

Uniwersytet Warszawski

Wydział Prawa i Administracji

Zakład Administracyjnego Prawa Gospodarczego i Bankowego

mgr Maximilian Piekut

**Wpływ prawnych instrumentów redukcji emisji
gazów cieplarnianych na prawo wyboru między różnymi źródłami
energii**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: dr hab. Adam Szafrński, prof. UW.

Recenzenci:

dr hab. Michał Domagała, KUL

dr hab. Tomasz Długosz, Uniwersytet Jagielloński

Warszawa, luty 2023 r.

I. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Rozprawa nosi tytuł „Wpływ prawnych instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych na prawo wyboru między różnymi źródłami energii”, a początek prac nad nią przypadł na koniec roku 2019 oraz początek roku 2020. Był to przełomowy okres w zakresie polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej. Nigdy kwestie zmian klimatu nie były tak szeroko dyskutowane wśród decydentów politycznych, a tym bardziej nie przebiły się do dyskursu publicznego jako jeden z głównych tematów. Kilka dni po wystąpieniu Greta Thunberg, które otworzyło Szczyt Klimatyczny ONZ w Nowym Jorku 23 września 2019 r., przemówienie zatytułowane „Jak śmiecie?” (z ang. *How dare you?*) było zrelacjonowane niemalże we wszystkich mediach międzynarodowych oraz większości mediów krajowych, a w mediach społecznościowych osiągnęło zasięg wirusowy¹. Rosnąca świadomość społeczeństwa w zakresie zmian klimatu, spowodowała wzrost oczekiwań w stosunku do elit rządzących, aby przeciwdziałać antropogenicznym czynnikom mającym wpływ na globalne ocieplenie.

Samo pojawienie się tematu polityki klimatyczno-energetycznej w dyskursie publicznym nie stanowiło jeszcze przełomu. Za taki można uznać natomiast agendę polityczną określoną mianem Europejskiego Zielonego Ładu (z ang. *The European Green Deal*). Zaprezentowany 11 grudnia 2019 r. przez Komisję Europejską program (z ang. *roadmap with actions*) zakłada osiągnięcie neutralności klimatycznej przez Unię Europejską do 2050 r. Neutralność klimatyczna w rozumieniu Unii Europejskiej to gospodarka o zerowej emisji gazów cieplarnianych. Program ten spotkał się ze entuzjazmem elit politycznych, jednak nie został jednomyślnie przyjęty. 12 grudnia 2019 r. cel neutralności został przyjęty przez Radę Europejską w formie konkluzji, Polska jako jedyne państwo członkowskie skorzystało z opcji *opt-out* deklarując, że na tę chwilę nie jest w stanie zobowiązać się do realizacji tego celu².

W ciągu zaledwie kilku miesięcy od przyjęcia konkluzji akceptującej wyżej wymieniony cel przez Radę Europejską, Komisja Europejska zaprezentowała projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady *ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999*. Rozporządzeniu przypisano

¹ O. Milman, *Greta Thunberg condemns world leaders in emotional speech at UN*, <https://www.theguardian.com/environment/2019/sep/23/greta-thunberg-speech-un-2019-address> (dostęp: 31.01.2023 r.).

² Rada Europejska, Konkluzje z dn. 12 grudnia 2019 r., EUCO 29/19, s. 1.

skróconą nazwę, określając je jako *Europejskie prawo o klimacie*³. W akcie zawarto prawnie wiążący cel osiągnięcia do 2050 r. zerowej emisji gazów cieplarnianych netto. Akt ten, przyjęty 30 czerwca 2021 r. przez Parlament Europejski, w sposób oczywisty wymusza głębokie zmiany w sektorze energetycznym, w szczególności w państwach członkowskich takich jak Polska, w których węgiel odpowiada za znaczną część miks energetycznego.

Na początku roku 2020 miał miejsce początek pandemii koronawirusa COVID-19. W Polsce dopiero 4 marca 2020 r. stwierdzono pierwszy przypadek zakażenia⁴. Jednak już 10 marca wprowadzono istotne obostrzenia w przemieszczaniu się, odwołano imprezy masowe, zawieszono zajęcia w szkołach, a następnie w przedszkolach. Z każdym kolejnym tygodniem wprowadzone były kolejne ograniczenia⁵. Podobnie jak we wszystkich państwach europejskich (za wyjątkiem Szwecji) gospodarka uległa zamrożeniu. Zamykano czasowo lokale usługowe, galerie handlowe, zawieszano połączenia lotnicze. Dla osób wracających z zagranicy lub mających styczność z chorymi wprowadzono obowiązkową kwarantannę. Pandemia koronawirusa miała ogromny wpływ na wyniki gospodarcze w pierwszym i drugim kwartale 2020 r. Wskazywano na potrzebę powstania europejskiego funduszu odbudowy gospodarki. Jednocześnie rozważano źródła finansowania pakietu stymulującego gospodarkę europejską, tym samym poddając w wątpliwość czy priorytet finansowania inwestycji wskazanych w Europejskim Zielonym Ładzie nie powinien zostać zmieniony. W wywiadzie dla Rzeczypospolitej Paolo Gentiloni, komisarz UE ds. gospodarczych wskazywał na potrzebę wspierania sektorów i obszarów najbardziej dotkniętych przez pandemię, w szczególności służbę zdrowia. Mówił jednak, że należy pamiętać o strategicznych celach, w tym zielonym łańdźcu, włączeniu społecznym, czy digitalizacji⁶. Pomimo tego, w prasie padały pomysły by w czasie pandemii ograniczyć koszty, które są wywołane uczestnictwem w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dalej „EU ETS”)⁷. Stało się jednak odmiennie, ceny uprawnień w drugiej połowie 2021 r. gwałtownie zaczęły rosnąć, a 14 lipca 2021 r.

³ Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 3 kwietnia 2020 r. *ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)*, 2020/0036 (COD).

⁴ Ministerstwo Zdrowia, *Pierwszy przypadek koronawirusa w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce> (dostęp: 31.01.2023 r.).

⁵ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Kalendarium wydarzeń ważnych dla polskiego ekosystemu przedsiębiorczości i innowacyjności 2020*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/kalendarium-2020_18032021-do-publ.pdf (dostęp: 31.01.2023 r.), s. 2.

⁶ A. Słojewska, *Fundusze zależne od praworządności*, <https://www.rp.pl/Wywiady/305289890-Fundusze-zalezne-od-praworzadnosci.html> (dostęp: 31.01.2023 r.).

⁷ Biznes Alert, *KE: Wprowadzimy Europejski Zielony Ład pomimo pandemii koronawirusa*, <https://biznesalert.pl/ke-europejski-zielony-lad-emisje-co2-koronawirus-energetyka/> (dostęp: 31.01.2023 r.).

Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny określony jako „Gotowi na 55”⁸ odnoszący się do celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o 55% w stosunku do poziomu z 1990 r., utrzymując tym samym, a nawet zaostrzając wcześniej obrany kurs wymuszający transformację energetyczną państw członkowskich⁹.

Polityka energetyczna i środowiskowa w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu wzajemnie się przenikają i obecnie na poziomie UE są nierozdzielnie połączone. Związane jest to z faktem, że energetyka odpowiada za około 80% emisji dwutlenku węgla, co uznawane jest powszechnie za przyczynę ocieplenia klimatu¹⁰. W związku z powyższym, organy UE w przyjętym prawodawstwie, z jednej strony starają się zachęcić do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE), z drugiej strony dążą do podwyższenia ceny energii wytwarzanych z paliw kopalnych (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE).

Cele polityki energetyczno-klimatycznej są coraz ambitniejsze. W 2008 roku zakładano do 2020 roku ograniczanie emisji dwutlenku węgla o 20%, wytwarzanie 20% energii elektrycznej z odnawialnych źródeł oraz poprawę efektywności energetycznej o 20%. W kolejnym etapie, tj. do 2030 roku planowano ograniczanie emisji dwutlenku węgla o 40%, wytwarzanie 27% energii elektrycznej z odnawialnych źródeł oraz poprawę efektywności energetycznej o 27%. W Europejskim prawie o klimacie przewiduje się rewizję celu na okres 2021-2030 poprzez zwiększenie stopnia redukcji emisji gazów cieplarnianych, co odzwierciedlają konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 r., zgodnie z którymi zatwierdzony został „wiązący cel UE zakładający ograniczenie w UE emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990”¹¹. Do 2050 roku natomiast zakłada się osiągnięcie neutralności klimatycznej.

Akty prawodawstwa unijnego wdrażające politykę energetyczno-klimatyczną prowadzą pośrednio i bezpośrednio do ograniczenia swobody krajów członkowskich wyboru między różnymi źródłami energii oraz ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Instrumentem

⁸ z ang. *FIT FOR 55*.

⁹ Komisja Europejska, *Fit for 55 czyli klimatyczna zmiana*, https://ec.europa.eu/poland/news/210618_fit_55_pl (dostęp: 31.01.2023 r.).

¹⁰ European Environment Agency, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2019 and inventory report 2021*, <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-inventory-2021> (dostęp: 31.01.2023 r.) s. ix.

¹¹ Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej (10 i 11 grudnia 2020 r.) – Konkluzje*, EUCO 22/20, s. 5.

prawnym prowadzącym pośrednio do ograniczenia tej swobody jest na przykład zmniejszenie ilości dostępnych uprawnień do emisji, co powoduje zwiększenie ceny energii z paliw kopalnych. Przekłada się to na spadek konkurencyjności gospodarek opartych o wytwarzanie energii w procesie spalania węgla kamiennego i brunatnego. Przykładem bezpośredniego ograniczenia jest zaś ustanowienie wiążącego prawnie celu w zakresie udziału energii odnawialnej w miksie energetycznym. Regulacje w zakresie ochrony środowiska oraz energetyki na poziomie europejskim, dotychczas w dużej mierze zobowiązały kraje członkowskie do osiągnięcia określonego celu, pozostawiając sposób jego osiągnięcia w gestii krajowych prawodawców. Obecny trend wskazuje, że rozpoczyna się okres, w którym swoboda decyzyjna państw członkowskich w zakresie wyboru miksu energetycznego stopniowo jest ograniczana.

