

**Taksonomia. Komentarz
do rozporządzenia
2020/852 w sprawie
ustanowienia ram
ułatwiających
zrównoważone
inwestycje**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.6.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.Urz. UE L Nr 198, s. 13)

Rozdział I. Przedmiot, zakres stosowania i definicje

Artykuł 1. [Przedmiot i zakres stosowania]

1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia kryteria służące ustaleniu, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo na potrzeby określenia stopnia, w jakim dana inwestycja jest zrównoważona środowiskowo.

2. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do:

- a) przyjętych przez państwa członkowskie lub Unię środków określających wymogi dla uczestników rynku finansowego lub emitentów w odniesieniu do produktów finansowych lub obligacji korporacyjnych, które są udostępniane jako zrównoważone środowiskowo;
- b) uczestników rynku finansowego, którzy udostępniają produkty finansowe;
- c) przedsiębiorstw, które podlegają obowiązkowi publikacji oświadczenia na temat informacji niefinansowych lub skonsolidowanego oświadczenia na temat informacji niefinansowych na mocy, odpowiednio, art. 19a lub 29a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 19a, 29a dyrektywy 2013/34/UE.

I. Uwagi wstępne

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje potocznie nazywane jest Taksonomią. Taksonomia odpowiada na pytanie, czy dana aktywność jest przyjazna środowisku w odniesieniu do konkretnych działalności gospodarczych. Taksonomia jest więc systemem klasyfikacji.

Taksonomia to przede wszystkim przepisy dotyczące rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Mają one ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej, w tym dla podmio-

tów chcących inwestować w aktywa przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu, np. odnawialne źródła energii. Taksonomia chroni środowisko i klimat pośrednio, poprzez wpływ na decyzje dotyczące alokacji kapitału.

II. Motywy

2. Do art. 1 rozporządzenia 2020/852 pośrednio odnosi się dziesięć motywów tego rozporządzenia, tj.:

- „(1) Celem art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej jest **ustanowienie rynku wewnętrznego** [podkr. aut.] działającego na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest, między innymi, zrównoważony wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska.
- (2) W dniu 25 września 2015 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło nowe globalne ramy zrównoważonego rozwoju: **Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** [podkr. aut.] (zwaną dalej «Agendą 2030»). Podstawowym elementem Agendy 2030 są cele zrównoważonego rozwoju obejmujące trzy wymiary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. W komunikacie Komisji z dnia 22 listopada 2016 r. dotyczącym kolejnych kroków w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy powiązano cele zrównoważonego rozwoju z unijnymi ramami polityki z myślą o zapewnieniu, by cele te od samego początku były uwzględniane we wszystkich unijnych działaniach i inicjatywach politycznych realizowanych zarówno w Unii, jak i na całym świecie. W konkluzjach z dnia 20 czerwca 2017 r. Rada potwierdziła zaangażowanie Unii i jej państw członkowskich we wdrażanie Agendy 2030 w pełni i w sposób spójny, kompleksowy, zintegrowany i skuteczny, w ścisłej współpracy z partnerami i innymi zainteresowanymi stronami. W dniu 11 grudnia 2019 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie «Europejskiego Zielonego Ładu» [podkr. aut.].
- (3) **Porozumienie paryskie przyjęte na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu** [podkr. aut.] (zwane dalej «porozumieniem paryskim») zostało zatwierdzone przez Unię w dniu 5 października 2016 r. Celem art. 2 ust. 1 lit. c porozumienia paryskiego jest podjęcie bardziej zdecydowanych działań w związku ze zmianą klimatu, między innymi przez **zapewnienie zgodności przepływów finansowych z dążeniem do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu** [podkr. aut.]. W tym kontekście w dniu 12 grudnia 2019 r. Rada Europejska przyjęła konkluzje w sprawie zmian klimatu. W tym świetle niniejsze rozporządzenie stanowi ważny krok na drodze do osiągnięcia przez Unię neutralności klimatycznej do 2050 r.
- (4) Zrównoważony rozwój oraz przejście na bezpieczną, neutralną dla klimatu, odporną na zmiany klimatu i bardziej zasobooszczędną gospodarkę o obiegu zamkniętym mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia długoterminowej konkurencyjności gospodarki Unii. Zrównoważony rozwój jest od dawna centralnym elementem projektu, jakim jest Unia, a jego wymiar społeczny i środowiskowy

