



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 stycznia 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej — Dyrektywa 2003/87/WE — Plan monitorowania — Rozporządzenie (UE) nr 601/2012 — Artykuł 49 ust. 1 i pkt 10 załącznika IV — Obliczanie emisji z instalacji — Odejmuwanie ilości przenoszonego dwutlenku węgla (CO₂) — Wyłączenie CO₂ wykorzystywanego przy produkcji wytrąconego węglanu wapnia — Ważność wyłączenia

W sprawie C-460/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 26 czerwca 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 sierpnia 2015 r., w postępowaniu:

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, E. Regan, J.C. Bonichot (sprawozdawca), A. Arabadjiev i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 czerwca 2016 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Schaefer Kalk GmbH & Co. KG przez S. Altenschmidta oraz A. Sitzer, Rechtsanwälte,
- w imieniu Bundesrepublik Deutschland przez M. Flecknera, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,

* * Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. White’a oraz K. Herrmann, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 listopada 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 49 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2012, L 181, s. 30) oraz pkt 10 załącznika IV do wskazanego rozporządzenia.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu spółki Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (zwanej dalej „Schaefer Kalk”) z Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec) w przedmiocie odmowy przyznania tej spółce prawa do odjęcia od emisji objętych obowiązkiem monitorowania dwutlenku węgla (CO₂) generowanego przez instalację do kalcynacji wapnia przeniesionego do instalacji do produkcji wytrąconego węgla wapnia (zwanego dalej „CCP”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/87/WE

- 3 Motyw 5 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63), (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87”), stanowi, że dyrektywa ta przyczynia się do wypełniania ciężących na Unii Europejskiej oraz na jej państwach członkowskich zobowiązań w zakresie zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych „bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia”.
- 4 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87 ma ona zastosowanie do emisji z działań wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy oraz gazów cieplarnianych wymienionych w jej załączniku II, do których należy CO₂.
- 5 Artykuł 3 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

- b) »emisje« oznaczają uwolnienie gazów cieplarnianych do powietrza ze źródła znajdującego się w jakiegokolwiek instalacji, [...]

[...]

e) »urządzenie [instalacja]« oznacza stacjonarną jednostkę techniczną, gdzie przeprowadzana jest jedna lub więcej czynności wymienionych w załączniku I oraz wszelkie inne czynności bezpośrednio związane, które mają technicznie powiązania z czynnościami prowadzonymi na danym miejscu i które mogą mieć wpływ na emisje;

[...]».

6 Artykuł 10a rzeczonyj dyrektywy, zatytułowany »Przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień w całej Wspólnocie», stanowi:

„1. Do dnia 31 grudnia 2010 r. Komisja przyjmuje w pełni zharmonizowane w całej Wspólnocie przepisy wykonawcze dotyczące przydziału uprawnień, o który[ch] mowa w ust. 4, 5, 7 i 12 [...]

[...]

Przepisy, o których mowa w akapicie pierwszym, określają w stopniu, w jakim jest to możliwe, wspólnotowe wskaźniki ex ante tak, aby zapewnić przydział uprawnień w sposób, który dostarcza zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii, uwzględniając najbardziej wydajne technologie, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, kogenerację o wysokiej sprawności, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie CO₂, jeśli takie instalacje są dostępne, oraz w sposób, który nie dostarcza zachęt do zwiększenia emisji. Nie dokonuje się żadnych przydziałów bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do jakiegokolwiek formy wytwarzania energii elektrycznej, z wyjątkiem przypadków objętych art. 10c oraz energii wytwarzanej z gazów odlotowych.

Dla każdego sektora i podsektora wskaźnik co do zasady obliczany jest dla produktów raczej niż dla czynników produkcji, aby w jak największym stopniu zmniejszyć emisje i zwiększyć oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej w każdym z procesów produkcyjnych danego sektora i podsektora.

[...]

2. Punktem wyjścia podczas określania zasad dotyczących ustanawiania wskaźników ex ante w poszczególnych sektorach lub podsektorach są średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze we Wspólnocie w latach 2007–2008. [...]

Rozporządzenia przyjęte na mocy art. 14 i 15 przewidują zharmonizowane zasady dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji emisji gazów cieplarnianych związanych z produkcją, w celu ustanowienia wskaźników ex ante.

