



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 26 września 2014 r.*

Środowisko naturalne — Dyrektywa 2003/87/WE — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych — Przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji od roku 2013 — Decyzja 2011/278/UE — Krajowe środki wykonawcze przedłożone przez Niemcy — Klauzula dotycząca przypadków przedstawiających nadmierne trudności — Wolność wyboru zawodu oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej — Prawo własności — Proporcjonalność

W sprawie T-614/13

Romonta GmbH, z siedzibą w Seegebiet Mansfelder Land (Niemcy), reprezentowana przez adwokatów I. Zenke, M.Y. Vollmer, C. Telschowa oraz A. Schulze,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez E. White'a, C. Hermesa oraz K. Herrmann, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotyczącej krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 240, s. 27) w zakresie, w jakim Komisja odmawia skarżącej w art. 1 ust. 1 tej decyzji – w odniesieniu do trzeciego okresu handlu uprawnieniami do emisji obejmującego lata 2013–2020 – przydziału dodatkowych uprawnień objętych wnioskiem na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności przewidzianej w § 9 ust. 5 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (niemieckiej ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 21 lipca 2011 r.,

SĄD (piąta izba),

w składzie: A. Dittrich (sprawozdawca), prezes, J. Schwarcz i V. Tomljenović, sędziowie,

sekretarz: J. Plingers, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 maja 2014 r.,

wyduje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, Romonta GmbH, położone w Niemczech przedsiębiorstwo, jest jedynym w Europie producentem wosku montanowego. Skarżąca uzyskuje bitum z węgla brunatnego, który jest szczególnie bogaty w ten surowiec, a następnie poddaje go obróbce i wprowadza na rynek w postaci wosku montanowego. Skarżąca wykorzystuje pozostałości węgla brunatnego w centrali kogeneracji o wysokiej wydajności, a wytwarzane tam ciepło jest wykorzystywane w procesie przemysłowym tego przedsiębiorstwa. Skarżąca sprzedaje energię elektryczną ubocznie wytworzoną w centrali kogeneracji. Od dnia 1 stycznia 2005 r. skarżąca podlega systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej na mocy 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. L 275, s. 32), ostatnio zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 63) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87”). Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2003/87 ów system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych został ustanowiony w celu zmniejszania emisji tych gazów w Unii.
- 2 W tym celu art. 9 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 stanowi, że począwszy od 2013 r., liczba uprawnień wydawanych corocznie w całej Unii ulega zmniejszeniu w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008–2012. Zgodnie z art. 9 akapit drugi Komisja powinna była opublikować całkowitą liczbę uprawnień w całej Unii na rok 2013. W tym kontekście Komisja przyjęła decyzję 2010/384/UE z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie liczby uprawnień w całej Wspólnocie, które mają być wydane na rok 2013 w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz.U. L 175, s. 36), która została uchylona decyzją Komisji 2010/634/UE z dnia 22 października 2010 r. dostosowującą wyżej wymienioną liczbę uprawnień (Dz.U. L 279, s. 34). Ta całkowita liczba jest rozdzielana zgodnie z zasadami określonymi w art. 10, 10a i 10c dyrektywy 2003/87. W ten sposób część uprawnień jest przydzielana bezpłatnie na podstawie art. 10a i 10c tej dyrektywy. Wszystkie uprawnienia, które nie zostaną przydzielone bezpłatnie zgodnie z art. 10a i 10c dyrektywy 2003/87, od 2013 r. będą sprzedawane przez państwa członkowskie na aukcji zgodnie z art. 10 tejże dyrektywy.
- 3 Jeśli chodzi o uprawnienia przydzielane bezpłatnie na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87, Komisja powinna była przyjąć w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji. W tym kontekście Komisja była w szczególności zobowiązana do określenia wskaźników ex-ante dla każdego sektora lub podsektora i do przyjęcia w tym względzie za punkt wyjścia średnich parametrów 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze Unii w latach 2007–2008. Na podstawie tych wskaźników obliczana jest liczba uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie od 2013 r. każdej instalacji kwalifikującej się do bezpłatnego przydziału.
- 4 Decyzja Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. ustanawia przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87 (Dz.U. L 130, s. 1). W decyzji tej Komisja określiła – w zakresie, w jakim jest to możliwe – wskaźniki emisyjności dla każdego produktu, tak jak wynika to z motywu 4 oraz z załącznika I do tej decyzji. W przypadkach, gdy określenie wskaźnika emisyjności dla produktów nie było możliwe, ale występowała emisja gazów cieplarnianych kwalifikująca się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, utworzono hierarchię trzech metod rezerwowych zgodnie z motywem 12 wspomnianej decyzji. I tak, wskaźnik emisyjności oparty na cieple ma zastosowanie do procesów zużywających ciepło, w których używany jest nośnik mierzalnego ciepła. Wskaźnik emisyjności oparty na paliwie ma zastosowanie przy użyciu niemierzalnego ciepła. W przypadku emisji procesowych uprawnienia do emisji zostały przydzielone na podstawie emisji historycznych.

