



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE  
przedstawiona w dniu 23 listopada 2017 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-572/16**

**INEOS Köln GmbH  
przeciwko  
Bundesrepublik Deutschland**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2003/87/WE – Środowisko naturalne – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej – Artykuł 10a – Decyzja 2011/278/UE – Przejściowe zasady dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień – Uregulowanie państwa członkowskiego, zgodnie z którym wniosek o przydział podlega terminowi prekluzyjnemu – Brak możliwości uzupełnienia lub dokonania korekty wniosku po upływie tego terminu – Brak wyczerpującej harmonizacji – Autonomia proceduralna – Zasady równoważności i skuteczności

### I. Wprowadzenie

1. Postanowieniem z dnia 3 listopada 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 listopada 2016 r., Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni art. 10a dyrektywy 2003/87/WE<sup>2</sup> oraz decyzji 2011/278/UE<sup>3</sup>.
2. Powyższy wniosek został złożony w ramach sporu pomiędzy INEOS Köln GmbH (zwaną dalej „INEOS”) a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec), reprezentowaną przez Umweltbundesamt (urząd federalny ds. środowiska, Niemcy), w przedmiocie odmowy dokonania korekty wniosku o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do trzeciego okresu rozliczeniowego (2013–2020), co uzasadniono upływem terminu prekluzyjnego do złożenia takiego wniosku przewidzianego w przepisach krajowych.
3. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem o zgodność takiego terminu prekluzyjnego z art. 10a dyrektywy 2003/87 oraz z decyzją 2011/278.

<sup>1</sup> Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> Dyrektywa 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 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63) (zwana dalej „dyrektywą 2003/87”).

<sup>3</sup> Decyzja Komisji 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 (Dz.U. 2011, L 130, s. 1), zmieniona decyzją Komisji 2012/498/UE z dnia 17 sierpnia 2012 r. (Dz.U. 2012, L 241, s. 52) (zwana dalej „decyzją 2011/278”).

4. Zaproponuję, aby Trybunał odpowiedział na powyższe pytanie tak, że wykładni tych przepisów w związku z zasadami równoważności i skuteczności należy dokonywać w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje taki termin prekluzyjny i wyklucza tym samym, aby po upływie tego terminu prowadzący instalację mógł dokonać korekty lub uzupełnić swój wniosek o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji, pod warunkiem że taka zasada proceduralna nie będzie mniej korzystna niż zasady dotyczące podobnych środków o charakterze wewnętrznym.

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

#### 1. Dyrektywa 2003/87

5. Artykuł 1 dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustala wspólnotowy system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych [w Unii] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób.

[...]”.

6. Artykuł 10a dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Prześciowe 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 [...]”.

[...]

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 [Unii], 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.

[...]”.

7. Artykuł 11 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Krajowe środki wykonawcze”, przewiduje:

„1. Każde z państw członkowskich publikuje i przedkłada Komisji do dnia 30 września 2011 r. wykaz instalacji na jego terytorium objętych zakresem niniejszej dyrektywy oraz wszelkich bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej z instalacji na jego terytorium, obliczonych zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 10a ust. 1 i art. 10c.

[...]”.

## 2. Decyzja 2011/278

8. W art. 1 decyzji 2011/278 zostały zdefiniowane przejściowe zasady dla całej Unii dotyczące zharmonizowanego przydziału, od roku 2013, bezpłatnych uprawnień do emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87.

9. Artykuł 7 powyższej decyzji, zatytułowany „Gromadzenie danych do określenia poziomu odniesienia”, stanowi:

„1. W odniesieniu do każdej instalacji dotychczas działającej kwalifikującej się do bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji na mocy art. 10a dyrektywy [2003/87] [...] państwa członkowskie gromadzą od prowadzącego instalację wszystkie stosowne informacje i dane dotyczące każdego parametru wymienionego w załączniku IV dla wszystkich lat w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. lub w stosownych przypadkach od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r., w trakcie których działała instalacja.

[...]

7. Państwa członkowskie wymagają od prowadzących instalacje przedstawienia pełnych i spójnych danych oraz zagwarantowania, że [by] dane dotyczące podinstalacji nie nakładają [nie nakładały] się i nie zachodzi [by nie zachodziło] podwójne naliczanie. Państwa członkowskie w szczególności dopilnowują, aby prowadzący instalacje dochowali należytej staranności i przedstawili dane o najwyższym osiągalnym stopniu dokładności, tak aby zapewnić rozsądną spójność danych.

W tym celu państwa członkowskie dopilnowują, aby każdy prowadzący instalację przedstawił również sprawozdanie dotyczące metodyki, zawierające w szczególności opis instalacji, zastosowaną metodę kompilacji, różne źródła danych, kroki obliczeniowe oraz, w stosownych przypadkach, przyjęte założenia i metodykę zastosowaną w celu przypisania emisji odpowiednim podinstalacjom zgodnie z ust. 6. Mogą wymagać od prowadzącego instalację wykazania dokładności i pełności dostarczonych danych.

8. W przypadku wystąpienia braku danych państwa członkowskie wymagają od prowadzącego instalację należytego uzasadnienia jakiegokolwiek braku danych.

Państwa członkowskie wymagają od prowadzącego instalację zastąpienia wszystkich brakujących danych ostrożnymi szacunkami, w szczególności opartymi na najlepszej praktyce w branży przemysłowej, aktualnej wiedzy naukowej i technicznej, przed lub najpóźniej w trakcie weryfikacji dokonywanej przez weryfikatora.

[...]”.

10. Artykuł 8 wspomnianej decyzji, zatytułowany „Weryfikacja”, przewiduje:

„1. W procesie gromadzenia danych zgodnie z art. 7 państwa członkowskie przyjmują wyłącznie dane zweryfikowane przez weryfikatora jako zadowalające. Proces weryfikacji dotyczy sprawozdania z metodyki i zgłoszonych parametrów, o których mowa w art. 7 i w załączniku IV. Weryfikacja dotyczy pewności, wiarygodności oraz dokładności danych dostarczonych przez prowadzącego instalację; w opinii z weryfikacji powinno być wystarczająco zapewnione, że przedłożone dane nie zawierają istotnych nieprawidłowości [wniosek końcowy powinien określać z wystarczającą pewnością, czy dostarczone dane nie zawierają istotnych nieprawidłowości].

[...]

4. Państwa członkowskie nie przydzielają bezpłatnych uprawnień do emisji w odniesieniu do instalacji, w przypadku której dotyczących jej danych nie uznano w wyniku weryfikacji za zadowalające.

[...]”.

11. 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 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] 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 2010/2/UE.

[...]

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], 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.

[...]”.

12. Zgodnie z art. 15 omawianej decyzji, zatytułowanym „Krajowe środki wykonawcze”:

1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy [2003/87] do dnia 30 września 2011 r. państwa członkowskie przedkładają Komisji wykaz instalacji objętych dyrektywą [2003/87] 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] [...].

4. Jeżeli Komisja nie odrzuci wpisu instalacji do wykazu, w tym odpowiedniej wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych [...] 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.

[...].”

## **B. Prawo niemieckie**

13. Paragraf 9 ust. 1–4 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) (ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 21 lipca 2011 r. (BGBl. I s. 1475, zwanej dalej „TEHG”) brzmi następująco:

„(1) Prowadzący instalacje otrzymują przydział bezpłatnych uprawnień zgodnie z zasadami zawartymi w art. 10a [...] dyrektywy 2003/87 [...] w aktualnie obowiązującej wersji i w decyzji 2011/278 [...].

(2) Warunkiem uzyskania przydziału jest złożenie wniosku we właściwym urzędzie. Wniosek o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji należy złożyć w terminie, który zostanie opublikowany przez właściwy urząd co najmniej trzy miesiące przed jego upływem w *Bundesanzeiger* [monitorze federalnym]. Opublikowanie terminu następuje najwcześniej po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie zasad przydziału zgodnie z § 10. W przypadku spóźnionego wniosku nie istnieje roszczenie o przydział bezpłatnych uprawnień. Do wniosku należy dołączyć dokumenty niezbędne do jego weryfikacji. Jeśli w rozporządzeniu, o którym mowa w § 10, nie przewidziano inaczej, rzeczywiste dane we wniosku o przydział muszą zostać zweryfikowane przez weryfikatora zgodnie z § 21.

(3) Właściwy urząd oblicza tymczasowe wielkości przydziałów, publikuje listę wszystkich instalacji, które są objęte zakresem stosowania niniejszej ustawy, i tymczasowych wielkości przydziałów w *Bundesanzeiger* [monitorze federalnym] i przedkłada tę listę Komisji Europejskiej. Przy obliczaniu tymczasowych wielkości przydziałów uwzględnione zostają tylko takie dane prowadzących, których poprawność została w wystarczający sposób zagwarantowana [...].

