



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 17 października 2013 r. \*

Odesłanie prejudycjalne — Ochrona warstwy ozonowej — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie — Metoda przydziału uprawnień — Bezpłatny przydział uprawnień

W sprawach połączonych C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniami z dni 19, 20, 24 i 28 października 2011 r. oraz z dnia 18 listopada 2011 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 14, 21 i 25 listopada 2011 r. oraz w dniach 2 i 14 grudnia 2011 r., w postępowaniach:

**Iberdrola SA,**

**Gas Natural SDG SA,**

przy udziale:

**Administración del Estado i in. (C-566/11),**

**Gas Natural SDG SA,**

przy udziale:

**Endesa SA i in. (C-567/11),**

**Tarragona Power SL,**

przy udziale:

**Gas Natural SDG SA i in. (C-580/11),**

**Gas Natural SDG SA,**

**Bizcaia Energía SL,**

przy udziale:

**Administración del Estado i in. (C-591/11),**

**Bahía de Bizcaia Electricidad SL,**

\* Język postępowania: hiszpański.

przy udziale:

**Gas Natural SDG SA i in.** (C-620/11),

oraz

**E.ON Generación SL i in.** (C-640/11),

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, K. Lenaerts, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego piątej izby, A. Rosas, D. Šváby (sprawozdawca) i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 lutego 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Iberdroli SA i Tarragony Power SL przez J. Folguere Crespa, L. Moscosa del Prada González oraz E. Peinado Iribar, abogados,
- w imieniu Gas Natural SDG SA przez Á. Martín-Rico Sanz, procuradora, wspieraną przez A. Moralesa Plazę oraz R. Espín Martí, abogados,
- w imieniu Endesy SA przez F. De Borjé Achę Besę oraz J.J. Lavillę Rubirę, abogados, oraz przez M. Merolę, avvocato,
- w imieniu Bizcaia Energía SL przez J. Brionesa Méndeza, procurador, wspieranego przez J. Garcíę Sanza, abogado,
- w imieniu Bahía de Bizcaia Electricidad SL przez F. González Ruiz, procuradora, wspieraną przez J. Abrila Martíneza, abogado,
- w imieniu E.ON Generación SL przez M.J. Gutiérrez Aceves, procuradora, wspieraną przez J.C. Hernanza Junquera, abogado,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez S. Centeno Huertę, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Banciellę, E. White’a oraz K. Mifsuda-Bonniciego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 marca 2013 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 10 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między przedsiębiorstwami wytwarzającymi energię elektryczną a Administración del Estado w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Zgodnie z motywem 5 dyrektywy 2003/87 przyczynia się ona do realizacji podjętych przez Wspólnotę Europejską i jej państwa członkowskie zobowiązań w celu zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych zgodnie z decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącą zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 42, s. 24), poprzez skuteczny europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwanymi dalej „uprawnieniami do emisji”) i z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.
- 4 Motyw 7 dyrektywy 2003/87 ma następujące brzmienie:  
„Przepisy wspólnotowe odnoszące się do rozdzielania przydziałów [uprawnień do emisji] przez państwa członkowskie są niezbędne w celu przyczynienia się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócania konkurencji”.
- 5 Artykuł 1 tej dyrektywy określa jej cel w sposób następujący:  
„Niniejsza dyrektywa ustanawia system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie [...] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”.
- 6 Artykuł 10 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Metoda rozdzielania”, stanowi:  
„Państwa członkowskie rozdzielają przynajmniej 95% [uprawnień] wolnych od opłat na trzyletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2005 r. Na pięcioletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2008 r. państwa członkowskie rozdzielają przynajmniej 90% [uprawnień] wolnych od opłat”.
- 7 Na podstawie art. 12 ust. 1 tej dyrektywy uprawnienia te mogą być przenoszone między osobami we Wspólnocie, jak również osobami we Wspólnocie oraz osobami w państwach trzecich.
- 8 Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 stanowi:  
„Państwa członkowskie zapewniają, że najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urzędu przyznają przydziały jednakowo dla emisji całkowitej z urzędów w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, jak zweryfikowano zgodnie z art. 15, oraz że są one następnie anulowane”.

