

RADOŚLAW KOŁATEK

Znaczenie aktów delegowanych i wykonawczych w ramach reakcji Unii Europejskiej na kryzys energetyczny

The Relevance of Delegated and Implementing Acts in the European Union's Response to the Energy Crisis

Abstract

The energy crisis of 2021-2023 and to some extent, the related full-scale war in Ukraine have been a catalyst for the EU's energy policy response, thus contributing to the creation of new regulatory tools by the European Union to establish a more systemic response by this international organisation to future threats. An analysis of the delegated and implementing acts adopted in recent years justifies the identification of three levels of EU response to the energy crisis. These concern preventive measures against possible gas supply disruptions to the Member States during the winter of 2021/2022, the promotion of cross-border cooperation in the field of renewable energy to enhance energy security in the EU, and the prevention of electricity crises triggered by digital attacks. Some of these measures can be seen as some attempt to create more systemic tools that would be used by the Commission to respond to future crisis threats that are ongoing in parallel.

SŁOWA KLUCZOWE: akty delegowane, akty wykonawcze, kryzys energetyczny, bezpieczeństwo energetyczne, odnawialne źródła energii, prawo Unii Europejskiej

KEYWORDS: delegated acts, implementing acts, energy crisis, energy security, renewable energy sources, European Union law

RADOŚLAW KOŁATEK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0002-4854-3675, e-mail: r.kolatek@uksw.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Skala zjawisk o charakterze kryzysowym o wielorakim charakterze i różnym natężeniu, które dotknęły Unię Europejską w pierwszym dwudziestolecu XXI wieku jest bez wątpienia wyjątkowa^[1]. Ich cechą charakterystyczną było to, że następowały często jednocześnie, oddziałując wzajemnie na siebie. Począwszy od kryzysu finansowego w 2007 r. wraz z kryzysem zadłużenia publicznego w strefie euro z 2009 r., który dotknął zwłaszcza Grecję oraz inne kraje południa Europy, przez zagrożenia w bliskim sąsiedztwie Unii Europejskiej, takie jak wojna w Gruzji w 2008 r., aneksja Krymu przez Rosję w 2014 r. oraz wojna na wschodzie Ukrainy, a następnie pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. i związany z tymi wydarzeniami kryzys energetyczny, kryzys migracyjny w 2015 r., kryzys pandemiczny Covid-19, a także długotrwały kryzys klimatyczny, Unia Europejska reagowała bezpośrednio wobec każdego z tych kryzysów jednocześnie szukając rozwiązań o charakterze bardziej systemowym w odniesieniu tak do stosowanych instrumentów jak i samych instytucji^[2].

2 | Próby wypracowania systemowej reakcji Unii Europejskiej na kryzysy

Przełomowym momentem w podejściu Unii Europejskiej do różnorodnych zakłóceń czy procesów destabilizacyjnych noszących znamiona kryzysu^[3] w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym był rok 2021^[4]. Wtedy to,

¹ Marianne Riddervold, Jarle Trondal, Akasemi Newsome, *The Palgrave Handbook of EU Crises* (Cham: Palgrave Macmillan, 2021). <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

² Bruno De Witte, „EU emergency law and its impact on the EU legal order. Guest Editorial” *Common Market Law Review*, nr 59 (2022): 3-18 wraz z literaturą tam przytoczoną.

³ W literaturze przedmiotu pojęciem kryzysu określa się zagrożenie, które musi zostać pilnie zażegnane lub którym należy powinny się pilnie zająć uprawnione podmioty, aby uniknąć tragicznych konsekwencji; zob. Arjen Boin, Eken-gren Magnus, Rhinard Mark, *The European Union as Crisis Manager* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 6.

⁴ Nie można pominąć opracowania w 2013 r. zintegrowanych uzgodnień dotyczących reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych tj. Mechanizmu IPCR.

podczas kryzysu zdrowotnego spowodowanego pandemią Covid-19 Rada Europejska w czerwcowych konkluzjach zwróciła się do prezydencji, by czyniła postępy w pracach w Radzie na rzecz zwiększenia zbiorowej gotowości UE, zdolności reagowania i odporności na przyszłe kryzysy, a także ochrony funkcjonowania rynku wewnętrznego^[5]. Kilka miesięcy później w listopadzie 2021 r. w odpowiedzi Rada przyjęła konkluzje w sprawie zwiększenia gotowości, zdolności do reagowania i odporności na przyszłe kryzysy^[6]. W dokumencie tym została podkreślona konieczność wzmocnienia reagowania międzysektorowego i transgranicznego na sytuacje kryzysowe i gotowości na wypadek ich wystąpienia, a przede wszystkim wyznaczone zostały zasadnicze kierunki reakcji Unii Europejskiej w obliczu zagrożeń powstałych wewnątrz UE oraz w jej otoczeniu. Za pierwszy z nich uznano zwiększanie odporności UE na sytuacje kryzysowe, ze szczególnym uwzględnieniem odporności jednolitego rynku. Następnie działania podnoszące gotowość Unii Europejskiej i państw członkowskich na zakłócenia i działania destabilizujące, w tym realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony wynikających z Kompasów Strategicznych oraz budowę narzędzi reagowania na kryzysy. W tym zakresie w konkluzjach Rady wskazano na rolę planów awaryjnych przygotowywanych przez Komisję dotyczących transportu, bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa w przestrzeni cyfrowej^[7]. Ostatnią kwestią, odnoszącą się do reagowania kryzysowego, wymienioną w konkluzjach, była podkreślenie roli Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego prowadzonego przez Komisję, w tym we wspieraniu skutecznego przewidywania kryzysów i operacyjnej koordynacji międzysektorowej w odpowiedzi na szereg kryzysów^[8].

⁵ Konkluzje Rady Europejskiej z 24-25.6.2021 r. <https://www.consilium.europa.eu/media/50839/2425-06-21-euco-conclusions-pl.pdf>. [dostęp: 29.10.2024]; zob. Anne-Laure Beaussier, Lydie Cabane, „Strengthening the EU’s Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms” *European Journal of Risk Regulation*, nr 4 (2020): 808-820. <https://doi.org/10.1017/err.2020.80>.

⁶ Konkluzje Rady z 23.11.2021 r. w sprawie zwiększenia gotowości, zdolności do reagowania i odporności na przyszłe kryzysy (14276/21). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/pl/pdf>. [dostęp: 29.10.2024].

⁷ Na temat wyzwań dla prawa międzynarodowego i prawa UE, w tym kwestii bezpieczeństwa, płynących z przestrzeni cyfrowej zob. Cezary Mik, Łukasz Kułaga, *Przestrzeń cyfrowa. Nowe wyzwania dla prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2021).

⁸ Konkluzje Rady z 23.11.2021 r. w sprawie zwiększenia gotowości, zdolności do reagowania i odporności na przyszłe kryzysy (14276/21). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/pl/pdf>. [dostęp: 29.10.2024].

Próbie podejścia o charakterze systemowym do zjawisk o charakterze kryzysowym dostrzec również można w komunikatach publikowanych przez Komisję. Dotyczy to nie tylko dokumentów programowych, lecz również niektórych wniosków legislacyjnych. W 2020 r. została opublikowana Prognoza strategiczna, w której Komisja przedstawiła wstępne wnioski wyciągnięte z kryzysu związanego z Covid-19. W dalszej części dokumentu wskazano na odporność jako nowy wyznacznik w kształtowaniu polityki UE oraz omówiono rolę prognoz strategicznych we wzmacnianiu odporności UE i jej państw członkowskich. Niewątpliwą nowością była analiza odporności Unii Europejskiej na kryzysy prowadzona w kilku wymiarach jednocześnie, co miało jej nadać bardziej systemowy charakter. Komisja wzięła pod uwagę wymiar społeczno-gospodarczy, geopolityczny, ekologiczny i cyfrowy, wyjaśniając znaczenie przyjętej perspektywy dla osiągnięcia naszych długoterminowych celów strategicznych w kontekście cyfrowej, ekologicznej i sprawiedliwej transformacji^[9].

Istotnego znaczenia nabrał również komunikat Komisji z 2023 r. „Unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy: Wspólne przygotowanie się do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości”. W tym dokumencie sformułowane zostały założenia dla programu działań UE na rzecz zwiększenia zbiorowej zdolności do sprostania skutkom przyszłych klęsk i katastrof, a także ochrony obywateli, źródeł utrzymania i środowiska^[10]. Przed wszystkim jednak wskazano na pięć celów, które stanowią jednocześnie wspólny scenariusz odniesienia do działań w zakresie zapobiegania i zapewniania gotowości w przypadku klęsk i katastrof, które mogą wywołać skutki transgraniczne w kilku państwach^[11]. W komunikacie wskazuje się na następujące cele:

1. przewidywanie – udoskonalenie oceny ryzyka, przewidywania i planowania zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami;

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Prognoza strategiczna – w kierunku bardziej odpornej Europy” z 9.9.2020 r. COM(2020)493 final.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy: Wspólne przygotowanie się do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości” z 8.2.2023 r. COM(2023)61 final.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy: Wspólne przygotowanie się do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości” z 8.2.2023 r. COM(2023)61 final.

