

**Przemysław Siwior**

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy  
w Warszawie

ORCID: 0000-0002-1929-5094

Przemyslaw.Siwior@kobize.pl

## **Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie Unii Europejskiej\***

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego artykułu są kryteria wyboru podstawy traktatowej aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie Unii Europejskiej. Problem ten ukazany jest w szerszej perspektywie nie tylko regulacji traktatowych, ale również praktyki organów unijnych i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Szczególnie dużo uwagi autor poświęca wyrokowi Trybunału z 21 czerwca 2018 roku w sprawie C-5/16, *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi i Radzie* dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6 października 2015 roku w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE<sup>1</sup> (dalej: decyzja MSR). Podstawowym zarzutem podnoszonym przez Polskę przeciwko decyzji MSR był zarzut wydania jej w oparciu o błędną podstawę prawną – naruszenie art. 192 ust. 1 w związku z art. 192 ust. 2 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez przyjęcie jej zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, pomimo że decyzja ta jest środkiem wpływającym znacząco na wybór przez państwo członkowskie między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię<sup>2</sup>.

---

\* Poglądy wyrażone w niniejszym artykule są poglądami osobistymi Autora i nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem instytucji, w której jest on zatrudniony.

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 264 z 9 października 2015 r., s. 1–5 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE C 98 z 14 marca 2016 r., s. 23–24 ze zm.

## Charakter kompetencji UE w dziedzinie środowiska

W myśl art. 4 ust. 2 pkt e) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>3</sup> (dalej: TFUE), polityka w dziedzinie środowiska objęta jest kompetencją dzieloną pomiędzy UE a państwami członkowskimi. Znaczy to, że zarówno UE, jak i państwa członkowskie uprawnione są do stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnie wiążących w tej dziedzinie. Państwa członkowskie mogą wykonywać swą kompetencję wyłącznie w zakresie, w jakim UE nie wykonała swojej kompetencji (tzw. efekt zajętego pola; ang. *pre-emption*)<sup>4 5</sup>.

Należy zwrócić uwagę na szeroką kompetencję państw członkowskich w ramach realizacji polityki w dziedzinie środowiska. Znajduje ona wyraz w przewidzianej w art. 193 TFUE<sup>6</sup> możliwości utrzymywania lub ustanowienia przez państwa członkowskie UE bardziej rygorystycznych środków ochrony środowiska pod warunkiem ich zgodności z traktatami oraz ich notyfikacji Komisji Europejskiej (harmonizacja minimalna).

## Procedury przyjmowania aktów prawa pochodnego w dziedzinie środowiska

Co do zasady, w myśl art. 192 ust. 1 w zw. z art. 289 ust. 1 TFUE, akty prawa pochodnego w dziedzinie środowiska są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, która stanowi większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, po wcześniejszej konsultacji projektu aktu z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. W art. 192 ust. 2 TFUE przewidziano wyjątek od tej zasady.

Przepis art. 192 ust. 2 akapit 1 TFUE enumeratywnie wylicza przesłanki stosowania specjalnej procedury ustawodawczej (trybu wskazanego w art. 289 ust. 2 TFUE) dla przyjęcia aktów prawa pochodnego mających na celu wykonanie celów wymienionych w art. 191 TFUE. W przepisie tym zawarto zamknięty katalog pięciu przypadków.

<sup>3</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., s. 47 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. wyrok z 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-318/98, *Fornasar i in.*, EU:C:2000:337, w którym Trybunał Sprawiedliwości UE wyraźnie podkreślił podział kompetencji w ramach realizacji polityki UE w dziedzinie środowiska; zob. również wyrok z 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07, *Rzeczpospolita Polska p. Komisji*, EU:T:2009:350.

<sup>5</sup> P. Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford 2012, s. 171–173, zob. także A. Arena, *Exercise of EU Competences and Pre-emption of Member States' Powers in the Internal and the External Sphere: Towards 'Grand Unification'?*, „Yearbook of European Law” 2016, vol. 35(1), s. 28–105; L. Azoulay, *The Question of Competence in the European Union*, Oxford 2014.

