



Waldemar Gontarski
Iwona Parchimowicz-Gontarska

Suwerenność energetyczna na kanwie pakietu „Gotowi na 55”. Część I

[Energy Sovereignty on the Basis of the ‘Fit for 55’ Package. Part I]

Abstract

The purpose of this publication divided into two parts is to interpret one of the most difficult provisions of the European Union treaties contained in the second subparagraph of Article 194(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union introducing national energy sovereignty. Reference to Article 192(2)(c) in the second subparagraph of Article 194(2) shall be understood as meaning that if, when adopting measures in the environmental field, the energy objectives (Article 194[1]) do not prevail over the environmental ones (Article 191) and at least one of the conditions required for national energy sovereignty is met (the second subparagraph of Article 194[2]), then Article 192(2)(c) shall be invoked as the Treaty basis (unanimity of the Council). Only in the event that none of the three alternative conditions required for energy sovereignty are met and the energy goals prevail over the environmental ones, the ordinary legislative procedure provided for in the first subparagraph of Article 194(2) shall be followed. The “communitarisation” of energy sovereignty merely involves taking the energy solidarity into consideration (Article 194[1]) and adopting measures appropriate to the economic situation on an ad hoc basis (Article 122[1]) whilst taking into account the Declaration on Article 194 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which by referring to two treaty provisions strengthens the energy independence of Member States during a crisis within the meaning of Article 347 to such extent that in practice it necessitates at least a revision of the ‘Fit for 55’ package proposed by the European Commission. In accordance with the second subparagraph of Article 194(2) in conjunction with Article 194(1) the energy transformation shall take place on a national and not the EU level whilst at the same time taking into consideration the energy solidarity principle enshrined in the EU treaties, which has been rejected by Germany before the Court of Justice of the European Union (Germany v Poland, C-848/19 P) in order to increase EU’s reliance on the supplies of Russian gas. The ‘Fit for 55’ package completely ignores these provisions despite the fact that according to some of the legislative proposals contained therein such regulations are applicable. Not only the Polish literature lacks publications on the Treaty basis of conclusions included in the ‘Fit for 55’ package.

Keywords: energy mix, national energy sovereignty, the energy solidarity.

Wprowadzenie

Reglamentacja krajowej energii (polityki energetycznej) poprzez cel klimatyczny Unii – tak najkrócej można scharakteryzować zaproponowany przez Komisję Europejską pakiet „Gotowi na 55”. Prawnicze czasopiśmiennictwo naukowe dotyczące tego pakietu koncentruje się na zawartości klimatycznej i ewentualnie energetycznej, abstrahując od wykładni regulacji traktatowych¹. Niniejsza, dwuczęściowa publikacja – przeciwnie: koncentruje się na wykładni przepisów prawa pierwotnego, a wskazany pakiet stanowi jedynie okazję do przedstawienia wyników tej wykładni.

Konkluzje Rady Europejskiej i pakiet „Fit for 55”

Unijny cel klimatyczny w postaci redukcji emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 55% do 2030 roku w porównaniu z rokiem 1990 najpierw przedstawiła Rada Europejska w grudniu 2020 r. w formie niewiążącego prawnie impulsu politycznego (art. 15 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej)² – pkt III.12 konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r.³ Prawnicy wiążące stało się to dopiero na podstawie art. 4 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia 2021/1119 r.⁴ – wydanego na podstawie art. 192 ust. 1 Traktatu

¹ Na przykład S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *Oxford Open Energy* 2022, 1, przyp. 33, s. 1 i nn. (<https://doi.org/10.1093/ooenergy/oiab002>): „To implement the European Union (EU) Climate Law’s newly established 55% greenhouse gas reduction objective for 2030, the EU Commission suggests a wave of reforms to the European energy and climate legislation” – s. 1; H. Banaszek, „Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu”, *Europejski Przegląd Sądowy* 2022, nr 2, s. 23 i nn. – autorka jedynie przy okazji (w przyp. 6) przytacza treść art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE; M. Romanowicz, „Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55”, *Europejski Przegląd Sądowy* 2022, nr 2, s. 35 i nn. – autorka w ogóle pomija regulacje traktatowe.

² O braku kompetencji prawodawczej Rady Europejskiej – por. np. W. Gontarski, „Nowy system warunkowości w prawie Unii Europejskiej”, *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica* 2021, 97, s. 35 (i wskazane tam orzecznictwo TSUE oraz poglądy doktryny): „W zakresie legislacyjnym kompetencja Rady Europejskiej ogranicza się do formułowania impulsu o charakterze politycznym. Impuls legislacyjny Rady Europejskiej nie jest prawnie wiążący dla instytucji Unii mających kompetencje legislacyjne”.

³ Konkluzje Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r., EUCO 22/20, <https://www.consilium.europa.eu/media/47337/1011-12-20-euco-conclusions-pl.pdf>

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 r., *Dz. Urz. UE L* 243, 1.

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ (zwykła procedura ustawodawcza). Cel ten stanowi etap pośredni na drodze Unii Europejskiej do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 roku (akapit trzeci ust. 1 art. 4 tego rozporządzenia).

Opublikowany przez Komisję 14 lipca 2021 r. zestaw projektów określony mianem „Fit for 55” („Gotowi na 55”) skierowany jest na osiągnięcie przez UE ww. podwyższonego celu redukcyjnego (art. 4 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia 2021/1119). Stosunkowo obszerny pakiet (łącznie ponad 4500 stron, wraz z aneksami) obejmuje: 1) syntetyczny komunikat Komisji (COM[2021]550)⁶ prezentujący założenia ogólne oraz 2) wstępne wnioski legislacyjne (trzynaście) i strategiczne (jeden) – w sumie czternaście odrębnych dokumentów⁷ – dotyczące głównych filarów europejskiego prawodawstwa dotyczących klimatu i energii. W komunikacie ani słowa nie ma o tym, jak zawarte w nim treści mają się do wyłącznej kompetencji państw członkowskich co do możliwości dokonania wyboru własnego (krajowego) koszyka (miksi) energetycznego w ogólności, a w szczególności do dokonania takiego wyboru wyłącznie spośród własnych (krajowych) zasobów energetycznych danego państwa – o czym stanowi pominięty przez Komisję art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE. Już *prima facie* wnioski ustawodawcze z tego pakietu odnoszą się do hipotezy tej regulacji – i dlatego nie można proponowanych zmian sprowadzać do „polityki klimatycznej”⁸. Inna rzecz, że w TFUE nie ma mowy o polityce klimatycznej, zwalczanie zaś zmian klimatu” (art. 191 ust. 1 tiret czwarte wskazuje taki cel klimatyczny) stanowi jeden z traktatowych celów „polityki Unii w dziedzinie środowiska”.

