

WIZJE I MOŻLIWOŚCI POWOŁANIA EUROPEJSKIEJ UNII ENERGETYCZNEJ

1. Zagadnienia wstępne

Niezależnie od różnic pomiędzy poszczególnymi frakcjami politycznymi, dążeniem przejawianym przez polskich polityków, w odniesieniu do unijnej polityki energetycznej, od dłuższego czasu było stworzenie europejskiej unii energetycznej. Chociaż poszczególne projekty, opisane w dalszym toku rozważań, posiadały względem siebie odrębności, to jednak w każdym z nich dało się zaobserwować jeden trzon, którym była koncepcja solidarności energetycznej. Klauzula solidarności energetycznej została zawarta w art. 194 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,¹ w którym to przepisie wskazano, że dążeniu do osiągnięcia wszystkich celów polityki Unii Europejskiej w dziedzinie energii (a zatem do zapewnienia funkcjonowania rynku energii, zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspierania efektywności energetycznej i oszczędności energii, rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspierania wzajemnych połączeń między sieciami energii) towarzyszyć ma wzgląd na solidarność (tj. do celów tych należy dążyć w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi). Nawiązanie do solidarności znalazło się zresztą w treści wspomnianego artykułu z inspiracji i na żądanie delegacji polskiej i litewskiej. W doktrynie podejmuje się próby zidentyfikowania podstawowych komponentów solidarności energetycznej.² Według słownikowej definicji solidarności w ogóle, solidarność stanowi „poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności wynikającej ze zgodności poglądów oraz dążeń”,³ jak również jest to „odpowiedzialność zbiorowa i indywidualna określonej grupy osób za całość wspólnego zobowiązania”.⁴ Pierwszy wymiar definicji bywa uzupełniany o kolejne elementy określające: przykładowo, słownik Instytutu Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk objaśnia, że solidarność to „poczucie wspólnoty z jakąś osobą lub grupą ludzi, objawiające się współdziałaniem, wspieraniem i gestami pomocy”,⁵ gdy tymczasem w innym źródle zdefiniowano solidarność jako „wspólnotę działania podyktowaną wspólnymi interesami”.⁶ Solidarność opiera się zatem na wspólnych interesach i mechanizmach kooperacyjnych, skoncentrowanych na ochronie i urzeczywistnieniu tych wspólnych interesów, ale – w drugim wymiarze – także na wzajemnej pomocy (i uwzględnieniu interesów drugiej strony). Pierwszy element, w oderwaniu od

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), *Dz.U. C 83 z 30.03.2010 r.*, s. 47, dalej jako: „TFUE”

² Szerzej I. Przybojewska, *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego*. Warszawa 2017, s. 107-147, wraz z przytoczoną tam literaturą

³ Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/solidarno%C5%9B%C4%87.html> (pobrano 15.07.2017 r.)

⁴ Ibidem

⁵ Wielki słownik języka polskiego, Instytut Języka Polskiego PAN, http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=41512&id_znaczenia=4636206&l=22&ind=0 (pobrano 15.07.2017 r.)

⁶ Słownik języka polskiego, <http://sjp.pl/solidarno%C5%9B%C4%87> (pobrano 15.07.2017 r.)

wzajemnej pomocy, odpowiada w zasadzie treściowo zasadzie lojalnej i szczerzej współpracy z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej,⁷ zgodnie z którym, „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne, właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Zasada ta dotyczy oczywiście wszystkich sfer aktywności Unii Europejskiej. Oryginalny charakter, specyficzny dla unijnej polityki w dziedzinie energii, ma natomiast drugi element koncepcji solidarności energetycznej, a mianowicie powinność udzielania sobie wzajemnej pomocy przez państwa członkowskie. Wyraża się to nie tylko w najpopularniejszej w Polsce interpretacji koncepcji solidarności energetycznej, która gwarantowałaby obowiązek wspomżenia danego państwa członkowskiego w zaopatrzeniu w energię w razie odcięcia dostaw,⁸ ale także w uwzględnianiu interesów danego państwa członkowskiego, przy rozstrzyganiu o kwestiach związanych z energią przez inne państwa członkowskie. Ten ostatni element widoczny jest na przykład w tzw. klauzuli Gazpromu, która narzuca podmiotom z państw trzecich podporządkowanie się unormowaniom prawa unijnego pod rygorem niemożności działania na unijnym rynku energii w charakterze operatora systemu przesyłowego (z powodu nieuzyskania stosownej certyfikacji). Dodatkowo, zgodnie z art. 11 ust. 8 dyrektywy elektroenergetycznej⁹ i dyrektywy gazowej,¹⁰ państwa członkowskie w każdym przypadku „mają prawo odmowy certyfikacji w przypadku, gdy wydanie certyfikacji stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw energii tego państwa członkowskiego lub dla bezpieczeństwa dostaw energii innego państwa członkowskiego”. Jak słusznie wskazuje P. Bogdanowicz, postanowienia umożliwiające danemu państwu członkowskiemu „powołanie się na zagrożenie bezpieczeństwa dostaw w innym państwie członkowskim, stanowią niewątpliwie wyraz polityki mającej na celu wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego w duchu solidarności pomiędzy państwami członkowskimi”.¹¹

Sytuując pojęcie solidarności w ramach polityki energetycznej Unii Europejskiej, należy zauważyć, że chociaż w treści art. 194 ust. 1 TfUE „duch solidarności” został niejako wyjęty przed nawias (co oznacza, że wszystkie unijne dążenia w ramach polityki energetycznej, tj. zapewnienie funkcjonowania wewnętrznego rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej oraz rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii,

⁷ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), *Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.*, s. 13, dalej jako „TUE”

⁸ J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Solidarność energetyczna Unii Europejskiej* (w:) C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*. Toruń 2009, s. 260

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, *Dz. U. L 211 z 14.08.2009 r.*, s. 55

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, *Dz. U. L 211 z 14.08.2009 r.*, s. 94

¹¹ P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*. Warszawa 2012, s. 244

a także wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii, powinny być realizowane z jego uwzględnieniem), tak naprawdę dotyczy on w podstawowej mierze kwestii zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii. Taki charakter solidarności energetycznej został zachowany we wszystkich polskich projektach stworzenia unii energetycznej; chociaż odwoływały się one niekiedy do innych zadań unijnej polityki energetycznej (jak na przykład do kwestii budowy transgranicznej infrastruktury), to jednak czyniły to w kontekście realizacji nadrzędnego i pierwotnego celu, w postaci zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii czy też surowców energetycznych. Odmienną wizję europejskiej unii energetycznej przedstawiła, w zaproponowanym pakiecie legislacyjnym, Komisja Europejska, która stara się łączyć kwestię bezpieczeństwa energetycznego z polityką klimatyczną, doprowadzając do często występujących kompromisów pomiędzy tymi dwiema sferami.¹² W doktrynie wskazuje się, że w polityce energetycznej należy dążyć do osiągnięcia równowagi pomiędzy czynnikiem ekonomicznym, środowiskowym i politycznym (ten ostatni wiąże się z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego),¹³ jednak w praktyce problemem jest nie tylko tarcie na linii pomiędzy zwalczaniem zmian klimatycznych a zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, ale także skomplikowane relacje między poszczególnymi elementami polityki klimatycznej.¹⁴ W doktrynie, koncepcja europejskiej unii energetycznej, prezentowana przez Komisję Europejską, była oceniana jako koncentrująca się na rozwoju odnawialnych źródeł energii i połączeń elektroenergetycznych,¹⁵ przesłaniających kwestię bezpieczeństwa dostaw paliw kopalnych. W świetle komunikatu Komisji Europejskiej „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej, opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”¹⁶ unia energetyczna opierać się ma „na pięciu wzajemnie się wzmacniających i ściśle powiązanych obszarach, mających na celu doprowadzenie do większego bezpieczeństwa energetycznego, stabilności i konkurencyjności: bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie; w pełni zintegrowany europejski rynek energii; efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia popytu; dekarbonizacja gospodarki; oraz badania naukowe,