<sup>6</sup> Art. 193 TFUE: „Środki ochronne przyjęte na podstawie artykułu 192 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z Traktatami. Są one notyfikowane Komisji”.

W świetle art. 192 ust. 2 akapit 1 TFUE, odstępstwo od zwykłej procedury ustawodawczej przy przyjmowaniu aktów prawa pochodnego w ramach polityki w dziedzinie środowiska, co do zasady, powinno być stosowane w przypadku, gdy projekt aktu prawa unijnego zawiera:

- a) przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym;
- b) środki wpływające na:
  - zagospodarowanie przestrzenne,
  - zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów,
  - przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami;
- c) środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię [podkr. aut.].

Szczególną uwagę należy zwrócić na odstępstwo od zwykłej procedury ustawodawczej przy przyjmowaniu aktów prawa pochodnego w ramach polityki w dziedzinie środowiska ze względu na zawieranie przez projektowany akt prawa UE środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię (ang. *energy-mix*<sup>7</sup>). W związku z działaniami UE mającymi na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, odstępstwo przewidziane w art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE jest niezwykle istotne przede wszystkim dla państw opierających swój bilans energetyczny na tradycyjnych źródłach energii, np. węgla kamiennym.

Z uwagi na wymóg osiągnięcia pełnego konsensusu pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi w Radzie, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji, po poprzedniej konsultacji projektu aktu z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, stosowanie tej procedury daje państwom członkowskim możliwość zablokowania prac nad projektem aktu prawnego, który mógłby grozić ich bezpieczeństwu energetycznemu w związku z koniecznością zmiany wewnętrznej struktury wykorzystania poszczególnych źródeł energii.

W art. 192 ust. 2 akapit 2 TFUE przewidziano z kolei możliwość odstąpienia od specjalnej procedury ustawodawczej i przyjęcia danego aktu w standardowej, zwykłej procedurze ustawodawczej czyli w trybie art. 192 ust. 1 TFUE. Zgoda na odstępstwo musi zostać przyjęta przez Radę, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Należy jednak wskazać, iż ostatni raz Rada podjęła decyzję przy użyciu tego trybu w 1987 roku<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> *Energy-mix* (miks energetyczny) to procentowy bilans zużycia poszczególnych źródeł energii w określonym momencie na danym terytorium.

<sup>8</sup> Por. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, (red.) K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, 2012, LEX.

Trzeba podkreślić, iż ambitne cele polityki środowiskowej realizowane są także w ramach innych polityk unijnych: polityki energetycznej, wspólnej polityki rolnej, polityki transportowej, zdrowotnej, konkurencji, a także spójności zgodnie z zasadą integracji<sup>9</sup> ustanowioną w art. 11 TFUE<sup>10</sup>. Akty prawne prawa pochodnego UE, przyjmowane dla realizacji tychże innych polityk UE, są przyjmowane na podstawach prawnych innych niż art. 192 w zw. z art. 191 TFUE.

### **Wybór prawidłowej podstawy traktatowej aktu prawa pochodnego w dziedzinie środowiska – wątpliwości w odniesieniu do właściwej podstawy prawnej**

Dotychczas zdarzało się, że wybór prawidłowej podstawy traktatowej aktu prawa pochodnego wywoływał wątpliwości. Do takich sytuacji dochodziło zwłaszcza wówczas, gdy dany akt regulował kilka dziedzin, w tym kwestie środowiskowe lub gdy niejasne było, czy przedmiot aktu determinuje stosowanie trybu art. 192 ust. 1 TFUE, czy też trybu art. 192 ust. 2 TFUE. W tym kontekście warto dla przykładu wspomnieć o dyskusji nad podstawami traktatowymi aktów prawnych tworzących tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny<sup>11</sup>.

