

Marcin Marszałek

Normatywne uwarunkowania procesu wdrażania transformacji energetycznej w Polsce na podstawie polityk energetycznych UE i Polski oraz wobec zagrożeń i wyzwań unijnego wewnętrznego rynku

Polityka i Społeczeństwo nr 1 (16), 64-76

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Marszałek*

**NORMATYWNE UWARUNKOWANIA PROCESU
WDRAŻANIA TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ
W POLSCE NA PODSTAWIE POLITYK
ENERGETYCZNYCH UE I POLSKI
ORAZ WOBEC ZAGROŻEŃ I WYZWAŃ UNIJNEGO
WEWNĘTRZNEGO RYNKU**

**ENERGY POLICY AS AN INSTRUMENT
OF ENERGY TRANSFORMATION**

Abstract

This work endeavours to define energy policy, comprehended in our times in comparison to threats and challenges to the functioning of the energy sector within the EU internal market. Analysis of the legal of the manifestations (acts) of the national and EU energy policy, the relationships between the national energy policy focused on achieving national targets inside a member state, as well as the energy and climate policy of the EU, its interpretation and considered scenarios of a change indicate only a partial discrepancy of both policies, directions and action strategies defined in them, which are accompanied by implementation instruments. On a domestic basis the objective of the energy policy is to balance the efforts of the players in the energy market to maximise the achieved financial effect with the necessity of the stable functioning and development of energy companies, above all, manufacturers and operators of a system compliant with this policy on the one side and customers expecting low prices, reliability and stability of supplies on the other side. Development of production based on emission-free and low-emission technologies (including renewable energy sources, RES) seems to be a necessity resulting from the EU legislation. In this respect the EU energy policy and the Union political discourse explicitly present a strong commitment to the development of new manufacturing technologies, without any encouragement to reconstitute or develop technologies not based on RES or cogeneration. The strategic task of the state is to skilfully combine Union tendencies with the Treaty freedom of the state to define use of

* Katedra Prawa Gospodarczego i Handlowego WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, ul. Cegielniana 14, 35-310 Rzeszów, adres e-mail: marcin.marszalek@vp.pl, radca prawny.

indigenous sources of primary energy and carefully considered support for the transformation of the national power industry.

Key words: public economic law, energy policy, energy transformation, EU law, constitutional law, power industry, energy security, energy market

Pojęcie polityki energetycznej oraz transformacji energetycznej

Polityką energetyczną najczęściej określa się skoordynowany kompleks działań prawnych i faktycznych (sformułowanych na podstawie stanu istniejącego oraz idei, wizji rozwiązania zdefiniowanych problemów energetycznych), funkcjonalnie ze sobą powiązanych przez podmiot prawa publicznego (z reguły realizowany przez jego organy – władzę publiczną), zmierzających do takiego ukształtowania sektora energetycznego gospodarki, aby w sposób optymalny realizował założone cele społeczno-gospodarcze (Właszek-Pyziół 1991: 420; Kaja 2007: 11; Geise 2008: 11–12; Waligórski 2008: 69–74). Polityka ta stanowi wyodrębniony segment polityki gospodarczej państwa realizowanej środkami władczymi oraz niewładczymi. Narzędziem (środkiem) jej realizacji jest ustawa Prawo energetyczne (PrEnerg.), jako zespół norm prawnych, a normatywnym celem – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska. W duchu polityki energetycznej powinny być realizowane cele ustawy Prawo energetyczne (art. 1 ust. 1 i 2, art. 13), (Elżanowski 2008: 68–71). Pojęcie polityki energetycznej państwa w zależności od sposobu ujęcia funkcjonuje, a przez to przejawia się co najmniej w trzech znaczeniach. Po pierwsze, jako dokument, akt prawny – uchwała Rady Ministrów (przyjęta na podstawie ustawy Prawo energetyczne, art. 15a ust. 1) stanowiąca program gospodarczy, wizję polityczną opartą na strategii rozwoju gospodarczego energetyki. Po drugie, jako prawodawstwo (regulacja pierwotna), będące emanacją woli politycznej organu prawodawczego, który kształtuje sektor. Po trzecie, polityka energetyczna pojmowana jest jako narzędzie jej realizacji, które zawiera się w akcie stanowienia prawa (realizacji regulacji wtórnej, zob. Konstytucja RP, art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 7). Rolą ustrojową Rady Ministrów jest sprawowanie funkcji rządzenia państwem, która polega na wytyczaniu kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym, które zapewnią zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Na tym odcinku stykają się kompetencje Rady Ministrów i właściwych ministrów, którzy działają w myśl poli-

tyki wyznaczonej przez rząd (Skrzydło 2013: 192–193; Elżanowski 2008: 68–71).

