



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 16 czerwca 2021 r.*

Środowisko naturalne – Rozporządzenie (UE) nr 517/2014 – Fluorowane gazy cieplarniane –
Przydział kontyngentów na wprowadzanie wodorofluorowęglowodorów do obrotu –
Zarzut niezgodności z prawem – Artykuł 16 rozporządzenia nr 517/2014 oraz załączniki V i VI do tego
rozporządzenia – Zasada niedyskryminacji – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-126/19

Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, z siedzibą w Warszawie (Polska), którą
reprezentował A. Galos, radca prawny,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann i M. Jáuregui
Gómez, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Parlament Europejski, który reprezentowali L. Visaggio, A. Tamás i W. Kuzmienko, w charakterze
pełnomocników,

oraz przez

Radę Unii Europejskiej, którą reprezentowały K. Michoel i I. Tchórzewska, w charakterze
pełnomocników,

interwencji,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia
11 grudnia 2018 r. przydzielającej skarżącej kontyngent 4096 ton ekwiwalentu CO₂
wodorofluorowęglowodorów na rok 2019,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, M. Jaeger (sprawozdawca) i O. Porchia, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

* Język postępowania: polski.

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu, postępowanie i żądania stron

Okoliczności powstania sporu

- 1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006 (Dz.U. 2014, L 150, s. 195) zostało przyjęte w ramach walki z emisjami gazów cieplarnianych.
- 2 Zgodnie z motywem 1 rozporządzenia nr 517/2014 do roku 2050 kraje rozwinięte będą musiały zredukować emisje gazów cieplarnianych o 80–95% w stosunku do ich poziomów z 1990 r., aby ograniczyć globalną zmianę klimatu do wzrostu temperatury o maksymalnie 2 °C, a tym samym zapobiec niepożądanym skutkom tej zmiany.
- 3 Wodorofluorowęglowodory (HFC) są kategorią fluorowanych gazów cieplarnianych, w wypadku których współczynnik ocieplenia globalnego jest znacznie wyższy niż w wypadku dwutlenku węgla (CO₂) i które wykorzystuje się między innymi w systemach chłodniczych i klimatyzacyjnych, aerozolach i w produkcji pianek izolacyjnych.
- 4 Zgodnie z motywem 13 rozporządzenia nr 517/2014 stopniowe ograniczanie ilości HFC, które mogą być wprowadzone do obrotu, zostało uznane za najbardziej skuteczny i racjonalny pod względem kosztów sposób redukcji emisji tych substancji w perspektywie długoterminowej.
- 5 W celu wprowadzenia w życie tej stopniowej redukcji rozporządzenie nr 517/2014 przewiduje, że Komisja Europejska powinna w szczególności określać każdego roku maksymalną ilość HFC, która może zostać wprowadzona do obrotu w Unii Europejskiej, jak również kontyngenty HFC wyrażone w „tonach ekwiwalentu CO₂”, które producenci lub importerzy mają prawo wprowadzić do obrotu.
- 6 W tym kontekście, zgodnie z art. 17 wskazanego rozporządzenia, Komisja ustanowiła także elektroniczny rejestr kontyngentów na wprowadzanie HFC do obrotu (zwany dalej „rejestrem HFC”) i zapewnia działanie tego rejestru. Producenci i importerzy prowadzący działalność na rynku HFC są zobowiązani do zarejestrowania się w tym rejestrze.
- 7 Skarżąca, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, jest polskim przedsiębiorstwem zarejestrowanym od dnia 1 lipca 2014 r. w rejestrze HFC jako „nowy uczestnik rynku”, czyli jako przedsiębiorstwo, które nie zadeklarowało wprowadzenia HFC do obrotu w latach 2009–2012, to jest w okresie wskazanym art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 517/2014, i dla którego przydział kontyngentów HFC opiera się wyłącznie na corocznych deklaracjach składanych Komisji zgodnie z tym przepisem.
- 8 W odniesieniu do roku 2015 skarżąca zgłosiła zapotrzebowanie na 298 059 ton ekwiwalentu CO₂ HFC, zaś przydzielono jej kontyngent 65 004 ton ekwiwalentu CO₂. Jednakże w 2015 r. nie wprowadziła ona HFC do obrotu.
- 9 W odniesieniu do roku 2016 skarżąca zgłosiła zapotrzebowanie na 320 945 ton ekwiwalentu CO₂ HFC, zaś przydzielono jej kontyngent 47 690 ton ekwiwalentu CO₂. Jednakże w 2016 r. nie wprowadziła ona HFC do obrotu.

- 10 W odniesieniu do roku 2017 skarżąca zgłosiła zapotrzebowanie na 221 320 ton ekwiwalentu CO₂ HFC, zaś – jak wynika z przekazanych przez nią informacji – przydzielono jej kontyngent 34 690 ton ekwiwalentu CO₂. Z informacji dostarczonych przez Komisję wynika natomiast, że skarżącej przydzielono kontyngent 34 060 ton ekwiwalentu CO₂. W 2017 r. skarżąca wprowadziła do obrotu 34 047 ton ekwiwalentu CO₂.
- 11 W odniesieniu do roku 2018 skarżąca zgłosiła zapotrzebowanie na 218 915 ton ekwiwalentu CO₂ HFC, zaś przydzielono jej kontyngent 11 650 ton ekwiwalentu CO₂. Według wstępnych danych w 2018 r. wprowadziła ona do obrotu 15 884 ton ekwiwalentu CO₂.
- 12 W odniesieniu do roku 2019 skarżąca zgłosiła zapotrzebowanie na 207 433 ton ekwiwalentu CO₂ HFC.
- 13 Decyzją Komisji z dnia 11 grudnia 2018 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) w odniesieniu do roku 2019 skarżącej przydzielono kontyngent 4096 ton ekwiwalentu CO₂ HFC. Została ona o tym poinformowana pocztą elektroniczną w dniu 12 grudnia 2018 r.

Postępowanie i żądania stron

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 lutego 2019 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 15 W dniu 29 maja 2019 r. Komisja złożyła odpowiedź na skargę.
- 16 W dniu 31 lipca 2019 r. skarżąca złożyła replikę.
- 17 W dniu 19 września 2019 r. Komisja złożyła duplikę.
- 18 W dniu 30 września 2019 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji, przedstawiły uwagi interwenientów.
- 19 W dniu 14 października 2019 r. Komisja wskazała, że nie przedstawi swych uwag w przedmiocie uwag interwenientów. Z kolei skarżąca ustosunkowała się do tych pism procesowych w dniu 25 października 2019 r.
- 20 W dniu 25 maja 2020 r. Sąd (pierwsza izba) w ramach środków organizacji postępowania na podstawie art. 89 regulaminu postępowania zadał stronom głównym i interwenientom pytania.
- 21 W dniu 10 lipca 2020 r. strony główne i interwenienci udzielili odpowiedzi na zadane im przez Sąd pytania.
- 22 W dniu 27 lipca 2020 r. Komisja zajęła stanowisko w przedmiocie odpowiedzi skarżącej.
- 23 W dniu 6 sierpnia 2020 r. skarżąca zajęła stanowisko w przedmiocie odpowiedzi Komisji.
- 24 W dniu 26 października 2020 r. Sąd (pierwsza izba) w ramach środka organizacji postępowania na podstawie art. 89 regulaminu postępowania zadał Komisji kolejne pytanie, na które instytucja ta odpowiedziała w dniu 9 listopada 2020 r.
- 25 Skarżąca, wezwana przez Sąd do zajęcia stanowiska w przedmiocie odpowiedzi Komisji, nie przedstawiła uwag.