Artykuł 194 ust. 2 akapit drugi rozstrzyga o braku suwerenności energetycznej Unii, co oznacza wyłączną kompetencję państw członkowskich (zastrzeżenie suwerenności energetycznej na rzecz państw członkowskich), aczkolwiek bez uszczerbku dla wskazanego tam art. 192 ust. 2 lit. c (jednomyślność Rady). Zdaniem piśmiennictwa „ze względu

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2016 C 202, 47.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final.

⁷ Zestawienia informacji – realizacja Europejskiego Zielonego Ładu, 14 lipca 2021 (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pl).

⁸ Przeciwnie M. Romanowicz, „Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55”, op. cit., s. 35, lid: „Autorka porusza tematykę rozwoju polityki klimatycznej Unii Europejskiej”.

na suwerenność państw członkowskich zawartą w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE” unijne prawo pochodne dotyczące energetyki „opiera się na miękkich mechanizmach kontroli w celu koordynowania realizacji celów polityki energetycznej i klimatycznej prowadzonej na poziomie państw członkowskich. W związku z brakiem konsensusu politycznego między państwami członkowskimi co do tego, jak powinien wyglądać europejski koszyk energetyczny, nie było możliwe zaktualizowanie celów uzgodnionych na szczepku europejskim w formie wiążących celów krajowych w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii ani wprowadzenie ich w celu zwiększenia efektywności energetycznej”⁹. Uwagi te sformułowano w odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2018/1999 o zarządzaniu unią energetyczną¹⁰, który to akt prawny wbrew jego nazwie ma charakter dyrektywy¹¹ – w tym sensie, że określa jedynie ogólne cele, i to na dodatek dotyczące Unii jako całości¹². „Rozporządzenie” to w porównaniu do unijnego prawa pochodnego przyjmowanego przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – np. art. 3 ust. 1 w zw. z załącznikiem I dyrektywy 2009/28/WE¹³ (obowiązkowe krajowe cele ogólne) – oznacza „przejście z powrotem od twardej do miękkiej kontroli” [*wird hierin eine Kehrtwende von einer harten zu einer weichen Steuerung*]¹⁴. Inaczej mówiąc, kontrolowanie przez UE polityki energetycznej prowadzonej przez państwa członkowskie ma być teraz miękkie, a „powodem tej zmiany paradygmatu Unii” (wprowadzonej Traktatem z Lizbony) jest 194 ust. 2 akapit drugi TFUE,

⁹ S. Schlacke, M. Knodt, „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2019, nr 7–8, s. 408.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, *Dz. Urz. UE L 328*, 1 ze zm.

¹¹ Tak S. Schlacke, M. Knodt, „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *op. cit.*, s. 408.

¹² W szczególności według art. 32 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia (UE) 2018/1999 o zarządzaniu unią energetyczną – w dziedzinie efektywności energetycznej Komisja oprócz tych zaleceń proponuje w stosownych przypadkach środki i korzysta ze swoich uprawnień na poziomie Unii, aby zapewnić w szczególności osiągnięcie celu Unii na rok 2030 dotyczącego efektywności energetycznej.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, *Dz. Urz. UE 2009 L 140*, 16 – uchylona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, *Dz. Urz. UE L 328*, 82.

¹⁴ S. Schlacke, „Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2022, 13, s. 906 i piśmiennictwo powołane w przyp. 33.

który „przewiduje zastrzeżenie suwerenności na rzecz państw członkowskich”¹⁵.

Z lektury „Fit for 55” wynika odwrotna zmiana paradygmatu ustawodawczego Unii, ale już bez zmian traktatowych. W związku z 55-procentowym celem redukcyjnym w pkt III.17. tiret pierwsze i drugie konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. mowa jest o odpowiedniej zmianie systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)¹⁶. Toteż zmiany projektowane w omawianym pakiecie dotkną¹⁷ w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE¹⁸ ustanawiającą system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwany „unijnym systemem handlu emisjami”; EU ETS). Akt ten przyjęto na podstawie art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁹ (większość kwalifikowana Rady; odpowiednikiem jest art. 294 TFUE), na podstawie prawnomaterialnej z art. 175 ust. 1 TWE (odpowiednikiem jest 192 ust. 1 TFUE), co wykluczyło jednomyślność Rady (o której mowa w art. 175 ust. 2 TWE; jego odpowiednikiem jest art. 192 ust. 2 TFUE) – taka podstawa traktatowa budzi poniżej przedstawione wątpliwości prawne wynikające z art. 192 ust. 2 lit. c; również podstawą traktatową proponowanych w „Fit for 55” zmian ETS jest art. 192 ust. 1 TFUE.

W konkluzjach Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. w pkt III.17 tiret trzecie zakłada się realizowanie wspomnianego celu klimatycznego w szczególności drogą przyjęcia przez Unię środków o charakterze fiskalnym – co znalazło odzwierciedlenie w nowej decyzji sprawie systemu zasobów własnych Unii (art. 311)²⁰ – określonego jako „zapropozowanie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji

¹⁵ S. Schlacke, *ibidem*, a także piśmiennictwo powołane w przyp. 34.

¹⁶ Revision of the EU Emission Trading System – art. 192 w zw. z art. 191 i 192 ust. 1 TFUE – COM(2021) 551 final; zmiany system ETS dotyczy także 552 final (Przegląd unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do lotnictwa; art. 192 TFUE) oraz 567 final (Powiadamianie – mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego; podstawa traktatowa jak w 551 final) – por. S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *op. cit.*, s. 4, przyp. 33.

¹⁷ Szerzej na przykład: S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *op. cit.*, ss. 1–13; S. Schlacke, *Klimaschutzrecht im Mehrebenen-system*, *op. cit.*, s. 905 i nn.

¹⁸ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 275, 32 ze zm.

¹⁹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 2002); OJ C 325, 33–184.

²⁰ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. Urz. UE L 424, 1.