Zrozumiałe jest, że Komisja, przedkładając projekt aktu prawnego, w tym oczywiście podstawę jego przyjęcia, skłania się bardziej do proponowania tej podstawy traktatowej aktu prawa pochodnego, która ułatwi przeprowadzenie procedury legislacyjnej – zwykłej procedury ustawodawczej<sup>12</sup> niż do proponowania specjalnej procedury ustawodawczej<sup>13</sup>.

W związku z trudnościami w zakresie wyboru prawidłowej podstawy traktatowej przyjmowanego aktu prawnego w dziedzinie środowiska, warto w tym miejscu odwołać się do stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE. Ważne wskazania pozwalające na uniknięcie takich wątpliwości, powodujących nie-

---

<sup>9</sup> Zasada integracji określana jest niekiedy również m.in. jako zasada integracyjna, zasada przekrojowa lub jako klauzula przekrojowa.

<sup>10</sup> Zgodnie z ustanowioną w art. 11 TFUE zasadą integracji, przy ustalaniu i realizacji polityk i działań UE, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Jest to zasada o charakterze horyzontalnym. W myśl zasady integracji, ochrona środowiska nie może być uwzględniana i realizowana wyłącznie jako odrębna od innych, autonomiczna polityka – zob. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, (red.) D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, 2012, LEX.

<sup>11</sup> W szczególności debatę nad podstawą traktatową dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16–62 ze zm.

<sup>12</sup> Stanowienie Rady większością kwalifikowaną.

<sup>13</sup> Wymóg osiągnięcia jednomyślności w Radzie.

jednokrotnie spory pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi, TSUE zawarł w orzeczeniu w sprawie C-178/03, *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*<sup>14</sup>. W przedmiotowym wyroku TSUE wskazał, iż wybór podstawy prawnej aktu prawnego unijnego winien zostać oparty na obiektywnych okolicznościach, które mogą być poddane kontroli sądowej. Tymi obiektywnymi okolicznościami są przede wszystkim cel oraz treść aktu prawnego<sup>15</sup>. Te dwa czynniki stale brane są pod uwagę przez Trybunał w jego orzecznictwie<sup>16</sup>.

Jeżeli wykładnia aktu prawnego wykaże, że wyznaczono temu aktowi prawnemu dwa cele lub ma on dwie części składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub przeważający, a drugi ma charakter wyłącznie pomocniczy, wtedy ten akt prawny należy oprzeć na pojedynczej podstawie prawnej, która jest wymagana z uwagi na główny lub przeważający cel lub taką część składową. W wyjątkowych sytuacjach, gdy dany akt prawny został wydany dla osiągnięcia większej liczby celów lub ma więcej części składowych, nierozzerwalnie ze sobą powiązanych, przy czym żaden z aspektów nie jest drugorzędny lub pośredni względem pozostałych, wtedy taki akt prawny oprzeć należy na odpowiadających im różnych podstawach prawnych<sup>17 18</sup>.

W przywoływanym orzeczeniu w sprawie C-178/03 Trybunał po raz kolejny również wskazał, iż użycie podwójnej podstawy prawnej jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy określone dla obu tych podstaw prawnych procedury są ze sobą niezgodne lub gdy połączenie podstaw prawnych może zagrozić uprawnieniom Parlamentu. Jest natomiast dopuszczalne w przypadku, gdy łączne zastosowanie obu podstaw prawnych nie prowadzi do takich skutków, a zatem gdy obie podstawy prawne przewidują przyjęcie aktu prawnego w tym samym trybie legislacyjnym<sup>19 20</sup>.

---

<sup>14</sup> Wyrok z 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03, *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2006:4. W sprawie tej, Komisja w skardze wnosila o stwierdzenie nieważności rozporządzenia (WE) nr 304/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów, Dz. Urz. UE L 63 z 6 marca 2003 r., s. 1–26 ze zm., w zakresie, w jakim jego podstawę prawną stanowi art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE), a nie art. 133 WE (obecnie art. 192 ust. 2 lit. c TFUE).