- 26 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- „[stwierdzenie] nieważności stanowiącego podstawę prawną zaskarżonej decyzji art. 16 rozporządzenia [...] nr 517/2014 [...] i w konsekwencji stwierdzenie wadliwości zaskarżonej decyzji w tym zakresie”;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 27 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 28 Interwienienci wnoszą o oddalenie skargi.
- 29 Jako że strony nie wniosły o przeprowadzenie rozprawy, na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania Sąd (pierwsza izba) postanowił orzec bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.

Co do prawa

Przedmiot skargi

- 30 Zgodnie z treścią sformułowanych w skardze żądań skarżąca wnosi do Sądu o „[stwierdzenie] nieważności stanowiącego podstawę prawną zaskarżonej decyzji art. 16 rozporządzenia [...] nr 517/2014 [...] i w konsekwencji stwierdzenie wadliwości zaskarżonej decyzji w tym zakresie”.
- 31 Z treści skargi wynika jednak, że żądanie to należy interpretować – jak przyznała to Komisja w odpowiedzi na skargę – w ten sposób, że zmierza ono do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w oparciu o przedstawiony w tym celu na podstawie art. 277 TFUE zarzut niezgodności z prawem dotyczący art. 16 rozporządzenia nr 517/2014.

W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem

- 32 Komisja stoi na stanowisku, że podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem nie jest dopuszczalny. W tym względzie utrzymuje ona, po pierwsze, że skarżąca nie sprecyzowała w wystarczający sposób konkretnych przepisów, do których odnosi się ten zarzut niezgodności z prawem, po drugie, że zarzut niezgodności z prawem art. 16 ust. 5 rozporządzenia nr 517/2014 i załącznika V do tego rozporządzenia został podniesiony po raz pierwszy w ramach odpowiedzi na zadane przez Sąd pytanie, a więc zbyt późno, po trzecie, że nie została wykazany związek prawny między zaskarżoną decyzją a przepisami, których dotyczy wspomniany zarzut niezgodności z prawem, a po czwarte, że skarżąca nie ma interesu prawnego w kwestionowaniu zgodności z prawem art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 517/2014.
- 33 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarzut niezgodności z prawem podniesiony w sposób incydentalny na podstawie art. 277 TFUE przy okazji zakwestionowania tytułem żądania głównego zgodności z prawem innego aktu jest dopuszczalny wyłącznie w przypadku, gdy istnieje związek między tym aktem a normą, której zgodność z prawem jest kwestionowana. Ponieważ celem art. 277 TFUE nie jest umożliwienie stronie podważenia stosowania dowolnego aktu o charakterze generalnym na potrzeby dowolnej skargi, zakres zarzutu niezgodności z prawem powinien ograniczać się do tego, co jest niezbędne do rozstrzygnięcia sporu. Wynika stąd, że akt o charakterze generalnym, którego niezgodność z prawem jest podnoszona, musi znajdować zastosowanie – w sposób bezpośredni

- albo pośredni – w sprawie, która jest przedmiotem skargi, i że musi istnieć bezpośredni związek prawny między zaskarżoną decyzją indywidualną a rozpatrywanym aktem generalnym (zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Jednakże z utrwalonego orzecznictwa wynika także, że art. 277 TFUE należy interpretować na tyle szeroko, aby zapewnić osobom pozbawionym możliwości wnoszenia bezpośrednich skarg na wydawane przez instytucje akty o charakterze generalnym skuteczną kontrolę zgodności z prawem tych aktów. Tak więc zakresem stosowania art. 277 TFUE należy objąć akty instytucji, które odegrały rolę w przyjmowaniu decyzji będącej przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, w tym sensie, że owa decyzja opiera się zasadniczo na tych aktach, nawet jeśli od strony formalnej nie stanowią one jej podstawy prawnej (zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto w celu zbadania zarzutu niezgodności z prawem nie można dokonywać sztucznego podziału norm należących do tego samego systemu (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2020 r., Komisja i Rada/Carreras Sequeros i in., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, pkt 76).
- 35 W tym względzie, po pierwsze, należy stwierdzić, że skarżąca wskazała w sposób wystarczająco jasny przepisy, których niezgodność z prawem jest podnoszona.
- 36 Jak wynika bowiem z pierwszego żądania skarżącej, jej zarzut niezgodności z prawem odnosi się do art. 16 rozporządzenia nr 517/2014. Ponadto należy zaznaczyć, że art. 16 rozporządzenia nr 517/2014 odsyła do załącznika V do tego rozporządzenia i że załączniki V i VI do tego rozporządzenia odsyłają z kolei do art. 16 tego aktu prawnego, wobec czego zarzut niezgodności z prawem należy rozumieć w ten sposób, że jest on wymierzony przeciwko art. 16 wskazanego rozporządzenia w związku z załącznikami V i VI do tego aktu prawnego. Wreszcie, z treści skargi jasno wynika, że skarżąca twierdzi, iż system przydziału kontyngentów HFC jest niezgodny z prawem ze względu na to, że dyskryminuje on przedsiębiorstwa, które nie zadeklarowały wprowadzenia do obrotu HFC w latach 2009–2012 (zwane dalej „nowymi uczestnikami rynku”), w stosunku do przedsiębiorstw, które we wspomnianym okresie zadeklarowały wprowadzenie do obrotu HFC (zwanym dalej „przedsiębiorstwami od dawna obecnymi na rynku”). W ten sposób skarżąca odnosi się do całego systemu ustanowionego w art. 16 rozporządzenia nr 517/2014 w związku z załącznikami V i VI do tego rozporządzenia.
- 37 Wynika z tego również, że twierdzenie Komisji, zgodnie z którym skarżąca podniosła zarzut niezgodności z prawem niektórych przepisów rozpatrywanego systemu dopiero na zaawansowanym etapie postępowania, a zatem zbyt późno, nie znajduje oparcia w faktach.
- 38 Po drugie, co się tyczy podnoszonego braku powiązania pomiędzy przepisami, których dotyczy zarzut niezgodności z prawem, a zaskarżoną decyzją, należy stwierdzić, że z jednej strony zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 16 ust. 5 rozporządzenia nr 517/2014, w oparciu o deklarację złożoną przez skarżącą na podstawie art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia. Z drugiej strony wielkość kontyngentu przydzielonego skarżącej na mocy tej decyzji zależy zarówno od liczby nowych uczestników rynku, od wielkości kontyngentów, o których przydzielenie zawnioskowały te podmioty, jak i od wielkości kontyngentów przydzielonych odpowiednio przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku oraz nowym uczestnikom rynku, dla których w dniu wydania zaskarżonej decyzji została już ustalona wartość odniesienia (zob. pkt 57 poniżej), wobec czego zaskarżona decyzja siłą rzeczy opiera się, bezpośrednio lub pośrednio, na wszystkich regułach przydziału kontyngentów, o których mowa w art. 16 wspomnianego rozporządzenia i w załącznikach, do których artykuł ten odsyła.

