



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 28 lutego 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej – Dyrektywa 2003/87/WE – Zakres stosowania – Artykuł 2 ust. 1 – Załącznik I – Działalność objęta tym systemem handlu – Produkcja polimerów – Wykorzystanie energii cieplnej dostarczanej przez instalację nieobjętą systemem unijnym – Wniosek o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji – Okres 2013–2020

W sprawie C-577/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 3 listopada 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 listopada 2016 r., w postępowaniu:

Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 września 2017 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH przez S. Altenschmidta i P.A. Schüttera, Rechtsanwälte,
- w imieniu Bundesrepublik Deutschland przez H. Barth i L. Langefeld, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzgo i J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman, M.A.M. de Ree i C.S. Schillemans, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A.C. Becker, a także C. Zadrę i J.F. Brakelanda, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2017 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 i załącznika I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87”) oraz 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 (Dz.U. 2011, L 130, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH (zwaną dalej „Trinseo”) a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec), reprezentowaną przez Umweltbundesamt (federalny urząd ds. środowiska, Niemcy) w sprawie odmowy przyznania bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (zwanymi dalej „uprawnieniami do emisji”) na rzecz zakładu produkcji poliwęglanów.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/87

- 3 Artykuł 1 dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (zwany dalej »systemem wspólnotowym«) w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób.

[...]”.

- 4 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres”, stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do emisji z działań wymienionych w załączniku I oraz gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II”.

- 5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

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

[...]”.

- 6 Artykuł 10a tej dyrektywy, zatytułowany „Przejęciowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień w całej Wspólnocie”, przewiduje w ust. 1:

„Do dnia 31 grudnia 2010 r. Komisja przyjmuje w pełni zharmonizowane w całej Wspólnocie przepisy wykonawcze dotyczące przydziału uprawnień [...]”.

- 7 Artykuł 11 dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Krajowe środki wykonawcze”, przewiduje w ust. 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”.

- 8 Załącznik I do tej dyrektywy, zatytułowany „Kategorie działań, do których zastosowanie ma niniejsza dyrektywa”, obejmuje w szczególności w ramach emisji dwutlenku węgla (CO₂) następujące działania:

„Spalanie paliw w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 [megawatów (MW)] [...]

[...]

Produkcj[ę] chemikaliów organicznych luzem poprzez krakowanie, reformowanie, częściowe lub pełne utlenianie albo poprzez podobne procesy, przy zdolności produkcyjnej przekraczającej 100 ton dziennie”.

Decyzja 2011/278

- 9 Zgodnie z brzmieniem motywu 6 decyzji 2011/278:

„Wartości wskaźników emisyjności powinny obejmować wszystkie emisje bezpośrednie związane z produkcją, w tym emisje związane z produkcją mierzalnego ciepła wykorzystywanego do produkcji, bez względu na to, czy to mierzalne ciepło zostało wyprodukowane na miejscu, czy też przez inną instalację [...]”.

- 10 Motyw 21 tej decyzji ma następujące brzmienie:

„Jeśli mierzalne ciepło jest wymieniane między co najmniej dwiema instalacjami, przydział bezpłatnych uprawnień do emisji powinien być oparty na zużyciu ciepła przez instalację i uwzględniać ryzyko ucieczki emisji. Dlatego też w celu zagwarantowania, że liczba przydzielanych bezpłatnych uprawnień do emisji jest niezależna od struktury dostaw ciepła, uprawnienia do emisji należy przydzielać konsumentowi ciepła”.

11 Artykuł 3 wspomnianej decyzji przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy [decyzji] stosuje się następujące definicje:

[...]

c) »podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple« oznacza czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które nie są objęte zakresem podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów i które odnoszą się do wytwarzania, importu z innej instalacji lub od innego odbiorcy objętego systemem unijnym, lub do obu tych sytuacji, mierzalnego ciepła, które jest:

- zużywane w granicach instalacji do wytworzenia produktów, uzyskania energii mechanicznej innej niż wykorzystywanej do produkcji energii elektrycznej, do ogrzewania lub chłodzenia w obrębie instalacji, z wyjątkiem zużycia do produkcji energii elektrycznej, lub
- eksportowane [przesyłane] do innej instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym, z wyjątkiem eksportu [przesyłu] w celu produkcji energii elektrycznej;

[...]”.

