementów rynkowych z elementami pozarynkowymi) nie ulega wątpliwości, a podział w tym zakresie często jest traktowany jako umowny. Nie należy bowiem zapominać, że tzw. środki ekonomiczne wprowadzane są za pomocą instrumentów prawnych, instrumenty administracyjnoprawne wywołują zaś oczywiście skutki ekonomiczne<sup>13</sup>. Choćby z tego powodu, każdy instrument rynkowy będzie zawierał również elementy pozarynkowe; koresponduje to zresztą z angielską nazwą instrumentów rynkowych jako *market-based mechanisms*, czyli dosłownie „mechanizmy oparte na rynku”, a nie „czysto” rynkowe. Konieczność traktowania instrumentów rynkowych w ochronie środowiska jako mechanizmów współgrających z tradycyjnymi instrumentami administracyjnoprawnymi, a nie je rugujących, podkreśla również prawodawca unijny. Tytułem przykładu można tutaj przytoczyć treść motywu 26 pierwotnej wersji dyrektywy PE i Rady 2003/87/WE z 13.10.2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE<sup>14</sup> (dyrektywa EU ETS lub dyrektywa 2003/87/WE), w świetle którego „bez względu na niejednorodny potencjał mechanizmów rynkowych, strategia zmniejszania zmian klimatu Unii Europejskiej powinna zostać zbudowana w oparciu o równowagę między systemem wspólnotowym a innymi rodzajami wspólnotowego, krajowego lub międzynarodowego działania”.

W przypadku części tzw. środków ekonomicznych trudno też dopatrzeć się jakiegokolwiek istotnej nowej wartości dodanej w porównaniu do instrumentów administracyjnoprawnych. Nie sposób przecież uznawać za taką wartość samo posługiwanie się bodźcem pieniężnym. W ramach instrumentów ekonomicznych można wszelako wyróżnić mechanizmy, których ekonomiczny charakter nie polega tylko na posiadaniu w swojej konstrukcji elementu pieniężnego. Narzędzia te w swoich założeniach uwypuklają elementy rynkowe, kreując rynek dla określonych elementów związanych z ochroną środowiska, np. praw do zanieczyszczania, jak ma to miejsce w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, bądź też dóbr ekologicznych, takich jak określone ilości energii z OZE, na których bazują systemy zielonych

---

<sup>11</sup> J. Sommer, P. Kosiński, Handel emisjami jako nowy instrument ochrony środowiska, OŚ PriP 2003, Nr 2, s. 2.

<sup>12</sup> J. Munro, Emissions Trading Schemes under International Economic Law, Oxford 2018, s. 28.

<sup>13</sup> J. Sommer, P. Kosiński, Handel emisjami, s. 2.

<sup>14</sup> Dz.Urz. UE L Nr 275, s. 32 ze zm.

certyfiatów. Przynajmniej w założeniu instrumenty te wykorzystują sygnały rynkowe dla osiągnięcia celów środowiskowych. Tym samym różnią się one istotnie zarówno od innych instrumentów ekonomicznych, jak i środków administracyjnoprawnych. Ze względu na swoją specyfikę, to właśnie instrumenty rynkowe, postrzegane jako szczególnie rodzaj instrumentów ekonomicznych *sensu largo*, są przedmiotem niniejszej monografii.

Wyjątkowy charakter instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska sprawia, że pozostają one na pograniczu prawa i ekonomii; nie sposób analizować ich teoretycznej konstrukcji i praktycznego działania w oderwaniu od którejs z tych dziedzin. Stąd też podstawowymi metodami badawczymi, które znajdą zastosowanie w niniejszej pracy, będą metoda dogmatycznoprawna, ale także metoda socjologiczna ze szczególnym uwzględnieniem analizy ekonomicznej. Metoda dogmatycznoprawna zostanie wykorzystana dla zanalizowania regulacji unijnego prawa pierwotnego i pochodnego, a pomocniczo również prawa polskiego i porządków prawnych innych, wybranych państw członkowskich UE, ponieważ w odniesieniu do instrumentów rynkowych ochrony środowiska prawo unijne poprzestaje niekiedy na zakreśleniu możliwości korzystania z takich mechanizmów, a to w porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich dokonuje się ich wybór i dookreślenie precyzyjnych założeń. Dzieje się tak przykładowo w przypadku mechanizmów wsparcia energii z OZE czy poprawy efektywności energetycznej. Przedmiotem analizy będzie także, w zakresie determinowanym problematyką niniejszego opracowania, orzecznictwo, jak również akty *soft law*, takie jak komunikaty i wytyczne KE. Z kolei w ramach metody socjologicznej praca będzie zmierzać do przedstawienia prawa w działaniu, tj. praktycznego przełożenia danych unormowań na funkcjonowanie i rzeczywiste oddziaływanie instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska UE i niektórych państw członkowskich na realizację założonych celów środowiskowych.