Swoboda ta została wprost zagwarantowana w art. 194 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie mają prawo wyboru źródeł pozyskiwania energii. Jak wobec polityki klimatycznej UE powinien być ten przepis rozumiany? Czy prawo państwa członkowskiego do swobodnego wyboru mixu energetycznego jest iluzoryczne czy też uległo w związku z celami klimatycznymi reinterpretacji, odbiegającej od literalnego brzmienia? Tego właśnie zagadnienia dotyczy przygotowana przeze mnie rozprawa doktorska.

II. Hipotezy badawcze oraz cele rozprawy

Rozprawa służy przeanalizowaniu prawodawstwa Unii Europejskiej, którego celem jest redukcja emisji gazów cieplarnianych w energetyce oraz jego implementacji w Rzeczypospolitej Polskiej.

Analiza obejmuje ocenę wpływu prawodawstwa UE w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej ukierunkowanej na realizację celów środowiskowych na swobodę państw członkowskich do kreowania własnego miksu energetycznego. Dodatkowo w rozprawie zebrano oraz przeanalizowano instrumenty prawne wykorzystywane do redukcji emisji gazów cieplarnianych na poziomie europejskim oraz w jaki sposób są one implementowane w Polsce. Przedmiotem badań jest również zagadnienie dopasowania instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych do sytuacji gospodarczej poszczególnych państw członkowskich, a także odpowiedź na pytanie jakie funkcje realizuje prawo Unii Europejskiej w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej.

Tak opisanym celom oraz pytaniom badawczym przyporządkowano następujące hipotezy badawcze:

Hipoteza główna

A. Instrumenty prawne służące redukcji gazów cieplarnianych znacząco ograniczają swobodę państw w członkowskich w kształtowaniu własnego miksu, zmieniając treść art. 194 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ten sposób, że prawo Państwa Członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii, ograniczone jest do wyboru pomiędzy źródłami odnawialnymi.

Hipotezy poboczne

- B. Instrumenty prawne zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych dają się usystematyzować ze względu na podmiot zobowiązany, podmiot ponoszący rzeczywisty ciężar lub odnoszący korzyść oraz typ instrumentu.
- C. Sprawiedliwa transformacja energetyczna wymusza dostosowanie instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych do sytuacji gospodarczej poszczególnych państw, tym samym ciężary i korzyści przewidziane instrumentami prawnymi muszą być różne dla państw członkowskich.
- D. Prawodawstwo Unii Europejskiej w zakresie realizacji celów neutralności klimatycznej oraz sprawiedliwej transformacji realizuje dynamizującą oraz dystrybucyjną funkcję prawa zmieniając rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

Analiza powyższych hipotez badawczych prowadziła do weryfikacji ich zasadności oraz sformułowania wniosków de lege lata i postulatów de lege ferenda.

III. Zastosowane metody badawcze

W rozprawie wykorzystane zostały metoda formalno-dogmatyczna, a także pomocniczo funkcjonalna, oraz metoda ekonomicznej analizy prawa. Przedmiotem badań przy pomocy metody formalno-dogmatycznej jest prawo aktualnie obowiązujące. Autor posługuje się nią przy badaniu prawa Unii Europejskiej oraz aktów prawnych służących implementacji tego prawa w Polsce jako państwie członkowskim¹². W celu weryfikacji postawionych hipotez badawczych niewystarczający był opis obowiązującego prawa, bez odniesienia do rzeczywistości społeczno-gospodarczej w państwie członkowskim, dlatego też posłużono się również posiłkowo metodą funkcjonalną.

¹² J. Niesiołowski, *Dogmatyka Prawa* [w:] red. J. Zajadło, *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 38.

W swym pierwotnym pozytywistycznym znaczeniu metoda formalno-dogmatyczna ograniczała się do opisu i interpretacji obowiązującego prawa¹³. Powszechnie podkreślany był jednak aspekt praktyczny dogmatyki prawa¹⁴. Z tego powodu, współcześnie nie sposób nie używać metody formalno-dogmatycznej wspólnie z metodą logiczno-językową oraz psychosocjologiczną. Takie połączenie pozwala wyjść poza ramy tekstu prawnego i objąć badaniem stanowienie prawa, funkcjonowanie prawa, a także związanych z tym skutków ekonomicznych i społecznych¹⁵. Z. Ziemiński zwraca uwagę, że „stanowienie norm zakodowanych w postaci tekstów prawnych jest z założenia kierowane dążeniem do osiągnięcia określonych celów społecznych”, a przedmiot badań dogmatycznych służy „nie tylko odkodowaniu jakiejś normy z tekstów prawnych, [...], ale na odkodowaniu czy ustaleniu takiej normy, która byłaby odpowiednim środkiem dla osiągnięcia pewnych celów w wyniku realizowania tej normy”¹⁶. Aspekt ten jest niezwykle doniosły w procesie weryfikacji hipotezy, gdyż główną osią badań był cel przyjętych regulacji Unii Europejskiej w postaci redukcji emisji dwutlenku węgla w energetyce, który jest „odkodowany” z norm prawa krajowego służących implementacji tychże regulacji. Zgodnie z twierdzeniem R. Alexy, „dogmatyka prawa jest w dużej mierze próbą dania racjonalnie uzasadnionej odpowiedzi na pytania wartościujące, pozostawione bez odpowiedzi w podanym autorytatywnie materiale”¹⁷. W rozprawie pytaniem wartościującym jest to, w jakim stopniu prawne instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych ograniczają prawo państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Autorytatywnym materiałem są dyrektywy oraz odpowiadające im obowiązujące ustawy w państwie członkowskim. Innym rozumieniem autorytatywnego materiału mogą być ramy wyznaczone przez normy unijne, w których państwa członkowskie muszą się poruszać.