2. przygotowanie – zwiększenie świadomości ryzyka i gotowości wśród ludności;
3. ostrzeżenie – usprawnienie wczesnego ostrzeżenia;
4. reagowanie – zwiększenie zdolności reagowania w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności;
5. bezpieczeństwo – zapewnienie solidnego systemu ochrony ludności.

Jak wskazuje się w zaleceniu Komisji, opublikowanym wraz wyżej wymienionym komunikatem, powyższe cele, z których na każdy przypadają określone cele szczegółowe, stanowią wspólny program działań na rzecz zwiększenia zbiorowej zdolności UE do sprostania skutkom przyszłych klęsk i katastrof, a także ochrony obywateli, źródeł utrzymania i środowiska^[12].

Jednak najważniejszą próbą systemowego podejścia przez Unię Europejską do zjawisk o charakterze kryzysowym było przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę w formie rozporządzenia tzw. aktu o sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego, w którym ustanowiono nadzwyczajny instrument w celu łagodzenia negatywnych skutków dla jednolitego rynku w przypadku zaistnienia kryzysu^[13]. W ramach tego instrumentu instytucje UE uzyskałyby możliwość monitorowania zbliżających się kryzysów, a w przypadku już ich zaistnienia, aktywowania tryb podwyższonej czujności lub tryb sytuacji nadzwyczajnej, a następnie koordynacji reakcji na szczeblu UE i państw członkowskich.

¹² Zalecenie Komisji z 8.2.2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy, Dz. Urz. UE C 56 z 15.2.2023 r., s. 1-11.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2747 z 9.10.2024 r. w sprawie ustanowienia ram środków dotyczących sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego oraz w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 2679/98 (akt o sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego), Dz. Urz. UE L 2024/2747 z 8.11.2024 r.

3 | Analiza ilościowa prawodawstwa delegowanego i wykonawczego w okresie 2003-2024

Nie rozstrzygając w tym miejscu, czy w perspektywie ostatnich lat mamy do czynienia z szeregiem zagrożeń dla UE, czy może jest to jeden ogólny i zarazem wielowymiarowy kryzys, da się jednakże zauważyć, że skala wyzwań z tym związanych doprowadziła do przyjęcia przez Unię Europejską szeregu aktów prawa pochodnego, w tym na podstawie kompetencji odnoszącej się o sytuacji nadzwyczajnych (art. 122 TFUE)^[14]. Ponadto widoczny jest również pewien przyrost aktów nieprawodawczych. Należy więc się zastanowić, czy to zwiększenie dynamiki w przyjmowaniu aktów podstawowych oraz delegowanych i wykonawczych mogłoby być świadectwem określonej reakcji Unii Europejskiej na identyfikowane zjawiska niosące za sobą szereg zagrożeń dla tej organizacji międzynarodowej^[15].

Te przesłanki z kolei upoważniają do przeprowadzenia analizy ilościowej pod kątem wolumenu wydanych aktów delegowanych i wykonawczych w celu potwierdzenia powyższej tezy. Do jej przeprowadzenia wybrano okres od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, w którym ustanowiono podstawę prawną do wydawania aktów delegowanych i wykonawczych

¹⁴ Salvatore Fabio Nicolosi, „Emergency Legislation in European Union law”, [w:] *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, red. Ton van den Brink. Virginia Passalacqua (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2024), 61-79. <https://doi.org/10.4337/9781035302956.00008>.

¹⁵ Od wczesnych lat sześćdziesiątych w Unii Europejskiej rozwija się proces delegowania do Komisji uprawnień o charakterze quasi-legislacyjnym i wykonawczym. Warunkiem takiej delegacji jest zachowanie przez Radę pewnego poziomu kontroli nad wykonywaniem takich uprawnień w praktyce przez Komisję. Rada ustanowiła system kontroli za pośrednictwem komitetów składających się z przedstawicieli każdego państwa członkowskiego Unii (tzw. państw członkowskich Unii (tzw. „komitologia”). Ekspansja komitologii w połowie lat 80. w różnych obszarach polityki, ich różne procedury i duże opóźnienia w procedurach decyzyjnych skłoniły instytucje UE do przeglądu struktur komitetów i ustanowienie kilku procedur komitologicznych, łącznie z procedurą regulacyjną z kontrolą (*la procédure de réglementation avec contrôle*; tzw. PRAC). Ostatecznie zasadnicze zmiany zostały wprowadzone Traktatem lizbońskim, a system komitetowy został utrzymany w obszarze aktów wykonawczych; Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 98-103; Anna Piesiak, „Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzaniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i art. 291 TFUE” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 3 (2012): 24-25; Sylvain Thiery, *Les actes délégués en droit de l’Union européenne* (Bruxelles: Bruylant, 2020), 83-99.

(art. 290 i 291 TFUE) do chwili obecnej. Został on zestawiony z siedmioletnim okresem^[16] (lata 2003-2009) poprzedzającym ostatnią rewizję traktatową, w którym to czasie na podstawie ówczesnego art. 202 TWE Rada mogła przekazać Komisji uprawnienia wykonawcze do przyjmowania środków w ramach jednej z kilku procedur komitetowych^[17]. Należałoby w tym miejscu zaszyfrować, że o ile liczba przyjętych przez Komisję środków wykonawczych z ostatnich siedmiu lat sprzed ostatniej rewizji Traktatów nie ma bezpośredniego związku z zagadnieniem, które jest przedmiotem tego artykułu, to jednak stanowi interesujący argument dla uzmysłowienia sobie skali wydawanych aktów nieprawodawczych przez instytucje UE w badanych okresach.

Dane niezbędne do przeprowadzenia tej analizy zostały pozyskane z publicznie dostępnego rejestru dokumentów procedury komitetowej prowadzonego przez Komisję^[18], a następnie zawarte w poniższej tabeli.

| Rok | Środki wykonawcze | Środki wykonawcze (TREN) |
|------|-------------------|--------------------------|
| 2003 | 2768 | brak danych |
| 2004 | 2625 | 36 |
| 2005 | 2654 | 32 |
| 2006 | 2862 | 44 |
| 2007 | 2522 | 39 |
| 2008 | 2022 | 63 |
| 2009 | 1808 | 74 |

¹⁶ Przyjęcie siedmioletniej perspektywy czasowej wynika z faktu, iż w rejestrze dokumentów procedury komitetowej prowadzonym przez Komisję sprawozdania z prac komitetów są publikowane od roku 2003: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/annual-reports?lang=pl>. [dostęp: 21.11.2024].

¹⁷ Decyzja Rady 1999/468/WE z 28.6.1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. WE L 184 z 17.7.1999 r. s. 23 zmieniona decyzją Rady 2006/521/WE z 17.7.2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. WE L 200 z 22.7.2006 r., s. 11-13; szerzej: Piesiak, „Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzaniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i art. 291 TFUE”, 18-19.

¹⁸ Rejestr jest dostępny pod adresem: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/documents?lang=pl>. [dostęp: 21.11.2024].

| Rok | Środki wykonawcze | | Środki wykonawcze (TREN) | |
|------------------------------|-------------------|-----------------|--------------------------|-------------------|
| | akty delegowane | akty wykonawcze | delegowane (ENER) | wykonawcze (ENER) |
| 2010 (COM Juncker(1)) | 4 | 50 | 0 | 0 |
| 2011 | 6 | 1106 | 1 | 1 |
| 2012 | 38 | 1153 | 2 | 3 |
| 2013 | 56 | 1232 | 6 | 1 |
| 2014 | 132 | 1153 | 1 | 7 |
| 2015 (COM Juncker(2)1/11/14) | 99 | 1183 | 2 | 2 |
| 2016 | 127 | 1144 | 1 | 3 |
| 2017 | 133 | 1076 | 2 | 6 |
| 2018 | 116 | 887 | 1 | 5 |
| 2019 | 155 | 874 | 10 | 6 |
| 2020 (COM UvdL 1/12/19) | 132 | 974 | 4 | 3 |
| 2021 | 225 | 1008 | 6 | 1 |
| 2022 | 196 | 1070 | 5 | 21 |
| 2023 | 169 | 1045 | 11 | 4 |
| 2024 (25/11/2024) | 111 | 924 | 9 | 11 |

Opracowanie własne na podstawie danych z Rejestru dokumentów procedury komitetowej oraz z portalu Eur-lex. Kategoria środków wykonawczych TREN obejmuje te dotyczące transportu jak i energii. Kolory oznaczają poszczególne cykle instytucjonalne np. lata 2014-2019 to kadencja drugiej Komisji J.-C. Junckera; 2020-2024 kadencja Komisji U. von der Leyen. W zestawieniu uwzględniono przyjęte środki bez sprostowań.