[...]».

7 Artykuł 12 ust. 3 i 3a dyrektywy 2003/87 stanowi:

„3. Państwa członkowskie zapewniają, aby do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urządzenia zwracali liczbę przydziałów [uprawnień] [...], odpowiadającą całkowitej ilości emisji z urządzeń w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, zweryfikowanej zgodnie z art. 15, oraz aby były one następnie anulowane [umorzone].

3a. Obowiązek przedstawienia uprawnień do rozliczenia nie powstaje w związku z emisjami CO₂ zweryfikowanym jako wychwycony i przetransportowany do stałego składowania do instalacji, dla której zezwolenie obowiązuje zgodnie z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla [oraz

zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2009, L 140, s. 114)]”.

8 Artykuł 14 tej dyrektywy, zatytułowany „Monitorowanie i raportowanie emisji”, stanowi:

„1. Do dnia 31 grudnia 2011 r. Komisja przyjmie rozporządzenie w sprawie monitorowania i raportowania emisji oraz, w stosownych przypadkach, danych dotyczących działań, związanych z rodzajami działań wymienionymi w załączniku I, dla monitorowania i raportowania danych dotyczących tonokilometrów do celów wniosku na mocy art. 3e lub 3f, opierające się na zasadach monitorowania i raportowania określonych w załączniku IV i które w wymogach dotyczących monitorowania i raportowania dotyczących każdego gazu cieplarnianego określa potencjał danego gazu w zakresie powodowania globalnego efektu cieplarnianego.

Środek ten, mający na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez jej uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 23 ust. 3.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia najbardziej dokładne i aktualne dostępne dowody naukowe, w szczególności zgromadzone przez [Międzyrządowy Zespół do spraw Zmiany Klimatu (IPCC)], i może również określać wymogi dla prowadzących instalacje w zakresie raportowania emisji związanych z produkcją towarów przez energochłonne sektory przemysłu poddane międzynarodowej konkurencji. Rozporządzenie to może również określać wymogi w zakresie niezależnej weryfikacji tych informacji.

Wymogi te mogą obejmować raportowanie poziomów emisji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej objętych systemem wspólnotowym, na potrzeby produkcji tych towarów.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby każdy prowadzący instalację lub operator statku powietrznego monitorował emisje z tej instalacji w każdym roku kalendarzowym, lub, od dnia 1 stycznia 2010 r., ze statku powietrznego, który eksploatuje, oraz składał właściwemu organowi raporty w tym zakresie po zakończeniu tego roku, zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w ust. 1.

4. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może obejmować wymogi dotyczące stosowania zautomatyzowanych systemów i formatów wymiany danych w celu zharmonizowania komunikacji dotyczącej planu monitorowania, raportów rocznych emisji i działań weryfikacyjnych pomiędzy prowadzącym instalację lub operatorem statku powietrznego, audytorem i właściwymi organami”.

9 Artykuł 15 akapit pierwszy rzeczony dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, by sprawozdania przedłożone przez operatorów [...] na podstawie art. 14 ust. 3 były weryfikowane zgodnie z kryteriami wymienionymi w załączniku V i we wszelkich szczegółowych przepisach przyjętych przez Komisję zgodnie z niniejszym artykułem oraz by był o nich powiadamiany właściwy organ”.

10 Artykuł 16 omawianej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar w celu zwalczania naruszeń przepisów krajowych przyjętych na mocy dyrektywy 2003/87.

Rozporządzenie nr 601/2012

11 Motywy 1, 5 i 13 rozporządzenia nr 601/2012 mają następujące brzmienie:

„(1) Prowadzenie pełnego, spójnego, przejrzystego i dokładnego monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie ze zharmonizowanymi wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu ma podstawowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ustanowionego na mocy dyrektywy 2003/87/WE [...].

[...]

(5) Głównym elementem systemu ustanowionego w niniejszym rozporządzeniu powinien być plan monitorowania obejmujący szczegółową, pełną i przejrzystą dokumentację metodyki monitorowania określonej instalacji lub operatora statku powietrznego. Powinny być wymagane regularne aktualizacje planu, zarówno w odpowiedzi na ustalenia weryfikatora, jak i z własnej inicjatywy prowadzącego instalację lub operatora statku powietrznego. Zasadnicza odpowiedzialność za wdrożenie metodyki monitorowania, której elementy są określone przez procedury wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia, powinna spoczywać na prowadzącym instalację lub operatorze statku powietrznego.