- 39 Ponadto w okolicznościach analizowanych w niniejszej sprawie, w sytuacji gdy system, którego dotyczy zarzut niezgodności z prawem, stanowi połączenie zasad ustanowionych w art. 16 rozporządzenia nr 517/2014 oraz w załącznikach V i VI do tego rozporządzenia, dokonywanie podziału tego systemu na poszczególne przepisy na potrzeby zbadania przez Sąd zarzutu niezgodności z prawem byłoby działaniem sztucznym.
- 40 W świetle powyższego należy uznać, że wymagane powiązanie pomiędzy przepisami, których niezgodność z prawem jest podnoszona, a zaskarżoną decyzją zostało wykazane.
- 41 Po trzecie, co się tyczy podnoszonego braku interesu prawnego po stronie skarżącej, argumentacja Komisji opiera się na założeniu, że na potrzeby badania zarzutu niezgodności z prawem art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 517/2014 można oddzielić od pozostałych przepisów tego artykułu i załączników, do których on odsyła. Tymczasem wystarczy stwierdzić, że założenie to jest w tym wypadku błędne, jak wynika z pkt 38 i 39 powyżej.
- 42 Ewentualne przyjęcie argumentacji Komisji dotyczącej art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 517/2014 pozbawiłoby zresztą art. 277 TFUE wszelkiej skuteczności (effet utile). Komisja twierdzi bowiem, że skarżącej nie można by przydzielić żadnego kontyngentu, gdyby sporny przepis zniknął z porządku prawnego, a tym samym skarżąca zostałaby pozbawiona interesu w podniesieniu zarzutu jego niezgodności z prawem. Takie stanowisko sprowadza się jednak do odmówienia podmiotowi możliwości zakwestionowania zgodności z prawem warunków, od których przepis uzależnia przyznanie prawa.
- 43 Wobec powyższego należy uznać, że podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem jest dopuszczalny.

Co do istoty

- 44 Skarżąca wnosi w swej skardze o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. W tym względzie podnosi ona zarzut niezgodności z prawem dotyczący systemu przydziału kontyngentów ustanowionego w rozporządzeniu nr 517/2014.
- 45 Na poparcie tego zarzutu niezgodności z prawem skarżąca podnosi dwa zastrzeżenia, z których pierwsze dotyczy naruszenia zasady niedyskryminacji, a drugie – niewystarczającego uzasadnienia.

W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji

- 46 W ramach zastrzeżenia pierwszego skarżąca podnosi, że reguły przydziału kontyngentów ustanowione w rozporządzeniu nr 517/2014 są sprzeczne z zasadą niedyskryminacji, ponieważ stwarzają nieuzasadnioną różnicę w traktowaniu między nowymi uczestnikami rynku a przedsiębiorstwami od dawna obecnymi na rynku. Komisja, wspierana przez Radę i Parlament, kwestionuje argumentację skarżącej.
- 47 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ogólna zasada niedyskryminacji czy równego traktowania wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Należy zatem zbadać przede wszystkim, czy odmienne traktowanie, na które powołuje się skarżąca, ma zastosowanie do porównywalnych sytuacji, następnie, czy to odmienne traktowanie skutkuje powstaniem niedogodności i wreszcie, czy wspomniane odmienne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

– *W przedmiocie wystąpienia zróżnicowanego traktowania sytuacji porównywalnych*

49 Co się tyczy twierdzenia skarżącej odnoszącego się do dyskryminacyjnego traktowania nowych uczestników rynku względem przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku, należy przypomnieć, iż naruszenie zasady równego traktowania poprzez odmienne traktowanie zakłada, że sytuacje, do których owo traktowanie się odnosi, są podobne, z uwzględnieniem ich całościowej charakterystyki (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 25).

50 Zgodnie z orzecznictwem elementy charakteryzujące różne sytuacje, a zatem ich podobieństwo, winny być w szczególności określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza rzezone rozróżnienie. Należy poza tym uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny akt (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 W niniejszej sprawie należy w pierwszej kolejności przypomnieć funkcjonowanie systemu przydziału kontyngentów HFC ustanowionego w rozporządzeniu nr 517/2014.

52 Komisja przydziela przedsiębiorstwom kontyngenty na wprowadzanie HFC do obrotu każdego roku, zgodnie z art. 16 ust. 5 rozporządzenia nr 517/2014 w związku z załącznikiem VI do tego rozporządzenia.

53 W ramach ustalania kontyngentów, które mają zostać przydzielone przedsiębiorstwom, w załączniku VI do rozporządzenia nr 517/2014 dokonano rozróżnienia między przedsiębiorstwami, dla których określono wartości odniesienia, a przedsiębiorstwami, dla których nie określono takich wartości.

54 Każdemu przedsiębiorstwu, dla którego określono wartości odniesienia, przydzielany jest – zgodnie z załącznikiem VI pkt 1 rozporządzenia nr 517/2014 – kontyngent odpowiadający 89% wartości odniesienia pomnożonej przez wartość procentową wskazaną w załączniku V do tego rozporządzenia na dany rok.

55 Natomiast przedsiębiorstwa, dla których nie została ustalona żadna wartość odniesienia i które złożyły deklarację na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 517/2014, otrzymują – zgodnie z pkt 2 załącznika VI do wskazanego rozporządzenia – kontyngent określony na podstawie obliczeń dokonanych w kilku etapach.

56 Przede wszystkim ustala się całkowitą ilość HFC, jaka może zostać przydzielona tym przedsiębiorstwom. W tym celu sumę kontyngentów przydzielonych przedsiębiorstwom, dla których określono wartość odniesienia, odejmuje się od maksymalnej ilości dostępnej w danym roku, wskazanej w załączniku V do rozporządzenia nr 517/2014. Następnie każde przedsiębiorstwo otrzymuje kontyngent określany na podstawie ilości, o jaką zawnioskowało, ilości jeszcze dostępnej, a także liczby i wielkości innych deklaracji złożonych na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 517/2014.

57 W drugiej kolejności należy zaznaczyć, że wartość odniesienia może, co do zasady, zostać określona dla każdego przedsiębiorstwa. Wartość odniesienia jest bowiem oparta na ilości HFC, którą dane przedsiębiorstwo w sposób zgodny z prawem wprowadziło wcześniej do obrotu Unii w pewnym okresie, i jest ustalana przez Komisję w drodze aktu wykonawczego na okres trzech lat.