znajduje potwierdzenie w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

- (5) W grudniu 2016 r. Komisja zleciła grupie ekspertów wysokiego szczebla opracowanie nadrzędnej i kompleksowej strategii Unii w zakresie zrównoważonego finansowania. W swoim sprawozdaniu opublikowanym w dniu 31 stycznia 2018 r. grupa ekspertów wysokiego szczebla wzywa do utworzenia na poziomie Unii solidnego **technicznie systemu klasyfikacji** [podkr. aut.], aby zapewnić jasność co do tego, która działalność kwalifikuje się jako «ekologiczna» lub «zrównoważona», począwszy od łagodzenia zmian klimatu.
- (6) W swoim komunikacie z dnia 8 marca 2018 r. Komisja opublikowała swój plan działania w sprawie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając ambitną i kompleksową strategię w zakresie zrównoważonego finansowania. Jednym z celów wyznaczonych w tym planie działania jest **przekierowanie przepływów kapitału na zrównoważone inwestowanie** [podkr. aut.] w celu osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Utworzenie systemu jednolitej klasyfikacji zrównoważonej działalności jest najważniejszym i najpilniejszym działaniem przewidzianym w planie działania. W planie tym uznano, że przekierowanie przepływów kapitału w stronę bardziej zrównoważonej działalności powinno opierać się na wspólnym, całościowym rozumieniu pojęcia «zrównoważenia środowiskowego» działalności i inwestycji. W pierwszym kroku jasne wskazówki dotyczące działalności kwalifikującej się jako działalność przyczyniająca się do realizacji celów środowiskowych pomogłyby inwestorom w uzyskaniu informacji o inwestycjach finansujących zrównoważoną środowiskowo działalność gospodarczą. Dalsze wskazówki dotyczące działalności przyczyniającej się do realizacji innych celów dotyczących zrównoważonego rozwoju, w tym celów społecznych, mogą zostać opracowane na późniejszym etapie.
- (7) Ze względu na systemowy charakter globalnych wyzwań środowiskowych potrzebne jest systematyczne i perspektywiczne podejście do zrównoważenia środowiskowego, które uwzględnia rozwój negatywnych tendencji, takich jak zmiany klimatu, utrata bioróżnorodności, nadmierne zużycie zasobów w skali światowej, niedobór żywności, zubożenie warstwy ozonowej, zakwaszanie oceanów, pogorszenie się systemu wody słodkiej oraz zmiany użytkowania gruntów, jak również pojawianie się nowych zagrożeń, w tym niebezpiecznych substancji chemicznych i ich połączonych efektów.
- (8) W decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE apeluje się o zwiększenie wkładu sektora prywatnego w finansowanie wydatków związanych ze środowiskiem i klimatem, w szczególności poprzez ustanowienie zachęt i metod pobudzających przedsiębiorstwa do pomiaru środowiskowych kosztów ich działalności i zysków pochodzących z korzystania z usług środowiskowych.
- (9) Osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju w Unii wymaga przekierowania przepływów kapitału w stronę zrównoważonych inwestycji. Ważne jest, aby dążąc do realizacji tych celów w pełni wykorzystywać potencjał rynku wewnętrznego. W tym kontekście kluczowe jest usunięcie przeszkód utrudniających efektywny

przepływ kapitału w kierunku zrównoważonych inwestycji na rynku wewnętrznym oraz zapobieganie powstawaniu nowych przeszkód.

- (10) Z uwagi na skalę wyzwań i kosztów związanych z zaniechaniem działań lub ich opóźnieniem konieczne jest stopniowe dostosowanie systemu finansowego tak, by wspomagał on funkcjonowanie gospodarki w sposób zrównoważony. W tym celu należy włączyć zrównoważone finansowanie do głównego nurtu działań, a także wziąć pod uwagę wpływ produktów i usług finansowych na zrównoważony rozwój”.

III. Realizacja założeń „Zielonego Ładu” oraz Porozumienia Paryskiego przez rozporządzenie 2020/852

3. Zgodnie ze strategią UE w ramach „Zielonego Ładu” należy pamiętać, że jest to jedynie komunikat Komisji Europejskiej niestanowiący źródła prawa – **osiągnięcie unijnych celów środowiskowych będzie wymagało znacznych nakładów inwestycyjnych** (zob. szerzej o Zielonym Ładzie: R. Maruszkina, Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu, Lex/el. 2020). Według szacunków Komisji Europejskiej sama realizacja celów w zakresie klimatu i energii do 2030 r. będzie wymagała dodatkowych inwestycji wynoszących 260 mld euro rocznie, tj. około 1,5% PKB z 2018 r. W związku ze skalą wymaganych inwestycji konieczna będzie mobilizacja zasobów sektora publicznego, ale przede wszystkim sektora prywatnego. W tym zakresie istotną rolę odgrywa rozporządzenie 2020/852, którego celem jest m.in. przekierowanie przepływów finansowych i kapitałowych na tzw. zielone inwestycje. Jak stwierdzono w Zielonym Ładzie: „ramy ładu korporacyjnego powinny w większym stopniu uwzględniać zrównoważony charakter działalności: **wiele przedsiębiorstw w zbyt dużym stopniu koncentruje się na krótkoterminowych wynikach finansowych zamiast na długoterminowym i zrównoważonym rozwoju**” (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, z 11.12.2019 r., COM/2019/640 final, s. 20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>, dostęp: 12.5.2022 r.).