[...]

(13) W celu wyeliminowania potencjalnych luk związanych z przenoszeniem związanego w paliwie lub czystego CO₂ takie przenoszenie powinno być dopuszczalne tylko z zastrzeżeniem bardzo szczególnych warunków. Takie warunki to ograniczenie przenoszenia związanego w paliwie CO₂ do wyłącznie innych instalacji objętych systemem EU ETS oraz przenoszenia czystego CO₂ tylko do celów geologicznego składowania gazów cieplarnianych na składowisku zgodnie z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, które jest obecnie jedyną formą trwałego składowania CO₂ dopuszczoną w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Powyższe warunki nie powinny jednak wyłączać możliwości przyszłych innowacji”.

12 Artykuł 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi:

„Monitorowanie i raportowanie prowadzi się w sposób kompletny i obejmują one wszystkie emisje z procesów technologicznych oraz z procesów spalania, ze wszystkich źródeł emisji i strumieni materiałów wsadowych należących do rodzajów działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE oraz innych stosownych rodzajów działań włączonych zgodnie z art. 24 wspomnianej dyrektywy, a także emisje wszystkich gazów cieplarnianych określonych w odniesieniu do tych rodzajów działań, przy jednoczesnym unikaniu podwójnego liczenia”.

13 Zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia:

„Każdy prowadzący instalację lub operator statku powietrznego monitoruje emisje gazów cieplarnianych na podstawie planu monitorowania zatwierdzonego przez właściwy organ zgodnie z art. 12, uwzględniającego charakter i sposób funkcjonowania instalacji lub działań lotniczych, do których ma on zastosowanie”.

14 Artykuł 20 ust. 2 rozporządzenia nr 601/2012 stanowi, że „[d]efiniując proces monitorowania i raportowania, prowadzący instalację uwzględnia wymogi dotyczące poszczególnych sektorów określone w załączniku IV”.

15 Artykuł 49 ust. 1 tego rozporządzenia zawiera następujące przepisy:

„Prowadzący instalację odejmuje od wielkości emisji z instalacji każdą ilość CO₂ pochodzącego z węgla pierwiastkowego kopalnego używanego w rodzajach działań objętych załącznikiem I do dyrektywy 2003/87/WE, która nie została wyemitowana z instalacji, lecz została przeniesiona poza tę instalację do dowolnego z poniższych obiektów:

- a) instalacji wychytującej w celu transportu i długoterminowego geologicznego składowania na składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31/WE;
- b) sieci transportowej w celu długoterminowego geologicznego składowania na składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31/WE;
- c) składowiska dopuszczonego na mocy dyrektywy 2009/31/WE w celu długoterminowego geologicznego składowania.

W przypadku przenoszenia CO₂ poza instalację w innych celach nie dopuszcza się odejmowania CO₂ od wielkości emisji z instalacji”.

16 Załącznik IV do rozporządzenia nr 601/2012, zatytułowany „Metodyka monitorowania dla instalacji właściwa dla poszczególnych rodzajów działań (art. 20 ust. 2)” zawiera pkt 10 poświęcony „[p]rodukcj[i] wapna bądź kalcynacj[i] dolomitu lub magnezytu wymienion[ych] w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE”. W części B, dotyczącej „szczególnych zasad monitorowania”, punkt ten stanowi w szczególności:

„Jeśli CO₂ używa się w zakładzie lub przenosi do innego zakładu do celów produkcji wytrąconego węgla wapnia (CCP), taką ilość CO₂ uznaje się za wyemitowaną przez instalację produkującą CO₂”.

Prawo niemieckie

17 Paragraf 3 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 21 lipca 2011 r. (BGBl. I, s. 1475, zwanej dalej „TEHG”) przewiduje:

„Użyte w ustawie określenia oznaczają:

[...]

- 5) emisje uwalnianie do atmosfery gazów cieplarnianych powstałych w wyniku działalności, o której mowa w części 2 załącznika 1; zgodnie z rozporządzeniem w sprawie mechanizmu monitorowania [rozporządzeniem nr 601/2012] przenoszenie gazów cieplarnianych traktuje się jako uwalnianie do atmosfery;

[...]”.