Z uwagi na konstrukcję instrumentów rynkowych, praca wykorzystywać będzie także analizę ekonomiczną, bez zastosowania której nie byłoby możliwe zrekonstruowanie pełnego obrazu szczególnego *modus operandi* przedmiotowych instrumentów. Metody badawcze w naukach ekonomicznych dzielą się na metody realne (analityczne, jakościowe) i metody formalne (matematyczne, ilościowe). Te pierwsze „polegają na opisywaniu zjawisk i procesów. To obserwowanie faktów, ich analityczne opisanie, eksperymenty przeprowadzane w odpowiednim kontekście”<sup>15</sup>. Natomiast te drugie są „stosowane do poznania rzeczywistości przez rozumowanie, dedukcję. Charakteryzują je: precyzja, selektywność i możliwość generalizacji na podstawie wyników. Są to modele matematyczne, statystyczne lub ekonometryczne. Kluczowym terminem jest tu «model», który stanowi uproszczony obraz rzeczywistości (...)”<sup>16</sup>. Jednak zdaniem autorki, analiza ekonomiczna prawa nie polega na stosowaniu w stanie

---

<sup>15</sup> K. Negacz, *Ekonomiczna analiza prawa środowiska. Zastosowanie i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2016, s. 32.

<sup>16</sup> Tamże, s. 33.

czystym wyżej wyodrębnionych metod badawczych aplikowanych w ekonomii. Jest to natomiast interdyscyplinarne podejście badawcze zmierzające do oceny oddziaływania prawa z gospodarczego punktu widzenia, poprzez zrekonstruowanie dających się ująć w sposób ilościowy kosztów i korzyści z niego wynikających.

Kolejną ważną metodą badawczą wykorzystywaną w niniejszej publikacji będzie metoda teoretycznoprawna. Ponadto dla ukazania istotnych zmian zachodzących w poszczególnych instrumentach prawnych, pomocniczo będzie użyta metoda historycznoprawna z uwzględnieniem wprowadzonych nowelizacji oraz przebiegu procesu legislacyjnego danej regulacji. W ograniczonym zakresie – głównie w kontekście porównywania handlu emisjami w wymiarze globalnym z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych czy też kontrastowania systemów wsparcia energii z OZE i mechanizmów dotyczących zwiększania efektywności energetycznej w różnych państwach członkowskich UE – zostanie wykorzystana metoda komparatystyczna, polegająca na zestawianiu funkcjonowania podobnych mechanizmów w prawie międzynarodowym, prawie unijnym i porządkach prawnych różnych państw.

Wydaje się, że w zakresie przedmiotowej problematyki istnieje luka badawcza. W literaturze przedmiotu istnieją opracowania poświęcone instrumentom ekonomicznym *sensu largo* i *sensu stricto*, wykorzystywanym w ochronie środowiska naturalnego, jednak są to dzieła z zakresu nauk ekonomicznych. Należy tu wymienić w szczególności pracę A. Graczyka, *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*, Wrocław 2013 oraz pracę A. Graczyka i A.M. Graczyk, *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*, Warszawa 2011. Przykładem opracowania w tym zakresie jest także praca autorstwa N.O. Keohane, S.M. Olmstead, *Markets and the Environment*, Waszyngton 2016. Ponadto w naukach ekonomicznych pojawiają się artykuły naukowe dotyczące zwłaszcza poszczególnych instrumentów ekonomicznych. Natomiast w zakresie nauk prawnych, szczególnie w literaturze polskiej, brak jest aktualnego, monograficznego ujęcia problematyki w coraz większym zakresie wykorzystywanych mechanizmów rynkowych w prawie ochrony środowiska – jakkolwiek istnieje bogata literatura odnosząca się do poszczególnych rodzajów takich narzędzi, w szczególności do najbardziej może złożonego i oryginalnego instrumentu rynkowego, jakim jest system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Tymczasem w ocenie autorki, istnieje potrzeba stworzenia takiego opracowania, podyktowana, z jednej strony, wspólnym rozprzestrzenianiem się instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska, a z drugiej, celowością porównawczego ujęcia tematu oraz zestawienia założeń teoretycznych z rzeczywistym praktycznym funkcjonowaniem tych instrumentów. Dotyczy to w szczególności obszaru UE, w której możemy obserwować wzmożone zainteresowanie instrumentami rynkowymi w ramach prawa ochrony środowiska.