(4) Przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego właściwy urząd decyduje o przydziale bezpłatnych uprawnień do emisji dla instalacji na rzecz prowadzących instalacje, którzy złożyli wniosek w terminie opublikowanym zgodnie z ust. 2 zdanie drugie. W pozostałym zakresie do postępowania o przydział stosuje się przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnym”.

14. W ogłoszeniu w niemieckim elektronicznym monitorze przeznaczonym dla ogłoszeń wymaganych prawem (elektronischer Bundesanzeiger, eBA<sub>nz</sub> AT118 2011 B1, 20 października 2011 r.) Deutsche Emissionshandelsstelle (niemiecki urząd handlu uprawnieniami do emisji, zwany dalej „DEHSt”) określił koniec terminu przewidzianego w § 9 ust. 2 TEHG na dzień 23 stycznia 2012 r.

15. Paragraf 5 Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung 2020 – ZuV 2020) (niemieckiego rozporządzenia w sprawie przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym 2013–2020) z dnia 26 września 2011 r. (BGBl. I 2011, s. 1921), zatytułowany „Gromadzenie danych do określenia poziomu odniesienia”, stanowi w ust. 1, że prowadzący instalację jest zobowiązany dostarczyć wraz z wnioskiem o przydział bezpłatnych uprawnień dla istniejących instalacji w szczególności ogólne informacje dotyczące instalacji, dodatkowe informacje dotyczące instalacji, ogólne informacje dotyczące każdego elementu przydziału oraz informacje dodatkowe dotyczące elementów przydziału w szczególnych przypadkach.

### III. Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

16. INEOS prowadzi instalację do krakowania przeznaczoną do produkcji wyrobów chemicznych w drodze krakingu parowego nafty w wysokiej temperaturze. Od dnia 1 stycznia 2008 r. instalacja ta podlega obowiązkowi udziału w systemie handlu uprawnieniami do emisji.

17. W dniu 23 stycznia 2012 r. INEOS złożył do DEHSt w odniesieniu do powyższej instalacji wniosek o przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 9 ust. 1 TEHG na okres rozliczeniowy 2013–2020 na podstawie okresu odniesienia 2005–2008. Termin do złożenia tego wniosku został ustalony na ten sam dzień zgodnie z ust. 2 wskazanego powyżej artykułu. Wniosek został sprawdzony przez organ weryfikacyjny. Podano w nim między innymi, że zakłada się roczną tymczasową wielkość przydziału na poziomie 574 635 uprawnień.

18. Decyzją z dnia 17 lutego 2014 r. DEHSt przyznał INEOS 3 867 032 uprawnień na ten okres rozliczeniowy w odniesieniu do emisji z przedmiotowej instalacji i wyjaśnił, że u podstaw przydziału leżały dane przekazane przez INEOS we wniosku o przydział.

19. W dniu 11 marca 2014 r. INEOS złożył do DEHSt odwołanie od powyższej decyzji, twierdząc między innymi, że decyzja ta powinna uwzględniać niektóre dodatkowe dane dotyczące obliczania emisji bezpośrednich za lata 2006 i 2007.

20. W dniu 3 września 2015 r. DEHSt oddalił odwołanie, uzasadniając to między innymi tym, że w decyzji o przydziale uprawnień nie można było uwzględnić nowych danych, ponieważ INEOS przedstawił je dopiero w kwietniu 2015 r. w ramach odwołania, tj. ponad trzy lata po upływie terminu do złożenia wniosku, czyli 23 stycznia 2012 r. Urząd ten wskazał nie tylko, że § 9 ust. 2 TEHG przewiduje ustawowy termin prekluzyjny, ale również że ściśle włączenie krajowej procedury do europejskiego postępowania w sprawie przydziału uprawnień stoi na przeszkodzie jakimkolwiek zmianom danych figurujących we wniosku.

21. W dniu 29 września 2015 r. INEOS zaskarżył powyższą decyzję do Verwaltungsgericht Berlin (sądu administracyjnego w Berlinie), powołując się między innymi na okoliczność, że przez pomyłkę nie przekazał niektórych danych dotyczących emisji bezpośrednich za lata 2006 i 2007, błędnie przyjmując, że DEHSt posiada już te dane, podczas gdy przedmiotowa instalacja dopiero od dnia 1 stycznia 2008 r. była objęta systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Zdaniem INEOS DEHSt powinien był wezwać ją do uzupełnienia lub dokonania korekty danych dostarczonych do celów wniosku o przydział.

22. W ocenie sądu odsyłającego, jako że prawo Unii nie zawiera wyraźnie przepisów w odniesieniu do skutków prawnych, jakie należy wyciągnąć w stosunku do informacji przekazanych przez prowadzącego instalację po upływie terminu przewidzianego w prawie krajowym do złożenia wniosku o przydział, należy wyjaśnić kwestię, czy § 9 ust. 2 TEHG, zgodnie z którym w przypadku spóźnionego wniosku nie istnieje roszczenie o przydział bezpłatnych uprawnień, jest zgodny z przepisami dyrektywy 2003/87 oraz decyzji 2011/278.

23. W takich okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy przepisy art. 10a dyrektywy [2003/87] oraz przepisy decyzji [2011/278] stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które w odniesieniu do okresu rozliczeniowego 2013–2020 przewiduje termin prekluzyjny prawa materialnego dla niezgłoszonych w terminie wniosków o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji dla działających dotychczas instalacji i wyklucza przy tym korektę we wniosku o przydział błędów lub uzupełnienie (niepełnych) danych, stwierdzonych dopiero po upływie terminu ustalonego w prawie państwa członkowskiego?”.

#### IV. Postępowanie przed Trybunałem

24. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został zarejestrowany w sekretariacie Trybunału w dniu 14 listopada 2016 r.

25. INEOS, rząd niemiecki i Komisja przedstawiły swoje uwagi na piśmie.

26. Na rozprawie, która miała miejsce w dniu 14 września 2017 r., stawili się w celu przedstawienia swoich stanowisk przedstawiciele INEOS, urzędu federalnego ds. środowiska, rządu niemieckiego i Komisji.

#### V. Analiza

27. W swoim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy wykładni art. 10a dyrektywy 2003/87 i decyzji 2011/278 należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje, w odniesieniu do okresu rozliczeniowego 2013–2020, termin prekluzyjny do złożenia wniosków o przydział bezpłatnych uprawnień i w ten sposób wyklucza możliwość dokonania korekty lub uzupełnienia tego wniosku przez prowadzącego instalację po upływie tego terminu.

28. Na wstępie pragnę podkreślić, że powyższe pytanie zostało postawione w kontekście, który z jednej strony charakteryzuje się istnieniem pomyłki popełnionej przez prowadzącego instalację przy składaniu jego wniosku o bezpłatny przydział, a z drugiej strony chęcią skorygowania tej pomyłki przez prowadzącego instalację w celu uzyskania większej liczby bezpłatnych uprawnień<sup>4</sup>.

29. Dalszą część mojego wyводу ograniczę do tego konkretnego przypadku. W związku z powyższym nie będę wypowiadał się na temat przypadku, w którym błąd popełniłby właściwy organ ani na temat przypadku dokonania korekty mającej na celu zmniejszenie liczby uprawnień, które zostały przydzielone bezpłatnie. Te pozostałe przypadki, niezależnie od ich znaczenia, wykraczają poza zakres sporu w postępowaniu głównym.

30. W dalszej części mojego wyводу będę musiał zbadać, czy termin prekluzyjny będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest sprzeczny z zasadą skuteczności praw przyznanych na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87<sup>5</sup>. Uważam, że w celu zbadania tego zagadnienia należy najpierw opisać w ogólnym zarysie system ustanowiony w dyrektywie 2003/87.

##### *A. W przedmiocie systemu ustanowionego w dyrektywie 2003/87*

31. System ustanowiony w dyrektywie 2003/87 może zostać opisany poprzez odniesienie do jego celów, trzech podstawowych obowiązków nałożonych na prowadzących instalacje oraz trzech sposobów nabycia uprawnień do emisji.

##### *1. Cele przyświecające dyrektywie 2003/87*

32. Nie uważam za konieczne rozwodzić się nad celami dyrektywy 2003/87, niezależnie od ich fundamentalnego znaczenia, ponieważ cele te wynikają jasno z prawodawstwa i z orzecznictwa Unii.

<sup>4</sup> Zobacz pkt 19–21 niniejszej opinii.

<sup>5</sup> Zobacz pkt 78–103 niniejszej opinii.

33. Z motywów 3–5 dyrektywy 2003/87 wynika, że ma ona na celu ustanowienie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych pozwalającego przyczynić się do spełniania zobowiązań Unii w kontekście Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>6</sup>, która zmierza do ograniczenia tych emisji do atmosfery na poziomie zapobiegającym groźnej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny<sup>7</sup>.

34. Cel ograniczenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych wpisuje się w zwalczanie zmian klimatu, które zostało wyraźnie wskazane w art. 191 ust. 1 TFUE jako jeden z celów polityki Unii w dziedzinie środowiska.

