

JOANNA BUKOWSKA, ANNA SOSNOWSKA

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy

WYBÓR PODSTAWY PRAWNEJ AKTÓW PRAWNYCH UNII EUROPEJSKIEJ Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA ODDZIAŁUJĄCYCH NA STRUKTURĘ ENERGETYCZNĄ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO*

1. WSTĘP

W prawie Unii Europejskiej wybór prawidłowej podstawy prawnej aktu prawa pochodnego ma fundamentalne znaczenie, które jest konsekwencją obowiązującej w Unii Europejskiej zasady przyznania (zwanej wcześniej zasadą kompetencji powierzonych)¹. Zgodnie z tą zasadą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach konstytuujących Unię, które to kompetencje wykorzystuje do osiągnięcia określonych w nich celów. W świetle tej zasady Unia jako organizacja międzynarodowa²

* Artykuł powstał w ramach projektu – Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń – współfinansowanego ze środków UE – POiIŚ.

¹ Obecnie zasada ta została wprost określona w art. 5 ust. 2 zd. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

² Art. 47 TUE wyraźnie reguluje kwestię osobowości prawnej UE. Przepis ten nie wskazuje wprawdzie, jakiego rodzaju osobowość prawną przysługuje UE

funkcjonuje jedynie w oparciu o wycinek kompetencji państwowych, które zostały jej przekazane na mocy zgodnej woli państw. Unia nie ma w szczególności ogólnej kompetencji do tworzenia prawa, a każdy jej akt musi mieć wskazaną podstawę prawną³. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii pozostają w gestii państw członkowskich. Granice wykonywania kompetencji Unii określają też zasady pomocniczości i proporcjonalności⁴, które ograniczają swobodę prawodawcy unijnego w procesie stanowienia prawa⁵.

(prawnomiędzynarodowa czy prawnokrajowa), niemniej w literaturze przyjmuje się pogląd, że przepis ten odnosi się do podmiotowości prawnomiędzynarodowej, z uwagi na fakt, że inne przepisy traktatu odwołują się do podmiotowości prawnokrajowej Unii Europejskiej. Tak np. J. MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 28. Dodatkowo Unii Europejskiej przysługują atrybuty organizacji międzynarodowej, takie jak zdolność zawierania umów międzynarodowych niezbędnych do realizacji jej celów, prawo legacji czy przysługujące jej przywileje i immunitety w stosunkach międzynarodowych. Tym samym Unia posiada przymioty niezbędne do uznania jej za organizację międzynarodową, w tym również takie, które zostały wskazane w opinii doradczej MTS z 1949 r. (opinia doradcza w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ, Opinion ICJ Rep. 1949, s. 174); podobnie M.M. KENIG WITKOWSKA (red.), A. ŁAZOWSKI, R. OSTRACHINSKY, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 335 i n. Również N. Nugent, analizując konceptualny wymiar Unii, przyznaje, że UE jest organizacją międzynarodową o specyficznym charakterze. Por. szerzej N. NUGENT, *Unia Europejska. Władza i polityka*, Kraków 2012, s. 539-540. Specyfikę tę podkreśla m.in. stosunek państw członkowskich do UE, szczególny charakter unijnego porządku prawnego czy sposób związania państw członkowskich normami prawa unijnego. Szerzej M.M. KENIG WITKOWSKA (red.), A. ŁAZOWSKI, R. OSTRACHINSKY, *Prawo instytucjonalne...*, s. 36-37.

³ D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford 2016, s. 95; C. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, I, Warszawa 2000, s. 272 i cytowana tam literatura.

⁴ Art. 5 ust. 1 TUE oraz Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

⁵ Szerzej np. J. ÖBERG, *Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences*, «Yearbook of European Law» 36.1/2017, s. 391-420; S. GARBEN, I. GOVAERE, *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, [w:] *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, eds. S. GARBEN, I. GOVAERE, Oxford, Portland, Oregon 2017, s. 5; w Polsce zagadnienia te omawia m.in. C. Mik, który odmiennie niż wymienieni wcześniej autorzy stoi na stanowisku, że

Obok granic kompetencji, wykonywanie kompetencji prawodawczych przez Unię wyznaczają cele wskazane w traktatach⁶, które nadają kierunek działaniom prawodawczym Unii⁷, a także wyznaczają intensywność tych działań, zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 5 ust. 4 TUE, która wskazuje, że działanie Unii nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów traktatu.

W konsekwencji obowiązywania zasady przyznania każdy akt prawny Unii Europejskiej musi opierać się na odpowiedniej podstawie prawnej, tj. musi wywodzić się z odpowiedniej normy kompetencyjnej, upoważniającej instytucję unijną do wydania aktu normatywnego w danej dziedzinie. Wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii może być zakwestionowany przed Trybunałem Sprawiedliwości, natomiast akt prawny oparty na niewłaściwej podstawie prawnej może zostać uznany za nieważny. Warto przy tym pamiętać, że wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE jest kompetentny do orzekania o ważności aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej⁸.

Skoro zatem Unia posiada tylko taki zakres kompetencji, który powierzyły jej państwa członkowskie, to instytucje Unii muszą wykazać związek każdego aktu z postanowieniem traktatu, który upoważnia je

zasada pomocniczości nie ma znaczenia dla repartycji kompetencji pomiędzy Wspólnotę (Unię) i jej państwa członkowskie, bowiem znajduje ona zastosowanie dopiero wówczas, gdy ustalimy, że wykonywane przez Unię kompetencje nie mają charakteru wyłącznego, zasada ta przy tym nie dotyczy sfery dystrybucji kompetencji, ale sposobu wykonywania kompetencji niewyłącznych; C. MİK, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 273.

⁶ Określenie „traktaty” w liczbie mnogiej zarezerwowano łącznie dla traktatu o Unii Europejskiej oraz traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁷ Por. C. MİK, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 273.

⁸ Kontrola legalności unijnego aktu prawnego może się odbyć w sposób bezpośredni (poprzez skargę wniesioną na podstawie art. 263 TFUE) albo pośrednio poprzez pytanie prejudycjalne sądu krajowego. W przypadku wątpliwości dotyczącej prawidłowości podstawy prawnej aktu, na ogół zastosowanie znajduje pierwsza z form kontroli. Szerzej o roli Trybunału Sprawiedliwości UE w poszanowaniu prawa ochrony środowiska oraz unijnego systemu ochrony prawnej w zakresie ochrony środowiska piszą B. IWAŃSKA, M. BARAN, *Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w poszanowaniu prawa w wykładni i stosowaniu unijnego prawa ochrony środowiska – poziom UE, [w:] Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, red. J. РОТКО, Warszawa 2016, s. 852-865.

do wprowadzenia takiego aktu⁹. Podstawa prawna wskazuje na przepis określający kompetencje określonego podmiotu do prawnie wiążącego regulowania danej materii (materialnoprawny kontekst podstawy prawnej). Od strony formalnej natomiast podstawa prawna determinuje procedurę, w której – zgodnie z unijnym aktem prawa pierwotnego (na ogół traktatów) dokonuje się przyjęcia aktu prawa pochodnego. Zatem w prawie unijnym wskazanie podstawy prawnej aktu prawa pochodnego ściśle łączy się z zasadą legalizmu – umożliwia bowiem weryfikację danego aktu z aktem, który stanowi podstawę jego wydania¹⁰. Nie dziwi zatem, że kwestia wyboru podstawy prawnej aktu była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie Trybunału.

Jednak w przeciwieństwie do dość bogatego orzecznictwa dotyczącego wyboru podstawy prawnej w ogólności, Trybunał dopiero od kilku lat bada kryteria wyboru podstawy prawnej aktów prawnych UE z zakresu ochrony środowiska, w tym także tych aktów prawnych, które mogą oddziaływać na strukturę energetyczną państwa członkowskiego.

Rysujący się na tle orzecznictwa wzorec wyboru podstawy prawnej aktu Unii z dziedziny środowiska nie zawsze jest spójny i niekiedy może budzić wątpliwości, zrozumiałą jest zatem wybór tej problematyki jako przedmiotu zainteresowania nauki prawa.

Bezpośrednim pretekstem do podjęcia rozważań na ten temat stał się wyrok Trybunału w sprawie C-5/16 *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi i Radzie w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE*. Wnioski przedstawione przez Trybunał zaprezentujemy na końcu niniejszego opracowania. W pierwszej kolejności zostaną

⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1 października 2009 r., sprawa C-370/07 *Komisja Wspólnot Europejskich p. Radzie Unii Europejskiej*, pkt 47 i przywoływane tam orzecznictwo.

¹⁰ C. MIK, *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów aktów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 18.

natomiast omówione, z konieczności w sposób zwięzły, kryteria wyboru podstawy prawnej wypracowane w toku działalności orzeczniczej Trybunału. Następnie przedstawimy traktatowe podstawy unijnej polityki ochrony środowiska (tytuł XX – „Środowisko”) oraz posiłkowo przepisy tytułu XXI traktatu dotyczącego unijnej polityki w dziedzinie energetyki z uwagi na związki występujące pomiędzy tymi przepisami.

2. WYBÓR PODSTAWY PRAWNEJ AKTU PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ – OGÓLNE KRYTERIA

Przepisy traktatów nie zawierają ogólnych zasad wyboru podstawy prawnej. Z uwagi na ograniczony i selektywny charakter kompetencji Unii, w poszczególnych dziedzinach instytucje unijne dysponują innym zakresem kompetencji. Stąd ustalenie kompetencji instytucji do wydania określonego aktu prawnego, a w konsekwencji wskazanie właściwej podstawy wymaga w pierwszym rzędzie ustalenia dziedziny, która podlega regulacji danym aktem prawnym¹¹. Czasami jednak wskazanie dziedziny, do której należy zaklasyfikować materię regulowaną danym aktem, nie jest oczywiste, zwłaszcza gdy materia ta lokuje się w kilku obszarach kompetencji unijnej (np. ochrona środowiska, jednolity rynek, energetyka). Trybunał wielokrotnie wypowiedział się w kwestii właściwej podstawy prawnej aktu Unii oraz przesłanek jej wyznaczenia, a także kryteriów badania przynależności aktu do określonej dziedziny unijnej polityki, co spowodowało wykształcenie utrwalonej już linii orzeczniczej. Ta linia orzecznicza Trybunału w doktrynie została określona mianem testu (teorii) „środka ciężkości” (ang. *centre of gravity*)¹².

¹¹ C. MIK, *Ogólne zagadnienia...*, s. 20.

¹² W najnowszej literaturze szerzej tę linię orzeczniczą Trybunału omawia A. ENGEL, *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union. Competence Overlaps, Institutional Preferences, and Legal Basis Litigation*, Springer 2018, s. 9-51, a także L. REINS, *In Search of the Legal Basis for Environmental and Energy Regulation at the EU Level: The Case of Unconventional Gas Extraction*, «Review of European, Comparative & International Environmental Law» 24.1/2014, s. 129.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na „obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść tego aktu”¹³ (podkr. własne). W przypadku, gdy analiza aktu prawnego wykaże, że omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych elementów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub takiego elementu składowego¹⁴. Wyjątkowo, jeżeli akt prawny służy równocześnie kilku celom, które są nierozdzielnie związane, a żaden nie może zostać uznany za drugorzędny lub pośredni, ten akt prawny powinien być wydany na kilku podstawach prawnych łącznie¹⁵. Jednakże połączenie podstaw prawnych nie jest możliwe, gdy określone dla obu tych podstaw prawnych procedury są ze sobą niezgodne lub gdy połączenie podstaw prawnych może zagrozić uprawnieniom Parlamentu¹⁶.