- 5 Artykuł 10 decyzji 2011/278 zawiera zasady, w oparciu o które państwa członkowskie obliczają dla każdego roku liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych od 2013 r. dla każdej instalacji działającej na ich terytorium. Zgodnie z art. 10 ust. 2 państwa członkowskie w pierwszej kolejności określają, oddzielnie dla każdej podinstalacji, wstępną roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów, a także dla podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple, wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwie oraz dla podinstalacji wytwarzających emisje procesowe.
- 6 Na mocy art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87 i art. 15 ust. 1 i 2 decyzji 2011/278 państwa członkowskie powinny były przedłożyć Komisji do dnia 30 września 2011 r. wykaz znajdujących się na ich terytorium instalacji, które są objęte zakresem niniejszej dyrektywy, oraz wszelkich bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej instalacji znajdującej się na ich terytorium, obliczonych zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 10a ust. 1 i art. 10c rzeczony dyrektywy. Stosownie do art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 Komisja powinna była ocenić włączenie każdej instalacji do wykazu oraz odpowiednią wstępną całkowitą roczną liczbę uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie, a także określić jednolity międzysektorowy współczynnik korygujący. Określenie to było konieczne, ponieważ maksymalna roczna liczba uprawnień do emisji gazów przydzielanych bezpłatnie została ograniczona na mocy art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87. Zgodnie z art. 15 ust. 4 decyzji 2011/278, 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. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie nie mogą wydać bezpłatnych uprawnień instalacjom, jeśli Komisja odmówiła ich wpisu do wykazu, o którym mowa w art. 11 ust. 1.
- 7 W Niemczech decyzja 2011/278 została wdrożona w szczególności na mocy Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanej dalej „TEHG”) z dnia 21 lipca 2011 r. Paragraf 9 ust. 5 TEHG zawiera klauzulę dotyczącą przypadków przedstawiających nadmierne trudności, która przewiduje, co następuje:

„Jeśli przydział uprawnień dokonany na podstawie § 10 skutkuje nadmiernymi trudnościami dla operatora instalacji oraz dla powiązanego przedsiębiorstwa, które – na mocy prawa handlowego i prawa spółek – odpowiada osobiście za ryzyko gospodarcze wyżej wymienionego operatora instalacji, właściwy organ przydziela, na wniosek operatora instalacji, dodatkowe uprawnienia w liczbie koniecznej do zapewnienia sprawiedliwej rekompensaty, pod warunkiem że Komisja Europejska nie odmówi takiego przydziału na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE”.
- 8 W dniu 21 grudnia 2011 r. skarżąca wniosła do niemieckiego organu do spraw handlu uprawnieniami do emisji o przydział bezpłatnych uprawnień dla swojej instalacji o kodzie identyfikacyjnym DE000000000000978 na podstawie kryterium emisji procesowych, wskaźnika emisyjności opartego na cieple oraz klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności, przewidzianej w § 9 ust. 5 TEHG. W tym względzie skarżąca stwierdziła, że jej przetrwanie zależy od przydziału dodatkowych uprawnień na mocy wspomnianej klauzuli, gdyż w przeciwnym razie grozi jej postępowanie likwidacyjne.
- 9 W dniu 7 maja 2012 r. Republika Federalna Niemiec przedłożyła Komisji wykaz znajdujących się na jej terytorium instalacji, które są objęte zakresem dyrektywy 2003/87, jak również bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej z instalacji znajdujących się na jej terytorium, zgodnie z art. 15 ust. 1 decyzji 2011/278. Co się tyczy instalacji skarżącej, owo państwo członkowskie obliczyło wstępną liczbę uprawnień do emisji przydzielonych bezpłatnie, stosując w szczególności klauzulę dotyczącą przypadków przedstawiających nadmierne trudności, przewidzianą w § 9 ust. 5 TEHG.