35. Jak zatem wynika między innymi z motywów 3–5 dyrektywy 2009/29/WE<sup>8</sup>, dyrektywa 2003/87 powinna przyczynić się do ograniczenia, od chwili obecnej do roku 2020, łącznych emisji gazów cieplarnianych w Unii o co najmniej 20% w porównaniu z poziomami z 1990 r. w „skuteczny gospodarczo” sposób<sup>9</sup>.

36. Jak bowiem potwierdza art. 1. dyrektywy 2003/87, innym jej celem jest gospodarcza skuteczność. Jest to właśnie racja bytu systemu „cap and trade” ustanowionego w drodze tej dyrektywy. Możliwość sprzedaży uprawnień („trade”), których limit został ustalony dla ogółu prowadzących instalacje podlegających temu systemowi („cap”), powinna bowiem wspierać zmniejszanie emisji z tych instalacji, gdzie można tego dokonać mniejszym kosztem<sup>10</sup>.

37. Gospodarcza logika systemu handlu uprawnieniami polega zatem na działaniu w ten sposób, by ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, konieczne dla uzyskania określonego z góry skutku środowiskowego, nastąpiły możliwie najniższym kosztem. W szczególności, pozwalając na sprzedaż przyznanych uprawnień, system ten zachęca wszystkich jego uczestników do emisji niższych niż wartość pierwotnego uprawnienia w celu przeniesienia nadwyżki na innego uczestnika systemu, który wyemitował większą ilość gazów niż przyznane mu uprawnienia<sup>11</sup>.

## *2. Trzy podstawowe obowiązki nałożone dyrektywą 2003/87 na prowadzących instalacje*

38. Aby dobrze zrozumieć, jak funkcjonuje w praktyce system ustanowiony dyrektywą 2003/87, należy opisać trzy podstawowe obowiązki nałożone na prowadzących instalacje, do których ma zastosowanie dyrektywa 2003/87 w zakresie określonym w jej art. 2 ust. 1.

39. Po pierwsze, na podstawie art. 4 dyrektywy 2003/87 prowadzący instalacje stacjonarne mają obowiązek posiadania pozwolenia na emisję gazów cieplarnianych, które musi zostać wydane zgodnie z przepisami 5–8 tej dyrektywy<sup>12</sup>.

6 Decyzja Rady 94/69/WE z dnia 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. 1994, L 33, s. 11). Zgodnie z art. 3 protokołu z Kioto dotyczył on wyłącznie okresu 2008–2012 r. Zobacz decyzja Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. 2002, L 130, s. 1).

7 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29, pkt 28).

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. 2009, L 140, s. 63).

9 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 81).

10 Zobacz wyrok z dnia 17 października 2013 r., Iberdrola i in. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:660, pkt 49): „[j]ak przewidziano w art. 1 tej dyrektywy, sposób zachęty do zmniejszania emisji jest efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo, z uwagi na to, że producent może postanowić albo o inwestycji w efektywniejsze technologie wytwarzające mniej gazów cieplarnianych, albo wykorzystać więcej uprawnień do emisji, albo też zmniejszyć produkcję, wybierając ofertę najkorzystniejszą pod względem ekonomicznym”.

11 Wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 32); z dnia 19 stycznia 2017 r., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29, pkt 29); a także z dnia 8 marca 2017 r., ArcelorMittal Rodange i Schifflange (C-321/15, EU:C:2017:179, pkt 22).

12 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Vattenfall Europe Generation (C-457/15, EU:C:2016:613, pkt 29). Zgodnie z art. 3h dyrektywy 2003/87 rozdział 3 tej dyrektywy nie ma zastosowania do działań lotniczych. Co za tym idzie, obowiązek uzyskania pozwolenia ustanowiony w rozdziale 3 nie dotyczy tych działań.

40. Po drugie, prowadzący instalacje mają obowiązek monitorowania i raportowania emisji zgodnie z art. 14 dyrektywy 2003/87<sup>13</sup>. W tym względzie chciałbym zauważyć, że wniosek o pozwolenie powinien zawierać opis planowanych środków mających na celu monitorowanie i raportowanie własnych emisji<sup>14</sup> oraz że właściwy organ wydaje pozwolenie wyłącznie wtedy, gdy jest przekonany, że operator jest zdolny do monitorowania oraz składania sprawozdań z emisji<sup>15</sup>.

41. Zgodnie z art. 15 omawianej dyrektywy sprawozdania operatorów muszą być przedmiotem weryfikacji przez niezależnego weryfikatora<sup>16</sup>.

42. Po trzecie, na podstawie art. 12 ust. 2a i 3 dyrektywy 2003/87 najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy mają obowiązek „zwrócić” liczbę przydziałów odpowiadającą całkowitej ilości emisji wytworzonych w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, zweryfikowanych zgodnie z art. 15 tej dyrektywy. Zwrócone uprawnienia są następnie anulowane przez państwa członkowskie.

43. Powyższy obowiązek stanowi kluczowy element systemu wprowadzonego dyrektywą 2003/87<sup>17</sup>. Zwrot uprawnień do emisji przez operatora został trafnie opisany jako konkretyzujący „zapłatę długu środowiskowego”<sup>18</sup>, a mianowicie zapłatę długu środowiskowego zaciągniętego przez operatora we wcześniejszym roku kalendarzowym. Mówiąc dokładniej, operator ma obowiązek zwrócić jedno uprawnienie za każdą tonę równoważnika ditlenku węgla wyemitowaną w tym okresie<sup>19</sup>.

44. Teraz muszę wytłumaczyć, jak w praktyce prowadzący instalację może nabyć uprawnienia, które są mu niezbędne do wywiązania się z rocznego obowiązku zwrotu.

### 3. Trzy sposoby nabycia uprawnień do emisji w celu wywiązania się z rocznego obowiązku zwrotu

45. Jeżeli roczny obowiązek zwrotu opisany powyżej tworzy popyt na uprawnienia do emisji po stronie prowadzących instalacje podlegających systemowi wprowadzonemu dyrektywą 2003/87<sup>20</sup>, podaż uprawnień można podzielić na trzy różne źródła. Istnieją bowiem trzy sposoby nabycia uprawnień do emisji, przy czym z dwóch pierwszych mogą korzystać wszyscy operatorzy, z trzeciego zaś tylko niektórzy.

46. Pierwszy sposób nabycia polega na nabyciu uprawnień do emisji od każdej innej osoby posiadającej takie uprawnienia<sup>21</sup>. Z samego założenia takie transakcje mogą dotyczyć wyłącznie uprawnień, które zostały uprzednio przydzielone przez państwa członkowskie. W tym sensie takie transakcje tworzą „rynek wtórny” uprawnień do emisji.

13 Artykuł 14 dyrektywy 2003/87 przewiduje przyjęcie przez Komisję rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania emisji. Komisja przyjęła rozporządzenie (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87 (Dz.U. 2012, L 181, s. 30), które to rozporządzenie ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r. zgodnie z jego art. 77.

14 Artykuł 5 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2003/87.

15 Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

16 Zgodnie z art. 15 dyrektywy 2003/87 Komisja przyjęła rozporządzenie (UE) nr 600/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie weryfikacji raportów na temat wielkości emisji gazów cieplarnianych i raportów dotyczących tonokilometrów oraz akredytacji weryfikatorów zgodnie z dyrektywą 2003/87 (Dz.U. 2012, L 181, s. 1), które to rozporządzenie ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r. zgodnie z jego art. 78. Trybunał stwierdził, że kontrola sprawozdań na temat emisji stanowi niezbędny warunek dokonania zwrotu uprawnień. Operator, którego sprawozdanie nie zostało zweryfikowane i uznane za zadowalające, nie może przenosić uprawnień dopóty, dopóki jego sprawozdanie nie zostanie uznane za zadowalające (zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 32).

17 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 października 2013 r., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 25); z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 29); a także z dnia 19 stycznia 2017 r., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29, pkt 30).

18 Cédric Cheneviere, *Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Lutter contre les changements climatiques sans sacrifier l'égalité et la libre concurrence dans le marché intérieur*, thèse de doctorat, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2017, s. 24.

19 Zobacz definicja pojęcia „pozwolenia [uprawnienia]” w art. 3 lit. a) dyrektywy 2003/87 w związku z art. 12 ust. 2a i 3 tej dyrektywy.

20 Popyt podsyca także każda inna osoba, która zamierza zrealizować inwestycję finansową w drodze nabycia takich uprawnień.