CO₂ [ang. *carbon border adjustment mechanism*; CBAM] w celu zapewnienia integralności środowiskowej polityk UE i zapobiegania ucieczce emisji w sposób zgodny z zasadami WTO”. Na tym oparto motyw 8 owej decyzji w sprawie systemu zasobów własnych. Wyszczególniono tam nowe zasoby własne Unii w postaci cła („dostosowanie cen na granicach”), które ma być ustanawiane (najpóźniej do 1 stycznia 2023 r.) z uwzględnieniem emisji CO₂²¹; kwestia ta jest ujęta w stosownym wniosku legislacyjnym (CBAM)²² związanym ze zmianą systemu ETS, składającym się na „Fit for 55”, którego podstawa traktatowa budzi te same wątpliwości, co podstawa traktatowa zmiany ETS.

Między innymi ze względu na opisane cło od emisji CO₂ doktryna mówi o konieczności zmiany traktatowej: „Rodzi to pytanie, czy Unia, której brakuje suwerenności podatkowej [niem. *Steuerhoheit*; ang. *fiscal sovereignty*], ma prawo nakładać podatki na podstawie uprawnień przewidzianych w TFUE. Prawidłowe ustanowienie podatków unijnych i stworzenie nowych zasobów własnych, które prowadzą do bezpośrednich obciążeń obywateli, zakłada zmianę traktatu w celu stworzenia uregulowań finansowych”²³.

Przy takim ujęciu siłą rzeczy akcentować należy przekazywanie przez państwa członkowskie dalszych kompetencji na rzecz Unii, tzn. kompetencji dotychczas w prawie traktatowym nieprzewidzianych.

Komisja planowała, aby projekty legislacyjne składające się na pakiet „Fit for 55” zostały uchwalone w większości w 2022 roku. Biorąc pod uwagę potencjalny konflikt wynikający przede wszystkim z wprowadzenia zmian w systemie handlu uprawnieniami do emisji w sektorze budowlanym i transportowym, a także obecną wojnę w Ukrainie i związaną z nią

²¹ Szerzej o tym nowym źródle zasobów własnych Unii np. J. Hey, „Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2021, nr 7, s. 277 i nn.

²² Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, COM(2021) 564 final – art. 191 i art. 192 ust. 1 TFUE.

²³ J. Hey, „Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?“, s. 278, teza publikacji (zamieszczona w języku niemieckim i angielskim): „The own resources decision of December 14, 2020 breaks new ground in financing the EU budget. In addition to a credit authorization, a new ‘plastic tax’ is introduced; from 2023, the budget is to be additionally financed by a CO₂ border adjustment and a digital levy. This raises the question of whether the Union, which lacks fiscal sovereignty, is entitled to introduce taxes on the basis of the competences provided for in the TFEU. Correctly, EU taxes and the invention of new own resources that lead to direct burdens on citizens presuppose a treaty amendment for the purpose of creating a financial order. In any case, however, the law approving a corresponding decision on own resources must be passed by a majority as provided for in Art. 79 (2) of the German Constitution”.

niepewność w zakresie dostaw energii, wydaje się to mało prawdopodobne²⁴. W związku z kryzysem wywołanym tą wojną godzi się zwrócić uwagę na istotne wzmocnienie autonomii krajowej polityki energetycznej (szerzej o tej autonomii piszemy poniżej) zawarte w deklaracji nr 35 w sprawie art. 194 TFUE²⁵, w myśl której artykuł 194 nie wpływa na prawo państw członkowskich do przyjmowania niezbędnych postanowień w celu zapewnienia dostaw energii zgodnie z warunkami przewidzianymi w artykule 347²⁶. Deklaracje generalnie nie wchodzą w skład Traktatów i jako takie nie są prawnie wiążące, chociaż w praktyce orzeczniczej są wykorzystywane do interpretacji przepisów wiążących²⁷. Natomiast środki podejmowane w przypadku trudności gospodarczych na podstawie 122 TFUE – rozpatrywane w świetle art. 194 ust. 2 akapit drugi i art. 122 *in pr.* („Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach”) – mogą mieć jedynie postać pomocy *stricte* doraźnej²⁸. Istotą środków przewidzianych w art. 122 jest „instrument zapobiegania lub obrony kryzysowej, a zatem wyjątek”²⁹. Z kolei art. 347 (art. 297 TWE), do którego odsyła deklaracja nr 35, stanowi klauzulę ogólną, ponieważ jej zakres derogacyjny nie ogranicza się do wybranych przepisów³⁰. Z punktu widzenia polityki energetycznej³¹ (i każdej innej), w tym solidarności energetycznej, jest to derogacyjna klauzula obronna, czyli o charakterze *ultima ratio*. Artykuł 347, zwłaszcza w zw. z deklaracją 35 odsyłającą do art. 194, uprawnia państwa członkowskie „do podejmowania środków niezgodnych z prawem lub celami UE”³², jeśli zachodzą określone

²⁴ Tak S. Schlacke, „Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem”, *op. cit.*, s. 907.

²⁵ Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2016 C 202, 349.

²⁶ Por. W. Kahl, „Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon”, *Europarecht* 2009, nr 5, s. 611.

²⁷ Tak I. Parchimowicz, „Artykuł 1 ust. 2 Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych a ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii Europejskiej”, *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych* 2021, nr 4, LEX, ss. 15 i 16, a także piśmiennictwo oraz orzecznictwo przytoczone w przyp. 17.

²⁸ Por. A. Nowak-Far [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom II (art. 90–222), A. Wróbel i in. (red.), Warszawa 2012, LEX, komentarz do art. 122, teza 122.2.

²⁹ U. Häde [w:] *EUV/AEU. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, wyd. szóste, Monachium 2022, komentarz do art. 122, nr boczny 2 i piśmiennictwo powołane w przyp. 4.

³⁰ Ch. Calliess [w:] *EUV/AEU. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, komentarz do art. 347, nr boczny 2 i piśmiennictwo powołane w przyp. 6.

³¹ Por. J. Kuhlmann, „Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon”, *Working Paper No. 79*, Europainstitut Wirtschaftsuniversität Wien, Juni 2008, s. 22 (<https://epub.wu.ac.at/1072/1/document.pdf>).

³² W. Sadowski, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom III (art. 223–358), A. Wróbel i in. (red.), Warszawa 2012, LEX, komentarz do art. 347, teza 347.1.

w niej przesłanki, tzn. w szczególności nie wystarczą przypadki kryzysów czysto gospodarczych lub społecznych³³.