- 9 W komunikacie Komisji z dnia 29 listopada 2006 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie oceny krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w drugim okresie programu handlu uprawnieniami do emisji UE, dołączonym do decyzji Komisji z dnia 29 listopada 2006 r. w sprawie krajowych planów rozdziału uprawnień Niemiec, Grecji, Irlandii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Malty, Słowacji, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa zgodnie z dyrektywą 2003/87 [COM(2006) 725 wersja ostateczna], wskazano:

„Jak zauważyła Grupa wysokiego szczebla ds. konkurencyjności, energii i środowiska, przypuszcza się, iż niedostateczna dojrzałość rynków energii doprowadziła do niedostatecznej presji konkurencyjnej, która nie ograniczyła przechodzenia wartości przydziałów w ceny energii elektrycznej, co z kolei spowodowało gwałtowny wzrost dochodów producentów energii elektrycznej. Grupa zaleciła ponadto, aby państwa członkowskie rozważyły zróżnicowany rozdział uprawnień między sektorami w drugim okresie handlowym [...]”.

- 10 Motywy 15 i 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 3) mają następujące brzmienie:

„(15) Dodatkowe wysiłki, które ma podjąć gospodarka wspólnotowa, wymagają między innymi, aby zmieniony system wspólnotowy funkcjonował w sposób możliwie najbardziej efektywny ekonomicznie i na podstawie w pełni zharmonizowanych w obrębie Wspólnoty warunków przydziału. Podstawową zasadą przydziału powinna być zatem sprzedaż na aukcji, ponieważ jest to najprostszy system, uważany również powszechnie za najbardziej efektywny ekonomicznie. Rozwiązanie to powinno także wyeliminować nadzwyczajne zyski oraz zapewnić nowym instalacjom oraz gospodarkom o wyższym niż przeciętne tempie rozwoju takie same warunki konkurencji, jak w przypadku istniejących instalacji.

[...]

(19) W związku z powyższym, począwszy od roku 2013, pełny system aukcyjny powinien stać się regułą dla sektora energetycznego, z uwzględnieniem jego możliwości w zakresie obciążania swoich klientów zwiększonymi kosztami emisji CO<sub>2</sub> [...]”.

#### *Prawo hiszpańskie*

- 11 Dyrektywę 2003/87 transponowała Ley 1/2005 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (ustawa 1/2005 regulująca zasady handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 9 marca 2005 r. (BOE nr 59 z dnia 10 marca 2005 r., s. 8405, zwana dalej „ustawą 1/2005”). Ustawa ta nakłada na każdego operatora zakładu o nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW obowiązek zwrotu przed dniem 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego liczby uprawnień do emisji odpowiadającej całości zweryfikowanych emisji gazów cieplarnianych z urzędzeń w roku poprzednim. Na potrzeby zwrotu operatorzy mogą wykorzystać zarówno uprawnienia, które przydzielono im na każde urządzenie w ramach krajowego planu przydziału uprawnień, jak również uprawnienia nabyte na rynku uprawnień do emisji. Artykuł 16 ustawy 1/2005 przewiduje, że przydział uprawnień „jest bezpłatny” za okres od 2005 r. do 2008 r.
- 12 Od momentu uchwalenia Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (ustawy 54/1997 o sektorze energii elektrycznej) z dnia 27 listopada 1997 r. (BOE n° 285 z dnia 28 listopada 1997 r., s. 35097), transponującej dyrektywy europejskie w sprawie rynku wewnętrznego elektryczności, działalność związana z produkcją energii elektrycznej w Hiszpanii jest dostępna dla każdego przedsiębiorcy spełniającego wymagane warunki techniczne i gospodarcze.