21 Na podstawie art. 12 ust. 1 dyrektywy 2003/87 uprawnienia można przenosić w Unii między innymi między osobami.

47. Dwa pozostałe sposoby nabycia są natomiast związane z dwiema metodami, przy użyciu których uprawnienia są przydzielane przez państwa członkowskie na podstawie dyrektywy 2003/87, a mianowicie przydziałem w drodze sprzedaży na aukcji (który można zakwalifikować jako „rynek pierwotny”) oraz przydziałem bezpłatnym. Obie te metody przydziału są bardzo szczegółowo i w bardzo techniczny sposób uregulowane w tej dyrektywie oraz aktach wykonawczych do tej dyrektywy, zaś uregulowanie to w ogólnym zarysie można streścić jak poniżej.

48. Po pierwsze, ilość uprawnień, które są przydzielane w każdym roku, jest objęta limitem obliczanym dla całej Unii<sup>22</sup>. Jest to właśnie jeden z kluczowych aspektów systemu „cap and trade” ustanowionego w dyrektywie 2003/87. W praktyce zachęta do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych będzie w przypadku każdego prowadzącego instalację podlegającego temu systemowi zależeć od wysokości tego limitu<sup>23</sup>.

49. Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2003/87 limit dla emisji z instalacji stacjonarnych został ustalony na trochę więcej niż dwa miliardy uprawnień na rok 2013<sup>24</sup>. Limit ten ulega zmniejszeniu o współczynnik liniowy wynoszący 1,74%, który został obliczony w taki sposób, aby uwzględnić zaciągnięte przez Unię zobowiązanie do zmniejszenia swoich całkowitych emisji o co najmniej 20% od obecnej chwili do roku 2020 w porównaniu z poziomami odnotowanymi w 2005 r.<sup>25</sup>.

50. Po drugie, liczba tak limitowanych uprawnień, które mają być wydawane rocznie, musi zostać rozdzielona pomiędzy uprawnienia sprzedawane na aukcji oraz na uprawnienia przydzielane bezpłatnie. Na podstawie art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie wystawiają na aukcję wszystkie uprawnienia, których nie przydzielono bezpłatnie. A zatem liczba uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji zależy od ilości uprawnień przyznanych bezpłatnie<sup>26</sup>.

51. Po trzecie, pozostaje mi opisać ogólny „system”<sup>27</sup> przydziału bezpłatnych uprawnień przewidziany w art. 10a dyrektywy 2003/87, który stanowi prawdopodobnie najbardziej złożony aspekt systemu ustanowionego tą dyrektywą. Brzmienie tego przepisu może bowiem odstraszyć najbardziej wytrawnych prawników.

52. Trybunał stwierdził, że bezpłatny przydział uprawnień do emisji nie miał na celu przyznania dotacji określonym producentom, lecz złagodzenie skutków ekonomicznych natychmiastowego i jednostronnego wprowadzenia przez Unię Europejską rynku uprawnień do emisji bez utraty konkurencyjności niektórych sektorów produkcji objętych zakresem tej dyrektywy<sup>28</sup>.

22 Artykuł 3c i art. 9 dyrektywy 2003/87 przewidują dwa różne limity dla działalności lotniczej i instalacji stacjonarnych. Dla jasności ograniczę mój dalszy wywód do instalacji stacjonarnych, ponieważ działalność lotnicza nie jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

23 Zachęta do zmniejszania emisji będzie o tyle silniejsza, o ile mniejsza jest liczba dostępnych uprawnień. Przy stałym poziomie emisji zmniejszenie dostępnej liczby uprawnień pociągnie za sobą podwyższenie ceny uprawnień, co powinno w większym stopniu zachęcić operatorów do zmniejszania emisji. Trybunał wyjaśnił w tej kwestii, że wpływ systemu handlu uprawnieniami do emisji na ochronę środowiska zależy od dyscypliny, z jaką jest ustalana całkowita ilość rozdzielonych uprawnień, które stanowią całkowity limit emisji dopuszczonych w ramach wspomnianego systemu (wyrok z dnia 17 października 2013 r., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 26).

24 Decyzja Komisji 2010/634/UE z dnia 22 października 2010 r. dostosowująca w całej Unii liczbę uprawnień, które mają być wydane w ramach systemu unijnego na rok 2013, oraz uchylająca decyzję 2010/384/UE (Dz.U. 2010, L 279, s. 34), zmieniona decyzją Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. (Dz.U. 2013, L 240, s. 27).

25 Zobacz motyw 13 i 14 dyrektywy 2009/29. Całkowite roczne zmniejszenie wynosi 38 264 246 uprawnień, tak że limit w 2020 r. wynosił będzie 1 816 452 135. Zobacz Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla z dnia 1 lutego 2017 r., COM(2017) 48 final, s. 10.

26 Gdy liczba uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji została określona, zostaje ona rozdzielona pomiędzy państwa członkowskie na podstawie trzech kryteriów określonych w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87. Państwa członkowskie określają przeznaczenie zysku pochodzącego z tych aukcji, ale ich pole manewru w tym zakresie jest ograniczone stosownie do art. 10 ust. 3 tej dyrektywy. W 2015 r. 632 725 500 uprawnień zostało sprzedanych na aukcjach w Unii na łączną kwotę 4,9 mld EUR. Zobacz sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla z dnia 1 lutego 2017 r., COM(2017) 48 final, s. 16, 17.

27 Ponieważ nie są one przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, nie będę zajmował się „specjalnymi” systemami przydziału bezpłatnych uprawnień przewidzianymi w dyrektywie 2003/87, takimi jak przewidziane dla nowych instalacji (art. 10a ust. 7), projektów demonstracyjnych (art. 10a ust. 8) lub modernizacji wytwarzania energii elektrycznej (art. 10c).

28 Wyrok z dnia 17 października 2013 r., Iberdrola i in. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:660, pkt 39, 45).

53. Ponadto bezpłatny przydział uprawnień nie wyklucza w pełni zachęty do zmniejszenia emisji przez beneficjentów. W tym względzie Trybunał podkreślił, że zachętą do zmniejszenia emisji z każdego urządzenia jest zysk, jaki może być uzyskany ze zmniejszenia zapotrzebowania na mające wartość ekonomiczną uprawnienia do emisji, który to zysk może być osiągnięty w drodze ich sprzedaży, niezależnie od okoliczności, że zostały uzyskane bezpłatnie<sup>29</sup>.

54. Nie zmienia to faktu, że bezpłatne przydziały osłabiają moc zachęty do stosowania praktyk mających na celu zmniejszenie emisji, skoro będący ich beneficjentami operatorzy nie muszą kupować w całości lub w części uprawnień, które muszą zwrócić każdego roku. W związku z powyższym, jak wyjaśniła to rzecznik generalna J. Kokott, poprzez zmniejszenie liczby bezpłatnie przydzielonych uprawnień do emisji wzmacnia się zachętę do ograniczania emisji, co w konsekwencji przyczynia się do ochrony środowiska i zwalczania zmian klimatu, jak wymaga tego art. 191 TFUE<sup>30</sup>.

55. Artykuł 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87 przewiduje likwidację bezpłatnych przydziałów w roku 2027, a od tego czasu wszystkie uprawnienia przeznaczone dla instalacji stacjonarnych będą sprzedawane na aukcji. Powinienem jednak podkreślić, że wydaje się, iż Komisja zarzuciła ów chwalebny zamiar przewidziany w dyrektywie 2009/29, ponieważ we wniosku dotyczącym dyrektywy zmieniającej w odniesieniu do czwartego okresu (2021–2030) ustalono udział uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji, na 57% podaży globalnej<sup>31</sup>.

56. Ponadto, niezależnie od ewentualnej całkowitej likwidacji bezpłatnych przydziałów, art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87 wyłącza w każdym wypadku z możliwości korzystania z tych przydziałów niektóre instalacje stacjonarne, w szczególności producentów energii elektrycznej. W związku z tym instalacje te muszą kupować, na rynku pierwotnym lub wtórnym, wszystkie uprawnienia niezbędne do wypełnienia spoczywającego na nich obowiązku corocznego zwrotu<sup>32</sup>.

57. Jeśli chodzi o instalacje korzystające z bezpłatnych przydziałów na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87, procedura pozwalająca na określenie kwoty tych przydziałów może być podzielona na trzy etapy, które prowadzą, odpowiednio, do przydziału podstawowego, przydziału tymczasowego oraz przydziału ostatecznego<sup>33</sup>.

29 Wyrok z dnia 17 października 2013 r., Iberdrola i in. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:660, pkt 55). Z jednej bowiem strony ilość uprawnień, którą prowadzący instalację otrzymuje bezpłatnie, może być niewystarczająca do wywiązania się przezeń ze spoczywającego na nim obowiązku corocznego zwrotu, tak że będzie on zmuszony kupić brakującą ilość uprawnień na rynku pierwotnym lub na rynku wtórnym, a z drugiej strony, prowadzący instalację ma możliwość odsprzedaży nadwyżki swoich uprawnień na rynku wtórnym, w tym tych, które otrzymał bezpłatnie.

30 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach 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:2015:754, pkt 63).

