



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 17 października 2013 r.\*

Dyrektywa 2003/87/WE — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych — Kara z tytułu przekroczenia emisji — Pojęcie przekroczenia emisji — Zrównanie z niedopełnieniem obowiązku zwrotu w terminie wyznaczonym w dyrektywie ilości uprawnień wystarczającej do pokrycia emisji z poprzedniego roku — Brak możliwości zwolnienia z kary w razie posiadania niezwróconych uprawnień z wyjątkiem działania siły wyższej — Brak możliwości modyfikacji wysokości kary — Proporcjonalność

W sprawie C-203/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Högsta domstolen (Szwecja) postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 kwietnia 2012 r., w postępowaniu:

**Billerud Karlsborg AB,**

**Billerud Skärblacka AB**

przeciwko

**Naturvårdsverket,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.C. Bonichot (sprawozdawca) i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB przez E. Wernberga i O. Gentelego, advokater,
- w imieniu Naturvårdsverket przez R. Jansona oraz U. Gunnesby, advokater,
- w imieniu rządu greckiego przez V. Kyriazopoulou oraz M. Vergou, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: szwedzki.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Enegrena, K. Mifsuda-Bonniciego oraz E. White'a, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 maja 2013 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 ust. 3 i 4 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między spółkami Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB (zwanymi dalej łącznie „spółkami Billerud”) a Naturvårdsverket (szwedzką agencją ds. ochrony przyrody), która zastosowała wobec tych spółek karę finansową z tytułu braku zwrotu w wyznaczonym terminie uprawnień do emisji równoważnika dwutlenku węgla w ilości odpowiadającej rzeczywistym emisjom spółek Billerud z 2006 r.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

#### Dyrektywa 2003/87

- 3 W motywach 5–7 dyrektywy 2003/87 stwierdzono:
  - „(5) Wspólnota oraz jej państwa członkowskie uzgodniły, iż będą wspólnie spełniać swoje zobowiązania w celu zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na podstawie protokołu z Kioto [...]. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.
  - (6) Decyzja Rady 93/389/EWG z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie mechanizmu monitorowania emisji CO<sub>2</sub> i innych gazów cieplarnianych we Wspólnocie [(Dz.U. L 167, s. 31)] ustanowiła mechanizm monitorowania emisji gazów cieplarnianych oraz oceniania postępu w kierunku spełnienia zobowiązań w odniesieniu do tych emisji. Mechanizm ten będzie towarzyszył państwom członkowskim w ustalaniu całkowitej ilości przydziałów [uprawnień] do rozdzielania.
  - (7) Przepisy wspólnotowe odnoszące się do rozdzielania przydziałów [uprawnień] przez państwa członkowskie są niezbędne w celu przyczynienia się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócania konkurencji”.
- 4 Artykuł 4 dyrektywy 2003/87 jest sformułowany następująco:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby od dnia 1 stycznia 2005 r., żadna instalacja nie prowadziła jakichkolwiek działań wymienionych w załączniku I powodujących emisje określone w odniesieniu do tego działania, chyba że ich operator posiada zezwolenie [...]”.

5 Zgodnie z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy:

„Pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych zawierają co następuje:

[...]

e) zobowiązanie do poddania [zwrotu] przydziałów [uprawnień] [...] odpowiadając[ych] całkowitej ilości emisji z instalacji w każdym roku kalendarzowym, [...] w okresie czterech miesięcy po zakończeniu tego roku”.

6 Artykuł 10 dyrektywy 2003/87 ustanawia zasadę bezpłatnego przydziału co najmniej 95% uprawnień w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 1 stycznia 2008 r. i 90% uprawnień w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 1 stycznia 2013 r.

7 Artykuł 11 ust. 4 tej dyrektywy stanowi:

„Właściwy organ wydaje udział [część] całkowitej ilość[ci] przydziałów [uprawnień] każdego roku [...] do dnia 28 lutego [...]”.

8 Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy, dotyczący przenoszenia, zwrotu i umarzania uprawnień, jest sformułowany następująco:

„Państwa członkowskie zapewniają, że najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urzędu przyznają przydziały jednakowo dla emisji całkowitej z urzędów [operator każdej instalacji zwróci uprawnienia odpowiadające całkowitej emisji z instalacji] w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego [...] oraz że są one następnie anulowane [umarzane]”.