4. Również Porozumienie Paryskie, najważniejszy międzynarodowy akt prawny regulujący działania wspólnoty międzynarodowej w zakresie polityki klimatycznej (odnoszą się do niego dwa z sześciu celów środowiskowych wyróżnionych w rozporządzeniu 2020/852), stwierdza, że do jej celów należy „**zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu**” (art. 2 ust. 1 lit. c Porozumienia Paryskiego). Porozumienie w tym zakresie wskazuje na potrzebę głębokich przemian światowego systemu finansowego w celu dostosowania go do potrzeb transformacji klimatycznej [H. Thorgeirsson, Objective (Article 2.1), (w:) D. Klein, M.P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham, The Paris Agreement on Climate Change Analysis and Commentary, Oxford 2017, s. 128]. W kontekście Porozumienia Paryskiego istotnym aspektem w zakresie finansów jest również wsparcie państw rozwijających się w procesie transfor-

macji oraz zapewnienie równowagi pomiędzy nakładami przeznaczanymi na mitygację i adaptację klimatyczną (art. 9 Porozumienia Paryskiego). Ponadto w innych dokumentach ONZ-owskich również wspomina się o potrzebie harmonizacji działań sektora prywatnego z celami środowiskowymi. Przykładowo, w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 17.8.2015 r. (nie jest to wiążący akt prawny, tylko dokument tzw. *soft law*) podkreślono, że istnieje luka pomiędzy wymaganymi nakładami finansowymi w zakresie zrównoważonego rozwoju a inwestycjami sektora prywatnego. Zgromadzenie wskazywało na potrzebę stworzenia ram regulacyjnych, które lepiej dostosują plany rozwoju podmiotów prywatnych z celami społecznymi wskazanymi w rezolucji.

Rozporządzenie 2020/852 ma być więc sposobem na realizację założeń zawartych m.in. w Porozumieniu Paryskim, w szczególności w zakresie przekierowania prywatnych środków finansowych na inwestycje przyjazne środowisku i klimatowi.

IV. Kwestie ustrojowe związane z rozporządzeniem 2020/852

5. Do nadrzędnych celów UE należy zapewnienie funkcjonowania jednolitego rynku (w uproszczeniu obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału), m.in. poprzez zbliżenia (w tym harmonizację lub ujednoczenie) przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w państwach członkowskich UE (art. 3 TUE, art. 26 i 114 TFUE). Jednocześnie do celów Unii należy m.in. działanie na rzecz wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska. W tym kontekście UE dąży do osiągnięcia następujących celów:

- 1) zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
- 2) ochrony zdrowia ludzkiego,
- 3) ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz
- 4) promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu (art. 191 ust. 1 TFUE).

Pomimo szerokich kompetencji UE w zakresie ochrony środowiska państwa członkowskie zachowują możliwość przyjmowania bardziej rygorystycznych środków w tym zakresie (art. 193 TFUE). Znaczenie ochrony środowiska naturalnego zostało również podkreślone w Karcie Praw Podstawowych, zgodnie z którą „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 37 KPP).

6. Taksonomia jest sposobem na realizację ww. ogólnikowych celów UE. Pomimo wyraźnego celu środowiskowego, potencjalnie otwierającego możliwość zastosowania podwójnej podstawy prawnej, rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie art. 114 TFUE, tj. w ramach zbliżania ustawodawstwa państw członkowskich, które ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego (w kontekście zasady wyboru podstawy prawnej zob.: wyr. TSUE z 30.1.2001 r., *Hiszpania v. Rada UE*, C-36/98, Legalis, pkt 58, 59; wyr. TSUE z 11.6.2014 r., *Komisja v. Rada UE*, C-377/12, Legalis, pkt 34; zob. szerzej art. 114 TFUE). Można się zastanawiać, czy art. 114 TFUE