Na podstawie analizy aktywności wykonawczej i quasi-legislacyjnej Komisji w latach 2003-2009 nasuwa się kilka wniosków. Przede wszystkim dostrzegalna jest w całym badanym okresie zdecydowanie wysoka inicjatywa Komisji w przyjmowaniu środków wykonawczych. Ponadto cechą charakterystyczną jest względna stabilność, jeśli chodzi o liczbę aktów normatywnych wydawanych w każdym kolejnym roku, oscylująca między 2,5 a 2,8 tysiącem przyjętych środków. Wyjątkiem są lata 2008-2009, kiedy przyjęto odpowiednio mniej środków w stosunku do lat poprzednich tj. 2.022 i 1808. Dostrzegalny jest również fakt, że na tle całkowitej liczby środków wykonawczych jedynie niewielka ich część dotyczyła sektora energii. Nie jest to jednak zaskakujące, zważywszy na fakt, że polityka energetyczna w UE przez wiele lat stanowiła obszar rozproszonych prawnych regulacji, a przepisy traktatowe nie wymieniały jej w ogóle wśród

dziedzin aktywności tej organizacji międzynarodowej, najważniejsze zaś zmiany wprowadził dopiero Traktat lizboński¹⁹.

W drugim badanym okresie obejmującym lata 2010-2024 przede wszystkim dostrzec można, że suma aktów delegowanych i wykonawczych przypadająca na każdy kolejny rok jest niższa niż w każdym roku przed reformą traktatową z 2009 r. i nie przekracza 1,3 tysiąca aktów delegowanych i wykonawczych rocznie. W latach 2010-2014, które przypadły na pierwszą Komisję pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera, widać wyraźnie w pierwszych dwóch latach niewielką liczbę aktów delegowanych, co mogło wynikać z pewnego braku doświadczenia Komisji w pracach legislacyjnych zaraz po ustanowieniu tej kategorii aktu nieprawodawczego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jednocześnie, w późniejszym okresie, dostrzegalna jest stała tendencja do zwiększania liczby delegowanych przy utrzymaniu zbliżonej wielkości aktów wykonawczych. Ten trend jest szczególnie widoczny w kadencji Komisji pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen przypadającej na lata 2019-2024.

Ponadto z analizy aktów delegowanych i wykonawczych przyjętych w latach 2010-2024 wynika, że w badanym okresie miał miejsce stały wzrost przyjmowanych przez Komisję środków w obu kategoriach tych aktów. W przypadku rozporządzeń delegowanych było to 1547 akty, dyrektyw delegowanych Komisja wydała – 115, a decyzji delegowanych – 40. We wzmiankowanym okresie wydane zostały 10.688 rozporządzenia wykonawcze, 78 dyrektyw wykonawczych oraz 4075 decyzji wykonawczych. Jednocześnie zestawiając aktywność legislacyjną drugiej Komisji J.-C. Junckera z aktywnością pierwszej Komisji U. von der Leyen widać, że w latach 2010-2024 nastąpił przyrost w wydawaniu aktów delegowanych o ok. 32 % (w liczbach bezwzględnych: z 630 na 833 przyjętych środków).

W świetle powyższych uwag istotna jest jeszcze obserwacja dotycząca pewnego wzrostu środków przyjmowanych w ramach polityki energetycznej, co przypadło na kadencję Komisji von der Leyen. Jeśli chodzi o akty delegowane i wykonawcze, to z zestawienia tych środków w podziale na wydawane przez Komisję w okresie 2015-2019 (przewodniczący J.-C. Juncker) oraz 2020 – 2024 (przewodnicząca U. von der Leyen) wyłania się obraz stałego ich wzrostu w obu kategoriach. W odniesieniu do

¹⁹ Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, 242; zob. także Lissoń Piotr, „Rynek energetyczny”, [w:] *System prawa Unii Europejskiej. Prawo rynku wewnętrznego*, t. VII, red. Dagmara Kornobis-Romanowska (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 582.

aktów delegowanych jest to skok o ponad 100% (w liczbach bezwzględnych: z 16 na 35 środków). Wzrost liczby aktów wykonawczych wynosi prawie 50% (w liczbach bezwzględnych: z 22 na 40 środków).

Kadencji Komisji w latach 2020-2024 to jednocześnie czas, w którym miał miejsce kryzys energetyczny oraz wybuch pełnoskalowej wojny na Ukrainie. To z kolei uprawnia do postawienia pytania o potencjalny związek między wzrostem środków delegowanych i wykonawczych a obu zjawiskami kryzysowymi, w tym szczególnie kryzysem energetycznym, który przypadł na lata 2021-2023. W związku z tym w dalszej części artykułu konieczne jest przeprowadzenie analizy potencjalnego wpływu obu powyżej wskazanych czynników na fakt zwiększonej publikacji aktów delegowanych i wykonawczych. Innymi słowy, czy kryzys energetyczny mógł stanowić katalizator reakcji Unii Europejskiej w ramach polityki energetycznej UE, a także czy jedna z form unijnej reakcji na ten kryzys miała charakter regulacyjny.

4 | Reakcja Unii Europejskiej na kryzys energetyczny lat 2021-2023

W pasmo wydarzeń kryzysowych ostatnich lat wpisał się również kryzys energetyczny przed jakim stanęła Unia Europejska w latach 2021-2023. Jego bezpośrednich przyczyn należy się doszukiwać w aktywności Federacji Rosyjskiej, która od 2021 r. podejmowała działania służące destabilizacji europejskich rynków gazu poprzez ograniczanie dostaw tego paliwa do UE, co ostatecznie doprowadziło do znaczącego wzrostu cen tego surowca na światowych giełdach a następnie w lutym 2022 r. rozpoczęła pełnoskalową inwazję na Ukrainie^[20], co bezpośrednio przyczyniło się do zdecydowanego wzrostu cen wszystkich nośników energii^[21].

²⁰ Na temat rosyjskiej agresji wobec Ukrainy wraz z konsekwencjami dla rządów prawa w wymiarze prawnomiędzynarodowym zob. Cezary Mik, „Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki”, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. Artur Kozłowski (Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2022).

²¹ W dniu 26.8.2022 r. na holenderskiej giełdzie gazowej TTF od wybuchu pełnoskalowej wojny na Ukrainie zanotowano najwyższą cenę gazu za 1MWh

Zdecydowana reakcja Unii Europejskiej o charakterze politycznym na rozpoczęcie pełnoskalowej inwazji wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy nastąpiła podczas nieformalnego posiedzenia Szefów Państw i Rządów, które odbyło się w dniach 11-12 marca 2022 r. Podczas tego spotkania państwa członkowskie UE przyjęły Deklarację Wersalską^[22], w której przede wszystkim potwierdziły wsparcie Unii Europejskiej dla Ukrainy. Niemniej istotną kwestią, na którą zwracała uwagę Deklaracja była konieczność budowania odporności (*resilience*) Unii Europejskiej w wymiarze obronnym, energetycznym oraz gospodarczym i inwestycyjnym^[23].

Nie mniej ważne były konkluzje Rady Europejskiej przyjmowane kolejno od października 2022 r. do końca 2023 r. W konkluzjach z 24-25 marca 2022 r. tylko zostały powtórzone postanowienia z Deklaracji odnoszące się do jak najszybszej redukcji uzależnienia Unii Europejskiej od importu rosyjskiego gazu, ropy naftowej i węgla, ale przede wszystkim sformułowane zostały rekomendacje dla Rady i Komisji w odniesieniu do krótkoterminowych wariantów działania w celu obniżenia ceny gazu i zaradzenia efektowi domina na rynkach energii elektrycznej w UE^[24]. Rada Europejska również bardzo wyraźnie wezwała Komisję do pilnego przedstawienia propozycji rozwiązania problemu wysoki cen energii, co ważne, także za pomocą środków tymczasowych oraz ustanowienia mechanizmów solidarnościowych i kompensacyjnych, obejmujących również magazynowanie gazu, w przypadku ryzyka niedoborów gazu w UE^[25]. Należy podkreślić, że w dalszych swoich konkluzjach Rada Europejska nie tylko podkreślała konieczność inicjatyw w celu zaradzenia bezpośrednim skutkom nagłych wzrostów cen, ale kładła coraz większy nacisk na tworzenie instrumentów dla systemowego wzmacniania odporności UE na przyszłe wstrząsy w sektorze energii^[26].

tj. 339,195 euro; Dane z giełdy TTF: <https://pl.investing.com/commodities/dutch-ttf-gas-c1-futures-historical-data>. [dostęp: 13.8.2024].

²² Deklaracja wersalska z 10-11 marca 2022 r. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11032022/>. [dostęp: 29.4.2024].

²³ Deklaracja wersalska z 10-11 marca 2022 r. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11032022/>. [dostęp: 29.4.2024].

²⁴ Konkluzje Rady Europejskiej 24-25 marca 2022 r. (EUCO 1/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/pl/pdf>. [dostęp: 29.4.2024].