- 13 Rynek hurtowy energii elektrycznej jest zorganizowany zgodnie z przepisami tej ustawy. Podlega on nadzorowi Compañía Operadora del Mercado de Electricidad SA, podmiotu prywatnego odpowiedzialnego za zapewnienie przejrzystości rynku i niezależności jego uczestników z zachowaniem całkowitej bezstronności. Rynek działa zgodnie z systemem, w którym popyt na energię elektryczną na każdy okres programowania jest zestawiany z podażą w tym samym okresie. Energia elektryczna jest zbywana po cenie podanej w ofercie złożonej przez ostatniego producenta, którego wejście do systemu jest konieczne do pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną. Chodzi o rynek kasowy, na którym wszyscy producenci, których ofertę zaakceptowano, otrzymują tę samą cenę, zwaną „ceną krańcową”, która jest zgodna z ceną zaproponowaną przez operatora ostatniej zaakceptowanej jednostki produkcji. Cena ta jest ustalana w punkcie przecięcia się krzywych podaży energii elektrycznej i popytu na nią.
- 14 W 2006 r. rząd hiszpański przyjął w drodze dekretu królewskiego końcowe taryfy stosowane do odbiorców energii elektrycznej, w ten sposób, że obejmowały one, poza innymi elementami, ceny energii elektrycznej określone na rynku dnia następnego. Ponieważ w szczególności w kolejnych dekreтах królewskich nie uwzględniono w całości kosztów produkcji energii elektrycznej, które wynikały z wolnego rynku, pojawił się wzrastający deficyt taryfowy.
- 15 W dniu 24 lutego 2006 r. Consejo de Ministros (rada ministrów) wydała Real Decreto-Ley 3/2006 (królewski dekret z mocą ustawy 3/2006) (BOE nr 50 z dnia 28 lutego 2006 r., s. 8015; sprostowanie BOE nr 53 z dnia 3 marca 2006 r., s. 8659, zwany dalej „królewskim dekretem z mocą ustawy 3/2006”), który wszedł w życie w dniu 1 marca 2006 r. i którego głównym celem jest zmiana mechanizmu, zgodnie z którym w Hiszpanii dokonuje się zestawienia ofert sprzedaży i zakupu energii elektrycznej złożonych jednocześnie na rynku dnia następnego i dnia bieżącego produkcji energii elektrycznej przez operatorów należących do tej samej grupy przedsiębiorstw.
- 16 Artykuł 2 królewskiego dekretu z mocą ustawy 3/2006, zatytułowany „Uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych krajowego planu rozdziału uprawnień 2006–2007”, przewiduje obniżanie wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej o kwotę odpowiadającą wartości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych bezpłatnie przydzielonych producentom energii elektrycznej zgodnie z krajowym planem rozdziału uprawnień na lata 2005–2007 w odpowiednich okresach.
- 17 W uzasadnieniu wspomnianego królewskiego dekretu z mocą ustawy motywowano to obniżanie wynagrodzenia okolicznością, że przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną dokonały wyboru „wliczenia wartości [uprawnień do emisji] do celów kształtowania cen na hurtowym rynku energii elektrycznej”. W uzasadnieniu podano również następujące wyjaśnienia:
- „Ponadto uwzględnienie wartości [uprawnień do emisji] do celów kształtowania cen na hurtowym rynku energii elektrycznej powinno odzwierciedlać [to wliczenie], obniżając wynagrodzenie danych zakładów o odpowiadające kwoty. Poza tym znaczne zwiększenie deficytu taryfowego w ubiegłym 2006 r. zachęca do odliczenia wartości uprawnień do emisji przy obliczaniu kwoty wspomnianego deficytu. Ryzyko wysokich cen na rynku produkcji energii elektrycznej, z ich bezpośrednimi, negatywnymi i nieodwracalnymi skutkami dla konsumentów, uzasadnia natychmiastowe przyjęcie środków wymienionych w niniejszym uregulowaniu, mających charakter nadzwyczajny”.
- 18 W dniu 15 listopada 2007 r. Ministro de Industria, Turismo y Comercio (minister przemysłu, handlu i turystyki) wydał, zgodnie z art. 2 ust. 3 królewskiego dekretu z mocą ustawy 3/2006, Orden ministerial ITC/3315/2007 sobre la regulación para el año 2006 de la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados gratuitamente (zarządzenie ministerialne ITC/3315/2007 w sprawie uregulowania obniżki wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej za rok 2006 o kwotę odpowiadającą wartości bezpłatnie przydzielonych uprawnień

do emisji gazów cieplarnianych, BOE nr 275 z dnia 16 listopada 2007 r., s. 46991, zwane dalej „zarządzeniem ministerialnym ITC/3315/2007”). W tym względzie w preambule tego zarządzenia wskazano, że „kwota obniżki wynagrodzenia z tytułu urządzeń produkcyjnych odpowiada dodatkowym dochodom uzyskanym z powodu wliczenia do ofert sprzedaży kosztu bezpłatnie przydzielonych uprawnień”.