9 Niedopełnienie tego obowiązku powoduje, poza publikacją nazwy operatora zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy 2003/87, wymierzenie kary finansowej przewidzianej w jej art. 16 ust. 3 i 4, zgodnie z którym:

„3. Państwa członkowskie zapewniają, że każdy operator, który nie przekazuje [nie zwrócił] wystarczających przydziałów [wystarczającej ilości uprawnień] do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego, jest odpowiedzialny za opłacenie kary [podlega karze] za przekroczenie emisji. Kary za przekroczenie emisji wynoszą 100 EUR za każdą tonę równoważnika ditlenku [dwutlenku] węgla wyemitowaną przez urządzenie [instalację], w odniesieniu do którego [której] operator nie przekazał przydziału [nie zwrócił uprawnień]. Płatność[ć] kary za przekroczenie emisji nie uwalnia[...] operatora od obowiązku przekazania [zwrotu] ilości przydziałów [uprawnień] równ[ej] temu przekroczeniu emisji przekazując przydziały [przy zwrocie uprawnień] w odniesieniu do następnego roku kalendarzowego.

4. W trakcie trzyletniego okresu rozpoczynającego się dnia 1 stycznia 2005 r., państwa członkowskie stosują niższe kary za przekroczenie emisji w wysokości 40 EUR za każdą tonę równoważnika ditlenku [dwutlenku] węgla wyemitowaną przez to urządzenie [tę instalację], za któr[ą] operator nie przekazał [nie zwrócił] przydziałów [uprawnień] [...]”.

10 Ponadto zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87:

„Państwa członkowskie ustanawiają reguły [przepisy] dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych, przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy, i podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że takie kary są wykonywane. Przewidziane kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające [...]”.

11 Artykuł 19 tej dyrektywy nakazuje prowadzenie rejestrów. Zgodnie z tym artykułem:

„1. Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie i utrzymani[e] rejestru w celu zapewnienia należytego uwzględnienia [księgowania] wydania [rozdzielenia], posiadania, przenoszenia oraz anulowania [umorzenia] przydziałów [uprawnień] [...].

[...]

3. W celu wykonania niniejszej dyrektywy, Komisja przyjmuje rozporządzenie [...] w odniesieniu do znormalizowanego oraz zabezpieczonego systemu rejestrów w formie elektronicznych baz danych zawierających wspólne elementy danych w celu przesłania wydania, posiadania, przeniesienia oraz anulowania [umorzenia] przydziałów [uprawnień], w celu zapewnienia dostępu społeczeństwa [publicznego dostępu] oraz poufności we właściwy sposób [w niezbędnym zakresie] oraz w celu zapewnienia, że nie istnieją przeniesienia niezgodne z [że uprawnienia nie są przenoszone niezgodnie ze] zobowiązaniami wynikającymi z protokołu z Kioto”.

Rozporządzenie (WE) nr 2216/2004

12 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 386, s. 1) stanowi w art. 52, zatytułowanym „Odstąpienie przydziałów [Zwrot uprawnień]”:

„Operator dokonuje odstąpienia przydziałów dla danej instalacji przez złożenie wniosku lub, gdy jest to przewidziane w ustawodawstwie państwa członkowskiego, uznanie złożenia przez niego wniosku do administratora rejestru o [W celu dokonania zwrotu uprawnień dla konkretnej instalacji operator zwraca się bezpośrednio lub w innym równoważnym trybie przewidzianym w prawie krajowym do administratora rejestru z wnioskiem o]:

- a) przekazanie określonej ilości przydziałów [uprawnień] na określony rok z odnośnego rachunku [...] operatora na rachunek [...] Strony w danym rejestrze;
- b) wpis[anie] ilości przekazanych przydziałów [uprawnień] do sekcji tabeli odstąpionych przydziałów [zwróconych uprawnień] przeznaczonej dla danej instalacji za tenże rok.

[...]”.

*Prawo szwedzkie*

13 Ustawa 2004:1199 o systemie handlu uprawnieniami do emisji oraz wytyczne 2004:8 w sprawie rejestru uprawnień stanowią transpozycję przytoczonych powyżej przepisów prawa Unii.

14 Artykuł 1 w rozdziale 6 ustawy 2004:1199, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, stanowi:

„Operator każdej instalacji dokonuje do dnia 30 kwietnia zwrotu organowi prowadzącemu rejestr uprawnień w ilości odpowiadającej całkowitej emisji z tej instalacji z poprzedniego roku kalendarzowego”.

