



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-269/21

**Arctic Paper Grycksbo AB
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Wyrok Sądu (druga izba) z dnia 26 lipca 2023 r.

Środowisko naturalne – Dyrektywa 2003/87/WE – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Krajowe środki wykonawcze – Przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – Decyzja o wykluczeniu instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę – Obowiązek staranności – Prawo do bycia wysłuchanym – Obowiązek uzasadnienia – Oczywisty błąd w ocenie – Równość traktowania – Uzasadnione oczekiwania – Zarzut niezgodności z prawem – Punkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87

1. *Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Rozporządzenie 2018/2066 – Monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące owych emisji – Zaokrąglanie danych – Zakres – Raport na temat wielkości emisji pochodzących z instalacji wykorzystujących biomasę – Obowiązek zaokrąglania do zera wynoszących mniej niż 0,5 t emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych – Uwzględnienie przez Komisję zaokrąglonych emisji w celu uznania, że owa instalacja wykorzystuje wyłącznie biomasę – Dopuszczalność*
(rozporządzenie Komisji 2018/2066, art. 1, 2, art. 72 ust. 1 akapit pierwszy; dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, załącznik I, pkt 1)

(zob. pkt 51, 57–60)

2. *Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Przejściowy system przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji – Sporządzany przez władze krajowe wykaz instalacji kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień – Kontrola przez Komisję – Wykluczenie z wykazu instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę – Odmowa uwzględnienia przez Komisję wszelkich nowych informacji przedstawionych przez władze krajowe po przeprowadzeniu przez tę instytucję kontroli – Brak wyraźnego wyznaczenia tym władzom krajowym wiążącego terminu – Naruszenie obowiązku staranności – Brak wpływu na zgodność z prawem wykluczenia danej instalacji z wykazu*
(dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, art. 11 ust. 1 akapit drugi)

(zob. pkt 69–73, 76–81)

3. Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Przejściowy system przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji – Sporządzany przez władze krajowe wykaz instalacji kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień – Kontrola przez Komisję – Wykluczenie z wykazu instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę – Brak możliwości przedstawienia przez operatora takiej instalacji uwag przed Komisją – Naruszenie prawa do bycia wysłuchanym – Brak
[Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2 lit. a); dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, art. 11 ust. 3]

(zob. pkt 87–90)

4. Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Przejściowy system przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji – Sporządzany przez władze krajowe wykaz instalacji kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień – Kontrola przez Komisję – Wykluczenie z wykazu instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę – Obowiązek uzasadnienia – Zakres
(art. 296 TFUE; dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, art. 11 ust. 3)

(zob. pkt 94–98)

5. Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Przejściowy system przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji – Sporządzany przez władze krajowe wykaz instalacji kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień – Kontrola przez Komisję – Wykluczenie z wykazu instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę – Uwzględnienie wygenerowanych przez tę instalację emisji historycznych dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych – Dopuszczalność
(dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, art. 2 ust. 1, art. 11 ust. 1; rozporządzenie Komisji 2019/331, art. 2 pkt 14)

(zob. pkt 105–110)

6. Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Zakres stosowania – Instalacje wykorzystujące wyłącznie biomasę – Wykluczenie – Obowiązek uwzględnienia efektywności ekologicznej instalacji nieobjętych systemem handlu uprawnieniami przy obliczaniu wskaźników emisyjności dla produktów – Brak
(dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, art. 2, art. 10a, art. 11, załącznik I pkt 1)

(zob. pkt 117–119)

7. Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Przejściowy system przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji – Sporządzany przez władze krajowe wykaz instalacji kwalifikujących się

do przydziału bezpłatnych uprawnień – Kontrola przez Komisję – Wykluczenie z wykazu instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę – Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji – Kontrola sądowa – Granice – Oczywisty błąd w ocenie – Brak
(dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, art. 11, załącznik I pkt 1)

(zob. pkt 130–135)