Trybunał wskazał, że wybór podstawy prawnej ma być determinowany przez czynniki obiektywne, które mogą zostać poddane kontroli sądowej (fr. *les éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel*; ang. *objective factors amenable to judicial review*). Sformułowanie, którego używa Trybunał, może budzić pewne wątpliwości. Nie jest

¹³ Por. np. wyroki: w sprawie *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; a także w sprawie *Parlament p. Radzie*, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁴ Por. np. wyrok w sprawie *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, C-411/06, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁵ Np. wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-281/01, ECLI:EU:C:2002:761, pkt 35 i przywołane tam orzecznictwo. W sprawach aktów dotyczących ochrony środowiska art. 192 TFUE bywał łączony w szczególności z art. 114 (zbliżanie ustawodawstw), art. 90 (wspólna polityka transportowa) czy z art. 43 (wspólna polityka rolna) TFUE. Szerzej na temat problematyki łączenia art. 192 TFUE z innymi podstawami prawnymi np. L. KRAMER, *UE Environmental Law*, Sweet & Maxwell 2016, s. 77-86.

¹⁶ Np. wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-94/03, ECLI:EU:C:2006:2, pkt 52 i przywołane tam orzecznictwo; szerzej na ten temat por. np. A. ENGEL, *op. cit.*, s. 87-90.

jasne, czy mówi on o czynnikach obiektywnie weryfikowalnych, czy o czynnikach o charakterze obiektywnym, tj. istniejących niezależnie od czyjegoś przekonania – wspomina bowiem o jednych i drugich. Uważniejsza jednak analiza orzecznictwa Trybunału prowadzi do wniosku, że mówiąc o czynnikach obiektywnych, Trybunał miał na myśli raczej czynniki obiektywnie weryfikowalne, a zatem takie, które można sprawdzić z pomocą dostępnych narzędzi poznawczych. Przy czym, jak wskazują nowsze orzeczenia, dostępność ta jest raczej oceniana z punktu widzenia metod poznawczych, które Trybunał uważa za użyteczne.

Rozróżnienie to jest widoczne zwłaszcza na przykładzie jednego z podanych przez Trybunał przykładów „obiektywnych czynników” – kryterium celu aktu. Przy ocenie celu aktu Trybunał odwołuje się przede wszystkim do przepisów tego aktu prawnego oraz jego preambuły¹⁷, jak również (choć już rzadziej) do uzasadnienia projektu¹⁸ lub kontekstu regulacji¹⁹. Odtwarzanie celu aktu tylko na podstawie treści aktu, a więc wyłącznie z jego kontekstu leksykalnego, należy uznać za podejście czysto formalne, ponieważ sprowadza się do oceny deklaracji samego prawodawcy unijnego. Dodatkowo trudno uznać, że ustalony w ten sposób „czynnik”, który determinuje wybór podstawy prawnej aktu, zawsze ma charakter obiektywny. Deklaracje prawodawcy unijnego co do zamierzonego celu aktu są czynnikiem raczej subiektywnym, który jedynie staje się obiektywnie weryfikowalny poprzez to, że został formalnie odzwierciedlony w treści aktu. Co prawda w swoim orzecznictwie Trybunał wprost stwierdzał, że wybór podstawy prawnej nie może zależeć wyłącznie od przekonania instytucji co do celu aktu²⁰, jednak z orzecznictwa Trybunału wynika wniosek, że Trybunał nie do

¹⁷ Por. np. wyroki w sprawach: *Parlament p. Radzie*, C-48/14, ECLI:EU:C:2015:91; *Królestwo Hiszpanii p. Radzie*, C-147/13, ECLI:EU:C:2015:299; *Komisja p. Radzie*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675.

¹⁸ Np. wyrok w sprawie *Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB p. Naturvårdsverket*, C-203/12, ECLI:EU:C:2013:664, oraz w sprawie *Michael Schwarz p. Stadt Bochum*, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670.

¹⁹ Por. np. wyrok w sprawie *Parlament i Komisja p. Radzie*, C-103/12, ECLI:EU:C:2014:2400, pkt 55.

²⁰ Por. np. wyrok w sprawie *Komisja WE p. Radzie WE*, C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, pkt 10.

końca obiektywizuje kryterium celu aktu, w dużej mierze poprzestając na ustaleniu, jakie deklaracje w tej sprawie sformułował prawodawca unijny w treści aktu lub w dokumentach towarzyszących projektowi aktu prawnego. Podejście Trybunału może budzić wątpliwości, zwłaszcza gdy zachodzi podejrzenie, że faktyczny (obiektywny) cel aktu prawnego jest odmienny od celu deklarowanego przez unijnego prawodawcę. Ustalenie faktycznego, a nie tylko deklarowanego celu aktu jest istotne także z punktu widzenia zakresu kompetencji powierzonych Unii i właściwej oceny, czy materia regulowana aktem w dalszym ciągu pozostaje w sferze kompetencji unijnej, czy też wykracza poza tę kompetencję.

Należy także zwrócić uwagę, że takie czynniki, jak cel i treść danego aktu, zostały przez Trybunał podane jedynie przykładowo, na co wskazują słowa „w szczególności”. W istocie, w swoim bogatym orzecznictwie Trybunał odwoływał się również do innych niż cel i treść aktu, obiektywnie weryfikowalnych czynników – chociaż, co należy podkreślić, cel i treść aktu pozostają czynnikami o znaczeniu podstawowym, a stosowany przez Trybunał wzorzec kontroli podstawy prawnej aktu najczęściej opiera się właśnie na nich.

Zdaniem Trybunału spośród takich czynników o charakterze obiektywnym (czy też obiektywnie weryfikowalnym), przy wyborze właściwej podstawy prawnej aktu znaczenie może mieć również *k o n t e k s t*, w jakim akt prawny został umieszczony²¹. Kryterium to czasami w orzecznictwie występowało samodzielnie²², a czasami służyło Trybunałowi do określenia celu aktu prawnego²³. Przykładowo, gdy analizowany akt miał na celu zmianę postanowień obowiązującej umowy, ważne stawało się uwzględnienie także kontekstu, w jaki wpisuje się ta umowa,

²¹ Por. wyroki: w sprawie *Dietmar Klarenberg p. Ferrotron Technologies GmbH*, C-466/07, ECLI:EU:C:2009:85, pkt 37; w sprawie *Rahmanian Koushkaki p. Bundesrepublik Deutschland*, C-84/12, ECLI:EU:C:2013:862, pkt 34; w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-389/15, ECLI:EU:C:2017:798, pkt 52.

²² Np. w przywołanym wyżej wyroku w sprawie *Klarenberg*, pkt 37, oraz w opinii Trybunału 2/00 z 6 grudnia 2001 r., ECLI:EU:C:2001:664, pkt 25-28.

²³ Por. orzecznictwo przywołane w pkt 19, a także przywołane wyżej orzeczenie w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-389/15.

a w szczególności celu i treści tej umowy²⁴. Trzeba też zasygnalizować, że w niektórych orzeczeniach Trybunał negował znaczenie kontekstu regulacyjnego²⁵.

Trybunał posługiwał się także kryterium w p ł y w u (fr. *l'effet*; ang. *effect*) aktu przy ocenie prawidłowości wyboru jego podstawy prawnej. Jako przykład posłużą spostrzeżenia Trybunału formułowane w sprawach dotyczących porozumień z zakresu wspólnej polityki handlowej. W tym przypadku, dla rozgraniczenia pomiędzy wspólną polityką handlową (dawny art. 133 TWE) a polityką w dziedzinie środowiska naturalnego (dawny art. 175 TWE), jako ewentualnych podstaw prawnych dla aktów prawnych Wspólnoty, Trybunał posłużył się kryterium wpływu bezpośredniego i natychmiastowego (fr. *l'effet direct et immédiat*; ang. *direct and immediate effect*)²⁶.

W wyroku C-281/01 (*Energy Star*)²⁷ Trybunał orzekł w sprawie unieważnienia decyzji Komisji, na podstawie której zawarła ona w imieniu Wspólnoty Europejskiej umowę ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie koordynacji programów etykietowania w odniesieniu do efektywności energetycznej urządzeń biurowych. W tej sprawie Komisja

²⁴ Por. wyrok w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, C-81/13, ECLI:EU:C:2014:2449, pkt 38; podobnie wyroki: *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, C-431/11, ECLI:EU:C:2013:589, pkt 48; *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, C-656/11, ECLI:EU:C:2014:97, pkt 50, oraz opinia Trybunału 2/00 z 6 grudnia 2001 r., pkt 25.

²⁵ Wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-269/97, ECLI:EU:C:2000:183, pkt 44-45; w tym wyroku Trybunał uznał, że kontekst regulacji stanowi, obok innych wymienionych przez Trybunał okoliczności, czynniki pozaprawne, a uznanie ich znaczenia byłoby sprzeczne z zasadą pewności prawa.

²⁶ Np. wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-281/01, pkt 41; wyrok w sprawie *ERSA p. Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, C-347/03, ECLI:EU:C:2005:285, pkt 75-81. Na temat tego kryterium por. np. H. DE WAELE, *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player*, Springer 2017, s. 103-106; C. ECKES, *Environmental Policy „Outside-In”: How the EU’s Engagement with International Environmental Law Curtails National Autonomy*, «German Law Journal» 13.11/2012, s. 1157-1159; P. EECKHOUT, *Exclusive External Competences: Constructing the EU as an International Actor*, [w:] *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, eds. A. ROSAS, E. LEVITS, Y. BOT, Springer 2013, s. 620-622.

²⁷ Wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-281/01.

zajęła stanowisko, że decyzja ta powinna być przyjęta na podstawie przepisu traktatu (wówczas – Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) dotyczącego wspólnej polityki handlowej, ponieważ zmierza do ułatwienia wymiany handlowej poprzez umożliwienie producentom działania na obu rynkach przy użyciu jednych oznaczeń i po przeprowadzeniu jednej procedury rejestracyjnej (pkt 20 wyroku). Aspekty środowiskowe, których dotyczyła umowa, mieściły się zdaniem Komisji w celach wspólnej polityki handlowej (pkt 24 wyroku). Rada natomiast twierdziła, że cel i treść tej umowy mieszczą się w całości w zakresie wspólnej polityki środowiskowej, ponieważ umowa ma na celu stymulowanie popytu na efektywne energetycznie produkty, natomiast jej wpływ na handel międzynarodowy nie jest istotny (pkt 26-28 wyroku).