### **Postępowania główne i pytanie prejudycjalne**

- 19 Skarżący w postępowaniu głównym, przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną w Hiszpanii, wniosły do izby sporów administracyjnych Audiencia Nacional skargi o stwierdzenie nieważności zarządzenia ministerialnego ITC/3315/2007, twierdząc w szczególności, że było ono niezgodne z dyrektywą 2003/87 w zakresie, w jakim neutralizowało bezpłatny charakter uprawnień do emisji.
- 20 Skargi te zostały oddalone przez Audiencia Nacional, który uznał, że zarządzenie to nie neutralizowało bezpłatności uprawnień do emisji.
- 21 Skarżące w postępowaniu głównym wniosły skargi kasacyjne na te wyroki wydane przez Audiencia Nacional do sądu odsyłającego. Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do pojęcia „bezpłatnego przydziału” ustanowionego w dyrektywie 2003/87.
- 22 Z jednej strony można uznać, że dyrektywa ta nie stoi na przeszkodzie wyeliminowaniu przez państwa członkowskie oddziaływania na hurtową cenę energii elektrycznej kosztu uprawnień bezpłatnie przydzielonych producentom energii elektrycznej.
- 23 Z drugiej strony środki te mogą skutkować neutralizowaniem bezpłatności pierwotnego przydziału uprawnień do emisji i mieć niekorzystny wpływ na sam cel systemu ustanowionego wspomnianą dyrektywą, którym jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, za pośrednictwem mechanizmu zachęcania ekonomicznego.
- 24 W tych okolicznościach Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym, o brzmieniu identycznym jak pytania postawione w sprawach C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11:

„Czy art. 10 dyrektywy [2003/87] należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się stosowaniu krajowych przepisów, takich jak analizowane w niniejszej sprawie, których celem i skutkiem jest obniżanie wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej o kwotę odpowiadającą wartości bezpłatnie przydzielonych [uprawnień do emisji] w odpowiednim okresie?”.

- 25 Na mocy postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 18 stycznia 2012 r. sprawy C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 26 W pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 10 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się stosowaniu krajowych przepisów, takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, których celem i skutkiem jest obniżanie wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej o kwotę, o jaką wynagrodzenie to podwyższyło się z uwagi na wliczenie wartości bezpłatnie przydzielonych uprawnień jako dodatkowego kosztu produkcji do cen ofert sprzedaży na hurtowym rynku energii elektrycznej.

