



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 26 października 2016 r. *

Odesłanie prejudycjalne — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej — Dyrektywa 2003/87/WE — Artykuł 10a — Metoda przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji — Obliczanie jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego — Decyzja 2013/448/UE — Artykuł 4 — Załącznik II — Ważność — Zastosowanie jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego do instalacji w sektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂ — Ustalanie wskaźnika emisyjności dla produktu w odniesieniu do ciekłego metalu — Decyzja 2011/278/UE — Artykuł 10 ust. 9 — Załącznik I — Ważność

W sprawie C-506/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein hallinto-oikeus (naczelny sąd administracyjny, Finlandia) postanowieniem z dnia 7 listopada 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 listopada 2014 r., w postępowaniu:

Yara Suomi Oy,

Borealis Polymers Oy,

Neste Oil Oyj,

SSAB Europe Oy

przeciwko

Työ- ja elinkeinoministeriö,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), pełniący obowiązki prezesa izby, A. Arabadjiev i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: fiński.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Yara Suomi Oy oraz SSAB Europe Oy przez K. Marttinena oraz T. Ukkonena, asianajajat,
- w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Gavelę Llopis oraz L. Banciellę Rodrígueza-Miñóna, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Schillemans oraz M. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez K. Mifsuda-Bonniciego, I. Koskinena oraz E. White’a, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy, po pierwsze, ważności art. 10 ust. 9 akapit pierwszy, art. 15 ust. 3 i załącznika I do decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2011, L 130, s. 1) oraz, po drugie, ważności art. 4 i załącznika II do decyzji Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotyczącej 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. 2013, L 240, s. 27).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu czterech przedsiębiorstw eksploatujących instalacje emitujące gazy cieplarniane, a mianowicie spółek Yara Suomi Oy, Borealis Polymers Oy, Neste Oil Oy i SSAB Europe Oy, z Työ- ja elinkeinoministeriö (ministrem pracy i gospodarki, Finlandia) w przedmiocie ważności wydanej przez ten organ w dniu 8 stycznia 2014 r. decyzji w sprawie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji (zwanym dalej „uprawnieniami”) w odniesieniu do okresu handlowego przypadającego na lata 2013–2020, po zastosowaniu jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego (zwanego dalej „współczynnikiem korygującym”) przewidzianego w art. 10a ust. 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 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87”).

Ramy prawne

Dyrektywa 2003/87

- 3 Artykuł 3 dyrektywy 2003/87 ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- a) »pozwolenie [uprawnienie]« oznacza pozwolenie na [uprawnienie do] [wy]emitowani[a] jednej tony równoważnika ditlenku węgla przez określony okres czasu, które jest ważne jedynie do celów spełniania wymogów niniejszej dyrektywy i może być przenoszone zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy;

[...]

- e) »urządzenie [instalacja]« oznacza stacjonarną jednostkę techniczną, gdzie przeprowadzana jest jedna lub więcej czynności, wymienionych w załączniku 1 oraz wszelkie inne czynności bezpośrednio związane, które mają techniczne powiązania z czynnościami prowadzonymi na danym miejscu i które mogą mieć wpływ na emisje [i zanieczyszczenie];

[...]

- t) »spalanie« oznacza każde utlenianie paliwa, niezależnie od sposobu wykorzystania uzyskanej w tym procesie energii cieplnej, elektrycznej lub mechanicznej oraz wszelkie inne bezpośrednio z tym związane czynności, w tym przemywanie gazów odlotowych;

- u) »wytwórca energii elektrycznej« oznacza instalację, która od dnia 1 stycznia 2005 r. włącznie wytwarzała energię elektryczną przeznaczoną do sprzedaży osobom trzecim i w której nie prowadzi się innych działań wymienionych w załączniku I niż »spalanie paliw«.

- 4 Artykuł 10a dyrektywy 2003/87, zatytułowany »Przejęciowe 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 którym mowa w ust. 4, 5, 7 i 12, w tym wszelkie niezbędne przepisy dotyczące zharmonizowanego stosowania ust. 19.

Środki te, mające 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.

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.

Podczas określania zasad dotyczących ustanawiania wskaźników ex ante w poszczególnych sektorach i podsektorach, Komisja konsultuje się z zainteresowanymi stronami, w tym z danymi sektorami i podsektorami.

[...]

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. Komisja konsultuje się z zainteresowanymi stronami, w tym z danymi sektorami i podsektorami.

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.

3. Z zastrzeżeniem ust. 4 oraz 8 i niezależnie od przepisów art. 10c, nie przydziela się żadnych bezpłatnych uprawnień wytwórcom energii elektrycznej, instalacjom służącym do wychwytywania CO₂, rurociągom służącym do transportu CO₂ ani składowiskom CO₂.

4. Bezpłatne uprawnienia przydziela się sieciom ciepłowniczym, jak również kogeneracji o wysokiej sprawności, określonej w dyrektywie 2004/8/WE, w celu zaspokojenia ekonomicznie uzasadnionego popytu, w odniesieniu do wytwarzania energii cieplnej lub chłodu. W każdym roku następującym po roku 2013 całkowity przydział uprawnień dla takich instalacji w odniesieniu do wytwarzania energii cieplnej jest korygowany współczynnikiem liniowym, o którym mowa w art. 9.