18 Zgodnie z § 5 ust. 1 TEHG:

„Prowadzący instalację jest zobowiązany do określenia, zgodnie z częścią 2 załącznika 2, wielkości emisji powstałych w związku z jego działalnością w danym roku kalendarzowym i do zgłoszenia tej wielkości właściwemu organowi do dnia 31 marca roku następnego”.

19 Paragraf 6 TEHG stanowi:

„1. Prowadzący instalację jest zobowiązany do przedłożenia właściwemu organowi za każdy okres handlu uprawnieniami planu monitorowania w celu ustalania wielkości emisji i raportowania zgodnie z § 5 ust. 1 [...].

2. Plan monitorowania podlega zatwierdzeniu. Zatwierdzenia należy udzielić, jeśli plan monitorowania jest zgodny z wymogami rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania [rozporządzenia nr 601/2012], rozporządzenia, o którym mowa w § 28 ust. 2 pkt 1, oraz, w sytuacji gdy żadne z tych dwóch rozporządzeń nie zawiera odnośnych uregulowań, z przepisami zdania trzeciego w części 2 załącznika 2 [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

20 Schaefer Kalk eksploatuje w Hahnstätten (Niemcy) instalację do kalcynacji wapnia, przy czym działalność ta jest objęta systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

21 W ramach wszczętej przed Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (niemieckim urzędem ds. handlu emisjami przy federalnym urzędzie ds. środowiska, zwanym dalej „DEHSt”) procedury zatwierdzania planu monitorowania dla instalacji Schaefer Kalk spółka ta wniosła o udzielenie zgody na odjęcie od wskazanej w raporcie dotyczącym emisji wielkości emisji gazów cieplarnianych CO₂ przeniesionego na potrzeby produkcji CCP do instalacji nieobjętej systemem EU ETS. Spółka ta twierdzi bowiem, że przeniesiony w ten sposób CO₂ jest chemicznie związany z CCP i że – skoro gaz ten nie zostaje uwolniony do atmosfery – nie stanowi on „emisji” w rozumieniu art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87.

22 Ponieważ DEHSt zatwierdził plan monitorowania, nie wypowiadając się w przedmiocie możliwości odliczenia przeniesionego CO₂, spółka Schaefer Kalk wniosła dotyczący tej kwestii sprzeciw, który został oddalony w dniu 29 sierpnia 2013 r. DEHSt uznał bowiem, że odliczenie takie nie jest możliwe w świetle przepisów art. 49 rozporządzenia nr 601/2012 i załącznika IV do tego rozporządzenia, z których wynika, że jedynie CO₂ przeniesiony do którejś z wymienionych w tym artykule instalacji długoterminowego geologicznego składowania może zostać odjęty od emisji pochodzących z instalacji objętych obowiązkiem monitorowania i raportowania.

23 W skardze wniesionej w dniu 10 września 2013 r. do Verwaltungsgericht Berlin (sądu administracyjnego w Berlinie, Niemcy) spółka Schaefer Kalk podtrzymała swe żądanie. Podniosła zasadniczo, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia są niezgodne z dyrektywą 2003/87. Spółka ta stoi na stanowisku, że wskazane przepisy, w których CO₂ związany z CCP i przeniesiony dla potrzeb produkcji tej substancji został poddany obowiązkowi uczestnictwa w UE ETS, nie mieszczą się w zakresie upoważnienia przewidzianego w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

24 Ponieważ Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) powziął wątpliwości co do ważności wskazanych przepisów rozporządzenia nr 601/2012, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy rozporządzenie [nr 601/2012] jest nieważne i narusza cele dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim stanowi ono w art. 49 ust. 1 zdanie drugie, że CO₂, który nie jest przenoszony w rozumieniu [wspomnianego] art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze, uznaje się za wyemitowany przez instalację produkującą CO₂?