- 27 Jak wynika zatem z brzmienia art. 10, zgodnie z którym w rozpatrywanym okresie państwa członkowskie rozdzielają przynajmniej 95% uprawnień do emisji wolnych od opłat, ww. artykuł tej dyrektywy sprzeciwia się opłatom pobieranym za przydział uprawnień.
- 28 Natomiast ani ten art. 10, ani żaden przepis wspomnianej dyrektywy nie dotyczą wykorzystania uprawnień do emisji lub nie ograniczają wyraźnie prawa państw członkowskich do ustanawiania środków mogących mieć wpływ na skutki gospodarcze wykorzystania uprawnień do emisji.
- 29 W konsekwencji państwa członkowskie mogą co do zasady ustanawiać środki polityki gospodarczej, takie jak kontrola cen stosowanych na rynkach niektórych niezbędnych towarów i zasobów, określające sposób, w jaki wartość uprawnień bezpłatnie przydzielonych producentom jest przerzucana na konsumentów.
- 30 Ustanowienie takich środków nie może jednakże neutralizować zasady bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji ani naruszać celów dyrektywy 2003/87.
- 31 Co się tyczy pierwszego aspektu, należy podkreślić, że pojęcie bezpłatności określone w art. 10 dyrektywy 2003/87 sprzeciwia się nie tylko bezpośredniemu ustalaniu ceny za przydział uprawnień do emisji, lecz również pobraniu a posteriori opłaty za przydział rzeczonych uprawnień.
- 32 W niniejszej sprawie, jak wynika z motywów dekretu królewskiego z mocą ustawy 3/2006 i z zarządzenia ministerialnego ITC/3315/2007, uregulowania rozpatrywane w postępowaniach głównych mają na celu zapobieżenie temu, by konsument ponosił skutki wynikające z wliczenia do ceny złożonych na rynku ofert sprzedaży energii elektrycznej wartości bezpłatnie przydzielonych uprawnień.
- 33 Wspomniani hiszpańscy producenci energii elektrycznej uwzględnili bowiem w cenie ich ofert na hurtowym rynku energii elektrycznej wartość uprawnień do emisji, na tej samej podstawie, jak wszystkie pozostałe koszty związane z produkcją, mimo że wspomniane uprawnienia zostały im przyznane bezpłatnie.
- 34 Jak wyjaśnia sąd odsyłający, praktyka ta ma co prawda znaczenie pod względem gospodarczym, ponieważ wykorzystanie przez przedsiębiorstwo uprawnień do emisji, które zostały jej przydzielone, stanowi dorozumiany koszt, zwany kosztem alternatywnym, który polega na rezygnacji przez to przedsiębiorstwo z przychodów, które osiągnęłoby, sprzedając te uprawnienia na rynku uprawnień do emisji. Jednakże połączenie rzeczonyj praktyki z systemem ustalania cen na rynku produkcji energii elektrycznej w Hiszpanii prowadzi do zapewnienia producentom energii elektrycznej nadzwyczajnych zysków.
- 35 Należy zaznaczyć, że rynek dnia następnego produkcji energii elektrycznej w Hiszpanii jest rynkiem kasowym, na którym wszyscy producenci, których ofertę zaakceptowano, otrzymują tę samą cenę, a mianowicie zaproponowaną przez operatora ostatniej zaakceptowanej jednostki produkcji. Ponieważ ta cena odpowiadająca kosztom krańcowym została, w rozważanym okresie, ustalona w drodze ofert operatorów elektrowni gazowo-parowych – technologii, która korzysta z bezpłatnych uprawnień do emisji, wliczenie wartości uprawnień przy obliczaniu ceny tych samych ofert jest przerzucane na cenę energii elektrycznej całego rynku.
- 36 Z tego powodu obniżka wynagrodzenia przewidzianego zarządzeniem ministerialnym ITC/3315/2007 dotyczy nie tylko przedsiębiorstw, które bezpłatnie otrzymały uprawnienia do emisji, lecz również elektrowni niepotrzebujących uprawnień, takich jak elektrownie wodne i elektrownie atomowe w zakresie, w jakim wliczenie wartości uprawnień do emisji do struktury kosztów zostało przerzucone na cenę energii elektrycznej, która jest pobierana przez wszystkich producentów energii elektrycznej na hurtowym rynku energii elektrycznej w Hiszpanii.