8. *Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2003/87 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Zakres stosowania – Instalacje wykorzystujące wyłącznie biomasę – Wykluczenie – Oczywiste naruszenie zasad proporcjonalności i równego traktowania – Brak*
(dyrektywa 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniona dyrektywą 2009/29, załącznik I pkt 1)

(zob. pkt 165–171)

Streszczenie

Skarżąca, Arctic Paper Grycksbo AB, jest szwedzką spółką eksploatującą instalację do produkcji papieru, podlegającą od 2005 r. systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na poziomie Unii Europejskiej (zwanemu dalej „EU ETS”), ustanowionemu na mocy dyrektywy 2003/87¹.

W 2019 r. skarżąca złożyła do Naturvårdsverket (agencji ochrony środowiska, Szwecja) wniosek o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na czwarty okres rozliczeniowy (2021–2025). Ponieważ jej rzeczywiste emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych w okresie odniesienia (2014–2018) wynosiły mniej niż 0,5 tony, zaokrągliła ona zadeklarowane emisje do zera zgodnie z zasadą zaokrąglania mającą zastosowanie do raportowania emisji².

W tym samym roku, w ramach przyjmowania krajowych środków wykonawczych w celu dokonania przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, Królestwo Szwecji przedstawiło Komisji Europejskiej³ wykaz szwedzkich instalacji, które powinny zostać objęte EU ETS w czwartym okresie rozliczeniowym, w którym to wykazie figurowała instalacja skarżącej.

¹ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87 w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. 2018, L 76, s. 3).

² Artykuł 72 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz.U. 2018, L 334, s. 1).

³ Zgodnie z art. 11 dyrektywy 2003/87.

W decyzji z dnia 25 lutego 2021 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”)⁴ Komisja uznała, że instalacje, które wykorzystywały wyłącznie biomasę⁵ w okresie odniesienia – a za taką uznano instalację eksploatowaną przez skarżącą –, powinny zostać wykluczone z EU ETS, co skutkowało w szczególności pozbawieniem skarżącej jakiegokolwiek przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w czwartym okresie rozliczeniowym.

W swoim wyroku Sąd oddalił skargę wniesioną przez skarżącą i orzekł w przedmiocie zgodności z prawem wyłączenia z zakresu stosowania EU ETS instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę (zwanego dalej „wyjątkiem dotyczącym biomasy”).

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd przypomniał, że EU ETS dotyczy instalacji spełniających kryteria określone w załączniku I do dyrektywy 2003/87 i emitujących co najmniej jeden z gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy. Jednakże instalacje wykorzystujące wyłącznie biomasę nie zostały wymienione w pkt 1 załącznika I do tej dyrektywy. Ponadto instalacje, których umieszczenia w wykazie krajowych środków wykonawczych Komisja odmówiła, nie kwalifikują się do przydziału bezpłatnych uprawnień⁶.

W pierwszej kolejności, w odniesieniu do prawidłowości procedury wydawania zaskarżonej decyzji, Sąd podkreślił bezwzględnie obowiązujący charakter zasady zaokrąglania, która ma zastosowanie do wszystkich raportów na temat wielkości emisji związanych z działaniami, o których mowa w załączniku I do dyrektywy. Jest to metoda obiektywna, pozwalająca na ustalenie, czy instalacja wykorzystująca biomasę jest objęta zakresem stosowania EU ETS. W konsekwencji skarżąca była zobowiązana zaokrąglić do zera zadeklarowane przez siebie emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych. Nie ma ona zatem podstaw do zarzucania Komisji, że wzięła pod uwagę przekazany jej raport, z którego wynikało, że nie powstawały emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, a w konsekwencji, że wykorzystywano wyłącznie biomasę.