Decyzja 2013/448

12 Motywy 16 i 17 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) mają następujące brzmienie:

„(16) Komisja zauważa również, że wykaz instalacji zawarty w niemieckich krajowych środkach wykonawczych jest niepełny, w związku z czym jest niezgodny z art. 11 ust. 1 dyrektywy [2003/87]. Wykaz ten nie obejmuje instalacji produkujących polimery, w szczególności [polichlorek winylu w zawieszynie] S-PVC i [polichlorek winylu w emulsji] E-PVC, oraz monomer chlorku winylu (VCM), wraz z ilością uprawnień, które mają być przydzielone każdej z tych instalacji znajdujących się na terytorium Niemiec, do których ma zastosowanie wspomniana dyrektywa i o których mowa w sekcji 5.1 wytycznych Komisji dotyczących interpretacji załącznika I do dyrektywy [2003/87], zatwierdzonych przez Komitet ds. Zmian Klimatu w dniu 18 marca 2010 r. Komisja jest świadoma opinii Niemiec, że produkcja polimerów, w szczególności S-PVC i E-PVC, oraz VCM, nie jest objęta załącznikiem I do dyrektywy [2003/87]. Komisja uważa, że polimery, w tym S-PVC i E-PVC, oraz VCM spełniają kryteria definicji dla przedmiotowej działalności (produkcja chemikaliów organicznych luzem) określonej w załączniku I do dyrektywy [2003/87]. W związku z tym, w bliskiej współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi gałęziami przemysłu, opracowano odpowiednie wskaźniki emisyjności dla produktów dla S-PVC, E-PVC i VCM, określone w załączniku I do decyzji [2011/278].

(17) Komisja zauważa, że fakt, iż niemiecki wykaz instalacji jest niepełny, ma niepożądane skutki dla przydziału na podstawie podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple w odniesieniu do instalacji wymienionych w lit. E załącznika I do niniejszej decyzji, które eksportują [przesyłają] ciepło do instalacji produkujących chemikalia organiczne luzem. Podczas gdy podstawę dla przydziału bezpłatnych uprawnień na podstawie podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple stanowi wyłącznie eksport [przesył] ciepła do instalacji lub innego obiektu nieobjętego dyrektywą [2003/87], w niemieckich krajowych środkach wykonawczych eksport [przesył] ciepła do instalacji prowadzących działalność objętą

zakresem załącznika I do dyrektywy [2003/87] jest uwzględniany przy ustalaniu przydziałów dla instalacji wymienionych w lit. E załącznika I do niniejszej decyzji. W związku z powyższym proponowane przydziały dla instalacji wymienionych w lit. E załącznika I są niezgodne z zasadami przydziału. Dlatego Komisja wyraża sprzeciw wobec przydziału dla instalacji wymienionych w lit. E załącznika I do niniejszej decyzji”.

13 Artykuł 1 decyzji 2013/448 stanowi:

„1. Odrzuca się wpis instalacji wymienionych w załączniku I do niniejszej decyzji do wykazów instalacji objętych dyrektywą [2003/87] przedłożonych Komisji zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy [2003/87] oraz odpowiadające mu wstępne całkowite roczne ilości [całkowitą roczną liczbę] bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych tym instalacjom.

2. [...]

Nie wnosi się sprzeciwu, jeśli państwo członkowskie zmieni wstępną całkowitą roczną ilość [liczbę] bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych instalacjom na jego terytorium wymienionym w wykazach, o których mowa w ust. 1 i wymienionym w lit. E załącznika I do niniejszej decyzji przed ustaleniem ostatecznej całkowitej rocznej ilości dla każdego roku od 2013 do 2020 r. zgodnie z [decyzją 2011/278], o ile zmiana ta polega na wyłączeniu wszelkiego przydziału dla ciepła eksportowanego [przesyłanego] do instalacji produkujących polimery, takie jak S-PVC i E-PVC, oraz VCM.

[...]”.

14 Litera E załącznika I do tej decyzji dotyczy pięciu instalacji wskazanych w niemieckich krajowych środkach wykonawczych, w tym instalacji Dow Deutschland Anlagengesellschaft, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji, dostarczających ciepło wyłącznie do instalacji polimeryzacji.

Rozporządzenie nr 601/2012

15 Artykuł 5 rozporządzenia Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87 (Dz.U. 2012, L. 181, s. 30), zatytułowany „Kompletność”, stanowi:

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

[...]”.