Otóż prawodawca (regulator pierwotny) zmierza (poprzez ustawodawstwo i rozporządzenia – akty wykonawcze) do osiągnięcia ściśle sprecyzowanych celów publicznych, takich jak: stworzenie i promowanie konkurencji, zapewnienie wszystkim zainteresowanym dostępności określonych usług, rozwój rynku wewnętrznego oraz ochronę tzw. dóbr policyjnych – tj. zaopatrzenia w energię i paliwo gazowe, co jest warunkiem *sine qua non* zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, spokoju i porządku (czyli stanów ujętych w kategorii interesu publicznego czy dobra wspólnego, któremu służą). Na tej podstawie, przy uwzględnieniu dwóch pierwszych przejawów polityki energetycznej, w sposób wtórny (wykonawczy względem prawodawstwa) – w drodze indywidualnego aktu administracyjnego (np. decyzji prezesa URE), konkretyzuje się (na ogół władczo) oczekiwane wobec podmiotu spoza administracji (np. przedsiębiorstwa energetycznego) działanie urzeczywistniające cele tej polityki w interesie publicznym.

Termin transformacja energetyczna, mimo powszechności użycia, nie jest pojmowany jednolicie. Z reguły określa się nim proces odchodzenia gospodarek państwa od wykorzystywania w procesach wytwarzania energii paliw kopalnych i zastępowania ich źródłami nieemisyjnymi (np. odnawialnymi źródłami energii) lub niskoemisyjnymi (np. wysokosprawną kogeneracją), któremu towarzyszą działania ukierunkowane na podnoszenie efektywności energetycznej, oszczędzanie energii, preferowanie wytwarzania rozproszonego, i które to działania łącznie pozostają zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju (także w ujęciu terytorialnym). W tym ujęciu źródłem nieemisyjnym są również elektrownie atomowe, jak ma to miejsce we Francji. Podejście bardziej restrykcyjne, preferowane w szczególności w Niemczech, obiera za cel transformacji energetycznej całkowite wyeliminowanie z miksu energetycznego węgla, uranu i innych nieodnawialnych źródeł energii (Malko, Lis 2014). Nie można jednak pomijać przyczyny tego podejścia tkwiącego w specyfice niemieckiego sektora elektroenergetycznego charakteryzującego się nadmiarem zdolności wytwórczych oraz niskim tempem wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną (Gulczyński 2010: 302–303). Wspomnieć należy, że tylko w 2009 r. całkowita moc produkcyjna energii elektrycznej wyniosła 596 TWh, co pozwoliło na pokrycie całego zapotrzebowania krajowego i eksport nadwyżki, przy czym struktura produkcji energii elektrycznej w rozbiciu na źródła wytwórcze przedstawiała się następująco: 25% – węgiel brunatny, 23% – energia jądrowa, 18% – węgiel kamienny, 16% – OZE, 13% – gaz, 5% – inne (Gulczyń-

ski 2010: 302–303). W takich warunkach na przestrzeni dziesięciu lat udział OZE w bilansie energetycznym wzrósł w Niemczech z 6% do 25%, a notując tendencję wzrostową (Morris, Pehnt 2012: 80) – w 2016 r. osiągnął 31,7% (Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie 2017). Rozwój OZE zbiegł się z dwoma zjawiskami. Po pierwsze, ze wzrostem znaczenia ruchu antyatomowego i ekologicznego (zapoczątkowanego jeszcze w latach 70. XX w.), który rozpropagował znaczenie terminu *Energie-wende*, w języku polskim tłumaczonego obecnie jako „transformacja energetyczna” (Morris, Pehnt 2012: 55 i n.). Ruch zyskiwał na znaczeniu w miarę kolejnych kryzysów paliwowo-energetycznych (w latach 1973 i 1979) oraz awarii elektrowni atomowych (w Czarnobylu w 1986 r. i w Fukushima w 2011 r.), eksponując dodatkowo potrzebę uniezależnienia się od dostaw surowców z zewnątrz. Po drugie, ze stałym rozwojem relatywnie niewielkich źródeł wytwórczych, zwłaszcza o charakterze rozproszonym, które pozwalają na zmniejszenie kosztów sieciowych przesyłania energii bezpośrednio do odbiorców oraz zaistnienie rzeczywistej konkurencji cenowej na rynkach lokalnych w Niemczech pomiędzy wieloma wytwórcami. Czynniki te dopełniają definicję transformacji energetycznej i wyznaczają jej kierunki na kolejne lata.