15 Artykuł 6 w rozdziale 8 tej ustawy przewiduje, że:

„Operator, który nie dokonał zwrotu uprawnień w ilości wystarczającej do pokrycia jego emisji zgodnie z rozdziałem 6 art. 1, jest zobowiązany do zapłaty na rzecz skarbu państwa kary pieniężnej z tytułu przekroczenia emisji. W latach 2005–2007 kara ta wynosi 40 EUR za tonę wyemitowanego dwutlenku węgla, za którą operator nie zwrócił uprawnień. W następnych okresach kara wynosi 100 EUR. Równowartość w koronach szwedzkich oblicza się według kursu wymiany euro z dnia 1 maja roku, w którym następuje zwrot”.

16 Artykuł 7 w rozdziale 8 ustawy stanowi:

„Zapłata kary z tytułu przekroczenia emisji zgodnie z art. 6 nie zwalnia operatora z przewidzianego w rozdziale 6 art. 1 obowiązku zwrotu organowi prowadzącemu rejestr uprawnień odpowiadających wielkości przekroczenia emisji wraz ze zwrotem uprawnień za dany rok kalendarzowy”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

17 Do dnia 30 kwietnia 2007 r. spółki Billerud, spółki prawa szwedzkiego posiadające uprawnienia do emisji dwutlenku węgla, nie dokonały zwrotu uprawnień odpowiadających ich emisji w roku 2006, to jest, odpowiednio, 10 828 i 42 433 ton.

18 Naturvårdsverket naliczyła im wobec tego karę przewidzianą w ustawie 2004:1199 w kwocie, odpowiednio, 3 959 366 SEK i 15 516 051 SEK, to jest 433 120 EUR i 1 697 320 EUR.

19 Na poparcie skargi na tę karę do sądu krajowego spółki Billerud argumentowały, że w dniu 30 kwietnia 2007 r. na ich kontach w szwedzkim rejestrze uprawnień do emisji znajdowały się uprawnienia w ilości wystarczającej do pokrycia ich całkowitej emisji w 2006 r. Spółki te oświadczyły, że nie miały zamiaru uchylać się od ciężących na nich zobowiązań, a zarzucany im brak zwrotu w wyznaczonym terminie wynikał z wewnętrznych niedopatrzeń administracyjnych. Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił tych argumentów.

20 Högsta domstolen, do którego spółki Billerud wniosły apelację, zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy z przepisów art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 [...] wynika, iż operator, który do dnia 30 kwietnia nie dokonał zwrotu wystarczającej ilości uprawnień, podlega karze niezależnie od powodu braku zwrotu, na przykład w razie gdy operator ten dysponował w dniu 30 kwietnia wystarczającą ilością uprawnień, lecz nie dokonał ich zwrotu z powodu zaniedbania, błędu administracyjnego lub problemów technicznych?

2) W razie odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 pozwala na zwrot lub obniżenie kary, na przykład w okolicznościach opisanych w pierwszym pytaniu?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego*