- 10 W dniu 5 września 2013 r. Komisja przyjęła decyzję 2013/448/UE dotyczącą 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. L 240, s. 27, zwaną dalej „zaskarżona decyzją”).
- 11 Na mocy art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji w związku z lit. A załącznika I do tej decyzji Komisja odrzuciła wpis instalacji skarżącej do wykazów instalacji objętych dyrektywą 2003/87, przedłożonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 11 ust. 1 tej dyrektywy, oraz wstępną całkowitą roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych tej instalacji.
- 12 W motywie 11 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że należy odmówić skarżącej przydziału bezpłatnych uprawnień na podstawie § 9 ust. 5 TEHG, ponieważ decyzja 2011/278 nie przewiduje dostosowania, którego chcą dokonać Niemcy na podstawie wyżej wymienionego przepisu. Republika Federalna Niemiec nie udowodniła, że przydział dla przedmiotowej instalacji obliczony na podstawie decyzji 2011/278 był w sposób oczywisty nieodpowiedni, biorąc pod uwagę cel pełnej harmonizacji przydziałów. Przydzielenie większej liczby bezpłatnych uprawnień niektórym instalacjom zakłóciłoby konkurencję lub groziłoby jej zakłóceniem i miałoby skutki transgraniczne, biorąc pod uwagę ogólnounijny handel we wszystkich sektorach objętych dyrektywą 2003/87. W świetle zasady równego traktowania instalacji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Komisja stwierdziła zatem, że nie można zgodzić się na przydział wstępnej liczby bezpłatnych uprawnień niektórym instalacjom, które widniały w niemieckich krajowych środkach wykonawczych i które zostały wymienione w lit. A załącznika I do zaskarżonej decyzji.
- 13 Zgodnie z art. 2 zaskarżonej decyzji, bez uszczerbku dla przepisów art. 1 tej decyzji, Komisja nie wniosła sprzeciwu w zakresie wykazów instalacji objętych dyrektywą 2003/87, przedłożonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 11 ust. 1 tej dyrektywy, ani w zakresie wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych tym instalacjom.
- 14 W art. 3 zaskarżonej decyzji Komisja dostosowała całkowitą liczbę uprawnień wydawanych od 2013 r. na podstawie art. 9 i 9a dyrektywy 2003/87 w sposób określony w decyzji 2010/634.
- 15 Wreszcie w art. 4 zaskarżonej decyzji w związku z jej załącznikiem II Komisja określiła zgodnie z art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 jednolity międzysektorowy współczynnik korygujący, o którym mowa w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 16 Skarżąca wniosła niniejszą skargę pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 listopada 2013 r.
- 17 Odrębnym pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu tego samego dnia, skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi przez Sąd w trybie przyspieszonym, na podstawie art. 76a regulaminu postępowania przed Sądem. W dniu 10 grudnia 2013 r. Komisja przedłożyła uwagi w przedmiocie wniosku o zastosowanie trybu przyspieszonego.
- 18 W odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 listopada 2013 r. skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, w którym co do istoty wniosła do prezesa Sądu o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmawia w niej przydziału uprawnień na podstawie § 9 ust. 5 TEHG.
- 19 Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2013 r. Sąd (piąta izba) uwzględnił wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego.

- 20 Postanowieniem z dnia 20 stycznia 2014 r., Romonta/Komisja (T-614/13 R, EU:T:2014:16), Sąd oddalił wniosek o zastosowanie środka tymczasowego i zadecydował, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.
- 21 Procedura pisemna została zamknięta w dniu 21 stycznia 2014 r.
- 22 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) postanowił o otwarciu procedury ustnej.
- 23 Tytułem środka organizacji postępowania zarządzanego na podstawie art. 64 regulaminu postępowania Sąd wezwał Komisję do udzielenia odpowiedzi na jedno pytanie podczas rozprawy.
- 24 Na rozprawie w dniu 14 maja 2014 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 25 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmawia skarżącej w art. 1 ust. 1 tej decyzji – w odniesieniu do trzeciego okresu handlu uprawnieniami do emisji obejmującego lata 2013–2020 – przydziału dodatkowych uprawnień objętych wnioskiem na podstawie przewidzianej w § 9 ust. 5 TEHG klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 26 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

- 27 Nie zgłaszając formalnego zarzutu niedopuszczalności, Komisja kwestionuje dopuszczalność skargi. Przed przystąpieniem do zbadania zarzutów podniesionych przez skarżącą należy zatem zbadać dopuszczalność skargi.

W przedmiocie dopuszczalności

- 28 Komisja kwestionuje legitymację czynną skarżącej, a konkretnie – bezpośrednie oddziaływanie na skarżącą. Według Komisji art. 15 ust. 4 i 5 decyzji 2011/278 przewiduje przyjęcie krajowych środków wykonawczych przed przydziałem uprawnień do emisji.
- 29 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.
- 30 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że zaskarżona decyzja nie została skierowana do skarżącej, która nie jest zatem adresatem tego aktu. W takiej sytuacji zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE skarżąca może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianego aktu tylko wówczas, gdy w szczególności akt ten dotyczy jej bezpośrednio.

