

Małgorzata Kocierz

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: 0009-0005-3153-7745

Prawne aspekty dyplomacji klimatycznej Unii Europejskiej

Legal framework of the European Union's climate diplomacy

Streszczenie

Dyplomacja klimatyczna stanowi obecnie jeden z kluczowych elementów polityki zagranicznej Unii Europejskiej. UE prowadzi zaawansowaną wewnętrzną politykę w tym zakresie, co umacnia jej rolę jako międzynarodowego aktora współpracującego z innymi państwami na rzecz ochrony klimatu. Celem artykułu jest identyfikacja uwarunkowań i legitymizacji UE do prowadzenia działań dyplomatycznych w dziedzinie zmian klimatu i zawierania w tym przedmiocie umów międzynarodowych w imieniu państw członkowskich. Analiza rozwoju unijnego prawodawstwa w zakresie ochrony klimatu, a także zawieranych przez UE umów międzynarodowych i udziału unijnych przedstawicieli w międzynarodowych negocjacjach i konferencjach pozwoliła na opracowanie katalogu podmiotów kształtujących unijną dyplomację klimatyczną.

Słowa kluczowe

dyplomacja klimatyczna, polityka klimatyczna, Unia Europejska

Abstract

Climate diplomacy is currently one of the key elements of the European Union's foreign policy. The EU has a highly advanced domestic climate policy, which strengthens its role as an international actor working with other states to protect the climate. The aim of this article is to indicate the conditions and legitimacy of the EU to conduct climate diplomacy and conclude international agreements on this subject on behalf of the Member States. The author analysed the development of EU legislation in the field of climate protection, as well as international agreements concluded by the EU and the participation of EU representatives in international climate negotiations and conferences. As a result, a catalogue of actors shaping EU climate diplomacy was developed.

Keywords

climate diplomacy, climate policy, European Union

Wprowadzenie

Problematyka zmian klimatycznych stanowi obecnie jeden z kluczowych elementów polityki Unii Europejskiej. Początkowo kwestie klimatyczne podejmowane

były w ramach zagadnień ochrony środowiska, natomiast ich wyodrębnienie nastąpiło z początkiem lat 90. XX w. W tym czasie miały miejsce pierwsze międzynarodowe rozmowy, których przedmiotem był problem emisji gazów cieplarnianych i ich wpływ na zmiany klimatu¹. W efekcie od kilkudziesięciu lat Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska systematycznie rozwijały prawodawstwo dotyczące kwestii ochrony klimatu, a także aktywnie uczestniczyły w międzynarodowych negocjacjach i konferencjach.

Celem niniejszego artykułu jest analiza uwarunkowań i legitymizacji Unii Europejskiej do prowadzenia działań dyplomatycznych na rzecz ochrony klimatu w imieniu państw członkowskich oraz próba wskazania czynników kształtujących unijną dyplomację klimatyczną. Postawione pytania badawcze to: (1) czym jest dyplomacja klimatyczna Unii Europejskiej? (2) jak rozwijała się dyplomacja klimatyczna Unii Europejskiej? (3) co stanowi prawną podstawę do reprezentowania przez Unię Europejską państw członkowskich w negocjacjach klimatycznych i zawieraniu umów międzynarodowych? (4) jakie podmioty mają wpływ na dyplomację klimatyczną Unii Europejskiej? W celu odpowiedzi na postawione pytania przeprowadzono przegląd istniejących definicji dyplomacji klimatycznej, a także rozwoju prawodawstwa oraz międzynarodowej aktywności WE i UE w dziedzinie ochrony klimatu. Jako tezę badawczą artykułu przyjęto, że Unia Europejska dzięki rozwiniętemu prawodawstwu posiada legitymizację do prowadzenia dyplomacji klimatycznej i przyjmowaniu zobowiązań w imieniu państw członkowskich.

Dzięki analizie wybranych aktów prawnych i umów międzynarodowych, których stroną jest UE, oraz protokołów z międzynarodowych konferencji klimatycznych podjęto próbę wskazania przedmiotu i podmiotów unijnej dyplomacji klimatycznej. W tym celu posłużono się metodą analityczno-dogmatyczną oraz aktualnym dorobkiem nauki prawa z uwzględnieniem nauk społecznych w dziedzinie nauk prawnych.

1. Definiowanie i istota dyplomacji klimatycznej

Spośród polskich badaczy niewielu podjęło próbę zdefiniowania terminu „dyplomacja klimatyczna”. Jednym z nich jest Ł. Gacek, według którego polega ona na „priorytetowym traktowaniu działań klimatycznych w stosunkach zewnętrznych, kształtowaniu programów polityki zagranicznej i budowaniu partnerstw z uwzględ-

¹ L. Karski, *Prawo ochrony klimatu – aspekt międzynarodowy, wspólnotowy i krajowy*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 308.

nieniem zagadnień związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatu². W literaturze anglojęzycznej występuje zdecydowanie większa liczba publikacji poruszających istotę dyplomacji klimatycznej. Niemniej jednak liczba pozycji, które podejmują próbę definiowania omawianego zjawiska, jest stosunkowo niewielka. Dla większości badaczy dyplomacja klimatyczna stanowi swoisty proces, którego celem jest wywarcie na podmiotach prawa międzynarodowego prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu³.

A. Hristova i D. Chankova definiują ją jako działalność, mechanizm lub środek reagowania, którego celem jest stworzenie w niedalekiej przyszłości międzynarodowego systemu ochrony klimatu⁴, a który za K.M. Księżopolskim traktowany jest jako „zespół regulacji prawnych – zobowiązań i deklaracji, instytucji regulujących działania państw w zakresie ochrony klimatu, a także dalszych porozumień tworzących pewien porządek międzynarodowy”⁵. Podobnie uważają N. Mabey, L. Gallagher i C. Born, dla których dyplomacja klimatyczna stanowi zarówno praktykę, jak i proces współpracy między państwami a organizacjami międzynarodowymi i podmiotami pozarządowymi, w celu kształtowania międzynarodowego reżimu klimatycznego i zapewniania jego skutecznego działania⁶. Budowa i zapewnienie skutecznego funkcjonowanie globalnego systemu ochrony klimatu jest bowiem najważniejszym celem dyplomacji na rzecz klimatu⁷.

Ponadto, za D. Torney i M.K. Davis Cross, należy wskazać, że dyplomacja klimatyczna wyodrębniła się z dyplomacji środowiskowej w efekcie szczególnego popularyzowania problemu zmian klimatu wśród innych zagadnień związanych z ochroną środowiska⁸. Z. Babar, K. Waleed i H. Younas zwracają uwagę, że praktykowanie dyplomacji na rzecz klimatu jest rozpowszechnione przede wszystkim

² Ł. Gacek, *Dyplomacja klimatyczna Tajwanu – w drodze do neutralności klimatycznej*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2023, nr 85, s. 63.

³ Zob. S. Oberthür, *The Role of the EU in Global Environmental and Climate Governance*, [w:] M. Telò (red.), *The European Union and Global Governance*, Londyn 2009.

⁴ A. Hristova, D. Chankova, *Climate diplomacy – a growing foreign policy challenge*, „Juridical Tribune/Tribuna Juridica” 2020, nr 10(2), s. 194.

⁵ K.M. Księżopolski, *Unia Europejska i ChRL w międzynarodowej polityce ochrony klimatu*, „Stosunki Międzynarodowe” 2013, nr 47(1), s. 147.

⁶ N. Mabey, L. Gallagher, C. Born, *Understanding Climate Diplomacy: Building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change*, Londyn 2013, s. 9.

⁷ *Ibidem*, s. 23.

⁸ D. Torney, M.K. Davis Cross, *Environmental and Climate Diplomacy: Building Coalitions through Persuasion*, [w:] C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney (red.), *European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, Cham 2017, s. 56.

wśród krajów rozwiniętych, które za jej pośrednictwem dążą do wywarcia wpływu na międzynarodowe negocjacje klimatyczne⁹.

Ani w prawodawstwie WE, ani UE nie została zamieszczona legalna definicja dyplomacji klimatycznej. Natomiast na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej poświęconej Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych można stwierdzić, że dla Unii Europejskiej dyplomacja klimatyczna to wykorzystywanie instrumentów polityki zagranicznej w celu realizacji założeń unijnej polityki zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz promowanie jej wdrażania w krajach partnerskich¹⁰. Wśród wspomnianych instrumentów UE wymienia dialog polityczny, sojusze i partnerstwa, negocjacje międzynarodowe oraz instrumenty finansowe. Jednakże w przypadku dyplomacji klimatycznej prowadzonej przez Unię Europejską pojawia się pewien dualizm. Unijni dyplomaci z jednej strony prowadzą rozmowy z państwami trzecimi i występują na międzynarodowych forach, z drugiej odgrywają istotną rolę jeszcze przed negocjacjami, na forum poszczególnych instytucji unijnych, uzgadniając z przedstawicielami państw członkowskich wspólne stanowisko¹¹.

2. Geneza zaangażowania WE i UE w ochronę klimatu

Zagadnienia związane z ochroną klimatu nie były przedmiotem zainteresowania WE od początku jej funkcjonowania. W pierwszych traktatach ustanawiających Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a także Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, nie podjęto w żaden sposób kwestii ochrony klimatu. Dopiero w latach 70., w związku z globalnym nagłośnieniem problemu zmian klimatycznych, temat stał się podstawą do działania WE. Znaczący wpływ na zaangażowanie decydentów politycznych z Europy miały inicjatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych, wśród których należy wskazać przyjęcie rezolucji nr 2398 z dnia 3 grudnia 1968 r., Raport Sekretarza Generalnego U. Thanta z 26 maja 1969 r., jak również Deklarację sztokholmską przyjętą na zakończenie Konferencji ONZ w sprawie środowiska człowieka z 1972 r. Były to pierwsze mię-

⁹ Z. Babar, K. Waleed, M.H. Younas, *Climate Change and Impacts on National Security of Pakistan*, Islamabad 2024, s. 28.

¹⁰ Oficjalna strona internetowa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, https://www.eeas.europa.eu/eeas/climate-action_en?ettrans=pl#13052 [dostęp: 12.05.2024].

¹¹ K. Bolesta, M. Korolec, *Polityka klimatyczna jako niezależny element polityki zagranicznej Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, nr 73(1), s. 46.

dzynarodowe regulacje, których przedmiotem stała się ochrona środowiska naturalnego, a pośrednio kwestii klimatycznych. W rezultacie, dla kontynuowania rozwoju gospodarczo-społecznego w ramach Wspólnot Europejskich, konieczne stało się uwzględnianie działań na rzecz środowiska. Wątek zmian klimatu nie był bowiem początkowo traktowany jako odrębne zagadnienie, ale należał do szerokiego katalogu problemów związanych z ochroną środowiska.

Jak wskazuje M.M. Kenig-Witkowska, w literaturze prawa międzynarodowego wyszczególnia się trzy okresy rozwoju międzynarodowego prawa środowiska¹². Pierwszy etap polegał na wprowadzaniu „tradycyjnych” norm na rzecz ochrony środowiska i zakończył się w 1972 r. wraz z otwarciem Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka w Sztokholmie. Od tego wydarzenia rozpoczyna się kolejny okres – tzw. „nowoczesnych” norm, które ochronę środowiska traktowały w holistyczny sposób, zwracając uwagę na uwzględniane wcześniej problemy. Trzeci etap zapoczątkowała Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju, która miała miejsce w 1992 r. w Rio de Janeiro i trwa dalej. Obecny okres rozwoju międzynarodowego prawa środowiska charakteryzuje się nowymi trendami i tendencjami, m.in. koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Przedstawione ramy czasowe pokrywają się również z zaangażowaniem WE i UE na rzecz ochrony środowiska, a w tym i klimatu. Od 1972 r. wprowadzano pierwsze programy i polityki w dziedzinie środowiska¹³, jednak zmiany traktatów założycielskich nastąpiły znacznie później. Pierwszym traktatem był przyjęty w 1986 r. Jednolity Akt Europejski. Celem nowych postanowień było zachowanie jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego i zapewnienie racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych.

Kolejne lata stanowiły dynamiczny okres rozwoju prawa międzynarodowego w dziedzinie ochrony środowiska, co znalazło odzwierciedlenie także w unijnym prawodawstwie. Przełomowym dokumentem był Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht. Problematyka ochrony środowiska została wyróżniona i wymieniona jako jeden z motywów zawarcia Traktatu i celów Unii¹⁴. Działania na rzecz ochrony klimatu ponownie nie zostały bezpośrednio wskazane w TUE – były wówczas traktowane jako element polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

¹² M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 13.

¹³ K. Kęпка, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 318.

¹⁴ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., dalej jako TUE.

W Traktacie z Amsterdamu z 1997 r. potwierdzono poprzednie założenia i stwierdzono, że polityka ochrony środowiska wymaga integracji z innymi politykami sektorowymi w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, co znacząco wzmocniło jej status¹⁵. Natomiast podpisany w 2001 r. traktat nicejski wniósł najmniej zmian w dziedzinie ochrony środowiska.

Kwestie klimatyczne stały się bezpośrednim celem traktatowym UE wraz z wejściem w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶. W art. 191 uregulowano cele polityki Unii w dziedzinie środowiska, a jednym z nich ustanowiono „promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu”. Ma to zasadnicze znaczenie ze względu na transgraniczny charakter tego problemu, ochrona klimatu będzie bowiem możliwa dzięki podjęciu międzynarodowych działań.

Należy zauważyć, że Unia Europejska prowadzi również zaawansowaną wewnętrzną politykę klimatyczną, co umacnia jej rolę jako międzynarodowego aktora współpracującego z innymi państwami w dziedzinie ochrony klimatu. Jednym z najważniejszych programów jest European Union Emissions Trading System, czyli system handlu emisjami, wprowadzony dyrektywą 2003/87/WE¹⁷. Przełomowym wydarzeniem było również ogłoszenie 11 grudnia 2019 r. Europejskiego Zielonego Ładu, czyli długoterminowego programu transformacji, którego celem jest osiągnięcie przez Europę neutralności klimatycznej do 2050 r. poprzez przyjęcie różnorodnych projektów i działań legislacyjnych. Głównymi założeniami Europejskiego Zielonego Ładu są transformacja sektora przemysłowego oraz systemu łańcuchów dostaw, przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność, ochrona i odbudowa ekosystemów i bioróżnorodności, wspieranie inwestycji na rzecz klimatu i środowiska, jak również dążenie do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń¹⁸. Ponadto 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet propozycji legislacyjnych „Fit for 55”, którego celem jest unowocześnienie istniejącego prawodawstwa zgodnie z celem UE, jakim jest zmniejszenie emisji do 2030 r. o co

¹⁵ K. Kępka, *op. cit.*, s. 320.

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 202 z 7.06.2016 r., dalej też jako TFUE.

¹⁷ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003 r., dalej jako dyrektywa 2003/87/WE.

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej nr COM/2019/640 z dnia 11.12.2019 r., Europejski Zielony Ład, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=DE> [dostęp: 27.07.2024].

najmniej 55%, a następnie osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.¹⁹ Tak ambitnie postawione cele sprawiają, że Unia Europejska staje się liderem w rozwijaniu polityki klimatycznej i jednocześnie wpływa na jej legitymizację jako aktora dyplomacji klimatycznej.

Zmiany w prawie WE i UE przekładały się na działania prowadzone przez instytucje organizacji na forum międzynarodowym. Choć pierwsze aktywności odnosiły się głównie do realizowania własnych kompetencji w tej dziedzinie, to od przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego, a w zasadzie od początku lat 90., organizacja staje się ważnym aktorem mającym bezpośredni wpływ na kształtowanie się międzynarodowego prawa ochrony środowiska i klimatu.

Ewolucja unijnej dyplomacji klimatycznej nastąpiła wskutek dwóch czynników. Pierwszym z nich był przedstawiony powyżej rozwój prawodawstwa i polityki UE w dziedzinie ochrony klimatu. Natomiast drugim czynnikiem stał się aktywny udział w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych i przyjmowanie wynikających z nich kolejnych zobowiązań²⁰.

Od początku lat 90. WE systematycznie rozwijały instrumenty stosowane w ramach dyplomacji klimatycznej, a ich przedstawiciele brali udział, początkowo bierny, w międzynarodowych negocjacjach i konferencjach klimatycznych. W kolejnych latach strategia prowadzenia dyplomacji klimatycznej polegała na kreowaniu WE jako lidera negocjacji klimatycznych i wzoru do naśladowania²¹.

W latach 2010–2015 miało miejsce przededefiniowanie unijnej strategii w wyniku nieudanej dla przedstawicieli UE-15 Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) w Kopenhadze w 2009 r.²² UE przeszła od reformistycznych do bardziej realistycznych stanowisk negocjacyjnych w dyplomacji klimatycznej²³. Przyjęto mniej ambitne cele i bardziej elastyczną postawę, nadal jednak dążąc do osiągnięcia prawnie wiążących wyników podczas negocjacji międzynarodowych²⁴. Był to nie tylko okres

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów nr COM/2021/550 z dnia 14 lipca 2021 r. „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [dostęp: 20.07.2024].

²⁰ N. Bremberg, A. Michalski, *The European Union Climate Diplomacy: Evolving Practices in a Changing Geopolitical Context*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2024, nr 19(3), s. 510.

²¹ *Ibidem*, s. 511.

²² *Ibidem*, s. 508.

²³ F.B. Çelik, *The EU's Different Faces in Climate Diplomacy: Leadership, Interests, and Responsibilities*, „Journal of European Integration” 2022, nr 44(8), s. 1021.

²⁴ S. Schunz, *The European Union's Strategic Turn in Climate Diplomacy: 'Multiple Bilateralism' with Major Emitters*, „EU Diplomacy Paper” 2021, nr 4, s. 14.

wzmózonych prac nad Porozumieniem paryskim²⁵, ale także czas, w którym do struktur unijnych dołączyło wiele nowych państw. Wymagało to zatem od unijnych instytucji spojrzenia z nowej, szerszej perspektywy. Porozumienie paryskie przyjęte podczas COP 21 zostało powszechnie uznane za sukces międzynarodowej współpracy.

Skonsolidowanie nowego podejścia nastąpiło po podpisaniu wyżej wspomnianego Porozumienia paryskiego. Od tego momentu zmieniła się narracja unijnej dyplomacji klimatycznej. Priorytetem stało się przekonanie państw do zaangażowania się w bardziej ambitną politykę na rzecz klimatu poprzez działania na szczeblu zarówno dwustronnym, jak i wielostronnym. Wcześniej Unia skupiała się na wspieraniu międzynarodowych negocjacji, natomiast od 2015 r. położyła nacisk na implementację wypracowanych postanowień. Przykładem jest choćby ogłoszenie polityki Europejskiego Zielonego Ładu i zaktualizowanie unijnego wkładu w redukcję emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. z 40 do 55% w stosunku do poziomu z 1990 r.²⁶

Dzięki połączeniu obu czynników – przyjmowaniu zobowiązań prawnych w zakresie ochrony klimatu i aktywnemu udziałowi na arenie międzynarodowej – Unia Europejska rozwija swoją miękką siłę opartą na wartościach, czyli możliwość oddziaływania na zmianę zachowania aktorów międzynarodowych, tak aby były zgodne z normami politycznymi i prawnymi, wartościami oraz zasadami reprezentowanymi przez Unię Europejską. Unijna polityka zagraniczna opiera się zatem na „silnych oczekiwaniach normatywnych i zobowiązaniach moralnych”²⁷.

Przyjmowanie przez UE kolejnych regulacji prawnych dotyczących klimatu stanowi dla państw trzecich zachętę do przeanalizowania i reformy własnej polityki środowiskowej, tak aby dorównała wymaganiom Unii. Może jednak być również warunkiem koniecznym do spełnienia w celu zawarcia z UE umowy lub porozumienia. W konsekwencji organizacja może *de facto* wymuszać na potencjalnych partnerach dostosowanie i przestrzeganie regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz klimatu, uzasadniając to własnymi wymogami prawnymi. Taka tendencja widoczna jest przede wszystkim w umowach handlowych, których stronami są kraje rozwijające się.

²⁵ Porozumienie paryskie, Dz. Urz. UE L 282/16 z 19.10.2016 r.

²⁶ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1119 z dnia 30 czerwca 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 243/21 z 9.07.2021 r.

²⁷ F.B. Çelik, *op. cit.*, s. 1021.

3. Kompetencje UE do zawierania umów międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu

Unia Europejska, a początkowo Wspólnoty Europejskie, zostały sygnatariuszami znaczącej liczby umów międzynarodowych z zakresu środowiska i klimatu²⁸. Wśród najważniejszych należy wyróżnić Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1992 r.)²⁹ oraz Protokół z Kioto (1997 r.)³⁰.

Do czasu podpisania Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podstawą przedstawicieli Wspólnot Europejskich do zawierania umów międzynarodowych w imieniu państw członkowskich były tzw. kompetencje domniemane na podstawie art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą³¹. Zgodnie z tym postanowieniem „jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”³².

Ówczesny Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) również przysłużył się wypracowaniu dorozumianych uprawnień dających przedstawicielom Wspólnot możliwość uczestnictwa w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych i zawieraniu umów międzynarodowych³³. Trybunał uznał, że kompetencje domniemane umożliwiają podejmowanie działań, które są konieczne do skutecznego i poprawnego wykonywania kompetencji już istniejących, np. do zawierania umów międzynarodowych, gdy jest to niezbędne

²⁸ Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska zostały stroną m.in. Konwencji wiedeńskiej o ochronie warstwy ozonowej, sporządzonej w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488 z późn. zm.; Protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzonego w Montrealu dnia 16 września 1987 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490 z późn. zm.; Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

²⁹ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

³⁰ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 z późn. zm.

³¹ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 14.

³² Art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w Traktacie o Unii Europejskiej przepis został powtórzony w art. 308 oraz w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 352 ust. 1, Dz. Urz. UE C 202/16 z 7.06.2016 r.

³³ Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich (ERTA)*, Zb. Orz. 1971; wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1976 r. w połączonych sprawach 3, 4 i 6/76, *Cornelius Kramer i in.*, Zb. Orz. 1976.

do umożliwienia Wspólnotom wykonywania ich wewnętrznych kompetencji (wyrok Trybunału 22/70)³⁴. Ponadto, Trybunał w kolejnych latach wskazał kolejną podstawę kompetencji domniemanych, przyjmując, że „gdziekolwiek prawo Wspólnoty nadało pewne uprawnienia organom Wspólnoty (zgodnie ze swym systemem wewnętrznym) w celu osiągnięcia danego celu, Wspólnota ma prawo do zaciągania zobowiązań międzynarodowych potrzebnych do osiągnięcia tego celu nawet w braku wyraźnego postanowienia” (opinia Trybunału 1/76)³⁵.

Przyczyną uwzględnienia kwestii środowiskowych w kształtowaniu prawa i polityki WE była potrzeba „pogodzenia interesów szeroko pojętego rozwoju gospodarczo-społecznego i ochrony środowiska”³⁶. Pierwsze przyjęte regulacje, które nawiązywały do ochrony środowiska, miały służyć przede wszystkim interesom gospodarczym, jak np. dyrektywa Rady w sprawie klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych³⁷, a także w sprawie dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych³⁸. W 1971 r. Komisja Wspólnot Europejskich wydała po raz pierwszy komunikat w sprawie polityki środowiskowej, w którym podkreśliła, że ochrona i poprawa stanu środowiska jest jednym z najpilniejszych i najcięższych zadań, przed którymi stoi WE oraz jej państwa członkowskie³⁹. Podejmowane w tym czasie przez ONZ inicjatywy na rzecz środowiska, a także postulaty państw skandynawskich wywarły wpływ na szefów państw i rządów krajów członkowskich WE. Na spotkaniu w Paryżu w 1972 r. europejscy decydenci przyjęli deklarację, w której zgodzili się, że rozwój gospodarczy nie jest celem samym w sobie i powinien pomagać w wyrównywaniu nierówności między państwami członkowskimi, a Wspólnoty powinny opracować politykę w sprawie ochrony środowiska⁴⁰.

Skoro zatem Wspólnoty posiadały pewne kompetencje w zakresie ochrony środowiska (i klimatu) w ramach stosunków wewnętrznych pomiędzy państwami członkowskimi, to aby osiągnąć określony cel, mogły te uprawnienia w odpowiedni

³⁴ Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70...

³⁵ Opinia Trybunału z dnia 26 kwietnia 1977 r., nr 1/76, *The Layingup Found for Inland Waterway Vessels*, Zb. Orz. 1977.

³⁶ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, s. 15.

³⁷ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (67/548/EWG), Dz. Urz. WE L 196 z 16.08.1967 r.

³⁸ Dyrektywa Rady z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych (70/157/EWG), Dz. Urz. WE L 42 z 23.02.1970 r.

³⁹ First communication of the Commission about the Community's policy on the environment, nr SEC 1971/2616 z dnia 22.07.1971 r., <https://aei.pitt.edu/3126/> [dostęp: 14.12.2024].

⁴⁰ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, s. 18.

sposób realizować na arenie międzynarodowej. Było to niejako przyzwolenie na zawieranie przez Wspólnoty umów międzynarodowych już nie tylko w ramach ich kompetencji własnych, ale również dzielonych.

W Jednolitym Akcie Europejskim po raz pierwszy bezpośrednio przyznano Wspólnotom uprawnienia do współpracowania z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz do zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie środowiska, a zarazem klimatu. Zgodnie z art. 130r ust. 4 to Wspólnoty była umocowana do podejmowania działań w celu ochrony środowiska naturalnego w zakresie, w jakim te cele mogły być lepiej osiągnięte na poziomie wspólnotowym, aniżeli na poziomie poszczególnych państw członkowskich⁴¹. Dodanie wspomnianej kompetencji WE nie naruszyło prawa państw członkowskich do uczestniczenia w negocjacjach międzynarodowych i zawierania umów międzynarodowych. Jednakże środki ochrony środowiska przyjęte przez Wspólnoty stanowiły pewien minimalny standard, który państwa członkowskie miały prawo podwyższać, wprowadzając bardziej rygorystyczne postanowienia⁴².

Należy również zwrócić uwagę na wyrok z 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 *Komisja przeciwko Radzie*, w którym Trybunał Sprawiedliwości zadecydował, że ochrona środowiska powinna być traktowana jako zadanie Wspólnoty, a zatem to w prawie wspólnotowym powinny powstawać akty z zakresu ochrony środowiska⁴³. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że prawotwórcza działalność w ochronie środowiska należy do kompetencji dzielonych między Wspólnotę a państwa członkowskie⁴⁴. Wspomniana ochrona środowiska obejmowała również działania na rzecz klimatu.

Kompetencje do zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony klimatu przez UE zostały następnie potwierdzone w postanowieniach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 11 i 191–193 TFUE instytucje unijne są właściwe do podejmowania działań we wszystkich obszarach polityki ochrony środowiska, w tym w zakresie zmian klimatu. Jak wskazano powyżej, jest to kompetencja dzielona, co oznacza, że zarówno Unia, jak i państwa członkowskie uprawnione są do zaciągania odpowiednich zobowiązań. Zakres możliwości UE ograniczony jest jednak zasadą pomocniczości. Unia Europejska podejmuje bowiem

⁴¹ K. Kępka, *op. cit.*, s. 320.

⁴² *Ibidem*, s. 320.

⁴³ Wyrok Trybunału z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03, *Komisja przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 2005.

⁴⁴ *Ibidem*.

działania jedynie wtedy, gdy cele danego przedsięwzięcia nie mogą być skutecznie zrealizowane przez państwa członkowskie na poziomie centralnym, regionalnym lub lokalnym, a także gdy podjęcie konkretnej inicjatywy na poziomie unijnym przyniesie lepszy rezultat⁴⁵.

Najczęstszą formą zawierania umów międzynarodowych w obszarze ochrony klimatu są umowy typu *mixed agreements*, czyli międzynarodowe umowy mieszane⁴⁶. W prawie międzynarodowym, jak również w prawie unijnym nie powstała legalna definicja określająca elementy charakterystyczne i istotę tego typu umów⁴⁷. W praktyce umowy mieszane podpisywane są na dwa sposoby. Pierwszym z nich jest złożenie podpisu przez wielu różnych, samodzielnych sygnatariuszy, m.in. Unię Europejską i osobno państwa członkowskie. Drugim rozwiązaniem jest wspólne wystąpienie UE i państw członkowskich w charakterze jednej strony. Taka specyficzna konstrukcja możliwa jest w wyniku przyznania UE i państwom członkowskim kompetencji dzielonych do zawierania umów międzynarodowych na podstawie art. 191 ust. 4 TFUE. Przedstawiciele UE są umocowani do zawierania umów międzynarodowych w jej imieniu, ze względu na przyznanie Unii Europejskiej w TFUE podmiotowości w sferze prawnomiędzynarodowej. Ponadto na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, jeszcze przed wejściem w życie TFUE, UE korzystała z pewnej podmiotowości w stopniu szerszym niż inne organizacje międzynarodowe⁴⁸.

Jak wskazują I. MacLeod, I.D. Hendry oraz S. Hyett, wszystkie umowy międzynarodowe zawarte przez Unię dotyczące problematyki ochrony klimatu mają charakter umów mieszanych⁴⁹. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) czy Protokół z Kioto to przykłady międzynarodowych umów zawartych przez przedstawicieli Unii Europejskiej właśnie w formie *mixed agreements*.

Pomimo bezpośredniego uprawnienia w TFUE do zawierania przez UE umów międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu nie stało się to samodzielną podstawą prawną jakiegokolwiek zawartej przez UE umowy. Z obserwacji unijnej praktyki wynika, że zobowiązania dotyczące ochrony klimatu nie stanowią głównego przedmiotu poszczególnych umów, a dodawane są przede wszystkim do porozumień

⁴⁵ Art. 5 ust. 3 TUE.

⁴⁶ A. Cieśliński, *The Phenomenon of Mixed Agreements – between Public International and European Union Law*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2018, nr 8(2), s. 429–430.

⁴⁷ Y. Kaspiarovich, N. Levrat, *EU Mixed Agreements in International Law under the Stress of Brexit*, „European Journal of Legal Studies” 2020, nr 13(2), s. 126.

⁴⁸ E. Latoszek, *Podmiotowość prawna Wspólnoty Europejskiej i jej kompetencje w zakresie zewnętrznych stosunków umownych*, Warszawa 1999, s. 12–13.

⁴⁹ I. MacLeod, I.D. Hendry, S. Hyatt, *The External relations of the European Communities: a manual of law and practice*, Oxford 1996, s. 329.

handlowych i gospodarczych. Podobnie jak omówione wcześniej początki rozwoju polityki środowiskowej w UE regulacje dotyczące ochrony środowiska i klimatu są nieodłącznym elementem współpracy gospodarczej w ramach UE, jak również między UE a państwami trzecimi. Kwestie środowiskowe i klimatyczne pełnią funkcję wsparcia dla realizacji interesów gospodarczych państw członkowskich. Taka tendencja uwidacznia się zwłaszcza w umowach i porozumieniach, w których stronami są kraje rozwijające się w Afryce. W podpisanej w grudniu 2023 r. umowie o partnerstwie gospodarczym UE–Kenia zawarto postanowienie o współpracy stron w obszarze systemów wczesnego ostrzegania, wspierające przystosowanie państw Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej do zmian klimatu i łagodzenia ich skutków (art. 2 ust. 2 lit. g pkt iv)⁵⁰. Ponadto Komisja Europejska w grudniu 2021 r. ogłosiła nowy projekt „Global Gateway”, w ramach którego planowane jest przekazanie ok. 300 miliardów euro w latach 2021–2027 na rzecz inwestycji publicznych i prywatnych w państwach rozwijających się. Warunkiem otrzymania finansowania jest spełnienie założeń zielonej i czystej strategii⁵¹. Podobnie w podpisanym 6 grudnia 2024 r. porozumieniu pomiędzy UE a krajami Mercosur w sprawie zawarcia umowy o partnerstwie zamieszczono regulacje dotyczące ochrony klimatu, m.in. w rozdziale „Trade and Sustainable Development”⁵².

4. Podmioty kształtujące dyplomację klimatyczną Unii Europejskiej

Podmioty, które kreują unijną dyplomację klimatyczną, można rozróżnić według kryterium rodzaju zaangażowania. Pierwszą grupą są instytucje i organy, które podejmują decyzje dotyczące przyjęcia konkretnych strategii i planów prowadzenia działań dyplomatycznych w zakresie klimatu. Z kolei drugą kategorię stanowią aktorzy reprezentujący UE na forum międzynarodowych negocjacji i konferencji.

⁵⁰ Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską, z jednej strony, a Republiką Kenii, będącą członkiem Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 2024/1648 z 1.07.2024 r.

⁵¹ Komunikat Komisji Europejskiej nr COM/2015/080 z dnia 25.02.2015 r., Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080> [dostęp: 13.05.2024].

⁵² Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, zawierająca tekst Porozumienia UE–Mercosur, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en?prefLang=pl [dostęp: 20.12.2024].

Podział ten nie jest rozłączny i niektóre podmioty są zaangażowane zarówno na poziomie unijnym, jak i na arenie międzynarodowej.

W proces decydowania o strategii unijnej dyplomacji klimatycznej zaangażowany jest szereg podmiotów: zarówno podstawowe instytucje unijne, jak i istniejące w ich strukturach organizacyjnych jednostki pomocnicze. Komisja Europejska jako organ wykonawczy UE ma największe możliwości w zakresie prowadzenia dyplomacji klimatycznej. Od czasu zawarcia Porozumienia paryskiego jednym z najważniejszych wydarzeń w ramach polityki klimatycznej UE było ogłoszenie 11 grudnia 2019 r. Europejskiego Zielonego Ładu. Program ten wpisuje się w ambicje UE do pozostania globalnym liderem w dziedzinie dyplomacji na rzecz klimatu i wzmocnienia swojej międzynarodowej pozycji. Ma temu służyć zainicjowanie „dyplomacji w zakresie Zielonego Ładu”, która stanowi część składową prowadzonej przez UE dyplomacji klimatycznej. Poprzez wielostronne i dwustronne kanały dyplomatyczne Komisja ma za zadanie „promować i realizować ambitną politykę w zakresie środowiska naturalnego, klimatu i energii”⁵³.

W dyplomację klimatyczną zaangażowana jest także Rada Europejska. Jej rola w prowadzeniu dyplomacji klimatycznej sprowadza się do wydawania konkluzji, w których nadaje ochronie klimatu status priorytetu politycznego oraz zwraca się do innych unijnych instytucji, aby przeprowadziły określone działania w tym zakresie. Podobnie Rada Unii Europejskiej od 2011 r. systematycznie (z wyjątkiem 2012 r. i 2014 r.) publikuje konkluzje dotyczące prowadzonej przez Unię dyplomacji klimatycznej⁵⁴. Zawierane są w nich uwagi, spostrzeżenia, komentarze, ale również sugestie i rady co do kierunku rozwoju tej dziedziny dyplomacji⁵⁵. Z kolei rola Parlamentu Europejskiego, ze względu na jego specyfikę, polega na przyjmowaniu aktów prawnych UE, wprowadzających kolejne regulacje związane z ochroną klimatu, a także uchwalaniu budżetu, w którym znaczna część środków przeznaczana jest na finansowanie szeroko rozumianych działań związanych z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym.

Wśród podmiotów angażujących się w unijną dyplomację na rzecz klimatu należy wyróżnić również Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), która wspiera działania Komisji, Rady i innych instytucji UE w międzynarodowych

⁵³ Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 10.05.2024].

⁵⁴ D. Tänzler, D. Ivleva, T. Hausotter, *EU climate change diplomacy in a post-Covid-19 world*, Bruksela 2021.

⁵⁵ F. Petri, *Revisiting EU climate and energy diplomacy: A starting point for Green Deal diplomacy?*, „European Policy Brief” 2020, nr 65, s. 3.

negocjacjach i wdrażaniu Porozumienia paryskiego. Współpraca tych podmiotów jest konieczna, aby unijna dyplomacja na rzecz klimatu była prowadzona w sposób kompleksowy, ciągły i efektywny. ESDZ stała się nieformalnym koordynatorem dla podmiotów na różnych szczeblach zaangażowanych w działania klimatyczne⁵⁶.

W strukturze ESDZ funkcjonuje także Dział ds. Agendy Globalnej i Stosunków Wielostronnych. Pełni on przede wszystkim funkcje koordynujące i przygotowawcze. Do zadań, które realizuje podmiot, należy m.in. przygotowywanie działań programowych i koordynowanie Sieci Zielonej Dyplomacji (Green Diplomacy Network, GDN), która jest nieformalną siecią urzędników pracujących w Komisji, ESDZ oraz ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich. Pozwala to na skuteczną koordynację działań i strategii w ramach całokształtu unijnej dyplomacji klimatycznej⁵⁷. W GDN zaangażowane są także Delegatury Unii Europejskiej, czyli sieć prawie 140 delegatur i biur znajdujących się poza granicami państw członkowskich UE, których celem jest przedstawianie, wyjaśnianie i implementowanie unijnej polityki zagranicznej, wpływającej na dany kraj⁵⁸. Działalność Delegatur nabrała strategicznego charakteru po podpisaniu Porozumienia paryskiego⁵⁹, a o ich zaangażowaniu w dyplomację klimatyczną wspomina wielokrotnie Rada w swoich konkluzjach.

Członkowie KE, Rady, Rady UE i ESDZ oprócz pracy na poziomie UE biorą aktywny udział w międzynarodowych negocjacjach i konferencjach poświęconych kwestiom klimatycznym. Ponadto w ramach UE funkcjonują podmioty, których głównym celem jest reprezentacja interesów klimatycznych UE na arenie międzynarodowej. Pierwszym z nich jest Dyrekcja Generalna (DG) ds. Działań w dziedzinie Klimatu, czyli wyspecjalizowana w ochronie klimatu jednostka pomocnicza Komisji. DG aktywnie uczestniczy w międzynarodowych negocjacjach w sprawie klimatu, przede wszystkim w corocznych Konferencjach Stron UNFCCC. Jest to jeden z najbardziej zaangażowanych w dyplomację klimatyczną podmiotów, z uwagi na to, że przygotowuje i implementuje większość unijnych ustaleń, powstałych w wyniku negocjacji z innymi państwami⁶⁰. Z kolei Grupa robocza ds. Międzynarodowych Kwestii Środowiskowych, należąca do struktury organizacyjnej

⁵⁶ K. Biedenkopf, F. Petri, *The European External Action Service and EU Climate Diplomacy: Coordinator and Supporter in Brussels and Beyond*, „European Foreign Affairs Review” 2021, nr 1, s. 74.

⁵⁷ K. Biedenkopf, F. Petri., *op. cit.*, s. 78.

⁵⁸ Portal informacyjny „Europa”, https://european-union.europa.eu/contact-eu/europe-and-world-wide-offices_pl [dostęp: 10.05.2024].

⁵⁹ K. Biedenkopf, F. Petri, *op. cit.*, s. 79.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 72.

Rady, odpowiedzialna jest za przygotowywanie stanowiska Unii odnośnie do międzynarodowych negocjacji związanych z kwestiami środowiska i zmianami klimatu⁶¹.

Ponadto w ramach ESDZ w dyplomację klimatyczną zaangażowany jest również Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz *ambassador-at-large* ds. dyplomacji klimatycznej. Wysoki Przedstawiciel uczestniczy w konferencjach klimatycznych oraz reprezentuje w tym przedmiocie UE na forach międzynarodowych i spotkaniach dwustronnych⁶². Natomiast stanowisko *ambassadora-at-large* ds. dyplomacji klimatycznej powstało w 2019 r. i podlega Dyrektorowi Zarządzającemu do spraw Agendy Globalnej i Stosunków Wielostronnych⁶³. Jego utworzenie świadczy o traktowaniu dyplomacji na rzecz klimatu jako jednego z priorytetów ESDZ. Jego zadaniem jest wzmacnianie przekazu dyplomacji klimatycznej w działaniach zewnętrznych UE⁶⁴.

Jednym z największych przedsięwzięć, w których uczestniczyły WE i UE, są coroczne Konferencje Stron UNFCCC (COP). Reprezentacja WE na pierwszych spotkaniach COP składała się z Komisarza ds. ochrony środowiska oraz przedstawiciela państwa sprawującego wówczas prezydencję w Radzie; najczęściej był nim minister danego państwa, właściwy ds. środowiska. Zgodnie z art. J.5 ust. 1 TUE do obowiązków prezydencji należało reprezentowanie Wspólnoty na arenie międzynarodowej w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi⁶⁵. Z analizy protokołów konferencji UNFCCC wynika, że wyłącznie przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję miał możliwość zabrania głosu w imieniu WE. Od COP 15, która miała miejsce w dniach 7–19 grudnia 2009 r., organizacja występowała już jako Unia Europejska i była wówczas reprezentowana przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej, jednak nawet wtedy nie miał on możliwości zabrania głosu na forum konferencji. Od 2010 r. do delegacji UE na konferencje UNFCCC dołączył unijny Komisarz ds. Klimatu, którego stanowisko utworzono w tym samym roku⁶⁶. Na 17 Konferencji Stron UNFCCC w 2011 r.

⁶¹ Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, Grupa Robocza ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska, <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/working-party-international-environment-issues/> [dostęp: 10.05.2024].

⁶² K. Biedenkopf, F. Petri, *op. cit.*, s. 77–78.

⁶³ Struktura organizacyjna Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2022_-_02_-_01_-_eeas_orgchart.pdf [dostęp: 10.05.2024].

⁶⁴ K. Biedenkopf, F. Petri, *op. cit.*, s. 78.

⁶⁵ Art. J.5 ust. 1 TUE.

⁶⁶ Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, <https://unfccc.int/documents/6525> [dostęp: 10.05.2024].

przedstawiciel Unii po raz pierwszy zabrał głos i wystąpił na forum, reprezentując wszystkie państwa członkowskie UE⁶⁷. Była to nowość w stosunku do wszystkich poprzednich spotkań, podczas których rolę tę pełnił minister z państwa, które w tym czasie sprawowało prezydencję w Unii. Rozszerzenie kompetencji Komisarza UE ds. Klimatu było związane z wejściem w życie postanowień traktatu lizbońskiego oraz wzrostem kompetencji UE w zakresie działań dyplomatycznych na arenie międzynarodowej⁶⁸.

Należy podkreślić dużą mobilizację wśród polityków wysokiego szczebla w uczestniczeniu w Konferencjach Stron UNFCCC od 2016 r., a szczególnie w tych spotkaniach, które miały zakończyć się podpisaniem istotnych porozumień. Od COP 21 w 2015 r. w Paryżu, zakończonego przyjęciem Porozumienia paryskiego, w spotkaniach bierze udział rozbudowana reprezentacja UE, składająca się najczęściej z Komisarza ds. Klimatu i Energii, przedstawiciela państwa sprawującego prezydencję w Radzie, Przewodniczącego RE, Przewodniczącego KE, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *ambassadora-at-large* ds. dyplomacji klimatycznej (od 2019 r.), a także wybranych członków Dyrekcji Generalnej ds. Działania w dziedzinie Klimatu⁶⁹. Aktualnie stanowisko Unii oraz państw członkowskich jest przedstawiane na forum przez Przewodniczącego RE, Przewodniczącą KE oraz rotacyjną prezydencję Rady. Na spotkaniach COP UNFCCC obecna jest również unijna delegacja uczestników biernych, do których należą członkowie Rady UE i KE, oraz ich jednostek pomocniczych, a także posłowie w PE.

⁶⁷ Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 Part One: Proceedings, <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09.pdf> [dostęp: 10.05.2024].

⁶⁸ Art. 191 TFUE, Dz. Urz. C 202 z 7.06.2016 r.

⁶⁹ List of Participants of the Twenty-first session of the Conference of the Parties, Paris, 30 November to 11 December 2015 <https://unfccc.int/documents/8984> [dostęp: 20.08.2024]; List of Participants of the Twenty-second session of the Conference of the Parties, Marrakech, 7–18 November 2016, Part one, <https://unfccc.int/documents/9494> [dostęp: 20.08.2024]; List of Participants of the Twenty-fourth session of the Conference of the Parties, Katowice, 2–14 December 2018, <https://unfccc.int/documents/187488> [dostęp: 20.08.2024]; List of Participants of the Twenty-third session of the Conference of the Parties, Bonn, 6–17 November 2017, <https://unfccc.int/documents/28363> [dostęp: 20.08.2024]; List of Participants of the Twenty-fifth session of the Conference of the Parties, Madrid, 2–13 December 2019, <https://unfccc.int/documents/184482> [dostęp: 20.08.2024]; List of Participants of the Twenty-sixth session of the Conference of the Parties, Glasgow, 31 October to 12 November 2021, Part one. Parties and observer States, <https://unfccc.int/documents/323052> [dostęp: 20.08.2024]; List of Participants of the Twenty-seventh session of the Conference of the Parties, Sharm el-Sheikh, 6–18 November 2022, Part one. Parties and observer States, <https://unfccc.int/documents/624508> [dostęp: 20.08.2024]; List of Participants of the Twenty-eighth session of the Conference of the Parties, United Arab Emirates, 30 November to 12 December 2023, <https://unfccc.int/documents/636676> [dostęp: 20.08.2024].

Poglądy Komisji Europejskiej i państw członkowskich różnią się co do tego, kto powinien reprezentować Unię Europejską i przewodniczyć działaniom podejmowanym w ramach dyplomacji klimatycznej. Pierwszy taki przypadek miał miejsce na pierwszej sesji Międzynarodowego Komitetu Negocjacyjnego ds. przyjęcia międzynarodowego porozumienia w sprawie rtęci, która odbyła się w czerwcu 2010 r.⁷⁰ Problemem tym zajęła się Rada, która przyjęła w 2011 r. robocze ustalenia, niemające prawnie wiążącego charakteru, na podstawie których państwa członkowskie i podmioty UE mają wspólnie koordynować swoje działania w organizacjach międzynarodowych w najszerszym możliwym zakresie określonym w traktatach⁷¹. Termin „podmiot UE” w tym dokumencie określa aktorów właściwych do reprezentowania Unii zgodnie z traktatami, tj. Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz delegatur UE. Podmiotem UE w relacjach zewnętrznych nie jest zatem państwo sprawujące prezydencję rotacyjną, może ono jednak przedstawiać stanowisko Unii. Ponadto w gestii państw członkowskich pozostaje decyzja co do koordynowania ich stanowisk i bycia reprezentowanym na zewnątrz. Państwa mogą zwrócić się również do podmiotów UE lub państw członkowskich, w szczególności państwa sprawującego prezydencję w Radzie, o zajęcie stanowiska w ich imieniu⁷². Decyzje dotyczące reprezentacji zewnętrznej są za każdym razem podejmowane wspólnie, bez prawnie przyjętego systemu.

5. Podsumowanie

Uwzględnianie problemu zmian klimatycznych w szeroko rozumianej polityce zagranicznej i dyplomacji nastąpiło wskutek zwiększenia zainteresowania wdrażaniem i zarządzaniem ryzykiem klimatycznym na skalę światową. Od lat 70. instytucje unijne zaangażowane są zarówno w dwustronne, jak i wielostronne działania na rzecz ochrony środowiska i klimatu. W wyniku aktywnego udziału na forach międzynarodowych oraz prowadzeniu zaawansowanej wewnętrznej polityki klimatycznej Unia Europejska wzmacnia swoją pozycję światowego lidera dyplomacji

⁷⁰ Zob. G. Baere, *Mercury Rising: The European Union and the International Negotiations for a Globally Binding Instrument on Mercury*, „European Law Review” 2012, nr 37(5), s. 640–655.

⁷¹ Komunikat Rady Unii Europejskiej nr 15901/11 z dnia 24.10.2011 r., *EU Statements in multilateral organisations – General Arrangements*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15901-2011-INIT/en/pdf> [dostęp: 20.07.2024].

⁷² *Ibidem*.

klimatycznej. Kwestie klimatyczne są także nieodłącznym elementem współpracy gospodarczej w ramach UE, a także w stosunkach z państwami trzecimi. Dzięki instrumentom miękkiej siły Unia może zachęcać pozostałych aktorów do przyjęcia i przestrzegania standardów ochrony klimatu, jak też pośrednio wymuszać na nich przyjęcie takich rozwiązań. Z uwagi na unijne regulacje konsekwencją niespełnienia wymogów z zakresu przeciwdziałania zmianom klimatycznym może być brak możliwości zawarcia umowy lub porozumienia.

Działając poprzez swoje instytucje i misje dyplomatyczne, UE uczestniczy w negocjacjach i międzynarodowych konferencjach dotyczących zmian klimatycznych. Zarówno Unia Europejska, jak i jej państwa członkowskie uprawnione są do przyjmowania zobowiązań klimatycznych w ramach kompetencji dzielonych. W konsekwencji ma miejsce podwójna reprezentacja na forach międzynarodowych w postaci przedstawiciela państwa sprawującego aktualną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej oraz unijnego komisarza właściwego ds. klimatu. To jednak przedstawiciel rotacyjnej prezydencji pełni funkcję głównego negocjatora w imieniu UE, co poniekąd jest symbolem suwerenności państw członkowskich. W ostatnim czasie pojawiła się tendencja do powiększania unijnej reprezentacji na spotkaniach Konferencji Stron UNFCCC poprzez bezpośredni udział w nich Przewodniczących Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, a także Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Decyzje dotyczące reprezentacji zewnętrznej są za każdym razem podejmowane wspólnie, bez prawnie przyjętego systemu, są one zatem podejmowane *ad hoc*, bez podstawy prawnej, w zależności od charakteru poszczególnych spotkań i negocjacji oraz okoliczności. Jest to element szerszej dyskusji na temat zagadnień związanych z działaniami zewnętrznymi Unii, która rozpoczęła się po wejściu w życie traktatu lizbońskiego⁷³.

Dzięki przyjęciu szeregu unijnych regulacji prawnych dotyczących polityki klimatycznej oraz uprawnieniu do reprezentowania państw członkowskich na arenie międzynarodowej UE uzyskała legitymację do prowadzenia dyplomacji klimatycznej oraz przyjmowania zobowiązań w imieniu państw członkowskich. Podsumowując powyższe rozważania, można jednoznacznie stwierdzić, że przedstawiona analiza potwierdza słuszność tezy sformułowanej we wstępie artykułu.

⁷³ Zob. P. Van Elsuwege, *EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency*, „Common Market Law Review” 2010, nr 47(4), s. 987–1019.