5. Maksymalna roczna liczba uprawnień, która stanowi podstawę obliczania liczby uprawnień dla instalacji, które nie są objęte ust. 3 oraz nie są nowymi instalacjami, nie może przekraczać sumy:

- a) całkowitej rocznej liczby uprawnień w całej Wspólnocie, określonej zgodnie z art. 9, pomnożonej przez udział emisji pochodzących z instalacji, które nie są objęte ust. 3, w całkowitej wielkości średnich zweryfikowanych emisji w latach 2005–2007 pochodzących z instalacji objętych systemem wspólnotowym w latach 2008–2012, oraz
- b) całkowitej wielkości średnich rocznych zweryfikowanych emisji w latach 2005–2007 z instalacji, które są objęte systemem wspólnotowym począwszy od roku 2013 i nie są objęte ust. 3, skorygowanej współczynnikiem liniowym, o którym mowa w art. 9.

Jeśli jest to konieczne, stosuje się jednolity międzysektorowy współczynnik korygujący.

[...]

11. Z zastrzeżeniem art. 10b, w roku 2013 liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych na mocy ust. [4–7] niniejszego artykułu wynosi 80% liczby uprawnień określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 1. Następnie liczba bezpłatnych uprawnień jest corocznie zmniejszana o taką samą wielkość aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, w celu osiągnięcia całkowitej likwidacji przydziałów bezpłatnych uprawnień w roku 2027.

12. Z zastrzeżeniem art. 10b, w 2013 r. i w każdym kolejnym roku do 2020 r. instalacjom w sektorach lub w podsektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji przydzielane są na podstawie ust. 1 bezpłatne uprawnienia w wysokości 100% liczby określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 1.

[...]”.

Decyzja 2011/278

- 5 Motyw 8 decyzji 2011/278 ma następujące brzmienie:

„Dla określenia wartości wskaźników emisyjności Komisja jako punkt wyjścia wykorzystała średnią arytmetyczną poziomów emisji gazów cieplarnianych z 10% tych najbardziej wydajnych pod względem emisji gazów cieplarnianych w 2007 i 2008 r. instalacji, dla których zgromadzono dane. Dodatkowo, zgodnie z art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE Komisja dokonała analizy w odniesieniu do wszystkich sektorów, dla których wskaźniki emisyjności dla produktów zostały podane w załączniku I, na podstawie dodatkowych informacji otrzymanych z kilku źródeł oraz w oparciu o szczegółowe badania analizujące najbardziej wydajne technologie i potencjał zmniejszenia emisji na poziomie europejskim i międzynarodowym. Analiza ta dotyczyła kwestii, czy powyższe punkty wyjścia w odpowiedni sposób odzwierciedlają najbardziej wydajne technologie, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, wysokosprawną kogenerację, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, jeśli takie instalacje są dostępne. Dane wykorzystywane do określenia wartości wskaźników emisyjności zgromadzono ze znacznej liczby źródeł, tak aby objąć nimi jak największą liczbę instalacji wytwarzających produkt opatrzone wskaźnikiem w latach 2007 i 2008. Po pierwsze, dane dotyczące poziomów emisji gazów cieplarnianych w instalacjach [objętych wspólnym systemem handlu uprawnieniami do emisji] [...] wytwarzających produkty opatrzone wskaźnikiem zostały zgromadzone w oparciu o zdefiniowane zasady, tzw. »wytyczne sektorowe«, przez odpowiednie europejskie stowarzyszenia branżowe lub w ich imieniu. Jako odniesienie do tych wytycznych sektorowych Komisja przedstawiła wytyczne na temat jakości i kryteriów weryfikacji w odniesieniu do danych wskaźnikowych dla [wspólnego systemu handlu uprawnieniami do emisji]. Po drugie, w celu uzupełnienia danych zgromadzonych przez europejskie stowarzyszenia branżowe konsultanci działający w imieniu Komisji Europejskiej zgromadzili dane od instalacji nieobjętych danymi sektorowymi; dodatkowo, dane i analizy zostały również dostarczone przez właściwe organy państw członkowskich”.

- 6 Motyw 11 rzeczony decyzji stanowi:

„W przypadku braku danych lub gdy dane zgromadzone zgodnie z metodą ustalania wskaźników emisyjności nie są dostępne, do wyprowadzania wartości wskaźników emisyjności wykorzystuje się informacje na temat bieżących poziomów emisji i zużycia oraz najbardziej wydajnych technologii, pozyskane głównie z dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF) sporządzonych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [(Dz.U. 2008, L 24, s. 8)]. W szczególności ze względu na brak danych na temat spalania gazów odlotowych, eksportu ciepła oraz produkcji energii elektrycznej, wartości wskaźników emisyjności dla produktów w odniesieniu do koksu i ciekłego metalu zostały wyprowadzone z obliczeń emisji bezpośrednich i pośrednich na podstawie informacji na temat odpowiednich przepływów energii podanych w odpowiednich BREF oraz domyślnych wskaźników emisji określonych w decyzji Komisji 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającej wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą [2003/87 (Dz.U. 2007, L 229, s. 1)] [...]”.

7 Motyw 32 tej decyzji sformułowany jest w sposób następujący:

„Właściwe jest również uwzględnienie we wskaźnikach emisyjności dla produktów skutecznego odzyskiwania energii z gazów odlotowych oraz emisji związanych z ich wykorzystaniem. Dlatego też w większym zakresie uwzględniono zawartość dwutlenku węgla w tych gazach odlotowych do celów określenia wartości wskaźników emisyjności w odniesieniu do produktów, przy wytwarzaniu których powstają gazy odlotowe [...]”.