Trybunał, oceniając wybór podstawy prawnej, wskazał, że rzeczona umowa realizuje jednocześnie dwa cele – środowiskowy i handlowy, dlatego należy zbadać, czy cele te są równorzędne (co implikowałoby powołanie dwóch podstaw prawnych), czy któryś z tych celów jest celem drugorzędnym lub pośrednim (a w konsekwencji akt powinien być wydany na podstawie prawnej właściwej dla celu dominującego). Trybunał podniósł, że na podstawie programu będącego przedmiotem ocenianej umowy producenci będą mogli stosować jednakowe logo w celu wskazania, które produkty są efektywne energetycznie na rynkach amerykańskim i wspólnotowym, co Trybunał uznał za przejaw bezpośredniego wpływu tego aktu na handel. Natomiast fakt, że program, w zależności od dalszych działań wytwórców i konsumentów, może mieć pozytywny wpływ na środowisko poprzez redukcję zapotrzebowania na energię, Trybunał ocenił jako jedynie „pośredni i odległy”, w przeciwieństwie do wpływu na handel, który będzie „bezpośredni i natychmiastowy” (pkt 37-41 wyroku). Wskazał także, że etykieta określona w tym programie nie wprowadza nowych wymogów środowiskowych, ale jedynie umożliwia odwoływanie się do jednego oznaczenia na obu rynkach. W konsekwencji, za właściwą podstawę prawną uznany został przepis z obszaru wspólnej polityki handlowej, jako powiązany z dominującym celem aktu.

W opisywanym tu orzeczeniu Trybunał przy ocenie podstawy prawnej aktu nie porzekał na ustaleniu jego celu, wyrażonego w treści

aktu. Znamienne jest, że w przypadku tej umowy analiza celu aktu w oderwaniu od badania oddziaływania mechanizmów przewidzianych w umowie doprowadziłaby Trybunał do przeciwnych wniosków niż te, które zostały sformułowane ostatecznie w wyroku. W preambule umowy jej strony wskazały bowiem, że została ona zawarta z uwagi na dążenie do maksymalizowania oszczędności energii oraz korzystnego wpływu na środowisko poprzez stymulowanie popytu i podaży produktów efektywnych energetycznie. Zatem analiza wyłącznie preambuły umowy musiałaby przesądzić o uznaniu, że głównym celem aktu jest cel środowiskowy. Trybunał tymczasem oceniał, w jaki sposób i z jaką intensywnością badany akt będzie oddziaływał nie tylko na sferę środowiska, lecz także handlu. Niezależnie od tego, że analizy oddziaływania aktu Trybunał dokonał tylko na podstawie własnej oceny mechanizmów opisanych w treści umowy, a nie na podstawie oceny skutków regulacji czy modeli ekonomicznych, to wydaje się, że analiza Trybunału wychodzi jednak poza formalną analizę „celu i treści” aktu. Z tego powodu należy uznać, że wyrok w sprawie C-281/01 rozszerza w pewnym stopniu zakres okoliczności badanych w związku z oceną podstawy prawnej aktu Unii, koncentrując się również na niektórych aspektach oceny wpływu aktu²⁸.

W dalszych orzeczeniach Trybunał rozwijał ten pogląd, wskazując, że kryterium zakwalifikowania aktu do kategorii porozumień z zakresu wspólnej polityki handlowej opiera się nie tylko na tym, że akt zasadniczo wspiera, ułatwia lub reguluje wymianę handlową, lecz powinien on także wywierać bezpośredni i natychmiastowy wpływ na ową wymianę²⁹. W ocenie Rzecznik Generalnej Juliane Kokott kryterium to

²⁸ Taką ocenę wyroków Trybunału odwołujących się do kryterium wpływu bezpośredniego i natychmiastowego wyraża również C. Eckes, która stwierdza, że Trybunał w tych sprawach badał uważnie zarówno deklarowany cel aktu (intencje prawodawcy), jak i wpływ aktu; por. C. ECKES, *op. cit.*, s. 1159.

²⁹ Wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*, C-389/15, pkt 65 i przywołane tam orzecznictwo.

można zastosować również w odniesieniu do innych rodzajów aktów prawnych Wspólnoty³⁰.

Ciekawe są też spostrzeżenia Trybunału dotyczące czynników, które nie wpływają na decyzję o wyborze podstawy prawnej aktu. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wybór podstawy prawnej nie jest zdeterminowany dotychczasową praktyką legislacyjną i to również w odniesieniu do aktów prawnych, które mają podobne cechy. Trybunał uznaje tym samym, że podstawę prawną aktu należy ustalać z uwzględnieniem jego własnego celu i treści³¹, stąd czynniki, które zdecydowały o wyborze podstawy prawnej innego aktu, nawet należącego do tej samej dziedziny, nie mają tu decydującego znaczenia.

W doktrynie zauważono, że mimo deklaracji Trybunału o konieczności zobiektywizowania wyboru podstawy prawnej, w praktyce wybór ten nie jest wolny od wpływów politycznych³². Można też zauważyć, że poszczególne instytucje unijne biorące udział w procedurze prawodawczej posiadają swoje preferencje, jeżeli chodzi o wybór podstawy prawnej³³. Jak bowiem wskazano już wyżej, podstawa prawna aktu determinuje wymagania proceduralne związane z jego przyjęciem, a w szczególności ustaleniem wymaganej do przyjęcia aktu większości lub jednomyślności państw członkowskich. Jeżeli materia aktu głęboko ingeruje w sferę zróżnicowanych interesów państw członkowskich, trudność w uzyskaniu konsensusu w głosowaniu w Radzie UE może stanowić przyczynek do wyboru takiej podstawy prawnej, przy której konsensus ten nie musi zostać osiągnięty. Praktyka przyjmowania aktów prawnych w dziedzinie unijnej polityki środowiskowej zdaje się potwierdzać te przypuszczenia.

³⁰ Opinia Rzecznik Generalnej Juliane Kokott przedstawiona 26 maja 2005 r. w sprawie *Komisja Europejskich p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-178/03, ECLI:EU:C:2005:312, pkt 34.

³¹ Por. wyrok w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, C-81/13, pkt 36; podobnie wyroki: w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, C-431/11, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo; a także w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, C-656/11, pkt 48.

³² C. MIK, *Ogólne zagadnienia...*, s. 23; L. KRAMER, *op. cit.*, s. 77.

³³ A. ENGEL, *op. cit.*, s. 79-80, 139.

Upředzając nieco dalsze rozważania, można postawić tezę, że takie pobudki mogą mieć również wpływ na interpretację przesłanek zastosowania art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE, który wymusza zastosowanie wobec unijnego aktu z dziedziny polityki środowiskowej specjalnej procedury prawodawczej. Trybunał już kilkakrotnie wypowiedział się na temat tego przepisu, za każdym razem dochodząc do wniosku, że badane przezeń akty unijne nie spełniają przesłanek jego zastosowania. Co więcej, jak podkreślono już w doktrynie, dotychczas żaden akt prawny nie został przyjęty na podstawie art. 192 ust. 2 TFUE³⁴. Również dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii nie została przyjęta w specjalnej procedurze prawodawczej, mimo istotnych argumentów, że może ona spełniać przesłanki określone w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE³⁵.

3. PODSTAWY PRAWNE AKTÓW UNII EUROPEJSKIEJ Z DZIEDZINY OCHRONY ŚRODOWISKA NATURALNEGO

Kompetencje Unii w dziedzinie środowiska naturalnego są regulowane przez art. 191-193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Artykuł 191 TFUE określa cele Unii w zakresie polityki środowiskowej, zasady tej polityki, kryteria kształtowania polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska, a także warunki współpracy międzynarodowej UE i jej państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska. Natomiast

³⁴ M. NOWACKI, *Art. 194, [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, II (art. 90-222), red. K. KOWALIK-BAŃCZYK, M. SZWARC-KUCZER, A. WRÓBEL, Warszawa 2012 (dostęp online); K. TALUS, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford University Press 2013, s. 180.

³⁵ Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii przewiduje wiążące cele w zakresie energii odnawialnej dla poszczególnych państw członkowskich, do osiągnięcia do 2020 r. (cel dla Polski wynosi 15%). Uważa się, że zwłaszcza w odniesieniu do krajów, dla których ustalono najwyższe cele, można mówić o znaczącym wpływie na strukturę zaopatrzenia w energię i na wybór między źródłami energii. Pogląd taki podzielają m.in. M. NOWACKI, *op. cit.*; K. TALUS, *op. cit.*, s. 180, a także pośrednio M. PEETERS, *Governing towards renewable energy in the EU: competences, instruments and procedures*, «Maastricht Journal» 21.1/2014, s. 43.

art. 192 TFUE ustanawia podstawy prawne do przyjmowania środków w dziedzinie unijnej polityki ochrony środowiska. Ustęp 1 tego artykułu wprowadza ogólną zasadę przyjmowania aktów w tym obszarze w zwykłej procedurze ustawodawczej³⁶, natomiast ust. 2 wprowadza odstępstwo od zwykłej procedury prawodawczej, wskazując w sposób enumeratywny przesłanki przyjmowania środków w dziedzinie środowiska w specjalnej procedurze prawodawczej³⁷. Obszary regulacji wymienione w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy TFUE tradycyjnie postrzegają się jako zarezerwowane dla suwerennej władzy państw członkowskich³⁸. Do aktów przyjmowanych w specjalnej procedurze prawodawczej należą w szczególności środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

Środki te zasługują na wyróżnienie z uwagi na to, że z jednej strony regulacje unijne w dziedzinie ochrony środowiska dość często i na różne sposoby oddziałują na decyzje państwa w zakresie wyboru źródeł energii i funkcjonowanie przedsiębiorstw sektora energetycznego, z drugiej zaś oddziaływanie to odbywa się kosztem ograniczenia innego prawa przewidzianego traktatem³⁹, mianowicie prawa państw członkowskich do swobodnego określania warunków wykorzystania jego zasobów

³⁶ W procedurze tej akt przyjmowany jest większością głosów przez Parlament Europejski i Radę, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów.

³⁷ Specjalna procedura prawodawcza przy przyjmowaniu aktów w ramach polityki środowiskowej zakłada przeniesienie kompetencji prawodawczych na Radę Unii Europejskiej, która staje się jedynym prawodawcą. W ramach tej procedury Rada stanowi jednomyślnie na wniosek Komisji i po uprzedniej konsultacji projektu aktu z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Oznacza to, że dla przyjęcia aktu konieczne jest osiągnięcie pełnego konsensusu między wszystkimi państwami członkowskimi w Radzie.

³⁸ Tak na tle art. 130s TWE, ale wciąż aktualnie, Rzecznik Generalny Léger w opinii z 16 maja 2000 r. przedstawionej w sprawie *Królestwo Hiszpanii p. Radzie*, C-36/98, pkt 89. Oczywiście suwerenność państwa w tych obszarach jest ograniczona np. poprzez obowiązek znoszenia ingerencji prawodawcy unijnego w związku z wykonywaniem przez Unię kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska.

³⁹ W dalszej części artykułu określenie „traktat” (liczba pojedyncza) odnosi się do traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii oraz określania ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię (art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE).

Interpretacja tego przepisu jest oceniana jako problematyczna⁴⁰. Doktryna prawa⁴¹ wskazówki interpretacyjne dotyczące art. 192 ust. 2 TFUE czerpała dotychczas głównie z orzeczenia TSUE w sprawie C-36/98 (sprawa Dunaju)⁴².