31 Zobacz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych z dnia 15 lipca 2015 r., COM(2015) 337 final. W art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/87 proponowane jest dodanie następującego akapitu: „[p]ocząwszy od 2021 r. udział uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji przez państwa członkowskie, wynosi 57%” (s. 20). Ponadto proponuje się skreślić w art. 10a ust. 11 tej dyrektywy słowa „w celu osiągnięcia całkowitej likwidacji przydziałów bezpłatnych uprawnień w roku 2027” (s. 23). W tym względzie zobacz wyjaśnienia podane w motywie 6 (s. 15).

32 W motywie 19 dyrektywy 2009/29 wyjaśniono, że to wyłączenie było uzasadnione tym, że wytwórcy energii elektrycznej mają możliwość obciążania konsumentów kosztami uprawnień, nawet jeżeli uprawnienia te zostały przydzielone nieodpłatnie. W tym względzie Trybunał stwierdził, że presja konkurencyjna nie była dostatecznie silna, by ograniczyć uwzględnianie wartości uprawnień do emisji w cenach energii elektrycznej, prowadząc tym samym do osiągnięcia nadzwyczajnych zysków przez producentów energii elektrycznej (wyrok z dnia 17 października 2013 r., Iberdrola i in., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:660, pkt 40). Artykuł 10c dyrektywy 2003/87 wprowadza jednak system odstępstw pozwalający na przyznanie bezpłatnych uprawnień na modernizację produkcji energii elektrycznej.

33 Komisja używa mianowicie tej terminologii w „Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 – Guidance on allocation methodologies”, 29 czerwca 2011 r., s. 23, dostępnym pod adresem [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/gd2\\_allocation\\_methodologies\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/gd2_allocation_methodologies_en.pdf).

58. Przydział *podstawowy*, po pierwsze, nie jest funkcją rzeczywistych emisji beneficjenta (na wzór obowiązku zwrotu<sup>34</sup>), lecz teoretycznych „wskaźników” obliczanych przez Komisję na podstawie emisji z 10% najbardziej wydajnych instalacji zgodnie z art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87<sup>35</sup>. I tak dla każdej instalacji lub podinstalacji przydział podstawowy jest obliczany poprzez pomnożenie stosownego wskaźnika przez historyczny poziom działalności każdej z podinstalacji, przy czym poziom ten jest określany na podstawie danych odniesienia przekazanych przez prowadzących instalację zgodnie z art. 7 i 9 decyzji 2011/278. Obliczenie to musi zostać dokonane przez państwa członkowskie na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 tej decyzji<sup>36</sup>.

59. Przydział *tymczasowy*, po drugie, jest obliczany poprzez zastosowanie współczynnika redukcji do przydziału podstawowego zgodnie z art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87. Ten współczynnik redukcji, który wynosi 0,8 na rok 2013 (redukcja o 20%), zmniejsza się co roku o taką samą wielkość aż do osiągnięcia wartości 0,3 (redukcja o 70%) w roku 2020<sup>37</sup>.

60. Muszę jednak podkreślić, że owa redukcja nie dotyczy wszystkich instalacji korzystających z bezpłatnych przydziałów. Zgodnie bowiem z art. 10a ust. 12 dyrektywy 2003/87 nie podlegają redukcji bezpłatne przydziały dla sektorów, w których istnieje istotne ryzyko przeniesienia produkcji do krajów trzecich ze względu na obowiązki środowiskowe nałożone w tej dyrektywie. Innymi słowy, sektory te uzyskały zmniejszenie swoich obowiązków środowiskowych ze względu na istnienie ryzyka delokalizacji produkcji, nazwanego ogólnie „znaczącym ryzykiem ucieczki emisji”. Zgodnie z art. 10a ust. 13–18 tej dyrektywy Komisja ustaliła długą listę sektorów lub podsektorów działalności narażonych na takie ryzyko delokalizacji<sup>38</sup>.

61. Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87 oraz art. 15 ust. 1 i 2 decyzji 2011/278 zobowiązują każde państwo członkowskie do opublikowania i przedłożenia Komisji wykazu instalacji i podinstalacji objętych tą dyrektywą znajdujących się na jego terytorium poprzez dokładne wskazanie w odniesieniu do każdej z nich kwoty przydziału *podstawowego* oraz przydziału *tymczasowego*<sup>39</sup>, i to dla całego trzeciego okresu (2013–2020).

62. Trzeci i zarazem ostatni etap obliczania polega na ewentualnym zastosowaniu drugiego mechanizmu redukcji przewidzianego w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87. A zatem przydział *ostateczny* jest równoznaczny albo z przydziałem *tymczasowym* (jeżeli nie należy stosować tego mechanizmu), albo ze zmniejszonym przydziałem *tymczasowym* (w przeciwnym wypadku).

34 Zobacz pkt 42, 43 niniejszej opinii.

35 W istocie „[w]skaźniki te są określoną ilością emisji [...], która została uznana przez Komisję za konieczną do wyprodukowania określonej ilości danego produktu”: zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach 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:2015:754, pkt 40). Jeśli chodzi o stosowanie tych wskaźników zob. wyrok z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in. (C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 61–71).

36 Zobacz wyroki: z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in. (C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 61); a także z dnia 8 września 2016 r., E.ON Kraftwerke (C-461/15, EU:C:2016:648, pkt 26).

37 Te współczynniki redukcji są wskazane w załączniku VI do decyzji 2011/278 zgodnie z art. 10 ust. 4 tej decyzji.

38 Decyzja Komisji 2010/2/UE z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalająca, zgodnie z dyrektywą 2003/87, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji (Dz.U. 2010, L 1, s. 10). Decyzja ta została uchylona ze skutkiem na dzień 1 stycznia 2015 r. decyzją Komisji 2014/746/UE z dnia 27 października 2014 r. ustalającą na lata 2015–2019, zgodnie z dyrektywą 2003/87, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji (Dz.U. 2014, L 308, s. 114).

39 Zobacz art. 15 ust. 2 lit. e) i f) decyzji 2011/278.

63. Na podstawie wykazów przekazywanych przez państwa członkowskie Komisja jest bowiem zobowiązana upewnić się, że całkowita suma przydziałów podstawowych – *a nie przydziałów tymczasowych*<sup>40</sup> – obliczonych dla instalacji znajdujących się na terytorium Unii nie przekracza podlimitu określonego w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87<sup>41</sup>, który odpowiada części podaży globalnej określonej w art. 9 rzeczony dyrektywy<sup>42</sup>.

64. Jeżeli ów limit rzeczywiście zostanie przekroczony, Komisja ma obowiązek dokonać proporcjonalnego zmniejszenia poprzez zastosowanie „międzysektorowego współczynnika korygującego” do przydziałów przewidzianych przez państwa członkowskie, który to współczynnik odpowiada stosunkowi tego limitu do sumy przydziałów podstawowych<sup>43</sup>.

65. Podkreślam, że Komisja rzeczywiście musiała zdefiniować międzysektorowy współczynnik korygujący dla trzeciego okresu<sup>44</sup>. W wyniku tej decyzji państwa członkowskie mogły dokonać przydziałów ostatecznych przy zastosowaniu czynnika korygującego – lub, mówiąc bardziej precyzyjnie, czynnika redukcyjnego – do przydziałów przejściowych, które nie zostały odrzucone przez Komisję<sup>45</sup>.

### ***B. W przedmiocie pytania zadanego przez sąd odsyłający***

66. Tytułem wstępu chciałbym podkreślić, że pytanie zadane Trybunałowi<sup>46</sup> nie dotyczy obowiązku sprawozdawczości w zakresie rocznych emisji, który ciąży na prowadzących instalacje na podstawie art. 14 dyrektywy 2003/87<sup>47</sup>, lecz gromadzenia przez państwa członkowskie danych odniesienia od tych podmiotów zgodnie z art. 7 decyzji 2011/278 w celu określenia historycznego poziomu działalności, o którym mowa w art. 9 tej decyzji, który będzie służył do obliczania przydziału podstawowego<sup>48</sup>.

67. I tak problem napotkany przez INEOS w ramach sporu w postępowaniu głównym wynika z tego, że nie podał on pełnych danych odniesienia za lata 2006 i 2007, wskutek czego zmniejszona została kwota przydziału podstawowego wyliczona przez właściwy urząd, a z tym także liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych INEOS<sup>49</sup>.

40 Zobacz art. 15 ust. 3 akapit drugi decyzji 2011/278 („bez stosowania współczynników, o których mowa w załączniku VI”). Zobacz ponadto „Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 – Guidance on allocation methodologies”, s. 23: „Although [the basic allocation] does not necessarily reflect the preliminary amount allocated to installations, it should be included in the [national implementation measures] as it will be used for the determination of the cross-sectoral reduction factor”. Precyzja ma znaczenie na płaszczyźnie arytmetycznej, ponieważ suma przydziałów tymczasowych jest, z definicji, niższa od sumy przydziałów podstawowych.