¹² N. Gunningham, *Confronting the Challenge of Energy Governance*, „Transnational Environmental Law”, 1/2012, s. 125

¹³ R.J. Heffron, K. Talus, *The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift?*, „Journal of World Energy Law and Business”, 9/2016, s. 193; Zob. również L. Hancher, S. Janssen, *Shared Competences and Multi-Faceted Concepts – European Legal Framework for Security of Supply* (w:) B. Barton, C. Redgwell, A. Rønne, D. Zillman (red.), *Energy Security*. Oxford 2004, s. 85-119

¹⁴ Przykładowo wskazano, że promowanie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii może prowadzić do konfliktu, poprzez zmniejszanie emisji w sektorach objętych mechanizmem handlu emisjami, redukcję zapotrzebowania na uprawnia emisyjne, obniżenie cen tych uprawnień, a w rezultacie zmniejszenie bodźców dla przemysłu do inwestowania w rozwiązania niskowęglowe. Tak J.B. Skjærseth, *Linking EU climate and energy policies: policy-making, implementation and reform*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics”, 2016, nr 16, s. 511-512

¹⁵ Tak A. Pach-Gurgul, *Unia Energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej?*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 3/2016, s. 223. Wskazuje ona, że (cyt.) „Priorytet ponownie został nadany ochronie klimatu i rozbudowie połączeń elektrycznych między państwami członkowskimi. Natomiast zapisy dotyczące rynku [gazu] ziemnego, wydające się czymś innowacyjnym, zostały zredukowane i są zaledwie uzupełnieniem treści zasadniczych”.

¹⁶ Komunikat Komisji Europejskiego do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Centralnego z 25 lutego 2015 roku „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM (2015) 80 wersja ostateczna

innowacje i konkurencyjność”.¹⁷ Nie bardzo zatem wiadomo, czym ma różnić się zakres unijnej polityki energetycznej w ogóle od zakresu unii energetycznej, dodatkowo, co najmniej ta druga ma implikować kluczową rolę polityki klimatycznej (już pierwsze zdanie komunikatu brzmi: „Celem stabilnej unii energetycznej, której podstawą jest ambitna polityka w dziedzinie klimatu (...)\”). W dodatku, na obecnym etapie jest to polityka klimatyczna, idąca w ściśle określonym kierunku „dekarbonizacji”, co jest równoznaczne z uzupełnieniem o kolejny element dążenia do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Także jednak propozycja Komisji Europejskiej w zakresie unii energetycznej odwołuje się, przynajmniej w pewnej mierze i w wymiarze deklaratywnym, do koncepcji solidarności energetycznej, bowiem w cytowanym komunikacie wskazano: „Duch solidarności w zakresie energetyki jest wyraźnie wspomniany w Traktacie i jest centralnym elementem unii energetycznej”.¹⁸

Z kolei konkluzje Rady Europejskiej z 20 marca 2015 roku,¹⁹ choć podkreślały, że „wszystkie wymiary unii energetycznej są ważne”, to jednak zdawały się bardziej skupiać na aspektach związanych z klasycznie pojmowanym bezpieczeństwem energetycznym (takim jak wzmocnienie ram prawodawczych dotyczących bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu, zapewnienie pełnej zgodności z prawem unijnym wszystkich umów zakupów gazu od dostawców zewnętrznych czy też ocena wariantów zastosowania mechanizmów dobrowolnego agregowania zapotrzebowania). Powstaje zatem pytanie, co w wizji przedstawionej przez Komisję Europejską pozostało z polskich projektów i jaki wpływ będą miały zaproponowane rozwiązania na kwestię bezpieczeństwa energetycznego w jego klasycznym, wąskim rozumieniu (tj. zagwarantowania ciągłości dostaw). By móc ustosunkować się do tego zagadnienia, należy najpierw przedstawić w zarysie kolejne polskie propozycje, a następnie poddać analizie istotne dla wspomnianej kwestii rozwiązania autorstwa Komisji Europejskiej.

2. Idea unii energetycznej i jej przeobrażenia

Dotychczas pojawiło się przynajmniej kilka projektów odwołujących się do idei unii energetycznej, które choć w różny sposób to pojęcie rozumiały, to jednak zawsze posiadały pewne wspólne jądro. Pierwszym polskim projektem odwołującym się do wspomnianej idei był tzw. pakt muszkieterów, wysunięty w 2006 roku, projekt porozumienia o wzajemnych gwarancjach dostaw energii pomiędzy różnymi państwami, kładący nacisk na dywersyfikację surowców i źródeł dostaw, jak również postulujący rozszerzenie możliwości uczestniczenia w takim porozumieniu przez państwa NATO. Kolejnym pomysłem była koncepcja Europejskiej Wspólnoty Energetycznej autorstwa J. Buzka i J. Delorsa z 2010 roku.²⁰ Obejmowała ona m.in. powołanie instytucji dokonującej zakupów gazu dla wszystkich państw unijnych (co oznacza powrót do propozycji z okresu pracy nad rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu), a nadto ustanowienie

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z 20 marca 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20-conclusions-european-council/> (pobrano 15.07.2017 r.)

²⁰ Tekst Deklaracji Buzek-Delors w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Energetycznej, http://www.sitepres.europarl.europa.eu/president/pl/press/press_release/2010/2010-May/press_release-2010-May-4.html (pobrano 15.07.2017 r.)