16 Artykuł 49 ust. 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przenoszony CO₂” zawiera następujące przepisy:

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

a) instalacji wychwytywającej w celu transportu i długoterminowego geologicznego składowania na składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady] 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz

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

- b) sieci transportowej w celu długoterminowego geologicznego składowania na składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy [2009/31];
- c) składowiska dopuszczonego na mocy dyrektywy [2009/31] w celu długoterminowego geologicznego składowania.

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

- 17 Załącznik IV do wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Metodyka monitorowania dla instalacji właściwa dla poszczególnych rodzajów działań (art. 20 ust. 2)”, zawiera w szczególności następujące przepisy:

„1 Szczególne zasady monitorowania emisji z procesów spalania

A) Zakres [stosowania]

[...]

[...] Wszystkie emisje powstające w wyniku spalania paliw w instalacji prowadzący instalację przypisuje do tej instalacji, bez względu na eksport [przesył] ciepła lub energii elektrycznej do innych instalacji. Wielkości emisji związanych z produkcją ciepła lub energii elektrycznej importowanej z innych instalacji prowadzący instalację nie przypisuje do instalacji importującej.

[...]”.

Prawo niemieckie

- 18 Paragraf 2 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 21 lipca 2011 r. (BGBl. I, s. 1475, zwanej dalej „TEHG”), zatytułowany „Zakres stosowania”, stanowi:

„1. Niniejszą ustawę stosuje się do emisji gazów cieplarnianych wymienionych w części 2 załącznika 1, wynikających z wymienionych tam działań. Niniejszą ustawę stosuje się do instalacji wymienionych w części 2 załącznika 1 również wtedy, gdy są one częściami lub urządzeniami pomocniczymi instalacji, która nie jest wymieniona w części 2 załącznika 1.

[...]”.

- 19 Paragraf 9 TEHG, zatytułowany „Przydział bezpłatnych uprawnień do emisji prowadzącym instalacje”, przewiduje:

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

[...]”.

- 20 Punkt 27 części 2 załącznika 1 do TEHG dotyczy „instalacj[i] do wytwarzania chemikaliów organicznych luzem (alkany i alkany chlorowane; alkiny, aromaty i aromaty alkilowane; fenole, alkohole; aldehydy, ketony; kwasy karboksylowe, kwasy dikarboksylowe, bezwodniki kwasów karboksylowych kwasowe i tereftalan dimetylu; epoksydy; octan winylu, akrylonitryl; kaprolaktam i melamina) o zdolności produkcyjnej przekraczającej 100 ton dziennie”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 21 Trinseo prowadzi instalację do wytwarzania poliwęglanu mającą zdolność produkcyjną, na którą wydano pozwolenie przekraczającą 100 ton poliwęglanu dziennie. Instalacja ta pobiera parę niezbędną do tej produkcji z elektrowni prowadzonej w tym samym miejscu przez inną spółkę, Dow Deutschland Anlagengesellschaft, która jest objęta obowiązkami wynikającymi z systemu handlu uprawnieniami do emisji ustanowionego w dyrektywie 2003/87.
- 22 W dniu 23 stycznia 2012 r. Trinseo złożyła do Deutsche Emissionshandelsstelle (niemieckiego urzędu ds. handlu uprawnieniami do emisji) (zwanego dalej „DEHSt”) wniosek o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji dla wspomnianej instalacji na okres handlu uprawnieniami 2013–2020.
- 23 Decyzją z dnia 17 lutego 2014 r. DEHSt oddalił ten wniosek na tej podstawie, że poliwęglan nie jest wymieniony w wykazie substancji i grup substancji zawartym w pkt 27 części 2 załącznika 1 do TEHG, a zatem wspomniana instalacja nie wchodzi w zakres stosowania TEHG.
- 24 Wniesione przez Trinseo w trybie administracyjnym odwołanie od tej decyzji zostało oddalone przez DEHSt na tej samej podstawie.
- 25 W dniu 2 października 2015 r. Trinseo zaskarżyła wspomnianą decyzję do Verwaltungsgericht Berlin (sądu administracyjnego w Berlinie, Niemcy).
- 26 Na poparcie skargi Trinseo podniosła, że zgodnie z art. 2 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy, każda działalność polegająca na produkcji chemikaliów organicznych luzem poprzez krakowanie, reformowanie, częściowe lub pełne utlenianie albo poprzez podobne procesy bez ograniczenia do określonych substancji jest objęta zakresem zastosowania tej dyrektywy.
- 27 W tym względzie Trinseo zaznacza, że zarówno z dokumentu Komisji, zatytułowanego „Guidance on Interpretation of Annex I of the [Directive 2003/87] (excl. aviation activities)” [Wytyczne w przedmiocie wykładni załącznika I do dyrektywy 2003/87 (z wyłączeniem działalności lotniczej)] z dnia 18 marca 2010 r., jak i z motywu 16 decyzji 2013/448 wynika, że produkcja polimerów wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2003/87. I tak zgodnie z decyzją 2011/278, w przypadku gdy instalacja objęta systemem handlu uprawnieniami do emisji dostarcza ciepło do innej instalacji objętej tym systemem, przydział bezpłatnych uprawnień do emisji powinien nastąpić na rzecz tej ostatniej, ponieważ decyzja 2013/448 wprowadza ponadto zakaz przydziału tych uprawnień pierwszej z tych instalacji. Jako że pkt 27 części 2 załącznika 1 do TEHG nie dokonał prawidłowo transpozycji dyrektywy 2003/87, Trinseo może powołać się na prawo do przydziału takich bezpłatnych uprawnień bezpośrednio wynikające z tej dyrektywy.
- 28 DEHSt twierdzi natomiast, że dyrektywa 2003/87 nie nakłada obowiązku włączenia instalacji polimeryzacji do systemu handlu uprawnieniami do emisji. Ponadto przeciwko bezpośredniemu zastosowaniu tej dyrektywy przemawia to, że co do zasady jest ona ogólnie niekorzystna dla prowadzących instalacje.