Istotne było również zbadanie skutków realizacji celów. Służyła temu metoda funkcjonalna. W odróżnieniu od metody dogmatycznej, metoda funkcjonalna za przedmiot badań obiera całe zjawisko prawne, włączając rzeczywiste skutki konsekwencji prawnych¹⁸. Charakterystyczne dla metody funkcjonalnej jest przesunięcie nacisku z treści normy prawnej na jej skutek, z argumentów prawnych na wydarzenia społeczne.

¹³ F. Longshamps, *Z problemów poznania prawa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1968, s. 9-10.

¹⁴ R. Alexy, *Teoria Praw Podstawowych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 37.

¹⁵ J. Niesiołowski, *Dogmatyka...*, *op.cit.*, s. 38.

¹⁶ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980, s. 25.

¹⁷ R. Alexy, *Teoria...*, *op.cit.*, s. 37.

¹⁸ D. van Kędziński, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, *Transformacje Prawa Prywatnego*, Uniwersytet Jagielloński, 3/2018, Kraków 2018, s. 37.

Ekonomiczna analiza prawa opiera się o zastosowanie metod badawczych stosowanych w ekonomii. Korzystając z tej metody badawczej ocenić można ekonomiczną efektywność realizacji celu poprzez poszczególne instrumenty prawne¹⁹. Tym samym uznać należy, że ekonomiczna analiza prawa dopełniła wybrane metody, pozwalając zbadać przedmiot niniejszej rozprawy poczynając od ustalenia celu regulacji, po jej skutki, kończąc na ocenie efektywności wybranego przez ustawodawcę instrumentu prawnego.

IV. Struktura rozprawy

Pierwszy rozdział rozprawy poświęcony jest zagadnieniom wstępnym. Rozpoczyna się on rozważaniami teoretycznymi na temat zakresu pracy. W tym celu dokona została delimitacja pojęć zawartych w tytule, co ma znaczenie dla granic dalszego wywodu. Przy użyciu wiedzy z zakresu logiki prawniczej, w szczególności sposobu tworzenia definicji, ustalane zostało znaczenie pojęć, które przyjęte jest w całej pracy. Następnie nakreślony został rys historyczny polityki klimatycznej w Unii Europejskiej oraz jej stopniowa ewolucja. Ostatnim elementem rozdziału wprowadzającego jest opis polskiego sektora energetycznego jako społeczno-gospodarczego punktu odniesienia dla rozważań prawnych. Opis ten ma na celu osadzenie interpretacji norm prawnych, ich celów oraz skutków w konkretnych realiach polskiego sektora energetycznego, którego charakterystyka ma wpływ na ostateczny kształt ram prawnych oraz jednocześnie jest kształtowana przez normy prawne, które mają na celu zmianę jego cech charakterystycznych.

W drugim rozdziale opisane zostały kompetencje Unii Europejskiej w ramach poszczególnych polityk oraz ich podstawy prawne. Opisana również została relacja pomiędzy celami środowiskowymi, w szczególności w zakresie przeciwdziałania antropogenicznym zmianom klimatu, a celami polityki energetycznej. Główny nacisk jest położony na znaczenie prawa państw członkowskich do wyboru między różnymi źródłami energii w perspektywie instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Trzeci rozdział poświęcony został unijnemu systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). System EU ETS jest głównym instrumentem prawnym redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce. System ten w zakresie obowiązku pozyskania i umorzenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przez instalacje spalania

¹⁹ T. Guzik, *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, Internetowy Przegląd Prawniczy, TBSP UJ 2017/8, s. 31-33, http://www.tbsp.wpia.uj.edu.pl/documents/4137545/137327153/IPP_2017_8/9bfa5579-3ead-4acb-9705-e6f45ea5fe1e#page=25 (dostęp: 31.01.2023 r.).

paliw jest bezpośrednim instrumentem prawnym. Ze względu na wysoki stopień skomplikowania, a także rozbudowaną linię orzeczniczą dotyczącą wpływu systemu EU ETS na swobodę kształtowania miksu energetycznego, konieczne było poświęcenie odrębnego rozdziału wyłącznie temu instrumentowi.

