

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA*

ORCID: 0000-0001-5046-037X

Redukcja emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego w świetle międzynarodowego i unijnego prawa ochrony klimatu

1. Kryzys klimatyczny jest obecnie najważniejszym, a jednocześnie najtrudniejszym wyzwaniem dla ludzkości. Do jego przezwyciężenia konieczny jest wysiłek wszystkich ludzi oraz podmiotów systemu społeczno-gospodarczego. Zważywszy na główną przyczynę efektu cieplarnianego odpowiedzialnego za zmiany klimatyczne, jaką stanowi emisja gazów cieplarnianych pochodzenia antropogenicznego, jednym z kierunków podejmowanych działań powinna być ich redukcja. Niestety, mimo świadomości tego problemu emisja gazów cieplarnianych na świecie z każdym rokiem rośnie¹. Złożoność problemu i jego globalny charakter wymaga więc wieloaspektowego, a zarazem zintegrowanego podejścia do budowania polityki klimatycznej.

Problematyka rolna w kontekście kryzysu klimatycznego jest wielowątkowa. Środowiskowe wyzwania klimatyczne dotyczą zasadniczo wpływu rolnictwa na zmiany klimatu oraz wpływu zmian klimatycznych na rolnictwo (przy czym w obu tych aspektach wpływ może być zarówno negatywny, jak i pozytywny)². W rolnictwie jest wiele możliwości podjęcia

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ W 2018 r. odnotowano wzrost emisji gazów cieplarnianych (z wyłączeniem emisji spowodowanych zmianą użytkowania gruntów) o 2% w stosunku do roku ubiegłego, co stanowi wzrost o ok. 57% w porównaniu do 1990 r. i o 43% w porównaniu do 2000 r. Zob. J.G.J. Olivier, J.A.H.W. Peters, *Trends in global CO₂ and total greenhouse gas emissions, 2019 Report*, The Hague 2020 [dostęp: 2.11.2020].

² D.A. Ruban i in., *Climate Change, Agriculture, and Energy Transition: What Do the Thirty Most-Cited Articles Tell Us?*, „Sustainability” 2020, nr 12(19), s. 14.

działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych związanych z obecnym udziałem tego sektora w emisji globalnej. Mimo że emisja większości gazów cieplarnianych na świecie (76%) wiąże się z energią (w formie elektryczności, ciepła, transportu czy procesów przemysłowych)³, to nie ma wątpliwości, że działania redukcyjne podjęte wyłącznie w sektorze energetycznym mogą być niewystarczające. Globalny system żywnościowy, obejmujący produkcję, przetwarzanie i dystrybucję żywności, również ma znaczący udział w emitowaniu gazów cieplarnianych. Według metaanalizy autorstwa Josepha Poore'a i Thomasa Nemeceka emisja gazów cieplarnianych z systemu żywnościowego stanowi 26% światowej emisji antropogenicznej, przy czym na etapie gospodarstw rolnych powstaje 61% z nich⁴.

Należy też zauważyć, że sektor rolniczy jest głównym emitentem antropogenicznych gazów innych niż dwutlenek węgla, mianowicie metanu (CH₄) i podtlenku azotu (N₂O)⁵. Głównie źródło metanu stanowi hodowla zwierząt przeżuwających (bydło i owce), uprawa ryżu, a także spalanie biomasy. Podtlenek azotu powstaje natomiast w wyniku procesów zachodzących w glebach, wodzie i odchodach zwierzęcych, a największe znaczenie mają nawozy azotowe niepobrane przez rośliny. Chociaż to CO₂ stanowi główny gaz cieplarniany (ok. 72% emisji globalnych, podczas gdy CH₄ – 19%, a N₂O – 6%), to ograniczenie wysiłków redukcyjnych tylko do tego pierwszego nie jest wystarczające do rozwiązania kryzysu klimatycznego.

Określenie udziału rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych jest trudne, ponieważ wchodzi one w zakres różnych kategorii sprawozdawczych. Oprócz emisji gazów innych niż CO₂, pochodzących z fermentacji jelitowej zwierząt hodowlanych, gospodarki nawozami i odchodów zwierzęcych, do emisji pochodzenia rolniczego trzeba także zaliczyć emisje CO₂ ze zużycia energii (na potrzeby maszyn rolniczych, w budynkach) oraz zmiany w ilości pierwiastka węgla zmagazynowanego w glebach i biomacie wynikającej z gospodarki na polach uprawnych i pastwiskach. Szacuje się, że w Unii Europejskiej udział tak kompleksowo rozpatrywanych emisji

³ R.K. Pachauri, L.A. Meyer (red.), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva 2014.

⁴ J. Poore, T. Nemecek, *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, „Science” 2018, nr 360, s. 987–992.

⁵ P. Smith i in., *Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU)*, w: O. Edenhofer i in., *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New York 2014, s. 822.

pochodzenia rolniczego w globalnej emisji gazów cieplarnianych sięga nawet 10%⁶.

Warto także podkreślić wyjątkowy potencjał rolnictwa i sektorów użytkowania gruntów (upraw, hodowli zwierząt, leśnictwa, rybołówstwa i akwakultury) – określanego jako AFOLU (*Agriculture, Forestry and Other Land Use*) bądź LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*) – mogą one bowiem podejmować działania w zakresie ograniczania emisji oraz pochłaniania gazów cieplarnianych. Szacuje się, że ograniczenie emisji produkcji rolniczej oraz zwiększanie magazynowania węgla w biomasie i glebach może zapewnić redukcję o 21–37% emisji gazów cieplarnianych wytwarzanych w światowym systemie żywnościowym każdego roku⁷.

Istotna dla rolnictwa jest także kwestia adaptacji do zmian klimatycznych. Jej znaczenie wynika z powiązania tej działalności z zasobami i procesami przyrodniczymi. Wszelkie zmiany zachodzące w przyrodzie mają bowiem na nią bezpośredni wpływ. Niekorzystne skutki kryzysu klimatycznego są już zresztą odczuwalne, także w Polsce.

Prawo ochrony klimatu (zwane też prawem zmian klimatu lub prawem klimatycznym) to zbiór przepisów międzynarodowych, unijnych i krajowych mających na celu zapobieganie antropogenicznym zmianom klimatu⁸. System aktów prawnych tworzący ramy prawne polityki klimatycznej jest złożony. Wskazane wyżej dwa problemy: ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz adaptacja do zmian klimatycznych wyznaczają podstawowe kierunki działań w tym zakresie, przy czym pierwszy z nich ma większe znaczenie.

Prezentowany temat należy do problematyki redukcji emisji gazów cieplarnianych. Przedmiotem rozważań jest kontekst agrarny powyższej regulacji, a ich celem – odtworzenie systemu obowiązujących norm prawnych⁹ dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zidentyfikowanie regulacji odnoszących się do rolnictwa jako źródła emisji. Po-

⁶ A. Lóránt, B. Allen, *Net-zero agriculture in 2050: how to get there? Report by the Institute for European Environmental Policy*, 2019, <https://ieep.eu/> [dostęp: 3.11.2020].

⁷ *Summary for Policymakers*, w: *IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems*, IPCC, 2019, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf [dostęp: 3.11.2020].

⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 21; eadem, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, passim.

⁹ Zgodnie z zadaniami problematyki dogmatycznej identyfikowanymi w metodologii nauk prawnych. Zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne podstawy prawnoustrojstwa*, Warszawa 1974, s. 78.

zwoli to określić, jakie wyzwania stoją przed tym sektorem w związku z koniecznością przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu, oraz ocenić, czy dotychczasowe i planowane ramy prawne działań w tym zakresie odpowiadają redukcyjnemu potencjałowi rolnictwa jako emitenta gazów cieplarnianych, a zatem czy można osiągnąć cel, jakim w badanym obszarze jest przeciwdziałanie zmianom klimatycznym¹⁰.

Charakter prawa ochrony klimatu, które tworzone jest „z góry na dół”, czyli od prawa międzynarodowego, przez prawo Unii Europejskiej, po regulację krajową¹¹, wyznacza tok dalszych rozważań. Ze względu na wielowątkowość prawa klimatycznego kwestie prawa międzynarodowego zostaną ograniczone do podstawowych umów dotyczących ochrony klimatu, zapoczątkowanych i wynikających z Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)¹². W zakresie prawa Unii Europejskiej badaniu zostaną poddane akty prawne wynikające z Ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030¹³ oraz regulacje prawne odnoszące się do sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (tzw. non-ETS)¹⁴ i LULUCF. Ponadto przedstawione zostaną założenia Europejskiego Zielonego Ładu i projektowane w jego ramach akty prawne. Ze względu na trwający proces prawotwórczy ukazane będą wyłącznie kierunki przyszłych badań w tym zakresie.

2. Przełomowym momentem w stosunkowo niedługiej historii rozwoju prawa klimatycznego była Konferencja Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju, zwana Szczytem Ziemi, która odbyła się w 1992 r. w Rio de Janeiro. Została tam podpisana pierwsza umowa o światowym zasięgu – Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), zawierająca założenia międzynarodowej współpracy w zakresie ograniczania gazów cieplarnianych. Pełni ona główną rolę w obszarze prawa i polityki klimatycznej¹⁵. Akt ten określił też podstawowe

¹⁰ W kwestii celów badań teoretycznych w obrębie szczegółowych nauk prawnych: Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983, s. 41.

¹¹ Zwraca na to uwagę J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 11.

¹² Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Rio de Janeiro 9.05.1992 r. (Dz. U. z 1996 r., poz. 238), weszła w życie 21.03.1994 r. [dalej: konwencja klimatyczna].

¹³ Komunikat Komisji z 22.01.2014 r. Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii, COM/2014/015 final.

¹⁴ Oprócz rolnictwa do sektora tego należą: transport, odpady, emisje przemysłowe poza ETS, sektor komunalno-bytowy z budynkami, małymi źródłami, gospodarstwami domowymi, usługami.

¹⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 10.

założenia polityki klimatycznej i płynących z niej zobowiązań. Oparte są one na trzech założeniach: antropogeniczność zmian klimatycznych, niezbędność i zasadność zapobiegania dalszym zmianom poprzez działania na rzecz redukcji tych emisji i konieczność adaptacji do tych zmian. Zgodnie z art. 2 konwencji klimatycznej podstawowym jej celem jest „doprowadzenie [...] do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”. To ogólne sformułowanie nie zostało jednak rozwinięte w tym akcie w formie wiążących zobowiązań redukcyjnych.

Strony konwencji klimatycznej spotykają się na corocznych konferencjach (Conference of Parties, COP), których rezultatem są dodatkowe porozumienia precyzujące ramowe postanowienia konwencji klimatycznej. Pierwszym z nich jest protokół z Kioto – przyjęty na trzeciej konferencji stron (COP3) w 1997 r.¹⁶ Ze względu na ramowy i ogólny charakter konwencji klimatycznej dopiero protokół z Kioto stanowi akt prawa międzynarodowego, który zmierza do wprowadzenia konkretnych ograniczeń emisji gazów cieplarnianych. Na mocy tego traktatu strony porozumienia (określone w załączniku I do konwencji klimatycznej) zobowiązały się do redukcji w okresie 2008–2012 krajowej emisji gazów o wartości określone w załączniku B do protokołu (co najmniej 5% poziomu z 1990 r.). Te ilościowe zobowiązania dotyczyły głównie 38 wysoko rozwiniętych krajów, odpowiedzialnych za obecny stan klimatu¹⁷. Wypełnienie tych zobowiązań umożliwia przenoszenie prawa do emisji limitu niewykorzystanego. Mogą temu służyć takie mechanizmy, jak: międzynarodowy handel emisjami gazów cieplarnianych (ang. *international emission trading*), wspólna realizacja (ang. *joint implementation*) oraz mechanizm czystego rozwoju (ang. *clean development mechanism*).

Pierwszy okres zobowiązań wynikających z protokołu z Kioto upłynął z końcem 2012 r. i nie udało się przyjąć porozumienia na kolejny okres. Do czasu wejścia w życie nowej umowy na konferencji 8 grudnia 2012 r. w Dauha postanowiono przedłużyć obowiązywanie protokołu z Kioto do

¹⁶ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony 11.12.1997 r. (Dz. U. z 2005 r., Nr 203, poz. 1684), wszedł w życie 16.02.2005 r. (po spełnieniu warunku ratyfikowania przez co najmniej 55 państw-stron konwencji, które odpowiadają za 55% światowych emisji gazów cieplarnianych) [dalej: protokół z Kioto].

¹⁷ Polska należy do wyodrębnionej wśród nich grupy państw „będących w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej” objętych mechanizmem elastyczności zgodnie z art. 6 ust. 6 protokołu z Kioto, regulacją art. 4.6 konwencji klimatycznej i decyzją 9/CP.2 konferencji stron przyjętej na jej drugiej sesji. Polska wypełniła swoje cele dzięki przyjęciu w ramach tego systemu elastyczności korzystnego roku bazowego (1988).

2020 r. (tzw. poprawka dauhańska)¹⁸. Rok 2020 stanowi więc moment rozliczeń z realizacji zobowiązań oraz oceny protokołu z Kioto. Mimo że większość państw zrealizowała swoje zobowiązania, to ich łączny udział w światowej emisji stanowi mniej niż 15%¹⁹. Zobowiązania te nie objęły bowiem krajów szybko rozwijających się gospodarczo, a więc największych emitentów gazów cieplarnianych (np. Chin), co już na starcie obniżało efektywność tej umowy²⁰.

Protokół z Kioto odnosi się do kwestii rolniczych emisji gazów cieplarnianych w kilku aspektach. Po pierwsze, obejmuje istotne w tym sektorze gazy: metan i podtlenek azotu. Po drugie, załącznik A do protokołu wskazuje wśród kategorii sektorów/źródeł „rolnictwo” (obejmujące fermentację jelitową, gospodarkę nawozową, uprawę ryżu, gleby rolnicze, zalecane wypalanie sawann, spalanie pozostałości rolniczych na polu oraz kategorię „inne”). „Wspieranie zrównoważonych form gospodarki rolnej w kontekście ochrony klimatu” wymienione jest też wśród kierunków polityki i środków, które strony protokołu mają wdrażać, realizując swoje zobowiązania umowne (art. 2 ust. 1 lit. (a) (iii)). Niestety w ramach regulacji związanej z protokołem nie opracowano metod obliczania emisji podtlenku azotu ze źródeł rolniczych, co ma wpływ m.in. na negatywną ocenę konstrukcji prawnej tego aktu²¹.

Skomplikowana w świetle przepisów protokołu z Kioto jest też kwestia działań ludzkich prowadzących do zmian emisji gazów cieplarnianych oraz zmian ich pochłaniania przez gleby użytkowane rolniczo (a także zmian użytkowania ziemi i gospodarki leśnej). Mimo założenia wykorzystania zmian netto emisji i ich pochłaniania oraz prowadzenia przejrzystej i weryfikowalnej sprawozdawczości (art. 3 ust. 3) sposób ich uwzględniania budził wątpliwości i na początku, i później²². Przykładowo Polska na potrzeby rozliczania krajowej emisji nie uwzględnia bilansu emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w kategorii „użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo” (LULUCF), uzasadniając to koniecznością zachowania spójności raportowania dla całego okresu²³.

¹⁸ Drugi okres zobowiązań wynikających z protokołu nie wszedł jednak formalnie w życie z uwagi na upływ terminu ratyfikacji z końcem 2020 r.

¹⁹ M. Górski, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 292.

²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawne problemy umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI, s. 110.

²¹ *Ibidem*, s. 111.

²² Szerzej: A. Savaresi, L. Perugini, *The Land Sector in the 2030 EU Climate Change Policy Framework: a Look At The Future*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2019, nr 16(2), s. 148–164.

²³ Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2020. Inwentaryzacja gazów cieplarnianych dla lat 1988–2018. Raport syntetyczny wykonany na potrzeby Ramowej konwencji NZ w sprawie zmian

Raportowane przez Polskę dane stanowią też ilustrację wątpliwości dotyczących efektywności protokołu z Kioto. Rolnictwo należy bowiem do sektorów, w których odnotowano największy spadek emisji gazów cieplarnianych w stosunku do roku bazowego (1988), mianowicie 32,7%. Wynik ten nie jest jednak efektem ambitnej polityki redukcyjnej Polski, lecz korzystnym przyjęciem roku bazowego. Jak zauważono w raporcie: „tak znaczący spadek spowodowany był zmianami strukturalnymi i ekonomicznymi po 1989 r., w tym zmniejszeniem produkcji zwierzęcej i roślinnej (np. nastąpił spadek pogłowia bydła w latach 1988–2018 z ponad 10 mln do niespełna 6 mln, owiec z ponad 4 mln do ok. 260 tys.). Przy tym w 2018 r. udział sektora rolnictwo (bez sektora LULUCF) w całkowitej emisji gazów cieplarnianych w Polsce stanowił 8%”²⁴.

Aktem, który ustanawia nowe zasady ochrony klimatu po 2020 r. (po wygaśnięciu protokołu z Kioto²⁵) jest porozumienie paryskie, przyjęte podczas 21. Konferencji Stron Konwencji klimatycznej w Paryżu 12 grudnia 2015 r.²⁶ Zważywszy na dotychczasowy impas negocjacyjny, sam fakt przyjęcia tej umowy można postrzegać jako sukces. Jednocześnie ukazuje on wszystkie słabości negocjacji klimatycznych oraz prawa międzynarodowego w wymiarze ogólnym²⁷. Jego główne postanowienie dotyczące redukcji emisji to długoterminowy cel „utrzymania wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu sprzed epoki industrialnej i podejmowanie wysiłków zmierzających do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C w odniesieniu do tego poziomu, gdyż znacznie obniżyłoby to ryzyko i skutki zmiany klimatu” (art. 2 ust. 1a). Ponadto strony porozumiały się w kwestii konieczności „jak najszybszego osiągnięcia w skali świata punktu zwrotnego maksymalnego poziomu emisji (przy założeniu, że krajom rozwijającym się zajmie to więcej czasu)” (art. 4). Zdecydowane redukcje emisji mają być dokonywane zgodnie z najlepszą dostępną wiedzą, tak aby w drugiej połowie XXI wieku osiągnąć równowagę między emisjami antropogenicznymi a usuwaniem gazów cieplarnianych przez ich pochłanianie.

klimatu oraz Protokołu z Kioto, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), www.kobize.pl [dostęp: 3.11.2020].

²⁴ Ibidem.

²⁵ Na temat relacji prawnych porozumienia paryskiego i protokołu z Kioto: J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 493.

²⁶ Porozumienie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych sporządzone w Paryżu 12.12.2015 r., weszło w życie 4.11.2016 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36), po spełnieniu warunku ratyfikowania przez co najmniej 55 państw-stron konwencji, które odpowiadają za 55% światowych emisji gazów cieplarnianych [dalej: porozumienie paryskie].

²⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawne problemy...*, s. 11.

Istotnym elementem porozumienia, który pozwolił na osiągnięcie międzynarodowego konsensusu, jest założenie wdrażania go „w sposób odzwierciedlający zasadę sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych” (art. 2 ust. 2), a zatem konieczności uwzględnienia w wysiłkach na rzecz ochrony klimatu swoistej sytuacji poszczególnych krajów. Działania w tym zakresie mogą mieć różny charakter: zarówno wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE), jak i pochłaniania, np. przez lasy (art. 5 ust. 2). Trzeba też podkreślić dwukierunkowy charakter działań dla realizacji celów porozumienia: (1) zmierzających do redukcji emisji gazów cieplarnianych, (2) ukierunkowanych na ich pochłanianie.

Nowa era globalnej polityki klimatycznej wyznaczona porozumieniem paryskim ma się rozpocząć w 2021 r., kiedy już będą obowiązywać wkłady ustalone na poziomie krajowym (ang. *nationally determined contributions*, NDC), stanowiące plany państw-stron wyznaczające cele redukcyjne (indywidualnie określone przez państwa udziały redukcyjne przyjęte na poziomie wewnętrznych zobowiązań krajowych) (art. 4 ust. 2). Przy tym zgodnie z „mechanizmem ambicji” (art. 4 ust. 3) konieczne będzie dokonywanie regularnego przeglądu założonych celów oraz aktualizowanie ich (coraz bardziej ambitne) na podstawie zobowiązań krajowych (art. 14)²⁸. Globalny przegląd (ang. *global stocktake*), zaczynający się od 2023 r., stanowi filar umowy i główne narzędzie realizacji mechanizmu ambicji. Jest on rozumiany jako przegląd działań wdrażanych w celu przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu i oceny zbiorowego postępu osiągania celów i długoterminowych zadań porozumienia. Należy podkreślić, że w odróżnieniu od protokołu z Kioto zobowiązania redukcyjne dotyczą wszystkich stron, które mają ponadto obowiązek regularnego przedkładania wkładów, czyli komunikowania ich co pięć lat, od 2020 r. (art. 4 ust. 9). Wkłady (NDC) nie stanowią części przepisów dyspozycji porozumienia, lecz jako traktatowe zobowiązania proceduralne są powiązane z jego materia²⁹.

Rozpatrując postanowienia porozumienia paryskiego w kontekście rolnictwa, trzeba zauważyć, że akt ten cechuje podejście sektorowe, oznaczające możliwość przyjmowania krajowych zobowiązań redukcyjnych w określonym sektorze lub kilku z nich, a nie w całej gospodarce jednocześnie³⁰. Trudno obecnie przewidzieć, jaki będzie w praktyce udział rolnictwa w przy-

²⁸ K. Sobieraj, *Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 79(4), s. 179–180.

²⁹ J. Ciecchanowicz-McLean, *Implementacja...*, s. 497.

³⁰ *Ibidem*, s. 498.

mowanych przez kraje planach realizacji celów redukcyjnych. Z jednej strony działania w ramach sektora AFOLU zostały uwzględnione w 88% z przedłożonych przez strony na konferencji COP21, zamierzonych wkładach ustalonych na poziomie krajowym (INDC)³¹. Z drugiej strony redukcja emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie postrzegana jest jako bardzo trudne zadanie (szczególnie w wymiarze ekonomicznym), co może uzasadniać ograniczone wysiłki w tym zakresie i brak politycznej woli zwiększenia wymagań wobec sektora rolniczego w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu³². Trzeba też wziąć pod uwagę, stanowiące skutek uboczny polityk klimatycznych, zjawisko „ucieczki emisji” (ang. *carbon leakage*) z sektora rolniczego jednych państw do innych. Dla uniknięcia tego niepożądanego efektu (a także zminimalizowania zaburzeń konkurencji na rynku rolnym) proponuje się np. oparcie koncepcji polityki w tym zakresie na wielostronnych zobowiązaniach redukcyjnych zamiast na zobowiązaniach krajowych³³.

Warto też zwrócić uwagę na brzmienie art. 2 (b) porozumienia paryskiego, zgodnie z którym „zwiększenie zdolności adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych” ma następować „w sposób niezagrażający produkcji żywności”. Stanowi to wyraz obserwowanych w niektórych krajach niepożądanych skutków regionalnych polityk ograniczania emisji. Wskazuje to jednocześnie na znaczenie koordynacji na poziomie globalnym działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych³⁴.

W kontekście agrarnego wymiaru regulacji międzynarodowego prawa klimatycznego warto też wspomnieć o wspólnej inicjatywie w dziedzinie rolnictwa Koronivia. Na konferencji stron (COP 23) w Bonn w 2017 r. podjęto decyzję nr 4/CP.23 o rozpoczęciu tego przedsięwzięcia³⁵. Jest to pierwsza merytoryczna decyzja dotycząca rolnictwa, uwzględniająca znaczenie tego sektora w walce z problemem zmian klimatycznych. Zwrócono się w niej

³¹ Zamierzone wkłady ustalone na poziomie krajowym (INDC) automatycznie przekształciły się w NDC po przystąpieniu do porozumienia paryskiego i będą zastępowane przez późniejsze NDC o większych ambicjach.

³² *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions. Final Report*, Alliance Environment, European Commission, październik 2018, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/29eee93e-9ed0-11e9-9d01-01aa75ed71a1> [dostęp: 4.11.2020].

³³ T. Fellmann i in., *Major challenges of integrating agriculture into climate change mitigation policy frameworks*, „Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change” 2018, nr 23(3), s. 465.

³⁴ S. Frank i in., *Reducing greenhouse gas emissions in agriculture without compromising food security?*, „Environmental Research Letters” 2017, nr 12(10), s. 11 i nn.

³⁵ Decision 4/CP.23 on the „Koronivia Joint Work on Agriculture” (KJWA), UNFCCC, 2018, Report of the Conference of the Parties on its twenty-third session, www.unfccc.int [dostęp: 5.11.2020].

do dwóch organów pomocniczych konwencji klimatycznej (ds. doradztwa naukowego i technicznego oraz wdrażania) o wspólne zajęcie się kwestiami związanymi z rolnictwem w ramach warsztatów i spotkań ekspertów. Inicjatywa ta była zatem nie tylko efektem dostrzeżenia znaczenia problematyki agrarnej w kontekście przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu, ale także wyrazem włączania rolnictwa do polityki klimatycznej w ramach konwencji klimatycznej.

3. Unia Europejska chce być liderem międzynarodowych działań na rzecz rozwiązania kryzysu klimatycznego. Jako pierwsza spośród największych gospodarek świata 6 marca 2015 r. przedstawiła swój zamierzony wkład INDC dotyczący realizacji porozumienia paryskiego. Określony jako Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030³⁶, został on zatwierdzony przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 23–24 października 2014 r.³⁷ Porozumienie paryskie było bezpośrednim impulsem do przyjęcia tego dokumentu i warunkiem jego zapisów³⁸. Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 wyznaczają cele w trzech głównych obszarach polityki klimatyczno-energetycznej. Są to: (1) ograniczenie o co najmniej 40% emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.); (2) zwiększenie do co najmniej 32% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii; (3) zwiększenie o co najmniej 32,5% efektywności energetycznej³⁹.

Pierwszy z wymienionych celów dotyczy redukcji emisji zarówno w sektorach objętych w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS), zobligowanych do ograniczenia emisji o 43% w porównaniu z 2005 r., jak i w sektorach nieobjętych tym systemem, czyli w sektorze non-ETS (w tym rolnictwa), dla których ustanowiono cel redukcji emisji o 30% (w porównaniu z 2005 r.), przełożony następnie na cele dla poszczególnych państw członkowskich. W omawianym dokumencie kwestia wysiłku redukcyjnego w sektorach nieobjętych unijnym systemem ETS została ujęta dość ogólnikowo. Podejście polityki klimatycznej w odniesieniu do sektora non-ETS określa się więc jako wspólny wysiłek redukcyjny oparty na celach i elastyczności. Ponadto dopuszczono mechanizmy elastyczności umożli-

³⁶ Komunikat Komisji z 22.01.2014 r. Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii, COM/2014/015 final.

³⁷ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z 23–24.10.2014 r., Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (EUCO 169/14).

³⁸ K. Sobieraj, *Wpływ Porozumienia paryskiego...*, s. 181.

³⁹ Cele dotyczące odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej zostały zwiększone w 2018 r.

wiające transfer części redukcji między systemem ETS a obszarem non-ETS (w odniesieniu do państw o wysokich kosztach redukcji i niekwalifikujących się do uzyskania darmowych uprawnień).

Poza objęciem regulacją dotyczącą sektora non-ETS rolnictwo i wykorzystanie gruntów wymienione są też w Ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 jako jedna z głównych polityk komplementarnych. W dokumencie wskazano, że zarówno emisje z tego sektora, jak i ich pochłanianie są uwzględnione w różnych częściach unijnej polityki klimatycznej. Podkreślono też konieczność włączenia sektorów związanych z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do celu, jakim jest redukcja emisji gazów cieplarnianych na 2030 r., aby „zapewnić, że wszystkie sektory uczestniczą w racjonalny kosztowo sposób w działaniach ograniczających emisję”. Zapowiedziano również dalszą analizę i ocenę potencjału zarówno w zakresie łagodzenia zmian klimatu, jak i „najwłaściwszego podejścia politycznego, w którym można by na przykład wykorzystać przyszłą decyzję dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego regulującą kwestie emisji w sektorze nieobjętym systemem handlu emisjami lub odrębny filar albo połączenie obu tych rozwiązań”. W tym kontekście odwołano się też do doświadczenia zazieleniania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i podkreślono konieczność zachowania spójności z pozostałymi politykami unijnymi.

Podstawowy akt prawa wtórnego, konstruujący system wdrażania założeń polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektora non-ETS (w tym pochodzenia rolniczego) w nadchodzącym okresie 2021–2030, stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2018/842 z 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013⁴⁰. W art. 2 rozporządzenia określono zakres jego stosowania, który wyznacza w konsekwencji objęte tą regulacją sektory emisji non-ETS. Są to emisje gazów cieplarnianych pochodzących z kategorii źródeł IPCC obejmujących energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady, ustalonych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz

⁴⁰ Dz. Urz. L 156 z 19.06.2018 [dalej: rozporządzenie ESR].

uchylające decyzję nr 280/2004/WE⁴¹. Wyłączone z tego są jednak emisje z systemu ETS⁴² oraz emisje i pochłanianie z sektora LULUCF⁴³ (z pewnymi wyjątkami wskazanymi poniżej).

W stosunku do tak określonego sektora non-ETS w rozporządzeniu ESR przyjęto koncepcję wymogów redukcyjnych zastosowaną już w poprzednim dziesięcioletnim okresie na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych⁴⁴, mianowicie określenie zróżnicowanych celów na poziomie krajowym, wyznaczających „budżet emisyjny” państw członkowskich w formie rocznych limitów emisji⁴⁵. Nadal zauważa się różne możliwości poszczególnych krajów zależne od wielkości produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca i na tej podstawie różnicuje się cele krajowe, uwzględniając jednak racjonalność kosztową w przypadku państw członkowskich, w których PKB na mieszkańca przekracza średnią.

Rozporządzenie ESR określa więc minimalne wkłady państw członkowskich (wielkości procentowe podane w załączniku I) w realizację wspólnego unijnego celu redukcyjnego oraz zasady ustalania rocznych limitów emisji, a także zasady oceny postępów krajowych w zakresie realizacji tych zobowiązań. Istotnym elementem przyjętego systemu redukcji jest przewidziany w art. 5 rozporządzenia mechanizm elastyczności w formie pożyczania, przenoszenia i przekazywania. W odniesieniu do niektórych państw (wskazanych w załączniku II) dopuszczalna jest też elastyczność polegająca na możliwości osiągnięcia swoich celów krajowych przez zastąpienie części emisji uprawnieniami w ramach systemu ETS (art. 6).

⁴¹ Dz. Urz. L 165 z 18.06.2013, s. 13 [dalej: rozporządzenie nr 525/2013].

⁴² Emisje z systemu ETS objęte są dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/87/WE z 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32–46).

⁴³ Emisje z systemu LULUCF są objęte rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/841 z 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz. Urz. L 156 z 19.06.2018, s. 1, dalej: rozporządzenie LULUCF).

⁴⁴ Dz. Urz. L 140 z 5.06.2009, s. 136.

⁴⁵ Służą do tego jednostki rocznych limitów emisji (*Annual Emission Allocation*, AEA),
 $1 \text{ AEA} = 1 \text{ t CO}_2 \text{ ekw.}$

Ponadto w art. 7 przewiduje się dodatkowo wykorzystanie określonego limitu pochłaniania netto z sektora LULUCF. Ta „elastyczność LULUCF” pozwala państwom członkowskim na wykorzystanie do realizacji zobowiązań redukcyjnych objętej rozporządzeniem LULUCF możliwości uwzględnienia pochłaniania ekwiwalentu CO₂ z atmosfery przez działania w tym sektorze. Dotyczy to maksymalnej ilości 280 mln ton ekwiwalentu CO₂ takiego pochłaniania podzielonej między państwa członkowskie. Jak podkreślono w preambule rozporządzenia: „Ta całkowita wielkość i jej rozdział między państwa członkowskie powinny uwzględniać niższy potencjał sektora rolnego i użytkowania gruntów w zakresie ograniczania emisji oraz odpowiedni wkład tego sektora w ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i w ich sekwestrację” (motyw 22). „Mechanizm elastyczności” kompensuje więc mniejszy potencjał łagodzenia skutków w rolnictwie, zwłaszcza emisji z produkcji mleczarskiej i nawożenia, gdyż emisje te są powszechnie uważane za trudniejsze do ograniczenia bez konsekwencji dla produkcji żywności i bezpieczeństwa żywnościowego⁴⁶. Większy dostęp do tego rozwiązania mają państwa, w których udział emisji z rolnictwa jest wyższy.

Zważywszy na związanie produkcji rolnej z użytkowaniem gruntów, rolnictwa dotyczą także regulacje odnoszące się do emisji z sektora LULUCF. Po długiej dyskusji nad sposobem włączenia tego sektora do polityki klimatyczno-energetycznej UE przyjęto podejście hybrydowe. Po pierwsze, ustanowiono nowy filar tej polityki (LULUCF), co nastąpiło 14 maja 2018 r., kiedy Rada Europejska przyjęła rozporządzenie LULUCF. Po drugie, w ramach „mechanizmu elastyczności” włączono w pewnym zakresie ten sektor w realizację celów redukcyjnych w ramach rozporządzenia ESR. W ten sposób spełniona została zasada, przyjęta w Ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, że wszystkie sektory (także użytkowania gruntów) muszą mieć wkład w osiągnięcie unijnego celu redukcji emisji do 2030 r.

Podstawowym zobowiązaniem państw członkowskich wynikającym z rozporządzenia LULUCF (art. 4) jest zapewnienie, aby rozliczane emisje gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów były równoważone pochłanianiem ekwiwalentu CO₂ z atmosfery poprzez działanie w tym sektorze (zasada zerowego salda), z uwzględnieniem „mechanizmu elastyczności” określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia⁴⁷. Warto zauważyć, że w ramach tej regulacji przewidziane jest także rejestrowanie i rozliczanie

⁴⁶ A. Savaresi, L. Perugini, *The Land Sector...*, s. 158.

⁴⁷ Szerzej: K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 25–39; A. Savaresi, L. Perugini, M.V. Chiriaco, *Making sense of the LULUCF Regulation:*

emisji związanych z wykorzystaniem biomasy do celów energetycznych. Poprzez rozporządzenie LULUCF uwzględniono po raz pierwszy w prawie UE emisje tego rodzaju⁴⁸. Mimo że głównym źródłem biomasy jest gospodarka leśna, to sektor rolniczy także ma udział w tych działaniach. Znaczenie rozporządzenia LULUCF dla rolnictwa przejawia się też w stymulowaniu praktyk sprzyjających ochronie klimatu, w szczególności działań o mniejszej emisyjności i zabezpieczających magazynowanie pierwiastka węgla w glebach czy magazynowaniu dwutlenku węgla pochłoniętego z atmosfery.

Ponieważ prawidłowe funkcjonowanie systemu redukcji emisji gazów cieplarnianych warunkowane jest prowadzeniem przejrzystego i dokładnego monitorowania i wiarygodnej sprawozdawczości w tym zakresie, Unia Europejska określiła te zasady w formie wiążących przepisów prawa, na czele ze wspomnianym wcześniej rozporządzeniem nr 525/2013. Należy zauważyć, że do czasu obecnego określenia celów polityki klimatycznej dla sektora non-ETS oraz regulacji dotyczącej sektora LULUCF obowiązki monitorowania i sprawozdawcze były w zasadzie jedynymi formalnymi wymogami wobec rolnictwa w ramach przepisów prawa ochrony klimatu.

4. Przedstawiony system regulacji prawnych dotyczących ograniczania emisji gazów cieplarnianych będzie podlegać dalszym zmianom zgodnie z ambicjami Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Ścieżki tego rozwoju wyznacza przyjęty w grudniu 2019 r. Europejski Zielony Ład⁴⁹ – ambitna, przekrojowa i wewnętrznie spójna strategia rozwoju Unii Europejskiej. Działania w zakresie ochrony klimatu stanowią jego centralną oś i mają obejmować pakiet środków dla wszystkich obszarów UE, aby doprowadzić do osiągnięcia w 2050 r. celu neutralności klimatycznej – Europa chce się bowiem stać pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Ta deklaracja, złożona w marcu 2020 r. w ramach konwencji klimatycznej, stanowi także podstawę długoterminowej strategii niskoemisyjnego rozwoju UE i jej państw członkowskich.

Pierwsze inicjatywy prawodawcze dotyczące działań klimatycznych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu stanowią: europejskie prawo o klimacie, Europejski Pakt na rzecz Klimatu oraz Plan w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. Przekształcenie politycznego zobowiązania neutralności klimatycznej do 2050 r. w zobowiązanie prawne ma nastąpić w formie pro-

Much ado about nothing?, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2020, nr 29, s. 212–220.

⁴⁸ Państwa członkowskie częściowo realizowały już te zobowiązania indywidualnie w ramach protokołu z Kioto.

⁴⁹ Komunikat Komisji z 11.12.2019 r., Europejski Zielony Ład, COM(2019)640 final.

jektowanego europejskiego prawa o klimacie⁵⁰. Z kolei Europejski Pakt na rzecz Klimatu⁵¹ ma zaangażować obywateli i wszystkie grupy społeczeństwa w działania dotyczące klimatu. Komunikat Komisji dotyczący Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. został ogłoszony 17 września 2020 r.⁵² Komisja zaproponowała ambitniejszy cel klimatyczny dla UE – ograniczenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% poniżej poziomu z 1990 r. (zamiast obecnych 40%). Zapowiedziane zostało też opracowanie szczegółowych wniosków prawodawczych dotyczących sposobów osiągnięcia tego celu. Ponadto do czerwca 2021 r. Komisja Europejska chce dokonać przeglądu wszystkich swoich polityk oraz obszarów funkcjonowania i instrumentów w ich ramach, a także zaproponować zmiany pozwalające na osiągnięcie dodatkowych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Warto też wspomnieć o przyjętej 20 maja 2020 r. przez Komisję strategii „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego⁵³. W dokumencie tym podkreślono zasadnicze znaczenie zrównoważonego systemu żywnościowego dla osiągnięcia celów klimatycznych i zmniejszenia „śladu klimatycznego systemu żywnościowego UE”. Strategia ta promuje więc praktyki rolnicze usuwających CO₂ z atmosfery oraz ustanawia cel „zredukowania używania nawozów o co najmniej 20% do 2030 roku”.

5. System przepisów prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego znacznie rozwinął się w ostatnim czasie. Podczas gdy na początku budowania regulacji prawnej w tym zakresie skupiono się na dwutlenku węgla i sektorach odpowiedzialnych za jego emisję, obecnie takie zawężenie działań nie jest już wystarczające. Konieczny jest zatem wysiłek redukcyjny we wszystkich obszarach i na wszystkich poziomach. Świadomość tego jest coraz bardziej powszechna. Można więc zaobserwować zmianę pozycji rolnictwa w kontekście zmian klimatycznych, choć nadal ostrożnie formułowane są propozycje rozwiązania tego problemu, co odzwierciedla potem stan regulacji prawnych. Warto jednak rozpatrzyć zgłaszane postulaty weryfi-

⁵⁰ Wniosek Komisji z 4.03.2020 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM/2020/80 final.

⁵¹ Do 17 czerwca 2020 r. trwały konsultacje publiczne na temat Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu.

⁵² Komunikat Komisji z 17.09.2020 r., Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli, COM(2020)562.

⁵³ Komunikat Komisji z 20.05.2020 r., Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020)381 final.

kacji obrazu rolnictwa jako wysokokosztowego i specyficznego, szczególnie w świetle możliwości rozwoju tego sektora z wykorzystaniem potencjału pochłaniania i magazynowania pierwiastka węgla⁵⁴.

Kwestie klimatyczne stanowią istotne wyzwanie dla rolnictwa, które czeka wdrożenie wielu zmian. Prawo ochrony klimatu ma być stymulatorem tych działań. Pozytywnie należy ocenić włączenie rolnictwa (jako należącego do sektora non-ETS i LULUCF) do grupy podmiotów objętych prawnie obowiązującymi celami redukcyjnymi. Zbudowanie systemu prawnego zapewniającego realizację tych celów, uwzględniającego swoistość działalności rolniczej, nie jest jednak proste. System ten będzie bowiem zależał od złożoności zagadnienia redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego oraz stanowił pochodną przyjętych założeń politycznych i wyboru określonych instrumentów regulacyjnych. Na razie jednak wciąż jesteśmy na etapie poszukiwania, testowania i wstępnej oceny rozwiązań⁵⁵.

Swoistość działalności rolniczej, jej znaczenia jako źródła emisji gazów cieplarnianych, a jednocześnie pochłaniania dwutlenku węgla i magazynowania pierwiastka węgla wymaga spójnego budowania strategii ochrony klimatu. Dlatego zapowiadane przez Komisję działania w postaci przekrojowego i kompleksowego przeglądu i oceny instrumentów w ramach wszystkich polityk są niezbędne. Rok 2020 jest szczególnym okresem dla prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej, ponieważ z jednej strony stanowi czas podsumowań i zamykania okresów sprawozdawczych, a z drugiej – czas podejmowania nowych inicjatyw i planowania działań. Szczególnie ważna w tym kontekście jest Wspólna Polityka Rolna, której faktyczna rola w przeciwdziałaniu zmianom klimatu budzi pewne wątpliwości.

Warto też podkreślić znaczenie rozwiązań prawnych i środków przyjmowanych na poziomie krajowym. W przeciwieństwie do sektora ETS regulowanego na poziomie unijnym, ograniczanie emisji z sektorów objętych rozporządzeniem ESR jest realizowane na podstawie strategii i środków przyjmowanych i wdrażanych na poziomie krajowym. Podejście krajów członkowskich do tego zagadnienia decyduje więc o osiągniętych postępach redukcyjnych. Tymczasem kraje członkowskie nie nadają priorytetowego znaczenia redukcji emisji pochodzenia rolniczego i tylko nieliczne ustanawiają cele sektorowe w tym zakresie⁵⁶.

⁵⁴ A. Lóránt, B. Allen, *Net-zero agriculture in 2050: how to get there?*, Institute for European Environmental Policy, 2019, <https://ieep.eu/> [dostęp: 3.11.2020].

⁵⁵ J. Lankoski, S. Lötjönen, M. Ollikainen, *Climate change mitigation and agriculture: measures, costs and policies. A literature review*, „Agricultural and Food Science” 2020, nr 29(2), s. 125.

⁵⁶ *Evaluation study of the impact of the CAP...*, s. 220.

Trzeba również pamiętać o wpływie sektora rolniczego UE na zmiany klimatyczne, czego przejawy zwykle wymykają się unijnej sprawozdawczości, a także politykom i regulacji prawnej. Wynikają one z faktycznego wykorzystania gruntów poza granicami UE (i tym samym emisji gazów cieplarnianych) np. na produkcję pasz dla zwierząt hodowanych w UE⁵⁷ oraz z pośrednich zmian użytkowania gruntów (ang. *indirect land-use change*, ILUC)⁵⁸. Dotyczy to również zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych mieszkańców UE⁵⁹. Konieczne jest zatem podjęcie działań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa: nie tylko w ramach sektora rolniczego, ale także poza nim. W obszarze konsumpcji dotyczy to zarówno indywidualnych wzorców konsumpcyjnych i wyborów konsumentów czy niemarnowania żywności⁶⁰, jak i uwzględnienia prawdziwego kosztu produkcji żywności odzwierciedlonego koncepcją śladu ekologicznego czy rachunkowością użytkowania gruntów na podstawie konsumpcji.

REDUCTION OF GREENHOUSE GAS EMISSIONS FROM AGRICULTURE IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL AND EU CLIMATE PROTECTION LAW

Summary

The aim of the considerations was to reconstruct the system of international and EU climate protection law standards for the reduction of greenhouse gas emissions from agriculture and, consequently, to define the legal requirements for agriculture as a sector included in the reduction efforts carried out in this area. Currently, neither at the international nor at the EU level, is there a separate sector-specific regulation on this issue. However, this issue has been more and more frequently included in international agreements (with the Paris Agreement at the forefront), in strategic documents pertaining to the EU climate and energy policy, as well as in secondary EU legislation. The year 2020 is a crucial period in which the summaries and closures of reporting periods and the planning and building of new climate actions (especially within the European Green Deal) are taking place. This indicates the growing importance of climate regulations and their projected dynamic development, which also reflects an advancing ideological change regarding the potential of the agricultural sector in climate actions, particularly in respect of the reduction of greenhouse gas emissions from agriculture.

⁵⁷ J. Goździewicz-Biechońska, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 84.

⁵⁸ V. Daioglou i in., *Progress and barriers in understanding and preventing indirect land-use change*, „Biofuels, Bioproducts and Biorefining” 2020, nr 14(5), s. 924–934.

⁵⁹ L. de Schutter, S. Lutter, *The True cost of consumption. The EU's land footprint*, Friends of the Earth Europe Report, lipiec 2016, https://www.foeeurope.org/sites/default/files/resource_use/2016/foee-true-cost-consumption-land-footprint.pdf [dostęp: 1.11.2020].

⁶⁰ Ł.M. Sokołowski, *O potrzebie całościowej regulacji prawnej przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 53–69.

**RIDUZIONE DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO
SERRA DOVUTE ALL'AGRICOLTURA
ALLA LUCE DELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE
E DELL'UE RIGUARDANTE LA PROTEZIONE DEL CLIMA**

Riassunto

L'articolo si propone di ricreare il sistema di norme del diritto internazionale e dell'UE riguardanti la protezione del clima in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovute all'agricoltura e, di conseguenza, di definire i requisiti giuridici per l'agricoltura come settore incluso nello sforzo in oggetto. Al giorno d'oggi, non esiste una regolazione settoriale distinta in materia, a livello internazionale o dell'UE. Tuttavia, si può notare che l'argomento è sempre più presente negli accordi internazionali (con l'accordo di Parigi in primo piano), nei documenti strategici riguardanti la politica climatica ed energetica dell'UE, nonché nel diritto derivato dell'UE. Il 2020 costituisce un punto di svolta, in quanto i periodi di rendicontazione vengono riassunti e chiusi, vengono inoltre pianificate e costruite nuove iniziative per il clima (soprattutto nell'ambito del Green Deal europeo). Tutto ciò testimonia di una crescente importanza e di uno sviluppo dinamico, come d'altronde da prognosi, di questo campo normativo, il che si traduce anche in un progressivo cambiamento ideologico, il quale riguarda le potenzialità del settore agricolo da sfruttare nella lotta a favore del clima, in particolare nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovute all'agricoltura.