Zakres tematyczny niniejszej pracy ograniczony jest do instrumentów rynkowych ochrony środowiska wykorzystywanych na terytorium UE, przy czym obejmować on będzie zarówno mechanizmy, których szczegółowa konstrukcja przesądzona jest w podstawowej mierze w unijnym prawie pochodnym, jak i mechanizmy, dla których unijny porządek prawny stanowi jedynie załączek regulacji. Nie oznacza to, że w pracy

nie będą przywołane – na zasadzie zestawienia czy ilustracji – przykłady instrumentów rynkowych w ochronie środowiska stosowanych poza państwami członkowskimi UE. Będzie to jednak miało charakter pomocniczy w stosunku do głównego przedmiotu rozważań. Ograniczenie zakresu opracowania ma na celu przede wszystkim pogłębienie analizy w stosunku do tak określonej tematyki badawczej.

Z obraną problematyką korespondować będzie podział niniejszej publikacji na poszczególne rozdziały. I tak w początkowym rozdziale przedmiotem rozważań będą zagadnienia wstępne. W ramach § 1 zrekonstruowane zostaną zależności pomiędzy prawem a ekonomią, jak również opisane zostaną przyczyny postępującego procesu ekonomizacji prawa oraz sam ten proces. Uwzględnione zostaną w szczególności kluczowe dla przedmiotu opracowania założenia ekonomicznej analizy prawa. Następnie praca będzie koncentrować się na źródłach ekonomicznego podejścia do ochrony środowiska oraz elementach ekonomicznych w ramach prawa ochrony środowiska. Ta część pracy nakierowana jest na udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego i w jaki sposób doszło do wyłonienia się rynkowych instrumentów ochrony środowiska. W następnej kolejności podjęta zostanie próba definicji instrumentów ekonomicznych i instrumentów rynkowych w ochronie środowiska. W istotnym zakresie będzie ona uzupełniać rozważania podjęte we wprowadzeniu, również w zakresie identyfikacji elementów odróżniających przedmiotowe mechanizmy, z jednej strony, od tradycyjnych instrumentów typu *command-and-control*, a z drugiej strony, od instrumentów ekonomicznych *sensu largo*. Paragraf 4 rozdziału I będzie natomiast dotyczył klasyfikacji instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska, ze wskazaniem kluczowych przykładów ich zastosowania na szczeblu poszczególnych państw członkowskich, UE i wreszcie w międzynarodowym porządku prawnym. Po analizie kwestii o charakterze ogólnym, w drugiej części tego rozdziału nastąpi zawężenie przedmiotu rozważań do zagadnienia pozycji instrumentów ekonomicznych w unijnym prawie ochrony środowiska. Przeprowadzony zostanie przegląd takich instrumentów, zarówno tych konkretnie i szczegółowo unormowanych w unijnym porządku prawnym, jak i tych, które są ledwie zarysowane w prawie unijnym, a decyzja co do ich zastosowania i określonego ukształtowania pozostawiona jest poszczególnym państwom członkowskim. Zestawione zostaną ze sobą poszczególne instrumenty ekonomiczne *sensu largo* wykorzystywane w ochronie środowiska (takie jak środki finansowo-prawne czy instytucja odpowiedzialności w ochronie środowiska) oraz instrumenty rynkowe w tej sferze (ze szczególnym systemem unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i kolorowych certyfikatów). W ramach wspomnianego przeglądu wskazane zostaną kluczowe założenia tych mechanizmów oraz obszary unijnej regulacji środowiskowej, w jakich instrumenty te znajdują zastosowanie. Kolejna część rozważań poświęcona będzie obecnemu wpływowi rynkowych instrumentów na kształt unijnego prawa ochrony środowiska. Będzie ona stanowiła próbę oceny „stanu posiadania” instrumentów ekonomicznych *sensu largo* oraz instrumentów rynkowych wobec tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych w prawie ochrony środowiska UE i porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Wreszcie w oparciu o dokumenty programowe UE omówiony



zostanie przewidywany rozwój instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska tej organizacji międzynarodowej.