Czwarty rozdział opisuje pozostałe bezpośrednie instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce. Dotyczy on celu wiążącego w zakresie odnawialnych źródeł energii, celu wiążącego osiągnięcia neutralności klimatycznej, oraz obowiązku uzyskania oszczędności energii wynikającego z dyrektywy o efektywności energetycznej. Omówiony został również sposób implementacji wskazanych instrumentów do polskiego porządku prawnego.

Piąty rozdział zawiera informacje na temat instrumentów pośrednich, tj. takich których implementacja powoduje redukcję emisji gazów cieplarnianych przez wzrost kosztów wykorzystania paliw kopalnych, obniżenie kosztów wykorzystania odnawialnych źródeł, czy zmniejszenie zużycia energii elektrycznej. Do tej grupy instrumentów należy zaliczyć przede wszystkim systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii, Fundusz Modernizacyjny, Fundusz Innowacyjny, taksonomię ustanowioną w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, czy ograniczenie finansowania dla jednostek emitujących więcej niż 550 g CO₂ pochodzącego z paliw kopalnych na kWh energii elektrycznej zawartym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (dalej „Rozporządzenie 2019/943”).

W rozdziale szóstym znajduje się weryfikacja hipotezy głównej oraz pobocznych. Omówiony został wpływ instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce na wykorzystanie poszczególnych nośników energii. Rozdział zawiera próbę dokonania wykładni art. 194 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej uwzględniającej wpływ instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Rozprawę zamyka podsumowanie rozważań podjętych w pracy.

W pracy wykorzystany został szereg źródeł, w szczególności akty prawne na poziomie Unii Europejskiej oraz akty prawa polskiego, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów polskich, dokumenty źródłowe Unii Europejskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczające kierunki polityki klimatyczno-energetycznej, artykuły naukowe, komentarze do prawodawstwa, raporty branżowe oraz artykuły publicystyczne.

Literatura wykorzystana przy pisaniu niniejszej pracy składa się przede wszystkim z artykułów naukowych polsko- i anglojęzycznych, w przeważającej części z XXI w. Przy tworzeniu pracy wykorzystano głównie artykuły naukowe prawnicze oraz ekonomiczne, a także środowiskowe oraz techniczne. Głównym źródłem danych statystycznych były dokumenty Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 30 listopada 2021 r.

V. Konkluzje z badań

W pracy przedstawiono wpływ orzecznictwa oraz poszczególnych instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych na prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, czyli tzw. prawo do kształtowania własnego miksu energetycznego lub swobodę wyboru koszyka energetycznego.

Celem przedstawienia orzecznictwa oraz poszczególnych instrumentów była weryfikacja hipotezy badawczej postawionej na wstępie pracy, wskazująca że „instrumenty prawne służące redukcji gazów cieplarnianych znacząco ograniczają swobodę państw członkowskich w kształtowaniu własnego miksu, zmieniając treść art. 194 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ten sposób, że prawo Państwa Członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii, ograniczone jest do źródeł odnawialnych”. Aby dokonać weryfikacji tej hipotezy należało zebrać i uporządkować instrumenty prawne oraz ich wpływ na poszczególne nośniki.

Kolejnym etapem oceny prawdziwości przytoczonej hipotezy było przypisanie wskazanym w orzeczeniach oraz instrumentach wpływu na samą treść prawa państwa członkowskiego do kształtowania własnego miksu energetycznego.

Kompilacja treści dotyczących wpływu instrumentów oraz orzecznictwa w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce, pozwala na ocenę prawdziwości hipotezy.

Weryfikację można sprowadzić do odpowiedzi na szereg pytań dotyczących prawa państwa członkowskiego do kształtowania własnego miksu energetycznego. Pierwsze i zasadnicze pytanie, które należało postawić to to, czy prawo państwa członkowskiego do kształtowania własnego miksu energetycznego w dalszym ciągu jest obowiązujące?

Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Potwierdza to *explicite* wyrok Sądu z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie T-356/15. Sąd wskazał tam wprost, że „z art. 194 ust. 2

akapit drugi TFUE wynika, że każde państwo członkowskie ma prawo wyboru wśród różnych źródeł energii tych, które preferuje²⁰. Podobnie inne orzeczenia odnoszą się do tego prawa. Po ustaleniu, że prawo to w dalszym ciągu obowiązuje, kolejnym etapem weryfikacji hipotezy jest odpowiedź na pytanie o zakres tego prawa.