8 Artykuł 10 decyzji 2011/278, zatytułowany „Przydział na poziomie instalacji”, stanowi:

„1. W oparciu o dane zgromadzone zgodnie z art. 7 państwa członkowskie dla każdego roku obliczają liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych od 2013 r. dla każdej instalacji dotychczas działającej na swoim [ich] terytorium zgodnie z ust. 2–8.

2. Na potrzeby tych obliczeń państwa członkowskie w pierwszej kolejności określają wstępną roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej podinstalacji oddzielnie [...]:

[...]

4. Na potrzeby wdrożenia art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87/WE współczynniki, o których mowa w załączniku VI, stosuje się do wstępnej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie, określanych dla każdej podinstalacji zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu na dany rok, jeżeli procesy w tych podinstalacjach służą sektorom lub podsektorom uważanym za nienarażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji zgodnie z decyzją [Komisji] 2010/2/UE [z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalającą, zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji (Dz.U. 2010, L 1, s. 10)].

Jeżeli procesy w tych podinstalacjach służą sektorom lub podsektorom uważanym za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji zgodnie z decyzją 2010/2/UE, współczynnik, który należy zastosować dla lat 2013 i 2014, wynosi 1. Sektory lub podsektory, w przypadku których współczynnik wynosi 1 dla lat 2015–2020, określa się zgodnie z art. 10a ust. 13 dyrektywy 2003/87/WE.

[...]

7. Wstępna całkowita roczna liczba bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji stanowi sumę wszystkich wstępnych rocznych liczb bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej podinstalacji, obliczonych zgodnie z ust. 2–6.

[...]

9. Ostateczna całkowita roczna liczba bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji zasiedziałej, z wyjątkiem instalacji objętych art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, stanowi wstępną całkowitą roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji określoną zgodnie z ust. 7 pomnożoną przez międzysektorowy współczynnik korygujący określony zgodnie z art. 15 ust. 3.

W przypadku instalacji objętych art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE i kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ostateczna całkowita roczna liczba uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie odpowiada wstępnej całkowitej rocznej liczbie bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji, określonej zgodnie z ust. 7 i dostosowywanej rocznie za pomocą współczynnika linowego, o którym mowa w art. 10a ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE, wykorzystując jako punkt odniesienia wstępną roczną ilość uprawnień do emisji przydzielonych instalacji bezpłatnie w 2013 r.”.

9 Artykuł 15 decyzji 2011/278 przewiduje:

„1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE do dnia 30 września 2011 r. państwa członkowskie przedkładają Komisji wykaz instalacji objętych dyrektywą 2003/87/WE znajdujących się na ich terytorium, włącznie z instalacjami określonymi na mocy art. 5, stosując elektroniczny wzór dostarczony przez Komisję.

[...]

3. Po otrzymaniu wykazu, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, Komisja ocenia włączenie każdej instalacji do wykazu oraz odpowiednią wstępną całkowitą roczną liczbę uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie.

Po zgłoszeniu przez wszystkie państwa członkowskie wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych w latach 2013–2020 Komisja określa jednolity międzysektorowy współczynnik korygujący, o którym mowa w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE. Zostaje on określony przez porównanie sumy wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych instalacjom niebędącym wytwórcami energii elektrycznej dla każdego roku w latach 2013–2020 bez stosowania współczynników, o których mowa w załączniku VI, z roczną liczbą uprawnień obliczoną zgodnie z art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE w przypadku instalacji, które nie są wytwórcami energii elektrycznej ani nowymi instalacjami, z uwzględnieniem odpowiedniego udziału rocznej liczby uprawnień w całej Unii, określonej na podstawie art. 9 dyrektywy, i odpowiedniej liczby emisji, które są objęte systemem unijnym jedynie począwszy od 2013 r.

4. Jeżeli Komisja nie odrzuci wpisu instalacji do wykazu, w tym odpowiedniej wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla przedmiotowej instalacji, zainteresowane państwo członkowskie określa następnie ostateczną roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdego roku w latach 2013–2020 zgodnie z art. 10 ust. 9 niniejszej decyzji.

[...]”.

10 Załącznik VI do decyzji 2011/278, zatytułowany „Współczynnik zapewniający system przejściowy prowadzący do zmniejszenia ilości bezpłatnych przydziałów na mocy art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87/WE”, stanowi:

„Rok	Wartość współczynnika
2013	0,8000
2014	0,7286
2015	0,6571
2016	0,5857
2017	0,5143
2018	0,4429
2019	0,3714
2020	0,3000”.

Decyzja 2013/448

- 11 Motyw 22 decyzji 2013/448 ma następujące brzmienie:

„Artykuł 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87] ogranicza maksymalną roczną ilość uprawnień stanowiącą podstawę do obliczania bezpłatnych uprawnień dla instalacji nieobjętych art. 10a ust. 3 [wskazanej] dyrektywy [...]. Limit ten składa się z dwóch elementów, o których mowa w art. 10a ust. 5 lit. a) i b) dyrektywy [2003/87], które zostały określone przez Komisję na podstawie ilości ustalonych zgodnie z art. 9 i 9a dyrektywy [2003/87], danych dostępnych publicznie w rejestrze Unii oraz informacji dostarczonych przez państwa członkowskie, w szczególności w odniesieniu do udziału emisji produkowanych przez wytwórców energii elektrycznej i inne instalacje niekwalifikujące się do przydziału bezpłatnych uprawnień, o których mowa w art. 10a ust. 3 dyrektywy [2003/87] [...]”.