- 58 Tymczasem w pierwszej fazie stosowania rozporządzenia nr 517/2014 jedynie w wypadku przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku zostały określone wartości odniesienia, zgodnie z art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia, na podstawie średnich rocznych ilości HFC, jakie przedsiębiorstwa te wprowadziły do obrotu w latach 2009–2012 w świetle złożonych przez nie deklaracji.
- 59 W tym kontekście w dniu 31 października 2014 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą 2014/774/UE określającą, zgodnie z rozporządzeniem [nr 517/2014], wartości odniesienia na okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. dla każdego producenta lub importera, który zgłosił wprowadzenie do obrotu [HFC] na mocy rozporządzenia (WE) nr 842/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2014, L 318, s. 28, zwaną dalej „decyzją wykonawczą z dnia 31 października 2014 r.”), w której to decyzji instytucja ta określiła wartości odniesienia jedynie dla przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku.
- 60 Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 517/2014 od tego czasu Komisja co trzy lata określa wartości odniesienia dla zainteresowanych przedsiębiorstw na podstawie średnich rocznych ilości HFC wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu.
- 61 I tak w dniu 24 października 2017 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2017/1984 określającą, zgodnie z rozporządzeniem [nr 517/2014], wartości odniesienia na okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. dla każdego producenta lub importera, który zgodnie z prawem wprowadził do obrotu [HFC] od dnia 1 stycznia 2015 r. zgłoszone zgodnie z tym rozporządzeniem (Dz.U. 2017, L 287, s. 4, zwaną dalej „decyzją wykonawczą z dnia 24 października 2017 r.”).
- 62 O ile w decyzji wykonawczej z dnia 31 października 2014 r. wartości odniesienia zostały ustalone jedynie dla przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku, o tyle w decyzji wykonawczej z dnia 24 października 2017 r. wartości odniesienia ustalono zarówno dla przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku, jak i dla nowych uczestników rynku, którzy złożyli deklaracje zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 517/2014 i wprowadzili HFC do obrotu w rozpatrywanym okresie.
- 63 W trzeciej kolejności należy zaznaczyć, że z powyższego wynika, iż przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku i nowi uczestnicy rynku są traktowani w różny sposób.
- 64 W tym względzie z jednej strony należy przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 517/2014 w związku z załącznikiem V i pkt 1 załącznika VI do tego rozporządzenia w pierwszym trzyletnim okresie wszystkie przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku dysponowały kontyngentami odpowiadającymi 89% maksymalnej ilości HFC, która mogła być wprowadzana do obrotu w Unii każdego roku, podczas gdy wszyscy nowi uczestnicy rynku dysponowali w tym okresie jedynie 11% wspomnianej ilości.
- 65 Z drugiej strony, o ile nowi uczestnicy rynku mogą uzyskać wartość odniesienia przy okazji mającego miejsce co trzy lata ustalania nowych wartości odniesienia, o tyle jednak, pomimo istnienia tej możliwości, różnica w traktowaniu utrzymuje się na przestrzeni czasu, o czym świadczą dane dostarczone przez Komisję i symulacje przeprowadzone przez nią w odpowiedzi na pytania Sądu.
- 66 Spośród wszystkich ilości przydzielonych w 2015 r. (183,1 mln ton ekwiwalentu CO₂) przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku przydzielono bowiem 162,9 mln ton ekwiwalentu CO₂, zaś nowym uczestnikom rynku przydzielono 20,1 mln ton ekwiwalentu CO₂. Spośród ilości przydzielonych w 2016 r. (170,3 mln ton ekwiwalentu CO₂) przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku przydzielono 151,6 mln ton ekwiwalentu CO₂, zaś nowym uczestnikom rynku przydzielono 18,7 mln ton ekwiwalentu CO₂. Spośród ilości przydzielonych w 2017 r. (170,3 mln ton ekwiwalentu CO₂) przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku przydzielono 151,4 mln ton ekwiwalentu CO₂, zaś nowym uczestnikom rynku, dla których nie określono jeszcze wartości odniesienia, przydzielono 18,9 mln ton ekwiwalentu CO₂. Spośród wszystkich ilości przydzielonych w 2018 r. (101,5 mln ton ekwiwalentu CO₂) 93,5 mln ton ekwiwalentu CO₂ przydzielono wszystkim przedsiębiorstwom

dysponującym wartością odniesienia (z czego 78,2 mln ton ekwiwalentu CO₂ przydzielono przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku), zaś 7,9 mln ton ekwiwalentu CO₂ przydzielono nowym uczestnikom rynku, dla których nie określono jeszcze wartości odniesienia. Wreszcie, spośród wszystkich ilości przydzielonych w 2019 r. (100,3 mln ton ekwiwalentu CO₂) 91,1 mln ton ekwiwalentu CO₂ przydzielono wszystkim przedsiębiorstwom dysponującym wartością odniesienia (w tym 78 mln ton ekwiwalentu CO₂ przydzielono przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku), zaś 9,1 mln ton ekwiwalentu CO₂ przydzielono nowym uczestnikom rynku, dla których nie określono jeszcze wartości odniesienia. Ponadto znaczna część wszystkich dostępnych ilości, stanowiąca jeszcze około 30% do 2030 r., pozostaje zastrzeżona na przestrzeni lat dla przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku.

- 67 W czwartej kolejności należy zaznaczyć, że wbrew temu, co twierdzą Komisja, Rada i Parlament, przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku i nowi uczestnicy rynku znajdują się w porównywalnej sytuacji w świetle przedmiotu rozporządzenia nr 517/2014.
- 68 Przedmiotem rozporządzenia nr 517/2014 jest bowiem ustanowienie systemu kontyngentów na wprowadzanie HFC do obrotu.
- 69 Zgodnie z motywem 13 rozporządzenia nr 517/2014 ma ono na celu zmniejszenie emisji HFC w perspektywie długoterminowej poprzez stopniowe zmniejszanie ilości HFC, które mogą być wprowadzane do obrotu.
- 70 Cel ten wpisuje się w politykę Unii zmierzającą do ograniczenia globalnej zmiany klimatu do wzrostu temperatury o maksymalnie 2 °C i uniknięcia w ten sposób niepożądanych skutków dla klimatu, jak wynika to z motywu 1 rozporządzenia nr 517/2014.
- 71 W świetle tych okoliczności przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku i nowi uczestnicy rynku znajdują się w porównywalnej sytuacji.
- 72 Zarówno bowiem przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku, jak i nowi uczestnicy rynku mają zapotrzebowanie na kontyngenty na wprowadzanie HFC do obrotu.
- 73 Ponadto wpływ emisji gazów cieplarnianych na klimat jest taki sam, niezależnie od tego, czy wynikają one z wprowadzenia HFC do obrotu przez przedsiębiorstwo od dawna obecne na rynku, czy też przez nowego uczestnika rynku.
- 74 Argument Komisji oparty na okoliczności, że przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku znajdują się w odmiennej sytuacji ze względu na swe inwestycje i uzasadnione oczekiwania, nie ma znaczenia dla badania porównywalności sytuacji w świetle celu rozporządzenia nr 517/2014.
- 75 Dotyczy to również argumentu Komisji opartego na okoliczności, że w świetle celu polegającego na stopniowym ograniczaniu emisji HFC nowi uczestnicy rynku znajdują się w sytuacji odmiennej od sytuacji przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku, ponieważ w wypadku tych pierwszych chodzi o podjęcie nowej działalności, a w wypadku tych drugich – o kontynuację działalności wykonywanej już w przeszłości.
- 76 Różnica sytuacji przedstawiona przez Komisję nie ma bowiem znaczenia dla ustalenia porównywalności owych sytuacji. Przedmiotem rozporządzenia nr 517/2014 jest ustanowienie systemu kontyngentów na wprowadzanie HFC do obrotu, co ma umożliwić osiągnięcie celu polegającego na stopniowym zmniejszaniu emisji HFC. Tymczasem pod względem dostępnej maksymalnej ilości oraz jej stopniowego ograniczania przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku i nowi uczestnicy rynku znajdują się w sytuacji porównywalnej.