Współczesne zagrożenia dla sektora energii i paliw gazowych a filary polityk energetycznych

Transformacja energetyczna, *de facto* ukierunkowana na określony model (funkcjonowania) rynków energii i paliwa gazowego (towarów), opartych na działalności w warunkach konkurencji cenowej, jest dla polityki energetycznej źródłem zagrożeń i wyzwań, do których zaliczyć należy:

1) zagrożenie zaprzestania świadczenia towarów i usług lub ich świadczenie na niezadowalającym poziomie jakościowym, cenowym lub odbiegającym od potrzeb odbiorców (akceptowalność społeczna);

2) potrzebę utrzymania niezawodności i wysokiej jakości dostaw oraz bezpieczeństwa i stabilności prowadzonej działalności, w szczególności przez wytwórców, operatorów magazynów oraz operatorów systemu – *sensu largo* dostawców (bezpieczeństwo energetyczne);

3) eliminowanie nadużywania siły rynkowej przez podmioty o ugruntowanej pozycji rynkowej lub pozostające w strukturze przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, tamującego pojawienie się na rynku konkurencji (rozwój konkurencji);

4) eliminowanie nadużyć i czerpania nieuprawnionych korzyści na rynku detalicznym i rynku hurtowym energii lub paliwa gazowego ukie-

runkowane na pobudzenie otwartej i uczciwej konkurencji pomiędzy uczestnikami gry rynkowej, w interesie klientów (nabywców) końcowych energii lub paliwa gazowego (promowanie uczciwej konkurencji);

5) potrzebę zachowania prawidłowej gospodarki paliwami i energią, efektywności energetycznej i ochrony środowiska naturalnego (zrównoważony rozwój).

Powyższe problemy – zważywszy na rezygnację przez państwo, w procesie transformacji i liberalizacji sektora energetycznego, z monopolu gospodarczego – wzmogły potrzebę regulacji (środkami władczymi i niewładczymi) działalności przedsiębiorstw energetycznych (niezależnie od ich statusu własnościowego, państwowych i prywatnych), w celu realizacji ważnych interesów publicznych (Newbery 2000: 73). U podstaw tych celów i doboru środków regulacji są stany, które można określić mianem **filarów polskiej polityki energetycznej**. Zaliczam do nich: utrzymanie i rozwój warunków prowadzenia działalności gospodarczej gwarantujących pożądaną przez państwo i UE model funkcjonowania konkurencyjnego rynku oraz bezpieczeństwo dostaw, z którym wiązać należy utrzymanie jakości, niezawodności, dostępności i przystępności cenowej usług użyteczności publicznej (pojęcie usługi w tym przypadku zawiera w sobie pojęcie towaru), a którego ważnym składnikiem jest utrzymanie suwerenności gospodarczej, jak również ochrona środowiska (dyrektywa 2009/72/WE, art. 3). Dlatego celem współcześnie pojmowanej polityki energetycznej państwa powinno być równoważenie dążeń uczestników rynku energii do maksymalizacji osiąganego efektu finansowego z koniecznością stabilnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, przede wszystkim wytwórców i operatorów systemu i instalacji magazynowania paliw i energii, zgodnego z tą polityką. Jest jasne, że państwo (obecnie także UE) posiada i doskonali skuteczność instrumentów prawnych (czyli prawodawstwa) w celu władczego wpływu na działalność tych podmiotów oraz niezbędne ramy instytucjonalne (czyli organy administracji publicznej, np. prezes URE) dla zapewnienia ich funkcjonowania, przy jednoczesnym pozostawieniu podmiotom rynkowym pewnej swobody do samoregulacji (Szydło 2005: 50, 84–85, 88 i 231–255). Nie funkcjonując w odizolowaniu od gospodarek innych państw członkowskich, państwo musi także sprostać tendencjom transformacji energetycznej w UE, aby stale zapewniać osiągnięcie ambitnych celów polityki energetycznej.