- 12 Motyw 25 rzeczonyj decyzji stanowi:

„Limit określony w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE wynosi w 2013 r. 809 315 756 uprawnień. Aby ustalić ten limit, Komisja najpierw zebrała od państw członkowskich [Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA)] i państw [członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)] informacje, czy instalacje kwalifikują się jako wytwórcy energii elektrycznej lub inne instalacje objęte art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. Następnie Komisja określiła udział emisji w okresie 2005–2007 z instalacji nieobjętych tym przepisem, ale objętych systemem [handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)] w okresie od 2008 do 2012 r. Następnie Komisja zastosowała ten udział wynoszący 34,78289436% do ilości określonej na podstawie art. 9 dyrektywy 2003/87/WE (1 976 784 044 uprawnień) [...]”.

- 13 Artykuł 4 decyzji 2013/448 przewiduje:

„Jednolity międzysektorowy współczynnik korygujący, o którym mowa w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE i określony zgodnie z art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278/UE zostaje określony w załączniku II do niniejszej decyzji”.

- 14 Załącznik II do decyzji nr 2013/448 przewiduje:

„Rok	Międzysektorowy współczynnik korygujący
2013	94,272151%
2014	92,634731%
2015	90,978052%
2016	89,304105%
2017	87,612124%
2018	85,903685%
2019	84,173950%
2020	82,438204%”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 15 Decyzją z dnia 8 stycznia 2014 r. minister pracy i gospodarki określił ostateczną liczbę uprawnień, jaka miała zostać przydzielona nieodpłatnie w odniesieniu do okresu handlu przypadającego na lata 2013–2020. Oparł się przy tym na wskaźnikach ustalonych w decyzji 2011/278 i zastosował współczynnik korygujący określony w art. 4 decyzji 2013/448 i w załączniku II do niej.

- 16 Decyzja w sprawie przydziału z dnia 8 stycznia 2014 r. została zaskarżona przed Korkein hallinto-oikeus (naczelnym sądem administracyjnym, Finlandia) przez cztery podmioty eksploatujące instalacje emitujące gazy cieplarniane, mianowicie przez spółki Yara Suomi, Borealis Polymers, Neste Oil i SSAB Europe. W uzasadnieniu swych skarg przedsiębiorstwa te podniosły szereg zarzutów dotyczących naruszeń prawa, których dopuszczono się w decyzjach 2011/278 i 2013/448.
- 17 Utrzymują one w szczególności, że decyzja 2013/448 jest niezgodna z prawem w zakresie, w jakim określa ona współczynnik korygujący. Ponadto twierdzą, że zastosowanie współczynnika korygującego do sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji jest sprzeczne z dyrektywą 2003/87. Z kolei decyzja 2011/278 jest niezgodna z prawem, ponieważ wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu został w niej ustalony bez uwzględnienia wymogów wynikających z dyrektywy 2003/87.
- 18 Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji 2013/448. Twierdzi on, iż nie tylko istnieje ewentualność, że przy wydaniu wskazanej decyzji zostały naruszone przepisy proceduralne, ale także że decyzja ta zawiera szereg nieprawidłowości związanych z ustaleniem współczynnika korygującego na podstawie art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87. I tak, Komisja, po pierwsze, posłużyła się niekompletnymi danymi, a po drugie, nie wzięła pod uwagę określonych emisji związanych z wytwarzaniem ciepła i energii elektrycznej, w szczególności w drodze kogeneracji i poprzez spalanie gazów odlotowych.
- 19 W odniesieniu do instalacji eksploatowanych w sektorach lub podsektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji z art. 10a ust. 12 dyrektywy 2003/87 wynika, że należy im przydzielić bezpłatne uprawnienia w liczbie wynoszącej 100% liczby określonej zgodnie z decyzjami Komisji. Instalacje te nie korzystają jednak ze 100% uprawnień, ponieważ współczynnik korygujący stosuje się także do liczby uprawnień, jaka powinna im zostać przyznana.
- 20 Ponadto sąd odsyłający zwraca uwagę, że w zawieszę przed nim skardze podniesiono, iż przy ustalaniu wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu w decyzji 2011/278 Komisja nie wzięła pod uwagę rzeczywistej zawartości dwutlenku węgla w gazach odlotowych, ale błędnie potraktowała gazy odlotowe tak jak gaz ziemny. Zrównanie to nie stanowi zachęty do korzystania ze środków takich jak kogeneracja czy skuteczne odzyskiwanie gazów odlotowych. Co więcej, ów wskaźnik emisyjności został ustalony nie na podstawie danych przekazanych Komisji przez przedstawicieli przemysłu, ale – w sposób błędny – na podstawie dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17).
- 21 W świetle powyższych rozważań Korkein hallinto-oikeus (naczelný sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna w zakresie, w jakim oparta jest na art. 10a ust. 5 dyrektywy w sprawie handlu uprawnieniami do emisji oraz narusza art. 23 ust. 3 tej dyrektywy, ponieważ nie została ona przyjęta zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 5a decyzji Rady 1999/468/WE [z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. 1999, L 184, s. 23)] i w art. 12 rozporządzenia [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. 2011, L 55, s. 13)]? W wypadku udzielenia na niniejsze pytanie odpowiedzi twierdzącej nie ma potrzeby odpowiadania na pozostałe pytania.