Zgodnie z brzmieniem art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE specjalna procedura prawodawcza obejmuje „ś r o d k i w p ł y w a j ą c e z n a c z ą c o n a w y b ó r P a ń s t w a C z ł o n k o w s k i e g o m i ę d z y r ó ż n y m i ź r ó d ł a m i e n e r g i i i o g ó ł n ą s t r u k t u r ę j e g o z a o p a t r z e n i a w e n e r g i ę”. Środki te będą dalej określane jako środki wpływające na miks energetyczny państwa członkowskiego. Źródłami energii są paliwa kopalne (gaz ziemny, węgiel, ropa naftowa), paliwo jądrowe, odnawialne źródła energii. Struktura zaopatrzenia w energię to procentowy bilans zużycia poszczególnych źródeł (nośników) energii w danym momencie na określonym terytorium, określane często terminem „miks energetyczny” (ang. *energy-mix*)⁴³. Na strukturę zaopatrzenia w energię państwa mogą wpływać: dostępność rodzimych źródeł energii (np. węgla gazu ziemnego, ropy naftowej)⁴⁴, przyczyny

⁴⁰ Tak np. J.H. JANS, H.H.B. VEDDER, *European Environmental Law After Lisbon*, Europa Law Publishing 2011, s. 59.

⁴¹ *Ibidem*. Jednak autorzy ci, przytaczając argumenty Trybunału na temat przesłanek stosowania specjalnej procedury prawodawczej, nie sformułowali szerzej zakrojonych wniosków w kontekście podstawy aktów wpływających na miks energetyczny.

⁴² Wyrok Sądu w sprawie *Królestwo Hiszpanii p. Radzie*, C-36/98, ECLI:EU:C:2001:64. Sprawa ta dotyczyła innego wyjątku objętego specjalną procedurą prawodawczą, dotyczącego zarządzania zasobami wodnymi (wówczas przepis art. 130s ust. 2 tiret drugie TWE; obecnie jego odpowiednikiem, o nieco innym brzmieniu, jest art. 192 ust. 2 lit. b tiret drugie TFUE). W orzeczeniu w sprawie C-36/98 Trybunał stwierdził, że specjalna procedura prawodawcza obejmuje środki, których zamierzeniem jest osiągnięcie celów, o których mowa w art. 191 TFUE, ale które regulują sposób korzystania z terytorium państw członkowskich. Orzeczenie to zostało przywołane przez Trybunał w wyroku w sprawie C-5/16, który jest szerzej komentowany w dalszej części opracowania.

⁴³ M. NOWACKI, *op. cit.*

⁴⁴ Dostępność krajowych surowców energetycznych jest głównym czynnikiem determinującym strukturę energetyczną Polski.

ekonomiczne (np. wysokie koszty eksploatacji rodzimych surowców energetycznych, dostępność paliw importowanych) oraz przesłanki ekologiczne (np. zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w trosce o ochronę środowiska). Kluczowym parametrem jest stopień dywersyfikacji miksu energetycznego, tj. poziom zróżnicowania wykorzystania poszczególnych źródeł energii, kierunków dostaw surowców energetycznych (różne firmy, państwa) oraz stosowanych technologii⁴⁵. O stopniu dywersyfikacji struktury paliwowej decyduje tradycyjnie każde państwo, a dokonywany przez nie wybór pomiędzy różnymi źródłami energii zasadniczo wpływa na jego bezpieczeństwo energetyczne.

Zgodnie z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE specjalna procedura prawodawcza ma mieć zastosowanie, o ile akt prawny stanowi środek wpływający na miks energetyczny co najmniej jednego państwa członkowskiego. Świadczy o tym użycie w liczbie pojedynczej określenia „państwo członkowskie”. Dodatkowo, przyjęcie tego założenia jest uzasadnione tym, że każde państwo członkowskie ma własną specyficzną strukturę energetyczną, która jest w różny sposób podatna na wpływ unijnych środków przyjmowanych w dziedzinie ochrony środowiska. Dlatego wpływ unijnych aktów na miks energetyczny należy analizować w kontekście oddziaływania na strukturę energetyczną każdego z państw członkowskich, a nie na strukturę energetyczną wszystkich państw Unii Europejskiej łącznie.

Z brzmienia przepisu traktatowego wynika, że wpływ na miks energetyczny musi być znaczący, aby powstało uzasadnienie przyjęcia aktu Unii w specjalnej procedurze prawodawczej⁴⁶. Traktat nie wprowadza przy tym zróżnicowania o charakterze jakościowym, nie wskazuje, że wpływ ten ma się ograniczać jedynie do określonego rodzaju konsekwencji czy skutków (np. wyłącznie skutków o charakterze bezpośrednim, zadeklarowanym).

Niezależnie od tego, że traktatowe podstawy przyjmowania przez Unię środków wpływających na miks energetyczny państwa członkowskiego

⁴⁵ M. NOWACKI, *op. cit.*

⁴⁶ W przeciwieństwie do wyjątku określonego w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. b dotyczącego zagospodarowania przestrzennego, gdzie mowa jest jedynie o „wpływie”, bez określenia, że ma on być „znaczący”.

istnieją od 26 lat, to jak podkreśla się w doktrynie prawa, wprowadzenie do traktatu tytułu poświęconego polityce energetycznej wywarło wpływ na sposób interpretacji przepisów kompetencyjnych w obszarze środowiska i weryfikację podziału kompetencji sektorowych Unii⁴⁷. Z tego powodu zagadnienie wyboru odpowiedniej podstawy prawnej dla aktów, które służą realizacji celów zarówno energetycznych, jak i środowiskowych, jest przedmiotem zainteresowania doktryny⁴⁸.

Polityka energetyczna, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. i TFUE, jest objęta kompetencją dzieloną, przy czym niektóre związane z nią zagadnienia pozostają w sferze wyłącznych praw państwa członkowskiego. Wyrazem tego podziału jest art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, który zawiera istotne zastrzeżenie, że środki przyjmowane przez Unię w dziedzinie energetyki „nie naruszają prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ustęp 2 akapit pierwszy lit. c TFUE”⁴⁹. Na gruncie traktatów wybór państwa członkowskiego pomiędzy różnymi źródłami energii i określanie ogólnej struktury zaopatrzenia w energię państwa członkowskiego są zasadniczo wyłączone spod kompetencji Unii Europejskiej.

W doktrynie przyjmuje się, że przepis art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE wyraża tzw. prawa energetyczne (*energy rights*)⁵⁰ państw członkowskich.

⁴⁷ W doktrynie wskazuje się, że wprowadzenie do traktatu tytułu dotyczącego energetyki zmieniło kompetencje unijne również w obszarze środowiska, mimo że same przepisy tytułu XX „Środowisko” nie uległy zmianie; tak L. REINS, *op. cit.*, s. 128.

⁴⁸ Por. np. T. SVEEN, *The interaction between Article 192 and 194 TFUE. Renewable Energy Promotion with a Predominant Environmental Purpose*, [w:] *EU Energy Law: Legal Challenges and New Perspectives*, ed. T. SOLVANG, «Marlus» 446/2014, s. 157-182; L. REINS, *op. cit.*

⁴⁹ Ang. *Such measures shall not affect a Member State's right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply, without prejudice to Article 192(2)(c).*

⁵⁰ W literaturze wyróżnia się nie jedno, ale kilka odrębnych praw państwa członkowskiego, chociaż brzmienie art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE sugeruje, że jest to jedno prawo do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię

W dalszej części również będziemy się posługiwać tym określeniem. Prawa te są wyrazem suwerenności państwa członkowskiego w sferze polityki energetycznej⁵¹. Istotą tych praw jest autonomia w kształtowaniu krajowej struktury zaopatrzenia w energię państwa członkowskiego. W świetle art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE wyróżnione są trzy aspekty praw energetycznych państwa członkowskiego:

- a. do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych;
- b. do wyboru między różnymi źródłami energii;
- c. do określania ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię.

Nie podejmując w tym miejscu bardziej wnikliwej analizy tych praw, można ogólnie wskazać, że prawo do „określania warunków wykorzystania zasobów energetycznych” dotyczy możliwości ustanawiania przez państwo członkowskie zasad używania, korzystania z zasobów energetycznych, do których, jak już zaznaczono wyżej, należy zaliczyć paliwa kopalne (węgiel kamienny, węgiel brunatny, ropę naftową i gaz ziemny), paliwo jądrowe i odnawialne źródła energii. Z kolei „wybór między różnymi źródłami energii” oznacza możliwość decydowania o zastosowaniu do celów energetycznych konkretnego źródła energii. Pojęcie „określanie ogólnej struktury zaopatrzenia w energię” państwa członkowskiego dotyczy, jak już wskazano wyżej, kształtowania bilansu zaopatrzenia w poszczególne źródła (nośniki) energii, wykorzystywane do celów energetycznych⁵².

Chociaż brzmienie omawianego artykułu sugeruje, że prawa państw członkowskich są nienaruszalne, to jednak na gruncie samego traktatu

(tak m.in. wersje językowe TFUE: angielska, francuska, polska); por. V. SZABO, *The EU Member States' Right To Electricity Mix*, «Masaryk University Journal of Law and Technology» 10.1/2016; T. BACKLUND, *The legal framework for energy provisions in the European Union. With special regard to providing of energy provisions within the scope of Article 194(2) TFEU*, University of Turku 2016 s. 54-56, <http://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/120062/gradu2016Backlund.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

⁵¹ M. KOTZUR, *Article 194 [European Energy policy; aims and measures]*, [w:] *European Union Treaties. Treaty on European Union. Treaty on the Functioning of the European Union*, eds. R. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR, C.H. Beck 2015, s. 732.

⁵² Szerzej na ten temat M. NOWACKI, *op. cit.*

doznają one pewnych ograniczeń⁵³. Jedno z tych ograniczeń wynika z zawartego w przepisie art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE zastrzeżenia, że przepis ten ma być stosowany bez uszczerbku dla art. 192. Można z tego wywieść wnioszek, że chociaż materia stanowiąca prawa energetyczne stanowi obszar wyłączony z kompetencji Unii w obszarze energetyki, to jednak Unia zachowuje kompetencje do przyjmowania aktów realizujących politykę ochrony środowiska, które oddziałują na strukturę energetyczną państwa członkowskiego⁵⁴.

Znamienne jest to, że art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c i art. 194 ust. 2 akapit drugi posługują się w zasadzie takimi samymi sformułowaniami dotyczącymi praw energetycznych państwa członkowskiego, jednak przepis dotyczący przyjmowania środków w dziedzinie polityki ochrony środowiska pomija jedno z nich – prawo do „określenia warunków wykorzystania zasobów energetycznych”. Nie jest jasne, dlaczego to prawo nie znalazło się w grupie celów, na które mogą wpływać środki przyjmowane w obszarze unijnej polityki ochrony środowiska wskazane w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE, ponieważ bez trudu można sobie wyobrazić, że niektóre środki tego rodzaju mogą determinować warunki wykorzystania zasobów energetycznych. Być może autorzy traktatu przyjęli, że oddziaływanie środków polityki środowiskowej na kształtowanie warunków wykorzystania zasobów energetycznych nie będzie znaczące, dlatego nie powstaje potrzeba dodatkowego zabezpieczenia interesów państw członkowskich poprzez poddanie tego rodzaju aktów specjalnej procedurze prawodawczej. W każdym razie odnotować należy, że oba przepisy traktatu różnią się zakresem praw energetycznych, które obejmują ochroną. Niemniej nie ulega wątpliwości, że istnienie praw energetycznych państw członkowskich należy mieć na względzie przy interpretacji przesłanek zastosowania specjalnej procedury prawodawczej określonej w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c.

⁵³ W szczególności z uwagi na kompetencje przekazane Unii przez państwa członkowskie w innych obszarach objętych traktatami; szerzej na ten temat V. SZABO, *op. cit.*, s. 23.