Najszerszym zakresem tego prawa byłoby uprawnienie do nieograniczonego w czasie decydowania w zakresie wszystkich dostępnych źródeł energii i całego zapotrzebowania na energię. Wyróżnić zatem możemy trzy aspekty mające wpływ na zakres prawa, są to: aspekt czasu, aspekt wyboru spośród wszystkich nośników oraz aspekt dotyczący rozmiaru tej swobody. Pierwsze ograniczenie dotyczy aspektu czasu oraz rozmiaru swobody. Europejskie prawo o klimacie, a także unijny system handlu uprawnieniami nakładają limit czasu na to prawo państwa członkowskiego. Cel osiągnięcia neutralności klimatycznej oznacza, że w istocie prawo państwa członkowskiego do kształtowania własnego miksu energetycznego po 2050 r. ograniczone jest do dysponowania mocami wytwórczymi maksymalnie do poziomu emisji równego dopuszczalnemu efektowi pochłaniania przez grunty i lasy. Jednak ambitne cele pośrednie na 2030 i 2040 r. skutecznie będą ograniczały ilość i moc jednostek wytwórczych opartych o paliwa emisyjne. Podobny efekt wywołuje unijny system EU ETS, który w zależności od wysokości LRF, w ciągu 20-37 lat uniemożliwi eksploatację jednostek opartych o paliwa emisyjne. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że państwa członkowskie posiadają prawo do kształtowania własnego miksu energetycznego nie dłużej niż do 2058 roku, a w okresach wcześniejszych dysponują nim w ramach pułapu emisyjności dopuszczalnego przez system EU ETS i cele pośrednie ustanowione w Europejskim prawie o klimacie.

Drugim instrumentem, który wpływa zarówno na okres, jak i rozmiar swobody jest cel wiążący w zakresie udziału OZE w zużyciu energii brutto. UE przyjmuje coraz ambitniejsze cele w zakresie odnawialnych źródeł, które zwyczajowo formułowane są na 10 kolejnych lat. Obecny cel został sformułowany na 2030 r. Należy jednak spodziewać się, że w kolejnych latach nowy cel zostanie ustanowiony na 2040 r. oraz 2050 r. Cel wiążący ogranicza prawo państwa członkowskiego do kształtowania własnego miksu energetycznego do części miksu energetycznego pozostałego po spełnieniu celu wiążącego w zakresie OZE. Zakładając, że cel ten obecnie wynosi 32% i w uproszczeniu przyjmując, że realizowany jest w takim samym stopniu przez każde z państw członkowskich, to swoboda wyboru źródeł energii państw członkowskich ograniczona jest do 68%. Należy zatem dodać kolejne ograniczenie, które

²⁰ Wyrok Sądu z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie T-356/15, pkt. 97.

wskazuje, że państwa członkowskie posiadają prawo do kształtowania własnego miksu energetycznego wyłącznie w zakresie pozostałym po wypełnieniu celu wiążącego w zakresie udziału OZE.

Kolejne ograniczenie jest efektem pośrednich instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych. Fundamentalnym skutkiem tych instrumentów jest podwyższenie opłacalności inwestycji w odnawialne źródła energii oraz zmniejszenie opłacalności inwestycji jednostki oparte o paliwa kopalne. Dodatkowo ograniczone jest finansowanie budowy, eksploatacji i modernizacji najbardziej emisyjnych jednostek. Instrumenty pośrednie nie zakazują ani nie ograniczają bezpośrednio wykorzystania paliw emisyjnych. Gdyby brać pod uwagę wyłącznie instrumenty pośrednie, należałoby uznać, że państwa członkowskie w dalszym ciągu mogą decydować się na wykorzystanie węgla czy gazu ziemnego w swoim koszyku energetycznym, muszą jednak godzić się, że nie będzie to opłacalne ekonomicznie.

Ostatnim ograniczeniem prawa do kształtowania własnego miksu energetycznego jest zakres udzielonej ochrony. Najszerszym zakresem ochrony byłoby ustanowienie absolutnego zakazu naruszania tego prawa przez UE oraz inne państwa członkowskie. Tak byłoby rozumiane to prawo na podstawie wykładni literalnej przepisu art. 194 ust. 2 zdanie 2 TFUE. Jak wskazują jednak wyroki Sądu z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie T-370/11 oraz Trybunału z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, sytuacja taka nie ma miejsca. Konsekwencją tych orzeczeń jest ograniczenie zakresu ochrony do środków przyjmowanych w zakresie środowiska i polityki energetycznej. Jednak nie każde naruszenie tego prawa przez środki z wymienionego zakresu będzie podlegało ochronie, a jedynie takie, którego pierwszym i zamierzonym rezultatem wynikającym zarówno z celu, jak i treści aktu, jest naruszenie tego prawa.

Uwzględniając wszystkie powyższe ograniczenia, gdyby intencją ustawodawcy unijnego było uchwalenie przepisu traktatowego, który odzwierciedlałby rzeczywisty zakres prawa do kształtowania własnego miksu energetycznego to brzmiałby on:

Art. X

1. Państwa członkowskie posiadają prawo do określania warunków wykorzystania swoich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury swojego zaopatrzenia w energię wyłącznie w zakresie pozostałym po wypełnieniu celu wiążącego w zakresie udziału OZE, nie dłużej jednak niż do 2050 roku, a w okresach wcześniejszych dysponują nim w ramach pułapu emisyjności dopuszczonego przez system EU ETS i cele pośrednie ustanowione w Europejskim prawie o klimacie.