został wybrany jako poprawna podstawa prawna, w tym, czy powinien być jedyną podstawą prawną, czy też jedną z dwóch podstaw, np. obok art. 192 TFUE dotyczącego ochrony środowiska. Uzasadniając wybór podstawy prawnej we wniosku legislacyjnym KE, wskazano, że istnieje rozbieżność w prawodawstwie państw członkowskich dotycząca regulacji służących ustaleniu, które działania kwalifikują się jako ekologiczne do celów inwestycyjnych, a w części jurysdykcji w ogóle brak przepisów krajowych w tym zakresie. Brak jednolitych unijnych kryteriów służących określaniu zrównoważonego charakteru danej działalności utrudnia inwestorom porównywanie ekologicznych inwestycji, co z kolei zniechęca ich do dokonywania inwestycji transgranicznych. W związku z potrzebą wyeliminowania tych barier na jednolitym rynku Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie rozporządzenia 2020/852, którego celem jest **ujednoczenie pojęcia inwestycji zrównoważonych środowiskowo w całej Unii, co ułatwi inwestowanie w działalność gospodarczą zrównoważoną środowiskowo zarówno na poziomie krajowym, jak i w kilku państwach UE** (Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, 24.5.2018 r., COM/2018/353 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52018PC0353>, dostęp: 12.5.2022 r.; dalej: Wniosek. Rozporządzenie 2020/852). Wydaje się, że jest to poprawne rozumowanie, biorąc pod uwagę przede wszystkim cel oraz treść komentowanego aktu prawnego. Rozporządzenie 2020/852 dotyczy ochrony środowiska, ale przede wszystkim harmonizuje klasyfikowanie przedsięwzięć jako ekologicznych dla mającego co najmniej charakter europejski, a nie krajowy, sektora kapitałowego. Jej wpływ na ochronę środowiska jest jedynie pośredni, a zgodnie z orzecznictwem TSUE, jeżeli „analiza unijnego aktu prawnego wykaże, że omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub takiego elementu składowego” (wyr. TSUE z 11.6.2014 r., *Komisja v. Rada UE*, C-377/12, Legalis, pkt 34). Ponadto przebieg procesu ustawodawczego na podstawie wybranego art. 114 ust. 1 TFUE i dotyczącego ochrony środowiska art. 192 ust. 1 TFUE jest podobny (przy art. 192 ust. 1 wymagana jest konsultacja Komitetu Regionów). Jednocześnie, w opinii autorów, rozważania nad właściwą podstawą prawną mają jedynie charakter akademicki i w niniejszym przypadku nie mogą wpłynąć na ważność aktu prawnego. Innymi słowy, **mało realne jest to, że TSUE unieważni rozporządzenie 2020/852 ze względu na to, że została ona przyjęta z naruszeniem procedury prawodawczej w zakresie błędnie wybranej podstawy prawnej** (por. wyr. TSUE z 5.10.2000 r., *Republika Federalna Niemiec v. Parlament Europejski i Rada Europy*, C-376/98, Legalis, w którym stwierdzono nieważność dyrektywy 98/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.7.1998 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do reklamy oraz sponsorowania wyrobów tytoniowych).

7. Wybrana podstawa prawna, tj. art. 114 TFUE, pozwala UE na przyjęcie aktu prawnego, nie wskazując jego rodzaju. Oznacza to, że Komisja mogła dokonać wyboru, jaki środek powinien zostać przyjęty, w tym, czy powinna to być dyrektywa, czy rozporządzenie (zgodnie z art. 288 TFUE w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują

rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej). Komisja wybrała rozporządzenie, co uzasadniała tym, że: „Celem niniejszego wniosku jest ujednoczenie sposobu określania poziomu zrównoważenia środowiskowego inwestycji, dzięki ustanowieniu kryteriów, jakie musi spełniać taka inwestycja, aby uniknąć rozbieżnych podejść krajowych. Wybór innego instrumentu, na przykład środka nielegislacyjnego lub dyrektywy zapewniającej minimalną harmonizację, spowodowałyby, że państwa członkowskie mogłyby definiować inwestycje zrównoważone środowiskowo w oparciu o rozbieżne klasyfikacje działalności gospodarczej. Taki margines decyzyjny mógłby doprowadzić do większej fragmentacji jednolitego rynku i oznaczać dalsze oznakowywanie inwestycji, które osiągają niską efektywność środowiskową, mianem «zrównoważonych środowiskowo». Dzięki niniejszemu wnioskowi uczestnicy rynku finansowego, którzy oferują produkty finansowe zrównoważone środowiskowo lub inwestycje o podobnych właściwościach, będą musieli wyjaśniać inwestorom, dlaczego produkty te można uznać za zrównoważone środowiskowo, w oparciu o jednolite kryteria ustanowione na poziomie UE. Osiągnięcie tych celów polityki wymaga istnienia bezpośrednio stosowanego rozporządzenia zapewniającego pełną harmonizację. Dlatego rozporządzenie jest najlepszym sposobem osiągnięcia pełnej harmonizacji, uniknięcia rozbieżności i tym samym zapewnienia uczestnikom rynku większej jasności” (Wniosek. Rozporządzenie 2020/852). Wydaje się, że jest to poprawne stanowisko. Wybór rodzaju aktu prawnego można sprowadzić do pytania – ile marginesu swobody powinny mieć państwa członkowskie? Unijny ustawodawca zdecydował, że margines powinien być znikomy. Dodatkowo w przeszłości liczne dyrektywy dotyczące ochrony środowiska nie były terminowo i poprawnie implementowane przez państwa członkowskie. Innymi słowy, **relevantne regulacje będą zawarte w rozporządzeniu, które we wszystkich państwach członkowskich UE ma identyczną treść i jest bezpośrednio stosowane**. Jest to pożądane, ponieważ przepisy są trudne, często mają kazuistyczny lub techniczny charakter, a ich treść była owocem kompromisu politycznego. Dodatkowo prowadzi to do uniknięcia problemu błędnej czy nieterminowej implementacji ewentualnej dyrektywy (przyjętej zamiast rozporządzenia) w państwach UE.