²⁵ Konkluzje Rady Europejskiej 24-25 marca 2022 r. (EUCO 1/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/pl/pdf>. [dostęp: 29.4.2024].

²⁶ Konkluzje Rady Europejskiej 20-21 października 2022 r. (EUCO 31/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-31-2022-INIT/pl/pdf>. [dostęp:

W odpowiedzi na powyżej przedstawione postulaty państw członkowskich zawarte w Deklaracji Wersalskiej oraz w konkluzjach Rady Europejskiej Komisja w maju 2022 r. przedstawiła projekt planu REPowerEU, mającego charakter dokumentu programowego jako odpowiedzi Unii Europejskiej na trudności i zakłócenia na światowych rynkach energii spowodowane pełnoskalową wojną na Ukrainie^[27]. Plan zakładał szybkie zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych przez przyspieszenie transformacji w kierunku czystej energii i połączenie sił, aby osiągnąć bardziej odporny system energetyczny i prawdziwą unię energetyczną^[28]. Pozostałe działania miały zmierzać w kierunku oszczędzania energii, dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych, szybkiego zastąpienia paliw kopalnych na rzecz „czystej” energii oraz łączenia inwestycji w energię odnawialną i reform gospodarczych^[29].

Duża dynamika polityczna w reagowaniu Unii Europejskiej szczególnie w początkowej fazie kryzysu energetycznego miała również istotny wpływ na przyspieszenie aktywności prawodawczej w Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki klimatyczno-energetycznej. W świetle powyżej zaprezentowanych dokumentów politycznych można zidentyfikować dwie płaszczyzny takiej reakcji. Pierwsza płaszczyzna reakcji obejmowała środki, które miały przeciwdziałać nagłym brakom surowców energetycznych i w ten sposób ograniczać wzrost ich cen na giełdach państw członkowskich. Nie bez znaczenia było również tworzenie narzędzi reagowania kryzysowego^[30], wzmacniających odporność Unii Europejskiej na przyszłe wstrząsy. Drugi wymiar działań, które miałyby mieć charakter długoterminowy, dotyczył znacznego zwiększenia roli odnawialnych źródeł energii w procesie

29.4.2024]; Konkluzje Rady Europejskiej z 23 marca 2023 r. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2023-INIT/pl/pdf>. [dostęp: 4.12.2024].

²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, „Plan REPowerEU”, COM(2022)230 z 18.5.2022 r.

²⁸ Ocena skuteczności „Planu REPowerEU”: Max Münchmeyer, „Crisis as a Challenge for the EU’s Treaty Framework for Energy Security” *Topic of the Month*, 5 maja 2023. <https://fsr.eui.eu/crisis-as-a-challenge-for-the-eus-treaty-framework-for-energy-security/>. [dostęp: 10.12.2024].

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, „Plan REPowerEU”, COM(2022)230 z 18.5.2022 r.

³⁰ Jako przykład należy wskazać ogłaszany przez Radę „unijny stan alarmowy”, który znalazł się w już nieobowiązującym Rozporządzeniu Rady (UE) 2022/1369 z 5.8.2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, Dz. Urz. UE L 206 z 8.8.2022 r., s.1-10.

transformacji energetycznej wraz ze podniesieniem poziomu ambicji Unii Europejskiej w zakresie wykorzystania źródeł odnawialnych w tzw. miksie energetycznym^[31] poszczególnych państw członkowskich. Obie płaszczyzny działań miały również służyć podniesieniu bezpieczeństwa energetycznego państw UE, a także przyczynienie się UE do ochrony klimatu.

W ramach prac legislacyjnych podjętych dla natychmiastowego wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego przed zbliżającym się okresem zimowym Rada przyjęła dwa rozporządzenia. Pierwsze z nich, Rozporządzenie Rady 2022/1369 w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, ustanawiało możliwość – w sytuacji niedoborów gazu ziemnego w UE – dobrowolne zmniejszenie przez państwa członkowskie zapotrzebowania na gaz ziemny o co najmniej 15% od początku sierpnia 2022 r. do końca marca 2023 r.^[32] Niemniej najważniejszą nowością wprowadzanego środka było ustanowienie dodatkowego instrumentu umożliwiającego obowiązkowe zmniejszenie zapotrzebowania na gaz dla wszystkich państw członkowskich w sytuacji, kiedy nastąpiłyby zaburzenia bezpieczeństwa dostaw i funkcjonowania rynku prowadzące w konsekwencji do poważnego zwiększenia niedoborów dostaw gazu. W ten sposób Radzie została powierzona kompetencja do ogłoszenia – w drodze decyzji wykonawczej – unijnego stanu alarmowego dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu, co z kolei prowadziłyby do uruchomienia obowiązkowego zmniejszenia zapotrzebowania na gaz w całej Unii Europejskiej^[33].

Ostatecznie Rada nie wydała decyzji wykonawczej o uruchomieniu stanu alarmowego w latach 2022-2023, a samo rozporządzenie, które wydano na rok, a następnie przedłużono jego obowiązywanie do 31 marca 2024 r., przestało obowiązywać. Należy jednak podkreślić, że samo nadanie kompetencji

³¹ Miks energetyczny to struktura produkcji i konsumpcji energii określana w oparciu o poszczególne nośniki energii lub sposoby jej wytwarzania.

³² Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z 5.8.2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, Dz. Urz. UE L 206 z 8.8.2022 r., s. 1-10.

³³ Art. 4 Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1369 z 5.8.2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, Dz. Urz. UE L 206 z 8.8.2022 r., s. 1-10; akt prawny wydano na rok, a następnie przedłużono jego obowiązywanie do 31 marca 2024 r.; Warto odnotować, że przyjęcie w/w rozporządzenia Rady wynikało z konieczności uzupełnienia rozporządzenia 2017/1938 dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, ponieważ w dotychczas obowiązujących przepisach brak było norm określających reakcję UE na zakłócenia dostaw ze strony głównego dostawcy gazu trwających dłużej niż 30 dni.

Radzie, która na wniosek Komisji mogłaby ogłosić stan alarmowy było rozwiązaniem zdecydowanie nowatorskim. Wszak do tej pory jakiekolwiek reagowanie w przypadku niedoborów gazu było w kompetencji państw członkowskich. Wpisywało się ono w tworzenie narzędzi na płaszczyźnie prawa UE, umożliwiających bezpośrednią reakcję Unii Europejskiej na kryzys energetyczny. Jest to o tyle istotne, że w przypadku podobnego rozporządzenia Rady 2022/1854 dotyczącego problemu wysokich cen energii żaden instrument o podobnym charakterze, który umożliwiłby bezpośrednią reakcję jakiejkolwiek instytucji UE nie został ustanowiony^[34].

Drugim, wspomnianym powyżej, rozporządzeniem, przyjętym jako środek stanowiący reakcję na kryzys energetyczny, było rozporządzenie Rady 2022/1854 określające interwencję UE w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii^[35]. Istotą wprowadzonych w szybkim tempie przepisów było zobowiązanie państw członkowskich do zmniejszenia miesięcznego zużycia energii elektrycznej o 10%. Niemniej, inaczej niż w przypadku omówionego wcześniej rozporządzenia Rady 2022/1369 ustanawiającego środki zmniejszające zapotrzebowanie na gaz, celem było jedynie skoordynowanie wysiłków państw członkowskich w sezonie zimowym 2022-2023^[36]. W motywach rozporządzenia co prawda mówi się o ustanowieniu narzędzia interwencji w sytuacji nadzwyczajnej, które pozwoliłoby na tymczasowe ograniczenie ryzyka wzrostu cen energii elektrycznej, jednak z treści przepisów wynika jednoznacznie, że sama kwestia reakcji na problem wysokich cen energii jest w kompetencji państw członkowskich.

Wymaga podkreślenia, że podstawą prawną dla przyjęcia powyżej wskazanych rozporządzeń był art. 122 TFUE, który upoważnia do przyjęcia przez Unię Europejską środków w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii^[37]. Ponadto cztery kolejne rozporządzenia

³⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z 6.10.2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii; Dz. Urz. UE L 261 I z 7.10.2022 r. s. 1-21.

³⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z 6.10.2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii; Dz. Urz. UE L 261 I z 7.10.2022 r. s. 1-21.

³⁶ Motyw szósty Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z 6.10.2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii; Dz. Urz. UE L 261 I z 7.10.2022 r. s. 1-21.

³⁷ Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, 319.

Rady przyjęte w okresie późniejszym, odnoszące się już nie tylko do problemu nadmiernych cen gazu, ale również w celu przyspieszenia wdrażania rozwiązań dla produkcji energii odnawialnej, za podstawę prawną również miały art. 122 TFUE^[38]. Należy więc również te późniejsze środki, przyjęte w okresie od grudnia 2022 r. do marca 2023 r., odczytywać jako dodatkowe instrumenty reagowania regulacyjnego Unii Europejskiej w obliczu trwającego kryzysu energetycznego^[39].