Siłą rzeczy deklaracja nr 35 powinna być brana pod uwagę w przypadku „Fit for 55” w warunkach wojny w Ukrainie, czyli projekt ten już wymaga rewizji. Na takiej samej zasadzie rewizji – i to nawet jednostronnie dokonywanej przez państwo członkowskie – mogą wymagać obowiązujące akty prawa Unii, które mają być zmieniane omawianym pakietem. Chociaż art. 347 TFUE bezdyskusyjnie podlega stosowaniu w przypadku wojny lub groźby wojny (m.in. obie te przesłanki są tam zawarte) między państwem członkowskim a państwem trzecim, to jednak według piśmiennictwa „w niektórych przypadkach szczególnie bliskie stosunki gospodarcze między państwem członkowskim a państwem trzecim zaangażowanym w wojnę uważane są za wystarczające”³⁴. W tym kontekście powinno się rozpatrywać w szczególności sytuację Polski w związku z wojną w Ukrainie.

Norma proceduralna (art. 192 TFUE – środowisko) i materialna (art. 194 TFUE – energetyka)

Z systemowego punktu widzenia w kwestiach proceduralnych dotyczących interesujących nas działań prawodawczych w pierwszej kolejności należy dokonać wykładni art. 192 TFUE, gdzie ustanowiono:

- ◆ w ust. 1 zwykłą procedurę ustawodawczą jako podstawową procedurę legislacyjną w przyjmowaniu środków służących osiągnięciu celów polityki w dziedzinie środowiska;
- ◆ specjalną procedurę ustawodawczą w katalogu wyjątków wskazanych w ust. 2.

Odnosząc to do „Fit for 55”, zauważmy, że dla państwa członkowskiego troszczącego się o swoją suwerenność energetyczną jednomyślność wydaje się najgorszą dopuszczalną procedurą traktatową przy wprowadzaniu zarówno zmiany ETS, jak i wzmocnienia skutków tej zmiany, w szczególności poprzez mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM)³⁵ – jeśli pominiemy art. 194 ust. 2 akapit drugi w ogóle wykluczający kompetencję Unii. Podstawą traktatową zmiany mechanizmu CBAM staje się

³³ Ch. Calliess [w:] EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, komentarz do art. 347, nr boczny 4 i piśmiennictwo powołane w przyp. 22.

³⁴ Ch. Calliess [w:] EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, komentarz do art. 347, nr boczny 5 i piśmiennictwo powołane w przyp. 27–30.

³⁵ Szerzej S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, op. cit., s. 4 i nn.

wtedy art. 192 ust. 2 lit. a (przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym). Zadość wymaganiom traktatowym nie czyni samo wyszczególnienie tego środka w konkluzjach Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. (akt o charakterze impulsu politycznego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 TFUE) oraz w decyzji w sprawie systemu zasobów własnych Unii (w tym akcie CBAM wskazano blankietowo) – zarówno ze względu na charakter tych aktów (odpowiednio: impuls polityczny oraz blankiet), jak i na odrębną procedurę przyjmowania środków z art. 192 ust. 2 lit. a TFUE (w przeciwieństwie do konkluzji Rady Europejskiej oraz decyzji w sprawie systemu zasobów własnych – art. 311 akapit trzeci), w szczególności opartą na konsultacjach z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Z kolei według art. 192 ust. 2 lit. c, rozważanego ewentualnie jako podstawa traktatowa zmian ETS – również (tak samo jak art. 192 ust. 2 lit. a) wprowadzającego jednomyślność jako odstępstwo od zasady przewidzianej w ust. 1 art. 192 – Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, uchwała środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego (przesłanka pierwsza) między różnymi źródłami energii (przesłanka druga) i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię (przesłanka trzecia).

Te trzy przesłanki muszą wystąpić kumulatywnie. Tymczasem cel klimatyczny (działań UE związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym) realizowany drogą obniżki emisji gazów cieplarnianych w szczególności wiąże się z redukcją wykorzystania przemysłowego węgla, powodującego stosunkowo wysoką emisję. Kierując się tymi przesłankami faktycznymi, doktryna akcentuje:

„Mogłoby to spowodować zasadnicze skutki dla bezpieczeństwa energetycznego takich państw jak Polska, która w związku z posiadaniem na swoim terytorium dużych zasobów węgla oraz polityką energetyczną prowadzoną przez polskie rządy w poprzednich latach oparła produkcję energii elektrycznej w przeważającym stopniu na tym surowcu. W związku z powyższym art. 192 ust. 2 lit. c TFUE umożliwia przeciwdziałanie przez państwa, których bezpieczeństwo energetyczne mogłoby zostać zagrożone, przyjęciu przez UE niekorzystnych dla nich środków prawnych”³⁶.

³⁶ M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom II (art. 90-222), op. cit., komentarz do art. 192, s. 1310.

Ze względu na zawartą w omawianym przepisie (art. 192 ust. 2 lit. c) klauzulę limitującą znaczącego wyboru („środki wpływające znacząco na wybór”) w nauce mowa jest o środkach przyjmowanych przez UE w procedurze jednomyślności Rady, mających wpływ wyłącznie na „podstawową strukturę [*die Grundstruktur*] zapatrzenia w energię”³⁷. Klauzula ta *per saldo* zawęża „ogólną strukturę zapatrzenia”, także zawartą w rzeczonym przepisie, do struktury podstawowej tego zaopatrzenia. Środki niewpływające w tak daleko idący sposób na wybór (dokonywany przez państwa członkowskie) między różnymi źródłami energii przyjmowane byłyby większościami (art. 192 ust. 1).

Takie zawężenie normatywne rozszerzające kompetencje środowiskowe Unii wydaje się tracić na aktualności ze względu na dookreślenie art. 194 ust. 2 akapit drugi dotyczące polityki energetycznej. Generalnie art. 194 zawiera pierwszą oryginalną kompetencję traktatową w dziedzinie energetyki UE³⁸. Jest to kompetencja dzielona (art. 4 ust. 2 lit. i), ale ograniczona art. 194 ust. 2 akapit drugi, odsyłającym do art. 192 ust. 2 lit. c (jednomyślność Rady). W art. 194 ust. 2 akapit drugi też jest mowa o „ogólnej strukturze” zaopatrzenia państwa członkowskiego w energię (czyli tak samo jak art. 192 ust. 2 lit. c), lecz – w przeciwieństwie do art. 192 ust. 2 lit. c – nie występuje klauzula limitująca, tzn. nie ma mowy o „środkach wpływających znacząco na wybór”. Jak akcentuje piśmiennictwo, „przepis ten [art. 194 ust. 2 akapit drugi] zastrzega do kompetencji państw członkowskich wskazane w nim decyzje kierunkowe dotyczące wykorzystania zasobów energetycznych, wyboru źródeł energii i ogólnej struktury zaopatrzenia w energię, a tym samym jest bardziej radykalny w skutkach prawnych niż równoległa norma zawarta w art. 192 ust. 2 lit. c, która wymaga «tylko» jednomyślności”³⁹.