<sup>15</sup> Zob. także: wyrok z 30 stycznia 2001 r. w sprawie, C-36/98, *Hiszpania p. Radzie*, EU:C:2001:64, pkt 58, 59; a także wyrok z 11 czerwca 2014 r. w sprawie C-377/12, *Komisja p. Radzie*, EU:C:2014:1903, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>16</sup> Wyrok z 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2018:483, pkt 39. Zob. również opinia Rzecznika Generalnego, Paola Mengozziego przedstawiona 30 listopada 2017 r. w sprawie C-5/16, *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2017:925, pkt 17.

<sup>17</sup> Zob. pkt 41–43 wyroku w sprawie C-178/03.

<sup>18</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

<sup>19</sup> Zob. pkt 57 wyroku.

<sup>20</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

Należy w tym miejscu wskazać, iż w przypadku przyjęcia przez UE aktu prawa pochodnego w trybie wyznaczonym przez błędnie określoną podstawę prawną – np. w trybie zwykłej procedury ustawodawczej, w sytuacji gdy prawidłowa podstawa prawna wymagała przyjęcia aktu w trybie specjalnej procedury ustawodawczej, zainteresowanym państwom członkowskim UE oraz instytucjom unijnym przysługuje prawo wniesienia skargi o unieważnienie tego aktu do TSUE na podstawie art. 263 TFUE<sup>21</sup>.

## **Charakter kompetencji Unii w dziedzinie energii**

Polityka energetyczna, podobnie jak omówiona wcześniej polityka w dziedzinie środowiska, w myśl art. 4 ust. 2 lit. i TFUE, objęta jest kompetencją dzieloną pomiędzy UE a państwami członkowskimi. Polityka ta powinna być prowadzona zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (zgodnie z art. 11 TFUE)<sup>22</sup> oraz przy uwzględnieniu zasad unijnej polityki ochrony środowiska (art. 191–193 TFUE).

## **Procedury przyjmowania aktów prawnych w dziedzinie energetyki**

W pierwszym rzędzie należy w tym miejscu nadmienić, że dodany na moc Traktatu z Lizbony<sup>23</sup> art. 194 TFUE stanowi długo wyczekiwaną podstawę funkcjonowania polityki UE w dziedzinie energetyki. Ust. 2 akapit 1 tego artykułu ustanawia zasadę, zgodnie z którą unijne akty prawne, które mają na celu realizowanie polityki energetycznej UE, winny być przyjmowane zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 289 ust. 1 TFUE) po wcześniejszej konsultacji projektu aktu z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Artykuł 194 TFUE zawiera jednakże również dwa odstępstwa od zasady stosowania zwykłej procedury ustawodawczej:

1) Pierwsze odstępstwo przewidziano w art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE. Przepis ten potwierdza zasadę, w myśl której akty prawa pochodnego UE zawierające postanowienia wpływające na wybór państw członkowskich mię-

<sup>21</sup> W przypadku uznania przez Trybunał, że przyjęta podstawa traktatowa, a w jej wyniku procedura legislacyjna naruszała traktat, Trybunał stwierdzi nieważność aktu na podstawie art. 264 TFUE.

<sup>22</sup> Zob. szerzej J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 35–39.

<sup>23</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r., s. 1–271 ze zm.

dzy różnymi źródłami energii i ogólnej struktury ich zaopatrzenia w energię muszą być przyjmowane na podstawie art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE (specjalna procedura ustawodawcza określona w art. 289 ust. 2 TFUE)<sup>24</sup>.

2) Drugie odstępstwo przewidziano w art. 194 ust. 3 TFUE. Dotyczy ono aktów prawa unijnego w dziedzinie energetyki, mających głównie charakter fiskalny<sup>25</sup>. Także w ich przypadku zastosowanie znajduje specjalna procedura ustawodawcza (art. 289 ust. 2 TFUE).

W związku z pojawiającymi się w praktyce wątpliwościami co do zakresu swobody państw członkowskich w odniesieniu do kształtowania wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię, zasadne wydaje się w tym miejscu omówienie przedmiotowego zagadnienia w szerszej perspektywie regulacji traktatowych, praktyki oraz orzecznictwa.