W dalszej części pracy należy zbadać czy i ewentualnie w jakim zakresie powyżej wskazane akty prawodawcze stanowiły podstawę do wydania aktów delegowanych i wykonawczych przyjętych w reakcji UE na kryzys energetyczny. Jednocześnie nie można wykluczyć tego, że nie ma bezpośredniego związku pomiędzy wyżej wymienionymi aktami prawodawczymi a aktami delegowanymi i wykonawczymi przyjętymi w latach 2021-2023. To z kolei świadczyło by, że poza środkami przyjętymi na podstawie art. 122 TFUE, o których była mowa powyżej, istnieją inne środki dotyczące sektora energii umożliwiające reagowanie na sytuacje kryzysowe przez Unię Europejską, w tym w drodze wydawania aktów delegowanych i wykonawczych.

³⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2576 z 19.12.2022 r. w sprawie zwiększenia solidarności dzięki lepszej koordynacji zakupów gazu, wiarygodnym poziomom odniesienia cen i transgranicznej wymianie gazu, Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022 r., s. 1-35 (W tym rozporządzeniu ustanowiono środki w celu zwiększenia wykorzystania instalacji LNG, magazynów gazu i gazociągów oraz mające na celu zapobieganie nadmiernym cenom gazu, a także zasady mające zastosowanie w sytuacji w sytuacji nadzwyczajnej.); Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2577 z 22.12.2022 r. ustanawiające ramy służące przyspieszeniu wdrażania rozwiązań w zakresie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022 r., s. 36-44 (rozporządzenie zawiera przepisy w zakresie przyspieszenia tempa wdrażania odnawialnych źródeł energii w UE, co dotyczy m.in. wydawania pozwoleń dla rozwoju projektów OZE, infrastruktury sieciowej); Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2578 z 22.12.2022 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu korekty rynku w celu ochrony obywateli Unii i gospodarki przed nadmiernie wysokimi cenami, Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022 r., s. 45-60; Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706 z 30.3.2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2022/1369 w odniesieniu do przedłużenia okresu zmniejszenia zapotrzebowania w kontekście środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz oraz w odniesieniu do zwiększenia sprawozdawczości i monitorowania realizacji tych środków, Dz. Urz. UE L 93 z 31.3.2023 r., s. 1-6; zob. ocenę przyjętych aktów podstawowych: Marzia Sesini, „Counteracting the energy crisis: new emergency measures adopted by the EU” *Topic of the Month on Energy Security* 12 maja 2023. <https://fsr.eui.eu/counteracting-the-energy-crisis-new-emergency-measures-adopted-by-the-eu/>. [dostęp: 10.12.2024].

³⁹ Stefan Storr, Julia Wallner, „EU emergency measures in energy law – opportunities and challenges of a new legal instrument” *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 4187 (2023): 163-183.

5 | Znaczenie aktów delegowanych i wykonawczych w reakcji Unii Europejskiej na kryzys energetyczny

Z analizy ilościowej aktów delegowanych i wykonawczych przyjętych od wejścia w życie Traktatu lizbońskiego wynika, że w latach 2020-2024 miał miejsce znaczący ich przyrost w stosunku do lat wcześniejszych, w tym również środków odnoszących się do polityki energetycznej UE. Dostrzegalna zmiana w wydawaniu przez Komisję tych środków oraz fakt, iż w latach 2021-2023 miał miejsce kryzys energetyczny, w trakcie którego Federacja Rosyjska przeprowadziła pełnoskalową inwazję na Ukrainę, upoważnia do postawienia pytań o przyczyny takiej aktywności legislacyjnej Komisji. Ponadto dotychczas ustalono, że w ramach reakcji Unii Europejskiej na kryzys energetyczny doszło do przyjęcia środków na podstawie kompetencji odnoszącej się o sytuacji nadzwyczajnych (art. 122 TFUE). W dalszej części pracy należy zatem przeprowadzić analizę potencjalnego wpływu obu powyżej wskazanych czynników kryzysowych na fakt zwiększonej publikacji aktów delegowanych i wykonawczych. Innymi słowy zasadne jest pytanie, czy kryzys energetyczny z lat 2021-2023, a następnie wybuch pełnoskalowej wojny na Ukrainie stanowił katalizator reakcji Unii Europejskiej w ramach polityki energetycznej UE, a także, czy jedna z form unijnej reakcji na ten kryzys miała charakter regulacyjny w postaci zwiększenia wydawania środków delegowanych i wykonawczych.

Ocenie więc poddane zostały środki delegowane i wykonawcze wydane w latach 2021-2023 pod kątem treści aktu podstawowego, na podstawie którego zostały wydane oraz motywów uzasadnienia do ich przyjęcia przez uprawnione instytucje. Ponadto wymagało ustalenia, jaka część aktów delegowanych i wykonawczych została wydana na podstawie jednego z dwóch rozporządzeń Rady^[40] przyjętych w celu natychmiastowego wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego przed zbliżającą się zimą 2022/2023 lub pozostałych czterech wydanych już okresie zimowym 2022/2023^[41].

⁴⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z 5.8.2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, Dz. Urz. UE L 206 z 8.8.2022 r., s. 1-10; Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z 6.10.2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii; Dz. Urz. UE L 261 I z 7.10.2022 r., s. 1-21.

⁴¹ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2576 z 19.12.2022 r. zwiększające solidarność dzięki lepszej koordynacji zakupów gazu, wiarygodnym wskaźnikom cen cenowych i transgranicznej wymiany gazu, Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022, s. 1-35; Rozporządzenie

W przypadku powyżej wskazanych rozporządzeń jest to o tyle istotne, że środki te stanowiły bezpośrednią, wręcz natychmiastową, reakcję regulacyjną Unii Europejskiej na ryzyko ograniczeń w dostawach gazu i energii elektrycznej w perspektywie najbliższych kilku miesięcy.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie kilku wniosków. Przede wszystkim, poza jednym przypadkiem nie zostały zidentyfikowane środki delegowane lub wykonawcze w zakresie sektora energii, których podstawy prawne byłyby w powyżej wskazanych dwóch rozporządzeniach przyjętych by wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne w UE przed zbliżającą się zimą 2022/2023^[42]. Wynikało to zapewne z braku konieczności ogłaszania przez Radę unijnego stanu alarmowego. Jedynym środkiem przyjętym na podstawie rozporządzenia Rady (UE) 2022/2578, czyli aktu podstawowego przyjętego w ramach bezpośredniej reakcji Unii Europejskiej na kryzys energetyczny i wybuch pełnoskalowej wojny na Ukrainie, było rozporządzenie wykonawcze Komisji 2023/736 dotyczące szczegółów technicznych stosowania mechanizmu korekty rynku^[43]. W przypadku pozostałych środków uprawnienie do ich wydania było zawarte w innych aktach podstawowych niż powyższe. Były to akty prawodawcze obowiązujące jeszcze przed wybuchem kryzysu^[44]. Nie świadczy to jednak, aby te

Rady (UE) 2022/2577 z 22.12.2022 r. ustanawiające ramy na rzecz przyspieszenia wdrażania energii odnawialnej; Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022, s. 36-44; Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2578 z 22.12.2022 r. ustanawia mechanizm korekty rynkowej w celu ochrony obywateli Unii i gospodarki przed nadmiernie wysokimi cenami, Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022, s. 45-60; Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706 z 30.3.2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2022/1369 w odniesieniu do przedłużenia okresu redukcji popytu środków redukcji zapotrzebowania na gaz oraz wzmocnienia sprawozdawczości i monitorowania ich wdrażania, Dz. Urz. UE L 93 z 31.3.2023, s. 1-6.

⁴² Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z 5.8.2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, Dz. Urz. UE L 206 z 8.8.2022 r., s. 1-10; Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z 6.10.2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii; Dz. Urz. UE L 261 I z 7.10.2022 r., s. 1-21.

⁴³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/736 z 31.3.2023 r. w sprawie określenia szczegółów technicznych stosowania mechanizmu korekty rynku w odniesieniu do instrumentów pochodnych związanych z wirtualnymi punktami obrotu w Unii innymi niż TTF, Dz. Urz. UE L 96 z 5.4.2023 r., s. 4-8.

⁴⁴ Przykładowo: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z 25.10.2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, Dz. Urz. UE L 280 z 28.10.2017, s. 1-56; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z 7.7.2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, Dz. Urz. UE L 249 z 14.7.2021 r.,

środki delegowane i wykonawcze przyjęte w badanym okresie nie mogły zostać uznane za formę odpowiedzi Unii Europejskiej o charakterze regulacyjnym na kryzys energetyczny.

Ponadto w przypadku obu rodzajów środków tj. delegowanych i wykonawczych dotyczących sektora energii aktywność Komisji odbywała się na trzech płaszczyznach, u podstaw których znajdowało się bezpieczeństwo energetyczne.