41 Zobacz art. 10 ust. 9 akapit pierwszy oraz art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278. Zobacz także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach 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:2015:754, w szczególności pkt 44–60); a także 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).

42 Zobacz pkt 49 niniejszej opinii.

43 Gdyby przyjąć uproszczony przykład liczbowy, to jeżeli suma przydziałów podstawowych wynosi 100, a limit wynosi 90, to do przydziałów tymczasowych planowanych przez państwa członkowskie Komisja musi zastosować międzysektorowy współczynnik korygujący wynoszący 0,9.

44 Współczynnik ten został po raz pierwszy ustalony w 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 (Dz.U. 2013, L 240, s. 27). 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 stwierdził jednak nieważność tego pierwszego współczynnika korygującego. W wyniku tego wyroku Komisja ustaliła nowy współczynnik korygujący, przyjmując decyzję Komisji (UE) 2017/126 z dnia 24 stycznia 2017 r. zmieniającą decyzję 2013/448/UE w odniesieniu do ustalenia jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego zgodnie z art. 10a dyrektywy 2003/87 (Dz.U. 2017, L 19, s. 93). Współczynnik ten wynosi 89,207101% na rok 2013. Następnie będzie się co roku zmniejszał – co pociąga za sobą większą redukcję przydziałów tymczasowych – tak aby osiągnąć 78,009186% w roku 2020.

45 Zobacz w tym względzie art. 1 i 2 decyzji 2013/448, jak również załącznik I do tej decyzji.

46 Zobacz pkt 27 niniejszej opinii.

47 Zobacz pkt 40–42 niniejszej opinii. Przypadek zaniżonego zgłoszenia emisji został zbadany przez Trybunał w wyroku z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 27 i nast.).

48 Zobacz pkt 58 niniejszej opinii.

49 Zobacz pkt 19–21 niniejszej opinii. Taki zaniżony przydział może wyrządzić INEOS szkodę finansową, ponieważ musi ona kupić więcej uprawnień, aby wywiązać się ze swojego obowiązku zwrotu, albo ponieważ nie może ona sprzedać na rynku wtórnym nadwyżki uprawnień, które mogła byłaby otrzymać bezpłatnie.

68. W celu udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie w pierwszej kolejności zwrócę uwagę na to, że dyrektywa 2003/87 oraz decyzja 2011/278 nie prowadzą do wyczerpującej harmonizacji zasad procedury w sprawach wniosków o przydział bezpłatnych uprawnień. W drugiej kolejności przedstawię powody, dla których uważam, że termin prekluzyjny i niemożność dokonania korekty po upływie tego terminu, co jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, nie są niezgodne z zasadą skuteczności w świetle jej wykładni dokonanej przez Trybunał w utrwalonym orzecznictwie.

*1. W przedmiocie braku wyczerpującej harmonizacji zasad proceduralnych w sprawach wniosków o przydział bezpłatnych uprawnień*

69. INEOS podniósł, że prawodawstwo Unii dokonuje wyczerpującej harmonizacji wszystkich aspektów, w tym proceduralnych, dotyczących wniosków o przydział bezpłatnych uprawnień, tak że państwa członkowskie nie dysponują żadnym zakresem uznania w tym względzie. Rząd niemiecki i Komisja zakwestionowały ten pogląd.

70. Podzielam stanowisko rządu niemieckiego i Komisji. Rzeczywiście zgodnie z art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87 Komisja przyjmuje „w pełni zharmonizowane w całej Wspólnocie przepisy wykonawcze dotyczące przydziału uprawnień, o którym mowa w ust. 4, 5, 7 i 12” (podkreślenie moje). Na tej podstawie Komisja przyjęła decyzję 2011/278, a ja nie mam żadnych wątpliwości co do tego, że decyzja ta w związku z art. 10a tej dyrektywy dokonuje wyczerpującej harmonizacji *materialnych aspektów* przydziału bezpłatnych uprawnień<sup>50</sup>, którą w ogólnym zarysie opisałem w niniejszej opinii<sup>51</sup>.

71. Akty, o których mowa powyżej, nie zawierają natomiast żadnego przepisu regulującego wyraźnie *proceduralne aspekty* tego przydziału, w szczególności terminu, w jakim powinien zostać złożony wniosek o bezpłatny przydział bądź też możliwości dokonywania korekt po upływie takiego terminu.

72. W szczególności art. 7 decyzji 2011/278, który dotyczy gromadzenia danych odniesienia przez państwa członkowskie, nie zawiera w tej kwestii żadnych uściśleń. W art. 7 ust. 8 tej decyzji wyjaśniono, że prowadzący instalację powinien uzasadnić jakkolwiek „brak” i zastąpić „dane dostępne częściowo” ostrożnymi szacunkami, nie ustanawiając jednak procedury, która umożliwiałaby dokonanie korekty lub uzupełnienie zgromadzonych danych. Podobnie w art. 8 tej decyzji zakazano państwom członkowskim akceptowania danych, które nie zostały uznane za zadowalające przez weryfikatora, nie ustalając jednak terminu ani procedury dokonywania korekt dla niezadowalających danych.

73. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w braku wyczerpującej harmonizacji mające zastosowanie przepisy proceduralne należą do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i że nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych w porządku prawnym Unii (zasada skuteczności)<sup>52</sup>.

74. Jeśli chodzi o zasadę równoważności, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika w żaden sposób ani przed Trybunałem nie było podnoszone twierdzenie, że termin prekluzyjny będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest niezgodny z tą zasadą. W każdym wypadku to do sądu odsyłającego należy orzeczenie w tej kwestii, jak słusznie podniosła Komisja<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Zobacz wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., DK Recycling und Roheisen/Komisja (C-540/14 P, EU:C:2016:469, pkt 52–55).

<sup>51</sup> Zobacz pkt 51–65 niniejszej opinii.

<sup>52</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 67); z dnia 26 listopada 2015 r., MedEval (C-166/14, EU:C:2015:779, pkt 37); z dnia 20 października 2016 r., Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, pkt 29).

<sup>53</sup> Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 1997 r., Palmisani (C-261/95, EU:C:1997:351, pkt 33, 40); a także z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 90, 91).

75. W związku z powyższym w dalszej części mojej analizy skoncentruję się na zgodności z zasadą skuteczności terminu prekluzyjnego będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

76. W powyższej kwestii pragnę uściślić, że nie wydaje mi się, aby możliwe było przyjęcie podejścia sugerowanego przez INEOS, polegającego na „bezpośredniej” ocenie zgodności terminu prekluzyjnego będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym z niektórymi przepisami dyrektywy 2003/87 lub decyzji 2011/278.

77. Z wyżej przytoczonego orzecznictwa wynika bowiem, że zgodność z prawem Unii przepisów proceduralnych przyjętych przez państwa członkowskie należy oceniać w świetle zasad równoważności i skuteczności. W związku z powyższym treść przepisów dyrektywy 2003/87 lub decyzji 2011/278 należy uwzględnić w ramach badania zgodności z zasadą skuteczności terminu prekluzyjnego będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym<sup>54</sup>.

*2. W przedmiocie zgodności z prawem Unii terminu prekluzyjnego będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym*

78. Tytułem wstępu wyjaśniam, że Komisja sugerowała odrębne zbadanie możliwości ustalenia przez państwa członkowskie terminu prekluzyjnego do złożenia wniosków o bezpłatny przydział na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87 z jednej strony oraz niemożliwości dokonania korekty przez prowadzących instalacje ich wniosków po upływie tego terminu z drugiej strony.

79. W mojej ocenie te dwa aspekty są jednak nierozdzielne, jak wskazuje na to treść zadanego pytania<sup>55</sup>. Niemożliwość uzupełnienia lub skorygowania przez INEOS w ramach sporu w postępowaniu głównym jego wniosku o bezpłatny przydział wynika z tego, że termin do złożenia takich wniosków w prawie krajowym jest terminem prekluzyjnym, a nie instrukcyjnym. W związku z powyższym w dalszej części mojego wyводу aspekty te będę rozpatrywać łącznie.

80. Przypominam, że według utrwalonego orzecznictwa każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym stosowanie prawa Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych przed różnymi organami krajowymi. Z tego punktu widzenia należy w szczególności wziąć pod uwagę, w stosownym przypadku, ochronę prawa do obrony, zasadę pewności prawa oraz prawidłowy przebieg postępowania<sup>56</sup>.

81. Jeśli zaś chodzi o wprowadzanie przez państwo członkowskie terminów prekluzyjnych, Trybunał orzekł już dawno, że zasada skuteczności nie stoi na przeszkodzie takim terminom, jeżeli są one „rozsądne”<sup>57</sup>.