Jak już wspomniano, art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE potwierdza swobodę państwa członkowskiego UE w zakresie określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Oznacza to, że państwa członkowskie UE cieszą się zasadniczo pełną niezależnością w kształtowaniu tejże struktury, a zatem w odniesieniu do decyzji, które źródła energii tworzą krajowy bilans energetyczny<sup>26</sup>. Od tej zasady w art. 194 TFUE przewidziane zostały jednak dwa odstępstwa – dwa rodzaje środków przyjmowanych w trybie specjalnej procedury ustawodawczej (a zatem przy osiągnięciu jednomyślności w Radzie – art. 289 ust. 2 TFUE):

a) środki przyjmowane w ramach polityki UE w dziedzinie środowiska (art. 194 ust. 2 akapit 2 *in fine* TFUE),

b) środki przyjmowane w ramach polityki energetycznej posiadające głównie charakter fiskalny (art. 194 ust. 3 TFUE).

Jak już wskazano w niniejszym artykule, treść art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE w praktyce budzi wątpliwości interpretacyjne co do zakresu swobody państw członkowskich w odniesieniu do kształtowania wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię i stanowi przyczynę sporów pomiędzy państwami członkowskimi UE a instytucjami unijnymi. Dotychczas niejednokrotnie państwa członkowskie UE wyrażały wątpliwości, czy przyjęty akt prawa pochodnego nie narusza swobody w zakresie kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię, podczas gdy instytucje UE przekonane były o jego zgodności z traktatami.

Odmienne podejście państw członkowskich i instytucji unijnych w odniesieniu do swobody państw członkowskich w zakresie kształtowania wewnętrz-

---

<sup>24</sup> Swoboda państw członkowskich w zakresie kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię – *energy mix*.

<sup>25</sup> Dotyczą dochodów i wydatków budżetowych UE oraz państw członkowskich UE.

<sup>26</sup> Procentowy udział wykorzystania poszczególnych źródeł energii na terytorium danego państwa.

nej struktury zaopatrzenia w energię uwidoczniło się w sposób szczególny na gruncie unijnej polityki w dziedzinie klimatu<sup>27 28</sup>.

### **Kontrowersje dotyczące wyboru właściwej podstawy traktatowej przyjmowanego aktu prawa pochodnego wpływającego na swobodę państwa członkowskiego UE w zakresie kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię**

W dotychczasowej praktyce zdarzały się przypadki, w których akty prawa pochodnego wpływające na swobodę państwa członkowskiego UE w zakresie kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię przyjmowane były w oparciu o błędną podstawę traktatową i w konsekwencji przy zastosowaniu błędnej procedury ustawodawczej.

W tym kontekście w piśmiennictwie szczególnie przywołuje się przykład dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych<sup>29</sup>, której to przepisy wyznaczają m.in. wiążące krajowe cele ogólne w zakresie całkowitego udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. Mimo iż przywołana dyrektywa 2009/28 bez wątpienia wpływa na strukturę zaopatrzenia w energię państw członkowskich UE, przyjęto ją na podstawie art. 175 ust. 1 oraz art. 95 TWE (obecnie odpowiednio art. 192 ust. 1 i art. 114 TFUE) – w trybie zwykłej procedury ustawodawczej. Wydaje