silnych mechanizmów solidarnościowych, zobowiązujących państwa członkowskie do udzielenia pomocy państwu, które jest zagrożone odcięciem dostaw, zwiększenie roli Unii w finansowaniu inwestycji w infrastrukturę energetyczną w krajach uzależnionych od jednego dostawcy czy też wzmocnienie Wspólnoty Energetycznej. Projekt zakładał również pełne wykorzystanie znajdujących się na terytorium Unii Europejskiej zasobów surowców energetycznych, takich jak węgiel i gaz łupkowy. W deklaracji zawierające postulowane elementy unii energetycznej, J. Buzek i J. Delors wskazali: „Musimy zdywersyfikować nasz koszyk energetyczny polegając w większym stopniu na odnawialnych źródłach energii oraz zwiększając inwestycje w badania i rozwój w dziedzinie nowych, zielonych technologii. Wydajność energetyczna, zarówno w procesie produkcji, jak i końcowego wykorzystania, powinna być kluczowym elementem naszych polityk i wspomóc zmiany naszych przyzwyczajeń i sposobu życia. Unia Europejska musi mówić jednym głosem w stosunkach z partnerami zewnętrznymi, zarówno z producentami, jak i krajami tranzytowymi. Musimy być w stanie połączyć nasz potencjał dostaw oraz w razie potrzeby przystąpić do skoordynowanych zakupów energii. W perspektywie długoterminowej, jeżeli zagrozi nam poważny kryzys energetyczny, musimy dysponować wspólnymi rezerwami strategicznymi, zarządzanymi w duchu solidarności na skalę całego kontynentu”. Był to zatem projekt, który proponował, do pewnego stopnia oderwanie, kierunków unijnej polityki energetycznej od polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, a zwłaszcza nie inkorporował w swoje ramy polityki klimatycznej, pomimo odwołania do potrzeby promowania odnawialnych źródeł i nowych technologii w zakresie pozyskiwania energii. Ponadto projekt odwoływał się do konieczności przezwyciężenia „zdefragmentowanego nacjonalizmu” poszczególnych państw członkowskich w polityce energetycznej, który w literaturze bywa uznawany za przeciwny w kontekście możliwości osiągnięcia bezpieczeństwa dostaw energii do Unii Europejskiej postrzeganej jako całość.²¹ Przewidując trudności z osiągnięciem konsensusu państw członkowskich, zaproponowano rozpoczęcie kooperacji w ramach unii energetycznej na zasadzie wzmocnionej współpracy – do czego jednak nie doszło. Mechanizm wzmocnionej współpracy²² mógłby zresztą okazać się pomocny w odniesieniu do każdej koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego, poprzez zastosowanie instrumentów o charakterze kooperacyjnym. Instrument ten przewidziany został bowiem dla realizacji współpracy między danymi państwami członkowskimi w zakresie kompetencji niewyłącznych Unii Europejskiej, pod warunkiem, że współpracę taką zawiązuje co najmniej dziewięć państw członkowskich. Art. 20 ust. 1 akapit drugi TUE wskazuje, że celem wzmocnionej współpracy, jest sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji oraz że współpraca taka otwarta jest dla wszystkich Państw Członkowskich w dowolnym czasie – jeżeli państwa te spełnią warunki uczestnictwa, które mogą zostać narzucone w decyzji upoważniającej do nawiązania wzmo-

²¹ J.M. Glachant, N. Ahner, *Is energy security the objective of the EU energy policy?* (w:) J.A. Vinois (ed.), *EU energy law. Volume VI. The Security of Energy Supply in the European Union*. Deventer-Leuven 2012, s. 18

²² Szerzej na temat wzmocnionej współpracy M. Szwarc-Kuczer, *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*. Warszawa 2005, J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada wzmocnionej współpracy w prawie Wspólnoty Europejskiej – od Traktatu Amsterdamskiego po projekt Traktatu Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1/2007

cnionej współpracy, w przypadku zaś późniejszego przystąpienia, jeżeli zaakceptują związanie dotychczas wypracowanym przez strony wzmocnionej współpracy dorobkiem prawnym (art. 328 ust. 1 TfUE). Art. 20 ust. 2 TUE umożliwia Radzie podjęcie decyzji upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy wyłącznie w ostateczności, jeżeli ustali ona, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość. Zatem wzmocniona współpraca jest przez ramy traktatowe kształtowana jako rozwiązanie ostatniej szansy. Biorąc pod uwagę kolejne kryzysy i konflikty energetyczne, a jednocześnie wzrastające zapotrzebowanie na energię, należy uznać, że również ta ostatnia przesłanka mogłaby zostać uznana za spełnioną.

W kilka lat później kolejny polski projekt powołania unii energetycznej wysunął Donald Tusk.²³ Propozycja z 2014 roku, zakładała w szczególności powołanie centralnej europejskiej instytucji, która dokonywałaby zakupów gazu dla wszystkich państw Unii Europejskiej, obowiązek udzielenia pomocy krajowi zagrożonemu odcięciem dostaw gazu, znaczne zwiększenie finansowania inwestycji w zakresie infrastruktury energetycznej przez Unię Europejską w odniesieniu do państw w najwyższym stopniu uzależnionych od importu gazu z Rosji, podpisanie porozumień w zakresie dostaw płynnego gazu ziemnego, a także pełne wykorzystanie istniejących na terytorium Unii Europejskiej zasobów paliw kopalnych, w tym węgla i gazu łupkowego.

Osią polskich projektów była zatem za każdym razem kwestia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Wokół tego elementu oscylowały inne dążenia wpisane w poszczególne projekty, w tym te dotyczące infrastruktury energetycznej czy zewnętrznej polityki Unii Europejskiej w dziedzinie energii. Do kategorii podstawowych przeszkód w zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego należy niewątpliwie kwestia solidarności energetycznej w aspekcie wzajemnej pomocy udzielanej państwu zagrożonemu przez Unię Europejską i inne państwa członkowskie, a z drugiej strony jasne określenie relacji z podmiotami zewnętrznymi eksportującymi gaz ziemny na terytorium Unii Europejskiej, co składa się na zewnętrzny wymiar unijnej polityki energetycznej. Warto zatem przeanalizować, jakie propozycje w odniesieniu do tych dwóch zagadnień obejmuje koncepcja unii energetycznej przedstawiona przez Komisję Europejską.

3. Bezpieczeństwo dostaw gazu

Centralnym punktem wszystkich polskich projektów unii energetycznej była kwestia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Tymczasem rozporządzenie 994/2010, przyznaje prymat w zaradzaniu zakłóceniom w dostawach gazu mechanizmom rynkowym, jakkolwiek rozumiane są one swoiście, jako obowiązki nakładane na przedsiębiorstwa gazowe przez organy regulacyjne.²⁴ W doktrynie uznaje się, że mechanizmy rynkowe zdolne są zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa energetycznego zarówno Unii, jak i poszczególnych państw

²³ D. Tusk, *A united Europe can end Russia's energy stranglehold*, <http://www.ft.com/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#axzz3O2uA0e4I> (pobrano 15.07.2017 r.)

²⁴ T. Długosz, *Bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w stanach kryzysowych jako funkcja tzw. mechanizmów rynkowych* (w:) A. Walaszek-Pyziół (red.), *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*. Kraków 2012, s. 307

członkowskich – ale do pewnego stopnia.²⁵ Nie są one jednak w stanie w pełni zastąpić instrumentów o charakterze interwencyjnym, stąd konieczność dopełnienia regulacji pakietów liberalizacyjnych, unormowaniami bezpośrednio odnoszącymi się do ingerencji organów unijnych lub państwowych.