29 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 1 dyrektywy [2003/87] w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że wytwarzanie polimerów, a w szczególności poliwęglanów, w instalacjach o zdolności produkcyjnej przekraczającej 100 ton dziennie jest objęte wymienioną tam działalnością polegającą na produkcji chemikaliów organicznych luzem poprzez krakowanie, reformowanie, częściowe lub pełne utlenianie albo poprzez podobne procesy?
- 2) Jeżeli na pierwsze pytanie prejudycjalne zostanie udzielona odpowiedź twierdząca: czy prowadzący taką instalację ma prawo do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji wynikające z bezpośredniego zastosowania przepisów dyrektywy 2003/87 i decyzji [2011/278], jeżeli przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie prawa krajowego nie jest możliwy z tego tylko powodu, że dane państwo członkowskie nie ujęło instalacji do wytwarzania polimerów w zakresie zastosowania krajowej ustawy transponującej dyrektywę [2003/87] i instalacje te wyłącznie z tego powodu nie biorą udziału w handlu uprawnieniami do emisji?”.

W przedmiocie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania

- 30 W następstwie ogłoszenia opinii rzecznika generalnego Trinseo, pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 29 grudnia 2017 r., wniosło o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania. W uzasadnieniu tego wniosku Trinseo twierdzi zasadniczo, że rzecznik generalny nie uwzględnił w opinii niektórych przepisów krajowych dotyczących przyznania bezpłatnych uprawnień do emisji bezpłatnym instalacjom nieprzyczyniającym się do powstawania emisji CO₂, które to przepisy warte są wdania się w kontradiktoryjny spór.
- 31 Należy przypomnieć, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie dają zainteresowanym stronom możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 4 września 2014 r., Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Zgodnie z art. 252 akapit drugi TFUE zadaniem rzecznika generalnego jest publiczne przedstawianie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnionych opinii w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani opinią rzecznika generalnego, ani jej uzasadnieniem (wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 25).
- 33 W konsekwencji okoliczność, że jedna ze stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla ponownego otwarcia procedury ustnej (wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 26).
- 34 Niemniej jednak Trybunał, zgodnie z art. 83 swego regulaminu postępowania, może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 24).
- 35 W omawianym wypadku nie mamy do czynienia z taką sytuacją. Jak uczynili to bowiem pozostali zainteresowani, którzy uczestniczyli w niniejszym postępowaniu, Trinseo przedstawiło zarówno w toku pisemnego, jak i ustnego etapu postępowania wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, które uznało

ono za istotne dla udzielenia odpowiedzi na postawione przez sąd odsyłający pytania prejudycjalne, w szczególności, jeśli chodzi o zakres stosowania dyrektywy 2003/87 wynikający z jej art. 2 oraz o zakres przepisów przewidzianych w decyzjach 2011/278 i 2013/448 dotyczących przyznania bezpłatnych uprawnień do emisji. Trybunał uważa zatem po wysłuchaniu rzecznika generalnego, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do wydania rozstrzygnięcia i że informacje te były przedmiotem prowadzonej przed nim dyskusji.