⁵⁴ Tak też Trybunał w wyroku w sprawie *Rzeczpospolita Polska p. Komisji*, T-370/11, ECLI:EU:T:2013:113, pkt 17.

Wracając do problemu zasad wyboru podstawy prawnej aktu w dziedzinie unijnej polityki ochrony środowiska oraz biorąc pod uwagę linię orzeczniczą Trybunału przedstawioną w części pierwszej artykułu, należy przyjąć następujące wnioski. O podstawie prawnej aktu decyduje to, co jest jego głównym, dominującym celem, zatem akty prawne realizujące cele związane z ochroną środowiska, określone w art. 191 TFUE, przyjmowane są na podstawie przepisów zawartych w tytule XX Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „Środowisko”. Jeżeli akt prawny zmierzałby do osiągnięcia celu z obszaru innej polityki objętej kompetencją unijną, to musiałby być przyjęty na podstawie innych przepisów, znajdujących się w innych tytułach tego traktatu. W konsekwencji, skoro art. 192 TFUE umieszczony jest w tytule XX „Środowisko”, to oznacza, że przepisy wydawane na podstawie tego artykułu jako zamierzenie regulacyjne muszą przyjmować realizację celów wskazanych w art. 191 ust. 1, należących do unijnej polityki środowiskowej.

Powstaje zatem pytanie, czy ta sama zasada dotyczy środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, które w myśl art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c winny być poddane specjalnej procedurze prawodawczej.

Nie ulega wątpliwości, że środek unijny może zostać przyjęty na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE jedynie wówczas, gdy jego głównym celem jest ochrona środowiska. Takie też stanowisko zajął Trybunał w wyroku w sprawie T-370/11, w którym wskazał, że: „Z samego brzmienia tych dwóch postanowień [tj. art. 191 i 192 TFUE] wynika więc, że art. 192 ust. 1 TFUE stanowi co do zasady podstawę prawną aktów przyjmowanych przez Radę dla realizacji celów określonych w art. 191 TFUE. Natomiast art. 192 ust. 2 TFUE został zredagowany w taki sposób, że jego zastosowanie ogranicza się do wskazanych w nim środków, takich jak środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” (pkt 18 wyroku). Takiej samej wykładni art. 130s TWE (obecnie art. 192 TFUE) dokonał Rzecznik Generalny Léger w opinii w sprawie C-36/98 *Królestwo Hiszpanii p. Radzie*⁵⁵. Rzecznik

⁵⁵ Opinia w sprawie *Królestwo Hiszpanii p. Radzie Unii Europejskiej*, C-36/98, pkt 89, przytaczana w przyp. 38.

Generalny wskazał, że przepis art. 130s ust. 2 (obecnie art. 192 ust. 2 TFUE) powinien być interpretowany łącznie z art. 130r (obecnie art. 191 TFUE) „w taki sposób, że na podstawie tego postanowienia mogą być przyjmowane takie akty, które zmierzając do ochrony środowiska, odczuwalnie wpływają na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i strukturę jego zaopatrzenia energetycznego”⁵⁶. Tylko wtedy uzasadnione jest bowiem uchwalenie środka unijnego na podstawie przepisu umieszczonego w tytule XX traktatu. Skoro zatem akty przyjmowane na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE za podstawowy cel muszą mieć ochronę środowiska, to w konsekwencji należy przyjąć, że wpływ na miks energetyczny państwa członkowskiego nie może być takim podstawowym celem aktu. Gdyby za podstawowy cel aktu przyjąć kształtowanie struktury energetycznej w ramach polityki energetycznej UE⁵⁷, to akt ten musiałby być rozpatrywany jako środek z zakresu polityki energetycznej (tytuł XXI), a nie polityki środowiskowej.

Pogląd przeciwny, zakładający, że specjalna procedura prawodawcza ustanowiona w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE dotyczy jedynie środków, których głównym celem jest wywieranie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego pomiędzy różnymi źródłami energii, należy uznać za nieuprawniony. Uznanie bowiem, że głównym celem środka jest wywieranie znaczącego wpływu na miks energetyczny państwa, wyklucza przyjęcie go na podstawie art. 192 ust. 2 TFUE, ponieważ, jak wskazano wyżej, przepisy te mogą mieć zastosowanie wyłącznie do aktów, których głównym celem jest realizacja celów środowiskowych, określonych w art. 191 ust. 1 TFUE. Ten sposób interpretacji przesłanek stosowania art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c prowadziłby do wniosku, że przepis ten jest pozbawiony znaczenia normatywnego i nie da się go w rzeczywistości zastosować. Taka wykładnia byłaby w konsekwencji sprzeczna z jedną z podstawowych reguł interpretacyjnych, w myśl

⁵⁶ *Ibidem*, pkt 97.

⁵⁷ Obecnie nie jest to jednak możliwe z uwagi na brak kompetencji po stronie Unii – art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE.

której przepisy należy interpretować w taki sposób, żeby żaden z nich nie okazał się zbędnym.

Biorąc zatem pod uwagę przytoczone orzecznictwo i wnioski, które na jego podstawie można sformułować, należy stwierdzić, że przepis art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on środków, których głównym celem jest realizacja celów polityki środowiskowej UE, a przy tym środki te wywierają znaczący wpływ na wybór państwa członkowskiego pomiędzy różnymi źródłami energii.

4. WYROK W SPRAWIE DECYZJI MSR

Przedstawione wyżej wnioski dotyczące wyboru właściwej podstawy prawnej unijnych aktów z dziedziny ochrony środowiska posłużą za tło rozważań dotyczących jednego z nowszych orzeczeń TSUE, w którym Trybunał analizował zasadność wyboru podstawy traktatowej, tj. wyroku w sprawie decyzji nr 2015/1814 dotyczącej ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (dalej: decyzja MSR)⁵⁸. Wyrok został ogłoszony 21 czerwca 2018 r. i zakończył toczące się przez dwa i pół roku postępowanie ze skargi, którą przeciwko tej decyzji wytoczyła Rzeczpospolita Polska.

Decyzja MSR dotyczy unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS), utworzonego dyrektywą 2003/87/WE⁵⁹. EU ETS jest jednym z filarów unijnej polityki klimacjonalno-energetycznej. Jego celem jest redukcja emisji gazów cieplarnia-

⁵⁸ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 264 z 9 października 2015 r., s. 1).

⁵⁹ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we

nych, dokonana w sposób ekonomicznie wydajny, poprzez mechanizm quasi-rynkowy. EU ETS polega na systemie „cap and trade” – opiera się na ograniczeniu ogólnounijnej emisji gazów cieplarnianych⁶⁰ (limit emisji, tzw. *cap*) oraz utworzeniu w ramach tego limitu ograniczonej liczby uprawnień do emisji. Uzyskanie uprawnień do emisji jest konieczne do przymusowego rozliczenia emisji przez uczestników systemu (instalacje należące do różnych sektorów gospodarki). Obecnie jedynie połowa uprawnień do emisji potrzebnych do rozliczenia emisji jest rozdysponowywana nieodpłatnie uczestnikom systemu (przy czym instalacje sektora energetycznego wyłączone są z darmowego przydziału), natomiast pozostała część tego limitu (około 52%) jest przez instalacje nabywana na aukcjach organizowanych przez państwa członkowskie. Ograniczona pula dostępnych uprawnień do emisji sprawia, że dla uczestników systemu emitowanie gazów cieplarnianych wiąże się z kosztem, który ma ich skłaniać do ograniczania emisji. Równocześnie pierwotnie cena uprawnień do emisji miała być kształtowana poprzez mechanizmy rynkowe (podaż i popyt), przy czym zasadnicza część uprawnień do emisji jest nabywana na aukcjach. W oczywisty sposób uczestnicy systemu poddawani są presji, której siła jest bezpośrednio powiązana z ceną uprawnień do emisji – im wyższa cena, tym większy koszt stanowi emisja gazów cieplarnianych⁶¹.

Podczas okresowych przeglądów EU ETS Komisja Europejska uznała, że podaż uprawnień do emisji jest zbyt wysoka, co przekładało się na zbyt niską (w ocenie Komisji) cenę uprawnień do emisji. Ostatecznie przyjęto decyzję MSR, która zmieniła dyrektywę 2003/87/WE i ustanowiła

Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25 października 2003 r., s. 32).

⁶⁰ Dyrektywa 2003/87/WE dotyczy dwutlenku węgla (CO₂), podtlenku azotu (N₂O) oraz perfluorowęglowodorów (PFCs).

⁶¹ Szerzej na temat EU ETS i roli, jaką system ETS odgrywa w realizacji celów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej por. np. K. KULOVESI, E. MORGERA, M. MUÑOZ, *Environmental integration and multi-faceted international dimensions of EU law: Unpacking the EU's 2009 climate and energy package*, «Common Market Law Review» 48.3/2011, s. 829–891; D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *op. cit.*, s. 253-266; A. BOUTE, H. ZHANG, *Fixing the emissions trading scheme: Carbon price stability in the EU and China*, «European Law Journal» 25/2019, s. 333-347.

rezerwę stabilności rynkowej jako mechanizm interwencyjny regulujący podaż uprawnień do emisji i kształtujący ich cenę.

Jednym z zarzutów podnoszonych w skardze Polski na decyzję MSR był zarzut, że decyzja MSR została wydana w oparciu o nieprawidłową podstawę prawną. Decyzja MSR została wydana na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE. Polska dowodziła, że decyzja ta stanowi środek wpływający znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię i powinna być przyjmowana na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE, tj. w specjalnej procedurze prawodawczej, przy zachowaniu wymogu jednomyślności w Radzie. Argumentacja Polski opierała się na brzmieniu art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE. Polska argumentowała, że wybór aktu musi się opierać na ocenie konkretnych skutków, wynikających z wdrożenia środka ochrony środowiska przewidzianych w danym akcie prawodawczym, a nie jedynie deklarowanych celach stanowiących uzasadnienie do jego przyjęcia (pkt 25 wyroku). Polska podnosiła też, że decyzja MSR wpływa znacząco na jej miks energetyczny, na dowód czego powoływała fragmenty dokumentów towarzyszących wnioskowi prawodawczemu Komisji (w szczególności *Oceny skutków regulacji – tzw. Impact Assessment*)⁶² oraz własne analizy ekonomiczne⁶³.

⁶² *Commission Staff Working Document – Impact assessment accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC* (SWD/2014/017 final). W treści *Impact Assessment* Komisja Europejska wskazała, że efektem wprowadzenia rezerwy stabilizacyjnej będzie takie ukształtowanie ceny uprawnień do emisji, które stworzy odpowiednio silny impuls do przekierowania gospodarek państw członkowskich na odnawialne źródła energii i będzie demotywoowało do dalszego korzystania z paliw kopalnych, takich jak węgiel (Por. *Impact Assessment*, s. 24-15 i 22). Z *Impact Assessment* wynika też, że cena na uprawnienia po wprowadzeniu MSR powinna prowadzić do przekierowania państw członkowskich na odnawialne źródła pozyskiwania energii lub mniej emisyjne paliwa oraz zmienić strukturę zaopatrzenia państw członkowskich w energię przez jej dywersyfikację i obniżenie rangi energii uzyskiwanej z paliw kopalnych (Por. *Impact Assessment*, s. 49 i 53).