Projekt nowego rozporządzenia dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw,²⁶ podtrzymując paradygmat prymatu mechanizmów rynkowych, zawiera jednak określone zmiany. Motywy projektu częstokroć odwołują się do wzmacniania solidarności między państwami członkowskimi; podnosi się również, że stosowanie różnych podejść przez dane kraje nie jest skuteczne w odniesieniu do poważnych zakłóceń dostaw energii, z uwagi na ograniczony zakres środków podejmowanych przez poszczególne państwa; z tego względu postuluje się wprowadzenie ściślejszej współpracy między państwami (motyw 5 rozporządzenia). Wyrazem tego podejścia jest proponowane w projekcie tworzenie planów zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej na szczeblu regionalnym, a nie, jak do tej pory, obligatoryjnie na szczeblu poszczególnych krajów w oderwaniu od siebie nawzajem, a fakultatywnie na szczeblu grup regionalnych. Jak wskazano w motywie 23 projektu, żeby „jak najlepiej poprawić stan gotowości, unikając zakłócenia dostaw i łagodząc jego ewentualne skutki, właściwe organy z danego regionu muszą opracować plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, po konsultacji z zainteresowanymi stronami. Plany regionalne powinny uwzględniać specyficzne uwarunkowania każdego państwa członkowskiego. Powinny one również jasno określać role i odpowiedzialność przedsiębiorstw gazowych i właściwych organów. W przygotowywanych środkach krajowych należy brać w pełni pod uwagę regionalne środki zawarte w planie działań zapobiegawczych i planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej”.²⁷ Z kolei motyw 36 projektu rozporządzenia przedstawia kolejne kroki, które powinny być zastosowane w razie stanu nadzwyczajnego w danym państwie członkowskim, wraz z określeniem stopnia zaangażowania innych państw: „W przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego w jednym państwie członkowskim, w celu umocnienia solidarności należy zastosować podejście dwuetapowe. Po pierwsze, wszystkie państwa członkowskie, które wprowadziły podwyższony standard w zakresie dostaw, powinny ograniczyć go do wartości domyślnych, aby zwiększyć płynność rynku gazu. Po drugie, jeżeli pierwszy krok nie zapewni niezbędnych dostaw, konieczne są dalsze środki w sąsiadujących państwach członkowskich, nawet jeśli nie są one w sytuacji nadzwyczajnej, tak aby zapewnić dostawy dla gospodarstw domowych, podmiotów świadczących podstawowe usługi społeczne i instalacji systemów ciepłowniczych w państwie członkowskim dotkniętym sytuacją nadzwyczajną. Państwa członkowskie powinny wskazać i szczegółowo opisać środki solidarności w swoich planach na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, zapewniając sprawiedliwe i równe odszkodowanie dla przedsiębiorstw gazowych”.²⁸ Jest to novum w porów-

²⁵ B. Nowak, *Gas market liberalization and energy security. Legal and institutional aspects*. Warszawa 2012, s. 69

²⁶ Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, COM/2016/052 wersja ostateczna

²⁷ Ibidem

²⁸ Ibidem

naniu do obecnie obowiązującego rozporządzenia 994/2010, którego słabością jest niewątpliwie to, że w jego treści próżno szukać jakichś ściśle określonych konsekwencji ogłoszenia stanu nadzwyczajnego. Głównym instrumentem działania jest w świetle tego aktu realizowanie przez właściwy organ określonych z góry działań zgodnie z planem na wypadek sytuacji nadzwyczajnej i niezwłocznie powiadomianie Komisji w tym zakresie (art. 10 ust. 6 rozporządzenia). Faktycznie oznacza to, że w zakresie drugiego szczebla reakcji (po uznaniu niewystarczającego charakteru działań rynkowych), każde z państw członkowskich podejmuje środki mające na celu zażegnanie sytuacji kryzysowej w faktycznym oderwaniu od siebie nawzajem. Wydaje się, że zarówno wprowadzenie obowiązkowego sporządzania planów na szczeblu regionalnym, jak i konieczność zaangażowania się państw sąsiadujących z państwem dotkniętym stanem nadzwyczajnym w istotnym zakresie wzmocnią praktyczny wymiar solidarności energetycznej, która nie znajdowała jak dotąd tak bezpośredniego przełożenia w konkretnych regulacjach prawnych – choć na szczeblu unijnego prawa pochodnego można było odnaleźć jej refleksy.

Plany zapobiegawcze art. 7 ust. 1 lit. a) projektu określa jako obejmujące środki, które należy wprowadzić w celu wyeliminowania lub ograniczenia zidentyfikowanych źródeł ryzyka w regionie, w tym źródeł ryzyka o wyłącznie krajowym charakterze; tymczasem plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej mają zawierać środki, które należy wprowadzić w celu wyeliminowania lub złagodzenia skutków zakłóceń w dostawach gazu w regionie, w tym zdarzeń o wyłącznie krajowym charakterze. Podobną klasyfikację zawiera obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego. Oba typy planów, w myśl projektu mają być wspólnie opracowywane przez właściwe organy państw członkowskich w poszczególnych regionach. Dodatkowo, plany te podlegają ocenie Komisji Europejskiej, która zgodnie z art. 7 ust. 4 projektu ma prawo wydać „opinię zawierającą zalecenie wprowadzenia zmiany w danym planie działań zapobiegawczych lub planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, jeżeli stwierdzi, że plan zawiera jeden z następujących elementów:

- a) jest nieskuteczny w ograniczaniu źródeł ryzyka określonych w ocenie ryzyka;
- b) jest niespójny z ocenionymi scenariuszami ryzyka lub planami w innym regionie;
- c) może zakłócać konkurencję lub utrudniać funkcjonowanie rynku wewnętrznego energii;
- d) jest niezgodny z przepisami niniejszego rozporządzenia lub z innymi przepisami prawa Unii;
- e) zagraża bezpieczeństwu dostaw gazu do innych państw członkowskich lub Unii jako całości”.²⁹

W przypadku rozbieżności zdań między Komisją Europejską a organami, Komisja w terminie trzech miesięcy od uzyskania stanowiska organów może przyjąć decyzję o żądaniu zmiany danego planu. Jak należy sądzić, decyzja ta ma charakter wiążący wobec właściwych organów, skoro następnie organy te „przyjmują i publikują plan w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia

²⁹ Ibidem

o decyzji Komisji”.³⁰ Wyrazem solidarności między państwami członkowskimi Unii Europejskiej jest również potrzeba uwzględniania, w ocenie skutków wszelkich zapobiegawczych środków nierynkowych, potencjalnego wpływu na „bezpieczeństwo dostaw gazu w sąsiadujących państwach członkowskich, zwłaszcza w przypadku środków, które mogą prowadzić do zmniejszenia płynności na rynkach regionalnych lub ograniczenia przepływów do sąsiadujących państw członkowskich” (art. 8 ust. 4 lit. c) projektu rozporządzenia).³¹ Co więcej, Komisja może zażądać zmiany lub wycofania środka, jeżeli prawdopodobne jest, że środek ten stanowił będzie zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw w innym państwie członkowskim (art. 8 ust. 5 lit. d) projektu rozporządzenia); decyzja ta jest wiążąca, ponieważ przyjęty środek może wejść w życie dopiero po jego zatwierdzeniu przez Komisję albo po jego zmianie zgodnie ze wspomnianą decyzją Komisji. Podobne nawiązania do respektowania interesów innych państw w tym zakresie pojawiają się w obecnie obowiązującym rozporządzeniu 994/2010, jednak nie są one poparte konkretnymi zobowiązaniami pomocowymi poszczególnych państw.