- 37 Ponadto, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, uregulowania rozpatrywane w postępowaniach głównych uwzględniają inne czynniki niż liczba przydzielonych uprawnień, w szczególności typ i wskaźnik emisji elektrowni. Obniżanie wynagrodzenia za produkcję energii elektrycznej, przewidziane przez rozpatrywane uregulowania, jest obliczane tak, że eliminuje ono wyłącznie narzut cenowy wynikający z wliczenia do cen alternatywnych kosztów uprawnień. Sytuację tę potwierdza wreszcie okoliczność, że opłata nie jest pobierana, jeżeli operatorzy elektrowni sprzedają bezpłatnie przydzielone uprawnienia na rynku wtórnym.
- 38 Uregulowania rozpatrywane w postępowaniach głównych nie mają zatem na celu nałożenia, a posteriori, opłaty za przydział uprawnień do emisji, lecz złagodzenie skutków nadzwyczajnych zysków, jakie bezpłatny przydział uprawnień do emisji spowodował na hiszpańskim rynku energii elektrycznej.
- 39 Należy zaznaczyć w tym względzie, że bezpłatny przydział uprawnień do emisji, przewidziany w art. 10 dyrektywy 2003/87, nie miał na celu przyznania dotacji określonym producentom, lecz złagodzenie skutków ekonomicznych natychmiastowego i jednostronnego wprowadzenia przez Unię Europejską uprawnień do emisji, unikając utraty konkurencyjności niektórych sektorów produkcji objętych zakresem tej dyrektywy.
- 40 Jak zaznaczono w pkt 9 niniejszego wyroku, presja konkurencyjna nie była zaś dostatecznie silna, by ograniczyć przechodzenie wartości uprawnień do emisji w ceny energii elektrycznej, prowadząc tym samym do osiągania nadzwyczajnych zysków przez producentów energii elektrycznej. Jak wynika z motywów 15 i 19 dyrektywy 2009/29, to zresztą właśnie w celu wykluczenia nadzwyczajnych zysków, począwszy od 2013 r., uprawnienia do emisji są przydzielane przy zastosowaniu mechanizmu sprzedaży wszystkich uprawnień na aukcji.
- 41 Z powyższego wynika, że mechanizm bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji wprowadzony dyrektywą 2003/87 nie wymaga, by producenci energii elektrycznej mogli przerzucać wartość tych uprawnień na ceny energii elektrycznej i osiągać w ten sposób nadzwyczajne zyski.
- 42 Pojęcie bezpłatności uprawnień określone w art. 10 dyrektywy 2003/87 nie stoi zatem na przeszkodzie stosowaniu uregulowania takiego jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, które obniża wynagrodzenie producentów energii elektrycznej w celu kompensacji nadzwyczajnych zysków wynikających z bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji, pod warunkiem że – jak zaznaczono w pkt 30 niniejszego wyroku – nie narusza to celów tej dyrektywy.
- 43 W odniesieniu do drugiego aspektu należy przypomnieć, że głównym celem dyrektywy 2003/87 jest zmniejszenie w znaczący sposób emisji gazów cieplarnianych. Cel ten należy osiągnąć przy poszanowaniu szeregu podcelów oraz poprzez skorzystanie z pewnych instrumentów. Głównym służącym do tego instrumentem jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Innymi podcelami, którym winien służyć rzeczony system, są w szczególności – jak wynika z motywów 5 i 7 tej dyrektywy – utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, a także zachowanie spójności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji (zob. wyrok z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-505/09 P Komisja przeciwko Estonii, , pkt 79).
- 44 Kwestią, jaka pojawia się w niniejszej sprawie, jest zatem w szczególności pytanie, czy kompensując nadzwyczajne zyski wynikające z bezpłatnego przydziału uprawnień, uregulowania rozpatrywane w postępowaniach głównych nie naruszają celu tego systemu wprowadzonego dyrektywą 2003/87 polegającego na zmniejszeniu emisji, opartego na wliczeniu kosztów ochrony środowiska przy obliczaniu cen produktów.



- 45 W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że bezpłatny przydział uprawnień do emisji stanowił środek przejściowy mający na celu uniknięcie utraty konkurencyjności przedsiębiorstw z powodu ustanowienia systemu handlu uprawnieniami do emisji. Nie dotyczy on zatem bezpośrednio celu ochrony środowiska polegającego na zmniejszeniu emisji.
- 46 W drugiej kolejności należy zauważyć, że uregulowania rozpatrywane w postępowaniach głównych nie mają wpływu na rynek uprawnień do emisji, lecz na nadzwyczajne zyski pobierane przez wszystkich producentów energii elektrycznej w Hiszpanii z powodu wliczania wartości wspomnianych uprawnień przy obliczaniu ceny ofert uwzględnianych w celu ustalenia ceny na hurtowym rynku energii elektrycznej, mając na uwadze, że rynek ten jest rynkiem kasowym.
- 47 Przedsiębiorstwa mogą bowiem korzystać z uprawnień do emisji, które bezpłatnie im przydzielono za produkcję energii elektrycznej, lub sprzedać je na rynku uprawnień do emisji, w zależności od ich wartości rynkowej i zysków, jakie mogłyby w ten sposób za nie otrzymać.
- 48 W trzeciej kolejności należy stwierdzić, że uregulowania rozpatrywane w postępowaniach głównych nie godzą w cel ochrony środowiska realizowany przez dyrektywę 2003/87 polegający na wspieraniu zmniejszania emisji.
- 49 Z jednej strony bowiem w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych wspomniana dyrektywa wprowadziła system handlu uprawnieniami do emisji. Jak przewidziano w art. 1 tej dyrektywy, sposób zachęty do zmniejszania emisji jest efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo, z uwagi na to, że producent może postanowić albo o inwestycji w efektywniejsze technologie wytwarzające mniej gazów cieplarnianych, albo wykorzystać więcej uprawnień do emisji, albo też zmniejszyć produkcję, wybierając ofertę najkorzystniejszą pod względem ekonomicznym. Zważywszy zaś na okoliczność, że na podstawie uregulowania będącego przedmiotem postępowania głównego wartość uprawnień do emisji może być uzyskana w drodze sprzedaży rzeczonych uprawnień, okazuje się, iż uregulowanie to nie skutkuje zniechęceniem producentów energii elektrycznej do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych.
- 50 Z drugiej strony koszty emisji gazów cieplarnianych zostały wliczone przy obliczaniu cen ofert złożonych przez producentów na hurtowym rynku energii elektrycznej. Ponieważ zaś wyższy koszt produkcji osłabia ich pozycję na tym rynku, producentów energii elektrycznej zachęca to do zmniejszenia emisji związanych z ich działalnością.
- 51 Wreszcie ustawa 1/2005 nakłada na producentów energii elektrycznej obowiązek corocznego zwrotu liczby uprawnień do emisji odpowiadającej całości zweryfikowanych emisji z urządzeń w poprzednim roku kalendarzowym, aby te uprawnienia były następnie anulowane zgodnie z art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87.
- 52 Wielu producentów podtrzymywało jednak w uwagach przedstawionych Trybunałowi, że obniżenie wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej rozpatrywaną w postępowaniach głównych jest ukształtowane w taki sposób, że eliminuje zachętę do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.
- 53 Z odpowiedzi na pytania skierowane na piśmie przez Trybunał wynika co prawda, że wzór obliczania tej obniżki przewidzianej w zarządzeniu ministerialnym ITC/3315/2007 mógłby doprowadzić do sytuacji, w której zmniejszenie przez operatora danej elektrowni jego emisji gazów cieplarnianych skutkuje zwiększeniem kwoty opłaty, do której uiszczenia jest on zobowiązany.
- 54 Jednakże rząd hiszpański podniósł, że ten dodatkowy koszt nie anuluje zysku pochodzącego z uczestnictwa w handlu uprawnieniami do emisji.