- 31 Co się tyczy bezpośredniego oddziaływania, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka ta wymaga, po pierwsze, aby będący przedmiotem skargi akt wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, i po drugie, aby nie pozostawiał on żadnego zakresu uznania swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, co ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samych uregulowań Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich (wyroki: z dnia 5 maja 1998 r., *Dreyfus/Komisja*, C-386/96 P, Rec., EU:C:1998:193, pkt 43; z dnia 29 czerwca 2004 r., *Front national/Parlament*, C-486/01 P, Zb.Orz., EU:C:2004:394, pkt 34; z dnia 10 września 2009 r., *Komisja/Ente per le Ville vesuviane i Ente per le Ville vesuviane/Komisja*, C-445/07 P i C-455/07 P, Zb.Orz., EU:C:2009:529, pkt 45).
- 32 Należy stwierdzić, że zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie nie mogą wydać bezpłatnych uprawnień instalacjom, jeśli Komisja odmówiła ich wpisu do wykazu, o którym mowa w art. 11 ust. 1. Odmowa wpisu instalacji skarżącej do tego wykazu oraz odpowiedniej wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla tej instalacji wywiera zatem bezpośredni wpływ na sytuację prawną skarżącej i nie pozostawia żadnego zakresu swobodnego uznania Republice Federalnej Niemiec, która jest odpowiedzialna za wykonanie zaskarżonej decyzji. Ponadto należy stwierdzić, że ów wpływ zaskarżonej decyzji jest również odzwierciedlony w § 9 ust. 5 TEHG, zgodnie z którym organ krajowy może dokonać przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności jedynie wówczas, gdy Komisja nie sprzeciwi się temu na mocy art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 (zob. pkt 7 powyżej).
- 33 Wniosku tego nie podważa argumentacja Komisji. Wprawdzie, jak twierdzi Komisja, art. 15 ust. 4 i 5 decyzji 2011/278 przewiduje krajowe środki wykonawcze, jednak ów przepis nie stanowi przeszkody, aby zaskarżona decyzja dotyczyła skarżącej bezpośrednio.
- 34 Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że art. 15 ust. 4 decyzji 2011/278 stanowi, iż jeżeli Komisja nie odrzuci wpisu instalacji do wykazu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87, w tym odpowiedniej wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych tej instalacji, to zainteresowane państwo członkowskie przystępuje do określenia ostatecznej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdego roku w latach 2013–2020 zgodnie z art. 10 ust. 9 decyzji 2011/278. Ten ostatni przepis wskazuje, w jaki sposób określa się ostateczną całkowitą roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych każdej dotychczas działającej instalacji. Liczba ta odpowiada wstępnej całkowitej rocznej liczbie bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych każdej instalacji, pomnożonej przez międzysektorowy współczynnik korygujący określony przez Komisję.
- 35 W rozpatrywanej sprawie Komisja określiła w sposób ostateczny w zaskarżonej decyzji wszystkie czynniki, które Republika Federalna Niemiec powinna uwzględnić przy obliczaniu ostatecznej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie każdego roku w latach 2013–2020 dla instalacji skarżącej. Komisja określiła bowiem w tej decyzji z jednej strony wstępną całkowitą roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych każdej instalacji, a z drugiej strony międzysektorowy współczynnik korygujący. Nie pozostawiło to zatem Republice Federalnej Niemiec żadnego zakresu swobodnego uznania przy obliczaniu ostatecznej całkowitej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie dla przedmiotowej instalacji zgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 9 decyzji 2011/278. Obliczenie liczby uprawnień, o której mowa, wynikało jedynie z zaskarżonej decyzji, która w sposób ostateczny określiła wszystkie istotne czynniki. Wykonanie zaskarżonej decyzji poprzez obliczenie ostatecznej całkowitej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie przedmiotowej instalacji miało zatem charakter czysto automatyczny.
- 36 Po drugie, w odniesieniu do art. 15 ust. 5 decyzji 2011/278 należy zauważyć, że zobowiązuje on państwa członkowskie do przedłożenia Komisji wykazu ostatecznej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych na okres od 2013 r. do 2020 r., określonej zgodnie z art. 10 ust. 9 tej decyzji po określeniu ostatecznej rocznej liczby dla wszystkich instalacji dotychczas działających na

ich terytorium. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że taki obowiązek informowania nie skutkuje przyznaniem państwom członkowskim zakresu swobodnego uznania oraz zobowiązuje państwa członkowskie jedynie do zakomunikowania Komisji wyników obliczeń ostatecznej całkowitej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie każdej przedmiotowej instalacji.