W art. 194 ust. 2 akapit drugi, jak ujmuje to doktryna, nawiązując do treści tej regulacji zawierającej trzy alternatywne przesłanki, „zastrzeżono suwerenność państw członkowskich poprzez ustanowienie uprawnienia państwa członkowskiego do określania:

- 1) warunków wykorzystania zasobów energetycznych [chodzi o zasoby energetyczne danego państwa],

³⁷ Ch. Calliess [w:] EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar, komentarz do art. 192, nr boczny 32; szerzej M. Ruffert, „Vorgaben des Europarechts und nationale Gestaltungsspielräume”, *Energieversorgung und Umweltschutz* 2010, tom 102, s. 31.

³⁸ Por. A. Krämer, *EU Environmental Law*, wyd. siódme, Londyn 2012, s. 380 i nn.

³⁹ J. Gundel, „Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2011, nr 1, s. 27.

- 2) wyboru między różnymi źródłami energii i
- 3) ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”⁴⁰.

Stąd konkluzja: „[...] państwa członkowskie zupełnie swobodnie określają swój ‘miks energetyczny’ i ogólną strukturę [*allgemeine Struktur*] zaopatrzenia w energię; UE nie może interweniować w tych obszarach”⁴¹. Wprost mówi się o „suwerenności państw członkowskich w art. 194 ust. 2 akapit drugi” (*mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalts in Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV*)⁴². W tym kontekście o swobodzie mowa jest też w piśmiennictwie polskim: „swoboda kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię”⁴³.

Rozważając relacje między 194 ust. 2 akapit drugi i art. 192 ust. 2 lit. c, wychodzimy z założenia, że ten pierwszy stanowi prawnomaterialną granicę kompetencji unijnych (w przeciwieństwie do przepisów proceduralnych z art. 192). W związku z tym Unia w ogóle nie może działać, nawet jednomyślnie, jeśli zajdzie co najmniej jedna z alternatywnie sformułowanych trzech przesłanek suwerenności energetycznej z akapitu drugiego ust. 2 (w art. 192 ust. 2 lit. c przesłanki są zaś kumulatywne) i cel energetyczny projektowanych środków jest przeważający. Klauzulą limitującą krajową transformację energetyczną jest jedynie zasada solidarności energetycznej (art. 194 ust. 1)⁴⁴. Zasada ta według orzecznictwa luksem-

⁴⁰ H. Münchmeyer, M. Kahles, F. Pause, „Erfordert das europäische Beihilferecht die Einführung von Ausschreibungsverfahren im EEG?“, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht 2014, nr 5, s. 7 i piśmiennictwo powołane w przyp. 14, <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/DNYSFGFHOKEL6N6X67DY4C2PDNWKNNND>; tak też M. Ruffert, „Vorgaben des Europarechts und nationale Gestaltungsspielräume”, *op. cit.*, s. 31; M. Nettesheim, „Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon”, *Juristen Zeitung* 2010, nr 1, s. 23; W. Frenz, A.M. Kane, „Die neue europäische Energiepolitik”, *Natur und Recht* 2010, nr 7 (32), s. 473.

⁴¹ H. Münchmeyer, M. Kahles, F. Pause, „Erfordert das europäische Beihilferecht die Einführung von Ausschreibungsverfahren im EEG?“, *op. cit.*, s. 7 i piśmiennictwo powołane w przyp. 14.

⁴² S. Schlacke, M. Knodt, „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *op. cit.*, s. 408.

⁴³ M. Nowacki [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom II (art. 90-222), *op. cit.*, komentarz do art. 194, teza 194.7, s. 1380.

⁴⁴ Ch. Calliess [w:] *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta. Kommentar* do art. 194, nr boczny 29: „[...] akapit drugi ust. 2 art. 194 zawiera stosunkowo daleko idące ograniczenie wszechstronnego uprawnienia [Unii Europejskiej] do działania wyznaczonego przez akapit pierwszy. Jego treść wykracza poza analogiczne postanowienie art. 192 ust. 2 lit. c – z trzech powodów. Po pierwsze, granica kompetencji [Unii] brana jest pod uwagę nie tylko wtedy, gdy spełnione są wszystkie jego [art. 192 ust. 2 lit. c] przesłanki [w art. 192 ust. 2 lit. c przesłanki są sformułowane kumulatywnie (koniunkcja)]. Po drugie, akapit drugi ust. 2 art. 194 nie zawiera żadnego progu istotności [w przeciwieństwie do art. 192 ust. 2 lit. c, gdzie mamy limit sformułowany w pierwszej przesłance – czyli ograniczenie znaczącego wpływu na wybór dokonywany przez państwo członkowskie – aby dana regulacja unijna była przyjęta jednomyślnie; limit ten stosowany jest kumulatywnie z dwiema dalszymi przesłankami określonymi w tym przepisie jako wy-

burskiego nie jest tylko koncepcją polityczną, lecz może być podstawą oceny sądowej. Tak czytamy w przełomowym wyroku TS z 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C848/19 P, EU:C:2021:59, pkt 69 zd. pierwsze. W myśl zawartego tam rozstrzygnięcia, wbrew skardze niemieckiej (pkt 2 skargi⁴⁵), zasada solidarności energetycznej stosowana jest nie tylko w sytuacjach kryzysowych (w tej sprawie według Niemiec przesłanki zastosowania mechanizmu kryzysowego przy podejmowaniu będącej przedmiotem sporu decyzji Komisji nie zostały spełnione). Jak wyjaśnił TS, zasada solidarności energetycznej ma szerszy zakres przedmiotowy niż jej odpowiednik z art. 222 TFUE i w związku z tym „w duchu solidarności [...] powinno [...] być prowadzone każde działanie” w dziedzinie energetyki (pkt 67 tego wyroku), bowiem „nic nie pozwala uznać, że zasada solidarności figurująca w art. 194 ust. 1 TFUE nie może jako taka wywoływać wiążącego skutku prawnego dla państw członkowskich i instytucji Unii” (pkt 43 zd. pierwsze). W konsekwencji: „[...] zasada solidarności energetycznej, o której mowa w art. 194 TFUE, musi być uwzględniana przez instytucje Unii i państwa członkowskie w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, a w szczególności rynku gazu ziemnego, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw energii w Unii, co oznacza nie tylko stawianie czoła nagłym nadzwyczajnym sytuacjom, gdy one wystąpią, ale także podejmowanie środków mających na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym” (pkt 69 zd. pierwsze).