- 2) Czy rozporządzenie [nr 601/2012] jest nieważne i narusza cele dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim stanowi ono w pkt 10 załącznika IV, że CO₂, który przenosi się do innego zakładu do celów produkcji [CCP], uznaje się za wyemitowany przez instalację produkującą CO₂?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 25 Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia CO₂ wytworzony w instalacji do kalcynacji wapnia i przeniesiony – tak jak w okolicznościach rozpatrywanych w postępowaniu głównym – do innej instalacji do celów produkcji CCP traktuje się tak, jak gdyby został on wyemitowany przez tę pierwszą instalację.
- 26 Poprzez swe pytania, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w kwestii ważności tych przepisów w zakresie, w jakim ze względu na systemowe włączenie do emisji z instalacji do kalcynacji wapnia CO₂ przenoszonego dla potrzeb produkcji CCP, bez względu na to, czy ów CO₂ zostaje uwolniony do atmosfery, czy też nie, przepisy te wykraczają poza definicję emisji przedstawioną w art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87.
- 27 W tym względzie należy zaznaczyć, że rozporządzenie nr 601/2012 zostało wydane na podstawie art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/87, w myśl którego Komisja przyjmuje rozporządzenie w sprawie monitorowania i raportowania emisji, przy czym środek ten ma na celu zmianę elementów innych niż istotne wskazanej dyrektywy poprzez jej uzupełnienie. Wobec tego w niniejszej sprawie ocena ważności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia sprowadza się do zbadania, czy przyjmując te przepisy, Komisja nie przekroczyła granic określonych w dyrektywie 2003/87.
- 28 Motyw 5 dyrektywy 2003/87 stanowi, że jej celem jest ustanowienie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych umożliwiającego przyczynienie się do spełniania zobowiązań Unii i jej państw członkowskich, wynikających z protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, zatwierdzonego w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. (Dz.U. 2002, L 130, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 42, s. 24), co ma służyć zmniejszeniu takich emisji do atmosfery do poziomu, który powstrzymałby niebezpieczne, antropogeniczne zaburzenia klimatyczne, i czego ostatecznym celem jest ochrona środowiska.
- 29 Jak wynika z art. 1 dyrektywy 2003/87, gospodarcza logika, w którą wpisują się uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, polega na działaniu w ten sposób, by ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, konieczne dla uzyskania określonego z góry skutku środowiskowego, nastąpiły możliwie najniższym kosztem. W szczególności, pozwalając na sprzedaż przyznanym uprawnieniom, system ten zachęca wszystkich jego uczestników do emitowania ilości gazów cieplarnianych niższych niż wartość pierwotnego uprawnienia w celu przeniesienia nadwyżki na innego uczestnika systemu, który wyemitował większą ilość gazów niż przyznane mu uprawnienia [zob. w szczególności wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 32; a także z dnia 7 kwietnia 2016 r., Holcim (Romania)/Komisja, C-556/14 P, niepublikowany, EU:C:2016:207, pkt 64, 65].
- 30 Tak więc jednym z filarów, na których oparto system ustanowiony na mocy dyrektywy 2003/87, jest ciążący na operatorach obowiązek dokonania zwrotu przed dniem 30 kwietnia danego roku, celem umorzenia, liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych równej ilości ich emisji w poprzednim roku kalendarzowym (wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 29).
- 31 Decydujące znaczenie dla sprawnego funkcjonowania systemu ustanowionego w dyrektywie 2003/87 ma zatem identyfikacja emisji, które operatorzy powinni brać pod uwagę w tym celu.