- 55 W tym względzie należy zauważyć, że zachętą do zmniejszenia emisji z każdego urządzenia jest zysk, jaki może być uzyskany ze zmniejszenia zapotrzebowania na mające wartość ekonomiczną uprawnienia do emisji, który to zysk może być osiągnięty w drodze ich sprzedaży niezależnie od okoliczności, że uzyskali je bezpłatnie.
- 56 Ponadto cel dyrektywy 2003/87 polegający na zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób nie wymaga, jak podkreślono w pkt 41 niniejszego wyroku, by przedsiębiorstwa przerzucały koszty uprawnień do emisji, które zostały przydzielone bezpłatnie, na ceny dla konsumentów.
- 57 Poza tym, ponieważ na hiszpańskim rynku produkcji energii elektrycznej jednolita cena jest płacona wszystkim producentom, a konsument końcowy nie ma wiedzy o technologii wykorzystanej w celu produkcji konsumowanej przez niego energii elektrycznej, której taryfa ustalana jest przez państwo, zakres, w jakim producenci energii elektrycznej mogą przerzucać na ceny koszty wykorzystania uprawnień do emisji, nie ma wpływu na zmniejszenie emisji.
- 58 Z powyższego wynika, że opłata obniżająca wynagrodzenie za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej, taka jak przewidziana uregulowaniami rozpatrywanymi w postępowaniach głównych, mimo że może osłabić zachętę do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, nie eliminuje jej całkowicie.
- 59 Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy odpowiedzieć na przedłożone pytanie, iż art. 10 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on stosowaniu krajowych przepisów, takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, których celem i skutkiem jest obniżanie wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej o kwotę, o którą wynagrodzenie to podwyższyło się w związku z wliczeniem wartości bezpłatnie przydzielonych uprawnień do cen ofert sprzedaży na hurtowym rynku energii elektrycznej.

### **W przedmiocie kosztów**

- 60 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 10 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on stosowaniu krajowych przepisów, takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, których celem i skutkiem jest obniżanie wynagrodzenia za działalność związaną z produkcją energii elektrycznej o kwotę, o którą wynagrodzenie to podwyższyło się w związku z wliczeniem wartości bezpłatnie przydzielonych uprawnień do cen ofert sprzedaży na hurtowym rynku energii elektrycznej.**

Podpisy