- 2) Czy decyzja Komisji 2013/448 narusza art. 10a ust. 5 lit. a) dyrektywy [2003/87] w zakresie, w jakim Komisja przy określaniu progu emisji dla przemysłu nie uwzględniła:
- a) części zweryfikowanych emisji z okresu 2005–2007 pochodzących z działalności i instalacji włączonych na okres 2008–2012 do zakresu zastosowania dyrektywy, w odniesieniu do których jednak w okresie 2005–2007 nie istniał obowiązek weryfikacji i które z tego względu nie były zarejestrowane w rejestrze CITL [*Community independent transaction log* (niezależnym dzienniku transakcji Wspólnoty)];
 - b) nowej działalności włączonej do zakresu zastosowania dyrektywy w sprawie handlu uprawnieniami do emisji na okres 2008–2012 oraz 2013–2020 w zakresie, w jakim nie podlegała ona w latach 2005–2007 pod zakres zastosowania tej dyrektywy i prowadzona była w ramach instalacji podlegających już w tym okresie pod zakres zastosowania dyrektywy w sprawie handlu emisjami;
 - c) emisji pochodzących z instalacji wyłączonych z ruchu przed dniem 30 czerwca 2011 r., pomimo że faktycznie istnieją emisje z tych instalacji poddane weryfikacji w latach 2005–2007 oraz częściowo latach 2008–2012?

W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej choćby na część pytania drugiego lit. a)–c): czy decyzja Komisji 2013/448 jest nieważna w zakresie, w jakim odnosi się ona do [współczynnika korygującego], wobec czego nie podlega zastosowaniu?

- 3) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna oraz narusza art. 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87], jak również cele tej dyrektywy, z tego względu, że przy obliczaniu progu emisji dla przemysłu zgodnie z art. 10a ust. 5 lit. a) i b) dyrektywy nie uwzględnia emisji, które powstają przy (i) produkcji energii elektrycznej pochodzącej z gazów odlotowych w niebędących »wytwórcami energii elektrycznej« instalacjach ujętych w załączniku I do dyrektywy oraz (ii) wytwarzanie energii cieplnej w niebędących »wytwórcami energii elektrycznej« instalacjach ujętych w załączniku I do dyrektywy [2003/87] i którym na podstawie art. 10a ust. 1–4 tej dyrektywy oraz decyzji 2011/278 może przysługiwać bezpłatny przydział uprawnień?
- 4) Czy decyzja 2013/448 – sama w sobie albo w związku z art. 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87] – jest nieważna oraz narusza art. 3 lit. e) i u) dyrektywy [2003/87], ponieważ przy obliczaniu progu emisji dla przemysłu zgodnie z art. 10a ust. 5 lit. a) i b) tej dyrektywy nie uwzględnia emisji, o których mowa w pytaniu trzecim?
- 5) Czy decyzja 2013/448 narusza art. 10a ust. 12 dyrektywy [2003/87] w zakresie, w jakim [współczynnik korygujący] stosuje się w odniesieniu do sektora zdefiniowanego w decyzji 2010/2/UE, w którym występuje znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂?
- 6) Czy decyzja 2011/278 narusza art. 10a ust. 1 dyrektywy [2003/87] z tego względu, że środki przyjmowane przez Komisję przy ustalaniu wskaźnika emisyjności powinny uwzględniać zachęty dla technologii maksymalizujących wydajność energetyczną, technologie najbardziej wydajne pod względem energetycznym, kogenerację o wysokiej sprawności oraz skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych?
- 7) Czy decyzja 2011/278 narusza art. 10a ust. 2 dyrektywy [2003/278] ze względu na to, że zasady obowiązujące w odniesieniu do wskaźników emisyjności powinny opierać się na średnich parametrach 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie ważności art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

- 22 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy zbadać łącznie i w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie ważności decyzji 2013/448 z tego względu, że przy ustalaniu współczynnika korygującego emisje pochodzące z objętych załącznikiem I do dyrektywy 2003/87 instalacji, które nie są wytwórcami energii elektrycznej, nie zostały ujęte w maksymalnej rocznej liczbie uprawnień w rozumieniu art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 (zwanej dalej „maksymalną roczną liczbą uprawnień”) w zakresie, w jakim emisje te pochodzą, po pierwsze, ze spalania gazów odlotowych w celu wytworzenia energii elektrycznej, a po drugie, z wytwarzania ciepła w drodze kogeneracji.
- 23 Z art. 3 lit. u) dyrektywy 2003/87 wynika, że instalację, która wytwarza energię elektryczną przeznaczoną do sprzedaży osobom trzecim i w której nie prowadzi się działań wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy innych niż spalanie paliw, należy uznać za wytwórcę energii elektrycznej.
- 24 W zakresie, w jakim gazy odlotowe były spalane przez wytwórców energii elektrycznej, odpowiednie emisje nie zostały uwzględnione przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień (wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 74).
- 25 Podobnie z art. 10a ust. 3 i 5 dyrektywy 2003/87 wynika, że emisje powstające przy wytwarzaniu ciepła w drodze kogeneracji nie zostały uwzględnione przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień w zakresie, w jakim pochodzą one od wytwórców energii elektrycznej (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 75).
- 26 Artykuł 15 ust. 3 decyzji 2011/278, przyjęty w celu wdrożenia art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, nie pozwala bowiem na uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 68).
- 27 Z przepisów dyrektywy 2003/87 w związku z przepisami decyzji 2011/278 nie wynika natomiast, że przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień Komisja wykluczyła emisje inne niż te, które należy przypisać wytwórcom energii elektrycznej (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 67, 70, 72–76), co znajduje potwierdzenie w motywach 22 i 25 decyzji 2013/448. W szczególności ze wskazanych motywów wynika, że Komisja zebrała informacje od państw członkowskich oraz od państw należących do EFTA i do EOG w celu ustalenia, czy instalacje kwalifikują się jako wytwórcy energii elektrycznej lub inne instalacje objęte art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87.
- 28 Wynika stąd, że pytania trzecie i czwarte, które przedstawił sąd odsyłający, są oparte na błędnym założeniu. Ani z przepisów dyrektywy 2003/87 w związku z przepisami decyzji 2011/278, ani z decyzji 2013/448 nie wynika bowiem, że przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień Komisja wykluczyła emisje inne niż te, które należy przypisać wytwórcom energii elektrycznej.