⁶³ Polska poparła swoją argumentację analizami ekonomicznymi pokazującymi, w jaki sposób cena uprawnień do emisji, której wzrost miał w sposób zdecydowany

Trybunał nie uznał zasadności tego zarzutu, natomiast jego stanowisko zasługuje na uwagę z kilku względów.

Po pierwsze, Trybunał uznał, że ocena wpływu decyzji MSR na polityki energetyczne państw członkowskich, dokonana między innymi na potrzeby oceny skutków projektowanej decyzji MSR (*Impact Assessment*), nie zasługuje na miano obiektywnego czynnika, który może determinować wybór podstawy prawnej aktu. Trybunał skontestował argumentację skargi, podnosząc, że skoro „do poznania rzeczywistych i konkretnych skutków środka legislacyjnego konieczne jest przeprowadzenie analizy tych skutków po jego wejściu w życie, wybór prawodawcy powinien opierać się na założeniach dotyczących prawdopodobnego wpływu tego środka, które z natury mają charakter spekulacyjny i nie stanowią w żadnym razie obiektywnych czynników, które mogą zostać poddane kontroli sądowej [...]” (pkt 41 wyroku). W konsekwencji Trybunał stwierdził, że ocena skutków dla polityki energetycznej państwa wywieranych przez akt Unii musi być oceniana tylko w powiązaniu z celem i treścią aktu, a nie na zasadzie odstępstwa od nich (pkt 42 wyroku). W rezultacie wpływ danego aktu prawnego na miks energetyczny państwa tylko wtedy może być wzięty pod uwagę, jeśli zamiar wywołania takiego wpływu wynika z celu i treści aktu⁶⁴.

Formułując pierwsze twierdzenie, Trybunał wychodzi z założenia, że prognozowane skutki aktu, w tym skutki wskazywane w takich dokumentach, jak *Impact assessment* czy innych analizach ekonomicznych, z natury rzeczy są czynnikiem pozbawionym przymiotu obiektywności, który nie może być poddany kontroli sądowej. Według Trybunału miarą obiektywizmu kryteriów wyboru podstawy prawnej jest ich ścisły, wewnętrzny związek z treścią aktu prawnego. Zatem skutki aktu

stymulować wprowadzony decyzją MSR mechanizm rezerwy stabilizacyjnej, będzie odwołała przedsiębiorstwa od korzystania z paliw kopalnych, w tym w szczególności z węgla, który jest podstawowym składnikiem struktury energetycznej Polski, a także stworzy zachęty do korzystania z paliw mniej emisyjnych, tj. głównie gazu ziemnego i odnawialnych źródeł energii. Polska dowodziła, że w wyniku prognozowanego wzrostu cen uprawnień do emisji, jej struktura energetyczna w sposób znaczący zmieni się na rzecz większego udziału paliw mniej emisyjnych.

⁶⁴ Taki wniosek wynika w szczególności z pkt 46 wyroku.

odzwierciedlone jedynie w dokumentach przygotowawczych w ramach procesu legislacyjnego nie posiadają przymiotu obiektywności, bo pozostają poza formalną strukturą aktu⁶⁵. Należy jednak stwierdzić, że chociaż badanie *ex ante* wpływu projektowanego aktu jest obarczone pewną dozą niepewności, to stopień tej niepewności nie pozwala na uznanie płynących stąd wniosków za spekulacje⁶⁶ ani nie pozbawia wyników tych badań cechy obiektywności. W literaturze prezentowane są wręcz poglądy, że ocena skutków regulacji, również ta, którą wykonują instytucje unijne, może być wykorzystywana do kontroli sposobu wykonywania kompetencji prawodawczych, w tym także do tego, czy instytucje unijne powierzone im kompetencje wykonują w dozwolonych granicach i w zgodzie z celem wyznaczonym przez traktat⁶⁷.

Trudno przy tym przecenić użyteczność tego rodzaju prognoz w sytuacji, gdy należy ocenić wpływ aktu prawnego na kształtowanie miks energetycznego państwa, czy ustalić intensywność tego wpływu, a takie właśnie dyspozycje pod adresem prawodawcy unijnego kieruje traktat w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c. Poprawne ustalenie na etapie projektowania lub wdrażania nowego aktu, czy jego prognozowany wpływ jest znaczący, może się dokonać przede wszystkim w oparciu o narzędzia analityczne (analizy ekonomiczne), a nie na podstawie samej tylko warstwy językowej aktu.

Stanowisko Trybunału w kwestii pominięcia prognoz oczekiwanych skutków przy ocenie właściwej podstawy prawnej aktu Unii należy zatem uznać za dyskusyjne, prowadzi bowiem do praktycznego wykluczenia podstawowych narzędzi badawczych, za pomocą których

⁶⁵ Tak np. K. ŁUCZAK, *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, «Przegląd Legislacyjny» 107.1/2019, s. 41.

⁶⁶ Jeszcze dobitniej badanie *ex ante* wpływu projektowanego aktu określił Rzecznik Generalny P. Mengozzi w opinii przedstawionej w sprawie C-5/16, nazywając propozycję uwzględnienia oceny oczekiwanych skutków aktu Unii przez Trybunał przy ocenie właściwego charakteru jego podstawy prawnej, „oddawaniem się wróżbiarstwu”.

⁶⁷ Por. A. ALEMANNI, A. MEUWESE, *Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in „New Comitology”*, «European Law Journal» 19.1/2013, s. 78.

można zweryfikować zasadniczą kwestię w sprawie analizowanej przez Trybunał – mianowicie wpływ decyzji MSR na miks energetyczny państwa. Uznając, że prognozy wpływu projektowanych aktów mogą zostać uwzględnione przy ocenie charakteru podstawy prawnej aktu Unii jedynie w powiązaniu z zadeklarowanym przez prawodawcę celem aktu, Trybunał jako nadrzędną przesłankę traktuje cel aktu, który w jego treści formułuje prawodawca unijny. Trudno stanowisko to ocenić inaczej jak niezrozumiałe, a przy tym niosące ryzyko przyjęcia błędnych ustaleń. Jeżeli ocena skutków wywieranych przez akt Unii może tylko wtedy determinować wybór podstawy prawnej aktu, jeśli będzie powiązana z celem i treścią aktu, to czy w dalszym ciągu można ją uznać za czynnik o charakterze obiektywnym?

W przypadku decyzji MSR deklaracje prawodawcy co do zamierzonego celu aktu ograniczały się do wskazania, że MSR ma doprowadzić do przeciwdziałania strukturalnej nierównowadze między podażą i popytem na uprawnienia na unijnym rynku oraz uodpornić system handlu przydziałami do emisji na przyszłe wydarzenia, które równowagę tę miałyby zaburzyć (pkt 4 i 5 preambuły). Kierując się wnioskami płynącymi z dotychczasowego orzecznictwa, Trybunał jednak błędnie założył, że cel decyzji ogranicza się do tak sformułowanego zadania, a zamierzenia regulatora ujęte są w sposób całościowy w treści decyzji. Tymczasem w *Impact Assessment* Komisja przedstawiła pełniejszy obraz celów wprowadzenia MSR. Z dokumentu tego wynika, że zwalczanie nierównowagi pomiędzy podażą a popytem na rynku uprawnień deklarowane w treści decyzji MSR było jedynie celem instrumentalnym, pośrednim, prowadzącym do odpowiedniego ukształtowania ceny uprawnień, a w konsekwencji poprzez odpowiednio wysoką cenę uprawnień do wywierania wpływu na zmniejszenie udziału energii pozyskiwanej z węgla⁶⁸. Koncentrując się na warstwie językowej decyzji

⁶⁸ Trybunał przyjął, że skutki decyzji MSR ograniczają się do tak sformułowanego celu, zaś przywoływana w postępowaniu ocena skutków regulacji przygotowana przez Komisję, która wskazuje, że zamierzeniem regulacyjnym będzie również wpływ na strukturę energetyczną państwa, jest zdaniem Trybunału oderwana od tego celu (i pozostaje w sferze spekulacji). Tymczasem przygotowana przez Komisję ocena skutków regulacji do projektu decyzji MSR także wskazywała, że zasadniczym celem decyzji

MSR, Trybunał przyjął, że akt realizuje tylko cele wprost zadeklarowane przez prawodawcę w jego treści oraz że skutki decyzji ograniczają się do tak wyrażonego celu. Już samo wyjście poza analizę tekstu aktu prawnego, sięgnięcie do dokumentów towarzyszących wnioskowi prawodawczemu, bez wątpienia zmusiłoby Trybunał do weryfikacji tego założenia.

Po drugie, Trybunał w swoim orzeczeniu zdaje się dawać do zrozumienia, że nie do końca jest przywiązany do sformułowanej przez siebie zasady, w myśl której podstawę prawną aktu należy ustalać w sposób autonomiczny, z uwzględnieniem jego własnego celu i treści, a nie w oparciu o czynniki, które zdecydowały o wyborze podstawy prawnej innego aktu należącego do tej samej dziedziny. Podobnie jak Rzecznik Generalny Mengozzi w opinii przedstawionej w sprawie C-5/16⁶⁹, Trybunał stanowczo i wielokrotnie podkreślał związki pomiędzy decyzją MSR i dyrektywą 2003/87/WE ustanawiającą system handlu uprawnieniami do emisji, wskazując, że oba te akty łączy ścisły związek i realizują one zbliżone cele, tj. decyzja MSR jest narzędziem korygującym „strukturalną słabość” systemu handlu uprawnieniami do emisji i stanowi uzupełnienie rozwiązań przyjętych w dyrektywie. Wnioski te, przedstawione w pkt 64-68 wyroku, doprowadziły do sformułowania tezy, że z uwagi na te okoliczności (tj. zbieżność celów środowiskowych obu regulacji) nie zachodzi potrzeba analizowania skutków decyzji MSR dla miks energetycznego Polski. Trudno zrozumieć cel tych rozważań, skoro w świetle orzecznictwa Trybunału, dla wyboru właściwej podstawy prawnej aktu nie jest istotna dotychczasowa praktyka legislacyjna

jest przeciwdziałanie strukturalnej nierównowadze rynkowej, natomiast dokonywała bardziej pogłębionej interpretacji tego celu. Wskazywała m.in., że następstwem przywrócenia tej „równowagi rynkowej” polegającej na wycofaniu z rynku dużej liczby uprawnień do emisji będzie wywołanie silniejszego impulsu cenowego (nastąpi wzrost ceny na uprawnienia) po to, by w sposób perspektywiczny, poprzez czynnik cenowy zostały osiągnięte dalsze cele w sferze przekierowywania gospodarek państw członkowskich na paliwa niskoemisyjne. Por. w tej mierze fragmenty *Impact Assessment* przywołane w przyp. 62.

⁶⁹ Opinia Rzecznika Generalnego Paola Mengozziego przedstawiona 30 listopada 2017 r. w sprawie *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej*, C-5/16, ECLI:EU:C:2017:925.

i to również w odniesieniu do aktów prawnych, które mają podobne cechy⁷⁰. Pomijając jednak tę okoliczność, również argumentacja co do ścisłych związków pomiędzy decyzją MSR i dyrektywą 2003/87/WE tylko do pewnego stopnia jest poprawna⁷¹. Tworzenie przez Trybunał ścisłych analogii pomiędzy systemem handlu ukształtowanym na gruncie dyrektywy 2003/87/WE i tym samym systemem, ale zmodyfikowanym przez decyzję MSR, dowodzi braku dostatecznego rozeznania zasad, na których zbudowany jest system. Jednak niepokojące jest to, że sformułowane na tej podstawie wnioski o rzekomych podobieństwach pomiędzy dyrektywą 2003/87/WE i decyzją MSR stały się podstawą wniosku, że prawodawca Unii słusznie oparł decyzję MSR na tej samej podstawie prawnej, na której opiera się dyrektywa.