- 21 Występując z pierwszym pytaniem, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że pozwala on na pewną tolerancję przy wymierzaniu kar z tytułu przekroczenia emisji operatorom, którzy wprawdzie nie dokonali zwrotu uprawnień do emisji dwutlenku węgla za poprzedni rok do dnia 30 kwietnia, jednakże dysponowali w tym dniu uprawnieniami w wystarczającej ilości.
- 22 Trzeba w związku z tym postawić pytanie, czy pojęcie „przekroczenia emisji” podlegającego karze należy rozumieć jako nadmierną emisję samą w sobie – w tym wypadku kara groziłaby tylko operatorom, którzy w dniu 30 kwietnia każdego roku nie dysponowali wystarczającą ilością uprawnień – czy też przeciwnie, wystarczy brak zwrotu do dnia 30 kwietnia uprawnień odpowiadających emisji z roku poprzedniego, niezależnie od powodu braku zwrotu oraz ilości uprawnień, jakie zainteresowany operator w rzeczywistości posiadał.
- 23 Pierwsza teza tej alternatywy, której bronią spółki Billerud, opiera się na literalnej wykładni wyrażenia „przekroczenie emisji” użytego w art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87, wykładni mówiącej, iż posiadanie przez operatora w dniu 30 kwietnia uprawnień w ilości wystarczającej do pokrycia emisji z roku poprzedniego dowodzi braku rzeczywistej szkody dla środowiska. Tylko taka szkoda zaś może uzasadniać kary finansowe w prawie Unii, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE.
- 24 Argumentacja ta nie przekonuje jednak.
- 25 Jak bowiem wynika z samego brzmienia dyrektywy 2003/87, obowiązek zwrotu w celu umorzenia uprawnień odpowiadających emisji z roku poprzedniego do dnia 30 kwietnia ma szczególne znaczenie. Obowiązek ten, wskazany w zezwoleniu na emisję gazów cieplarnianych zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. e) tej dyrektywy i sformułowany w sposób jednoznaczny w jej art. 12 ust. 3, jest jedynym zobowiązaniem obwarowanym w samej dyrektywie konkretną sankcją, podczas gdy karanie wszelkich innych zachowań sprzecznych z jej przepisami pozostawiono zgodnie z art. 16 uznaniu państw członkowskich. Wniosek, że dyrektywa 2003/87 przewiduje centralną rolę dla procesu zwrotu uprawnień, wynika również z faktu, iż kara finansowa nie zwalnia operatora z obowiązku zwrotu zaległych uprawnień przy dokonywaniu zwrotu uprawnień za rok następny. Jeśli chodzi o tę karę finansową, to jedyna przewidziana w dyrektywie 2003/87 ulga dotyczy jej wysokości, obniżonej w początkowym okresie istnienia systemu, to jest w latach 2005–2007, ze 100 EUR do 40 EUR.
- 26 Ponadto należy przypomnieć, że o ile ostatecznym celem systemu handlu uprawnieniami jest ochrona środowiska poprzez zmniejszenie poziomu emisji gazów cieplarnianych, o tyle system ten nie powoduje sam w sobie zmniejszenia tych emisji, ale promuje i sprzyja poszukiwaniu najniższych kosztów w celu zmniejszenia wspomnianych emisji do konkretnego poziomu. Ostateczna korzyść dla środowiska zależy od dyscypliny, z jaką jest ustalana całkowita ilość rozdzielonych uprawnień, które stanowią całościowy limit emisji dopuszczonych w ramach wspomnianego systemu (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 31).
- 27 Generalna logika dyrektywy 2003/87 polega więc na ścisłym rozrachunku uprawnień rozdzielonych, posiadanych, przekazanych i umorzonych, którego ramy zostały określone w jej art. 19, i wymaga ustanowienia w drodze odrębnego rozporządzenia Komisji systemu ujednoczonych rejestrów. Rachunkowość ta jest niezbędną do osiągnięcia celu owej dyrektywy, jakim jest ustanowienie wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, który ma służyć ograniczeniu emisji tych gazów do atmosfery do poziomu zapobiegającego zakłócaniu klimatu przez czynniki antropogeniczne i którego celem jest ochrona środowiska (zob. ww. wyrok w sprawie Arcelor

Atlantique et Lorraine i in., pkt 29). Jak utrzymuje Komisja, ustawodawca Unii, ustanawiając samodzielnie karę finansową w określonej wysokości, miał na względzie ochronę systemu handlu uprawnieniami do emisji przed zakłóceniami konkurencji spowodowanymi manipulacjami na rynku.

- 28 W tej kwestii argument spółek Billerud, zgodnie z którym nie można im zarzucać spowodowania nadmiernych szkód dla środowiska, musi zostać oddalony. Artykuł 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 ma bowiem na celu i powoduje zagrożenie karą nie generalnie „zanieczyszczających”, lecz operatorów, których emisja w poprzednim roku przekracza w dniu 30 kwietnia ilość uprawnień wpisanych zgodnie z art. 52 rozporządzenia nr 2216/2004 w tabeli „uprawnienia zwrócone” właściwej dla ich instalacji i odpowiedniego roku w centralnym rejestrze ich państwa członkowskiego. To w ten sposób, a nie jako emisję nadmierną per se, należy rozumieć pojęcie „przekroczenia emisji”.
- 29 Takie rozumienie omawianego pojęcia wsparte jest, po pierwsze, okolicznością, że zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/87 część całkowitej ilości uprawnień na konkretny rok jest przydzielana operatorom do dnia 28 lutego tego roku, to jest na dwa miesiące przed terminem zwrotu uprawnień za rok poprzedni, a po drugie, niemal bezpłatnym charakterem uprawnień przydzielonych na rok 2006, co wynika z art. 10 tej dyrektywy.
- 30 Jak wynika z całości powyższych rozważań, nałożony w dyrektywie 2003/87 obowiązek należy postrzegać nie tylko jako obowiązek posiadania w dniu 30 kwietnia uprawnień pokrywających emisję z roku poprzedniego, lecz także jako obowiązek zwrotu tych uprawnień do dnia 30 kwietnia w celu ich umorzenia w rejestrze wspólnotowym, służącym ścisłemu rozrachunkowi tych uprawnień.
- 31 Jednakże nawet w braku konkretnych przepisów uwzględnienie działania siły wyższej jest możliwe, jeżeli wskazana przez podmiot prawa przyczyna zewnętrzna w sposób nieodparty i nieunikniony obiektywnie uniemożliwia zainteresowanemu dopełnienie ciążących na nim obowiązków (zob. w szczególności wyrok z dnia 18 marca 1980 r. w sprawach połączonych 154/78, 205/78, 206/78, od 226/78 do 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 i 85/79 Ferriera Valsabbia i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 907, pkt 140). Następnie do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy spółki Billerud, mimo wszelkich starań, jakie mogłyby podjąć w celu dotrzymania wyznaczonego terminu, napotkały okoliczności wobec nich zewnętrzne, nadzwyczajne i nieprzewidywalne (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-99/12 Eurofit, pkt 31), wykraczające poza zwykłe wewnętrzne niedopatrzanie.
- 32 Wobec tego na pierwsze pytanie trzeba odpowiedzieć, iż art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że nie dopuszcza on, by operator, który nie dokonał do dnia 30 kwietnia zwrotu uprawnień do emisji dwutlenku węgla odpowiadających jego emisji z roku poprzedniego, uniknął przewidzianej w tym przepisie kary finansowej z tytułu przekroczenia emisji, nawet jeżeli w tym dniu posiadał wystarczającą ilość uprawnień.