W systemie UE wybrana podstawa prawna, w tym wypadku art. 114 TFUE, określa procedurę, w jakiej może być przyjęty dany akt prawny. Z powyższego powodu **rozporządzenie 2020/852 zostało przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym**. Dodatkowo wybrana podstawa prawna zobowiązuje Komisję jako autorkę wniosku legislacyjnego, do przyjęcia w ochronie środowiska wysokiego poziomu ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Może być to istotne w procesie interpretowania przepisów Taksonomii, np. w przypadku dokonywania wykładni danego niejasnego przepisu należy przyjmować, że miał on na celu ustanowienie wysokiego poziomu ochrony środowiska. W kontekście Taksonomii mniej istotne wydają się uregulowania art. 114

ust. 3–10 TFUE, zgodnie z którymi pod pewnymi warunkami państwa członkowskie mogą utrzymać wyższy poziom ochrony środowiska. Wynika to przede wszystkim z tego, że Taksonomia, pomimo iż w niektórych przypadkach jest harmonizacją wyczerpującą, to z perspektywy gospodarki ustanawia raczej minimalny poziom ochrony.

V. Przebieg procesu legislacyjnego

8. Formalnie proces prawodawczy rozpoczął się od przyjęcia przez Komisję wniosku ustawodawczego w maju 2018 r. (Wniosek. Rozporządzenie 2020/852). Treść wniosku Komisji można podzielić na tekst proponowanych przepisów i fragmenty dotyczące procesu legislacyjnego, np. uzasadnienie. **Proponowana treść przepisów różniła się od ostatecznie przyjętych regulacji.** Przykładowo w pierwotnym wniosku przepisy raczej nie odnosiły się do raportowania przez przedsiębiorstwa informacji niefinansowych, inaczej uregulowane były przepisy dotyczące wymogów przejrzystości i poszczególne cele środowiskowe, brak było odrębnie uregulowanej działalności wspomagającej i pominięto grupę ekspertów z państw członkowskich ds. zrównoważonego finansowania (por. tekst rozporządzenia 2020/852 i treść wniosku Komisji w zakresie art. 1 ust. 2, art. 4 ust. 2, art. 6–11).

Komitet Ekonomiczno-Społeczny w swojej opinii wskazywał m.in., że: „z zadowoleniem przyjmuje przedstawione wnioski dotyczące systematyki, które stanowią pierwszy krok w realizacji planu działania w sprawie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego” i jednogłośnie poparł wprowadzenie rozporządzenia 2020/852 [Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje” (COM(2018) 353 final – 2018/0178 (COD)) oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1011 w odniesieniu do wskaźników referencyjnych niskoemisyjności i wskaźników referencyjnych pozytywnego wpływu na emisyjność” [COM(2018) 355 final – 2018/0180 (COD)], EESC 2018/02767, Dz.Urz. UE C Nr 62 z 15.2.2019 r., s. 103–107].

Podobne stanowisko przedstawił Europejski Komitet Regionów, który zalecił jednak poprawki do wniosku, m.in. w zakresie społecznych aspektów zrównoważonego rozwoju (Europejski Komitet Regionów, Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, COR 2018/02182, Dz.Urz. UE C Nr 86 z 7.3.2019 r., s. 24–35).

Następnie Parlament Europejski i Rada, jako współlegislatorzy, musieli dojść do porozumienia co do ostatecznego tekstu rozporządzenia, do czego doszło w drugim czytaniu. W Unii Europejskiej akty prawne przyjmowane są we wszystkich urzędowych wersjach językowych. W przypadku przepisów dotyczących specyficznej tematyki, np. o technicznym charakterze, czasami jedna lub więcej wersji językowych zawiera błędy. **Rozporządzenie 2020/852 zostało czterokrotnie poprawione, ale żadna z poprawek nie dotyczyła polskiej wersji językowej** [zob. Dz.Urz. UE L Nr 338 z 15.10.2020 r., s. 12 (ES); Dz.Urz. UE L Nr 420 z 14.12.2020 r., s. 34 (ES); Dz.Urz. UE L Nr 178 z 20.5.2021 r.,

s. 7 (BG); Dz.Urz. UE L Nr 178 z 20.5.2021 r., s. 12–17 (EL) i Dz.Urz. UE L Nr 345 z 30.9.2021 r., s. 41 (HR)].