- 29 Należy jednak przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem do Trybunału należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi temu sądowi rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach prejudycjalnych (wyrok z dnia 11 lutego 2015 r., Marktgemeinde Straßwalchen i in., C-531/13, EU:C:2015:79, pkt 37).
- 30 W świetle rozważań przedstawionych w pkt 23–28 niniejszego wyroku pytania prejudycjalne trzecie i czwarte należy rozumieć w ten sposób, że sąd odsyłający w istocie zwraca się w nich do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie ważności art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 w zakresie, w jakim przepis ten wyklucza uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień.
- 31 W tym względzie należy zaznaczyć, że w wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zasadniczo identycznej kwestii, a udzielona tam odpowiedź może zostać w całości wykorzystana w niniejszej sprawie.
- 32 We wskazanym wyroku Trybunał orzekł, że art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278, który nie pozwala na uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień, jest zgodny z treścią art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 w związku z art. 10a ust. 3 tej dyrektywy (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 68).
- 33 Wykładnia ta jest również zgodna z systematyką dyrektywy 2003/87, jak też z realizowanymi przez nią celami (wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 69).
- 34 W tym stanie rzeczy, z przyczyn identycznych z przyczynami wskazanymi w pkt 62–83 wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), analiza pytań trzeciego i czwartego nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278.

W przedmiocie ważności załącznika I do decyzji 2011/278

W przedmiocie pytań szóstego i siódmego

- 35 Poprzez pytania szóste i siódme sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w kwestii ważności załącznika I do decyzji 2011/278 ze względu na to, że wskaźnik emisyjności dla produktu w odniesieniu do ciekłego metalu został określony z naruszeniem wymogów, które wynikają z art. 10a ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/87.
- 36 SSAB Europe twierdzi, że z przepisów tych wynika, iż wskaźniki powinny być ustalane na podstawie 10% najbardziej wydajnych instalacji w sektorze, którego dotyczy dany wskaźnik. Przy stosowaniu tej zasady Komisja błędnie uznała, że gazy odlotowe uwalniane podczas produkcji ciekłego metalu mogą zostać wykorzystane jako paliwo zamiast wykorzystywanego w tym procesie gazu ziemnego. Co więcej, ustalony przez Komisję wskaźnik nie zachęca też do kogeneracji ani do skutecznego odzyskiwania gazów odlotowych, gdyż ogranicza on korzyści czerpane przez podmioty stosujące te procesy.
- 37 W tym względzie należy zaznaczyć, że Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy ustalaniu wskaźników w poszczególnych sektorach lub podsektorach na podstawie art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87. Realizacja tego zadania wymaga bowiem od niej dokonywania rozstrzygnięć oraz złożonych

ocen technicznych i ekonomicznych. Tylko ewidentnie niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie może powodować nieważność takiego środka (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 45).