- 37 W konsekwencji należy uznać, że zaskarżona decyzja dotyczy skarżącej bezpośrednio. Ponadto – zważywszy, że owa decyzja dotyczy skarżącej indywidualnie, ponieważ w decyzji tej Komisja odrzuciła w sposób indywidualny wstępną całkowitą roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych instalacji skarżącej, czemu zresztą Komisja nie zaprzecza – należy uznać, że skarżąca posiada legitymację czynną.
- 38 Skarga jest zatem dopuszczalna.

Co do istoty

- 39 Na poparcie skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty, które dotyczą, po pierwsze, naruszenia zasady proporcjonalności, po drugie, naruszenia kompetencji państw członkowskich i zasady pomocniczości, oraz po trzecie, naruszenia praw podstawowych. W ocenie Sądu w pierwszej kolejności należy zbadać łącznie zarzuty pierwszy i trzeci, a dopiero następnie zarzut drugi.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego, dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności oraz praw podstawowych

- 40 Skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności oraz prawa podstawowe skarżącej, odrzucając przydział bezpłatnych uprawnień do emisji w przypadkach przedstawiających nadmierne trudności. Tytułem żądania głównego skarżąca twierdzi, że Komisja naruszyła decyzję 2011/278, zasadę proporcjonalności oraz prawa podstawowe skarżącej, przyjmując, iż decyzja ta stała na przeszkodzie przydziałowi uprawnień w oparciu o klauzulę dotyczącą przypadków przedstawiających nadmierne trudności. Tytułem ewentualnym skarżąca podnosi, że gdyby jej główna argumentacja została oddalona z tego powodu, iż decyzja 2011/278 nie przewiduje wprost możliwości przydziału dodatkowych uprawnień w przypadku nadmiernych trudności, należałoby rozważyć, czy sama ta decyzja nie narusza zasady proporcjonalności oraz praw podstawowych skarżącej.

– W przedmiocie argumentacji przedstawionej tytułem żądania głównego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności oraz praw podstawowych z powodu naruszenia decyzji 2011/278

- 41 Skarżąca twierdzi, że Komisja naruszyła decyzję 2011/278, przyjmując, iż decyzja ta stała na przeszkodzie przydziałowi uprawnień w oparciu o klauzulę dotyczącą przypadków przedstawiających nadmierne trudności. Odmawiając zezwolenia na przydział uprawnień na podstawie § 9 ust. 5 TEHG, Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności oraz jej prawa podstawowe, mianowicie jej wolność wyboru zawodu, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, jak również jej prawo własności, które są przewidziane w art. 15–17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 42 Należy stwierdzić, że aby móc uznać, iż Komisja naruszyła decyzję 2011/278 i w konsekwencji naruszyła zasadę proporcjonalności oraz prawa podstawowe skarżącej, odmawiając zgody na przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności, przydział taki musiałby być możliwy zgodnie z wymienioną wyżej decyzją, która jest oparta na dyrektywie 2003/87, czemu Komisja zaprzecza.
- 43 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności nie był możliwy zgodnie z decyzją 2011/278, opartą na dyrektywie 2003/87, ponieważ w świetle obowiązującego prawa decyzja

2011/278 nie pozwalała Komisji na udzielenie zgody na przydział uprawnień na podstawie takiej klauzuli, zaś Komisja, co sama podkreśla, nie dysponowała w tym względzie zakresem swobodnego uznania.