- 32 Zgodnie z art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87 do celów tej dyrektywy „emisje” oznaczają uwolnienie gazów cieplarnianych do powietrza ze źródła znajdującego się w jakiegokolwiek instalacji. Z samego brzmienia tego przepisu wynika, że za emisje uważa się w nim uwolnienie gazu cieplarnianego do atmosfery.
- 33 W tym względzie należy zaznaczyć, że art. 12 ust. 3a dyrektywy 2003/87 przewiduje wprawdzie, że pod pewnymi warunkami obowiązkiem przedstawienia uprawnień do rozliczenia nie są objęte emisje wychwycone i przetransportowane do stałego składowania geologicznego do instalacji, dla której zezwolenie obowiązuje zgodnie z przepisami dyrektywy 2009/31.
- 34 Jednakże, wbrew argumentacji przedstawionej przez Komisję, nie oznacza to, że prawodawca Unii uznał, iż prowadzący instalacje są zwolnieni z obowiązku przedstawienia uprawnień do rozliczenia jedynie w wypadku stałego składowania geologicznego.
- 35 W odróżnieniu od art. 49 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia nr 601/2012, który przewiduje, że w przypadku przenoszenia CO₂ poza instalację w innych celach nie dopuszcza się odejmowania CO₂ od wielkości emisji z instalacji, art. 12 ust. 3a dyrektywy 2003/87 nie zawiera bowiem analogicznego uregulowania.
- 36 Celem ani skutkiem tego ostatniego przepisu, który odnosi się w istocie wyłącznie do szczególnej sytuacji i który służy wspieraniu składowania gazów cieplarnianych, nie była zmiana definicji „emisji” w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2003/87 ani też zmiana zakresu zastosowania tej dyrektywy, określonego w art. 2 ust. 1 tego aktu.
- 37 Dlatego w celu ustalenia, czy CO₂ pochodzący z działalności polegającej na produkcji wapna w instalacji takiej jak ta, o której mowa w postępowaniu głównym, jest objęty zakresem zastosowania dyrektywy 2003/87, zgodnie z jej art. 2 ust. 1 oraz załącznikami I i II do tej dyrektywy, należy ustalić, czy ów proces produkcyjny prowadzi do uwolnienia CO₂ do atmosfery.
- 38 Z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że bezsporne jest to, iż CO₂ wykorzystywany do produkcji CCP jest chemicznie związany z tym produktem stałym. Działalność polegająca na produkcji CCP nie zalicza się zresztą do rodzajów działalności, które zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy, są objęte zakresem zastosowania owej dyrektywy.
- 39 Jednakże w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której CO₂ wytwarzany w instalacji służącej do produkcji wapna jest przenoszony do instalacji służącej do produkcji CCP, wydaje się, że zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia przenoszony CO₂ – bez względu na to, czy gaz ten zostanie w części uwolniony do atmosfery podczas transportu lub wskutek wycieku względnie w wyniku samego procesu produkcji – jest w całości traktowany tak, jakby został wyemitowany z instalacji służącej do produkcji wapna, w której został on wytworzony, nawet jeśli skutkiem przeniesienia CO₂ nie było wcale uwolnienie tego gazu do atmosfery. Jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 41 opinii, przepisy te tworzą niewzruszalne domniemanie, że cały przenoszony dwutlenek węgla zostanie uwolniony do atmosfery.
- 40 Przepisy te prowadzą zatem do uznania CO₂ przeniesionego w opisanych okolicznościach za gaz odpowiadający pojęciu „emisji” w rozumieniu art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87, mimo że nie we wszystkich przypadkach zostaje on uwolniony do atmosfery. Poprzez art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 601/2012 oraz pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia Komisja rozszerzyła zatem zakres zastosowania tego pojęcia.
- 41 Ponadto konsekwencją tego domniemania jest to, że zainteresowani operatorzy w żadnym wypadku nie mogą odejmować od całkowitej wielkości emisji pochodzących z ich instalacji do produkcji wapna ilości CO₂, która została przeniesiona dla potrzeb produkcji CCP, mimo że gaz ten nie zawsze jest uwalniany do atmosfery. Brak takiej możliwości oznacza, że do rozliczenia należy przedstawić

uprawnienia odnoszące się do całości CO₂ przeniesionego dla potrzeb produkcji CCP i że nie mogą one już zostać sprzedane jako nadwyżka, co podważa skuteczność systemu handlu uprawnieniami w sytuacji, która odpowiada jednak ostatecznemu celowi dyrektywy 2003/87, jakim jest ochrona środowiska naturalnego poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (w odniesieniu do celu dyrektywy 2003/87 zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 31).