W rozdziale II i III monografii omówiono konkretne przykłady mechanizmów rynkowych w prawie ochrony środowiska UE. W pierwszej kolejności przeanalizowany zostanie unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, który stanowi najbardziej rozwinięty instrument rynkowy w ramach prawa ochrony środowiska UE. Warto podkreślić, że jest to mechanizm, na którego wprowadzenie i kształt mocno oddziaływał międzynarodowy handel emisjami oraz doświadczenia amerykańskie. Początkowa część rozdziału II odnosić się będzie do tych inspiracji. Następnie zbadane zostaną deklarowane i faktyczne cele tego mechanizmu. W ramach analizy podstawowych założeń konstrukcyjnych unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w pierwszej kolejności zostaną wskazane i opisane jego elementy rynkowe. Mowa tu zwłaszcza o przydziale uprawnień poprzez aukcje zamiast początkowo stosowanego *grandfatheringu* oraz o tzw. wtórnej alokacji uprawnień emisyjnych, czyli tytułowym handlu emisjami. Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS; od ang. *European Union Emissions Trading System*) obejmuje jednak również elementy pozarynkowe, wprowadzające modyfikacje rynku uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Są to przede wszystkim jednolity limit ilościowy dla całej UE zamiast początkowo stosowanych krajowych planów rozdziału uprawnień, korekta wspomnianego limitu współczynnikiem liniowym i zamrażanie uprawnień w ramach mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej. Komponenty te mają stymulować popyt na uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych w celu wywołania efektu ekologicznego. Elementy pozarynkowe obejmują także wyłączenia w zakresie określonych składowych systemu handlu emisjami, np. tymczasowe derogacje w zakresie odpłatnej alokacji uprawnień drogą aukcyjną. Następnie określony zostanie wpływ poszczególnych – rynkowych i pozarynkowych – elementów unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na całościowe funkcjonowanie tego mechanizmu. Na gruncie poczynionych rozważań podjęta zostanie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu elementy rynkowe systemu w pozytywny sposób rzutują na realizację założonych celów środowiskowych. Zostanie również dokonana całościowa ocena efektywności środowiskowej i efektywności ekonomicznej przedmiotowego instrumentu, także w zestawieniu z podatkami emisyjnymi. Omówione będą także dalsze perspektywy dla EU ETS. W szczególności, przedmiotem rozważań będą następujące zagadnienia *de lege ferenda*: czy elementy rynkowe powinny ulec wzmocnieniu w stosunku do elementów pozarynkowych, czy raczej marginalizacji oraz czy zasadne jest zastosowanie handlu emisjami także w odniesieniu do innych obszarów prawa ochrony środowiska UE niż polityka klimatyczna.

Z uwagi na podobieństwa zielonych (dotyczących energii z OZE) i białych (dotyczących efektywności energetycznej) certyfikatów, mechanizmy przewidujące ich stosowanie na gruncie prawa ochrony środowiska w UE zostaną ujęte w rozdziale III pracy. Rozdział ten będzie miał budowę podobną do rozdziału II, rozpoczynając się od rekonstrukcji celów i podstawowych założeń konstrukcyjnych kolorowych certy-

fikatów. Podobnie jak w przypadku części poświęconej unijnemu systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, także w ramach tego rozdziału zostaną zestawione i omówione elementy rynkowe i pozarynkowe tych instrumentów, ze wskazaniem ich praktycznego oddziaływania na całościowe funkcjonowanie oraz efektywność w realizacji celów środowiskowych. Przedstawione zostaną także przewidywania co do dalszego rozwoju kolorowych certyfikatów w prawie ochrony środowiska UE i jej państw członkowskich. Rozważania w ramach rozdziału III zostaną rozbite na dwie odrębne części, odnoszące się do najbardziej reprezentatywnych przykładów przedmiotowego mechanizmu, tj. zielonych i białych certyfikatów. Niejako wyjęte przed nawias będą jedynie analizy dotyczące porównania systemu zielonych certyfikatów z systemem białych certyfikatów, a także te poświęcone zagadnieniu dalszych perspektyw dla kolorowych certyfikatów w UE.