Taksonomia weszła w życie w lipcu 2020 r. (art. 27 ust. 1 rozporządzenia 2020/852). Natomiast od momentu wejścia w życie aktu prawa UE należy odróżnić moment rozpoczęcia stosowania relewantnych przepisów (zob. szerzej komentarz do art. 27 rozporządzenia 2020/852).

VI. Zakres zastosowania rozporządzenia 2020/852

9. Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenie 2020/852 ma zastosowanie do:

- 1) przyjętych przez państwa członkowskie lub Unię środków określających wymogi dla uczestników rynku finansowego lub emitentów w odniesieniu do produktów finansowych lub obligacji korporacyjnych, które są udostępniane jako zrównoważone środowiskowo;
- 2) uczestników rynku finansowego, którzy udostępniają produkty finansowe;
- 3) przedsiębiorstw, które podlegają obowiązkowi publikacji oświadczenia na temat informacji niefinansowych lub skonsolidowanego oświadczenia na temat informacji niefinansowych na mocy odpowiednio art. 19a lub 29a dyrektywy 2013/34/UE.

Taksonomia ma zastosowanie do krajowych lub unijnych wymogów dla uczestników rynku finansowego lub emitentów w odniesieniu do produktów finansowych lub obligacji korporacyjnych służących realizacji celów środowiskowych. Niniejszy zakres obejmuje przede wszystkim przepisy dotyczące etykietowania, które mają zapobiegać procedurze tzw. „greenwashing’u”. Samo rozporządzenie 2020/852 nie wprowadza oznakowania dla zrównoważonych produktów finansowych, jednak, jeśli np. państwo członkowskie wprowadza obowiązki oznakowania produktów finansowych w celu zapobiegania procedurze „greenwashing’u”, to zrównoważony charakter działalności gospodarczej powinien być ustalany zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia (art. 4 rozporządzenia 2020/852). Przykładowo w ww. zakres wchodzi przepisy dotyczące „Zielonych Obligacji”, których przyjęcie w 2021 r. zaproponowała Komisja Europejska (Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich zielonych obligacji, COM/2021/391 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0391>, dostęp: 12.5.2022 r.; dalej: Wniosek. Rozporządzenie ws. zielonych obligacji). Upraszczając, celem wspomnianych przepisów jest ustanowienie oznakowania „europejska zielona obligacja” lub „EuGB” w odniesieniu do obligacji służących realizacji celów środowiskowych wskazanych w rozporządzeniu 2020/852.

Taksonomię stosuje się również do uczestników rynku finansowego, którzy udostępniają produkty finansowe. Uczestnicy rynków definiowani są zgodnie z rozporządzeniem 2019/2088 i obejmują:

- 1) zakład ubezpieczeń, który udostępnia ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny;
- 2) firmę inwestycyjną, która świadczy usługi zarządzania portfelem;
- 3) instytucję pracowniczych programów emerytalnych;

- 4) twórcę produktu emerytalnego;
- 5) zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi;
- 6) dostawcę ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego;
- 7) zarządzającego kwalifikowalnym funduszem *venture capital* zarejestrowanego zgodnie z art. 14 rozporządzenia 345/2013;
- 8) zarządzającego kwalifikowalnym funduszem na rzecz przedsiębiorczości społecznej zarejestrowanego zgodnie z art. 15 rozporządzenia 346/2013;
- 9) spółkę zarządzającą przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe;
- 10) instytucję kredytową, która świadczy usługi zarządzania portfelem.

Przepisy rozporządzenia 2020/852 dotyczą również produktu emerytalnego, do którego Państwo Członkowskie UE postanowiło zastosować przepisy rozporządzenia 2019/2088 (art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/852; art. 2 pkt 1 rozporządzenia 2019/2088).

Produkty finansowe obejmują:

- 1) portfel zarządzany zgodnie z art. 2 pkt 6 rozporządzenia 2019/2088;
- 2) alternatywny fundusz inwestycyjny;
- 3) ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny;
- 4) produkt emerytalny;
- 5) program emerytalny;
- 6) przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe;
- 7) dostawcę ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego.

Taksonomia również bezpośrednio dotyczy przedsiębiorstw, które podlegają obowiązkowi publikacji oświadczenia na temat informacji niefinansowych lub skonsolidowanego oświadczenia na temat informacji niefinansowych zgodnie z dyrektywą 2013/34/UE. Są to odpowiednio duże jednostki, które są jednostkami interesu publicznego, przekraczające na dzień bilansowy kryterium średniej liczby 500 pracowników w ciągu roku obrotowego oraz jednostki interesu publicznego, które są jednostkami dominującymi dużej grupy przekraczającej na dzień bilansowy, w ujęciu skonsolidowanym, kryterium średniej liczby 500 pracowników w ciągu roku obrotowego (art. 1 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2020/852; art. 19a i 29a dyrektywy 2013/34/UE).