- 42 Wynika stąd, że przyjmując te przepisy, Komisja zmieniła zasadniczy element treści dyrektywy 2003/87.
- 43 Ponadto w pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że nie wydaje się, aby wszystkie gwarancje wynikające, po pierwsze, z systemu monitorowania i raportowania emisji ustanowionego w dyrektywie 2003/87 i w przepisach rozporządzenia nr 601/2012 innych niż te, które są przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, a po drugie, z uprawnień w zakresie kontroli i weryfikacji, jakimi dysponują właściwe władze państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 37), były niewystarczające do zapobieżenia obchodzeniu systemu handlu uprawnieniami do emisji przy przenoszeniu gazów cieplarnianych do instalacji takiej jak ta, w której produkowany jest CCP i która nie jest objęta tym systemem.
- 44 W tym kontekście, jeśli przepisy art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia gwarantują, że we wszystkich przypadkach CO₂ przenoszony do instalacji takiej jak ta, w której produkowany jest CCP – bez względu na to, czy zostanie on uwolniony do atmosfery – uznaje się za emisję do atmosfery, to tego rodzaju domniemanie nie tylko podważa spójność systemu ustanowionego w trosce o realizację celu dyrektywy 2003/87, ale także wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu.
- 45 W drugim rzędzie, ponieważ rozporządzenie nr 601/2012 zostało przyjęte na podstawie art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/87 w celu szczegółowego określenia warunków monitorowania i raportowania emisji gazów cieplarnianych, na zakres przepisów tego rozporządzenia, które są przedmiotem sporu w niniejszej sprawie i które dotyczą wyłącznie emisji w rozumieniu art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87, nie mogą wpływać inne przepisy tej dyrektywy, dotyczące wytwarzania CO₂ i uwzględniane w szczególności przy ustalaniu „wskaźników ex ante”, o których mowa w art. 10a tej dyrektywy.
- 46 Z tego samego względu na ów zakres nie może także mieć wpływu nałozony na Komisję w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2003/87 wymóg, aby przy pracach nad rozporządzeniem nr 601/2012 instytucja ta uwzględniła najbardziej dokładne i aktualne dostępne dane naukowe. W tym względzie należy stwierdzić, że nawet jeśli najbardziej aktualne dane dostarczone przez IPCC zasadnie skłoniły Komisję do przyjęcia surowszego podejścia do kwestii przenoszenia CO₂, a w konsekwencji do przypisywania, o ile to tylko możliwe, emisji gazów cieplarnianych do ich źródła, to jednak tego rodzaju przypisywanie emisji można w każdym razie zaakceptować jedynie w granicach wyznaczonych w dyrektywie 2003/87, które zostały przypomniane w pkt 27 niniejszego wyroku.
- 47 W trzecim rzędzie należy wprawdzie stwierdzić, że o ile głównym celem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest znaczące ograniczenie emisji takich gazów, o tyle jednym z jego podcelów jest zachowanie integralności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 marca 2012 r., Komisja/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, pkt 79; a także z dnia 22 czerwca 2016 r., DK Recycling und Roheisen/Komisja, C-540/14 P, EU:C:2016:469, pkt 49, 50). Jednakże, jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 49 opinii, istnieje obiektywna różnica pomiędzy operatorem, który uwalnia gazy cieplarniane do atmosfery, a operatorem, który unika takich emisji, dokonując chemicznego przekształcenia wyprodukowanego CO₂ w nową, stabilną substancję chemiczną, z którą jest on związany. Tak więc, chociaż w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych różnica taka skutkuje umożliwieniem temu drugiemu operatorowi zachowania większej liczby uprawnień niż liczba, którą może zachować ten pierwszy operator, to nie można uznać, że istnienie owej różnicy samo w sobie jest źródłem zakłócenia konkurencji między tymi dwoma operatorami.

- 48 Z całości powyższych rozważań wynika, że zmieniając istotny element dyrektywy 2003/87 poprzez przyjęcie przepisów art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia, Komisja przekroczyła granice wyznaczone w art. 14 ust. 1 wskazanej dyrektywy.
- 49 Dlatego na przedstawione pytania należy udzielić odpowiedzi, że przepisy art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia, w zakresie, w jakim systemowo włączają one do emisji z instalacji do kalcynacji wapnia CO₂ przenoszony do innej instalacji dla potrzeb produkcji CCP, bez względu na to, czy ów CO₂ zostaje uwolniony do atmosfery, czy też nie, są nieważne.

W przedmiocie kosztów

- 50 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Przepisy art. 49 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i pkt 10.B załącznika IV do tego rozporządzenia, w zakresie, w jakim systemowo włączają one do emisji z instalacji do kalcynacji wapnia dwutlenek węgla (CO₂) przenoszony do innej instalacji dla potrzeb produkcji wytrąconego węglanu wapnia, bez względu na to, czy ów dwutlenek węgla zostaje uwolniony do atmosfery, czy też nie, są nieważne.

Podpisy