Polityka energetyczna UE opiera się na trzech równorzędnych filarach (obszarach): konkurencyjności (czyli rozwoju rynku wewnętrznego), bezpieczeństwie dostaw oraz na zrównoważonym rozwoju (między innymi ochronie środowiska). Ich osiągnięciu służą narzędzia regulacyjne i przyjęte polityki, dla których podstawą prawną są cztery normatyw-

nie zidentyfikowane cele: zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, promowanie wzajemnych połączeń sieci energetycznych, jak również efektywność energetyczna oraz rozwój nowych i odnawialnych form energii (Traktat o funkcjonowaniu UE, art. 194). Realizacja tych celów przez UE, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, polega na wzmacnianiu współpracy pomiędzy nimi na forum UE na rzecz realizacji tych samych celów, przy jednoczesnym utrzymaniu zakresu ich własnej odpowiedzialności. Narzędziem realizacji polityki (na poziomie Unii) jest sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny, na który składają się dwa główne elementy: ramy regulacyjne i infrastruktura energetyczna, dla których podstawę normatywną stanowią uregulowania trzeciego pakietu energetycznego. Motywem polityki energetycznej UE są: wzrastające uzależnienie od importu energii, malejące zasoby własnych surowców oraz potrzeba zapewnienia konsumentom dostaw energii po akceptowalnej cenie (Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond: COM(2010) 677; Konkluzje Rady Europejskiej z 4.02.2011 r.: Referencje: DOC/11/1; rozporządzenie PE i RUE nr 347/2013 z 17.04.2013 r.).

Polityka energetyczna UE jest oparta na założeniu, że dobrze działające rynki energii, zapewniające bezpieczne dostawy po konkurencyjnych cenach, są kluczowe dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego i dobrobytu konsumentów (Surma 2013). Założenie to wydaje się zgubne dla długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego zarówno państw, jak i odbiorców końcowych, ponieważ ukierunkowuje środki wykonawcze (w tym prawodawstwo) na maksymalne wykorzystanie obecnego potencjału wytwórczego, bez zachęty do jego restytucji lub rozwoju w odniesieniu do technologii nieopartych na OZE lub kogeneracji.

Polityka energetyczna narzędziem kształtowania rynku, a w ramach polityki polskiej – także niwelowania zagrożeń dla krajowego rynku

W zakresie mającym wpływ na swobodę działalności przedsiębiorstw energetycznych polityka energetyczna państwa określa w szczególności: bilans paliwowo-energetyczny, zdolności wytwórcze krajowych źródeł paliw i energii, zdolności przesyłowe, w tym połączenia transgraniczne, efektywność energetyczną gospodarki, działania w zakresie ochrony środowiska, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, wielkości i rodzaje zapasów paliw, kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych sektora paliwowo-energetycznego, kierunki prac naukowo-badawczych, współpracę międzynarodową (zob.

ustawa Prawo energetyczne, art. 14). Opracowywana jest zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i zawiera ocenę jej realizacji za poprzedni okres, część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż dwadzieścia lat oraz program działań wykonawczych na okres czterech lat, zawierający instrumenty jej realizacji (ustawa Prawo energetyczne, art. 15; zob. uchwała Rady Ministrów nr 202/2009 z 10.11.2009 r., Polityka energetyczna Polski do 2030 r.). Obok uchwały Rady Ministrów przyjętej na podstawie ustawy Prawo energetyczne, art. 15a ust. 1, walor silnego i stabilnego poparcia politycznego pełnią inne tego rodzaju akty polityczne, które komunikują wsparcie dla rozwoju określonych fragmentów tej gałęzi gospodarki. Takim dokumentem jest uchwała Rady Ministrów z 28.01.2014 r. Program polskiej energetyki jądrowej, obejmujący strategię w zakresie rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej w Rzeczypospolitej Polskiej (podjęta na podstawie ustawy Prawo atomowe, art. 108a–108). Założenia i kierunki transformacji klimatyczno-energetycznej UE przewidziane w opublikowanym przez Komisję dnia 30.11.2016 r. Pakiecie czysta energia (*Clean Energy for All Europeans legislative proposals 2016*), określanym roboczo mianem tzw. pakietu zimowego, wraz z komunikatem pt. *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, czyli jak wyzwolić potencjał wzrostu Europy (2016)* – będącym na razie tylko planem zawierającym przegląd unijnego rynku energii elektrycznej oraz propozycje nowych regulacji dla energii odnawialnej i efektywności energetycznej – stawiają przed Polską zadanie przeglądu i być może korekty krajowej polityki, aby aktywnie uczestniczyć i współkształtować przyszłą politykę UE. Jest to o tyle ważne, że dla przedsiębiorców funkcjonujących w Polsce może być sygnałem inwestycyjnym dla określonej preferencji źródeł pozyskiwania energii oraz prognozy cen paliw lub energii w przyszłości.