VII. Podsumowanie

10. Podsumowując, Taksonomia określa kryteria dla ustalania, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo. Taksonomia prawdopodobnie będzie punktem odniesienia dla innych unijnych lub krajowych przepisów dotyczących ww. zagadnienia. Obecnie przepisy nakładają obowiązki na uczestników rynku finansowego (zob. szerzej komentarz do art. 4–8 rozporządzenia 2020/852) i niektórych dużych przedsiębiorców, w tym z branży niefinansowej (zob. szerzej komentarz do art. 8 rozporządzenia 2020/852).

Artykuł 2. [Definicje]

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) „zrównoważona środowiskowo inwestycja” oznacza inwestycję, w ramach której finansuje się co najmniej jedną działalność gospodarczą, kwalifikującą się jako zrównoważona środowiskowo na podstawie niniejszego rozporządzenia;
- 2) „uczestnik rynku finansowego” oznacza uczestnika rynku finansowego zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia (UE) 2019/2088 i obejmuje twórcę produktu emerytalnego, do którego państwo członkowskie postanowiło zastosować to rozporządzenie zgodnie z art. 16 tego rozporządzenia;
- 3) „produkt finansowy” oznacza produkt finansowy zdefiniowany w art. 2 pkt 12 rozporządzenia (UE) 2019/2088;
- 4) „emitent” oznacza emitenta zdefiniowanego w art. 2 lit. h) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129;
- 5) „łagodzenie zmian klimatu” oznacza proces polegający na utrzymaniu wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2°C i na dążeniu do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomów sprzed epoki przemysłowej, jak określono w porozumieniu paryskim;
- 6) „adaptacja do zmian klimatu” oznacza proces przystosowywania się do rzeczywistych i oczekiwanych zmian klimatu i ich skutków;
- 7) „gaz cieplarniany” oznacza gaz cieplarniany wymieniony w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013;
- 8) „hierarchia postępowania z odpadami” oznacza hierarchię postępowania z odpadami określoną w art. 4 dyrektywy 2008/98/WE;
- 9) „gospodarka o obiegu zamkniętym” oznacza system gospodarczy, w którym możliwie jak najdłużej utrzymuje się wartości produktów, materiałów i innych zasobów w gospodarce, zwiększa ich wydajne wykorzystywanie w produkcji i konsumpcji i tym samym ogranicza skutki środowiskowe ich wykorzystywania, a także minimalizuje się powstawanie odpadów i uwalnianie substancji niebezpiecznych na wszystkich etapach ich cyklu życia, w tym poprzez stosowanie hierarchii postępowania z odpadami;
- 10) „zanieczyszczenia” oznaczają substancje, wibracje, ciepło, hałas, światło lub inne czynniki zanieczyszczające obecne w powietrzu, wodzie lub ziemi, które mogą być szkodliwe dla zdrowia ludzi lub środowiska, czego skutkiem mogą być szkody materialne lub obniżenie walorów środowiskowych i utrudnienie korzystania ze środowiska w inny sposób zgodny z prawem lub ingerencja w te walory i sposoby korzystania ze środowiska;
- 11) „gleba” oznacza wierzchnią warstwę skorupy ziemskiej usytuowaną między skałą macierzystą a powierzchnią, składającą się z cząstek mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów żywych;
- 12) „zanieczyszczenie” oznacza:

- a) bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza, wody lub ziemi w wyniku działalności człowieka;
 - b) w kontekście środowiska morskiego – zanieczyszczenie zdefiniowane art. 3 pkt 8 dyrektywy 2008/56/WE;
 - c) w kontekście środowiska wodnego – zanieczyszczenie zdefiniowane art. 2 pkt 33 dyrektywy 2000/60/WE;
- 13) „ekosystem” oznacza dynamiczne zgrupowanie roślin, zwierząt, mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną;
- 14) „usługi ekosystemowe” oznaczają bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w gospodarcze, społeczne, kulturalne i inne korzyści, które ludzie czerpią z tych ekosystemów;
- 15) „bioróżnorodność” oznacza zróżnicowanie żywych organizmów, pochodzących ze wszystkich źródeł, w tym z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią i obejmuje różnorodność w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami;
- 16) „dobry stan” oznacza, w odniesieniu do ekosystemu, że ekosystem jest w dobrym stanie fizycznym, chemicznym i biologicznym lub ma dobrą jakość fizyczną, chemiczną i biologiczną oraz ma zdolność do samoodtwarzania lub samoodnowy oraz w którym skład gatunkowy, struktura ekosystemu i funkcje ekologiczne są niezakłócone;
- 17) „efektywność energetyczna” oznacza bardziej efektywne wykorzystywanie energii na wszystkich etapach łańcucha energetycznego, od produkcji po końcowe zużycie;
- 18) „wody morskie” oznaczają wody morskie zdefiniowane w art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/56/WE;
- 19) „wody powierzchniowe” oznaczają wody powierzchniowe zdefiniowane w art. 2 pkt 1 dyrektywy 2000/60/WE;
- 20) „wody podziemne” oznaczają wody podziemne zdefiniowane w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2000/60/WE;
- 21) „dobry stan środowiska” oznacza dobry stan środowiska zdefiniowany art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/56/WE;
- 22) „dobry stan” oznacza:
- a) dla wód powierzchniowych – posiadanie zarówno „dobrego stanu ekologicznego” zdefiniowanego w art. 2 pkt 22 dyrektywy 2000/60/WE jak i „dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych” zdefiniowanego w art. 2 pkt 24 tej dyrektywy;
 - b) dla wód podziemnych – posiadanie zarówno „dobrego stanu chemicznego wód podziemnych” zdefiniowanego w art. 2 pkt 25 dyrektywy 2000/60/WE oraz „dobrego stanu ilościowego” zdefiniowanego w art. 2 pkt 28 tej dyrektywy;

23) „dobry potencjał ekologiczny” oznacza dobry potencjał ekologiczny zdefiniowany w art. 2 pkt 23 dyrektywy 2000/60/WE.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 1, 3–27 rozporządzenia 2020/852,
- art. 3 pkt 1, 5, 8 dyrektywy 2008/56/WE,
- art. 2 pkt 1, 2, 22–25, 28, 33 dyrektywy 2000/60/WE.

I. Uwagi wstępne

1. Taksonomia wprowadza definicje legalne dwudziestu trzech terminów. Wymienione pojęcia należy rozumieć zgodnie z ich definicją, a nie z potocznym rozumieniem danego terminu. W zakresie techniki prawodawczej rozporządzenie 2020/852 wprowadza dwa typy definicji, tj.:

- 1) pojęcia, które samo definiuje, np. „zrównoważona środowiskowo inwestycja”;
- 2) pojęcia, które zdefiniowane są w innym akcie prawnym, np. „wody podziemne”.

W zakresie drugiej grupy należy pamiętać, że Taksonomia odsyła do licznych innych aktów ustawodawczych UE dotyczących ochrony środowiska, które są zmieniane, również w zakresie definicji. W takim wypadku treść definicji legalnej, którą posługuje się Taksonomia, może ulec zmianie nie na skutek zmiany Taksonomii, tylko na skutek zmiany innego aktu prawnego UE. Jest to przykład, dlaczego dla poprawnej wykładni Taksonomii należy mieć ekspercką wiedzę z zakresu prawa ochrony środowiska i klimatu UE.

2. Unia Europejska posługuje się wieloma językami urzędowymi, **różne wersje językowe są na równi autentyczne** (wyr. TS z 6.10.1982 r., C-283/81, Legalis, pkt 18). Prawidłowa publikacja aktu prawnego UE oznacza publikację danego aktu we wszystkich wymaganych językach urzędowych (wyr. TS z 11.12.2007 r., C-161/06, Legalis, pkt 34, 38 i 51). *A. Kalisz* twierdzi, że TSUE stosuje trzy główne metody wykładni przepisów zawartych w aktach prawnych UE, tj. językową, systemową i pozasystemową, które tworzą części składowe stosowanej przez TSUE wykładni „holistycznej” czy „horyzontalnej”. Zdaniem autorki, m.in. specyficzny charakter powstawania prawa UE na skutek kompromisu państw członkowskich i wielość języków autentycznych prowadzi do częstszego niż w przypadku sądów krajowych stosowania innych metod wykładni niż literalna, w szczególności systemowo-aksjologicznej i celowościowo-funkcjonalnej (*A. Kalisz*, Reguły interpretacyjne stosowane przez ETS, EPS 2007, Nr 2; zob. wyr. TS z 17.3.2005 r., C-128/04, Legalis, pkt 17–24). Podobnie *A. O’Neill* podkreśla, że TSUE nie przyznaje prymatu wykładni literalnej, lecz kładzie nacisk na szeroki kontekst danego przepisu i stosuje raczej wykładnię teleologiczną (*A. O’Neill*, *EU Law for UK Lawyers*, Oxford–Portland 2011). **W ocenie autorów czasami łatwiej jest posługiwać się angielską wersją Taksonomii niż polską wersją językową.**

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl