



dr Justyna Bazylińska-Nagler

Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0190-7566>).

Integracja wymogów ochrony środowiska w unijnej współpracy rozwojowej

Słowa kluczowe: współpraca UE na rzecz rozwoju, działania zewnętrzne UE w dziedzinie ochrony środowiska, zasada integracji wymogów ochrony środowiska, Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, Program Zarządzania Środowiskiem UE – Chiny

Artykuł przedstawia podstawowe założenia głównego instrumentu wdrażania unijnej polityki rozwojowej – ISWMR – Globalny Wymiar Europy (2021–2027) w odniesieniu do traktatowej zasady integracji wymogów ochrony środowiska. Prawo UE w tym zakresie koresponduje także ze standardami ONZ, wprowadzając nawet warunkowość finansowania dla państw nie-*respektujących* zasad ochrony środowiska. W tekście omówiono też nową umowę o partnerstwie między UE a członkami Organizacji Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (OACPS) z 2021 r. oraz Program Zarządzania Środowiskiem UE – Chiny (2010–2015), jako przykładowe regulacje dotyczące współpracy środowiskowej w umowach rozwojowych. Wyniki przeprowadzonego badania skłaniają do przyjęcia konkluzji, że ramy prawne współpracy rozwojowej UE z państwami trzecimi w pełni korespondują ze zobowiązaniami prawnymi międzynarodowymi UE i jej państw członkowskich w zakresie ochrony środowiska, tworzą także solidne podstawy dla integracji wymogów ochrony środowiska w programach pomocowych UE.

1. Wprowadzenie

Polityka współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi na rzecz rozwoju tradycyjnie obejmowała różnorodne działania zewnętrzne UE mające na celu ograniczenie ubóstwa, wspomaganie ewolucji państw rozwijających się poprzez działania pomocowe oraz kształtowanie wzajemnych relacji handlowych¹. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu² integrowanie zasad ochrony środowiska we „wszelkich politykach”, w tym także w polityce rozwojowej, stało się przekrojową zasadą traktatową wyrażoną w art. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską³. Konkluzje Rady Europejskiej z Cardiff z 1998 r.

zobowiązały Radę Ministrów do tego, aby w pracach każdej z jej 9 konfiguracji uwzględniała ten nowy przepis traktatowy i sporządzała sprawozdania na ten temat (*Cardiff process*)⁴. Stąd na przestrzeni lat Unia stopniowo rozszerzyła zakres przedmiotowy polityki rozwojowej poza pomoc i handel. Dzisiaj jej działania zewnętrzne realizują cele zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i klimatu⁵, praw człowieka, równości płci, inkluzywnych społeczeństw, oraz wspieranie pokoju i demokracji. Założenia unijnej polityki rozwojowej stanowią

1 Unia jako główny inwestor zagraniczny i partner handlowy prawie wszystkich krajów świata wraz ze swoimi państwami członkowskimi jest największym na świecie darczyńcą na rzecz rozwoju, zapewniając około 46% globalnej pomocy. W 2020 r. stanowiło to równowartość 66,8 mld euro – por. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/163/ogolny-przeglad-polityki-rozwojowej> (dostęp: 31.08.2022 r.).

2 Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37.

3 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty

(Dz.Urz. WE C 340, s. 1); „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty [...], w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego” – M. Wasmeier, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, „Common Market Law Review” 2001/1, s. 159 i n.

4 European Commission, Integrating the Environment into EC Economic and Development Cooperation, (SEC(2001) 609), Brussels 2001.

5 Por. European Commission, European Community’s Development Policy (COM(2000) 212), Brussels 2000; a także: Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski” (Dz.Urz. UE C 46 z 2006 r., s. 1).

także odpowiedź na zobowiązania państw członkowskich UE wobec ONZ i innych organizacji międzynarodowych⁶, głównie poprzez realizację Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (*global Sustainable Development Goals* – SDGs)⁷ oraz porozumienia klimatycznego z Paryża⁸ przyjętego w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

Działania zewnętrzne UE w obszarze ochrony środowiska, propagując unijne cele, wartości i zasady prawa na całym świecie, stanowią jednocześnie próbę eksportowania tego prawa do systemów prawnych państw trzecich i organizacji międzynarodowych⁹. Proces rozwoju ram prawnych integrujących wymogi środowiskowe w unijnej polityce rozwojowej jest dynamiczny i stanowi adekwatną odpowiedź na działania prawnomiędzynarodowe w dziedzinie ochrony przyrody. Pomimo tego podstawy prawne i działania zewnętrzne UE, o których mowa w niniejszej pracy, uznawane są za niezbyt efektywne i oceniane raczej krytycznie¹⁰. Przyczyny takiego stanu rzeczy są zróżnicowane i zależne przede wszystkim od woli politycznej państw – adresatów środowiskowych programów

pomocowych, od stopnia zależności gospodarczych, a także poziomu zbieżności interesów tych państw z interesami UE w jej bliskim i dalekim sąsiedztwie. Analiza krytycznych raportów, przede wszystkim Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z realizacji unijnych programów środowiskowych skłania też do refleksji nad wykładnią samego prawa do rozwoju i prawa do życia w czystym środowisku, które w krajach rozwijających się, inaczej niż w Europie, zwykle nie są rozumiane jako synergiczne. Unia, jako darczyńca i jednocześnie strażniczka Europejskiego Zielonego Ładu¹¹, przede wszystkim uszczelnia system dystrybucji pomocy, tak aby kluczowe zasady ochrony środowiska nie mogły być pomijane przez państwa – adresatów pomocy, a dodatkowo tworzy rozmaite zachęty, które zmierzają do poprawy stanu środowiska naturalnego w tych państwach. Ramy prawne współpracy rozwojowej w relacji do horyzontalnych w prawie UE wymogów ochrony środowiska dynamicznie ewoluują, stąd celem artykułu jest ich zbadanie i próba oceny znaczenia zasady integracji środowiskowej w instrumentach prawnych polityki rozwojowej UE.

2. Podstawy traktatowe integracji wymogów ochrony środowiska w polityce rozwojowej Unii Europejskiej

Zgodnie z treścią **zasady integracyjnej** wyrażonej w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹²: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”. Zasada ta jest jedną z wielu traktatowych klauzul integracyjnych (*policy-linking clause*), a jej zadaniem jest, wraz z **zasadą spójności działań** z art. 7 TFUE, horyzontalne oddziaływanie na proces decyzyjny UE w odniesieniu do wszystkich unijnych polityk oraz wszelkich podejmowanych przez Unię działań. Realizacja obowiązku przewidzianego w art. 11 TFUE ma służyć przede wszystkim pogodzeniu rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska, co stanowi podstawowe założenie zrównoważonego rozwoju, który w relacji do zasady integracji najczęściej traktowany jest jako metazasada, głównie z uwagi na związki treściowe środowiskowego filara zrównoważonego rozwoju z unijną zasadą integracji¹³.

Polityka współpracy na rzecz rozwoju przynależy do dziedziny unijnych kompetencji zewnętrznych. Artykuł 21 ust. 2 lit. d Traktatu o Unii Europejskiej¹⁴ wśród zasad i celów, do których

6 Mowa tu na przykład o zobowiązaniu państw do realizacji prawa do rozwoju – por. przykładowo art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych z 16.12.1966 r., United Nations Treaty Series, vol. 999, I-14668, który gwarantuje prawo do wolności od głodu i życia na odpowiednim poziomie, oraz szerszy komentarz B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, cases and materials*, Oxford 2014, s. 861–976; a także – zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności za stan środowiska na Ziemi (*common but differentiated responsibilities*) wyrażonej w Zasadzie 7 Deklaracji z Rio z 1992 r. (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html>): „Państwa powinny współpracować w duchu ogólnosiwiatowego partnerstwa w celu zachowania i ochrony ekosystemu Ziemi oraz przywracania jego zdrowia i integralności. Ze względu na różny udział w zniszczeniu środowiska naturalnego na Ziemi, państwa ponoszą za jego stan wspólną, ale zróżnicowaną odpowiedzialność. Państwa rozwinięte potwierdzają swoją odpowiedzialność, którą ponoszą w międzynarodowym dążeniu do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju ze względu na wagę, jaką ich społeczeństwa przykładają do stanu środowiska oraz ze względu na możliwości technologiczne i środki finansowe, którymi dysponują”; szerzej na ten temat J. Bazylńska-Nagler, *Od dywergencji do konwergencji – prawa do rozwoju i życia w czystym środowisku obecnych i przyszłych pokoleń jako filary zrównoważonego rozwoju* [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga pamiątkowa dla profesora K. Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022 (w druku).

7 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”, 25.09.2015 r. (A/RES/70/1). Agenda integruje i równoważy trzy wymiary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Jej ambicje dotyczące ochrony środowiska i klimatu wprost wyrażają cele: 13, 14 i 15, ale dbałość o środowisko stanowi myśl przewodnią dla wszystkich 17 celów, stąd ich realizacja wymaga umiejętnego integrowania wartości środowiskowych we wszystkich politykach.

8 Dz.Urz. UE L 282 z 2016 r., s. 4.

9 Y. Yang, *How do EU norms diffuse? Rule of law promotion in EU-China cooperation on environmental governance*, „Journal of European Integration” 2017/1, s. 63 i n.; M. Szigeti Bonifert, *Promoting Public Participation beyond the EU. The road to environmental democracy* [w:] *Environmental Democracy and Law*, red. G. Bándi, Groningen–Amsterdam 2014, s. 237–244.

10 Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), *Sprawozdanie specjalne nr 6/2006 dotyczące środowiskowych aspektów prowadzonej przez Komisję współpracy na rzecz rozwoju, wraz z odpowiedziami Komisji* (Dz.Urz. UE C 235, s. 1); ETO, *Sprawozdanie specjalne nr 17/2013, Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej*, Luksemburg 2014, s. 28–39; K. Biedenkopf, D. Torney, C. Adelle [w:] *European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, red. K. Biedenkopf, D. Torney, C. Adelle, Cham 2018, s. 341 i n.

11 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

12 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

13 Na temat zasady integracji wymogów środowiskowych w relacji do zrównoważonego rozwoju zob. przykładowo S.R.W. van Hees, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, „Utrecht Law Review” 2014/2, s. 60 i n.; M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy” 2017/1, s. 64 i n.; M.-C. Cordonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, Oxford 2011, *passim*; S. Dresner, *Principles of Sustainability*, London 2008, *passim*; S. Fulton, A. Benjamin, *Foundation of Sustainability*, „The Environmental Forum” 2011/6, s. 32; L.A. Avilés, *Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe*, „Sustainable Development Law & Policy” 2012/3, s. 30; M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, London–New York 2020, *passim*.

14 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.

realizacji dąży Unia w swych działaniach na arenie międzynarodowej, wymienia m.in.: „wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się”, a także „przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju”. Te ogólne cele i zobowiązania przyświecające działaniom zewnętrznym Unii mają charakter horyzontalny i należy je traktować także jako zasady przewodnie w zakresie współpracy UE na rzecz rozwoju, zgodnie z regulacją art. 205 TFUE. Powielają je zresztą systemowo powiązane art. 208–211 TFUE dedykowane *stricte* współpracy rozwojowej¹⁵. Wymogi ochrony środowiska, jakie muszą być wzięte pod uwagę przy wykonywaniu obowiązku nałożonego przez art. 11 TFUE, zostały wymienione w art. 191 TFUE określającym cele polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego. Dzięki klauzuli integracyjnej cele i zasady zawarte w tytule XX, części 3 TFUE („Środowisko”) mają zastosowanie nie tylko do działań podejmowanych w odniesieniu do tej polityki, ale także powinny być uwzględniane przy określaniu i wdrażaniu innych polityk i działań. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE: „Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do [...] promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu”. W tym celu „w zakresie swoich odpowiednich kompetencji Unia i państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Warunki współpracy Unii mogą stanowić przedmiot umów między Unią i zainteresowanymi stronami trzecimi” (art. 191 ust. 4 TFUE)¹⁶. W odniesieniu do wspomnianych warunków współpracy międzynarodowej UE i jej państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska trzeba dodać, że komplementarny do art. 191 ust. 4 TFUE jest art. 208 ust. 2 TFUE ustanawiający cele współpracy na rzecz rozwoju, który potwierdza poszanowanie przez UE i jej państwa członkowskie zobowiązań i celów, na które wyraziły one zgodę w ramach ONZ i organizacji międzynarodowych¹⁷.

3. Ochrona środowiska w „Globalnym Wymiarze Europy” – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (2021–2027)

Pomoc UE dla krajów rozwijających się przybierała na przestrzeni lat bardzo różnorodne formy, które poddają się jednak pewnym typologiom. W literaturze przedmiotu popularne są podziały programów pomocowych na dwie kategorie: **1) programy tematyczne** wyróżnione ze względu na formę działania (rodzaj instrumentów prawnych) oraz **2) programy geograficzne** wyodrębnione z uwagi na umiejscowienie działań pomocowych. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że nie jest to podział dychotomiczny, gdyż zarówno formy działania,

jak i regiony, gdzie są one realizowane, mogą się pokrywać zakresowo. Zasadniczo wskazuje się też, że pomoc może mieć charakter rozwojowy, techniczny i humanitarny¹⁸. Warto zauważyć, że przygotowywanie programów pomocowych odbywa się z uwzględnieniem tzw. profilu środowiskowego państwa (*Country Environmental Profile – CEP*)¹⁹. Profile te są przygotowywane od 2002 r., początkowo były nieliczne i mało szczegółowe, z czasem stały się obowiązkowym i użytecznym narzędziem służącym do integrowania wymogów środowiskowych w każdym cyklu programowania²⁰. Współpraca państw trzecich z Unią Europejską, która implikuje pomoc rozwojową, opiera się na bardzo zróżnicowanych podstawach prawnych. W ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR)²¹ wymienia się: układy o stowarzyszeniu, umowy handlowe, umowy dwustronne, regionalne i wielostronne o partnerstwie i współpracy, inne umowy ustanawiające prawnie wiążące stosunki między Unią a krajami partnerskimi, a także konkluzje Rady Europejskiej, konkluzje Rady, oświadczenia przyjęte podczas szczytów lub wnioski ze spotkań z krajami partnerskimi na szczeblu szefów państw lub rządów lub na szczeblu ministrów, rezolucje Parlamentu Europejskiego, komunikaty Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Od stycznia 2021 r. podstawowym narzędziem wdrażania polityki rozwojowej UE jest wspomniany powyżej Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) wraz z Europejskim Funduszem na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFZR+)²² obowiązujące w zakresie

18 Por. P. Dąbrowska-Kłosińska [w:] *Traktat...*, art. 208, s. 1470; B. Krzan, *Warunkowość programów rozwojowych i pomocowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011/3367, s. 142 i n.; D. Heidrich, *Stosunki Unii Europejskiej z państwami rozwijającymi się – problem pomocy rozwojowej* [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 317 i n.

19 Profile środowiskowe państw beneficjentów pomocy rozwojowej są dostępne na stronie DG Komisji Europejskiej ds. Partnerstw Międzynarodowych (Directorate-General for International Partnerships, DG INTPA): <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/country-environmental-profile> (dostęp: 1.09.2022 r.).

20 J. Palerm, J.-P. Ledant, P. Brinn, *Environmental Integration in European Commission Development Co-operation Programming: Experiences in the Use of Country Environmental Profiles*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2007/3, s. 7–8; CONCORD, *Guide to Global Europe Funding 2021–2027 for civil society organisations*, cz. 1, s. 15 i n., <https://concord.europa.org/resource/guide-to-global-europe-funding-2021-2027-for-civil-society-organisations> (dostęp: 1.09.2022 r.).

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z 9.06.2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz.Urz. UE L 209, s. 1) – dalej rozporządzenie ISWMR, oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/1530 z 12.07.2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz.Urz. UE L 330, s. 27).

22 Fundusz jest głównym instrumentem realizacji Europejskiego planu inwestycji zewnętrznych, który ma wspierać inwestycje w krajach Afryki i sąsiedztwa, zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 z 26.09.2017 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR (Dz.Urz. UE L 249, s. 1).

15 P. Dąbrowska-Kłosińska [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012, art. 208, s. 1466.

16 M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012, art. 191, s. 1282 i n., s. 1300 i n.

17 P. Dąbrowska-Kłosińska [w:] *Traktat...*, art. 208, s. 1485 i n.

Wieloletnich Ram Finansowych UE (2021–2027). W nowym rozporządzeniu ustanawiającym ISWMR połączono 10 instrumentów finansowych z poprzedniego okresu finansowania (2014–2020) w jeden szeroki instrument horyzontalny. Włączono także do budżetu UE działania dotychczas finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju, największego unijnego instrumentu działań zewnętrznych. Reformy te należy uznać za znacząco wzmacniające nadzór demokratyczny nad finansowaniem polityki rozwojowej, a także – dzięki jednemu narzędziu finansowania – prowadzące do centralizacji i oczekiwanego wzrostu efektywności zarządzania, również środowiskowego (*environmental governance*) w działaniach zewnętrznych UE. Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej zorganizowano wokół trzech głównych filarów: 1) geograficznego, który składa się z programów przeznaczonych dla krajów objętych wschodnią i południową polityką sąsiedztwa, państw w Afryce Subsaharyjskiej, w krajach Azji i Pacyfiku oraz w obu Amerykach i na Karaibach. Programy te koncentrują się na obszarach współpracy, takich jak dobre rządy, eliminacja ubóstwa, migracja, środowisko naturalne i zmiana klimatu, wzrost gospodarczy i zatrudnienie czy bezpieczeństwo i pokój oraz na innych kwestiach przekrojowych²³; 2) tematycznego, który tworzą programy o zasięgu ogólnosiwiatowym, dotyczące praw człowieka i demokracji, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, stabilności i pokoju oraz globalnych wyzwań²⁴; 3) szybkiego reagowania, umożliwiającego sprawne uwalnianie środków na rzecz zarządzania kryzysowego, zapobiegania konfliktom i budowania pokoju. Ma to na celu na przykład powiązanie działań humanitarnych z działaniami na rzecz rozwoju, zwiększenie odporności krajów dotkniętych kryzysem czy realizację priorytetów polityki zagranicznej²⁵.

W treści rozporządzenia ISWMR znajdują się liczne odesłania: do zasad prawa, konwencji czy dokumentów programowych kluczowych dla ochrony środowiska²⁶, co potwierdza prawnomiędzynarodowe zobowiązania UE do integrowania wymogów ochrony środowiska w programach i działaniach realizowanych w ramach tego instrumentu (*mainstreaming*)²⁷. Mowa tu przede wszystkim o przestrzeganiu postanowień porozumienia paryskiego²⁸ oraz konwencji ONZ w sprawie różnorodności biologicznej²⁹, zwalczania pustynnienia³⁰ i zmian klimatu. Przykładowo, zgodnie z motywem 11 rozporządzenia

ISWMR: „Wdrażanie Instrumentu powinno odbywać się z uwzględnieniem pięciu priorytetów ustanowionych w globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”³¹, w motywie 12 rozporządzenia ISWMR zaznaczono, jak ważny jest nowy „Europejski konsensus w sprawie rozwoju”³² – oba dokumenty uwzględniają powyższe zobowiązania UE i nawołują do wdrażania Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz programu działań z Addis Abeby³³. Przeniesienie powyższych założeń, często programowych, na poziom wykonawczy implikuje refleksję, że – obok celów, zasad i wartości działań zewnętrznych UE – kluczowe znaczenie dla integracji wymogów środowiskowych we współpracy rozwojowej mają założenia unijnej polityki budżetowej. Także w tym obszarze widać optymistyczną, wzrostową tendencję – poprzednie Wieloletnie Ramy Finansowe UE (2014–2020) zawierały zobowiązanie do wydatkowania 20% budżetu na działania służące ochronie klimatu, już wtedy podwojono środki na ochronę bioróżnorodności³⁴. Komisja Europejska i Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdziły niezależnie, że zwiększyło to trzykrotnie wydatki na ochronę środowiska w polityce rozwojowej w porównaniu z perspektywą finansową z lat 2007–2013³⁵. Obecnie udział wydatków na realizację celów klimatycznych w budżecie Unii ma sięgnąć 30%. Takie samo założenie przyjęto odnośnie do działań realizowanych w ramach ISWMR³⁶. W odniesieniu do drugiego celu na ochronę bioróżnorodności w 2024 r. w ISWMR założono przeznaczenie 7,5% rocznych wydatków na podstawie wieloletnich ram finansowych i 10% w latach 2026 i 2027. Dodatkowo finansowanie z ISWMR powinno sprzyjać dążeniu do ograniczenia globalnego ocieplenia poprzez utrzymanie wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2°C, zgodnie z założeniami porozumienia paryskiego. Zasady finansowania powinny też być spójne z celem dotyczącym zwiększenia zdolności przystosowawczych ludzi i podnoszenia ich odporności na negatywne skutki zmiany klimatu, tak aby ograniczyć migracje klimatyczne. Szczególną uwagę należy zwrócić na działania, które przynoszą dodatkowe korzyści i służą osiągnięciu różnorodnych celów środowiskowych³⁷.

Trzeba też podkreślić, że rozporządzenie ISWMR zawiera przepisy, które warunkują finansowanie – tradycyjnie już

23 Art. 4 ust. 2, art. 10, załącznik II do rozporządzenia ISWMR – 75% środków finansowych z ISWMR przeznaczona jest właśnie na ten filar.

24 Art. 4 ust. 3, art. 11, załącznik III do rozporządzenia ISWMR.

25 Art. 4 ust. 4, załącznik IV do rozporządzenia ISWMR.

26 Art. 8 ust. 8 rozporządzenia ISWMR.

27 Komisja Europejska definiuje *mainstreaming* jako proces systematycznego integrowania wybranej wartości, zagadnienia bądź idei ze wszystkimi obszarami współpracy rozwojowej. *Mainstreaming* wymogów ochrony środowiska i klimatu (dostosowanie) do współpracy rozwojowej oznacza: wzmacnianie współpracy w tym zakresie, wyszukiwanie punktów dostępu na poziomie politycznym, instytucjonalnym i technicznym dla wprowadzania zmian w kierunku zielonej, niskoemisyjnej gospodarki, wspieranie procesu wdrażania – por. European Commission, *Integrating the environment and climate change into EU international cooperation and development. Towards sustainable development*, Brussels–Luxembourg 2016, s. 1.

28 Dz.Urz. UE L 282 z 2016 r., s. 4.

29 Decyzja Rady 93/626/EWG z 25.10.1993 r. dotycząca zawarcia Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.Urz. WE L 309, s. 1).

30 Decyzja Rady 98/216/WE z 9.03.1998 r. dotycząca zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie walki z pustynnieniem w krajach poważnie dotkniętych suszą i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (Dz.Urz. WE L 83, s. 1).

31 Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej” z 19.06.2016 r., https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (dostęp: 6.08.2022 r.).

32 Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskiego i Komisji Europejskiej z 8.06.2017 r. (Dz.Urz. UE C 210 z 2017 r., s. 1).

33 Program przyjęty na III Międzynarodowej Konferencji w sprawie Finansowania Rozwoju 16.06.2015 r. i zatwierdzony przez ZO ONZ 27.07.2015 r. (A/RES/69/313), https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_313.pdf (dostęp: 6.08.2022 r.).

34 Por. cele z Hajderabadu przyjęte na Konferencji ONZ Państw-Stron Konwencji w sprawie biologicznej różnorodności, 1–19.10.2012 r., Hyderabad, Indie: Final Report of the Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, UNEP/CBD/COP/11/35, <https://www.cbd.int/meetings/COP-11> (dostęp: 6.08.2022 r.).

35 European Commission, Supporting Climate Action Through the EU Budget. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/funding-climate-action/supporting-climate-action-through-eu-budget_pl (dostęp: 1.09.2022 r.); European Court of Auditors, Special Report 17/2013 – EU Climate Finance in the Context of External Aid (Dz.Urz. UE C 8 z 2014 r., s. 5).

36 Motyw 49 rozporządzenia ISWMR.

37 Motyw 49 rozporządzenia ISWMR.

– przestrzeganiem praw człowieka przez państwo będące adresem pomocy³⁸, ale także przestrzeganiem prawa ochrony środowiska. Artykuł 29 rozporządzenia ISWMR stanowi, że unijna pomoc rozwojowa nie finansuje działań ani środków, które 1) byłyby niezgodne z ustalonymi na poziomie krajowym „wkładami” państw – biorców w ograniczenie krajowych emisji (na podstawie porozumienia paryskiego); 2) wspierałyby inwestycje w paliwa kopalne lub wywoływałyby znaczące negatywne skutki dla środowiska lub klimatu, co zostałoby stwierdzone w wyniku kontroli i oceny oddziaływania na środowisko. Chyba że takie działania byłyby absolutnie niezbędne do osiągnięcia celów ISWMR i towarzyszyłyby im odpowiednie środki prowadzące do uniknięcia szkodliwych dla środowiska skutków lub ich skompensowania, w tym wsparcie dla stopniowego wycofywania dotacji do paliw kopalnych.

4. Współpraca środowiskowa w umowach rozwojowych

4.1. Partnerstwo pomiędzy Unią Europejską a Organizacją Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (2021)

Szczególne miejsce w unijnym zaangażowaniu w pomoc rozwojową zajmuje współpraca z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Ma to dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze, jest to współpraca najstarsza³⁹ i najlepiej zinstytucjonalizowana⁴⁰, gdy kształtowały się jej ramy, były one swoistym *novum* w stosunkach między państwami uprzemysłowionymi a krajami biednego Południa. Po drugie, model wypracowany wobec tej właśnie grupy państw stał się wzorcem współpracy z innymi adresatami unijnej pomocy⁴¹. Historia integracji wymogów środowiskowych w umowach o współpracy z krajami AKP rozpoczęła się 15.12.1989 r. wraz z podpisaniem kolejnej, czwartej już konwencji z Lomé⁴². Konwencja ta była pierwszą umową rozwojową inspirowaną pracami ONZ na rzecz ochrony środowiska⁴³ i zarazem pierwszą zawierającą definicję zrównoważonego rozwoju przeniesioną wprost z pionierskiego raportu Gro Harlem Brundtland opublikowanego

w 1987 r.⁴⁴ Artykuł 33 konwencji stanowił: „Zasadniczymi celami tej konwencji, które Państwa – Strony zobowiązują się realizować przy wsparciu Wspólnoty są – ochrona i wspieranie środowiska naturalnego oraz jego zasobów, przeciwdziałanie pogarszaniu się stanu gruntów i lasów, przywracanie równowagi ekologicznej, ochrona zasobów naturalnych i ich racjonalne wykorzystywanie z zamiarem natychmiastowej poprawy warunków życia ich obecnych i przyszłych pokoleń”⁴⁵. Kolejna, obecnie obowiązująca umowa o partnerstwie pomiędzy państwami AKP a Unią Europejską, podpisana w 2000 r. na 20 lat w Kotonou⁴⁶ w art. 32 zawierała zobowiązanie do współpracy na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego wykorzystania i zarządzania zasobami naturalnymi, których celem miało być horyzontalne podejście do środowiskowych aspektów zrównoważonego rozwoju we wszystkich obszarach współpracy rozwojowej w ramach programów i projektów wdrażanych przez zaangażowane podmioty. W 2010 r. art. 32 tej umowy został zastąpiony nową wersją, która z kolei akcentowała potrzebę przeciwdziałania zmianom klimatu⁴⁷.

15.04.2021 r. paraflowano nową umowę o partnerstwie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a członkami Organizacji Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (OACPS)⁴⁸. Umowa ta, mająca zastąpić umowę z Kotonou dnia 30.06.2023 r.⁴⁹, określa ramy współpracy politycznej, gospodarczej i sektorowej pomiędzy jej stronami na następnych dwadzieścia lat⁵⁰. Projekt umowy uzgodniony po ponad dwóch i pół roku negocjacji przewiduje ambitne, wzmocnione partnerstwo polityczne między UE a 79 członkami OACPS, którzy w sumie mogą dysponować większością głosów w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, zajmując jednolite stanowisko w sprawach wchodzących w zakres ich współpracy. Nowa umowa o partnerstwie składa się ze „wspólnej podstawy”, która określa wartości i zasady łączące kraje partnerskie i wskazuje obszary priorytetowe, nad którymi obie strony zamierzają pracować. Są to: prawa człowieka, demokracja i dobre rządy w społeczeństwie obywatelskim; pokój i bezpieczeństwo; rozwój społeczny; zrównoważenie środowiskowe i zmiana klimatu; trwały wzrost gospodarczy i rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu oraz migracja i mobilność. Oprócz tej części podstawowej umowa zawiera również trzy protokoły regionalne, odrębnie dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku,

38 B. Krzan, *Warunkowość..., passim*.

39 Pierwsze dwie umowy: Yaoundé I i Yaoundé II zostały zawarte odpowiednio w 1963 i 1969 r. i dotyczyły pomocy oraz koncesji handlowych dla 18 krajów, głównie z byłych kolonii francuskojęzycznych; następnie podpisano trzy Konwencje z Lomé, odpowiednio w 1975, 1979 i 1984 r.; por. M. Młeczko, *Umowa o partnerstwie między krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi – nowa droga integracji gospodarczej?*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002/2, s. 207; D. Heidrich, *Stosunki...*, s. 322 i n.

40 Instytucje działające w ramach konwencji z państwami AKP odzwierciedlają instytucje unijne. Podstawowym organem decyzyjnym jest Rada Ministrów, składająca się z ministrów UE i państw AKP oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej podejmująca wszelkie uchwały jednomyślnie – por. P. Dąbrowska-Kłosińska [w:] *Traktat...*, art. 208, s. 1472.

41 D. Heidrich, *Stosunki...*, s. 319.

42 Konwencja z Lomé IV – Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989, Dz.Urz. WE L 229s. 3 z 17.08.1991; weszła w życie 1.09.1991 r.

43 I Szczyt Ziemi był pionierską konferencją ONZ (5–16.06.1972 r.), która zapoczątkowała cykl konferencji poświęconych sprawom środowiska i zrównoważonego rozwoju. Kolejna odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3–14.06.1992 r., szerzej na ten temat G. Handl, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992*, „Audiovisual Library of International Law” 2012, s. 3.

44 World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 4.08.1987, A/42/427, Annex, 330, s. 41.

45 F. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, *Principles of international environmental law*, Cambridge 2012, s. 207 i n.; C. Voigt, *Sustainable Development As A General Principle Of Law* [w:] *Sustainable Development as a Principle of International Law*, Brill |Nijhoff, Leiden 2009, s. 11 i n.

46 Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 – Protocols – Final Act – Declarations, 2000/483/EC (Dz.Urz. WE L 317, s. 3).

47 Por. New 2010 Cotonou Agreement, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf.

48 W związku z wejściem w życie zmienionego porozumienia z Georgetown w kwietniu 2020 r. grupa państw AKP stała się Organizacją Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, liczącą 79 członków.

49 Decyzja Komitetu Ambasadorów AKP-UE nr 1/2022 z 21.06.2022 r. zmieniająca decyzję Komitetu Ambasadorów AKP-UE nr 3/2019 w sprawie przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 Umowy o partnerstwie AKP-UE [2022/1102] (Dz.Urz. UE L 176, s. 88, art. 1).

50 Wniosek, Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania Umowy o partnerstwie między Unią Europejską, z jednej strony, a członkami Organizacji Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (OACPS), z drugiej strony, COM(2021) 312 final.

które skupiają się na potrzebach każdego regionu. Każdy z tych trzech protokołów reguluje swoją własną strukturę rządzenia w celu kierowania stosunkami z UE i różnymi zaangażowanymi regionami, między innymi za pośrednictwem regionalnych zgromadzeń parlamentarnych. Przewidziano także powstanie nadrzędnych wspólnych ram OACPS – UE wraz ze Wspólnym Zgromadzeniem Parlamentarnym OACPS – UE, które będzie spotykać się raz do roku. W jego składzie zasiądą członkowie trzech regionalnych zgromadzeń parlamentarnych (Afryka – UE, Karaiby – UE i Pacyfik – UE), które z kolei, działając jako organy konsultacyjne, będą się spotykać w szczególności przed posiedzeniami odpowiednich regionalnych Rad Ministrów.

Umowa ta w pełni uwzględnia kompleksowe zobowiązania Unii Europejskiej do realizowania wymogów zrównoważonego rozwoju – inspirowane Agendą 2030, ramową konwencją klimatyczną oraz porozumieniem paryskim. W przeciwieństwie do umowy z Kotonu nowa umowa nie wiąże się z utworzeniem specjalnego funduszu. Europejski Fundusz Rozwoju, dotychczas pozostający poza budżetem i tradycyjnie towarzyszący każdej kolejnej umowie stowarzyszeniowej Wspólnoty/Unii z krajami AKP, po raz pierwszy został włączony do budżetu Unii na lata 2021–2027. W tym okresie, zgodnie z obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi, współpraca z krajami OACPS będzie finansowana z budżetu UE i za pośrednictwem ISWMR. W rezultacie Parlament Europejski będzie miał większy wpływ na sposób finansowania tej współpracy, na takich samych zasadach jak wpływa na finansowanie innych programów i instrumentów z budżetu ogólnego UE. Komisje parlamentarne: do spraw zagranicznych i rozwoju będą mogły na wczesnym etapie procedury budżetowej dążyć do uwzględnienia priorytetów UE w zarządzaniu funduszami kierowanymi do państw OACPS. Trzeba podkreślić, że wydatkowanie środków z budżetu UE i za pośrednictwem ISWMR podlega mechanizmowi warunkowania pomocy rozwojowej przestrzeganiem prawa ochrony środowiska ustanowionym w art. 29 rozporządzenia ISWMR i od 1.01.2021 r. znajduje zastosowanie także do współpracy UE – OACPS.

4.2. Program zarządzania środowiskiem Unia Europejska – Chiny (2010–2015)

W latach 90. XX w. przywództwo partyjne Chińskiej Republiki Ludowej zaczęło postrzegać nadciągającą katastrofę ekologiczną jako niesprzyjającą szybkiemu wzrostowi gospodarczemu Chin⁵¹. W tym okresie programy rozwojowe będące źródłem fachowej wiedzy oraz standardów administracyjnych i prawnych (*capacity-building programmes*) stały się pożądanym przedmiotem dwustronnej współpracy pomocowej pomiędzy Unią Europejską a ChRL⁵². Z braku rodzimych wzorców władze chińskie okazywały coraz większą przychylność prawnie-dyktarodowemu i europejskim modelom zarządzania środowiskiem (*environmental governance*)⁵³. Dialog na linii Chiny – UE w obszarze ochrony środowiska zapoczątkowany został

w 1992 r., a w 1996 r. utworzono pierwszą Grupę Roboczą UE – Chiny ds. Ochrony Środowiska. W 2003 r. wraz z inauguracją Strategicznego Partnerstwa współpraca rozwojowa pomiędzy Unią Europejską a Chinami nabrała kształtu⁵⁴. W 2020 r. uzgodniono obowiązujący na kolejną dekadę strategiczny program współpracy⁵⁵, który objął takie obszary jak: pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt, zrównoważony rozwój i kontakty międzyludzkie. Stosunki dwustronne pomiędzy ChRL a Unią Europejską są utrzymywane na najwyższym szczeblu dzięki corocznym spotkaniom na szczycie UE – Chiny⁵⁶.

Największy wpływ na kształt chińskiego prawa ochrony środowiska wywarł Program Zarządzania Środowiskiem UE – Chiny (*EU-China Environmental Governance project – EGP*), zrealizowany w czasie przeprowadzenia w Chinach kluczowych reform tego prawa, w latach 2010–2015⁵⁷. W jego ramach UE dofinansowała (kwotą 15 mln euro) realizację 15 lokalnych projektów w Chinach, których celem było zbudowanie tzw. *know-how* – potencjału instytucjonalnego i wypracowanie dobrych praktyk w celu efektywnego zarządzania ochroną środowiska. Program EGP zbudowany był z czterech zakresów tematycznych: pierwszy dotyczył publicznego dostępu do informacji o środowisku, drugi – partycypacji społecznej w konsultacjach i podejmowaniu decyzji w sprawach środowiskowych, trzeci – dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska, czwarty – aktywnego zaangażowania sektora prywatnego w ochronę środowiska. Nieprzypadkowo pierwsze trzy tematy idealnie odpowiadają zakresowi regulacji trójfilarowej konwencji z Aarhus⁵⁸. Te trzy prawa do: informacji, partycypacji i sprawiedliwości są jednocześnie fundamentem demokracji środowiskowej w Europie⁵⁹. Przy pomocy Programu Zarządzania

54 Council of the European Union, Joint Press Communiqué. 15th EU-China Summit: Towards a stronger EU-China Comprehensive Strategic Partnership [14022/12 PRESSE 338], Brussels 2012.

55 The EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

56 EU-China Summit: Defending EU interests and values in a complex and vital partnership – Press release by President Michel and President von der Leyen, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/> (dostęp: 1.09.2022 r.).

57 <https://socialquality.org/projects/egp-project/> (dostęp: 1.08.2022 r.); następcą tego programu jest: EU-China Environment Project, <https://www.clientearth.org/projects/eu-china-environment-project/#abouttheproject> (dostęp: 1.08.2022 r.).

58 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona 25.06.1998 r. w Aarhus (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706) – dalej konwencja z Aarhus. Filar I konwencji z Aarhus stanowi prawo do informacji o środowisku (art. 4–5), filar II gwarantuje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych (art. 6–8), a III filar to prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych (art. 9).

59 Konwencja z Aarhus jest pierwszym aktem prawnym, który kodyfikuje prawa proceduralne dotyczące ochrony środowiska, przenosząc je z poziomu deklaracji politycznych na poziom wiążących zobowiązań prawnie-dyktarodowych w celu upowszechnienia i realizacji standardów demokracji środowiskowej. Z racji tego, że były one wcześniej przedmiotem prac ONZ, przypisuje się im charakter raczej uniwersalny niż *stricte* europejski. Taką uniwersalną zasadą, zawierającą elementy konstytucyjne demokracji środowiskowej, adresowaną do wszystkich państw ONZ, w tym także Chin, jest Zasada 10 Deklaracji z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju z 1992 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (dostęp: 5.08.2022 r.) – szerzej na ten temat G. Bándi, *Introduction into the concept of „environmental democracy”* [w:] *Environmental Democracy and Law*, red. G. Bándi, Groningen–Amsterdam 2014, s. 3 i n.; G. Bándi, *The three pillars of environmental democracy in a European Perspective* [w:] *Environmental Democracy and Law*, red. G. Bándi, Groningen–Amsterdam 2014, s. 39 i n.; M. Szigeti Bonifert, *Promoting...*, s. 237 i n.

51 J. Bazylińska-Nagler, *Zrównoważony rozwój w tradycji prawnej Chińskiej Republiki Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021/2, s. 457 i n.

52 D. Torney, O. Gippner, *China: Deepening Cooperation on Climate and Environmental Governance* [w:] *European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, red. C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney, Cham 2018, s. 276.

53 Y. Yang, *How...*, s. 65.

Środowiskiem UE – Chiny, przeniesiono więc do Chin wzorce zarządzania środowiskiem i standardy demokracji środowiskowej wypracowane przez ONZ, a następnie skodyfikowane w konwencji z Aarhus. Przykładowo, zwraca uwagę podobieństwo przepisów rozdziału 5 chińskiej ustawy o ochronie środowiska – „w sprawie publicznego dostępu do informacji środowiskowej oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska” – oraz odpowiednich, przywołanych powyżej przepisów konwencji⁶⁰. Jednakże sama konwencja z Aarhus nie została w dokumentach tego programu wymieniona z nazwy, z uwagi na jej demokratyczny i mocno nawiązujący do ochrony praw człowieka charakter. Program Zarządzania Środowiskiem UE – Chiny przyczynił się też do budowania potencjału ochrony środowiska poprzez wdrażanie narzędzi dialogu społecznego, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Stworzono 15 lokalnych grup partnerskich z udziałem europejskich organizacji i administracji lokalnej w różnych prowincjach Chin. W ramach każdego z takich lokalnych projektów powstało konsorcjum zbudowane z pracowników administracji unijnej i chińskiej, przyporządkowane do jednego z czterech obszarów tematycznych projektu. Jednym z celów tego pilotażu było powielanie w przyszłości przepracowanych schematów zarządzania środowiskiem w dalszych prowincjach Chin⁶¹.

Współpraca rozwojowa UE – Chiny w zakresie ochrony środowiska w ostatnim dziesięcioleciu była realizowana w szczególnie sprzyjającym otoczeniu prawnym. Począwszy od 2014 r., zreformowano wiele chińskich ustaw środowiskowych, na przykład ustawę w sprawie monitorowania jakości otaczającego powietrza⁶². W 2014 r., po trzech latach prac i konsultacji, znacząco zrewidowano też chińskie prawo o ochronie środowiska z 1972 r.⁶³ Dużym osiągnięciem tej nowelizacji było wyartykułowanie wielu zasad ogólnych międzynarodowego prawa ochrony środowiska, w tym zasad zrównoważonego rozwoju⁶⁴. Obecnie art. 4 tego

prawa stanowi, że: „Ochrona środowiska jest podstawową polityką państwa. Rozwój gospodarczy musi być skoordynowany z ochroną środowiska”⁶⁵. Zmiany przyjęte w ramach tego przepisu są przełomowe, zważywszy na to, że w poprzedniej wersji z 1989 r. wyrażał on dokładnie przeciwną regułę: „interes gospodarczy ponad wszystko”. Nowy art. 5 chińskiego prawa o ochronie środowiska zawiera także kluczową dla demokracji środowiskowej zasadę partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji środowiskowych⁶⁶.

5. Podsumowanie

W Unii Europejskiej współcześnie rozumiane i definiowane prawo do rozwoju nie jest absolutne, zawsze – także we współpracy rozwojowej – relatywizuje się wobec wymogów ochrony przyrody. Horyzontalny charakter i konstytucyjny wręcz wymiar unijnego prawa ochrony środowiska⁶⁷ sprawia, że przenika ono także działania zewnętrzne UE. Przedstawione w niniejszej pracy, ostatnio znacząco zreformowane, ramy prawne współpracy rozwojowej Unii Europejskiej z państwami trzecimi w pełni umożliwiają realizację zasady integracji wymogów ochrony środowiska w unijnych programach pomocowych. Zasada ta zapewnia respektowanie celów i zadań z zakresu ochrony środowiska, a także nakłada obowiązki unikania regulacji i działań, które mogłyby cele i zadania środowiskowe Unii niweczyć. Działania zewnętrzne UE w ramach polityki współpracy i rozwoju są zakrojone na tak dużą skalę, że właściwie realizację każdego programu pomocowego należałoby oceniać *a casu ad casum*. Dwa przykłady nakreślone w tym tekście – współpraca UE – AKP i UE – Chiny dają pozytywny obraz istotnego fragmentu, nie przesądzając jednak o całości.

Bibliografia / References

- Biedenkopf K., Torney D., Adelle C. [w:] *European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, red. K. Biedenkopf, D. Torney, C. Adelle, Cham 2018.
- Alford W.P., Liebman B.L., *Clean Air, Clean Processes? The Struggle over Air Pollution Law in the People's Republic of China*, „Hastings Law Journal” 2001/3.
- Avilés L.A., *Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe*, „Sustainable Development Law & Policy” 2012/3.
- Bándi G., *Introduction into the concept of „environmental democracy”* [w:] *Environmental Democracy and Law*, red. G. Bándi, Groningen–Amsterdam 2014.

60 Tak też D. Torney, O. Gippner, *China...*, s. 286.

61 Przykładem może być współpraca pomiędzy chińskim miastem Jiaying i europejską Hagą w ramach: „Public Participation of Environmental Governance in the Jiaying Model and its applicability in Zhejiang Province”. W ramach projektu przetestowano tzw. Model Jiaying zarządzania środowiskiem, a następnie implementowano ten model w 8 innych miastach chińskiej prowincji Zhejiang. Celem działań było budowanie świadomości społecznej i promowanie aktywnego udziału chińskiego społeczeństwa w zarządzaniu środowiskiem; zob. K. Wang, *The „Jiaying Model” and the „Polder Model”: a comparative study on public participation in environmental governance in Jiaying and The Hague*, <https://www.socialquality.org/wp-content/uploads/import/2015/02/Final-Report-Kai-Wang-IASQ-25-November-2014.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.); L.J.G. van der Maesen, *The position of citizens with regard to environmental protection: a contribution to a Chinese and European comparison based on reflections on the applied model by the Chinese city Jiaying*, <https://www.socialquality.org/wp-content/uploads/import/2015/02/Working-Paper-14-Environmental-Protection-Position-Citizens.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

62 W.P. Alford, B.L. Liebman, *Clean Air, Clean Processes? The Struggle over Air Pollution Law in the People's Republic of China*, „Hastings Law Journal” 2001/3, s. 703 i n.

63 The Environmental Protection Law of the People's Republic of China (24 April 2014), compiled by the EU – China Environmental Governance Programme, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/chn135947.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.); oraz komentarze: „China's NPC adopts revised Environmental Protection Law”, <http://ca.china-embassy.org/eng/zt/economy123/t1149908.htm> (dostęp: 1.09.2022 r.); L. Zhang, G. He, A.P.J. Mol, *China's new environmental protection law: A game changer?*, „Environmental Development” 2015/13, s. 1–3; Z. Mu, S. Bu, B. Xue, *Environmental...*, s. 8971; A.J. Liu, *Ecological Civilization and China's Environmental Legislation*, „China Population Resources and Environment” 2004/14, s. 36–39.

64 Pełna wykładnia zrównoważonego rozwoju została przedstawiona przez kierownictwo partyjne 24.09.2013 r. na forum: Leaders Dialogue of the United Nations „High-level Political Forum on Sustainable Development” w Nowym Jorku przez ministra spraw zagranicznych Chin Wang Yi. Podkreślił on wówczas, że „konceptcja zrównoważonego rozwoju jest dobrze znana w Chinach. Pojęcie harmonii

pomiędzy człowiekiem a naturą oraz przywiązanie do zasady, zgodnie z którą nie spuszcza się wody ze stawu, by złowić rybę, stanowią zasadniczy element rodzimej tradycji” – por. *Sustainable Development – The Road to Achieve Chinese Dream and Human Progress*, Remarks by H.E. Wang Yi Foreign Minister of the People's Republic of China at the Leaders Dialogue of the United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development, New York, 24.09.2013 r., Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 26.09.2013 r., <https://sdgs.un.org/statements/he-mr-wang-yi-11088> (dostęp: 1.09.2022 r.).

65 Article 4: „The protection of environment is a basic national policy for China. The state shall adopt economic and technological policies and measures favorable for conservation and circulatory use of resources, protection and improvement of environment and harmony between human and nature, so as to coordinate economic and social development with the work of environmental protection [wyróżnienie – J.B.-N.]”.

66 Article 5: „Activities concerning environmental protection shall adhere to the following principles: according priority to protection, emphasis on prevention, integrated governance, public participation and liability assumption of damages [wyróżnienie – J.B.-N.]”.

67 A. Sikora, *Constitutionalisation of environmental protection in EU law*, Groningen–Amsterdam 2020, *passim*.

- Bándi G., *The three pillars of environmental democracy in a European Perspective* [w:] *Environmental Democracy and Law*, red. G. Bándi, Groningen–Amsterdam 2014.
- Bazylińska-Nagler J., *Od dywergencji do konwergencji – prawa do rozwoju i życia w czystym środowisku obecnych i przyszłych pokoleń jako filary zrównoważonego rozwoju* [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga pamiątkowa dla profesora K. Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022 (w druku).
- Bazylińska-Nagler J., *Zrównoważony rozwój w tradycji prawnej Chińskiej Republiki Ludowej, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem”* 2021/2.
- Cordonier Segger M.-C., Khalfan A., *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, Oxford 2011.
- Dąbrowska-Kłosińska P. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012.
- Dresner S., *Principles of Sustainability*, London 2008.
- Fulton S., Benjamin A., *Foundation of Sustainability*, „The Environmental Forum” 2011/6.
- Handl G., *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992*, „Audiovisual Library of International Law” 2012.
- van Hees S.R.W., *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, „Utrecht Law Review” 2014/2.
- Heidrich D., *Stosunki Unii Europejskiej z państwami rozwijającymi się – problem pomocy rozwojowej* [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002.
- Humphreys M., *Sustainable development in the European Union. A general principle*, London–New York 2020.
- Kenig-Witkowska M., *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy” 2017/1.
- Krzan B., *Warunkowość programów rozwojowych i pomocowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011/3367.
- Liu A.J., *Ecological Civilization and China’s Environmental Legislation*, „China Population Resources and Environment”, 2004/14.
- van der Maesen L.J.G., *The position of citizens with regard to environmental protection: a contribution to a Chinese and European comparison based on reflections on the applied model by the Chinese city Jiaxing*, <https://www.socialquality.org/wp-content/uploads/import/2015/02/Working-Paper-14-Environmental-Protection-Position-Citizens.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).
- Młeczko M., *Umowa o partnerstwie między krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi – nowa droga integracji gospodarczej?*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002/2.
- Nowacki M., Przyborowska-Klimczak A. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012.
- Palerm J., Ledant J-P, Brinn P., *Environmental Integration in European Commission Development Co-operation Programming: Experiences in the Use of Country Environmental Profiles*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2007/3.
- Sands F., Peel J., Fabra A., MacKenzie R., *Principles of international environmental law*, Cambridge 2012.
- Saul B., Kinley D., Mowbray J., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, cases and materials*, Oxford 2014.
- Sikora A., *Constitutionalisation of environmental protection in EU law*, Groningen–Amsterdam 2020.
- Szigeti Bonifert M., *Promoting Public Participation beyond the EU. The road to environmental democracy* [w:] *Environmental Democracy and Law*, red. G. Bándi, Groningen–Amsterdam 2014.
- Torney D., Gippner O., *China: Deepening Cooperation on Climate and Environmental Governance* [w:] *European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, red. C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney, Cham 2018.
- Voigt C., *Sustainable Development As A General Principle Of Law* [w:] *Sustainable Development as a Principle of International Law*, Brill | Nijhoff, Leiden 2009.
- Wang K., *The „Jiaying Model” and the „Polder Model”: a comparative study on public participation in environmental governance in Jiaying and The Hague*, <https://www.socialquality.org/wp-content/uploads/import/2015/02/Final-Report-Kai-Wang-IASQ-25-November-2014.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).
- Wasmeier M., *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, „Common Market Law Review” 2001/1.
- Yang Y., *How do EU norms diffuse? Rule of law promotion in EU-China cooperation on environmental governance*, „Journal of European Integration” 2017/1.
- Zhang L., He G., Mol A.P.J., *China’s new environmental protection law: A game changer?*, „Environmental Development” 2015/13.

Abstract

dr Justyna Bazylińska-Nagler

The author is an associate professor at the Chair of International and European Law, Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0190-7566>).

Integration of Environmental Protection Requirements into the EU Development Cooperation

Keywords: EU development cooperation, EU external action on environmental protection, environmental integration principle, Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, EU-China Environmental Governance Project

The focus of attention in this article is on environmental integration in a very important dimension of EU external relations, that is, development cooperation. Its ambition is to depict the main points of the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe (2021–2027) in relation to the EU environmental integration principle. In this respect, EU law explicitly refers to UN legal standards and goes even further in that it makes development assistance conditional on the developing country’s full compliance with environmental protection rules. The article presents the new partnership agreement between the EU and the Organization of African, Caribbean and Pacific States (OACPS) of 2021 and the EU-China Environmental Governance Project (2010–2015) as case studies of the EU’s environment-related external assistance. The results of the study show that environmental protection can be perceived as a transversal EU development policy objective and that EU legal framework in this respect fully guarantees further integration of environmental objectives in development policy.