- 77 Należy zatem stwierdzić, że z punktu widzenia analizy zasad przydziału kontyngentów w świetle zasady równego traktowania przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku i przedsiębiorstwa będące nowymi uczestnikami rynku znajdują się w sytuacji porównywalnej, a przy tym są traktowane w odmienny sposób.
- 78 Natomiast jeśli chodzi w szczególności o małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) z państw członkowskich Europy Środkowej lub Europy Wschodniej, skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu, który pozwalałby na stwierdzenie, że rozpatrywany system przydzielania kontyngentów wprowadza w odniesieniu do nich dyskryminację pośrednią.
- 79 Wreszcie, chociaż skarżąca powołuje się na różnicę w traktowaniu nie między dwiema, lecz między trzema kategoriami podmiotów, a mianowicie przedsiębiorstwami od dawna obecnymi na rynku, nowymi uczestnikami rynku, dla których wartości odniesienia zostały określone na lata 2018–2020, i nowymi uczestnikami rynku, dla których wartości odniesienia nie zostały jeszcze określone, to jednak należy zaznaczyć, że powołuje się ona przy tym na okoliczność wprowadzenia w drodze rozporządzenia nr 517/2014 „dwóch ścieżek reglamentowania” i że przeciwstawia ona sytuację przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku sytuacji nowych uczestników rynku, bez względu na to, czy wartości odniesienia zostały w ich przypadku określone. Argumentację skarżącej należy zatem rozumieć w ten sposób, że odnosi się ona jedynie do domniemanej dyskryminacji między przedsiębiorstwami od dawna obecnymi na rynku a nowymi uczestnikami rynku.
- 80 W związku z powyższym należy stwierdzić, że przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku i przedsiębiorstwa będące nowymi uczestnikami rynku, mimo że znajdują się w sytuacji porównywalnej z punktu widzenia przedmiotu i celu rozporządzenia nr 517/2014, są traktowane w odmienny sposób.
- *W przedmiocie istnienia niedogodności wynikającej z odmiennego traktowania sytuacji porównywalnych*
- 81 Zgodnie z orzecznictwem, aby można było zarzucić prawodawcy Unii naruszenie zasady równego traktowania, konieczne jest zaistnienie odmiennego traktowania sytuacji podobnych, stawiającego niektóre podmioty gospodarcze w sytuacji niekorzystnej w stosunku do innych podmiotów (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 82 W niniejszej sprawie Komisja nie kwestionuje okoliczności, że odmierne traktowanie przedsiębiorstw będących nowymi uczestnikami rynku w stosunku do przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku prowadzi do powstania niedogodności po stronie tych pierwszych przedsiębiorstw. W każdym razie w celu wykazania istnienia takich niedogodności wystarczy odesłać do elementów przedstawionych w pkt 63–66 powyżej.
- 83 W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że odmierne traktowanie przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku i nowych uczestników rynku prowadzi do powstania niedogodności po stronie tych drugich.
- *W przedmiocie uzasadnienia odmiennego traktowania sytuacji porównywalnych*
- 84 Zdaniem skarżącej odmierne traktowanie przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku i nowych uczestników rynku jest arbitralne i nie jest w żaden sposób uzasadnione. W tym kontekście zarzuca ona prawodawcy w szczególności to, że określił klucz przydziału kontyngentów bez wystarczającej analizy danych, a w każdym razie nie przedstawił omawianych danych. W praktyce ustanowiony system prowadzi do „ogromnej dysproporcji” przy przydzielaniu kontyngentów. Dyskryminację uwydatnia jeszcze bardziej wzrost liczby nowych uczestników rynku, jako że przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku mogą osiągać znaczne dochody ze sprzedaży swoich kontyngentów, a także uzyskiwać kontyngenty z rezerwy.

- 85 Komisja, wspierana przez Radę i Parlament, kwestionuje argumentację skarżące.
- 86 Różnica w traktowaniu jest uzasadniona, jeżeli jest ona oparta na obiektywnym i racjonalnym kryterium, to znaczy jeżeli pozostaje ona w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez dane przepisy oraz jeżeli różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 Ponieważ w niniejszej sprawie chodzi o akt normatywny, należy przypomnieć, że do prawodawcy Unii należy ustalenie istnienia obiektywnych kryteriów przytoczonych w uzasadnieniu aktu i przedstawienie Trybunałowi dowodów koniecznych w celu zbadania istnienia tych kryteriów (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 W orzecznictwie uznano istnienie po stronie prawodawcy Unii szerokich uprawnień dyskrecjonalnych w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania złożonych ocen. Ponadto w przypadku decyzji dotyczących restrukturyzacji lub stworzenia złożonego systemu może on działać etapowo i postępować w szczególności stosownie do uzyskanych doświadczeń (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 89 Jednakże pomimo istnienia takich uprawnień prawodawca Unii pozostaje zobowiązany do oparcia swego wyboru na kryteriach obiektywnych i odpowiednich w stosunku do celu realizowanego przez dany akt prawny oraz do uwzględnienia wszystkich okoliczności faktycznych, jak też danych technicznych i naukowych dostępnych w chwili przyjęcia owego aktu (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 90 W tym względzie należy uściślić, że szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii, który oznacza ograniczoną kontrolę sądową nad korzystaniem z niego, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnej mierze do ustalenia podstawowych danych (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Taka kontrola sądowa – mimo że jej zakres jest ograniczony – wymaga, by instytucje Unii, które wydały dany akt prawny, były w stanie wykazać przed sądem Unii, iż akt ten został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, co wymaga uwzględnienia wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą ów akt ma uregulować. Wynika stąd, iż instytucje te powinny co najmniej móc przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które powinny być uwzględnione, aby uzasadnić kwestionowane przepisy tego aktu, na których opierało się wykonanie ich uprawnień dyskrecjonalnych (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 Wreszcie, prawodawca Unii korzystający z przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych powinien nie tylko uwzględnić główny cel, ale także w pełni wziąć pod uwagę wchodzące w grę interesy. W ramach badania ograniczeń związanych z różnymi możliwymi środkami należy uznać, że o ile waga zamierzonych celów może uzasadniać nawet istotne negatywne konsekwencje gospodarcze dla niektórych przedsiębiorców, o tyle korzystanie przez prawodawcę Unii z uprawnień dyskrecjonalnych nie może powodować skutków w oczywisty sposób mniej adekwatnych niż skutki wynikające z innych środków, równie dostosowanych do tych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 93 W konsekwencji w celu dokonania analizy uzasadnienia stwierdzonego w niniejszej sprawie odmiennego traktowania należy w pierwszej kolejności zbadać, czy ocena prawodawcy Unii uwzględnia istotne dane i czy odmienne traktowanie przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku i nowych uczestników rynku opiera się na kryteriach obiektywnych i właściwych z punktu widzenia celu realizowanego za pomocą kwestionowanych przepisów.
- 94 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 517/2014 kryterium, na którym opiera się odmienne traktowanie, jest okoliczność, czy dane przedsiębiorstwo przekazało informacje na podstawie art. 6 rozporządzenia (WE) nr 842/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych (Dz.U. 2006, L 161, s. 1), dotyczące wprowadzania HFC do obrotu w latach 2009–2012. W zależności od tego dane przedsiębiorstwo podlega systemowi przewidzianemu w art. 16 ust. 1 lub systemowi przewidzianemu w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 517/2014.
- 95 Elementy, na których oparł się prawodawca, oraz względy, które doprowadziły go do wyboru zastosowanych rozwiązań, wynikają z genezy rozporządzenia nr 517/2014.
- 96 Z wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych [COM/2012/643 final – 2012/0305 (COD), zwanego dalej „wnioskiem w sprawie rozporządzenia”] wynika, że Komisja oparła się na dokumencie roboczym z dnia 7 listopada 2012 r. opracowanym przez jej służby (Impact Assessment – Review of Regulation [EC] N° 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases [Analiza skutków – Przegląd rozporządzenia (WE) nr 842/2006] SWD [2012] 364 final, zwanym dalej „oceną skutków”), który towarzyszył wspomnianemu wnioskowi.
- 97 Jak wskazano w pkt 2 oceny skutków i przypomniano w pkt 2 wniosku w sprawie rozporządzenia, Komisja zebrała dużą ilość informacji technicznych pochodzących z dużej liczby badań specjalistycznych, a w szczególności ze szczegółowego badania przygotowawczego na potrzeby przeprowadzenia przeglądu rozporządzenia nr 842/2006. Grupa ekspertów składająca się z 47 członków reprezentujących różne sektory przemysłu, państwa członkowskie i organizacje pozarządowe (NGO) została poproszona o przedstawienie wytycznych i informacji technicznych do celów tego badania. Wspólne Centrum Badawcze przeprowadziło również analizę makroekonomiczną wariantów strategicznych.
- 98 Ponadto wynika z tego, że Komisja przeprowadziła szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami, w szczególności w formie publicznych konsultacji online przeprowadzonych w okresie trzech miesięcy, od dnia 26 września do dnia 19 grudnia 2011 r. Spośród 261 odpowiedzi zainteresowanych stron, które wzięły udział w tych konsultacjach, 164 pochodziło od organizacji, z których 75% było powiązanych z przemysłem. Ponadto co najmniej 47 spośród 161 zainteresowanych stron, które wzięły udział w konsultacjach, reprezentowało punkt widzenia MŚP.
- 99 Z powyższego wynika wreszcie, że w dniu 13 lutego 2012 r. Komisja przeprowadziła w Brukseli (Belgia) jawne spotkanie, w którym wzięło udział ponad 130 uczestników reprezentujących przemysł, państwa członkowskie, NGO i Parlament. Spotkanie to umożliwiło tym uczestnikom przedstawienie informacji zwrotnych i przedstawienie stanowisk w przedmiocie różnych możliwych rozwiązań.
- 100 Powody, które skłoniły prawodawcę do przyjęcia zasady przydziału kontyngentów w zależności od ilości HFC wprowadzonych do obrotu w przeszłości, przedstawiono w szczególności na s. 164–166 oceny skutków.
- 101 Wskazano tam przede wszystkim, że prawodawca, po zbadaniu opcji sprzedaży kontyngentów na aukcji i opcji bezpłatnego ich przydziału, zdecydował się na wybór drugiej z tych opcji.