*W przedmiocie pytania drugiego*

- 33 Występując z drugim pytaniem, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że wysokość kary finansowej przewidzianej w tych przepisach może ulegać modyfikacji przez sąd krajowy na podstawie zasady proporcjonalności.
- 34 W tej kwestii trzeba przypomnieć, że zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa Unii i wymaga, by środki wynikające z przepisu prawa Unii były właściwe do osiągnięcia uzasadnionych celów, którym służy dany akt prawny, i nie wykraczały poza zakres niezbędny do ich osiągnięcia (zob. wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 Vodafone i in., Zb.Orz. s. I-4999, pkt 51).
- 35 Jeśli chodzi o sądową kontrolę przesłanek wymienionych w punkcie powyżej, ustawodawca Unii posiada szeroki zakres uznania w dziedzinie, która wymaga od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz przeprowadzania złożonych ocen.

W związku z tym, dokonując kontroli sądowej sposobu wykonania tego rodzaju kompetencji, Trybunał nie może zastępować własną oceną rozstrzygnięć dokonanych przez ustawodawcę Unii. Może on zakwestionować przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania normatywne tylko w sytuacji, gdy okażą się one oczywiście błędne lub gdy wynikające z nich dla niektórych podmiotów gospodarczych niedogodności są niewspółmierne do osiągniętych korzyści (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. I-5755, pkt 58; z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-2405, pkt 56; a także z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. s. I-11893, pkt 48).