Rozdział IV zawierać będzie analizę całego wachlarza zagadnień problemowych związanych ze stosowaniem instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska w UE. W pierwszej kolejności rozpatrzona zostanie kwestia zgodności mechanizmów rynkowych w ogóle, jak i każdego z osobna, z zasadami prawa ochrony środowiska UE takimi jak zasada prewencji, zasada przezroczności, zasada naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz zasada materialnej odpowiedzialności sprawy zanieczyszczenia (wzmiankowanymi w art. 191 ust. 2 TFUE). Niektóre elementy tych instrumentów mogą budzić wątpliwości pod kątem tego, czy rzeczywiście odpowiadają one treści wspomnianych zasad. Kolejny paragraf obejmować będzie analizę instrumentów rynkowych w unijnym prawie ochrony środowiska pod kątem czynników branych pod uwagę przy kształtowaniu polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego, a mianowicie dostępnych danych naukowo-technicznych, warunków środowiska naturalnego w różnych regionach UE, potencjalnych korzyści i kosztów, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania, gospodarczego i społecznego rozwoju UE jako całości i zrównoważonego rozwoju jej regionów (czynniki te są wymienione w art. 191 ust. 3 TFUE). Następnie przedmiotem rozważań będzie zakres swobodnego uznania państw członkowskich odnośnie do kształtowania i stosowania instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska (w tym sposoby i rezultaty korzystania z tego zakresu). Paragraf 4 będzie omawiał dostrzeżone interakcje między instrumentami tradycyjnymi a instrumentami rynkowymi w ochronie środowiska. Prowadzone w jego ramach rozważania będą zmierzały nie tylko do rekonstrukcji aktualnie zachodzących oddziaływań, ale także do określenia pożądanego kompletu środków z tych kategorii tak, aby oddziaływały na siebie w sposób wzajemnie stymulujący efektywność środowiskową i efektywność ekonomiczną. W ostatniej części rozdziału przedmiotem badań będą z kolei interakcje między poszczególnymi instrumentami rynkowymi w prawie ochrony środowiska.

Na podstawie przeprowadzonych uprzednio analiz, końcowy rozdział V będzie dokonywał całościowej oceny efektywności instrumentów rynkowych – w kontekście polityki UE w sferze środowiska naturalnego oraz w kontekście makroekonomicznym i mikroekonomicznym. Efektywność tych instrumentów będzie oceniana, po pierwsze,

pod kątem rozmaitych traktatowych celów przedmiotowej dziedziny, a to zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu (czyli celów określonych w art. 191 ust. 1 TFUE). Warto zwrócić uwagę na fakt możliwej zmienności poziomu efektywności środowiskowej w zależności od płynnych okoliczności faktycznych. W tym kontekście warto postawić pytanie, na ile obecne czasy, charakteryzujące się od rewolucji przemysłowej przemożnym i dynamicznie wzrastającym wpływem człowieka na środowisko przyrodnicze (najczęściej o charakterze negatywnym), określone przez *P. Crutzena* mianem antropocenu<sup>17</sup>, mogą modyfikować parametry efektywności środowiskowej instrumentów rynkowych. Po dokonaniu całościowej oceny efektywności środowiskowej instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska UE i niektórych państw członkowskich, przedmiotem analizy będzie ich efektywność ekonomiczna, z odniesieniem się do ujęcia makroekonomicznego i mikroekonomicznego. Zostanie tu także poruszone zagadnienie wpływu kryzysów ekonomicznych na efektywność instrumentów rynkowych w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. W końcowej części rozdziału V wskazane zostaną pożądane kierunki rozwoju instrumentów rynkowych w prawie ochrony środowiska, tak w kontekście zwiększania skuteczności ochrony środowiska, jak i maksymalizacji ekonomicznej efektywności. Zostanie także zatem przeprowadzona ocena czy zastosowanie tych instrumentów należy raczej ograniczać czy też rozszerzać i w jaki sposób zasadniczo powinny być one kształtowane. Rozdział V zawierał będzie zarówno wnioski *de lege lata*, jak i wnioski *de lege ferenda* w zakresie tworzenia i stosowania instrumentów rynkowych dla celów ochrony środowiska w UE. Zostaną w nim także zawarte generalne konkluzje płynące z wszystkich przeprowadzonych rozważań w obrębie niniejszej monografii, w tym w szczególności nastąpi odniesienie się do przytoczonej we wprowadzeniu tezy.

Publikacja uwzględnia stan prawny na 1.4.2021 r.

Kraków, marzec 2021 r.

*Ilona Przybojewska*

---

<sup>17</sup> Zob. w szczególności: *W. Steffen i in.*, The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship, *Ambio* 2011, Nr 40; *J. Williams, P.J. Crutzen*, Perspectives on our planet in the Anthropocene, *Environmental Chemistry* 2013, Nr 10; *W. Steffen i in.*, The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?, *Ambio* 2007, Nr 36; *J. Zalasiewicz i in.*, The New World of the Anthropocene, *Environmental Science & Technology* 2010, Nr 44; *W. Steffen i in.*, The Anthropocene: conceptual and historical perspectives, *Philosophical Transactions of the Royal Society* 2011, Nr 369.

[Przejdź do księgarni →](#)