- 44 Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że na podstawie decyzji 2011/278 Komisja nie może udzielić zgody na przydział bezpłatnych uprawnień do emisji w oparciu o klauzulę dotyczącą przypadków przedstawiających nadmiernie trudności, taką jak ta, o której mowa w § 9 ust. 5 TEHG. Artykuł 10 decyzji 2011/278 zawiera bowiem zasady, zgodnie z którymi państwa członkowskie obliczają w odniesieniu do każdego roku liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych od 2013 r. każdej instalacji dotychczas działającej na ich terytorium. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie są zobowiązane do obliczenia liczby uprawnień przydzielanych bezpłatnie instalacjom znajdującym się na ich terytorium na podstawie wartości wskaźników określonych w decyzji 2011/278 lub na podstawie emisji procesowych, niektórych mnożników oraz międzysektorowego współczynnika korygującego określonego zgodnie z art. 15 ust. 3 tej decyzji.
- 45 Wyżej wymienione zasady przydziału zostały wyjaśnione w motywach decyzji 2011/278. Jak wynika z motywu 4 decyzji 2011/278, Komisja opracowała – w zakresie, w jakim jest to możliwe – wskaźniki emisyjności dla produktów. Zgodnie z motywem 12 tej decyzji w przypadkach, gdy określenie wskaźnika emisyjności dla produktów nie było możliwe, ale występuje emisja gazów cieplarnianych kwalifikująca się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, utworzono hierarchię trzech metod rezerwowych. Jak wynika z rzeczonego motywu 12, wskaźnik emisyjności oparty na cieple ma zastosowanie do procesów zużywających ciepło, w których używany jest nośnik mierzalnego ciepła. Wskaźnik emisyjności oparty na paliwie ma zastosowanie przy zużyciu niemierzalnego ciepła. W przypadku emisji procesowych uprawnienia do emisji są przydzielane w oparciu o historyczne poziomy emisji.
- 46 System ustanowiony na mocy decyzji 2011/278 przewiduje zatem wyczerpujące zasady przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w sposób wykluczający przydział bezpłatnych uprawnień do emisji z pominięciem tych zasad. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w fakcie, że mimo iż włączenie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności było dyskutowane na wniosek jednego z państw członkowskich podczas procedury przyjęcia decyzji 2011/278, klauzula taka nie została ostatecznie włączona do decyzji, na co Komisja zwróciła uwagę podczas rozprawy w odpowiedzi na pytanie Sądu.
- 47 Po drugie, należy zauważyć, że Komisja nie dysponowała zakresem swobodnego uznania w kwestii odmowy umieszczenia instalacji skarżącej w wykazach instalacji objętych dyrektywą 2003/87, przedstawionych Komisji zgodnie z art. 11 ust. 1 tej dyrektywy, co dotyczy także odpowiedniej wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych tej instalacji. Podstawą prawną zaskarżonej decyzji są bowiem art. 10a i 11 dyrektywy 2003/87. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej dyrektywy każde państwo członkowskie przedkłada Komisji wykaz znajdujących się na jego terytorium instalacji objętych ową dyrektywą oraz bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej instalacji na jego terytorium, obliczonych zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 10a ust. 1 i art. 10c rzeczonej dyrektywy. Zgodnie z art. 11 ust. 3 tej dyrektywy państwa członkowskie nie mogą wydać bezpłatnych uprawnień instalacjom, jeśli Komisja odmówiła wpisania ich do wykazu, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. Jak twierdzi Komisja, z art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87 wynika, że jej decyzja o umieszczeniu lub odmowie umieszczania instalacji w rozpatrywanym wykazie zależy wyłącznie od tego, czy uprawnienia przydzielone instalacji przez dane państwo członkowskie zostały obliczone zgodnie z zasadami określonymi w art. 10a ust. 1 i art. 10c wspomnianej dyrektywy. W przeciwnym razie Komisja jest zobowiązana odmówić wpisu i nie dysponuje w tym względzie swobodnym uznaniem.
- 48 Po trzecie, należy również oddalić argumentację skarżącej w zakresie, w jakim twierdzi ona, że możliwe jest uwzględnienie działania siły wyższej i przydzielenie na tej podstawie bezpłatnych uprawnień do emisji, jeśli przedsiębiorstwu grozi upadłość i niemożność wywiązania się ze zobowiązania do zwrotu