- 36 Należy zauważyć, że ustanowienie systemu rozrachunku uprawnień do emisji dwutlenku węgla na szczeblu Unii było rozwiązaniem normatywnym wynikającym z decyzji politycznych, w kontekście pilnej potrzeby zaradzenia istotnym problemom środowiskowym, co wynika z konkluzji Rady Unii Europejskiej z dnia 8 marca 2001 r., do których odwołuje się motyw 1 dyrektywy 2003/87. Takie rozwiązanie normatywne opiera się ponadto na bardzo złożonych ocenach ekonomicznych i technicznych, co do których przeprowadzono szeroką debatę i które zostały omówione w zielonej księdze COM(2000) 87 z dnia 8 marca 2000 r. Chcąc przyczynić się do realizacji zobowiązań Unii Europejskiej i jej państw członkowskich wynikających z protokołu z Kyoto, ustawodawca Unii musiał zatem samodzielnie ocenić i wyważyć przyszłe i niepewne skutki swojego działania (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 55).
- 37 Należy przypomnieć ponadto, że ważność aktu prawa Unii nie może zależeć od wstecznej oceny stopnia jego skuteczności. W sytuacji gdy ustawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można przewidzieć dokładnie, ocenę tego aktu można podważyć tylko wtedy, gdy w świetle informacji, którymi ustawodawca Unii dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Kary finansowej z tytułu przekroczenia emisji przewidzianej w dyrektywie 2003/87 nie można uznać w świetle zasad przypomnianych w pkt 34–37 powyżej za sprzeczną z zasadą proporcjonalności z powodu braku możliwości modyfikacji jej wysokości przez sąd krajowy.
- 39 Po pierwsze bowiem, ustawodawca Unii uznał obowiązek zwrotu przewidziany w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 i grożącą za jego niedopełnienie ryczałtową karę finansową określoną w art. 16 ust. 3 i 4 tej dyrektywy, pozbawioną mechanizmu elastyczności z wyjątkiem przejściowego obniżenia jej wysokości, za niezbędne z punktu widzenia uzasadnionego celu w postaci ustanowienia skutecznego systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, aby uniknąć sytuacji, w której operatorzy lub pośrednicy rynkowi mogliby próbować obchodzić system lub manipulować nim poprzez nieuprawnione operowanie cenami, ilością, terminami lub złożonymi instrumentami finansowymi, jakie zwykle powstają na każdym rynku. Jak to w szczególności wynika z pkt 17 uzasadnienia projektu dyrektywy COM(2001) 581 z dnia 23 października 2001 r. przedstawionego przez Komisję, stosunkowo znaczna wysokość kary finansowej jest uzasadniona koniecznością surowego i konsekwentnego reagowania na całym terytorium Unii na niedopełnienie obowiązku zwrotu uprawnień w wystarczającej ilości. Konieczność ta wydawała się szczególnie silna w okresie rozruchu bezprecedensowego w skali Unii systemu.
- 40 Poza tym, jak wynika z dyrektywy 2003/87, operatorzy mają cztery miesiące na zwrot uprawnień odpowiadających emisji z roku poprzedniego, co jest rozsądnym terminem wykonania obowiązku zwrotu. Jak wreszcie wynika z dokumentów z prac nad projektem dyrektywy, Rada wydłużyła pierwotnie przewidziany dla przedsiębiorstw termin, jako że w projekcie przedstawionym przez Komisję wskazano datę 31 marca. Ponadto data 30 kwietnia jest późniejsza od daty, do której państwa członkowskie są zobowiązane przydzielić operatorom część uprawnień na rok bieżący, wyznaczonej na dzień 28 lutego, przy czym uprawnienia te są przydzielane w 95% bezpłatnie w latach 2005–2008.

Wreszcie, jak wskazano w pkt 22 i 27 niniejszego wyroku, z punktu widzenia zasady ścisłego rozrachunku uprawnień na poziomie Unii gwarantującej prawidłowe funkcjonowanie systemu ustanowionego na mocy dyrektywy 2003/87 kara finansowa w wysokości 40 EUR za tonę równoważnika dwutlenku węgla w uprawnieniach niezwróconych do dnia 30 kwietnia (to jest w wysokości dwukrotnej, przewidywanej wtedy ceny tony równoważnika na przyszłym rynku uprawnień do emisji) nie wydaje się powodować niedogodności niewspółmiernych do korzyści związanych z wykonaniem przez Unię zobowiązań wynikających z protokołu z Kyoto.

- 41 Poza tym państwa członkowskie mają prawo ustanowić mechanizmy ostrzeżeń, upomnień i wcześniejszego zwrotu, dzięki którym operatorzy działający w dobrej wierze będą w pełni poinformowani o swoich obowiązkach w zakresie zwrotu uprawnień i unikną ryzyka kary finansowej. Jak wynika z akt przekazanych Trybunałowi, w ustawodawstwie niektórych państw członkowskich przewidziano tego rodzaju zabezpieczenia, nakazując organom krajowym wspomagać operatorów w ich działaniach w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.
- 42 W związku z tym na drugie pytanie trzeba odpowiedzieć, iż art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że wysokość ryczałtowej kary pieniężnej przewidzianej w tych przepisach nie może ulegać modyfikacji przez sąd krajowy na podstawie zasady proporcjonalności.

### **W przedmiocie kosztów**

- 43 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 16 ust. 3 i 4 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 dopuszcza on, by operator, który nie dokonał do dnia 30 kwietnia zwrotu uprawnień do emisji dwutlenku węgla odpowiadających jego emisji z roku poprzedniego, uniknął przewidzianej w tym przepisie kary finansowej z tytułu przekroczenia emisji, nawet jeżeli w tym dniu posiadał wystarczającą ilość uprawnień.
- 2) Artykuł 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że wysokość ryczałtowej kary pieniężnej przewidzianej w tych przepisach nie może ulegać modyfikacji przez sąd krajowy na podstawie zasady proporcjonalności.

Podpisy