82. Odnośnie do rozsądnego charakteru terminów prekluzyjnych Trybunał wskazał również, że do państw członkowskich należy ustalenie dla uregulowań krajowych, które są objęte zakresem zastosowania prawa Unii, terminów pozostających w związku, w szczególności, ze znaczeniem, jakie mają dla zainteresowanych decyzje, które mają zostać pojęte, złożonością procedur i przepisów, które mają zostać zastosowane, liczbą osób, których decyzja może dotyczyć, oraz w związku z pozostałymi interesami ogólnymi lub prywatnymi, które powinny zostać wzięte pod uwagę<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Zobacz pkt 90–103 niniejszej opinii.

<sup>55</sup> Zobacz pkt 23 niniejszej opinii (w szczególności słowa „i wyklucza przy tym”).

<sup>56</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 14); z dnia 20 października 2016 r., Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, pkt 42); z dnia 21 grudnia 2016 r., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, pkt 97).

<sup>57</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, pkt 5); z dnia 16 grudnia 1976 r., Comet (45/76, EU:C:1976:191, pkt 17); a także z dnia 29 października 2015 r., BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, pkt 28).

<sup>58</sup> Wyroki: z dnia 29 października 2009 r., Pontin (C-63/08, EU:C:2009:666, pkt 48); z dnia 8 lipca 2010 r., Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, pkt 36); dnia 21 grudnia 2016 r., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, pkt 98).

83. Stosując zasady, o których mowa powyżej, Trybunał dokonuje w praktyce zazwyczaj stosunkowo krótkiej analizy stosunkowo długich terminów<sup>59</sup> oraz stosunkowo długiej analizy stosunkowo krótkich terminów<sup>60</sup>. Co do zasady tylko te drugie terminy mogą uczynić niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie w praktyce praw przyznanych w porządku prawnym Unii w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 73 niniejszej opinii, co uzasadnia bardziej szczegółowe badanie, czy mają one rozsądny charakter.

84. Z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że ostateczna data do złożenia wniosków o bezpłatny przydział uprawnień będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym przypadła w dniu 23 stycznia 2012 r. oraz że data ta została oficjalnie ogłoszona w dniu 20 października 2011 r.<sup>61</sup>. Z uwag przedstawionych przez rząd niemiecki wynika zresztą, że data ta została także podana w wiadomości elektronicznej wysłanej do prowadzących instalacje oraz w ogłoszeniu prasowym, obydwu datowanych na dzień 20 października 2011 r. Z powyższego wynika, że termin narzucony prowadzącym instalacje do złożenia wniosków o bezpłatny przydział uprawnień wynosił nieco ponad 3 miesiące.

85. Termin trzymiesięczny jest terminem stosunkowo krótkim w rozumieniu przytoczonego wyżej orzecznictwa<sup>62</sup>, a zatem kwestia, czy ma on rozsądny charakter, musi zostać bardziej szczegółowo przeanalizowana.

86. Po pierwsze, prawo przyznane w porządku prawnym Unii będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest prawem do otrzymania bezpłatnego przydziału uprawnień na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87 oraz decyzji 2011/278. Należy zatem zbadać, czy termin prekluzyjny wynoszący 3 miesiące, taki jak termin będący przedmiotem tego sporu, może uczynić wykonywanie w praktyce tego prawa niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym.

87. Akta sprawy przedłożone Trybunałowi nie zawierają żadnego elementu pozwalającego myśleć, że taki termin – w szczególności z racji jego ograniczonego czasu – mógłby uczynić niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie w praktyce prawa do otrzymania bezpłatnego przydziału. Przypominam, że złożenie takiego wniosku wymaga przekazania przez prowadzącego instalację takiego jak INEOS danych odniesienia, o których mowa w art. 7 decyzji 2011/278, przy czym dane te muszą zostać ponadto zweryfikowane zgodnie z art. 8 tej decyzji<sup>63</sup>.

88. Jak słusznie podkreślił rząd niemiecki, INEOS nie twierdził nawet, że termin ten był za krótki na złożenie wniosku. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że INEOS przez pomyłkę nie przekazał niektórych danych za lata 2006 i 2007, błędnie przyjmując, że DEHSt posiada już te dane<sup>64</sup>. INEOS nie kwestionuje zatem długości terminu będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, ale niemożność dokonania, po upływie tego terminu, korekty danych odniesienia podanych w pierwotnym wniosku.

59 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 1997 r., Palmisani (C-261/95, EU:C:1997:351, pkt 29), termin roczny; z dnia 15 września 1998 r., Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, pkt 35), termin 3-letni; z dnia 28 listopada 2000 r., Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, pkt 24), termin wynoszący 4–5 lat; z dnia 24 września 2002 r., Grundig Italiana (C-255/00, EU:C:2002:525, pkt 34), termin 3-letni; z dnia 8 maja 2008 r., Ecotrade (C-95/07 i C-96/07, EU:C:2008:267, pkt 48), termin 2-letni; z dnia 15 kwietnia 2010 r., Barth (C-542/08, EU:C:2010:193, pkt 29), termin 3-letni; z dnia 8 września 2011 r., Q-Beef i Bosschaert (C-89/10 i C-96/10, EU:C:2011:555, pkt 37), termin 5-letni; a także z dnia 28 lipca 2016 r., Astone (C-332/15, EU:C:2016:614, pkt 38), termin 2-letni.

60 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 16–21), termin 60 dni; z dnia 27 lutego 2003 r., Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, pkt 54–61), termin 60 dni; z dnia 17 czerwca 2004 r., Recheio – Cash & Carry (C-30/02, EU:C:2004:373, pkt 19–22), termin 90 dni; z dnia 29 października 2009 r., Pontin (C-63/08, EU:C:2009:666, pkt 60–67), termin 15 dni; z dnia 8 lipca 2010 r., Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, pkt 37–42), termin 2 miesięcy; z dnia 12 lipca 2012 r., EMS-Bulgaria Transport (C-284/11, EU:C:2012:458, pkt 52–64), termin wynoszący 3–4 miesiące; z dnia 20 października 2016 r., Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, pkt 43–49), termin 15 dni; z dnia 21 grudnia 2016 r., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, pkt 99–106), termin 3 miesiące.

61 Zobacz pkt 14 niniejszej opinii.

62 Zobacz orzecznictwo przytoczone w przypisie 60.

63 Dane odniesienia uznane za zadowalające przez weryfikatora zostają następnie pomnożone przez wskaźnik mający zastosowanie do obliczenia przydziału podstawowego. Zobacz pkt 58 niniejszej opinii.

64 Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

89. W tym względzie Trybunał stwierdzał wielokrotnie, że termin prekluzyjny jest co do zasady zgodny z zasadą skuteczności niezależnie od faktu, że upływ tego terminu może z racji swej natury przeszkodzić zainteresowanym osobom w dochodzeniu ich praw w całości lub w części<sup>65</sup>. W kontekście sporu w postępowaniu głównym pragnę dodać, że danie prowadzącym instalacje możliwości dokonania korekty lub zmiany wniosku po upływie omawianego terminu prekluzyjnego pozwoliłoby im obejść prekluzyjność tego terminu.

90. Po drugie, INEOS wywiódł argument z ciążącego na państwach członkowskich obowiązku opierania się na możliwie najbardziej szczegółowych i kompletnych danych odniesienia zgodnie z dyrektywą 2003/87 oraz decyzją 2011/278. Zdaniem INEOS z obowiązku tego wynika, że właściwe organy są zobowiązane odrzucić wszelkie zasady proceduralne, które nie pozwalają na skorygowanie niedokładnych danych lub na uzupełnienie brakujących danych, takie jak termin prekluzyjny będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, a to w celu zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii.

91. W tym względzie prawdą jest, że art. 7 ust. 7 decyzji 2011/278 zobowiązuje państwa członkowskie do gromadzenia „pełnych i spójnych” danych odniesienia o „najwyższym osiągalnym stopniu dokładności”. Ponadto art. 7 ust. 8, a także art. 8 ust. 1 i 4 tej decyzji wprowadzają szereg obowiązków wzmacniających wymagania co do dokładności danych wykorzystywanych do obliczania bezpłatnego przydziału uprawnień.

92. Przypominam jednak, że ocena zgodności z zasadą skuteczności w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 73 niniejszej opinii polega na ustaleniu, czy termin prekluzyjny będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym *wykonywanie prawa* przyznanego prowadzącemu instalację takiemu jak INEOS.

93. Jednak nie wszystkie obowiązki, które prawo Unii nakłada na państwa członkowskie, wiążą się z powstaniem praw dla jednostek<sup>66</sup>. W mojej ocenie właśnie nie jest tak w przypadku nałożonego na państwa członkowskie obowiązku gromadzenia możliwie najbardziej dokładnych danych odniesienia. Przeciwnie, moim zdaniem z brzmienia ww. przepisów decyzji 2011/278 wynika, że wymagania co do dokładności danych odniesienia ciąży wspólnie na państwach członkowskich i prowadzących instalacje.