- 102 Po pierwsze, uznał on, że sprzedaż na aukcji była nieproporcjonalna w stosunku do rozmiaru rynku. Po drugie, uznał on, że fakt, iż rynek właściwy jest wysoce skoncentrowany, może zaszkodzić prawidłowemu funkcjonowaniu systemu aukcji.
- 103 Co się tyczy następnie wyborów dokonanych przez prawodawcę, z oceny skutków wynika ponadto, że po zbadaniu opcji przydziału kontyngentów na podstawie wniosków i przydziału kontyngentów w zależności od emisji historycznych zdecydował się on co do zasady na zastosowanie drugiej z tych opcji.
- 104 W tym względzie prawodawca odniósł się – jak wynika również z oceny skutków – do doświadczenia zdobytego w ramach systemu kontyngentów wprowadzonego dla substancji zubożających warstwę ozonową. Okazało się bowiem, że niektóre przedsiębiorstwa usiłowały wyolbrzymić swoje potrzeby w składanych deklaracjach, ze szkodą dla przedsiębiorstw, których deklaracje były bardziej realistyczne. I tak uznano, że „powszechna praktyka zawyżania deklaracji” może zakłócić prawidłowe funkcjonowanie systemu przydziału kontyngentów.
- 105 Co się tyczy, wreszcie, klucza przydziału kontyngentów, z motywu 15 rozporządzenia nr 517/2014 wynika, że odmienne traktowanie wynika z zasadniczego wyboru prawodawcy, by przydzielić kontyngenty na podstawie ilości HFC wprowadzanej do obrotu w okresie odniesienia, czyli w latach 2009–2012, a jednocześnie udostępnić nowym uczestnikom rynku rezerwę wynoszącą 11% całkowitego limitu ilościowego, „aby nie wykluczać małych [przedsiębiorstw] [...], któr[e] nie wprowadzi[ły] do obrotu [co najmniej] 1 tony [...] fluorowanych gazów cieplarnianych w okresie odniesienia”.
- 106 W tym względzie Komisja, na podstawie danych dotyczących okresu od 2007 r. do 2011 r., które zgodnie z rozporządzeniem nr 842/2006 zostały jej przekazane przez przedsiębiorstwa działające na rynku HFC, uznała, że – jak wynika z oceny skutków – ze względu na dojrzałość rynku HFC luzem udział wynoszący 5% historycznej wartości odniesienia powinien wystarczyć do zaspokojenia potrzeb nowych uczestników rynku.
- 107 Zaproponowany przez Komisję klucz przydziału kontyngentów był przedmiotem dyskusji w procesie prawodawczym. W trakcie procedury legislacyjnej państwa członkowskie omawiały bowiem w Radzie wielkość rezerwy dla nowych uczestników rynku i zbadały możliwość jej zwiększenia do 15–20% całkowitej ilości HFC. W tym kontekście w dniu 13 września 2013 r. odbyło się spotkanie grupy roboczej „Środowisko”, mające na celu zachęcenie państw członkowskich do wypowiedzenia się w szczególności w przedmiocie odpowiedniego poziomu rezerwy dla nowych uczestników rynku. Po zakończeniu tych dyskusji osiągnięto porozumienie co do klucza przydziału kontyngentów przyjętego w rozporządzeniu nr 517/2014.
- 108 W świetle powyższego argumentów skarżącej nie można uwzględnić.
- 109 Z jednej strony bowiem twierdzenie skarżącej, zgodnie z którym prawodawca powinien był wzorować się na systemie dotyczącym rynku uprawnień do emisji CO₂, co pozwoliłoby uniknąć odchyłeń rynku HFC, do których jej zdaniem obecnie dochodzi, nie jest niczym poparte.
- 110 Z drugiej strony zastrzeżenia skarżącej, zgodnie z którymi klucz przydziału kontyngentów jest arbitralny i został określony przez prawodawcę bez przeprowadzenia niezbędnych analiz lub bez oparcia się na istotnych danych, nie znajduje oparcia w faktach, co wynika z pkt 105–107 powyżej. Ponadto należy stwierdzić, że ustalenie tego klucza przydziału odzwierciedla wybory o charakterze politycznym – polegające w tym wypadku na określeniu, jaka część kontyngentów jest niezbędna do umożliwienia nowym uczestnikom rynku wystarczającego dostępu do rynku HFC – w odniesieniu do których orzecznictwo przyznaje prawodawcy szerokie uprawnienia dyskrecjonalne.