---

<sup>27</sup> Zob. np. wyrok z 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07, *Rzeczpospolita Polska p. Komisji*, EU:T:2009:350, w którym Sąd podkreślił obowiązek brania pod uwagę „specyficznego kontekstu krajowego rynku energetycznego”, a więc krajowego *energy-mix*. Zob. także wyrok z 7 marca 2013 r. w sprawie T-370/11, *Rzeczpospolita Polska p. Komisji*, EU:T:2013:113. W sprawie tej Polska zaskarżyła decyzję Komisji z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (notyfikowaną jako dokument nr C(2011) 2772, Dz. Urz. UE L 130 z 17 maja 2011 r., s. 1–45 ze zm.). W ocenie RP w zaskarżonej decyzji Komisja w sposób oczywisty i nieuzasadniony uprzywilejowała jedno źródło energii (gaz ziemny) w stosunku do pozostałych źródeł (w tym węgla) naruszając tym samym swobodę RP w odniesieniu do kształtowania wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię. W sprawie tej skarga została oddalona przez Sąd. Zob. również postanowienie z 10 grudnia 2013 r. w sprawie T-150/11 *Gobierno de Aragón i in. p. Radzie*, EU:T:2013:676 oraz postanowienie z 10 grudnia 2013 r. w sprawie T-176/11, *Carbunió p. Radzie*, EU:T:2013:686.

<sup>28</sup> Zob. także J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 7–24.

<sup>29</sup> 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 L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16–62 ze zm.



się, że stanowi to oczywiście naruszenie przepisów traktatowych<sup>30</sup>. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, prawidłową podstawą przedmiotowego aktu powinien zostać art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE. Zastosowanie powinna zatem znaleźć specjalna procedura ustawodawcza przewidziana w art. 289 ust. 2 TFUE<sup>31</sup>.

Podobnie jako błędne ocenić trzeba przyjęcie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 roku ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie na podstawie art. 175 ust. 1 TWE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE). Z uwagi na jej praktyczne skutki – rezygnacja przez państwa członkowskie z korzystania z wysokoemisyjnych źródeł energii<sup>32</sup> na rzecz niskoemisyjnych<sup>33</sup> – podobnie jak w przypadku przywołanej wyżej dyrektywy 2009/28/WE prawidłową podstawą tego aktu prawa pochodnego powinien zostać obecny art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE (dawny art. 133 WE). Zastosowanie powinna zatem znaleźć specjalna procedura ustawodawcza (art. 289 ust. 2 TFUE)<sup>34</sup>. Błąd ten został powielony w przypadku aktów zmieniających przywołaną dyrektywę:

1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 roku zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>35</sup> została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 TWE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE)

2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z 14 marca 2018 roku zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814<sup>36</sup> została przyjęta na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE.

## Wyrok Trybunału z 21 czerwca 2018 roku w sprawie C-5/16, *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi i Radzie*

Warto w tym miejscu obszernie omówić wyrok Trybunału z 21 czerwca 2018 roku w sprawie C-5/16, *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi i Radzie*,

---

<sup>30</sup> Zob. szerzej C. Mik, *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, (red.) K. Maliszewska, Warszawa 2008, s. 9–50.

<sup>31</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

<sup>32</sup> Głównie węgla.

<sup>33</sup> Głównie gazu ziemnego.

<sup>34</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

<sup>35</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 63–87 ze zm.

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 76 z 19 marca 2018 r., s. 3–27 ze zm.

dotyczącej decyzji MSR<sup>37</sup>. W orzeczeniu tym kluczowy zarzut podnoszony przez Polskę dotyczył wydania decyzji MSR w oparciu o błędną podstawę prawną.

Rzeczpospolita Polska podnosiła, że zaskarżona decyzja narusza art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE ze względu na to, iż została ona przyjęta zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, pomimo że decyzja ta stanowi środek wpływający znacząco na wybór przez państwo członkowskie pomiędzy różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zapotrzebowania w energię w rozumieniu tego ostatniego postanowienia. W ocenie Polski, zgodnie z art. 192 ust. 2 akapit 1 TFUE, przedmiotowa decyzja powinna zostać przyjęta przez Radę stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą<sup>38</sup>. Trybunał uznał, iż rzeczywiste i konkretne skutki danego aktu prawnego UE nie należą do obiektywnych kryteriów wyboru prawidłowej podstawy prawnej. Są one pozbawione cechy obiektywności, ponieważ można się o nich przekonać dopiero w wyniku przeprowadzenia analiz *ex post* – po wejściu w życie aktu prawnego. Jak wskazał Trybunał, „zważywszy, że 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, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 38 niniejszego wyroku [wyroki: z 30 stycznia 2001 roku, Hiszpania/Rada, C-36/98, EU:C:2001:64, pkt 58, 59, a także z 11 czerwca 2014 roku, Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo]”<sup>39</sup>.