- 38 Z motywu 8 decyzji 2011/278 wynika, że w celu określenia wartości wskaźników emisyjności Komisja wykorzystała jako punkt wyjścia średnią arytmetyczną poziomów emisji gazów cieplarnianych z 10% tych najbardziej wydajnych pod względem emisji gazów cieplarnianych w latach 2007 i 2008 instalacji, dla których zgromadzono dane. Instytucja ta ustaliła, że ten punkt wyjścia w odpowiedni sposób odzwierciedla najbardziej wydajne technologie, rozwiązania i alternatywne procesy produkcyjne, wysokosprawną kogenerację, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, jeśli środki te są dostępne. Następnie Komisja uzupełniła te dane w szczególności za pomocą danych zgromadzonych przez odpowiednie europejskie stowarzyszenia branżowe lub w ich imieniu w oparciu o zdefiniowane zasady zawarte w wytycznych sektorowych. Jako odniesienie do tych wytycznych sektorowych Komisja przedstawiła wytyczne na temat jakości i kryteriów weryfikacji (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 46).
- 39 Ponadto z motywu 11 decyzji 2011/278 wynika, że w przypadku braku danych lub gdy zgromadzone dane nie były zgodne z metodą ustalania wskaźników emisyjności do wyprowadzania wartości wskaźników emisyjności wykorzystuje się informacje na temat bieżących poziomów emisji i zużycia oraz najbardziej wydajnych technologii, pozyskane głównie z dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF) sporządzonych zgodnie z dyrektywą 2008/1. W szczególności ze względu na brak danych na temat spalania gazów odlotowych, przesyłu ciepła oraz produkcji energii elektrycznej wartości wskaźników emisyjności dla produktów w odniesieniu do koksu i ciekłego metalu zostały wyprowadzone z obliczeń emisji bezpośrednich i pośrednich na podstawie informacji na temat odpowiednich przepływów energii podanych w odpowiednich BREF oraz domyślnych wskaźników emisji określonych w decyzji 2007/589 (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 47).
- 40 Co się tyczy gazów odlotowych powstających przy produkcji ciekłego metalu, z motywu 32 decyzji 2011/278 wynika, że wskaźniki emisyjności dla produktów uwzględniają skuteczne odzyskiwanie energii z gazów odlotowych oraz emisji związanych z ich wykorzystaniem. Dlatego też w większym zakresie uwzględniono zawartość dwutlenku węgla w tych gazach odlotowych do celów określenia wartości wskaźników emisyjności w odniesieniu do produktów, przy wytwarzaniu których powstają gazy odlotowe (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 48).
- 41 W tych okolicznościach nie wydaje się, by przy ustalaniu wskaźników emisyjności na podstawie art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87 Komisja przekroczyła granice swych uprawnień dyskrecyjnych (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 49).
- 42 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytań szóstego i siódmego nie wykazała istnienia jakiegokolwiek okoliczności mogącej wpłynąć na ważność załącznika I do decyzji 2011/278.

W przedmiocie ważności art. 10 ust. 9 akapit pierwszy decyzji 2011/278

W przedmiocie pytania piątego

- 43 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w kwestii ważności decyzji 2013/448 w zakresie, w jakim współczynnikiem korygującym został w niej objęty sektor narażony na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂.

- 44 Yara Suomi, Borealis Polymers, Neste Oil i SSAB Europe utrzymują, że w efekcie zastosowania współczynnika korygującego instalacje należące do sektora narażonego na ryzyko ucieczki emisji CO₂ nie otrzymują 100% potrzebnych im uprawnień. Stosując ten współczynnik do sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji, Komisja zmieniła zasadnicze elementy dyrektywy 2003/87 w kierunku przeciwnym do tego wytyczonego w art. 10a ust. 12 wskazanej dyrektywy.
- 45 Jak przypomniano w pkt 29 niniejszego wyroku, w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułować przedstawione mu pytania i może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach prejudycjalnych.
- 46 W tym względzie należy zaznaczyć, że w myśl art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87 liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych w roku 2013 na mocy ust. 4–7 tego artykułu wynosi 80% liczby uprawnień określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 1 wskazanego artykułu. Następnie liczba bezpłatnych uprawnień jest corocznie zmniejszana o taką samą wielkość aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, w celu doprowadzenia do całkowitej likwidacji przydziałów bezpłatnych uprawnień w roku 2027.
- 47 W art. 10 ust. 12 dyrektywy 2003/87 został przewidziany wyjątek od tej zasady. I tak, w 2013 r. i w każdym kolejnym roku do 2020 r. instalacjom w sektorach lub w podsektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji przydzielane są na podstawie art. 10a ust. 1 tej dyrektywy bezpłatne uprawnienia w wysokości 100% liczby określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 1 wskazanego artykułu.
- 48 W celu wprowadzenia w życie art. 10a ust. 11 i 12 dyrektywy 2003/87 Komisja ustanowiła w art. 10 ust. 4 decyzji 2011/278 dwie odrębne zasady, a mianowicie, po pierwsze, dla instalacji z sektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂, a po drugie, dla instalacji należących do sektorów, które nie są narażone na takie ryzyko. Co się tyczy tych ostatnich, z akapitu pierwszego tego przepisu wynika, że dla potrzeb wdrożenia art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87 współczynniki, o których mowa w załączniku VI, stosuje się do wstępnej rocznej liczby uprawnień przydzielanych bezpłatnie. I tak, w odniesieniu do roku 2013 należy zastosować współczynnik 0,8, który następnie jest corocznie zmniejszany, aż do osiągnięcia wartości 0,3 w roku 2020. Co się tyczy instalacji należących do sektorów lub podsektorów uznawanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂, z art. 10 ust. 4 akapit drugi decyzji 2011/278 wynika, że współczynnik, jaki należy zastosować do wstępnej rocznej liczby uprawnień przydzielanych bezpłatnie, wynosi 1.
- 49 Jeśli chodzi o współczynnik korygujący, to o ile rzeczywiście został on ustalony w art. 4 załącznika II do decyzji 2013/338, o tyle zasady jego stosowania zostały określone przez Komisję w art. 10 ust. 9 akapit pierwszy decyzji 2011/278.
- 50 Zgodnie z tym ostatnim przepisem ostateczna całkowita roczna liczba bezpłatnych uprawnień przydzielanych dla każdej instalacji zasiedziałej, z wyjątkiem instalacji objętych art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87, odpowiada wstępnej całkowitej rocznej liczbie uprawnień przydzielanych bezpłatnie, określonej zgodnie z art. 10 ust. 7 decyzji 2011/278, pomnożonej przez współczynnik korygujący określony zgodnie z art. 15 ust. 3 tej decyzji. Zastosowanie współczynnika korygującego zostało przewidziane bez wprowadzania żadnego rozróżnienia między instalacjami należącymi do sektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂ a tymi należącymi do sektorów, które nie są narażone na takie ryzyko.
- 51 Wynika stąd, że poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie ważności art. 10 ust. 9 akapit pierwszy decyzji 2011/278 w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje zastosowanie współczynnika korygującego do liczby

uprawnień przyznanej wstępnie wszystkim instalacjom, które nie są objęte zakresem regulacji art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87, bez wyłączenia instalacji należących do sektorów lub podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂.