Po trzecie, w analizowanym orzeczeniu Trybunał podjął próbę wykładni przesłanek stosowania art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE. Na tle przedstawionych w uzasadnieniu rozważań Trybunał sformułował wniosek, że ten przepis może stanowić podstawę prawną aktu Unii jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu (fr. *le résultat premier recherché par cet acte*; ang. *the primary outcome sought by that measure*) jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zapotrzebowania w energię (pkt 46 wyroku).

⁷⁰ Por. orzecznictwo przywołane w przyp. 31.

⁷¹ Co prawda mechanizm MSR został stworzony jako część unijnego systemu handlu i zmierza on do wywołania tego samego efektu środowiskowego co dyrektywa 2003/87/WE, tj. ograniczenia emisji, jednak w obu przypadkach cel redukcyjny realizowany jest w inny sposób: za pomocą narzędzi rynkowych (tj. ceny ustalonej przez rynek) w pierwotnym modelu „cap and trade” albo za pomocą narzędzi „centralnego sterowania”, które wprowadziła decyzja MSR (istota narzędzi interwencyjnych sprowadza się do sterowania ceną uprawnień przez unijnego regulatora). Już tylko ta okoliczność powinna uzasadniać traktowanie decyzji MSR jako aktu o innym charakterze, który realizuje wprawdzie zbliżone cele, ale przy zastosowaniu innych metod regulacyjnych, tj. za pomocą środków, które w różny sposób wpływają na zachowania podmiotów regulowanych.

Wykładnia Trybunału zmierza do zawężenia przesłanek stosowania tego przepisu do takich przypadków, kiedy środek unijnej polityki ochrony środowiska, zgodnie z założeniem prawodawcy, ma w sposób intencjonalny (zamierzony) wywierać znaczący wpływ na miks energetyczny państwa członkowskiego. Trybunał uznał, że zawężenie to jest niezbędne z uwagi na ryzyko zbyt szerokiej interpretacji art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c, który stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w ust. 1 tego artykułu, zgodnie z którą środki w dziedzinie unijnej polityki ochrony środowiska należy przyjmować w zwykłej procedurze prawodawczej. Nie ulega wątpliwości, że uwaga Trybunału o konieczności stosowania ścisłej wykładni wyjątków przewidzianych w traktacie jest słuszna, jednak założenia, które na tę okoliczność przyjmuje Trybunał, mogą budzić wątpliwości.

Trybunał zajął stanowisko, że użyte w przepisie traktatu określenie „środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” należy interpretować w ten sposób, że środkiem takim będzie akt, którego cel i treść wskazują, że pierwszym zamiarem z tym aktem jest wywieranie znaczącego wpływu na miks energetyczny państwa. Trybunał zastosował zatem nowe kryterium, różne od kryterium „celu” i „wpływu” aktu, którym posługiwały się między innymi przywoływane wyżej orzeczenia, wydawane na tle porozumień z zakresu wspólnej polityki handlowej. Wydaje się, że tutaj słowo „wpływ” Trybunał rozumie jedynie jako bezpośredni, zamierzony i wyrażony przez prawodawcę skutek działania danego aktu. W ślad za tym, za „wpływ”, w znaczeniu przyjętym przez Trybunał, nie zostaną uznane takie konsekwencje wprowadzenia aktu, które nie zostały w jego treści zadeklarowane jako zamierzenia regulacyjne prawodawcy, ani takie następstwa, które nie są typowym skutkiem wejścia w życie danego aktu (nieplanowane, przypadkowe konsekwencje). Propozycja Trybunału zmierza do wyodrębnienia kwalifikowanej kategorii skutków aktu związanych z kształtowaniem miksu energetycznego państw członkowskich, tj. skutków, które stanowią pierwszy i zamierzony rezultat aktu. Tylko takie selektywne skutki mają stanowić uzasadnienie do przyjęcia za podstawę prawną aktu art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE.

Tymczasem idea, którą w naszej ocenie wyraża traktat w art. 192 ust. 2 lit. c, zmierza w innym kierunku niż interpretacja przyjęta przez Trybunał, tj. przede wszystkim badania intensywności wpływu danego środka prawnego na miks energetyczny państwa i uznania, że wpływ ten jest znaczący. Traktat nie wprowadza kryterium związanego z kwalifikowanym rodzajem skutków, nie wymaga, aby wpływ ten ograniczał się do określonej ich kategorii, mówi natomiast o skutkach w wymiarze znaczącym, o skutkach odczuwalnych. Zatem wpływ na miks energetyczny w świetle postanowień traktatu należy analizować w ujęciu ilościowym, a nie jakościowym⁷². Przy czym, warto to jeszcze raz podkreślić, ocena wpływu danego środka na miks energetyczny powinna się raczej dokonywać przy użyciu narzędzi analitycznych lub ekonomicznych, a nie na gruncie badania treści przepisów, które z reguły nie pozwalają na ocenę tego, jak intensywny będzie wpływ danego aktu w odniesieniu do struktury energetycznej danego państwa⁷³.

Warto również poświęcić nieco uwagi uzasadnieniu, które sformułował Trybunał, proponując przyjęcie dodatkowych kryteriów zawężających przy ustalaniu przesłanek stosowania art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE. Uznaje on bowiem w pkt 44 wyroku, że skoro środki przyjmowane przez Unię w dziedzinie ochrony klimatu mają, niejako z definicji, skutki dla sektora energetycznego państw członkowskich, zachodzi ryzyko szerokiej interpretacji przesłanek wskazanego przepisu traktatu. Aby do tego nie doszło, konieczne jest jego zdaniem wprowadzenie dodatkowych kryteriów zawężających związanych z badaniem wpływu aktu na działalność sektora energetycznego. Tymczasem spostrzeżenie

⁷² Wpływ o charakterze jakościowym jest utożsamiany z kwalifikowaną kategorią skutków danego aktu. Proponowana przez Trybunał kategoria „pierwszego zamierzzonego rezultatu” zmierza w kierunku wyłonienia takiej kwalifikowanej kategorii skutków.

⁷³ Nawet w przypadku środków, które wprost wyznaczają wymóg zapewnienia przez dane państwo członkowskie określonego udziału danego paliwa w jego strukturze paliwowej, trudno z góry ustalić, jak zmieni się struktura paliwowa państwa i czy wpływ tak sformułowanego zobowiązania wywrze znaczący wpływ na tę strukturę.

Trybunału o generalnym czy powszechnym oddziaływaniu środków unijnej polityki ochrony klimatu na strukturę energetyczną wszystkich państw członkowskich nie do końca jest poprawne. Owszem, środki te mają wpływ na funkcjonowanie sektora energetycznego państw członkowskich, jednak w największej mierze na funkcjonowanie sektora, który jako źródło zaopatrzenia w energię wykorzystuje węgiel kamienny i brunatny oraz w mniejszej skali paliwa gazowe⁷⁴. Natomiast środki tego rodzaju pozostają neutralne w stosunku do energetyki jądrowej i wykorzystującej odnawialne źródła energii. Zatem potrzeba wprowadzenia na gruncie wykładni art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE dodatkowych kryteriów zawężających, wskazujących, jakiego rodzaju skutki musi wywoływać akt z dziedziny polityki ochrony klimatu, aby stworzyć uzasadnienie do wyboru przedmiotowej podstawy traktatowej, nie jest uzasadniona względami, które przywołuje Trybunał.

Środki unijnej polityki ochrony klimatu nie wywierają w sposób generalny znaczącego wpływu na miks energetyczny wszystkich państw członkowskich, natomiast w sposób selektywny kształtują miks energetyczny państwa członkowskiego, którego struktura paliwowa opiera się na dużym udziale paliw kopalnych, w tym w szczególności węgla. Z tego względu ryzyko szerokiej interpretacji przesłanek uzasadniających stosowanie specjalnej procedury prawodawczej przewidzianej w art. 192 ust. 2 lit. c TFUE, jako reguły, a nie wyjątku, w dziedzinie unijnej polityki środowiskowej jest znikome.

Stanowisko Trybunału dotyczące kryteriów stosowania specjalnej procedury prawodawczej w odniesieniu do aktów wpływających na miks energetyczny państwa członkowskiego może budzić wątpliwości również w ujęciu systematyki traktatu i zarysowanego na jego tle podziału kompetencji unijnych w zakresie kształtowania polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej. Przypomnijmy, że zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału podstawowym celem aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska musi być realizowanie celów określonych w art.

⁷⁴ Spalanie gazu ziemnego powoduje mniejszą emisję gazów cieplarnianych niż spalanie węgla, dlatego w państwach, których struktura paliwowa charakteryzuje się dużym udziałem gazu, oddziaływanie środków prawnych, takich jak decyzja MSR czy innych aktów z zakresu polityki klimatycznej, będzie mniejsze.

191 TFUE, dotyczących ochrony środowiska. Skoro akt przyjmowany w ramach unijnej polityki środowiskowej (na podstawie art. 192 ust. 1 i ust. 2) ma realizować jeden z celów wyszczególnionych w art. 191 ust. 1 TFUE, to dlaczego prawodawca Unii miałby deklarować, że pierwszym i zamierzonym rezultatem aktu ma być wywieranie znaczącego wpływu na miks energetyczny państwa. Cel i rezultat (skutek) aktu muszą być ze sobą spójne. Akty, których pierwszym i zamierzonym rezultatem byłoby wywieranie wpływu na miks energetyczny państw członkowskich, mogłyby być ewentualnie rozważane jako środek z dziedziny polityki energetycznej. Tu jednak należy zauważyć, że kompetencja unijna w dziedzinie polityki energetycznej nie pozwala na ingerowanie w prawo energetyczne państwa członkowskiego, o których mowa w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE. Zatem przyjmowanie przez Unię środków, których pierwszym i zamierzonym rezultatem byłoby wywieranie znaczącego wpływu na miks energetyczny państw członkowskich, w ramach kompetencji w dziedzinie polityki energetycznej, jest na gruncie traktatu niedopuszczalne.

Trzeba też mieć na uwadze, że ingerencja prawodawcy unijnego w sferę praw zasadniczo wyłączonych spod kompetencji unijnej, którą *de facto* przewiduje art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE, nie ma charakteru absolutnego i nie może prowadzić do deprecjacji praw państw członkowskich zabezpieczonych w traktacie. Unia nie może wykonywać swoich kompetencji w dziedzinie polityki środowiskowej w sposób, który narusza ustalony traktatem podział kompetencji pomiędzy Unię i jej państwa członkowskie. Natomiast propozycja Trybunału może prowadzić do wniosku, że prawodawca Unii niejako pod pretekstem ochrony środowiska może w sposób otwarty i intencjonalny zmierzać do kształtowania miksu energetycznego poszczególnych państw członkowskich, a więc obszaru na mocy innego przepisu traktatowego wyłączonego spod kompetencji unijnej.

Artykuł 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE należy naszym zdaniem interpretować w tym duchu, że w sposób generalny odnosi się on do wszystkich przyjmowanych przez Unię środków w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, natomiast główną determinantą, która powinna decydować o wyborze art. 192 ust.