W tej sprawie Trybunał oddalił odwołanie wniesione przez Niemcy od wyroku Sądu, który na podstawie zasady solidarności energetycznej

bór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię]. [...]. Po trzecie – i to jest kluczowe – art. 194 ust. 2 akapit drugi stanowi materialną granicę kompetencji. W przeciwieństwie do art. 192 ust. 2 TFUE nie jest to jedynie norma proceduralna, która umożliwia jednomyślne podejmowanie decyzji w wymienionych dziedzinach. W związku z tym Unia w ogóle nie może działać (tj. nawet jednomyślnie), jeśli zajdzie przesłanka z akapitu drugiego ust. 2, zatem gdy na przykład środek [przyjmowany przez Unię] wpływa na dokonanie ‘wyboru między różnymi źródłami energii’. Konkretnie oznacza to, że UE nie może kształtować kompleksowej polityki energetycznej. Przeciwnie, musi przestrzegać odpowiednich wstępnych decyzji państw członkowskich i może jedynie opierać się na nich w kontekście swojej polityki energetycznej. Mówiąc prościej, z jednej strony UE nie może przyjąć ‘europejskiej transformacji energetycznej’, z drugiej strony państwa członkowskie, w tym Niemcy, mogą z pewnością pozwolić sobie na ‘krajową transformację energetyczną’. Takie rozwiązanie nie zwalnia jednak państwa członkowskiego z proceduralnych zobowiązań solidarnościowych [mowa o klauzuli solidarności z art. 194 ust. 1]”.

⁴⁵ Odwołanie od wyroku Sądu (pierwsza izba w składzie powiększonym) wydanego 10 września 2019 r. w sprawie T-883/16, Rzeczpospolita Polska/Komisja Europejska, wniesione 20 listopada 2019 r. przez Republikę Federalną Niemiec, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222692&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1286435>.

stwierdził nieważność decyzji Komisji z 2016 r.⁴⁶, zwiększającej przepustowość gazociągu OPAL, stanowiącego zachodni odcinek lądowy gazociągu Nord Stream 1 i przeznaczonego do przesyłania gazu do Niemiec ze złóż rosyjskich. Polska wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji – umożliwiającej większe wykorzystanie przepustowości gazociągu OPAL przez rosyjski Gazprom – jako zagrażającej bezpieczeństwu dostaw gazu ze względu na przekierowanie na trasę tranzytu Nord Stream 1/OPAL części gazu ziemnego przesyłanej dotychczas przez państwa regionu Europy Środkowej, w tym Polskę, za pośrednictwem gazociągów konkurencyjnych względem OPAL. Kwestionowana decyzja KE praktycznie wykluczała zakup przez państwa członkowskie UE, w tym Polskę, gazu ze źródła alternatywnego⁴⁷. Sąd uwzględnił skargę, uznając, że decyzję wydano z naruszeniem zasady solidarności energetycznej, ponieważ Komisja nie zbadała skutków zmiany warunków korzystania z gazociągu OPAL dla bezpieczeństwa dostaw gazu do Polski i Unii jako całości (wyrok z 10 września 2019 r., Polska/Komisja, T883/16, EU:T:2019:567, pkt 81–82), co okazało się wymierzone w polską „krajową suwerenność energetyczną” (określenie doktryny: *national energy sovereignty*)⁴⁸. Wyrok ten odczytywany jest przez piśmiennictwo w ten sposób, że jeśli nawet założymy, iż twierdzenie, jakoby polityka energetyczna danego państwa członkowskiego (lub Unii) nie może mieć negatywnego wpływu na partykularne interesy danego państwa członkowskiego, podważałoby wykonywanie uprawnień regulacyjnych dotyczących sektora energetycznego przez inne państwa członkowskie (bądź przez Unię) oraz zagrażało krajowej suwerenności energetycznej owych innych państw – to musimy dodać: „Solidarność energetyczna wymaga od UE i państw członkowskich dążenia do nieszkodzenia tym interesom”⁴⁹.

W sprawie OPAL – logicznie rzecz biorąc – utrzymanie stanu uprzedniego pozwalało na ograniczenie możliwości wykorzystania przepustowości gazo-

⁴⁶ Decyzja Komisji C(2016) 6950 final z 28 października 2016 r. w sprawie przeglądu warunków wyłączenia gazociągu OPAL, przyznanych na podstawie dyrektywy 2003/55/WE, spod zasad dotyczących dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji taryfowej.

⁴⁷ Por. R. Zajdler, „Zastrzeżenia do decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 roku w sprawie zmiany zwolnienia dla gazociągu OPAL (sprawa C[2016]6950 final)”, *Polityka i Społeczeństwo* 2018, nr 1, ss. 59 i 60.

⁴⁸ Por. A. Boute, „The principle of solidarity and the geopolitics of energy. Poland v. Commission (OPAL pipeline)”, *Common Market Law Review* 2020, nr 3 (57), LEX, s. 889 i nn.

⁴⁹ *Ibidem*.