2. Nie naruszają powyższego prawa środki, których skutkiem jest obniżenie lub zwiększenie opłacalności wykorzystania niektórych nośników energii, bez względu na to, czy środki te sprawiają, że produkcja energii z danego nośnika przestaje być opłacalna.
3. Prawa ustanowione w ust. 1 nie naruszają środki niezbędne do osiągnięcia celów środowiskowych oraz polityki energetycznej w zakresie, w którym pierwszym i zamierzonym rezultatem wynikającym zarówno z celu, jak i treści aktu nie jest naruszenie tego prawa.

Jak wskazuje powyższa próba ujęcia treści prawa państwa członkowskiego do kształtowania własnego mixsu energetycznego w ramy legislacyjne, zakres i ochrona tego prawa jest istotnie ograniczona tak bardzo, że może być nawet uznana za fikcyjną. Rzeczywistym skutkiem licznych instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce jest to, że w długim okresie swoboda wyboru ograniczona jest do wyboru pomiędzy odnawialnymi źródłami energii, a paliwami jądrowymi. Potwierdza to postawioną na wstępie hipotezę, z zastrzeżeniem, że należy czasowo rozszerzyć rozumienie rzeczywistego zakresu swobody o źródła energii oparte o paliwa jądrowe, gdyż na chwilę obecną instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych nie ograniczają ich wykorzystania. Poprawna hipoteza zatem powinna brzmieć: „instrumenty prawne służące redukcji gazów cieplarnianych znacząco ograniczają swobodę państw w członkowskich w kształtowaniu własnego mixsu, zmieniając treść art. 194 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ten sposób, że prawo Państwa Członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii, ograniczone jest do źródeł odnawialnych oraz opartych o paliwa jądrowe”.

Na końcu warto zaznaczyć, że zarówno powyższa interpretacja prawa państwa członkowskiego do kształtowania własnego mixsu energetycznego, jak i ocena zakresu jego stosowania dokonana została w określonym punkcie czasu. Dynamicznie zmieniające się ramy prawne polityki klimatyczno-energetycznej zmierzające do jak najszybszej i najpełniejszej redukcji emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach prowadzą do ograniczania zakresu tego prawa, co w przyszłości może spowodować faktyczne i całkowite *desuetudo*, również ograniczające energetykę jądrową.

We wstępie założono weryfikację również trzech hipotez pobocznych. Weryfikacja ich prawdziwości nie stanowiła głównego przedmiotu badań. Przeanalizowane w toku prowadzonych rozważań materiały w szczególności ustawodawstwo, orzeczenia oraz doktryna pozwala potwierdzić lub zaprzeczyć przypuszczeniom przedstawionym w rozprawie.

Zgodnie z pierwszą hipotezą poboczną, instrumenty prawne zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce dają się usystematyzować ze względu na podmiot zobowiązany lub odnoszący korzyść oraz typ instrumentu. Podmiot zobowiązany lub odnoszący korzyść można zbiorczo określić adresatem instrumentu. Należy stwierdzić, że tak sformułowana hipoteza jest prawdziwa. Przedstawione i przeanalizowane instrumenty dają się usystematyzować według założonych kryteriów, co zostało potwierdzone w toku badania.

Instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce skierowane są do sektora energetycznego lub państwa członkowskiego. Wyjątkiem jest Taksonomia UE, która jest skierowana bezpośrednio do instytucji finansowych. W zakresie typu instrumentu większość analizowanych instrumentów przyjmuje formę nakazu. Występują również uprawnienia, głównie w zakresie finansowania inwestycji zeroemisyjnych. Najczęściej występują zakazy.

Zgodnie z drugą hipotezą poboczną, sprawiedliwa transformacja energetyczna wymusza dostosowanie instrumentów prawnych redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce do sytuacji gospodarczej poszczególnych państw, tym samym ciężary i korzyści przewidziane instrumentami prawnymi muszą być różne dla państw członkowskich. Postawione twierdzenie jest prawdziwe tylko w części. Są instrumenty, które są dostosowane do sytuacji gospodarczej poszczególnych państw członkowskich. Przykładem takich instrumentów są Fundusz Modernizacyjny czy możliwość derogacji na modernizację sektora elektroenergetycznego w systemie EU ETS. Fundusz Modernizacyjny umożliwia finansowanie inwestycji w dziesięciu państwach członkowskich, których PKB per capita było niższe niż 60% średniej dla całej UE względem roku 2013. Inne instrumenty nie są dostosowane do sytuacji gospodarczej adresata instrumentu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Zarówno cele wiążące, jak i sam obowiązek nabycia i umorzenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, obowiązek uzyskania oszczędności energii, systemy wsparcia OZE, ograniczenia finansowania czy Taksonomia nie różnicują uprawnień lub ciężarów w stosunku do różnych państw członkowskich. Należałoby stwierdzić, że obecnie jedynie część instrumentów uwzględnia postulat sprawiedliwej transformacji i dostosowuje ciężary i korzyści dla różnych państw członkowskich.