2 akapit pierwszy lit. c, a nie art. 192 ust. 1 jako podstawy prawnej aktu, jest ustalenie, że prognozowany wpływ tego środka na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię będzie znaczący.

Propozycja Trybunału, aby wpływ ten oceniać jedynie w świetle pierwszego i zamierzonego rezultatu aktu, nie tylko nie znajduje oparcia w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE, lecz koliduje także z innym przepisem traktatu – art. 194 ust. 2 TFUE. Kryterium wskazane przez Trybunał nie może zostać zastosowane przez prawodawcę Unii z uwagi na jego brak kompetencji do intencjonalnego czy zamierzonego kształtowania miksu energetycznego państw członkowskich. Z tego powodu również Trybunał w ramach swojej kontroli musiałby taki akt zakwestionować.

5. PODSUMOWANIE

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na „obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść tego aktu”. Analiza orzecznictwa Trybunału prowadzi do wniosku, że posługuje się on raczej czynnikami obiektywnie weryfikowalnymi niż czynnikami o charakterze obiektywnym. Znajduje to swój wyraz przy badaniu celu aktu, który Trybunał ocenia głównie przez pryzmat deklaracji samego prawodawcy, zawartych w treści tego aktu. Zdaniem Trybunału cel aktu nie może być natomiast weryfikowany z perspektywy innych dokumentów powstających w toku procesu legislacyjnego, których przykładem są oceny wpływu projektowanych aktów, Trybunał uznaje bowiem, że formułowane w nich wnioski nie mają charakteru obiektywnego. Niestety, zawężanie badania celu aktu Unii tylko do analizy jego treści i pomijanie wniosków, których dostarczają oceny skutków regulacji i inne podobne dokumenty, jak wskazuje ocena dokonana przez Trybunał w wyroku w sprawie C-5/16, może prowadzić do błędnych ustaleń.

Skoro w świetle orzecznictwa Trybunału o podstawie prawnej aktu decyduje to, co jest jego deklarowanym celem lub (w przypadku aktów, które realizują jednocześnie różne cele) celem dominującym, to należy uznać, że akty prawne przyjmowane na podstawie przepisów zawartych w tytule XX traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „Środowisko”, tj. na podstawie art. 192 ust. 1 lub ust. 2, muszą realizować cele związane z ochroną środowiska, określone w art. 191 ust. 1 TFUE. Zatem również środki prawne wprowadzane w obszarach regulacji wskazanych w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, w tym środki, które znacząco wpływają na miks energetyczny państwa członkowskiego, za swój główny cel muszą przyjmować ochronę środowiska.

Trudno zatem zaakceptować pogląd zakładający, że przepisy zawarte w tytule XX traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym w szczególności art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c, mogą być podstawą prawną środków, których głównym celem lub „pierwszym i zamierzonym rezultatem” jest wywieranie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego pomiędzy różnymi źródłami energii. Propozycja, którą Trybunał przedstawił w orzeczeniu C-5/16 w sprawie skargi Polski na decyzję MSR, nie ma oparcia nie tylko w systematyce i brzmieniu przepisu traktatu, lecz także na gruncie zarysowanego na jego tle podziału kompetencji pomiędzy Unię i jej państwa członkowskie w zakresie kształtowania polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej.

Kluczowe jednak jest to, że wykładnia dokonana przez Trybunał w wyroku C-5/16 prowadzi do przyjęcia takich dyrektyw interpretacyjnych, które w zasadzie skutecznie wyłączają możliwość zastosowania art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE jako podstawy prawnej aktu z dziedziny polityki środowiskowej. Wysokie wymagania proceduralne dla stanowienia przez Unię środków prawnych ingerujących w prawa wyłączne państw członkowskich określone w art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE, które są gwarancją ochrony tych praw, tracą rację bytu, a art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c na gruncie tej wykładni przestaje pełnić funkcję przepisu, który ochronę tę ma zapewnić.

WYBÓR PODSTAWY PRAWNEJ AKTÓW PRAWNYCH UE Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA ODDZIAŁUJĄCYCH NA STRUKTURĘ ENERGETYCZNĄ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Streszczenie

Może się wydawać, że wybór podstawy prawnej aktu w dziedzinie ochrony środowiska jest sprawą oczywistą i niebudzącą wątpliwości, zważywszy, że kompetencje Unii w tej dziedzinie mają ponad trzydziestoletnią historię, a przy tym są wykonywane intensywnie, na co wskazuje stale rosnąca liczba aktów prawnych regulujących rozmaite zagadnienia z zakresu ochrony środowiska.

Jak się jednak okazuje wybór podstawy prawnej aktu w dziedzinie ochrony środowiska może okazać się problematyczny, jeśli weźmiemy pod uwagę warunki stosowania specjalnej procedury ustawodawczej, o której mowa w art. 192 ust. 2 TFUE. Procedura ta znajduje zastosowanie między innymi w odniesieniu do środków wpływających na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii. Do tej pory TSUE nie zaproponował klarownej i spójnej interpretacji art. 192 ust. 2 TFUE w odniesieniu do przesłanek stosowania specjalnej procedury ustawodawczej. W wyroku w sprawie C-5/16 Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie Trybunał Sprawiedliwości po raz kolejny mierzył się z tym problemem, niestety i tym razem nie doszło do wytyczenia przekonujących kryteriów wyboru podstawy prawnej aktu, w sytuacji, gdy akt ten wpływa na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii.

W artykule autorki dokonują przeglądu orzecznictwa sądów unijnych dotyczącego wyboru podstawy prawnej aktu. Ustalenia dokonane na tym tle stają się następnie punktem odniesienia przy ocenie wzorca stosowania specjalnej procedury ustawodawczej, który Trybunał zaproponował w sprawie C-5/16.

THE CHOICE OF LEGAL GROUNDS FROM THE EU ENVIRONMENTAL LEGISLATION AFFECTING A MEMBER STATE'S ENERGY MIX

Summary

It might seem that the choice of legal grounds for legislation on environmental protection is self-evident and incontestable, especially if we consider the fact that the EU has been exercising its powers in this respect for over 30 years, and has been doing so very intensively, if we are to judge by the number of legal acts it has issued to regulate matters pertaining to protection of the environment.

However, it turns out the choice of legal grounds for such legislation is not so straightforward when it comes to the conditions for the application of the special legislative procedure referred to in Article 192(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union. This procedure is applicable to measures affecting a Member State's choice of an energy mix. So far, the ECJ has not proposed a clear and coherent interpretation of Article 192(2) on guidelines to the application of the special legislative procedure. In its most recent judgement in Case C-5/16 *Poland v. Parliament and Council*, the Court of Justice again failed to produce a convincing argument in which cases the legislator is obliged to adopt a legal act pursuant to the special legislative procedure of Article 192(2), if the given legal act concerns the Member State's choice of an energy mix.

In this article we review earlier ECJ judgements concerning the choice of legal grounds for new legislation. We use the results of our review as a point of reference for an analysis of the conditions for the implementation of the special legislative procedure as suggested by the ECJ in Case C-5/16.

Słowa kluczowe: Unia Europejska; wybór podstawy prawnej aktów prawa Unii Europejskiej; podstawa prawna unijnych aktów z dziedziny polityki ochrony środowiska; akty wpływające znacząco na miks energetyczny państwa członkowskiego.

Keywords: The European Union; the choice of legal grounds for EU legislation; the legal grounds for EU acts on environmental policy; acts significantly affecting the energy mix of a Member State.

Bibliografia

- ALEMANNO A., MEUWESE A., *Impact Assessment of EU Non-Legislative Rule-making: The Missing Link in „New Comitology”*, «European Law Journal» 19.1/2013, s. 76-92.
- BACKLUND T., *The legal framework for energy provisions in the European Union. With special regard to providing of energy provisions within the scope of Article 194(2) TFEU*, University of Turku 2016, <https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/120062/gradu2016Backlund.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- BOUTE A., ZHANG H., *Fixing the emissions trading scheme: Carbon price stability in the EU and China*, «European Law Journal» 25.3/2019, s. 333-347.
- ECKES C., *Environmental Policy „Outside-In”: How the EU’s Engagement with International Environmental Law Curtails National Autonomy*, «German Law Journal» 13.11/2012, s. 1151-1175.
- EECKHOUT P., *Exclusive External Competences: Constructing the EU as an International Actor*, [w:] *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, eds. A. ROSAS, E. LEVITS, Y. BOT, Springer 2013, s. 613-636.
- ENGEL A., *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union. Competence Overlaps, Institutional Preferences, and Legal Basis Litigation*, Springer 2018.
- GARBEN S., GOVAERE I., *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, [w:] *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, eds. S. GARBEN, I. GOVAERE, Oxford, Portland, Oregon 2017, s. 3-18.
- IWAŃSKA B., BARAN M., *Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w poszanowaniu prawa w wykładni i stosowaniu unijnego prawa ochrony środowiska – poziom UE*, [w:] *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, red. J. ROTKO, Warszawa 2016, s. 819-902.
- JANS J.H., VEDDER H.H.B., *European Environmental Law After Lisbon*, Europa Law Publishing 2011.
- KENIG WITKOWSKA M.M. (red.), ŁAZOWSKI A., OSTRACHINSKY R., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- KOTZUR M., *Article 194 [European Energy policy; aims and measures]*, [w:] *European Union Treaties. Treaty on European Union. Treaty on the Functioning*

- of the European Union*, eds. R. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR, C.H. Beck 2015.
- KRAMER L., *UE Environmental Law*, 8. ed., Sweet & Maxwell 2016, s. 729-732.
- KULOVESI K., MORGERA E., MUÑOZ M., *Environmental integration and multi-faceted international dimensions of EU law: Unpacking the EU's 2009 climate and energy package*, «Common Market Law Review» 48.3/2011, s. 829– 891.
- LANGLET D., MAHMOUDI S., *EU Environmental Law and Policy*, Oxford 2016.
- ŁUCZAK K., *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, «Przegląd Legislacyjny» 107.1/2019, s. 35-54.
- MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- MIK C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, I, Warszawa 2000.
- MIK C., *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów aktów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 9-50.
- NOWACKI M., *Art. 194*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, II (art. 90-222), red. K. KOWALIK-BAŃCZYK, M. SZWARC-KUCZER, A. WRÓBEL, Warszawa 2012 (dostęp online 5 grudnia 2019 r) .
- NUGENT N., *Unia Europejska. Władza i polityka*, Kraków 2012.
- ÖBERG J., *Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences*, «Yearbook of European Law» 36.1/2017, s. 391-420.
- PEETERS M., *Govering towards renewable energy in the EU: competences, instruments and procedures*, «Maastricht Journal» 21.1/2014, s. 39-63.
- REINS L., *In Search of the Legal Basis for Environmental and Energy Regulation at the EU Level: The Case of Unconventional Gas Extraction*, «Review of European Comparative & International Environmental Law» 23.1/2014, s. 125-133.
- SVEEN T., *The interaction between Article 192 and 194 TFUE. Renewable Energy Promotion with a Predominant Environmental Purpose*, «Marlus» 446/2014, s. 159-182.
- SZABO V., *The EU Member States' Right to Electricity Mix*, «Masaryk University Journal of Law and Technology» 10.1/2016, s. 23-45.
- TALUS K., *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford University Press 2013.
- DE WAELE H., *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player*, Springer 2017.