ciągu OPAL przez koncern z Rosji także w przyszłości, gdyby uruchomiono Nord Stream 2. Niemcy wniosły do TS odwołanie od wyroku Sądu, podnosząc przede wszystkim nazbyt abstrakcyjny charakter traktatowej zasady solidarności energetycznej (pkt 1 skargi): „Z przewidzianej w prawie pierwotnym zasady solidarności energetycznej nie mogą wypływać żadne konkretne prawa i obowiązki dla Unii lub państw członkowskich”⁵⁰. Przeciwny temu był rzecznik generalny TS⁵¹, który następująco – i zbieżnie ze stanowiskiem Sądu – wyjaśnił mechanizm stosowania solidarności energetycznej pod względem prawnym: „W odróżnieniu od «zwykłych» norm może ona wywoływać skutki – w zależności od ich charakteru – nie tylko wtedy, gdy znajduje wyraz w normie prawa wtórnego, lecz ewentualnie również w przypadku jej braku i, co za tym idzie, w ramach kontroli sądowej decyzji wydanych w zakresie przedmiotowym, dla którego została ona ustanowiona” (pkt 99 opinii). Według rzecznika generalnego (i tu kolejna zbieżność ze stanowiskiem Sądu) z zasady tej wynika wymóg, aby podmiot stosujący ją w praktyce – w niniejszej sprawie Komisja – przeprowadził w każdym przypadku z osobna indywidualną ocenę wchodzących w grę interesów (pkt 113) – i dalej: „Kontrola sądowa tych decyzji wymaga przede wszystkim ustalenia, czy instytucje Unii dokonały takiego wyważenia wchodzących w grę interesów, które byłoby zgodne z zasadą solidarności energetycznej, uwzględniając przy tym, powtarzam, zarówno interesy państw członkowskich, jak i Unii jako całości” – pkt 116 opinii, zaaprobowany *expressis verbis* przez TS w pkt 53 wyroku. Taki pogląd aprobuje też piśmiennictwo, dodając: „Rozumiana w ten sposób powszechnie obowiązująca zasada solidarności energetycznej może być postrzegana jako logiczna kontynuacja budowy wspólnego unijnego rynku energii i wspólnej polityki energetycznej ze stopniowym przenoszeniem kompetencji z poziomu krajowego na unijny”⁵².

⁵⁰ „Zarzut pierwszy: zasada solidarności energetycznej nie jest kryterium prawnym, nie wynikają z niej żadne obowiązki działania dla instytucji wykonawczych, wyrażona w art. 194 TFUE zasada solidarności energetycznej jako ogólna zasada przewodnią jest czysto politycznym pojęciem, a nie kryterium prawnym. Z przewidzianej w prawie pierwotnym zasady solidarności energetycznej nie mogą wypływać żadne konkretne prawa i obowiązki dla Unii lub państw członkowskich. W szczególności z tej abstrakcyjnej zasady przewodniej nie wynikają żadne obowiązki dla instytucji wykonawczych, na przykład obowiązki w zakresie kontroli spoczywające na Komisji Europejskiej przy podejmowaniu przez nią decyzji. Z uwagi na abstrakcyjność i niedookreśloność na pojęcie solidarności energetycznej nie można się także powoływać na drodze sądowej”.

⁵¹ Opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony z 18 marca 2021 r. w sprawie Niemcy/Polska, C848/19 P, EU:C:2021:218.

⁵² Por. D. Buschle, K. Talus, „One for All and All for One? The General Court ruling in the OPAL Case”, *Oil, Gas & Energy Law Intelligence* 2019, 5, s. 8 i piśmiennictwo powołane w przyp. 20.

Chociaż artykuł 194 jest wzorowany na art. III-256 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁵³, to dopiero Traktat z Lizbony przynosi zasadę solidarności, zawartą w ust. 1, wstawioną z inicjatywy Polski (i sąd zwaną czasem „lex Kaczyński” – od nazwiska byłego Prezydenta RP, który traktat podpisał). Zasada ta – jak zwracała uwagę doktryna przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – dodana, powtórzmy za piśmiennictwem, na wniosek Polski⁵⁴: „może – zwłaszcza w energetyce – mieć ogromny wpływ, jeśli jej włączenie nie stanie się czysto polityczną deklaracją”⁵⁵. Wyrok TS w sprawie Niemcy/Polska, C848/19 P, oznacza, że nie mamy do czynienia z deklaracją polityczną, ale z daleko idącą przezornością legislacyjną, na co wskazuje też obecne – po wybuchu wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 roku – odczytywanie uwag doktryny formułowanych wobec zasady solidarności (art. 194 ust. 1) przed wejściem w życie tej regulacji: „Ten dodatek powstał pod presją przede wszystkim delegacji polskiej. W tle jest uzależnienie niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej od importu energii z Rosji [...]”⁵⁶.

Również sformułowany w art. 194 ust. 2 akapit zwrot „jego [państwa członkowskiego] zasobów własnych” nie występował w art. III-256 eurokonstytucji, który to zwrot, w fazie projektu także lansowany przez stronę polską, akcentuje aspekt suwerenności państw członkowskich – w szczególności poprzez nawiązanie do przepisu ustanawiającego prawo do „suwerennego rozporządzania zasobami energetycznymi” z art. 18 Traktatu karty energetycznej⁵⁷.

Słowem, w myśl art. 194 ust. 2 akapit drugi w zw. z art. 194 ust. 1 (solidarność energetyczna) transformacja energetyczna ma być krajowa, a nie unijna, ale z uwzględnieniem traktatowej zasady solidarności, służącej jednak uwspółnotowaniu polityki energetycznej. W pozostałym zakresie suwerenność energetyczna jest bezwzględnie krajowa, z wyjątkiem środków *stricte doraźnych*, przyjmowanych – bez uszczerbku dla innych procedur, w duchu solidarności państw członkowskich w przypadku określonych trudności gospodarczych – na podstawie art. 122 TFUE. Z kolei w razie wystąpienia warunków kryzysowych w rozumieniu art. 347 TFUE

⁵³ Dz. Urz. UE 2004 C 310, 1.

⁵⁴ J. Kuhlmann, „Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon”, *op. cit.*, s. 22.

⁵⁵ J. Kuhlmann, *op. cit.*, s. 3 (Abstract).

⁵⁶ W. Kahl, „Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon”, s. 607 i piśmiennictwo powołane w przyp. 37.

⁵⁷ Dz.U. z 2003 r., nr 105, poz. 985.

suwerenność energetyczna zostaje dodatkowo wzmocniona. Według deklaracji nr 35 państwa członkowskie uzyskują wyłączną kompetencję do przyjmowania niezbędnych postanowień w celu zapewnienia dostaw energii w warunkach kryzysu, nawet kosztem zasady solidarności energetycznej. Deklaracja ta ma charakter *soft law*, ale ze względu na podwójny łącznik traktatowy stanowi o wiele silniejszy imperatyw wykładniczy niż na przykład deklaracja nr 17 – odnosząca się do pierwszeństwa – która nie zawiera nawiązania do jakiegokolwiek przepisu traktatowego; jest zatem oderwana od prawa pierwotnego, tzn. nie zawiera łącznika z tym prawem, który to łącznik miałyby być interpretowany na podstawie *soft law*.

Deklaracja nr 35 odnoszona do warunków wojny w Ukrainie praktycznie zdaje się oznaczać konieczność co najmniej rewizji „Fit for 55”. Inna rzecz, że Komisja w tym pakiecie wydaje się w ogóle nie uwzględniać suwerenności energetycznej państw członkowskich.