Sąd przypomniał następnie, w odniesieniu do spoczywającego na Komisji obowiązku staranności przy ocenie przedłożonych jej raportów na temat wielkości emisji, że obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku ma fundamentalne znaczenie, w szczególności gdy Komisji przysługuje zakres uznania. Odmawiając zasadniczo uwzględnienia w niniejszej sprawie wszelkich nowych informacji mogących mieć wpływ na wykaz instalacji objętych EU ETS, Komisja naruszyła ten obowiązek. Jednakże naruszenie to pozostaje bez wpływu na zgodność z prawem wykluczenia instalacji skarżącej z EU ETS, które wynika z załącznika I do dyrektywy 2003/87⁷.

⁴ Decyzja Komisji (UE) 2021/355 z dnia 25 lutego 2021 r. dotycząca krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2021 L 68, s. 221).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82) zalicza biomasę do odnawialnych źródeł energii. W art. 2 akapit drugi pkt 24 tej dyrektywy zdefiniowano biomasę jako „ulegającą biodegradacji frakcję produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, [...] z leśnictwa i powiązanych działów przemysłu, [...] a także ulegającą biodegradacji frakcję odpadów [...]”.

⁶ Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

⁷ Punkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87.

W drugiej kolejności, co się tyczy zasadności zaskarżonej decyzji, Sąd potwierdził przede wszystkim, że przyjęta przez Komisję wykładnia wyjątku dotyczącego biomasy jest zgodna z dyrektywą 2003/87.

Tak więc wbrew temu, co twierdzi skarżąca, nie należy dokonywać rozróżnienia między okresem odniesienia, dla którego dane historyczne każdej instalacji należy uwzględnić przy obliczaniu liczby uprawnień, które mogą zostać przydzielone bezpłatnie, a okresem, który należy uwzględnić w celu zastosowania wykluczenia instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę. Przydział uprawnień oparty jest bowiem na założeniu, że instalacje, na rzecz których ma on zostać dokonany, figurują w wykazie instalacji objętych dyrektywą. Nie jest tak jednak w przypadku instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę. Wynika z tego, że uwzględnienie przyszłych intencji operatora, aby figurować w tym wykazie i korzystać z bezpłatnych uprawnień, byłoby sprzeczne z dyrektywą.

Ponadto wyłączenie z zakresu stosowania dyrektywy instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę nie ma charakteru drugorzędного lub sprzecznego z art. 10a tej dyrektywy, ponieważ wskaźniki *ex ante* dla produktów, które zostały w niej określone do celów obliczania przydziałów bezpłatnych uprawnień mają zastosowanie wyłącznie do instalacji objętych EU ETS.

Następnie Sąd uznał, że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając, że instalacja skarżącej wykorzystywała wyłącznie biomasę. W tym względzie, choć w sytuacji gdy właściwe organy Unii dokonują bardzo złożonych ocen okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym – tak jak w niniejszym przypadku – kontrola sądowa jest ograniczona, to jednak sąd Unii ma za zadanie uwzględnić wszystkie istotne dane. W niniejszym przypadku, nawet gdyby generowane przez instalację skarżącą rzeczywiste emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych zostały podane do wiadomości Komisji w odpowiednim czasie, to ich uwzględnienie naruszałoby zasady zaokrąglania, które mają charakter ogólny i bezwzględnie obowiązujący.

Sąd oddalił wreszcie zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez skarżącą w odniesieniu do przewidzianego w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 wykluczenia z EU ETS instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, ponieważ narusza ono zasady równego traktowania i proporcjonalności.

W dziedzinie, w której prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania, jedynie oczywiste naruszenie tych zasad może bowiem skutkować stwierdzeniem niezgodności z prawem zakwestionowanego wykluczenia. O ile prawdą jest, że obecny system prowadzi do ukarania skarżącej za redukcję niemal do zera emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, o tyle negatywne skutki są nieodłącznym elementem każdego systemem przewidującego progi włączenia i wykluczenia. W związku z tym wykluczenie z EU ETS instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, a także zrównanie z tymi instalacjami instalacji, które wyemitowały mniej niż 0,5 tony dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, nie pozwala na stwierdzenie naruszenia rzeczonych zasad.