W ramach pierwszej z nich działania Komisji skupione były na przygotowaniu Unii Europejskiej do ewentualnych przerw w dostawach gazu do państw członkowskich, szczególnie w okresie zimowym 2021/2022. Działania zapobiegawcze Komisji zmierzały do poprawy sprawności mechanizmu zwiększającego bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego ustanowionego w Rozporządzeniu 2017/1938^[45]. Dlatego w drodze rozporządzenia delegowanego 2022/517^[46] doszło do aktualizacji grup ryzyka^[47], odpowiadających czterem głównym korytarzom dostaw awaryjnych gazu, określonych w wyżej wymienionym akcie podstawowym przyjętym jeszcze w 2017 r. Zmiana ta wynikała z faktu, że od czasu wejścia w życie rozporządzenia 2017/1938 uruchomiono znaczącą, nową infrastrukturę gazową wraz z korytarzami dostaw awaryjnych^[48]. W związku z tym konieczne się stało odpowiednie zreorganizowanie grup ryzyka ze względu na kierunki dostaw gazu oraz dostęp do nowej infrastruktury sieciowej. Dodatkowo w ramach działań o charakterze zapobiegawczym zaplanowany został przegląd – w postaci symulacji – scenariuszy zakłóceń dostaw gazu i funkcjonowania infrastruktury, do którego przeprowadzenia zobowiązana

s. 38-81; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/869 z dnia 30.5.2022 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, zmiany rozporządzeń (WE) nr 715/2009, (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 oraz dyrektyw 2009/73/WE i (UE) 2019/944 oraz uchyczenia rozporządzenia (UE) nr 347/2013, Dz. Urz. UE L 152 z 3.6.2022 r., s. 45-102.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z 25.10.2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, Dz. Urz. UE L 280 z 28.10.2017, s. 1-56.

⁴⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/517 z 18.11.2021 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 w odniesieniu do składu grup ryzyka, Dz. Urz. UE L 104 z 1.4.2022 r., s. 53-55.

⁴⁷ Załącznik 1 do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 ustanawiał grupy ryzyka państw członkowskich służące jako podstawa do współpracy, biorąc pod uwagę kierunek dostaw gazu ziemnego do tych państw.

⁴⁸ Motyw drugi rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2022/517 z 18.11.2021 r. zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 w odniesieniu do składu grup ryzyka, Dz. Urz. UE L 104 z 1.4.2022 r., s. 53-55.

jest na podstawie art. 7 ust. 1 Rozporządzenia 2017/1938 europejska sieć operatorów systemów przesyłowych gazu (ENTSO) ^[49].

W przypadku pozostałych aktów wykonawczych przyjętych we wzmiankowanym okresie trzy z nich wpisywały się w działania zapobiegawcze Unii Europejskiej w celu wyeliminowania lub znaczącego ograniczenia zaburzeń na rynku gazu w przypadku przerwania jego dostaw w okresie grzewczym w kolejnych latach. Były to rozporządzenia wykonawcze Komisji ^[50] przyjęte na podstawie art. 18a ust. 2 Rozporządzenia 2017/1938 ^[51]. Ich istotą było określenie trajektorii napełniania przez państwa członkowskie podziemnych magazynów gazu najpóźniej do 15 listopada w kolejnych latach. W ramach wyznaczania trajektorii dla poszczególnych państw członkowskich komisja brała pod uwagę zdolności zatłaczania magazynów w każdym z tych państw, tak aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw gazu na poziomie UE, przy jednoczesnym unikaniu niepotrzebnych obciążeń dla poszczególnych krajów, uczestników rynku gazu, operatorów systemów magazynowania lub odbiorców oraz bez nadmiernego zakłócania konkurencji między instalacjami magazynowymi znajdującymi się w sąsiadujących państwach członkowskich ^[52].

Zmiany, które występowały na unijnych rynkach energii od lutego 2022 r., powodując na nich zakłócenia, miały również wpływ na funkcjonowanie i skuteczność tradycyjnych mechanizmów kształtowania się cen na

⁴⁹ Motyw trzeci rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2022/517 z 18.11.2021 r. zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 w odniesieniu do składu grup ryzyka, Dz. Urz. UE L 104 z 1.4.2022 r., s. 53-55.

⁵⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2301 z 23.11.2022 r. określające trajektorie napełniania wraz z celami pośrednimi na 2023 r. dla każdego państwa członkowskiego posiadającego podziemne magazyny gazu na swoim terytorium i bezpośrednio połączone z jego obszarem rynku (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 305 z 25.11.2022, str. 5–8; Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2633 z 20.11.2023 r. określające trajektorię napełniania wraz z celami pośrednimi na 2024 r. dla każdego państwa członkowskiego z podziemnymi magazynami gazu znajdującymi się na jego terytorium i bezpośrednio połączonymi z jego obszarem rynku, Dz. Urz. UE L 2023/2633 z 23.11.2023 r.; Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/2995 z 29.11.2024 r. określające trajektorię napełniania wraz z celami pośrednimi na 2025 r. dla każdego państwa członkowskiego z podziemnymi magazynami gazu znajdującymi się na jego terytorium i bezpośrednio połączonymi z jego obszarem rynku, Dz. Urz. UE L 2024/2995 z 3.12.2024 r.

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z 25.10.2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, Dz. Urz. UE L 280 z 28.10.2017, s. 1-56.

⁵² Zob. motywy 7-8 do rozporządzeń wykonawczych wskazanych w przypisie 48.

hurtowym rynku gazu. Te zjawiska były bezpośrednią przyczyną przyjęcia przez Komisję rozporządzenia wykonawczego 2023/736^[53] dotyczącego szczegółów technicznych stosowania mechanizmu korekty rynku, który został ustanowiony pod koniec 2022 r. w rozporządzeniu Rady 2022/2578^[54] w reakcji na zaburzenia cenowe na rynkach gazu i energii w Europie. Również to rozporządzenie wykonawcze, podobnie jak i wcześniej przywołane rozporządzenia wykonawcze dotyczące określania trajektorii napełniania przez państwa członkowskie podziemnych magazynów gazu, miało nie tylko charakter zapobiegawczy w przypadku kryzysu w perspektywie krótkoterminowej, ale również wpisywało się w prognostyczne i przygotowawcze działania instytucji UE na wypadek zdarzeń o takiej samej lub zbliżonej specyfice.

Drugi wymiar aktywności legislacyjnej Komisji miał charakter zdecydowanie bardziej planistyczny i odnosił się do dalszego rozwoju źródeł energii odnawialnej. W tym przypadku Komisja zmierzała do propagowania współpracy transgranicznej w dziedzinie energii odnawialnej, wpisując to jednocześnie w kwestie zwiększania bezpieczeństwa energetycznego.

Ustanowienie mechanizmów współpracy transgranicznej wraz z wyborem konkretnych projektów a także uznania określonych projektów za projekty wspólnego zainteresowania lub projekty wzajemnego zainteresowania było przedmiotem pięciu rozporządzeń delegowanych^[55].

⁵³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/736 z 31.3.2023 r. w sprawie określenia szczegółów technicznych stosowania mechanizmu korekty rynku w odniesieniu do instrumentów pochodnych związanych z wirtualnymi punktami obrotu w Unii innymi niż TTF, Dz. Urz. UE L 96 z 5.4.2023 r., s. 4-8.

⁵⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2578 z 22.12.2022 r. ustanawia mechanizm korekty rynkowej w celu ochrony obywateli Unii i gospodarki przed nadmiernie wysokimi cenami, Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022, str. 45-60.

⁵⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/342 z 21.12.2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 w odniesieniu do określonych kryteriów kwalifikacji i szczegółów procesu wyboru projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 62 z 1.3.2022 r., s. 1-8; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/2202 z 29.8.2022 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 przez ustanowienie wykazu wybranych projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 293 z 14.11.2022 r., s. 1-2; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2639 z 19.9.2023 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2022/2202 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 przez ustanowienie wykazu wybranych projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 2023/2639 z 27.11.2023; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2024/1041 z 28.11.2023 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/869 w odniesieniu do unijnej

W motywach do tych aktów dostrzec można cele, którymi kierowała się Komisja przy ich wydaniu. Oprócz dekarbonizacji wskazuje się również na potrzebę zakończenia budowy wewnętrznego rynku energii. Niemniej przede wszystkim „propagowanie współpracy transgranicznej między państwami członkowskimi w zakresie planowania, rozwoju i racjonalnego pod względem kosztów wykorzystania odnawialnych źródeł energii” ma służyć zwiększeniu bezpieczeństwa dostaw energii^[56]. Takie rozwiązania zostały ustanowione w rozporządzeniu delegowanym przyjętym na koniec 2021 r. Komisja określiła kryteria kwalifikacji i poszczególnych etapów procesu wyboru projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej^[57]. Po uzyskaniu wpisu do wykazu^[58] projektów transgranicznych taki projekt uzyskiwał możliwość finansowania ze środków instrumentu „Łącząc Europę”^[59]. Innego rodzaju cele miało rozporządzenie delegowane 2024/1041^[60]. W tym przypadku nacisk położony został na ustanowienie

listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i projektów będących przedmiotem wzajemnego zainteresowania, Dz. Urz. UE L 2024/1041 z 8.4.2024; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2024/2613 z 24.7.2024 r. zmieniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/2202 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 przez ustanowienie wykazu wybranych projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej; Dz. Urz. UE L 2024/2613 z 1.10.2024.