- 52 Z samego brzmienia art. 10a ust. 12 dyrektywy 2003/87 wynika, że w celu określenia ostatecznej liczby uprawnień, jakie mają zostać przydzielone bezpłatnie instalacjom należącym do sektorów lub podsektorów uznawanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂, należy ustalić liczbę uprawnień odpowiadającą „100% liczby określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 1 [tego artykułu]”.
- 53 Zgodnie z tym ostatnim przepisem Komisja przyjmuje w pełni zharmonizowane przepisy wykonawcze dotyczące przydziału uprawnień, o którym mowa w art. 10a ust. 4, 5, 7 i 12 dyrektywy 2003/87, w tym wszelkie niezbędne przepisy dotyczące zharmonizowanego stosowania ust. 19 tego artykułu. Do środków, o których mowa w ust. 1 rzeczonego artykułu, należy zatem zastosowanie współczynnika korygującego, który został przewidziany w ust. 5 tego artykułu.
- 54 Wykładnia art. 10a ust. 1 i 12 dyrektywy 2003/87, która wykluczałaby zastosowanie współczynnika korygującego, byłaby sprzeczna nie tylko z treścią tych przepisów, ale także z ogólną strukturą owej dyrektywy. Podobnie bowiem jak ust. 12 tego artykułu, jego ust. 11, który przewiduje, że co do zasady liczba bezpłatnych uprawnień jest stopniowo zmniejszana, odnosi się także do „liczby uprawnień określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 1 [tego artykułu]”. Wobec tego, gdyby przepisy te nie obejmowały współczynnika korygującego, ów współczynnik nie mógłby być stosowany ani do instalacji należących do sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂, ani do instalacji należących do sektorów, które nie są narażone na takie ryzyko.
- 55 Dlatego Komisja postąpiła słusznie, nie wyłączając – w art. 10 ust. 9 akapit pierwszy decyzji 2011/278 – instalacji należących do sektorów lub podsektorów uznawanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂ z zakresu zastosowania współczynnika korygującego.
- 56 Jak wynika z całości powyższych rozważań, analiza pytania piątego nie wykazała niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 10 ust. 9 akapit pierwszy dyrektywy 2011/278.

W przedmiocie ważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 57 Poprzez pytania pierwsze i drugie Sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii ważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji, gdzie ustalony został współczynnik korygujący.
- 58 W tym względzie należy stwierdzić, że Trybunał orzekł już, iż ze względu na to, że Komisja nie określiła maksymalnej rocznej liczby uprawnień zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87, współczynnik korygujący ustalony w art. 4 decyzji 2013/448 i w załączniku II do niej również jest sprzeczny z tym przepisem (wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 98).
- 59 W tym stanie rzeczy na pytania pierwsze i drugie należy udzielić odpowiedzi, że art. 4 decyzji 2013/448 i załącznik II do tej decyzji, ustalające współczynnik korygujący, są nieważne (wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 99).

W przedmiocie ograniczenia skutków w czasie

- ⁶⁰ Z pkt 111 wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., *Borealis Polyolefine i in.* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), wynika, że Trybunał ograniczył w czasie skutki stwierdzenia nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji w ten sposób, że po pierwsze, owo stwierdzenie nieważności wywrze skutki dopiero po upływie okresu dziesięciu miesięcy od dnia ogłoszenia tego wyroku, co zapewni Komisji czas na przyjęcie koniecznych środków, a po drugie, nie będzie można kwestionować działań podejmowanych na podstawie nieważnych przepisów przed upływem wskazanego okresu.

W przedmiocie kosztów

- ⁶¹ 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 (szósta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Analiza pytań trzeciego i czwartego nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 15 ust. 3 decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.
- 2) Analiza pytań szóstego i siódmego nie wykazała istnienia jakiejkolwiek okoliczności mogącej wpłynąć na ważność załącznika I do decyzji 2011/278.
- 3) Analiza pytania piątego nie wykazała istnienia jakiejkolwiek okoliczności mogącej wpłynąć na ważność art. 10 ust. 9 akapit pierwszy decyzji 2011/278.
- 4) Stwierdza się nieważność art. 4 decyzji Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotyczącej 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 oraz załącznika II do tej decyzji.
- 5) Skutki stwierdzenia nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji zostają ograniczone w czasie w ten sposób, że po pierwsze, owo stwierdzenie nieważności wywrze skutki dopiero po upływie okresu dziesięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., *Borealis Polyolefine i in.* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), co zapewni Komisji Europejskiej czas na przyjęcie koniecznych środków, a po drugie, działania podejmowane na podstawie nieważnych przepisów przed upływem wskazanego okresu nie mogą być kwestionowane.

Podpisy