Bibliografia

Akty prawne

- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003 r.
- Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (67/548/EWG), Dz. Urz. WE L 196 z 16.08.1967 r.
- Dyrektywa Rady z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych (70/157/EWG), Dz. Urz. WE L 42 z 23.02.1970 r.
- Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488 z późn. zm.
- Porozumienie paryskie, Dz. Urz. UE L 282/16 z 19.10.2016 r.
- Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490 z późn. zm.
- Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 z późn. zm.
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.
- Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 Part One: Proceedings.
- Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 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 243/21 z 9.07.2021 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/16 z 7.06.2016 r.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską, z jednej strony, a Republiką Kenii, będącą członkiem Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 2024/1648 z 1.07.2024 r.

Orzecznictwo

- Opinia Trybunału z dnia 26 kwietnia 1977 r., nr 1/76, *The Layingup Found for Inland Waterway Vessels*, Zb. Orz. 1977.
- Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1976 r. w połączonych sprawach 3, 4 i 6/76, *Cornelius Kramer i in.*, Zb. Orz. 1976.

Wyrok Trybunału z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03, *Komisja przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 2005.

Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich (ERTA)*, Zb. Orz. 1971.

Literatura

Babar Z., Waleed K., Younas M.H., *Climate Change and Impacts on National Security of Pakistan*, Islamabad 2024.

Baere G., *Mercury Rising: The European Union and the International Negotiations for a Globally Binding Instrument on Mercury*, „European Law Review” 2012, nr 37(5).

Biedenkopf K., Petri F., *The European External Action Service and EU Climate Diplomacy: Coordinator and Supporter in Brussels and Beyond*, „European Foreign Affairs Review” 2021, nr 1.

Bolesta K., Korolec M., *Polityka klimatyczna jako niezależny element polityki zagranicznej Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, nr 73(1).

Bremberg N., Michalski A., *The European Union Climate Diplomacy: Evolving Practices in a Changing Geopolitical Context*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2024, nr 19(3).

Çelik F.B. *The EU's Different Faces in Climate Diplomacy: Leadership, Interests, and Responsibilities*, „Journal of European Integration” 2022, nr 44(8).

Cieśliński A., *The Phenomenon of Mixed Agreements – between Public International and European Union Law*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2018, nr 8(2).

Gacek Ł., *Dyplomacja klimatyczna Tajwanu – w drodze do neutralności klimatycznej*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2023, nr 85.

Hristova A., Chankova D., *Climate diplomacy – a growing foreign policy challenge*, „Juridical Tribune/Tribuna Juridica” 2020, nr 10(2).

Karski L., *Prawo ochrony klimatu – aspekt międzynarodowy, wspólnotowy i krajowy*, [w:] M. Bar, J. Jendrośka (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008.

Kaspiarovich Y., Levrat N., *EU Mixed Agreements in International Law under the Stress of Brexit*, „European Journal of Legal Studies” 2020, nr 13(2).

Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.

Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2011.

Kępka K., *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013.

Książkowski K.M., *Unia Europejska i ChRL w międzynarodowej polityce ochrony klimatu*, „Stosunki Międzynarodowe” 2013, nr 47(1).

Latoszek E., *Podmiotowość prawna Wspólnoty Europejskiej i jej kompetencje w zakresie zewnętrznych stosunków umownych*, Warszawa 1999.

Mabey N., Gallagher L., Born C., *Understanding Climate Diplomacy: Building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change*, Londyn 2013.

- MacLeod I., Hendry I.D., Hyatt S., *The External relations of the European Communities: a manual of law and practice*, Oxford 1996.
- Oberthür S., *The Role of the EU in Global Environmental and Climate Governance*, [w:] M. Telò (red.), *The European Union and Global Governance*, Londyn 2009.
- Petri F., *Revisiting EU climate and energy diplomacy: A starting point for Green Deal diplomacy?*, „European Policy Brief” 2020, nr 65.
- Schunz S., *The European Union’s Strategic Turn in Climate Diplomacy: ‘Multiple Bilateralism’ with Major Emitters*, „EU Diplomacy Paper” 2021, nr 4.
- Tänzler D., Ivleva D., Hausotter T., *EU climate change diplomacy in a post-Covid-19 world*, Bruksela 2021.
- Torney D., Davis Cross M.K., *Environmental and climate diplomacy: Building coalitions through persuasion*, [w:] C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney (red.), *European Union external environmental policy: Rules, regulation and governance beyond borders*, Cham 2018.
- Van Elswege P., *EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency*, „Common Market Law Review” 2010, nr 47(4).

Internet

- First communication of the Commission about the Community’s policy on the environment, nr SEC 1971/2616 z dnia 22.07.1971 r., <https://aei.pitt.edu/3126/> [dostęp: 14.12.2024].
- Komisja Europejska, EU-Mercosur: Text of the agreement, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur/eu-mercotur-agreement/text-agreement_en?prefLang=pl [dostęp: 20.12.2024].
- Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 10.05.2024].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów nr COM/2021/550 z dnia 14 lipca 2021 r. „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [dostęp: 20.07.2024].
- Komunikat Komisji Europejskiej nr COM/2015/080 z dnia 25.02.2015 r., *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080> [dostęp: 13.05.2024].
- Komunikat Komisji Europejskiej nr COM/2019/640 z dnia 11.12.2019 r., *Europejski Zielony Ład*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=DE> [dostęp: 27.07.2024].
- Komunikat Rady Unii Europejskiej nr 15901/11 z dnia 24.10.2011 r. *EU Statements in multilateral organisations – General Arrangements*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15901-2011-INIT/en/pdf> [dostęp: 20.07.2024].
- List of Participants of the Twenty-first session of the Conference of the Parties, Paris, 30 November to 11 December 2015 <https://unfccc.int/documents/8984> [dostęp: 20.08.2024].

- List of Participants of the Twenty-second session of the Conference of the Parties, Marrakech, 7–18 November 2016, Part one, <https://unfccc.int/documents/9494> [dostęp: 20.08.2024].
- List of Participants of the Twenty-third session of the Conference of the Parties, Bonn, 6–17 November 2017, <https://unfccc.int/documents/28363> [dostęp: 20.08.2024].
- List of Participants of the Twenty-fourth session of the Conference of the Parties, Katowice, 2–14 December 2018, <https://unfccc.int/documents/187488> [dostęp: 20.08.2024].
- List of Participants of the Twenty-fifth session of the Conference of the Parties, Madrid, 2–13 December 2019, <https://unfccc.int/documents/184482> [dostęp: 20.08.2024].
- List of Participants of the Twenty-sixth session of the Conference of the Parties, Glasgow, 31 October to 12 November 2021, Part one. Parties and observer States, <https://unfccc.int/documents/323052> [dostęp: 20.08.2024].
- List of Participants of the Twenty-seventh session of the Conference of the Parties, Sharm el-Sheikh, 6–18 November 2022, Part one. Parties and observer States, <https://unfccc.int/documents/624508> [dostęp: 20.08.2024].
- List of Participants of the Twenty-eighth session of the Conference of the Parties, United Arab Emirates, 30 November to 12 December 2023, <https://unfccc.int/documents/636676> [dostęp: 20.08.2024].
- Oficjalna strona internetowa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, https://www.eeas.europa.eu/eeas/climate-action_en?etrans=pl#13052 [dostęp: 12.05.2024].
- Portal informacyjny „Europa”, https://european-union.europa.eu/contact-eu/europe-and-worldwide-offices_pl [dostęp: 10.05.2024].
- Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, Grupa Robocza ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska, <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/working-party-international-environment-issues/> [dostęp: 10.05.2024].
- Struktura organizacyjna Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2022_-_02_-_01_-_eeas_orgchart.pdf [dostęp: 10.05.2024].