Wzmocnienie mechanizmu solidarności energetycznej zapewnianą postanowienia odnoszące się do stanów kryzysowych. W porównaniu do dawniejszej dyrektywy 2004/67/WE,³² ani obecnie obowiązujące rozporządzenie, ani nowy projekt nie przewidują ścisłych kryteriów obligujących do ogłoszenia określonego stopnia stanu kryzysowego. Swoboda interpretacyjna w tym zakresie ma niewątpliwie na celu zapewnienie pożądanego luzu decyzyjnego – sztywne kryteria w postaci odcięcia określonej ilości dostaw w skali całej Unii sprzyjały pomijaniu interesów państw czy regionów importujących mniejszą ilość gazu. Rozwiązania dyrektywy 2004/67/WE przewidywały bowiem wdrożenie odpowiednich działań na szczeblu Unii dopiero, gdyby ta była narażona przez co najmniej osiem tygodni na ryzyko utraty ponad 20% dostaw gazu ziemnego z państw trzecich (a i to tylko pod warunkiem, że sytuacji tej nie można byłoby adekwatnie zaradzić środkami krajowymi). Obecne ramy prawne zdają się iść dalej w kierunku realizacji idei solidarności energetycznej, gdyż nie wyznaczają ścisłego poziomu, po osiągnięciu którego dochodziłoby do wdrożenia mechanizmów interwencyjnych. Jak wskazano w doktrynie,³³ definicja „poważnego zaburzenia dostaw” z art. 2 pkt 2 w związku z motywem 17 uprzednio obowiązującej dyrektywy nie objęłaby nawet rocznej przerwy w dostawach gazu do państw członkowskich położonych przy wschodniej granicy Unii Europejskiej. Dlatego słusznie zauważa się, że dyrektywa 2004/67/WE była nadal wyrazem egoizmu państw członkowskich, sądzących, że bezpieczeństwo dostaw leży w granicach ich wyłącznych kompetencji, z pominięciem roli Unii Europejskiej.³⁴

³⁰ Ibidem

³¹ Ibidem

³² Dyrektywa Rady 2004/67/WE z 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, *Dz. U. L 127 z 29.04.2004 r.*, s. 92, zastąpiona przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylecia dyrektywy Rady 2004/67/WE, *Dz. U. L 295 z 12.11.2010 r.*, s. 1

³³ M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*. Warszawa 2010, s. 140

³⁴ J.A. Vinois, *The security of energy supply, one of the three pillars of the energy policy* (w:) J.A. Vinois (ed.), *EU energy law. Volume VI. The Security of Energy Supply in the European Union*. Deventer-Leuven 2012, s. 29

Jak stwierdzają M. Swora i Z. Muras, przepisy dotyczące unijnego mechanizmu koordynacji okazały się beзуżyteczne w sytuacji ukraińsko-rosyjskiego kryzysu gazowego z 2009 roku.³⁵ Z pewnością nie bez wpływu był w tym zakresie bardzo sztywny charakter przepisów dyrektywy. Dlatego nowy projekt, w ślad za obecnie obowiązującym rozporządzeniem, nie wprowadza kryteriów ilościowych i kategoryzuje stany kryzysowe wyłącznie poprzez odniesienie się do kryteriów ocennych. Stany kryzysowe zostały podzielone na: stan wczesnego ostrzeżenia, ogłaszany, „gdy istnieją konkretne, poważne i wiarygodne informacje, że może dojść do zdarzenia, które prawdopodobnie spowoduje znaczne pogorszenie się sytuacji w zakresie dostaw i prawdopodobnie doprowadzi do stanu alarmowego lub stanu nadzwyczajnego (...)”;³⁶ stan alarmowy, ogłaszany, „gdy wystąpi zakłócenie w dostawach lub nadzwyczajnie wysokie zapotrzebowanie na gaz, które powoduje znaczne pogorszenie się sytuacji w zakresie dostaw, ale rynek nadal jest w stanie zniwelować to zakłócenie lub zaspokoić zapotrzebowanie bez potrzeby stosowania środków nierynkowych”;³⁷ oraz stan nadzwyczajny, ogłaszany „w przypadku nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz, znacznego zakłócenia w dostawach lub innego znacznego pogorszenia sytuacji w zakresie dostaw oraz w przypadku gdy wdrożono wszystkie stosowne środki rynkowe, ale dostawy gazu są niewystarczające do zaspokojenia pozostałego zapotrzebowania na gaz, tak że konieczne jest wprowadzenie dodatkowo środków nierynkowych, aby zabezpieczyć dostawy gazu (...)”.³⁸ Widoczna jest, podobnie jak w obecnie obowiązującym rozporządzeniu, logika działania w pierwszym rzędzie poprzez środki rynkowe. Stany kryzysowe, w zależności od zasięgu zagrożenia, mogą być ogłaszane w poszczególnych państwach członkowskich, w regionach Unii bądź w całej Unii. W czasie stanu nadzwyczajnego państwa członkowskie obowiązane są dopilnować, aby „nie wprowadzono środków, które prawdopodobnie stanowiłyby poważne zagrożenie dla sytuacji w zakresie dostaw gazu w innym państwie członkowskim”³⁹ oraz aby został utrzymany transgraniczny dostęp do infrastruktury, „w zakresie możliwym pod względem technicznym i z zachowaniem bezpieczeństwa” (art. 10 ust. 4 lit. b) i c) oraz art. 11 ust. 4 lit. b) i c) projektu rozporządzenia).⁴⁰ Podobne postanowienia zawiera obecnie obowiązujące rozporządzenie. Kompetencje kontrolne, aczkolwiek o ograniczonym charakterze, ma w takiej sytuacji Komisja Europejska, która może zażądać zmian między innymi wtedy, gdy przyjęte środki stoją w sprzeczności z tymi wymogami. Jeżeli ostateczna decyzja właściwego organu odbiega od stanowiska Komisji, właściwy organ winien przedstawić uzasadnienie takiej decyzji (art. 10 ust. 5 in fine projektu rozporządzenia).

Wszystkie wyżej omówione regulacje projektu przyczyniają się niewątpliwie do wzmocnienia solidarności energetycznej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Jednak w sposób szczególny do tej wartości odnoszą się postanowienia art. 12 projektu rozporządzenia, obligujące państwa członkowskie do udzielenia pomocy państwu, które ogłosiło stan nadzwyczajny. Pomoc ta obej-

³⁵ M. Swora, Z. Muras, *Komentarz do art. 1* (w:) M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 88

³⁶ Ibidem

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ibidem

muje dostosowanie standardu dostaw (ust. 1), a w państwach, których system jest bezpośrednio połączony z systemem dotkniętego państwa, także ograniczenie dostaw tylko do niektórych kategorii odbiorców w tych państwach sąsiadujących. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 2 projektu rozporządzenia: „Dopóki nie są zapewnione dostawy gazu do gospodarstw domowych, podmiotów świadczących podstawowe usługi społeczne i instalacji systemów ciepłowniczych w państwie członkowskim, które ogłosiło stan nadzwyczajny, mimo zastosowania środka, o którym mowa w ust. 1 [to jest mimo dostosowania standardu dostaw – przyp. aut.], dopóty nie kontynuuje się dostaw gazu do odbiorców innych niż gospodarstwa domowe, podmioty świadczące podstawowe usługi społeczne i instalacje systemów ciepłowniczych w każdym innym państwie członkowskim, którego system jest bezpośrednio połączony z systemem państwa członkowskiego, które ogłosiło stan nadzwyczajny, w zakresie niezbędnym do zapewnienia dostaw gazu do gospodarstw domowych, podmiotów świadczących podstawowe usługi społeczne i instalacji systemów ciepłowniczych w państwach członkowskich, które ogłosiły stan nadzwyczajny”.⁴¹ Środek ten jest wprowadzony w celu zapewnienia możliwości dostarczania gazu do gospodarstw domowych, podmiotów świadczących podstawowe usługi społeczne i instalacji systemów ciepłowniczych w państwie członkowskim znajdującym się w sytuacji nadzwyczajnej. Konkretny warunki świadczenia takiej pomocy są przedmiotem wzajemnych ustaleń państw członkowskich, których systemy są ze sobą bezpośrednio połączone. Dotyczy to kwestii technicznych, prawnych i finansowych, mogących odnosić się m.in. do stosowanych cen gazu, wykorzystania połączeń międzysystemowych, w tym zdolności przepływu w obu kierunkach, ilości gazu i pokrycia kosztów odszkodowań. Postanowienia te można określić jako przełomowe dla rzeczywistego wdrożenia koncepcji solidarności energetycznej.