z powodu braku wystarczających środków. Zgodnie bowiem z orzecznictwem prawdą jest, że nawet w braku konkretnych przepisów uwzględnienie działania siły wyższej jest możliwe, jeżeli wskazana przez podmioty prawa przyczyna zewnętrzna w sposób nieodparty i nieunikniony obiektywnie uniemożliwia zainteresowanym dopełnienie ciążących na nich obowiązków (wyrok z dnia 17 października 2013 r., *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka*, C-203/12, Zb.Orz., EU:C:2013:664, pkt 31; zob. także podobnie wyrok z dnia 18 marca 1980 r., *Ferriera Valsabbia i in./Komisja*, 154/78, 205/78, 206/78, od 226/78 do 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 i 85/79, Rec., EU:C:1980:81, pkt 140). Jednak zważywszy, że od dnia 1 stycznia 2005 r. skarżąca podlega systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przewidzianemu w dyrektywie 2003/87, zwykle ryzyko upadłości oraz niemożności wywiązania się ze zobowiązania do zwrotu z powodu braku środków nie jest wystarczające do stwierdzenia działania siły wyższej, która wymaga nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych okoliczności niezależnych od podmiotu, który się na nie powołuje, a których następstw nie można było uniknąć mimo zachowania należytej staranności (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., *Eurofit*, C-99/12, Zb.Orz., EU:C:2013:487, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 49 W konsekwencji Komisja nie naruszyła decyzji 2011/278, odmawiając przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności.
- 50 Argumenty skarżącej przedstawione tytułem żądania głównego muszą zatem zostać oddalone.
- W przedmiocie argumentacji przedstawionej tytułem ewentualnym, dotyczącej naruszenia przez decyzję 2011/278 zasady proporcjonalności i praw podstawowych
- 51 Skarżąca twierdzi, że decyzja 2011/278 narusza jej prawa podstawowe oraz zasadę proporcjonalności w zakresie, w jakim nie pozwala ona na przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności.
- 52 Należy zatem zbadać, czy Komisja naruszyła prawa podstawowe skarżącej oraz zasadę proporcjonalności, nie przewidując w zasadach przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, ustanowionych decyzją 2011/278, że owe bezpłatne przydziały mogłyby zostać przydzielone na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności.
- 53 Należy zauważyć, że nie można wykluczyć z góry naruszenia praw podstawowych oraz zasady proporcjonalności w związku z brakiem klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności w zasadach przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, ustanowionych decyzją 2011/278, gdyż art. 10a dyrektywy 2003/87, będący podstawą prawną tej decyzji, nie wyklucza przydziału bezpłatnych uprawnień przez Komisję na podstawie takiej klauzuli. Po pierwsze bowiem, zgodnie z art. 10a ust. 1 akapity pierwszy i drugi dyrektywy 2003/87 Komisja zobowiązana była do przyjęcia w pełni zharmonizowanych w całej Unii przepisów wykonawczych dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień i zmierzających do zmiany elementów innych niż istotne dyrektywy 2003/87 poprzez jej uzupełnienie. Ustanowienie przez Komisję klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności, która miałaby zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, spełniałoby wymóg pełnej harmonizacji tych przepisów wykonawczych w całej Unii. Poza tym w zakresie, w jakim klauzula ta dotyczyłaby jedynie wyjątkowych przypadków i w konsekwencji nie podważałaby systemu ustanowionego przez dyrektywę 2003/87, nie prowadziłaby ona do zmiany istotnych elementów tej dyrektywy. Po drugie, zgodnie z art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 Komisja była zobowiązana do określenia w miarę możliwości wskaźników *ex-ante*. W przypadkach, gdy określenie wskaźnika emisyjności dla produktów nie było możliwe, ale występowała emisja gazów cieplarnianych kwalifikująca się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, Komisja dysponowała zakresem swobodnego uznania w kwestii ustanowienia zasad, z którego

skorzystała, tworząc hierarchię trzech metod rezerwowych. W ramach wspomnianego swobodnego uznania Komisja mogła zatem co do zasady przewidzieć również przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności.

- 54 Na poparcie swoich argumentów skarżąca twierdzi, że decyzja 2011/278, nie przewidując klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności, narusza przysługującą jej wolność wyboru zawodu, wolność prowadzenia działalności gospodarczej i jej prawo własności, przewidziane w art. 15–17 karty praw podstawowych, jak również zasadę proporcjonalności.
- 55 Zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w karcie praw podstawowych, która ma taką samą moc prawną jak traktaty.
- 56 Artykuł 15 ust. 1 karty praw podstawowych stanowi, że każdy ma prawo do wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu. Stosownie do art. 16 karty praw podstawowych uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi. Ochrona przysługująca na mocy rzeczono art. 16 obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub zawodowej, swobodę zawierania umów i wolną konkurencję, co wynika z wyjaśnień do tego artykułu, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i z art. 52 ust. 7 karty praw podstawowych należy brać pod uwagę przy jej wykładni (wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., C-283/11, Sky Österreich, Zb.Orz., EU:C:2013:28, pkt 42).
- 57 Zgodnie z art. 17 ust. 1 karty praw podstawowych każdy ma prawo do władania mieniem nabytym zgodnie z prawem, używania tego mienia, rozporządzania nim i przekazania go w drodze spadku. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Ochrona, jaką zapewnia ten przepis, dotyczy praw o charakterze majątkowym, z których w porządku prawnym wynika ustalona sytuacja prawna pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie (ww. w pkt 56 wyrok Sky Österreich, EU:C:2013:28, pkt 34).
- 58 Należy stwierdzić, że z powodu braku w decyzji 2011/278 klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności Komisja była zobowiązana odmówić przydziału skarżącej bezpłatnych uprawnień do emisji, gdyż przydział taki wykraczał poza zasady określone w tej decyzji. Ponieważ rzeczona klauzula ma na celu przeciwdziałać nadmiernym trudnościom zagrażającym istnieniu danej instalacji, brak takiej klauzuli stanowi ingerencję w wolność wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej oraz w prawo własności skarżącej.
- 59 Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wolność wykonywania zawodu oraz prawo własności nie są uprawnieniami bezwzględными, lecz powinny być rozpatrywane w świetle swojej funkcji społecznej. W konsekwencji na wykonywanie tych wolności oraz na prawa własności mogą zostać nałożone ograniczenia, pod warunkiem że ograniczenia te faktycznie odpowiadają celom interesu ogólnego, do których dąży Unia Europejska, i nie stanowią względem realizowanego celu interwencji nadmiernej i nie do przyjęcia, która naruszałaby samą istotę tych praw (wyrok z dnia 14 maja 1974 r., Nold/Komisja, 4/73, Rec., EU:C:1974:51, pkt 14; zob. także wyroki: z dnia 21 lutego 1991 r., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, Rec., EU:C:1991:65, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 września 2012 r., Deutsches Weintor, C-544/10, Zb.Orz., EU:C:2012:526, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. w pkt 56 wyrok Sky Österreich, EU:C:2013:28, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