94. W związku z powyższym prowadzący instalację, taki jak INEOS, nie jest uprawniony do powoływania się wobec właściwych organów krajowych na domniemane prawo do dokładności danych odniesienia w celu uchylecia się od skutków upływu terminu prekluzyjnego. W braku takiego prawa należy oddalić argumentację INEOS, zgodnie z którą niemożliwość dokonania korekty pierwotnego wniosku po upływie terminu prekluzyjnego jest niezgodna z zasadą skuteczności.

95. Po trzecie, uważam, że danie prowadzącym instalacje możliwości uzupełniania lub dokonywania korekty danych odniesienia w celu uzyskania dodatkowego przydziału bezpłatnych uprawnień mogłoby w rzeczywistości nadmiernie utrudnić wykonywanie prawa do otrzymania takiego przydziału ze względu na niepewność prawa, z jaką wiązałaby się ta możliwość.

<sup>65</sup> Zobacz podobnie wyroki: z dnia 16 maja 2000 r., Preston i in. (C-78/98, EU:C:2000:247, pkt 34); z dnia 28 listopada 2000 r., Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, pkt 25); z dnia 18 września 2003 r., Pflücke (C-125/01, EU:C:2003:477, pkt 35); a także z dnia 8 września 2011 r., Q-Beef i Bosschaert (C-89/10 i C-96/10, EU:C:2011:555, pkt 36).

<sup>66</sup> Zobacz podobnie w odniesieniu do obowiązku lojalnej współpracy ustanowionego w art. 4 ust. 3 TUE wyrok z dnia 15 stycznia 1986 r., Hurd (44/84, EU:C:1986:2, pkt 46–49).

96. Jak wyjaśniłem w niniejszej opinii<sup>67</sup>, przejście od przydziału tymczasowego do przydziału ostatecznego wymaga weryfikacji przez Komisję, mającej na celu zapewnienie, że ilość przydzielonych bezpłatnych uprawnień nie przekroczy limitu określonego w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87. Jeżeli limit ten jest przekroczony, Komisja jest zobowiązana określić międzysektorowy współczynnik korygujący, który umożliwi proporcjonalną redukcję wszystkich przydziałów tymczasowych przewidzianych przez państwa członkowskie i tym samym ustalenie wysokości przydziału ostatecznego dla każdej instalacji w Unii.

97. Gdyby jednak Trybunał przyjął stanowisko INEOS, każdy dodatkowy przydział mający miejsce po dokonaniu przez prowadzącego instalację korekty jego danych odniesienia wymagałby od Komisji przeprowadzenia nowej weryfikacji, a także, w odpowiednim przypadku, zmiany współczynnika korygującego<sup>68</sup>. Poza tym, że taka zmiana nie jest przewidziana w odpowiednich przepisach dyrektywy 2003/87 ani w decyzji 2011/278, pociągnęłaby ona za sobą zmniejszenie wysokości ostatecznego przydziału dla *każdego* beneficjenta. Innymi słowy, beneficjent bezpłatnego przydziału nigdy nie mógłby uznać za ostateczną liczby uprawnień, które zostały mu przydzielone.

98. Jak trafnie podkreśliły rząd niemiecki i Komisja, taką sytuację trudno byłoby pogodzić z zasadą pewności prawa. Wobec tego czyniłaby ona nadmiernie utrudnionym wykonanie prawa do otrzymania bezpłatnego przydziału. W takim kontekście skutkiem terminu prekluzyjnego takiego jak termin będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest właśnie skutek w postaci zachowania pewności prawa na korzyść wszystkich zainteresowanych osób. Jak wielokrotnie wyjaśniał Trybunał, ustanowienie terminów prekluzyjnych spełnia co do zasady wymóg skuteczności, ponieważ stanowi zastosowanie podstawowej zasady pewności prawa, która chroni jednocześnie zainteresowanego i organ administracji<sup>69</sup>.

99. Po czwarte, danie prowadzącym instalacje możliwości zmiany wniosku o przydział bezpłatnych uprawnień nie wydaje się mi możliwe do pogodzenia z procedurą ustaloną w art. 10a dyrektywy 2003/87 oraz w decyzji 2011/278, zgodnie z którą ustala się istnienie i zakres prawa do skorzystania z takiego przydziału.

100. Jak wyjaśniłem w niniejszej opinii<sup>70</sup>, postępowanie takie przebiega progresywnie, w tym sensie, że każdy etap obliczeń musi być zamknięty przed przejściem do następnego etapu. Tymczasem podejście zaproponowane przez INEOS, które umożliwiłoby prowadzącym instalacje dokonanie korekty i uzupełnienie danych odniesienia bez brania pod uwagę terminu, sprowadzałoby się zasadniczo do utrzymywania bez końca otwartego pierwszego etapu obliczeń, a mianowicie ustalenia przydziału podstawowego na podstawie historycznego poziomu działalności oraz mającego zastosowanie wskaźnika<sup>71</sup>. W takiej sytuacji przydział tymczasowy (drugi etap) oraz przydział ostateczny (trzeci etap) powinny być przedmiotem nowych obliczeń przy każdej korekcie danych odniesienia.

<sup>67</sup> Zobacz pkt 62–65 niniejszej opinii.

<sup>68</sup> Chciałbym uściślić, że nie wydaje mi się możliwe, w świetle art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, przeprowadzenie takiego dodatkowego przydziału bez zweryfikowania przez Komisję, czy nie został przekroczony limit przewidziany w tym przepisie, a w stosownym przypadku – bez dokonania przez Komisję zmiany międzysektorowego współczynnika korygującego.

<sup>69</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 1997 r., *Palmisani* (C-261/95, EU:C:1997:351, pkt 28); z dnia 17 czerwca 2004 r., *Recheio – Cash & Carry* (C-30/02, EU:C:2004:373, pkt 18); z dnia 8 września 2011 r., *Q-Beef i Bosschaert* (C-89/10 i C-96/10, EU:C:2011:555, pkt 36); a także z dnia 21 grudnia 2016 r., *TDC* (C-327/15, EU:C:2016:974, pkt 98).

<sup>70</sup> Zobacz pkt 57–65 niniejszej opinii.

<sup>71</sup> Zobacz pkt 58 niniejszej opinii.

101. W mojej ocenie takie podejście byłoby niezgodne z prawidłowym przebiegiem postępowania, ponieważ pociągałoby za sobą nieproporcjonalne obowiązki administracyjne dla państw członkowskich i Komisji<sup>72</sup>.

102. Po piąte, na tyle, na ile to konieczne, podkreślam, że proponowana przeze mnie wykładnia jest zgodna z głównym celem przyświecającym systemowi ustalonemu w dyrektywie 2003/87, a mianowicie ochroną środowiska poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych.

103. Wykładnia ta polega na wykluczeniu możliwości dokonywania korekty lub uzupełniania swoich danych odniesienia przez prowadzących instalacje w celu otrzymania dodatkowego przydziału uprawnień. W praktyce wykładnia ta prowadzi do sytuacji „zaniżonych przydziałów” dla prowadzących instalacje, którzy mogliby otrzymać większą liczbę bezpłatnych uprawnień, gdyby ich wniosek został prawidłowo sporządzony. W związku z tym tacy prowadzący instalacje będą musieli kupić większą liczbę uprawnień, aby wywiązać się ze spoczywającego na nich obowiązku zwrotu, co wzmocni zachętę do zmniejszenia emisji<sup>73</sup>.

## VI. Wnioski

104. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział na pytanie zadane przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) w następujący sposób:

Artykuł 10a 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, zmienionej dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r., oraz decyzję 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, zmienioną decyzją Komisji 2012/498/UE z dnia 17 sierpnia 2012 r., w związku z zasadami równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które w odniesieniu do okresu rozliczeniowego 2013–2020 przewiduje termin prekluzyjny do złożenia wniosków o przydział bezpłatnych uprawnień i które wyklucza w konsekwencji możliwość dokonania korekty lub uzupełnienia tego wniosku przez prowadzącego instalację po upływie tego terminu, pod warunkiem że ta zasada proceduralna nie będzie mniej korzystna niż zasady, które dotyczą podobnych środków o charakterze wewnętrznym.

<sup>72</sup> Tytułem przykładu: zgodnie z danymi liczbowymi podanymi przez rząd niemiecki jakakolwiek zmiana międzysektorowego czynnika korygującego wymagałaby zmiany około 9000 decyzji w sprawie przydziału uprawnień. W tym samym duchu w wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 64–69) Trybunał orzekł, że odmienne traktowanie sektora metalurgicznego – włączonego do systemu ustalonego dyrektywą 2003/87 od momentu jego wprowadzenia w życie – i sektora produkcji chemicznej – pierwotnie wyłączonego z tego systemu – jest uzasadnione w świetle obowiązków administracyjnych oraz ryzyka dla prawidłowego funkcjonowania systemu, jakie pociągnęłoby za sobą natychmiastowe objęcie tego drugiego sektora ww. systemem.

<sup>73</sup> Zobacz pkt 54 niniejszej opinii.