Jak słusznie wskazuje P. Turowski, w odniesieniu do obecnej w polskich projektach powołania unii energetycznej propozycji wspólnych zakupów gazu za pośrednictwem stworzonej do tego celu agencji, „projekt ten od początku miał niewielkie szanse na realizację. Wymagałby bowiem zgody wszystkich zainteresowanych, o którą bardzo trudno z uwagi na różnice interesów. Łatwo zauważyć, że państwa kupujące najtaniej gaz od Rosji nie miałyby interesu, aby uczestniczyć w działaniach nieprzynoszących im korzyści. Nie dość że nie dostałyby tańszego gazu, to jeszcze mogłyby utracić przewagę konkurencyjną nad pozostałymi. Przewaga jednych państw nad innymi wywodzi się wprost nie tylko z faktu, że jedni kupują paliwo taniej, ale też z faktu, że pozostali muszą płacić więcej i tym samym ich gospodarki stają się mniej konkurencyjne. Z tej przyczyny nie jest w interesie tych pierwszych ewentualne zrównanie cen dla wszystkich odbiorców”.⁴² Ten element poszczególnych polskich projektów unii energetycznych został właściwie zredukowany do enigmatycznej wzmianki w przywoływanym już komunikacie „Strategia ramowa...”: „Komisja oceni możliwości stworzenia mechanizmów dobrowolnego agregowania zapotrzebowania na wspólne zakupy gazu w sytuacjach kryzysowych oraz wówczas, gdy państwa członkowskie są zależne od jednego dostawcy. Rozwiązanie to musiałoby być w pełni zgodne

⁴¹ Ibidem

⁴² P. Turowski, *Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 4/2015, s. 13

z przepisami WTO i przepisami UE dotyczącymi konkurencji”.⁴³ W odniesieniu do tej kwestii, należy wskazać, że pomimo propozycji w tym zakresie, nie wprowadzono mechanizmu blokowego zakupu gazu przez Unię Europejską jako instrumentu w ramach rozporządzenia 994/2010. Jak podnosi się w literaturze, zakup taki wymagałby zawarcia mieszanej umowy międzynarodowej przez państwa członkowskie i Unię Europejską z państwem-eksporterem.⁴⁴ Brak inkorporowania omawianego pomysłu do koncepcji przedstawionej przez Komisję Europejską nie oznacza jednak, że proponowane zmiany w zakresie unormowań dotyczących zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw gazu są pozbawione znaczenia. W szczególności wyrażone wprost zobowiązanie konkretnie wskazanej kategorii państw do pomocy państwu dotkniętemu przez stan nadzwyczajny może odgrywać istotną rolę w realizacji tego celu w kontekście całej Unii Europejskiej.

4. Mechanizm jawności umów energetycznych

Elementem koncepcji unii energetycznej jest również wzmocnienie mechanizmu jawności umów energetycznych, dokonane poprzez zastąpienie dotychczas obowiązującej w tej materii decyzji⁴⁵ nową regulacją.⁴⁶ Jak wskazuje motyw 6 nowej decyzji ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych i instrumentów niewiążących w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, poprzednio obowiązująca decyzja „opierała się w dużej mierze na ocenie umów międzyrządowych dokonywanej przez Komisję już po ich zawarciu przez państwa członkowskie z państwem trzecim. Doświadczenie zebrane w ramach wykonywania decyzji nr 994/2012/UE wykazało, że ocena przeprowadzona *ex post* nie wykorzystuje w pełni możliwości zapewnienia zgodności umów międzyrządowych z prawem Unii. W szczególności umowy międzyrządowe często nie zawierają odpowiednich klauzul dotyczących rozwiązania ani klauzul dostosowawczych, które umożliwiłyby państwom członkowskim usunięcie niezgodności umowy międzyrządowej z prawem Unii w rozsądnym terminie. Ponadto, po uzgodnieniu stanowisk sygnatariuszy, istnieje presja polityczna, aby nie zmieniać już żadnych aspektów umowy”.⁴⁷ Dlatego nowa decyzja znosi fakultatywny jak do tej pory element zgłaszania Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie umów energetycznych na etapie ich negocjowania. Obecnie, aby „uniknąć niezgodności z prawem Unii i zwiększyć przejrzystość, państwa członkowskie powinny bezzwłocznie informować Komisję o zamiarze podjęcia negocjacji dotyczących nowych umów międzyrządowych lub zmian w takich umowach. Komisja powinna być regularnie informowana o postępach w negocjacjach. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość zwrócenia się

⁴³ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Centralnego z 25 lutego 2015 roku „Strategia ramowa...”, op. cit.

⁴⁴ B. Nowak, *Gas market liberalization and energy security. Legal and institutional aspects*. Warszawa 2012, s. 66-67

⁴⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE z 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. L 299 z 27.10.2012 r., s. 13

⁴⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/684 z 5 kwietnia 2017 r. ustanawiająca mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych i instrumentów niewiążących w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi i uchylająca decyzję nr 994/2012/UE, Dz.U. L 99 z 12.04.2017 r., s. 1

⁴⁷ Ibidem

do Komisji, aby wzięła udział w negocjacjach jako obserwator. Komisja powinna mieć możliwość wystąpienia z żądaniem uczestnictwa w negocjacjach w charakterze obserwatora” (motyw 8 decyzji 2017/684).⁴⁸ Uczestnictwo Komisji Europejskiej w charakterze obserwatora wymaga jednak pisemnej zgody zaangażowanego państwa członkowskiego (art. 4 ust. 2 in fine nowej decyzji). Ponadto w czasie rokowań w odniesieniu do danej umowy międzyrządowej, „Komisja powinna mieć możliwość doradzania zainteresowanemu państwu członkowskiemu sposobów uniknięcia niezgodności takiej umowy z prawem Unii. W ramach tego doradztwa Komisja powinna mieć również możliwość zwrócenia zainteresowanemu państwu członkowskiemu uwagi na odpowiednie cele unijnej polityki energetycznej, zasadę solidarności między państwami członkowskimi oraz przyjęte przez Radę stanowisko Unii lub konkluzje Rady Europejskiej” (motyw 9 decyzji 2017/684).⁴⁹ Fakultatywny charakter będzie miało natomiast zgłoszenie przez państwa członkowskie instrumentów niewiążących, takich jak protokoły ustaleń, wspólne oświadczenia, wspólne działania czy wspólne kodeksy postępowania, natomiast obowiązkiem uprzedniego zgłoszenia, to jest zgłoszenia dokonanego przed zawarciem danego porozumienia, będzie objęta każda przedmiotowo istotna umowa międzyrządowa. Zgodnie z art. 2 pkt 1) nowej decyzji, umowa międzyrządowa w rozumieniu tego aktu prawnego „oznacza prawnie wiążącą umowę, niezależnie od jej formalnej nazwy, między co najmniej jednym państwem członkowskim a co najmniej jednym państwem trzecim lub między co najmniej jednym państwem członkowskim a organizacją międzynarodową, która dotyczy albo zakupu energii, handlu nią, jej sprzedaży, przesyłu, magazynowania lub dostawy w co najmniej jednym państwie członkowskim lub do co najmniej jednego państwa członkowskiego, albo też budowy lub eksploatacji infrastruktury energetycznej z fizycznym połączeniem z co najmniej jednym państwem członkowskim”.⁵⁰ Należy podkreślić, że decyzja mówi o „jak najwcześniejszym” zgłoszeniu zamiaru podjęcia z państwem trzecim negocjacji w celu zawarcia lub zmiany takiej umowy międzyrządowej, w każdym zaś razie winno to nastąpić przed rozpoczęciem rokowań (art. 3 ust. 1 nowej decyzji). Komisja powinna być także na bieżąco informowana o postępach w negocjacjach (art. 3 ust. 2 nowej decyzji). Po ustaleniu wszystkich kwestii będących przedmiotem rozmów, ale, jak podkreślono w decyzji, przed formalnym zamknięciem negocjacji, gotowy projekt wraz z załącznikami powinien zostać przedłożony Komisji, aby ta mogła dokonać oceny *ex ante* pod kątem zgodności takiego projektu z prawem unijnym, w sposób opisany w art. 5 nowej decyzji. Państwo członkowskie może ratyfikować umowę międzyrządową w kształcie, który jest przedmiotem wątpliwości Komisji powziętych w trakcie oceny *ex ante*, ale musi przedstawić pisemne uzasadnienie takiej decyzji. Elementem hamującym tego rodzaju postępowanie, wbrew stanowisku Komisji, może być zapowiedź z motywu 25 nowej decyzji, który wskazuje, że jej postanowienia „powinny pozostawać bez uszczerbku dla stosowania przepisów Unii w zakresie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, pomocy państwa i konkurencji. W szczególności, Komisja ma prawo do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w przypadku