- 111 W świetle powyższego należy stwierdzić, że decyzja prawodawcy o wprowadzeniu rozróżnienia między przedsiębiorstwami od dawna obecnymi na rynku a nowymi uczestnikami rynku została podjęta z uwzględnieniem istotnych danych i że odmienne traktowanie opiera się na kryteriach obiektywnych i właściwych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu przydziału kontyngentów, jak też do zapewnienia nowym uczestnikom rynku wystarczającego dostępu do rynku.
- 112 W drugiej kolejności w celu przeanalizowania uzasadnienia odmiennego traktowania należy zbadać, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 86 i 92 powyżej, czy różnica w traktowaniu jest proporcjonalna do zamierzonego celu i czy w związku z tym prawodawca nie przekroczył przysługującego mu zakresu uznania poprzez nieuwzględnienie wchodzących w grę interesów lub przyjęcie środków powodujących skutki w oczywisty sposób mniej adekwatne niż skutki wynikające z innych środków, równie dostosowanych do zamierzonych celów.
- 113 W tym względzie należy stwierdzić, że prawodawca wziął pod uwagę interesy nowych uczestników rynku poprzez stworzenie dla nich rezerwy ustalonej dla pierwszego trzyletniego okresu przydziału kontyngentów na 11% dostępnych ilości HFC.
- 114 Jednakże w ocenie skarżącej odmienne traktowanie przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku i nowych uczestników rynku nie jest proporcjonalne, ponieważ prawodawca przekroczył przysługujący mu zakres uznania, kumulując niedogodności dla nowych uczestników rynku.
- 115 Zdaniem skarżącej sytuacja, w jakiej znaleźli się nowi uczestnicy rynku, jest mniej korzystna pod kilkoma względami.
- 116 Po pierwsze, liczba nowych uczestników rynku będzie stale rosła, wobec czego ilość dostępna dla każdego nowego uczestnika rynku ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu. Wzrost liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność na rynku nie wywrze natomiast wpływu na ilości dostępne dla przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku.
- 117 Po drugie, nowi uczestnicy rynku nie są w stanie przewidzieć ilości, jaka powinna być przedmiotem przyszłych przydziałów kontyngentów, co bardzo utrudnia planowanie ich działalności. Natomiast przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku dokładnie znają ilość HFC, którą mogą wprowadzić do obrotu do 2030 r.
- 118 Po trzecie, przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku osiągają znaczne przychody ze „sprzedaży” swych kontyngentów ze szkodą dla nowych uczestników rynku, co świadczy ponadto o tym, że ilości przydzielone przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku są nadmierne.
- 119 Po czwarte, wbrew treści motywu 15 rozporządzenia nr 517/2014, przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku mogą pozyskać kontyngenty pochodzące z rezerwy, jeszcze bardziej pogłębiając dyskryminację nowych uczestników rynku.
- 120 Wreszcie, po piąte, odmienne traktowanie wywiera jeszcze poważniejsze konsekwencje, jako że nowi uczestnicy rynku nie mogą skutecznie korzystać z przydzielonych im kontyngentów. Przywóz HFC w ilościach mniejszych niż całkowita pojemność kontenera jest bowiem praktycznie niemożliwy. Tymczasem niewielka ilość HFC, która została im przydzielona, nie wystarcza do dokonania przywozu HFC w ilości wystarczającej do wypełnienia kontenera.
- 121 Nie sposób zgodzić się z tymi argumentami.
- 122 Przede wszystkim należy bowiem zaznaczyć, że zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 517/2014 dla nowych uczestników rynku wartości odniesienia określa się na podstawie ilości HFC wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu w Unii w okresie odniesienia.

- 123 Tak więc złożenie deklaracji na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 517/2014 nie jest już dla tych przedsiębiorstw jedyną drogą do uzyskania przydziału kontyngentów na przyszłość, lecz otrzymują one kontyngenty w zależności od wartości odniesienia ustalonej dla każdego z nich. Tak więc niedogodności, na które powołuje się skarżąca, są jedynie przejściowe. Ponadto sama skarżąca mogłaby uzyskać wartość referencyjną na podstawie decyzji wykonawczej z dnia 24 października 2017 r., gdyby wprowadziła HFC do obrotu zgodnie z kontyngentami, które zostały jej przydzielone na lata 2015 i 2016.
- 124 Następnie należy zwrócić uwagę na przebieg zmian dotyczących przydziału kontyngentów. W tym względzie z niezakwestionowanych przez skarżącą danych pochodzących z symulacji przedstawionej przez Komisję w odpowiedzi na pytanie Sądu wynika, że procentowy udział kontyngentów przydzielanych z rezerwy stale wzrasta na przestrzeni lat. I tak w 2030 r. 40–55% wszystkich dostępnych ilości dla wszystkich przedsiębiorstw zostanie przydzielone z rezerwy. Jednocześnie procentowy udział ilości zarezerwowanych dla przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku stale spada i w 2030 r. powinien wynieść około 33% w porównaniu z 89% z 2015 r.
- 125 Ponadto nieuprawnione jest stawianie prawodawcy zarzutu, że system przydziału kontyngentów wprowadzony w życie rozporządzeniem nr 517/2014 nie jest zgodny z motywem 15 tego aktu prawnego.
- 126 Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z motywem 15 rozporządzenia nr 517/2014 „początkowo” 11% całkowitego limitu ilościowego należało zarezerwować dla nowych uczestników rynku. Tymczasem z pkt 3 załącznika VI do tego rozporządzenia wynika, że wnioski zawarte w deklaracjach przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku, złożonych zgodnie z art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia, w okresie od 2015 r. do 2017 r. będą uwzględniane dopiero po przydzieleniu kontyngentów nowym uczestnikom rynku, a to oznacza dokładnie tyle, że w pierwszym trzyletnim okresie rezerwa w wysokości 11% była w całości dostępna dla nowych uczestników rynku.
- 127 Co więcej, jeśli chodzi o argument dotyczący dochodów uzyskiwanych ze „sprzedaży” kontyngentów, bezsporne jest to, że z danych dostarczonych przez Komisję w odpowiedzi na pytanie Sądu wynika, iż każdego roku przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku zbywały znaczny odsetek przydzielonych im kontyngentów. Przykładowo w 2017 r. przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku przydzielono 151,4 mln ton ekwiwalentu CO₂ HFC, zaś ilość, która została przez nie zbyta, to 63,1 mln ton ekwiwalentu CO₂.
- 128 Jednakże Komisja utrzymuje – a skarżąca temu nie zaprzecza – że znaczna większość rzeczonych transferów miała miejsce między przedsiębiorstwami należącymi do tej samej grupy i że jedynie minimalna część tych transferów dotyczyła nowych przedsiębiorstw.
- 129 W tych okolicznościach nie można uwzględnić twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym grupa przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku uzyskuje, w przeciwieństwie do grupy nowych uczestników rynku, duże dochody, których źródłem jest „sprzedaż” kontyngentów.
- 130 Nie można też uwzględnić argumentu dotyczącego rzekomych praktycznych trudności, jakich nastęrcza wypełnianie kontenerów ze względu na zbyt małe kontyngenty przydzielone nowym uczestnikom rynku.
- 131 Z jednej strony ewentualność, że przydzielony kontyngent nie jest wystarczająco duży, aby możliwe było dokonanie przywozu HFC w ilościach wystarczających do wypełnienia kontenera, ma bowiem charakter zarazem hipotetyczny i wysoce niepewny, wobec czego nie można zarzucać prawodawcy, że nie wziął jej pod uwagę. Z drugiej strony Komisja utrzymuje w każdym razie, a skarżąca temu nie zaprzecza, że istnieje możliwość, aby kilka przedsiębiorstw dysponujących małymi kontyngentami łączyło te niewielkie ilości w celu osiągnięcia minimalnej ilości wymaganej pod względem technicznym do wypełnienia kontenera.