Polityka energetyczna państwa jako akt prawny – uchwała Rady Ministrów (Konstytucja RP, art. 93 ust. 1), „ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt”. Tak samo w odniesieniu do uchwały Rady Ministrów Program polskiej energetyki jądrowej, z zastrzeżeniem związania uchwałą Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (ustawa Prawo atomowe, art. 110, pkt 1). Z punktu widzenia konstytucyjnej hierarchii aktów prawnych polityka energetyczna nie ma mocy powszechnie obowiązującej (Konstytucja RP, art. 87 ust. 1; Walaszek-Pyziół 1999: 413 i n.), a w związku z tym wątpliwy jest jej wiążący charakter prawny (Swora, Muras 2010: 43). Stąd *ipso iure* nie może stanowić oparcia dla ograniczenia swobód działalności gospodarczej czy roszczeń przedsiębiorstw energetycznych lub innych podmiotów rynkowych, a w kontekście trzeciego

pakietu energetycznego – nie może stanowić wiążących wskazówek dla organu regulacyjnego. Dlatego (zgodnie z dyrektywą 2009/72/WE, art. 35 ust. 4 lit. b tiret drugie) organ regulacyjny nie powinien opierać się w swoich działaniach na polityce energetycznej państwa w zakresie kompetencji regulacyjnych wprost określonych w dyrektywie 2009/72/WE, art. 37.

Znaczenie normatywne (czyli prawnie wiążące) może mieć natomiast rezultat polityki energetycznej jako produkt regulacji pierwotnej (akt powszechnie obowiązujący) lub wtórnej (akt administracyjny). Zauważyć wypada, że ważną wskazówką interpretacyjną w procesie stosowania prawa, w ustaleniu właściwego sensu elementów normy prawnej, powinny być cele ustawy Prawo energetyczne, determinowane określoną wizją sektora w dokumencie polityki energetycznej państwa. Polityka państwa jest nakierowana na realizację celów narodowych wewnątrz państwa członkowskiego. Zgodnie z zasadą przyznania (Traktat o UE, art. 5 ust. 2, oraz Traktat o funkcjonowaniu UE, art. 7) i zasadą nadrzędności UE (supremacji prawa UE – wypracowaną przez orzecznictwo TSUE koncepcją, zasadą, że żaden krajowy akt prawny nie może przeważać nad prawem wywodzącym się z traktatów), UE zapewnia spójność polityk i działań, uwzględniając swoje cele, a na państwach członkowskich ciąży obowiązek koordynacji swoich polityk z działaniami Unii podjętymi w ramach jej kompetencji (Traktat o funkcjonowaniu UE, art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 1). Suwerenność (kompetencja wyłączna) państw narodowych zachowana została wyłącznie (zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu UE, art. 194 ust. 2 zd. 2) w prawie do określania warunków wykorzystywania ich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, z zastrzeżeniem realizacji celów Unii w dziedzinie środowiska naturalnego. Zauważyć należy, że przepis Traktatu o funkcjonowaniu UE, art. 194 ust. 2 zd. 2 konserwuje nierozwiązywalny konflikt pomiędzy efektywnością ekonomiczną, która doprowadziła do utworzenia wspólnego rynku energii elektrycznej, a suwerennością narodową, o której poszanowanie państwa członkowskie nieustannie zabiegają i nie zrezygnują ze swojego bezpieczeństwa na rzecz instytucji Unii (Perez-Arriaga, Linares 2008). Obecnie na unijną politykę energetyczną składają się dwa główne elementy: ramy regulacyjne i infrastruktura energetyczna, zawarte w unormowaniach trzeciego pakietu energetycznego i mające moc powszechnie obowiązującą.

Podstaw do ograniczenia swobód ani roszczeń przedsiębiorstw energetycznych lub innych podmiotów rynkowych (działających na rynkach energii lub paliwa gazowego) nie stanowią akty wewnętrzne organów