Trybunał stwierdził, że ocena skutków dla polityki energetycznej państwa członkowskiego wywieranych przez akt unijny nie stanowi elementu, który powinien być oceniany w oderwaniu od celu lub treści tego aktu lub na zasadzie

<sup>37</sup> Decyzja MSR wprowadziła mechanizm mający na celu rozwiązanie problemu nadwyżki podaży nad popytem na rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Mechanizm ten stanowi nowy element w strukturze unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tzw. EU ETS), którego funkcjonowanie reguluje 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 (tzw. dyrektywa ETS; Dz. Urz. UE L 275 z 25 października 2003 r., s. 32–46 ze zm.). Funkcjonowanie tego mechanizmu polega na przeniesieniu każdego roku do rezerwy stabilności rynkowej części wolumenów uprawnień do emisji, które pierwotnie miały zostać sprzedane na aukcjach oraz uwolnieniu w celu dopuszczenia do sprzedaży aukcyjnej, w zależności od liczby uprawnień znajdujących się w danym roku w obiegu, części spośród uprawnień do emisji, które znalazły się już w rezerwie – zob. szerzej M.A. Andor, M. Frondel, S. Sommer, *Reforming the EU Emissions Trading System: An Alternative to the Market Stability Reserve*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” 2016, vol. 51, nr 2, s. 88.

<sup>38</sup> Pkt 24 wyroku.

<sup>39</sup> Pkt 41 wyroku.

odstępstwa od nich. Ponadto podkreślił, że art. 192 ust. 2 TFUE trzeba interpretować w związku z art. 191 TFUE, którego celem jest powierzenie UE roli w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, w szczególności przez podejmowanie i realizowanie zobowiązań międzynarodowych w tymże zakresie.

W ocenie Trybunału z uwagi na fakt, iż środki przyjmowane w celu wypełniania międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu siłą rzeczy mają skutki dla sektora energetycznego państw członkowskich, szeroka wykładnia art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE mogłaby skutkować tym, że stosowanie specjalnej procedury ustawodawczej, mającej charakter wyjątku, stałoby się regułą. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przepisy, które mają charakter wyjątku od zasady, muszą być interpretowane w sposób ścisły<sup>40</sup>. Powyższe rozważania doprowadziły Trybunał do wniosku, że art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu UE wyłącznie wówczas, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię<sup>41</sup>.

Jak wskazuje się w doktrynie, stanowisko TSUE co do wykładni art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE niepokojąco zmierza w kierunku bezskuteczności, ponieważ wynikają z niego dodatkowe ograniczenia oprócz konieczności spełnienia warunków zawartych już w samym przepisie<sup>42</sup>. W świetle orzeczenia, jeżeli prawodawca unijny zamierza odejść od art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE i przyjąć akt prawa pochodnego na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE (zwykła procedurze ustawodawcza), wystarczające wydaje się, że w ramach głównego celu i treści projektowanego aktu prawnego pominię on kwestię jego zamierzonego wpływu na *energy-mix* państwa członkowskiego albo sprowadzi ten cel do roli drugorzędnego, pomocniczego celu aktu. Kontrolując taki akt, TSUE zapewne stwierdzi wówczas, że skoro w wymiarze językowym główny cel i treść aktu stanowczo milczą o znaczącym wpływie na miks energetyczny państwa członkowskiego, to automatycznie wyklucza to wybór art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej i brak jest konieczności badania czy z punktu widzenia skutków aktu, prawodawca Unii zamierza jednak znacząco wywrzeć wpływ na *energy-mix* państwa członkowskiego<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Zob. analogicznie wyrok z 10 czerwca 2010 r. w sprawie *Bruno i in.*, C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>41</sup> Pkt 42–46 wyroku.