- 36 Mając na uwadze powyższe rozważania, Trybunał uważa, że nie należy zarządzać otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 37 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że instalacja służąca do wytwarzania polimerów, a w szczególności poliwęglanów, taka jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, która pobiera energię ciepłą niezbędną w celu tej produkcji z instalacji nieobjętej systemem unijnym, jest objęta działalnością polegającą na „produkcji chemikaliów organicznych luzem poprzez krakowanie, reformowanie, częściowe lub pełne utlenianie albo poprzez podobne procesy”, w rozumieniu załącznika I do tej dyrektywy, skutkiem czego można ją uznać za wchodzącą w zakres stosowania ustanowionego w tej dyrektywie systemu handlu uprawnieniami do emisji.
- 38 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie to zostało sformułowane w ramach sporu w następstwie wydanej przez właściwe organy krajowe odmowy przydzielenia tej instalacji bezpłatnych uprawnień do emisji w odniesieniu do okresu handlu uprawnieniami do emisji 2013–2020.
- 39 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że celem dyrektywy 2003/87 jest ustanowienie systemu handlu uprawnieniami do emisji mającego służyć ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery do poziomu zapobiegającego zakłócaniu klimatu przez czynniki antropogeniczne i którego celem jest ochrona środowiska (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 marca 2017 r., ArcelorMittal Rodange i Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, pkt 24).
- 40 System ten jest oparty na logice gospodarczej, która zachęca wszystkich jego uczestników do emitowania ilości gazów cieplarnianych niższych niż wartość pierwotnego uprawnienia w celu przeniesienia nadwyżki na innego uczestnika systemu, który wyemitował większą ilość gazów niż przyznane mu uprawnienia (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 marca 2017 r., ArcelorMittal Rodange i Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, pkt 22).
- 41 Dyrektywa 2003/87 zmierza zatem do ograniczenia, od chwili obecnej do roku 2020, łącznych emisji gazów cieplarnianych w Unii o co najmniej 20% w stosunku do poziomów z 1990 r. w efektywny i skuteczny gospodarczo sposób (wyrok z dnia 8 września 2016 r., E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, pkt 23).
- 42 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87, który określa jej zakres stosowania, dyrektywa ta ma zastosowanie do „emisji z działań wymienionych w załączniku I”, który dotyczy w szczególności, z tytułu emisji CO₂, „produkcji chemikaliów organicznych luzem poprzez krakowanie, reformowanie, częściowe lub pełne utlenianie albo poprzez podobne procesy, przy zdolności produkcyjnej przekraczającej 100 ton dziennie”.
- 43 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że, jak wynika z treści pytania prejudycjalnego, instalacja służąca do wytwarzania polimerów będąca przedmiotem postępowania głównego przekracza przewidzianą we wspomnianym załączniku wartość progową zdolności produkcyjnej.