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Ibidem

uznania, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które ciąży na nim na mocy TFUE”.⁵¹ Co ciekawe, podobna wzmianka znajdowała się również w poprzednio obowiązującej decyzji. Budzi wątpliwości, czy tego rodzaju przypomnienie o możliwości skorzystania z elementu sankcyjnego stanowiło dla państw członkowskich zachętę, czy może raczej odstraszało je od wykorzystania możliwości powiadomienia Komisji o trwających rokowaniach. W każdym razie, wiele państw wolało kwestie porozumień w dziedzinie energii załatwiać bez angażowania instytucji unijnych, traktując je jako przynależne do ich suwerenności, dlatego, jak łatwo się domyśleć, praktycznie nie korzystano z możliwości uprzedniego zgłaszania zamiaru zawarcia umów. Było tak pomimo faktu, że w trwających bilateralnych negocjacjach w przedmiocie umów w dziedzinie energii, Komisja Europejska niejednokrotnie okazywała się ona przydatna. Tak było na przykład w rozmowach między Polską a Rosją, w których występująca niejako w roli mediatora, czy też arbitra. Komisja wymusiła wprowadzenie wymogów *unbundlingu* na gazociągu jamalskim, co umożliwiło korzystanie przez Polskę z tzw. wirtualnego rewersu.

Wspomniana ocena *ex ante* projektu umowy międzyrządowej w dziedzinie energii obejmuje kilkietapowy mechanizm sprawdzania jej zgodności z prawem unijnym. W terminie pięciu tygodni od zgłoszenia kompletnego projektu wraz z załącznikami, Komisja Europejska może powiadomić państwo członkowskie o wszelkich wątpliwościach co do zgodności projektu umowy międzyrządowej lub zmiany umowy z prawem Unii. Bezskuteczny upływ zakładanego terminu powoduje fikcję decyzji pozytywnej (w postaci braku zastrzeżeń do przedłożonego projektu), co kończy procedurę. Jeżeli jednak Komisja Europejska zgłosi swoje wątpliwości w przepisany termin, ma ona kolejne dwanaście tygodni na przedłożenie państwu członkowskiemu opinii co do „zgodności projektu umowy międzyrządowej lub zmiany umowy z prawem Unii, w szczególności z przepisami dotyczącymi wewnętrznego rynku energii oraz z unijnym prawem konkurencji”.⁵² W tym przypadku bezskuteczny upływ terminu również jest jednoznaczny z przyjęciem, że Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń. Artykuł 5 zawiera także swoistą klauzulę *standstill*, która powstrzymuje państwa członkowskie przed podpisaniem, ratyfikowaniem lub wyrażeniem zgody na umowę, dopóki nie upłyną wyżej wskazane terminy na wyrażenie stanowiska przez Komisję. Opinia Komisji powinna być brana pod uwagę „w najwyższym stopniu” (art. 5 ust. 4 in fine nowej decyzji). Wydaje się, że takie ukształtowanie pozycji Komisji Europejskiej w nowej decyzji daje tej instytucji realne możliwości odgrywania przypisywanej jej roli „strażniczki traktatów”. Co prawda, zawarcie umowy przez dane państwo mimo weta Komisji pozostaje jego decyzją, jednak państwo takie musi liczyć się z określonymi konsekwencjami, wyrażającymi się w szczególności w ryzyku zarzutu niewywiązywania się z traktatowych zobowiązań państwa członkowskiego – z czym, w dalszym toku wypadków, może wiązać się nałożenie sankcji finansowych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Interesującym elementem decyzji w sprawie mechanizmu wymiany informacji jest również art. 9 ust. 2 tej decyzji, w którym Komisja została zobligowana do opracowania, w terminie do 3 maja 2018 roku, „na podstawie najlepszych

⁵¹ Ibidem

⁵² Ibidem

praktyk i po konsultacji z państwami członkowskimi, opcjonalne klauzule wzorcowe i wskazówki, w tym wykaz przykładowych klauzul, które nie są zgodne z prawem Unii i w związku z tym nie powinny być stosowane”.⁵³ Dotyczyć może to w szczególności zakazów odsprzedaży surowca bądź też klauzul wprowadzających obligatoryjne mechanizmy podziału zysków w przypadku odsprzedaży, czyli tzw. klauzule terytorialne. W ocenie autora może to prowadzić do ukrócenia praktyk kontrahentów zewnętrznych, naruszających unijne prawo konkurencji, w tym nadużywania pozycji dominującej poprzez narzucanie niesłuszných cen zakupu gazu.

Mechanizm jawności zostanie również prawdopodobnie rozszerzony na umowy dotyczące dostaw gazu, które nie mają charakteru międzypaństwowego, a zawierane są między podmiotami prywatnymi, to jest przedsiębiorstwami energetycznymi. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 6 projektu rozporządzenia w przedmiocie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego: „Aby umożliwić właściwym organom i Komisji dokonanie oceny sytuacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym, przedsiębiorstwa gazowe przekazują:

- a) zainteresowanym właściwym organom następujące informacje na temat umów na dostawy gazu zawartych na okres dłuższy niż rok:
 - okres obowiązywania umowy;
 - łączne ilości gazu będące przedmiotem umowy, w skali roku oraz średnio miesięcznie;
 - określone w umowie maksymalne dzienne ilości gazu w przypadku stanu alarmowego lub stanu nadzwyczajnego;
 - określone w umowie punkty dostawy;
 - minimalne dzienne, miesięczne i roczne ilości gazu;
 - warunki wstrzymania dostaw gazu;
- b) właściwemu organowi oraz Komisji niezwłocznie po zawarciu lub zmianie umów na dostawy gazu na okres dłuższy niż rok (...) które pojedynczo lub łącznie z innymi umowami z tym samym dostawcą lub jego przedsiębiorstwami powiązanymi zapewniają ponad 40% rocznego zużycia gazu ziemnego w danym państwie członkowskim.