- 132 Co się tyczy, wreszcie, liczby nowych uczestników rynku, prawdą jest, że uległa ona znacznemu zwiększeniu, czego skutkiem jest to, że ilości HFC dostępne dla każdego nowego uczestnika rynku zmniejszyły się proporcjonalnie, podczas gdy rosnąca liczba nowych uczestników rynku nie wywarła wpływu na ilości dostępne dla przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku.
- 133 Jednakże wbrew temu, co twierdzi skarżąca, skutek ten nie oznacza, że prawodawca przekroczył przysługujący mu szeroki zakres uznania.
- 134 W tym względzie należy zaznaczyć, po pierwsze, że zgodnie z zasadami przypomnianymi w pkt 92 powyżej znaczenie celu, jakim jest ochrona środowiska naturalnego, a w szczególności stopniowe zmniejszanie emisji HFC, może uzasadniać negatywne konsekwencje gospodarcze dla niektórych kategorii przedsiębiorstw.
- 135 Po drugie, dotkliwość zmniejszania się ilości HFC dostępnych dla nowych uczestników rynku wraz ze wzrostem ich liczby jest łagodzona poprzez dwa elementy.
- 136 Z jednej strony, jak przypomniano w pkt 57 powyżej, nowi uczestnicy rynku mogą uzyskać wartość odniesienia i otrzymać w ten sposób przydział kontyngentów, którego wielkość przestaje tym samym być zależna od wzrostu liczby nowych uczestników rynku.
- 137 Z drugiej strony, jak stwierdzono w pkt 124 powyżej, część ilości HFC, które mają zostać przydzielone z rezerwy, a zatem część dostępna dla nowych uczestników rynku, nadal wzrasta wraz z upływem lat, podczas gdy część ilości, które mają zostać przydzielone przedsiębiorstwom od dawna obecnym na rynku, stale się zmniejsza.
- 138 Po trzecie, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 89 powyżej prawodawca powinien uwzględnić wszystkie okoliczności faktyczne oraz dane techniczne i naukowe dostępne w chwili przyjęcia danego aktu.
- 139 Tymczasem skarżąca nie podniosła, że w chwili przyjęcia rozporządzenia nr 517/2014 prawodawca wiedział lub powinien był wiedzieć, że liczba nowych uczestników rynku zwiększy się w znaczący sposób.
- 140 Po czwarte, z uwagi na fakt, że ilość HFC dostępna w rezerwie jest ograniczona, wzrost liczby nowych uczestników rynku siłą rzeczy skutkuje tym, że ilość dostępna dla każdego z nowych uczestników rynku ulega zmniejszeniu wraz ze wzrostem ich liczby.
- 141 Tymczasem z jednej strony – jak wynika z pkt 111 powyżej – skarżącej nie udało się podważyć faktu, że system przydziału kontyngentów ustanowiony w rozporządzeniu nr 517/2014 jest efektem decyzji prawodawcy podjętej w oparciu o obiektywne i odpowiednie kryteria.
- 142 Z drugiej strony, poza przedstawieniem niepopartego żadnymi dowodami twierdzenia, że prawodawca powinien był ustanowić system identyczny z systemem handlu uprawnieniami do emisji CO₂, w celu udowodnienia, iż prawodawca przekroczył przysługujący mu szeroki zakres uznania, skarżąca nie próbowała wykazać, że miał on możliwość przyjęcia mniej restrykcyjnych, lecz równie skutecznych środków alternatywnych.
- 143 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że negatywne konsekwencje ponoszone przez nowych uczestników rynku ze względu na wzrost ich liczby nie oznaczają, że prawodawca przekroczył przysługujący mu szeroki zakres uznania.

144 Wobec powyższego analiza poszczególnych argumentów podniesionych przez skarżącą nie pozwala na stwierdzenie, że prawodawca przekroczył przysługujący mu szeroki zakres uznania, przyjmując środki, które przyniosły skutki w oczywisty sposób mniej adekwatne niż skutki wynikające z innych środków, równie dostosowanych do zamierzonych celów.

145 W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że odmienne traktowanie przedsiębiorstw od dawna obecnych na rynku i nowych uczestników rynku jest proporcjonalne i uzasadnione. W związku z powyższym zastrzeżenie pierwsze należy oddalić jako bezzasadne.

W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

146 W ramach zastrzeżenia drugiego skarżąca utrzymuje, że prawodawca nie uzasadnił w należyty sposób zasad przydziału kontyngentów HFC.

147 Tego zastrzeżenia, które nie zostało poparte żadnymi dowodami, nie można uwzględnić.

148 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru danego aktu oraz przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która ów akt wydała, tak aby pozwalało ono zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (zob. wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

149 Wymóg uzasadnienia należy także oceniać z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy. Nie jest konieczne, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne aspekty faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na brzmieniu tego aktu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

150 Z utrwalonego orzecznictwa wynika ponadto, że zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru danego aktu oraz że w przypadku aktów o charakterze generalnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania, po pierwsze, całokształtu sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, które zamierza się osiągnąć. W tym kontekście Trybunał już orzekł w szczególności, że nadmierne byłoby wymaganie konkretnego uzasadnienia dla poszczególnych zastosowanych wyborów technicznych, jeżeli z zaskarżonego aktu wynika istota zamierzonego przez daną instytucję celu [zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].

151 Ponadto z orzecznictwa wynika, że elementy zawarte w ocenie skutków mogą zostać uwzględnione w celu dokonania oceny, czy autor aktu spełnił ciężący na nim obowiązek uzasadnienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 123, 124; z dnia 22 listopada 2018 r., Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, pkt 80).

152 Należy natomiast przypomnieć, że w sytuacji gdy instytucjom Unii przysługuje szeroki zakres uznania, a w szczególności gdy wymaga się od nich dokonywania wyborów o charakterze między innymi politycznym, a także dokonywania złożonych ocen, kontrola sądowa ocen leżących u podstaw korzystania z tego uznania powinna polegać na zbadaniu, czy nie popełniono oczywistego błędu (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 153 Chociaż szeroki zakres uznania instytucji podlega zatem ograniczonej kontroli sądowej, mającej na celu w szczególności zweryfikowanie, czy uzasadnienie jest wystarczające i czy nie popełniono oczywistego błędu w ocenie (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 96), to jednak ta ograniczona kontrola uzasadnienia powinna być skuteczna.
- 154 W niniejszej sprawie, co się tyczy odmiennego traktowania podmiotów gospodarczych w zakresie przydziału kontyngentów, należy zaznaczyć, że zarówno powody, które skłoniły prawodawcę do ustanowienia przydziału kontyngentów HFC w oparciu o emisje historyczne, jak i powody dotyczące klucza rozdziału dostępnych ilości, wynikają z motywów 15 i 16 rozporządzenia nr 517/2014 oraz z oceny skutków. Jak bowiem przypomniano w pkt 100–107 powyżej, na s. 164–166 oceny skutków przedstawiono powody, które skłoniły prawodawcę do wyboru systemu opartego na przydziale kontyngentów na podstawie emisji historycznych, uzupełnionym przydziałem kontyngentów na wnioski, w wypadku nowych uczestników rynku.
- 155 W ocenie skutków wskazano wprawdzie, że ze względu na dojrzałość rynku HFC luzem wystarczyło zarezerwować 5% dostępnych ilości dla nowych uczestników rynku, podczas gdy ostatecznie przyjęty klucz rozdziału kontyngentów między przedsiębiorstwa od dawna obecne na rynku i nowych operatorów wynosi odpowiednio 89% i 11%, i że powody, które skłoniły prawodawcę do przyjęcia tego klucza rozdziału, nie zostały przedstawione w rozporządzeniu nr 517/2014.
- 156 Z orzecznictwa przypomnianego w pkt 150 powyżej wynika jednak, że nadmierne byłoby wymaganie konkretnego uzasadnienia dla poszczególnych zastosowanych wyborów technicznych, jeżeli z zaskarżonego aktu wynika istota zamierzonego przez daną instytucję celu.
- 157 Należy, wreszcie, stwierdzić, że – jak wynika z analizy zastrzeżenia pierwszego – przedstawione uzasadnienie w każdym razie umożliwiło skarżącej poznanie względów uzasadniających przyjęcie kwestionowanego środka, a Sądowi przeprowadzenie kontroli.
- 158 W tym stanie rzeczy jako bezzasadne należy oddalić zastrzeżenie drugie, a w konsekwencji także podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem.
- 159 W świetle całości powyższych rozważań i ze względu na to, że skarga opiera się wyłącznie na wspomnianym zarzucie niezgodności z prawem, podniesionym na podstawie art. 277 TFUE wobec rozporządzenia nr 517/2014, skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 160 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.
- 161 Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, zgodnie z żądaniem tej instytucji. Interwienienci pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

- 2) **Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) **Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski pokrywają własne koszty.**

Kanninen

Jaeger

Porchia

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 czerwca 2021 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
S. Pappasavvas