UE, które określono zbiorczo pojęciem Europejskiej Polityki Energetycznej. Pierwotnie składały się na nią: Komunikat Komisji do RUE i PE Europejska Polityka Energetyczna z 10.01.2007 r. (2007, KOM (2007) 1 wersja ostateczna, SEK(2007) 12), zakreślający perspektywę rozwoju energetyki do 2020 r. (i określany skrótem „3 x 20 do 2020”, czyli osiągnięcie do 2020 r.: 20% udziału energii odnawialnej w łącznym bilansie energetycznym Unii – całkowitym zużyciu energii na obszarze Unii, 20% zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery oraz ograniczenie zużycia energii pierwotnej o 20% poprzez działania na rzecz efektywności energetycznej), następnie Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu z 3.9.2010 r. (2010: KOM (2010) 2020 wersja ostateczna) oraz dokument Rady Europejskiej z 9.03.2007 r. pt. *Konkluzje prezydencji i stosowny plan działań Rady Europejskiej na lata 2007–2009*, w którego załączniku nr 1 przedstawiono Plan działań Rady Europejskiej (2007–2009), Europejska Polityka Energetyczna (EPE), (2007: dokument nr 7224/07), który poprzedzały całkowicie niewiążące tzw. zielone księgi. W poprzedzającym pakiet „Czysta energia” (tzw. pakiet zimowy) Komunikacie Komisji pt. *Ramy polityki klimatycznej i energetycznej w okresie od 2020 do 2030 r.* z 22.01.2014 r. (2014, COM (2014) 15 final, SWD (2014) 15 final, SWD (2014) 16 final) Komisja nakreśliła ambitne plany redukcji emisji CO₂ o 40% (w skali całej Unii) oraz zwiększenia udziału OZE w produkcji energii elektrycznej do 27% (indywidualny cel „wyjściowy” dla Polski to 15% w 2020 r.). Technologie wytwórcze nisko- lub nieemisyjne, w połączeniu ze wzmożonym naciskiem na efektywność energetyczną, miałyby sprzyjać zmianom w unijnym handlu emisjami (ETS) i zwiększeniu corocznej redukcji liczby pozwoleń na emisję CO₂ (z 1,74% do 2,2% po 2020 r.). Osiągnięcie redukcji emisji o 30% poniżej poziomu z 2005 r. miałyby zostać rozdzielone pomiędzy państwa Unii. Działania na rzecz klimatu są, w założeniu, kluczowe dla przyszłości planety, a Europejska Polityka Energetyczna ma rozstrzygające znaczenie dla konkurencyjności UE. Warunkiem osiągnięcia celów jest jednak dostępność energii (w tym energii elektrycznej) dla gospodarstw domowych. Nowe ramy prawne miałyby zapewnić osiągnięcie tych ambitnych celów najmniejszym kosztem, a instrumentem ich realizacji mają być unormowania odnoszące się do wewnętrznego rynku energii. Powyższe cele korespondują z wcześniejszym komunikatem Komisji z 15.12.2011 r. – tzw. energetyczną mapą drogową 2050 (2014, COM (2014) 15 final, SWD (2014) 15 final, SWD (2014) 16 final), w którym zawarty został opis różnych długofalowych scenariuszy „przejścia” na konkurencyjną nisko-

emisyjną gospodarkę UE (redukcję emisji CO₂ o 80–95% do 2050 r. w porównaniu do 1990 r.). Komunikat nie ma charakteru wiążącego, a koncentruje się na określeniu kształtu i uwarunkowań rozwoju na poziomie europejskim różnych scenariuszy rozwoju energetyki, które są następujące: referencyjny (obecnie przyjęte cele do 2020 r.), według ramowego planu z 22.01.2014 r., wysokiej efektywności energetycznej (i obniżenie popytu na energię o 41%), zróżnicowanych technologii (taki jak np. niem. *Energiewende*), silnego rozwoju OZE (97% udziału w produkcji energii elektrycznej), opóźnienia CCS (instalacji do wychwytu CO₂), niskiego udziału energetyki jądrowej. Jeszcze bardziej ambitne cele wyznacza pakiet „Czysta energia”, który przewiduje m.in. obowiązkowy dla całej UE udział OZE na poziomie 45% w 2030 r. (odpowiednio do możliwości rozdzielony pomiędzy państwa członkowskie), zwiększenie efektywności energetycznej do 40% oraz – co zawęży pole inwestycyjne w Polsce – zapis o nieudzielaniu pomocy publicznej poprzez rynek mocy dla nowych jednostek wytwórczych o emisji większej niż 550 g/kWh, a także całkowitą dekarbonizację energetyki i odejście od rynku mocy w 2050 r. Wdrożenie tych planów w Polsce jest obecnie nie do pogodzenia z bezpieczeństwem energetycznym państwa (Niedziółka 2012; Jankowski, Witkowski 2014). Wyjściem naprzeciw tym tendencjom jest przyjęta w grudniu 2017 r. ustawa o rynku mocy, uwzględniająca uwagi Komisji Europejskiej w postaci (ustawowo uwarunkowanego) dopuszczenia do polskich aukcji mocy zagranicznych oraz przyznania dostawcy mocy prawa uzyskania (w umowie mocowej) o dwa lata dłuższego wsparcia jednostek wytwórczych o emisyjności poniżej 450 kg CO₂ na MWh. Zważywszy na to, że ten wskaźnik dotyczy energii (a nie tylko elektrycznej), przesłankę tę spełnia znacząca część elektrowni, w tym wszystkie elektrociepłownie w Polsce.