- 44 Natomiast, chociaż Trinseo i Komisja twierdzą, że polimery można uznać za „chemikalia organiczne luzem” produkowane poprzez „proces podobny” do krakowania, reformowania, częściowego lub pełnego utleniania w rozumieniu wspomnianego załącznika, federalny urząd ds. środowiska oraz rządy niemiecki i niderlandzki utrzymują, że ten rodzaj instalacji nie spełnia owych warunków, ponieważ, po pierwsze, polimery są wyrobami gotowymi, a nie półfabrykatami stosowanymi do produkcji innych chemikaliów, a po drugie, proces polimeryzacji nie posiada właściwości podobnych do krakowania, reformowania lub utleniania.
- 45 Należy jednak przede wszystkim zauważyć, że zgodnie z samym brzmieniem art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87 działalność, o której mowa w załączniku I do dyrektywy, jest objęta jej zakresem stosowania, a zatem systemem handlu uprawnieniami do emisji ustanowionym we wspomnianej dyrektywie wyłącznie wtedy, gdy przyczynia się ona do powstawania „emisji” gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II do wspomnianej dyrektywy.
- 46 W celu ustalenia, czy instalacja służąca do wytwarzania polimerów, taka jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2003/87, należy zatem przede wszystkim zbadać zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, czy owa instalacja prowadzi działalność, która przyczynia się do powstawania takich „emisji”.
- 47 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87 do celów tej dyrektywy „emisje” oznaczają uwolnienie gazów cieplarnianych do powietrza ze źródła znajdującego się w jakiejkolwiek instalacji.
- 48 Z samego brzmienia tego przepisu wynika zatem, że za emisje uważa się w nim uwolnienie gazu cieplarnianego do atmosfery przez instalację (wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, pkt 32).
- 49 W niniejszej sprawie z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika i wszyscy zainteresowani, którzy uczestniczyli w niniejszym postępowaniu, nie mają wątpliwości, że instalacja produkcji polimerów, taka jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, która pobiera energię cieplną konieczną do celów polimeryzacji z instalacji nieobjętej systemem unijnym, sama nie przyczynia się do uwalniania CO₂ do atmosfery, jako że jedynie przy produkcji ciepła w tej ostatniej instalacji powstaje takie uwalnianie. Przy procesie polimeryzacji nie jest bowiem uwalniany CO₂, ponieważ węgiel, jak wyjaśnił rząd niderlandzki, jest faktycznie niezbędny do produkcji polimerów takich jak poliwęglan.
- 50 Z powyższego wynika, że przy produkcji polimerów przez instalację, taką jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, która nie wytwarza w sposób zintegrowany ciepła koniecznego do celów polimeryzacji, nie powstają bezpośrednie emisje CO₂.
- 51 W braku zaś takich emisji dana działalność, choćby była wymieniona w załączniku I do dyrektywy 2003/87, nie może być objęta zakresem stosowania tej dyrektywy, a zatem ustanowionego w niej systemu handlu uprawnieniami do emisji.
- 52 Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w celu realizowanym przez tę dyrektywę, przypomnianym w pkt 39–41 niniejszego wyroku, który to cel służy wspieraniu instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji do zmniejszenia ich emisji gazów cieplarnianych w celu umożliwienia przeniesienia nadwyżki uprawnień do emisji na inną instalację objętą tym systemem. Ponieważ instalacje służące do wytwarzania polimerów jako takie nie przyczyniają się bowiem do powstawania żadnych bezpośrednich emisji CO₂, prowadzący te instalacje nie mogą być zachęceni do zmniejszenia ich emisji gazów cieplarnianych przez przyznanie uprawnień do emisji.

- 53 Trinseo i Komisja utrzymują jednak, że emisje wynikające z wytwarzania polimerów powinny obejmować emisje „pośrednie” wynikające z wytwarzania energii cieplnej przez instalację nieobjętą systemem unijnym dostarczającą tę energię do celów polimeryzacji. Takie podejście jest ich zdaniem zgodne z celem realizowanym przez dyrektywę 2003/87, ponieważ stanowi wsparcie dla inwestycji mających na celu zmniejszenie zużycia energii. Podejście to znajduje ponadto potwierdzenie w brzmieniu art. 10a tej dyrektywy oraz art. 3 lit. c) i w motywach 6 i 21 decyzji 2011/278, przewidujących przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na rzecz instalacji, która wykorzystuje ciepło, a nie tej, która je produkuje. Zatem z art. 1 ust. 1 decyzji 2013/448 w związku z lit. E załącznika I do tej decyzji i w świetle motywów 16 i 17 tej decyzji wynika, że instalacje polimeryzacji, a nie dostawca ciepła, powinny otrzymać bezpłatne uprawnienia do emisji. W załączniku I do decyzji 2011/278 ustalono zresztą wskaźniki emisyjności dla produktów produkowanych wyłącznie w tego rodzaju instalacjach.
- 54 Z interpretacją tą nie sposób jednak się zgodzić.
- 55 Jak wynika bowiem z pkt 47 i 48 niniejszego wyroku, „emisjami”, do których ma zastosowanie dyrektywa 2003/87 zgodnie z samym brzmieniem art. 3 lit. b) tej dyrektywy, są jedynie te emisje, które przyczyniają się do uwalniania gazów cieplarnianych ze źródła znajdującego się w jakiegokolwiek instalacji.
- 56 W odniesieniu zaś do emisji CO₂ wynikających z wytwarzania energii cieplnej w załączniku I do dyrektywy 2003/87 przewidziano, że emisje te zostały określone jako działania służące spalaniu paliwa „w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW”.
- 57 I tak z powyższego przepisu wyraźnie wynika, że jedynie emisje wynikające bezpośrednio z działalności prowadzonej przez instalację produkującą samodzielnie energię cieplną mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu, czy działalność ta wchodzi w zakres systemu handlu uprawnieniami do emisji.
- 58 W związku z powyższym emisje CO₂ wynikające z działalności polegającej na produkcji ciepła uzasadniają jedynie włączenie do tego systemu instalacji, które są źródłem tych emisji, takich jak w niniejszym przypadku nieobjęta systemem unijnym instalacja zaopatrująca w energię cieplną instalację będącą przedmiotem postępowania głównego.
- 59 Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w załączniku IV do rozporządzenia nr 601/2012, którego pkt 1 lit. A akapit drugi przewiduje wyraźnie, że „[w]szystkie emisje powstające w wyniku spalania paliw w instalacji prowadzący instalację przypisuje do tej instalacji, bez względu na eksport [przesył] ciepła lub energii elektrycznej do innych instalacji. Wielkości emisji związanych z produkcją ciepła lub energii elektrycznej importowanej z innych instalacji prowadzący instalację nie przypisuje do instalacji importującej”.
- 60 Z powyższych postanowień wynika zatem jasno, że prowadzący instalację, który importuje ciepło z instalacji nieobjętej systemem unijnym, nie może powołać się na emisje pochodzące z tej ostatniej.
- 61 Jakakolwiek inna wykładnia, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 50 i 51 opinii, stwarzałaby nieuchronnie ryzyko podwójnego liczenia emisji, dlatego że muszą one być zgłoszone zarówno przez producenta ciepła, jako emisje bezpośrednie, jak i przez użytkownika tego ciepła (jako emisje pośrednie).
- 62 Tymczasem owo podwójne liczenie nie tylko byłoby sprzeczne z art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 601/2012, ale, ze względu na to, że emisje związane z wytwarzaniem ciepła przez instalację produkującą własną energię cieplną w sposób zintegrowany powinny być zgłoszone tylko jeden raz, zagrażałoby również zachowaniu warunków konkurencji, które stanowi jeden z podcelów systemu ustanowionego dyrektywą 2003/87 (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., DK Recycling und Roheisen/Komisja, C-540/14 P, EU:C:2016:469, pkt 50).

- 63 Ponadto należy stwierdzić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 52 i 53 opinii, że o ile art. 49 ust. 1 rozporządzenia nr 601/2012 ustanawia mechanizm przenoszenia CO₂ w trzech przypadkach wymienionych w tym przepisie, o tyle system ustanowiony dyrektywą 2003/87 nie przewiduje natomiast ogólnego mechanizmu pozwalającego producentowi ciepła na przenoszenie emisji CO₂ na użytkownika tego ciepła i nie obejmuje on przepisów, których celem jest uregulowanie kwestii ewentualnego rozdzielenia tych emisji między poszczególnych, w danym przypadku, kolejnych użytkowników.
- 64 Nie ma wątpliwości co do tego, że, jak twierdzą Trinseo i Komisja, nie można wykluczyć, iż przyznanie uprawnień do emisji prowadzącemu instalację służącą do wytwarzania polimerów, który pobiera energię ciepłą konieczną w tym celu z instalacji nieobjętej systemem unijnym, może dostarczać zachęt takiemu prowadzącemu instalację do stosowania bardziej wydajnych technologii w celu poprawy wydajności energetycznej, w szczególności poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na paliwo. Dlatego Komisja zapewnia w motywie 21 decyzji 2011/278, że uprawnienia do emisji, które należy przydzielić bezpłatnie, były przydzielone konsumentom energii cieplnej.
- 65 Niemniej jednak, jak słusznie zaznaczył rząd niderlandzki, taka poprawa efektywności energetycznej nie może uzasadniać włączenia do systemu handlu uprawnieniami do emisji działalności niewchodzącej w zakres stosowania dyrektywy 2003/87, określony w jej art. 2 ust. 1.
- 66 Powyższe rozważania nie mogą także zostać podważone przez zasady przewidziane przez prawodawcę Unii w odniesieniu do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji.
- 67 W tym względzie należy przypomnieć, że przydział tych bezpłatnych uprawnień do emisji jest objęty zgodnie z art. 10a dyrektywy 2003/87 systemem przejściowym mającym zastosowanie jedynie do instalacji należących do określonych sektorów działalności, przy czym przydzielana liczba takich uprawnień jest ponadto stopniowo zmniejszana w okresie 2013–2020 w celu doprowadzenia do likwidacji bezpłatnych uprawnień w roku 2027 (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 września 2016 r., E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, pkt 24; z dnia 26 października 2016 r., Yara Suomi i in., C-506/14, EU:C:2016:799, pkt 46).
- 68 Tymczasem jedynie instalacje, których działalność jest objęta zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87 systemem handlu uprawnieniami do emisji, mogą korzystać z przydziału takich bezpłatnych uprawnień. Bowiem ani art. 10a tej dyrektywy, ani decyzje 2011/278 i 2013/448 nie mogą zmienić zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, pkt 40–42).
- 69 Ponadto z samego brzmienia art. 3 lit. c) decyzji 2011/278 wynika, że instalacji przesyłającej wytworzone w niej ciepło powinny zostać przydzielone uprawnienia w odniesieniu do tego ciepła jedynie w sytuacji, gdy owo ciepło jest przesyłane „do innej instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym” (wyrok z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 117).
- 70 Tak właśnie jest w sytuacji, gdy instalacja będąca użytkownikiem ciepła prowadząca działalność, która jako taka nie przyczynia się do powstawania emisji w rozumieniu art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87, nie wchodzi w zakres zastosowania art. 2 ust. 1 tej dyrektywy.
- 71 W tym względzie należy dodać, że odmienne traktowanie wynikające z okoliczności, iż instalacja służąca do wytwarzania polimerów wytwarzająca w sposób zintegrowany energię ciepłą konieczną w tym celu w przeciwieństwie do instalacji takiej jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, która pobiera tę energię ciepłą z instalacji nieobjętej systemem unijnym, jest objęta systemem handlu uprawnieniami do emisji z tytułu „spalania paliw” w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2003/87, nie jest w żaden sposób dyskryminująca. W świetle celu realizowanego przez dyrektywę 2003/87, przypomnianego w pkt 39–41 niniejszego wyroku, istnieje obiektywna różnica między instalacją, której działalność przyczynia się do powstawania emisji gazów cieplarnianych do