<sup>42</sup> Zob. szerzej K. Łuczak, *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, nr 1, s. 45 i n.

<sup>43</sup> Ibidem.

## Wnioski

Dokonana na potrzeby opracowania niniejszego artykułu analiza podstawy traktatowej aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii pozwala na sformułowanie niepokojącej tezy, iż kontrowersje dotyczące wyboru właściwej podstawy prawnej aktów prawa pochodnego z dziedziny ochrony środowiska i energii nadal będą się pojawiać w praktyce legislacyjnej i stanowić będą przyczynę sporów sądowych pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi.

Z omówionego wyżej wyroku Trybunału z 21 czerwca 2018 roku w sprawie C-5/16, *Rzeczpospolita Polska p. Parlamentowi i Radzie* wynika, że kontrolując wybór podstawy prawnej, TSUE kieruje się głównie celem i treścią aktu, natomiast jego skutkom przypisuje drugorzędne (subsydiarne) znaczenie. Należy oczekiwać, że wyrok Trybunału w sprawie decyzji MSR utrudni stosowanie art. 192 ust. 2 akapit 1 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej dla aktów z dziedziny środowiska wpływających na miks energetyczny państw członkowskich. Wydaje się, że Trybunał w orzeczeniu wskazał prawodawcy unijnemu jak skutecznie ominąć przewidzianą w tym przepisie specjalną procedurę ustawodawczą w przypadku przyjmowania aktów prawa pochodnego wpływających na swobodę państw członkowskich UE w zakresie kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię. Czy linia orzecznicza będzie utrzymana przez TSUE, przekonamy się zapewne w niedalekiej przyszłości.

## Wykaz literatury

- Andor M.A., Frondel M., Sommer S., *Reforming the EU Emissions Trading System: An Alternative to the Market Stability Reserve*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” 2016, vol. 51(2).
- Arena A., *Exercise of EU Competences and Pre-emption of Member States' Powers in the Internal and the External Sphere: Towards 'Grand Unification'?*, „Yearbook of European Law” 2016, vol. 35(1).
- Azoulay L., *The Question of Competence in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.
- Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Craig P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Łuczak K., *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, nr 1.
- Mik C., *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komii*

*sji Europejskiej*, (red.) K. Maliszewska, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa 2008.

*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, (red.) D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, 2012, LEX.

*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, (red.) K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, 2012, LEX.

## Summary

### The treaty basis for the adoption of secondary legislation in the area of environment and energy in the EU law

**Key words:** Treaty basis, energy, environment, secondary legislation, market stability reserve.

Despite the considerable volume of the Court of Justice of the European Union (CJEU) case-law on Treaty basis for secondary legislation, the claim that any doubts concerning the choice of the Treaty basis for secondary legislation in the area of environment and energy in the EU law have been clarified is incorrect. On several occasions, the choice of the proper legal basis for such a legal act gave rise to serious doubts. It was unclear whether the subject matter of the act determined the application of Article 192(1) TFEU (ordinary legislative procedure) or Article 192(2), first paragraph of the TFEU (special legislative procedure).

The aim of this article is to analyse the control criteria for the check of the Treaty basis for secondary legislation in the area of environment and energy conducted by the CJEU. This issue is considered in a broader context of the Treaty provisions, practice and the CJEU case law. The utmost attention is given to the judgement of the Court of Justice of the European Union issued on 21 June 2018 in the case C-5/16, *Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union*, where the Court dismissed the action for annulment of the Decision (EU) 2015/1814 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC.

The Author of the article comes to the conclusion that the Court, when reviewing the choice of the Treaty basis for a legal act, considers mainly its purpose and content, while the likely impact is of secondary importance. According to the Author, the judgement of the Court in the case C-5/16, *Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union* is likely to impede the application of Article 192(2)(c) TFEU (special legislative procedure) as a proper legal basis for legal acts in the area of environment which may affect a Member State's energy mix.