Z powyższych dokumentów prawodawstwa unijnego nie można wyprowadzić treści normatywnych (norm prawnie wiążących, przepisów zawierających wszystkie elementy normy prawnej), pozostają one wyłącznie wskazaniem do koordynowania wspólnej polityki gospodarczej (normami programowymi) skierowanymi do państw członkowskich. Jediną sankcją z tytułu braku ich uwzględnienia w polityce państwa członkowskiego pozostaje upublicznienie tego ustalenia Rady, wymierzone w wiarygodność państwa członkowskiego – w celu wywarcia presji na państwo członkowskie (zob. Traktat o funkcjonowaniu UE, art. 121 ust. 4). Przykładem potwierdzającym wagę tej postaci oddziaływania oraz dążenia do wyeliminowania ryzyka powyższej interwencji UE była ścieżka legislacyjna i przyjęcie ustawy o rynku mocy. Dotychczas nie uzgodniono nowej, wspólnej Europejskiej Polityki Energetycznej,

która mogłaby z poziomu aktu o charakterze politycznym, a przy tym wielowariantowego, przekształcić się w akty powszechnie obowiązujące, modyfikujące uwarunkowania trzeciego pakietu energetycznego.

Podsumowanie

Relacja pomiędzy polityką energetyczną państwa nakierowaną na realizację celów narodowych wewnątrz państwa członkowskiego a polityką energetyczno-klimatyczną Unii, jej interpretacją i rozważanymi scenariuszami zmiany wykazuje tylko częściową zbieżność obu polityk, nakreślonych w nich kierunków i strategii działania, którym towarzyszą instrumenty realizacji. W ujęciu krajowym celem polityki energetycznej jest równoważenie dążeń uczestników rynku energii do maksymalizacji osiąganego efektu finansowego z koniecznością stabilnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, przede wszystkim wytwórców i operatorów systemu zgodnego z tą polityką, a z drugiej strony – odbiorców oczekujących niskich cen, niezawodności i stabilności dostaw. Rozwój wytwarzania opartego na technologiach nisko- oraz nieemisyjnych (w tym odnawialnych źródłach energii, OZE) jawi się jako konieczność wynikająca z prawodawstwa unijnego. W tym względzie polityka energetyczna UE oraz unijny dyskurs polityczny wyraźnie prezentują silne dążenie do rozwoju nowych technologii wytwórczych, bez zachęty do restytucji lub rozwoju w odniesieniu do technologii nieopartych na OZE lub kogeneracji. Strategicznym zadaniem państwa jest umiejętne pogodzenie tendencji unijnych z traktatową swobodą państwa do określenia wykorzystania rodzimych źródeł energii pierwotnej oraz przemyślane wpieranie transformacji krajowej energetyki. Realizacja celów UE ponad prawnie wiążące minimum jest w znaczącym stopniu determinowana społeczną akceptowalnością cen przez odbiorców oraz możliwościami absorpcji nisko- lub nieemisyjnych technologii krajowych, ale też rozwoju krajowej energetyki prosumenckiej i wytwarzania rozproszonego, których potencjał jest do wykorzystania. Ramy prawne funkcjonowania Polski w UE wymagają współdziałania Polski w kształtowaniu wspólnej polityki klimatyczno-energetycznej UE. Umiejętność sformułowania i osiągnięcia celów w granicach dostępnych technologii i zasobów (nie tylko energetycznych) wytycza na przyszłość ekonomiczne warunki bytu (egzystencji) obywateli, przedsiębiorców i innych podmiotów (odbiorców energii, w tym paliw) funkcjonujących na terenie państwa. Sądzić należy, że cechą zmienną współcześnie kształtowanych polityk energetycznych powinna być

wielowektorowość kierunków rozwoju nowych źródłem pozyskiwania energii i paliwa gazowego, spojonych celami gospodarczymi oraz środowiskowymi.