atmosfery, a instalacją, której działalność nie przyczynia się do powstawania takich emisji (zob. w szczególności podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, pkt 47).

- 72 Z powyższych rozważań wynika, że instalacja służąca do wytwarzania polimerów, taka jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, co do której jest bezsporne, że prowadzi ona działalność, która nie przyczynia się do powstawania bezpośrednich emisji CO₂, nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2003/87, określony w jej art. 2 ust. 1.
- 73 W związku z powyższym taka instalacja bez konieczności badania, czy prowadzi ona działalność polegającą na „produkcji[i] chemikaliów organicznych luzem poprzez krakowanie, reformowanie, częściowe lub pełne utlenianie albo poprzez podobne procesy”, w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2003/87, nie jest objęta ustanowionym w tej dyrektywie systemem handlu uprawnieniami do emisji.
- 74 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, iż instalacja służąca do wytwarzania polimerów, a w szczególności poliwęglanów, taka jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, która pobiera energię cieplną niezbędną w celu tej produkcji z instalacji nieobjętej systemem unijnym, nie wchodzi w zakres ustanowionego w tej dyrektywie systemu handlu uprawnieniami do emisji, ponieważ nie przyczynia się ona do powstawania bezpośrednich emisji CO₂.
- 75 Przy uwzględnieniu powyższej odpowiedzi nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie ograniczenia skutków wyroku w czasie

- 76 Na rozprawie rząd niemiecki wniósł do Trybunału o ograniczenie w czasie skutków niniejszego wyroku zarówno na wypadek, gdyby udzielił on twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze, jak i na wypadek gdyby udzielił on na to pytanie odpowiedzi przeczącej.
- 77 Należy jednak stwierdzić, że rząd niemiecki nie przedstawił żadnej konkretnej okoliczności mogącej uzasadnić ten wniosek.
- 78 W tych okolicznościach nie ma podstaw do ograniczenia w czasie skutków niniejszego wyroku.

W przedmiocie kosztów

- 79 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że instalacja służąca do wytwarzania polimerów, a w szczególności poliwęglanów, taka jak będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, która pobiera energię cieplną niezbędną w celu

tej produkcji z instalacji nieobjętej systemem unijnym, nie wchodzi w zakres ustanowionego w tej dyrektywie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ponieważ nie przyczynia się ona do powstawania bezpośrednich emisji CO₂.

Podpisy