Abstrakt

Celem artykułu, złożonego z dwóch części, jest dokonanie wykładni jednego z najtrudniejszych przepisów traktatowych Unii Europejskiej, zawartego w art. 194 ust. 2 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii, wprowadzającego krajową suwerenność energetyczną. Sformułowane w art. 194 ust. 2 akapit drugi odesłanie do art. 192 ust. 2 lit. c należy rozumieć w ten sposób, że jeśli przy przyjmowaniu środków w dziedzinie środowiska cele energetyczne (art. 194 ust. 1) nie przeważają nad celami środowiskowymi (art. 191) i spełniona jest co najmniej jedna z przesłanek suwerenności energetycznej (art. 194 ust. 2 akapit drugi), podstawą traktatową staje się art. 192 ust. 2 lit. c (jednomyślność Rady). Dopiero gdy nie zachodzi nawet jedna z trzech sformułowanych alternatywnie przesłanek suwerenności energetycznej, a cele energetyczne przeważają nad środowiskowymi, bierzemy pod uwagę zwykłą procedurę prawodawczą przewidzianą w art. 194 ust. 2 akapit pierwszy. Uspółnotowanie suwerenności energetycznej polega jedynie na braniu pod uwagę solidarności energetycznej (art. 194 ust. 1), a w zakresie doraźnym na przyjmowaniu środków stosownych do sytuacji gospodarczej (art. 122 ust. 1), z uwzględnieniem deklaracji nr 35 odnoszącej się do art. 194, która poprzez odesłanie do dwóch przepisów traktatowych wzmacnia samodzielność energetyczną państw członkowskich w warunkach kryzysu – w rozumieniu art. 347 – do tego stopnia, że praktycznie oznacza konieczność co najmniej rewizji zaproponowanego przez Komisję Europejską pakietu „Gotowi na 55”. W myśl art. 194 ust. 2 akapit drugi w zw. z art. 194 ust. 1 (zasada solidarności) transformacja energetyczna ma być krajowa, a nie unijna, ale z uwzględnieniem traktatowej zasady solidarności energetycznej – odrzucanej

przez Niemcy przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (Niemcy/Polska, C-848/19 P) po to, aby zwiększyć uzależnienie UE od dostaw rosyjskiego gazu. W „Gotowi na 55” przepisy te pominięto, chociaż z treści części zawartych tam wniosków ustawodawczych wynika, że zachodzą przesłanki stosowania tych regulacji. Nie tylko w piśmiennictwie polskim brakuje publikacji dotyczących podstaw traktatowych wniosków zamieszczonych w „Gotowi na 55”.

Słowa kluczowe: koszyk energetyczny, krajowa suwerenność energetyczna, solidarność energetyczna.

BIBLIOGRAFIA

Banaszek H., „Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu”, *Europejski Przegląd Sądowy* 2022, nr 2.

Boute A., „The principle of solidarity and the geopolitics of energy. Poland v. Commission (OPAL pipeline)”, *Common Market Law Review* 2020, nr 3 (57), LEX.

Buschle D., Talus K., „One for All and All for One? The General Court ruling in the OPAL Case”, *Oil, Gas & Energy Law Intelligence* 2019, nr 5.

EU-Kommentar, red. U. Becker, A. Hatje, J. Schoo, J. Schwarze, wyd. czwarte, Baden-Baden 2019.

EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, wyd. szóste, Monachium 2022.

Frenz W., Kane A.M., „Die neue europäische Energiepolitik”, *Natur und Recht* 2010, nr 7 (32).

Gontarski W., „Nowy system warunkowości w prawie Unii Europejskiej”, *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica* 2021, tom 97.

Gundel J., „Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2011, nr 1.

Hey J., „Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2021, nr 7.

Kahl W., „Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon”, *Europarecht* 2009, nr 5.

Krämer A., *EU Environmental law*, wyd. siódme, Londyn 2012.

Kuhlmann J., „Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon”, Working Paper No. 79, *EuropaInstitut Wirtschaftsuniversität Wien*, Juni 2008 (<https://epub.wu.ac.at/1072/1/document.pdf>).

Möstl M., „Case C-115/08, Land Oberösterreich v CEZ, Judgment of the Grand Chamber of 27 October 2008”, *Common Market Law Review* 2010, nr 4 (47).

Münchmeyer H., Kahles M., Pause F., „Erfordert das europäische Beihilferecht die Einführung von Ausschreibungsverfahren im EEG?“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht 2014, nr 5 (<https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/DNYSP-GFGHOKEL6N6X67DY4C2PDNWKNNND>).

Olthoff M., Bonin A. von, „Das »Hinkley Point«-Urteil des EuGH: Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der beihilferechtlichen Prüfung sowie allgemein im EU-Kartell- und Fusionskontrollrecht“, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2021, nr 5. *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, red. K. Maliszewska, Warszawa 2008.

Papenkort K., Wellershoff J.-K., „Der Energietitel im Vertrag von Lissabon – Alter Wein in neuen Schläuchen“, Recht der Energiewirtschaft 2010, nr 18.

Parchimowicz I., „Artykuł 1 ust. 2 Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych a ogólny systemem warunkowości służący ochronie budżetu Unii Europejskiej”, Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych 2021, nr 4, LEX.

Probleme und Perspektiven im Energieumweltrecht, red. W. Cremer, J.-Ch. Pielow, Stuttgart 2009.

Przybojewska I., „Poszukiwanie i wydobywanie gazu niekonwencjonalnego w Polsce”, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 7.

Romanowicz M., „Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55”, Europejski Przegląd Sądowy 2022, nr 2.

Ruffert M., „Vorgaben des Europarechts und nationale Gestaltungsspielräume”, *Energieversorgung und Umweltschutz* 2010, tom 102.

Schlacke S., „Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2022, nr 13.

Schlacke S., Knodt M., „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2019, nr 7–8.

Schlacke S., Wentzien H., Thierjung E.-M., Köster M., „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *Oxford Open Energy* 2022, nr 1 (<https://doi.org/10.1093/oenergy/oiab002>).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, tom II (art. 90–222), red. A. Wróbel i inni, Warszawa 2012, LEX.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, tom III (art. 223–358), red. A. Wróbel i inni, Warszawa 2012, LEX.

Zajdler R., „Zastrzeżenia do decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 roku w sprawie zmiany zwolnienia dla gazociągu OPAL (sprawa C[2016]6950 final)”, *Polityka i Społeczeństwo* 2018, nr 1.