Bibliografia

- Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), www.bmwi.de (30.06.2017).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/72/WE z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz.U. UE. L. z 2009 r., nr 211, poz. 55.
- Elżanowski F.M. 2008, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa.
- Geise M. 2008, *Wprowadzenie do polityki gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Toruń.
- Gulczyński D. 2010, *Restrukturyzacja rynku energii elektrycznej w Niemczech – wybrane problemy* [w:] *Czynnik energia w polityce gospodarczej*, J. Tarajkowski (red.), Poznań.
- Jankowski B., Witkowski S. 2014, *Ekonomiczne skutki koncepcji CCS i jej wprowadzenia w energetyce węglowej*, „Energetyka” nr 1, www.cire.pl (30.06.2017).
- Kaja J. 2007, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Warszawa.
- Komisja Europejska, Clean Energy for All Europeans legislative proposals, www.ec.europa.eu (30.06.2017).
- Komisja Europejska, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030 z 22.01.2014 r., Brussels 2014, COM (2014) 15 final, SWD (2014) 15 final, SWD (2014) 16 final, www.eur-lex.europa.eu (30.06.2017).
- Komisja Europejska, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050 z 15.12.2011 r., Brussels 2011, XXX, COM (2011) 885/2, SEC (2011) 1565, SEC (2011) 1566, SEC (2011) 1569, www.eur-lex.europa.eu (30.06.2017).
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie (org. Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond), z 17.11.2010 r., Bruksela 2010, COM(2010) 677.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu z 3.03.2010 r., Bruksela 2010, COM(2010) 2020 wersja ostateczna, www.ec.europa.eu (30.06.2017).
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji Europejskiej do RUE i PE, Europejska Polityka Energetyczna, Bruksela 2007, COM(2007) 1 z 10.01.2007 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.
- Malko J., Lis R. 2014, *Energiewende. Niemiecka transformacja energetyczna – utrzymując kurs*, „Energetyka”, nr 12, www.cire.pl (30.06.2017).
- Morris C., Pehnt M. 2012, *Energy Transition The German Energiewende. Niemiecka transformacja energetyczna. Przyszłość oparta na odnawialnych źródłach energii*, Morris C., Pehnt M., Landgrebe D., Jungjohann A. (red.), Berlin.
- Newbery D.M. 2000, *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities* (The Walras-Pareto Lectures, 1995), Cambridge.

- Niedziółka T. 2012, *Energetyczna mapa drogowa 2050. UE nie może się „wrywać”*, „Energia Gigawat” nr 8, www.cire.pl (30.06.2017).
- Perez-Arriaga I.J., Linares P. 2008, *Markets vs. regulation: a role for indicative energy planning*, “Energy Journal” Dec. 2008, www.entrepreneur.com (31.10.2010).
- Rada Europejska, Konkluzje prezydencji i stosowny plan działań Rady Europejskiej na lata 2007–2009 [zał. nr 1, pt. Plan działań Rady Europejskiej (2007–2009), Europejska Polityka Energetyczna (EPE)] z 9.03.2007 r., Bruksela 2007 (dokument nr 7224/07), www.consilium.europa.eu (30.06.2017).
- Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej z 4.02.2011 r., Bruksela 2011 (Referencje: DOC/11/1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z 17.04.2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, Dz.Urz. UE L 115/39.
- Skrzydło W. 2013, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Surma T., 2013, *Ceny energii elektrycznej w świetle pomocy publicznej*, „Czysta Energia”, nr 12, www.cire.pl (30.06.2017).
- Swora M., Muras Z. 2010, *Przed komentarzem – stanowienie i stosowanie prawa energetycznego [w:] Prawo energetyczne. Komentarz*, M. Swora, Z. Muras (red.), Warszawa.
- Szydło M. 2005, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja tekstu skonsolidowanego, Dz.U. UE C z 2012 r., nr 326, poz. 47.
- Traktat o Unii Europejskiej – wersja tekstu skonsolidowanego, Dz.U. UE C z 2012 r., nr 326, poz. 13.
- Uchwała Rady Ministrów z 28.01.2014 r. Program polskiej energetyki jądrowej, www.mg.gov.pl oraz www.cire.pl (30.06.2017).
- Uchwała Rady Ministrów nr 202/2009 z 10.11.2009 r., Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, objęta Obwieszczeniem Ministra Gospodarki z 21.12.2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., M.P. z 2010 r., nr 2, poz. 11.
- Ustawa z 8.12. 2017 r. o rynku mocy, Dz.U. z 2018 r., poz. 9.
- Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. z Dz.U. z 2017 r., poz. 1148.
- Ustawa z 29.11.2000 r. Prawo atomowe, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 576, ze zm.
- Ustawa z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 220, ze zm.
- Walaszek-Pyziół A. 1999, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty i instrumenty)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław
- Waligórski M.A. 2008, *Polityka energetyczna państwa jako sektorowa polityka administracyjna*, „Biuletyn URE”, nr 4.