Niektóre z instrumentów starają się zapobiec nierównemu rozłożeniu korzyści. Tak jest w przypadku Funduszu Innowacyjnego, który przy dysponowaniu środkami powinien uwzględniać równe rozłożenie geograficzne finansowanych inwestycji. Jest to następstwem wniosków wyciągniętych z programu NER300. Program NER300 również miał służyć finansowaniu innowacji niskoemisyjnych. Finansowania z tego programu nie uzyskał żaden projekt z Polski. Związane jest to z faktem, że więcej innowacji w zakresie technologii

niskoemisyjnych pochodzi z zachodniej części Europy. Obecne nabory pokazują, że potencjał ten rośnie również w Polsce.

Powstaje również pytanie o celowość uwzględnienia sytuacji gospodarczej państw członkowskich we wszystkich instrumentach. Wydaje się, że nie byłoby to racjonalne i prowadziłyby to do nadmiernej kazuistyki. Tym samym rozwiązania pokroju Funduszu Modernizacyjnego, które mają niwelować nierówności w państwach członkowskich wydają się odpowiednim pomysłem. Podsumowując, drugą hipotezę należy uznać za tylko częściową prawdziwą, jednocześnie podkreślając, że sprawiedliwa transformacja nie wymaga, aby każdy z instrumentów był dostosowany do sytuacji gospodarczej poszczególnych państw członkowskich.

Zgodnie z trzecią hipotezą prawodawstwo Unii Europejskiej w zakresie realizacji celów neutralności klimatycznej oraz sprawiedliwej transformacji realizuje dynamizującą oraz dystrybucyjną funkcję prawa zmieniając rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Z funkcją dynamizującą mamy do czynienia, gdy prawo jest narzędziem wprowadzania zmiany w regulowanej sferze. O dystrybucyjnej funkcji prawa mówimy wtedy, gdy prawo prowadzi do rozdziału dóbr i ciężarów. Weryfikacja tej hipotezy potocznej sprowadza się zatem do odpowiedzi na dwa pytania, mianowicie:

- Czy gdyby nie prawo UE, to państwa członkowskie realizowałyby rygorystyczne działania zmierzające do osiągnięcia neutralności klimatycznej?
- Czy wprowadzane prawo zmierzające do osiągnięcia neutralności klimatycznej prowadzi do dystrybucji dóbr i ciężarów?

Odpowiedź na pierwsze pytanie nie jest łatwa, gdyż dotyczy ona sytuacji hipotetycznej i przyszłości, gdyż neutralność klimatyczna ma być osiągnięta dopiero w 2050 roku. Przeciwnością funkcji dynamizującej prawa jest funkcja stabilizująca. Funkcja stabilizująca dąży do utrwalenia istniejącego stanu. Obecny stan rozwoju technologii nie pozwala na osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. W tym celu konieczny jest rozwój nowych technologii zeroemisyjnych. Rozwój nowych technologii jest kosztowny i ryzykowny. Aby zmniejszyć te bariery i umożliwić rozwój nowych technologii wprowadzono Fundusz Innowacyjny. Fundusz Innowacyjny promuje zmiany technologiczne umożliwiające osiągnięcie celów klimatycznych, a tym samym wskazuje na dynamizującą funkcję instrumentu. Zatem należy uznać, że prawodawstwo Unii Europejskiej w zakresie realizacji celów neutralności klimatycznej oraz sprawiedliwej transformacji realizuje dynamizującą funkcję prawa, gdyż dąży do zmiany istniejącego stanu.

Na drugie pytanie należy odpowiedź twierdząco, co potwierdza, że prawodawstwo Unii Europejskiej w zakresie realizacji celów neutralności klimatycznej oraz sprawiedliwej transformacji realizuje dystrybucyjną funkcję prawa. W uproszczeniu można powiedzieć, że każdy instrument redukcji emisji gazów cieplarnianych w energetyce prowadzi do dystrybucji dóbr lub ciężarów. Transfery dóbr i ciężarów odbywają się w jednym kierunku, ciężarami objęte są podmioty emitujące najwięcej gazów cieplarnianych, a dobra uzyskują podmioty realizujące cele klimatyczne. Dla przykładu przedsiębiorstwa energetyczne spalające paliwa kopalne w instalacjach o mocy powyżej 20 MW są zobowiązane do zakupu i umarzenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Stanowi to ciężar, który muszą ponosić emitenci. Im większa emisja, tym większy też ciężar. Jednocześnie z uprawnień do emisji gazów cieplarnianych finansowany jest Fundusz Innowacyjny, z którego podmioty wdrażające niskoemisyjne technologie mogą pozyskać finansowanie na swoje inwestycje.

Podsumowując, trzecią hipotezę poboczną należy uznać za prawdziwą, prawodawstwo Unii Europejskiej w zakresie realizacji celów neutralności klimatycznej oraz sprawiedliwej transformacji realizuje dynamizującą oraz dystrybucyjną funkcję prawa zmieniając rzeczywistość społeczno-gospodarczą.