Obowiązek przekazywania informacji nie obejmuje zmian dotyczących jedynie cen gazu. Obowiązek przekazywania informacji ma również zastosowanie do wszystkich umów handlowych istotnych dla realizacji umowy na dostawy gazu”.⁵⁴ Dodatkowo właściwy organ lub Komisja Europejska mogą uznać, że także inna umowa na dostawy gazu może mieć wpływ na bezpieczeństwo dostaw w danym państwie członkowskim, regionie albo w całej Unii Europejskiej – w takim przypadku można zażądać od tego przedsiębiorstwa gazowego przedłożenia wspomnianej umowy w celu dokonania oceny jej wpływu na bezpieczeństwo dostaw, zaś żądanie to może również dotyczyć wszelkich umów handlowych istotnych dla realizacji danej umowy na dostawy gazu (art. 13 ust. 7 projektu rozporządzenia). Postanowienia te są istotne dla uszczelnienia mechanizmu jawności, ponieważ ograniczenie tego mechanizmu tylko do umów międzyrządowych, poten-

⁵³ Ibidem

⁵⁴ Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące środków..., op. cit.

cialnie kreuje sposobność jego omijania. Tymczasem umowy między podmiotami prywatnymi, mają niekiedy większe znaczenie i wagę niż porozumienia międzyrządowe.

Zakończenie

Chociaż rozwiązania proponowane przez Komisję Europejską w odniesieniu do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego są mniej ambitne niż propozycje polskich projektów unii energetycznych, to jednak niewątpliwie stanowią one wartość dodaną, zwłaszcza jeżeli idzie o wzmocnienie tego wymiaru solidarności energetycznej, który odwołuje się do wzajemnej pomocy świadczonej przez Unię Europejską i poszczególne państwa członkowskie, jak również do brania pod uwagę interesów innych państw w kreowaniu własnej polityki w dziedzinie energii. Rozwiązania te należy zatem ocenić jako krok naprzód, w szczególności w kontekście pogłębiającego się nacisku organów unijnych na kwestie klimatyczne – wobec którego, należy stale liczyć się z ryzykiem niedostatecznego brania pod uwagę względów związanych z bezpieczeństwem dostaw.

Streszczenie

Niniejszy artykuł zawiera analizę nowych rozwiązań w zakresie niektórych elementów koncepcji unii energetycznej, zaproponowanej na szczeblu prawa unijnego przez Komisję Europejską, a mianowicie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego i mechanizmu jawności umów energetycznych. Przedmiotem badań jest również ewolucja dotychczasowych koncepcji urzeczywistnienia unii energetycznej, ukazująca przeobrażenia nakierowane na zwiększenie roli polityki klimatycznej Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: unia energetyczna, jawność umów energetycznych, bezpieczeństwo dostaw, solidarność energetyczna, polityka energetyczna Unii Europejskiej

Summary

The present article comprises analysis of new solutions within the scope of certain elements of the concept of energy union, proposed at the level of European Union law by the European Commission, i.e. security of supplies of natural gas and mechanism of transparency pertaining to energy agreements. The subject of examination constitutes also evolution of past projects of realization of energy union, demonstrating transformations directed to increase the role of climate policy of the European Union.

Key words: energy union, transparency of energy agreements, security of supply, energy solidarity, energy policy of the European Union

Bibliografia

1. Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*. Warszawa 2012
2. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Solidarność energetyczna Unii Europejskiej* (w:) C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*. Toruń 2009

3. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/684 z 5 kwietnia 2017 r. ustanawiająca mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych i instrumentów niewiążących w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi i uchylająca decyzję nr 994/2012/UE, Dz.U. L 99 z 12.04.2017 r.
4. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE z 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. L 299 z 27.10.2012 r.
5. Długosz T., *Bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w stanach kryzysowych jako funkcja tzw. mechanizmów rynkowych* (w:) A. Walaszek-Pyziół (red), *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*. Kraków 2012
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. U. L 211 z 14.08.2009 r.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. U. L 211 z 14.08.2009 r.
8. Dyrektywa Rady 2004/67/WE z 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, Dz. U. L 127 z 29.04.2004 r.
9. Glachant J.M., Ahner N., *Is energy security the objective of the EU energy policy?* (in:) J.A. Vinois (red.), *EU energy law. Volume VI. The Security of Energy Supply in the European Union*. Deventer-Leuven 2012
10. Gunningham N., *Confronting the Challenge of Energy Governance*, "Transnational Environmental Law", 1/2012
11. Hancher L., Janssen S., *Shared Competences and Multi-Faceted Concepts – European Legal Framework for Security of Supply* (in:) B. Barton, C. Redgwell, A. Rønne, D. Zillman (ed.), *Energy Security*. Oxford 2004
12. Heffron R.J., Talus K., *The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift?*, "Journal of World Energy Law and Business", 9/2016
13. Komunikat Komisji Europejskiego do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Centralnego z 25 lutego 2015 roku „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM (2015) 80 wersja ostateczna
14. Konkluzje Rady Europejskiej z 20 marca 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20-conclusionseuropean-council/>, (pobrano 15.07.2017 r.)
15. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada wzmocnionej współpracy w prawie Wspólnoty Europejskiej – od Traktatu Amsterdamskiego po projekt Traktatu Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1/2007

16. Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*. Warszawa 2010
17. Pach-Gurgul A., *Unia Energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej?*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 3/2016
18. Przybojewska I., *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego*. Warszawa 2017
19. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE, *Dz. U. L* 295 z 12.11.2010 r.
20. Skjærseth J.B., *Linking EU climate and energy policies: policy-making, implementation and reform*, “International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics”, 2016, nr 16
21. Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/solidarno%C5%9B%C4%87.html> (pobrano 18.11.2017 r.)
22. Słownik języka polskiego, <http://sjp.pl/solidarno%C5%9B%C4%87> (pobrano 18.11.2017 r.)
23. Swora M., Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa 2010
24. Szwarc-Kuczer M., *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*. Warszawa 2005
25. Tekst Deklaracji Buzek-Delors w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Energetycznej, http://www.sitepres.europarl.europa.eu/president/pl/press/press_release/2010/2010-May/press_release-2010-May-4.html, (pobrano 15.07.2017 r.)
26. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), *Dz. U. C* 83 z 30.03.2010 r.
27. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), *Dz. Urz. UE C* 326 z 26.10.2012 r.
28. Turowski P., *Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 4/2015
29. Tusk D., A united Europe can end Russia's energy stranglehold, <http://www.ft.com/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.htm#axzz3O2uA0e4I> (pobrano 15.07.2017 r.)
30. Vinois J.A., *The security of energy supply, one of the three pillars of the energy policy* (w:) J.A. Vinois (ed.), *EU energy law. Volume VI. The Security of Energy Supply in the European Union*, Deventer-Leuven 2012
31. Wielki słownik języka polskiego, Instytut Języka Polskiego PAN, http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=41512&id_znaczenia=4636206&l=22&ind=0 (pobrano 18.11.2017 r.)
32. Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, COM/2016/052 wersja ostateczna