⁵⁶ Motyw trzeci rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2022/342 z 21.12.2021 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 w odniesieniu do określonych kryteriów kwalifikacji i szczegółów procesu wyboru projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 62 z 1.3.2022 r., s. 1-8; motyw pierwszy rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2023/2639 z 19.9.2023 r. zmieniającego rozporządzenie delegowane (UE) 2022/2202 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 przez ustanowienie wykazu wybranych projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 2023/2639 z 27.11.2023.

⁵⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/342 z 21.12.2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 w odniesieniu do określonych kryteriów kwalifikacji i szczegółów procesu wyboru projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 62 z 1.3.2022 r., s. 1-8.

⁵⁸ Pierwszy wykaz został ustanowiony w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2022/2202 z 29.8.2022 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 przez ustanowienie wykazu wybranych projektów transgranicznych w dziedzinie energii odnawialnej, Dz. Urz. UE L 293 z 14.11.2022 r., s. 1-2.

⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z 7.7.2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, Dz. Urz. UE L 249 z 14.7.2021 r., s. 38-81.

⁶⁰ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2024/1041 z 28.11.2023 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/869 w odniesieniu

unijnej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i projektów będących przedmiotem wzajemnego zainteresowania. O ile ta pierwsza grupa projektów została po raz pierwszy uruchomiona w 2013 r. w celu poprawy połączeń infrastruktury energetycznej wewnątrz UE, to powyżej wskazane rozporządzenie delegowane 2024/1041 skierowane było do sąsiadów Unii Europejskiej i określa projekty realizowane przez UE we współpracy z państwami trzecimi w dziedzinach energii elektrycznej, wodoru i sieci przesyłu dwutlenku węgla^[61].

Wśród środków przyjętych przez Komisję w celu stałego rozwoju źródeł energii odnawialnej nie można pominąć dwóch aktów delegowanych. Pierwszym jest rozporządzenie delegowane 2023/1184^[62], które wpisuje się w strategię uniezależnienia Unii Europejskiej od rosyjskich paliw kopalnych^[63]. Przyjęty środek ustanowił szczegółowe zasady określania, kiedy energię elektryczną wykorzystywaną przy produkcji odnawialnych ciekłych i gazowych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego uznaje się za w pełni odnawialną. Drugi akt, to z kolei rozporządzenie delegowane 2023/2104, które kładło nacisk na zwiększenie elastyczności przy wytwarzaniu energii cieplnej w związku z ryzykiem braku ciągłości dostaw energii ze źródeł odnawialnych^[64]. Niewątpliwie jest to

do unijnej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i projektów będących przedmiotem wzajemnego zainteresowania, Dz. Urz. UE L 2024/1041 z 8.4.2024.

⁶¹ Uprawnienie do wydania rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2024/1041 w celu ustanowienia listy unijnej takich projektów jest zawarte w art. 3 ust. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/869 z dnia 30.5.2022 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, zmiany rozporządzeń (WE) nr 715/2009, (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 oraz dyrektyw 2009/73/WE i (UE) 2019/944 oraz uchycenia rozporządzenia (UE) nr 347/2013, Dz. Urz. UE L 152 z 3.6.2022 r., s 45-102.

⁶² Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/1184 z 10.2.2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 przez ustanowienie unijnej metodyki określającej szczegółowe zasady produkcji odnawialnych ciekłych i gazowych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego, Dz. Urz. UE L 157 z 20.6.2023 r., 11-19.

⁶³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, „Plan REPowerEU”, COM(2022)230 z 18.5.2022 r.

⁶⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2104 z 4.7.2023 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2015/2402 w odniesieniu do przeglądu zharmonizowanych wartości referencyjnych sprawności dla rozdzielonej produkcji energii elektrycznej i ciepła w zastosowaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE, Dz. Urz. UE L 2023/2104 z 4.10.2023.

interesujący przypadek aktu normatywnego, w którym kwestia bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej nie została bezpośrednio powiązana z trwającym kryzysem energetycznym wywołanym przez Federację Rosyjską, ale z ryzykiem niestabilności dostaw energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Mamy więc tu do czynienia z próbą – po stronie Komisji – tworzenia narzędzi służących przewidywaniu i planowaniu zarządzania ryzykiem związanym z naturalnymi uwarunkowaniami, co wpisywałoby się w realizację założeń zawartych we wcześniej opublikowanym Komunikacie dotyczącym przygotowania Unii Europejskiej do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości^[65].

W kontekście działań instytucji UE o charakterze regulacyjnym w celu rozwoju źródeł energii odnawialnej nie można pominąć rozporządzenia wykonawczego 2022/2299, w którym szczegółowo określone zostały struktura, format, szczegóły techniczne i procedury dla tworzenia zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu^[66]. To rozporządzenie, mając bardzo techniczny wymiar, w swojej istocie tworzy formalne reguły dla stałej sprawozdawczości ze strony państw członkowskich w zakresie osiągnięcia celów polityki klimatyczno-energetycznej, tj. ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, rozwoju energii ze źródeł odnawialnych i poprawy efektywności energetycznej. Jest więc narzędziem służącym ocenie działań państw członkowskich *ex post* pod kątem tego, czy zapobiegły przyszłemu kryzysowi.

Trzeci wymiar aktywności Komisji odnosił się do kwestii zapobiegania kryzysom elektroenergetycznym, których przyczyną są ataki cyfrowe^[67]. Za kluczowe Komisja uznała zapewnienie bezpieczeństwa cyfrowego w odniesieniu do transgranicznych przepływów energii elektrycznej. Przyjęte w tym celu rozporządzenie delegowane 2024/1366 ustanowiło kodeks

⁶⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy: Wspólne przygotowanie się do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości” z 8.2.2023 r. COM(2023)61 final.

⁶⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2299 z 15.11.2022 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 w odniesieniu do struktury, formatu, szczegółów technicznych i procedury dotyczących zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu, dz. Urz. UE L 306 z 25.11.2022 r., s. 1-98.

⁶⁷ Marek Rzotkiewicz, „Cyberbezpieczeństwo jako szczególny aspekt bezpieczeństwa energetycznego w ujęciu prawa UE”, [w:] *Przestrzeń cyfrowa. Nowe wyzwania dla prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej* red. Cezary Mik, Łukasz Kułaga (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2021), 495-522.

sieci określający zasady sektorowe dotyczące aspektów bezpieczeństwa cyfrowego w transgranicznych przepływach energii elektrycznej oraz zasady dotyczące wspólnych wymogów minimalnych, planowania, monitorowania, sprawozdawczości i zarządzania kryzysowego^[68]. W ten sposób Komisja określiła ramy działania organów odpowiedzialnych za ochronę infrastruktury energetycznej przed atakami cyfrowymi oraz ustanowiła procedury dla transgranicznej współpracy państw członkowskich.

Powyżej wskazane rozporządzenie delegowane stanowi pewną próbę stworzenia narzędzia o bardziej systemowym charakterze, które byłoby wykorzystywane przez Komisję w celu reagowania na zagrożenia kryzysowe trwające równolegle i wzajemnie powiązane. Wszak z jednej strony mowa tu o kryzysie bezpieczeństwa cyfrowego, co zostało szerzej określone w zaleceniu Komisji (UE) 2017/1584^[69]. Niemniej jest to zagrożenie płynące z przestrzeni cyfrowej, które wpływa na infrastrukturę elektroenergetyczną, wywołując kryzys energetyczny zdefiniowany w art. 2 pkt 9 i 10 rozporządzenia 2019/941^[70]. Zatem mowa tu o ataku cyfrowym, prowadzącym do zaburzeń w transgranicznych przepływach energii elektrycznej i tym samym powodującym kryzys elektroenergetyczny. Ponadto tego typu incydenty w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego mogą mieć wpływ na inne sektory zależne od bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej^[71]. Zatem przedmiotowe rozporządzenie uzupełnia i wzmacnia środki zarządzania kryzysowego ustanowione w unijnych ramach reagowania w sytuacji kryzysu bezpieczeństwa w przestrzeni cyfrowej w odniesieniu do kryzysu energetycznego.

⁶⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2024/1366 z 11.3.2024 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 poprzez ustanowienie kodeksu sieci dotyczącego zasad sektorowych w zakresie aspektów cyberbezpieczeństwa w transgranicznych przepływach energii elektrycznej, Dz. Urz. UE L 2024/1366 z 24.5.2024.

⁶⁹ Zalecenie Komisji (UE) 2017/1584 z 13.9.2017 r. w sprawie skoordynowanego reagowania na incydenty i kryzysy cybernetyczne na dużą skalę, Dz. Urz. UE L 239 z 19.9.2017, p. 36-58.

⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE, dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019 r., s. 1-21.

⁷¹ W takim przypadku w ramach zarządzania kryzysowego na szczeblu unijnym należy zastosować zintegrowane uzgodnienia UE dotyczące reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych („uzgodnienia IPCR”) przyjęte na podstawie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2018/1993 z 11.12.2018 r. w sprawie zintegrowanych uzgodnień UE dotyczących reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. UE L 320 z 17.12.2018 r. s. 28-34.

Warto podkreślić, że również i to rozporządzenie delegowane wpisuje się realizację założeń zawartych we wcześniej opublikowanym Komunikacie dotyczącym przygotowania Unii Europejskiej do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości^[72]. Środek ten odpowiada na potrzeby planistyczne Komisji w zakresie opracowania narzędzi reagowania na kryzys energetyczny. Dostrzec można próbę określenia rodzajów przyszłych zagrożeń dla systemów elektroenergetycznych państw członkowskich^[73] oraz sposoby reakcji na szczeblu UE w postaci działań operacyjnych^[74]. Istotne jest również ustalenie przez Komisję pewnych form działań obronnych w przypadku ataku cyfrowego na infrastrukturę energetyczną^[75].

6 | Podsumowanie

Szeroki zakres, wielość i wzajemne sprzężenie wielu zjawisk kryzysowych występujących równoległe lub następujących po sobie, które dotknęły świat i Europę w pierwszym dwudziestolecu XXI wieku to zasadnicze przyczyny, które zrodziły po stronie Unii Europejskiej konieczność wypracowania sposobów reagowania na te anomalie. Poza natychmiastową reakcją polityczną, na przykład w postaci konkluzji Rady Europejskiej, oraz programową – w formie komunikatów Komisji w zakresie szeroko rozumianej odporności na klęski i katastrofy albo planów działania w obrębie określonej polityki sektorowej w postaci planu REPowerEU, zaobserwować było można również intensywną aktywność regulacyjną po stronie instytucji UE w analizowanym okresie. Dotyczy to szczególnie przyjęcia przez Unię Europejską szeregu aktów prawa pochodnego, w tym na podstawie kompetencji odnoszącej się o sytuacji nadzwyczajnych (art. 122 TFUE). Prócz tego, szczególnie w okresie 2020 – 2024, dostrzegalny jest również pewien

⁷² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy: Wspólne przygotowanie się do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości” z 8.2.2023 r. COM(2023)61 final.

⁷³ Zob. preambułę aktu, art. 1-3 i rozdział drugi tj. art. 18-27.

⁷⁴ Określenie warunków, metod i planów działania; art. 6-13 oraz rozdział piąty art. 37-41.

⁷⁵ Zob. rozdział szósty dot. określenia ram ćwiczeń w dziedzinie cyberbezpieczeństwa w odniesieniu do energii elektrycznej.

przyrost aktów nieprawodawczych. Niewątpliwie więc ta zwiększona dynamika w przyjmowaniu aktów podstawowych oraz delegowanych i wykonawczych jest świadectwem określonej reakcji Unii Europejskiej na identyfikowane zjawiska kryzysowe.

Na podstawie przeprowadzonej analizy aktów delegowanych i wykonawczych przyjętych w latach 2021-2024 zasadne jest wskazanie na trzy płaszczyzny reakcji UE na kryzys energetyczny. Dotyczyło to działań zapobiegawczych przed ewentualnymi przerwami w dostawach gazu do państw członkowskich w okresie zimowym 2021/2022, propagowania współpracy transgranicznej w dziedzinie energii odnawialnej w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego w UE oraz zapobiegania kryzysom elektroenergetycznym, których przyczyną mogą być ataki cyfrowe. Zaobserwowana reakcja Unii Europejskiej miała więc charakter regulacyjny *ex ante*.

Niektóre z środków przyjętych w obszarze polityki energetycznej UE mogą być traktowane jako pewna próba stworzenia narzędzi o bardziej systemowym charakterze, które byłyby wykorzystywane przez Komisję w celu reagowania na przyszłe zagrożenia kryzysowe trwające równolegle i wzajemnie powiązane. Takimi przykładami mogą być rozporządzenie delegowane 2024/1366^[76], ustanawiające kodeks sieci dotyczący aspektów bezpieczeństwa cyfrowego w transgranicznych przepływach energii elektrycznej oraz zasady dotyczące wspólnych wymogów minimalnych, planowania, monitorowania, sprawozdawczości i zarządzania kryzysowego oraz rozporządzenie delegowane 2023/2104^[77], które kładło nacisk na zwiększenie elastyczności przy wytwarzaniu energii cieplnej w związku z ryzykiem braku ciągłości dostaw energii ze źródeł odnawialnych, co może się zdarzać w związku z intensyfikacją transformacji energetycznej w państwach członkowskich. Niewątpliwie oba przyjęte środki mogą być wykorzystywane przez Komisję jako narzędzia zarządzania ryzykiem w przypadku zdarzeń kryzysowych w sektorze energii, co wpisywałoby się w realizację założeń

⁷⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2024/1366 z 11.3.2024 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 poprzez ustanowienie kodeksu sieci dotyczącego zasad sektorowych w zakresie aspektów cyberbezpieczeństwa w transgranicznych przepływach energii elektrycznej, Dz. Urz. UE L 2024/1366 z 24.5.2024.

⁷⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2104 z 4.7.2023 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2015/2402 w odniesieniu do przeglądu zharmonizowanych wartości referencyjnych sprawności dla rozdzielonej produkcji energii elektrycznej i ciepła w zastosowaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE, Dz. Urz. UE L 2023/2104 z 4.10.2023.

zawartych we wcześniej opublikowanym Komunikacie dotyczącym przygotowania Unii Europejskiej do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości^[78].

W podsumowaniu można więc stwierdzić, że kryzys energetyczny z lat 2021-2023 i powiązana z nim w pewnym zakresie pełnoskalowa wojna na Ukrainie stanowiły katalizator reakcji Unii Europejskiej w ramach polityki energetycznej UE, przyczyniając się tym samym do tworzenia przez Unię Europejską nowych narzędzi regulacyjnych w celu ustanowienia bardziej systemowej odpowiedzi tej organizacji międzynarodowej na przyszłe zagrożenia.

Bibliografia

- Beaussier Anne-Laure, Cabane Lydie, „Strengthening the EU’s Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms” *European Journal of Risk Regulation*, nr 4 (2020): 808-820. <https://doi.org/10.1017/err.2020.80>.
- Boin Arjen, Magnus Ekengren, Mark Rhinard, *The European Union as Crisis Manager*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Kornobis-Romanowska Dagmara, Robert Grzeszczak, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Lissoń Piotr, „Rynek energetyczny”, [w:] *System prawa Unii Europejskiej. Prawo rynku wewnętrznego*, t. VII, red. Dagmara Kornobis-Romanowska. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Nicolosi Salvatore Fabio, „Emergency Legislation in European Union law”, [w:] *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation* red. Ton van den Brink. Virginia Passalacqua, Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham 2024.
- Nowacki Marcin, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*. Warszawa: „Zakamycze”, 2010.
- Mik Cezary, Łukasz Kułaga, *Przestrzeń cyfrowa. Nowe wyzwania dla prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2021.

⁷⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy: Wspólne przygotowanie się do sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości” z 8.2.2023 r. COM(2023)61 final.

- Mik Cezary, „Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki”, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. Artur Kozłowski. Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2022.
- Münchmeyer Max, „Crisis as a Challenge for the EU’s Treaty Framework for Energy Security” *Topic of the Month*, 5 maja 2023. <https://fsr.eu.eu/crisis-as-a-challenge-for-the-eus-treaty-framework-for-energy-security/>.
- Piesiak Anna, „Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzaniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i art. 291 TFUE” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 3 (2012): 17-22.
- Piris Jean-Claude, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Riddervold Marianne, Jarle Trondal, Akasemi Newsome, *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Rzotkiewicz Marek, „Cyberbezpieczeństwo jako szczególny aspekt bezpieczeństwa energetycznego w ujęciu prawa UE”, [w:] *Przestrzeń cyfrowa. Nowe wyzwania dla prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej* red. Cezary Mik, Łukasz Kułaga. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2021.
- Sesini Marzia, „Counteracting the energy crisis: new emergency measures adopted by the EU” *Topic of the Month on Energy Security* 12 maja 2023. <https://fsr.eu.eu/counteracting-the-energy-crisis-new-emergency-measures-adopted-by-the-eu/>.
- Storr Stefan, Julia Wallner, „EU emergency measures in energy law – opportunities and challenges of a new legal instrument” *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 4187 (2023): 163-183.
- Thiery Sylvain, *Les actes délégués en droit de l’Union européenne*. Bruxelles: Bruylant, 2020.
- de Witte Bruno, „EU emergency law and its impact on the EU legal order. Guest Editorial” *Common Market Law Review*, nr 59 (2022): 3-18.