- 60 W odniesieniu do celów interesu ogólnego, o których mowa powyżej, z utrwalonego orzecznictwa wynika też, że ochrona środowiska naturalnego jest jednym z tych celów (zob. wyrok z dnia 9 marca 2010 r., *ERG i in.*, C-379/08 i C-380/08, *Zb.Orz.*, EU:C:2010:127, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Należy stwierdzić, że brak klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności w decyzji 2011/278 nie wywiera wpływu na istotę wolności wyboru zawodu, prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności. Brak takiej klauzuli nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, aby operatorzy instalacji, którzy podlegają systemowi handlu uprawnieniami do emisji, prowadzili działalność zawodową i gospodarczą jako taką, a także nie pozbawia ich własności. Obciążenia dla przedmiotowych instalacji wynikające z braku takiej klauzuli związane są z obowiązkiem zakupu brakujących uprawnień na aukcji, co jest zasadą ustanowioną na mocy dyrektywy 2009/29.
- 62 W odniesieniu do proporcjonalności stwierdzonej ingerencji należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, która należy do ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, aby akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji słuszných celów, którym mają służyć dane uregulowania, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej ilości odpowiednich środków, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 8 lipca 2010 r., *Afton Chemical*, C-343/09, *Zb.Orz.*, EU:C:2010:419, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Co się tyczy sądowej kontroli przesłanek określonych w pkt 62 powyżej, Komisji należy przyznać szeroki zakres swobodnego uznania w dziedzinie takiej jak ta, której dotyczy niniejsza sprawa, wymagającej z jej strony wyborów natury politycznej, ekonomicznej i społecznej, i w ramach której musi ona dokonać złożonych ocen w świetle ogólnego celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych poprzez system handlu uprawnieniami w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (art. 1 akapit pierwszy i motyw 5 dyrektywy 2003/87). Jedynie w oczywisty sposób nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwe instytucje zamierzają osiągnąć, charakter środka podjętego w tej dziedzinie może mieć wpływ na jego zgodność z prawem (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 grudnia 2006 r., *Niemcy/Parlament i Rada*, C-380/03, *Zb.Orz.*, EU:C:2006:772, pkt 145 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 marca 2013 r., *Polska/Komisja*, T-370/11, *Zb.Orz.*, EU:T:2013:113, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 Skarżąca podważa odpowiedni charakter decyzji 2011/278 i twierdzi, że decyzja ta jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna *sensu stricto*.
- 65 W pierwszej kolejności, co się tyczy odpowiedniego charakteru decyzji 2011/278, skarżąca twierdzi, że brak klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności nie służy ochronie klimatu. Według skarżącej z jednej strony wszelkie podwyższenie liczby uprawnień w konkretnym przypadku pociąga za sobą podwyższenie międzysektorowego współczynnika korygującego, którego celem jest zagwarantowanie przestrzegania liczby bezpłatnych uprawnień przydzielanych w całej Unii, ustalonej w sposób stały. Z drugiej strony likwidacja instalacji skarżącej nie spowodowałaby bezwzględnego zmniejszenia emisji, gdyż popyt na produkty nie spadnie i zostanie zaspokojony przez konkurentów znajdujących się poza Unią, którzy prawdopodobnie nie wytworzą mniej emisji.
- 66 W tym kontekście należy zaznaczyć, że głównym celem dyrektywy 2003/87, przed jej zmianą dyrektywą 2009/29, było zmniejszenie w istotny sposób emisji gazów cieplarnianych w celu wypełnienia zobowiązań Unii i państw członkowskich wynikających z protokołu z Kioto, zatwierdzonego decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącą 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. L 130, s. 1) (wyroki z dnia 29 marca 2012 r.: *Komisja/Polska*, C-504/09 P, *Zb.Orz.*, EU:C:2012:178, pkt 77; *Komisja/Estonia* C-505/09 P, *Zb.Orz.*, EU:C:2012:179, pkt 79). Zgodnie z motywem 4 dyrektywy 2003/87 protokół z Kioto

zobowiązywał Unię oraz jej państwa członkowskie do zmniejszenia ich zagregowanych antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych o 8% w porównaniu z poziomem z 1990 r. w okresie od 2008 r. do 2012 r. (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 67).

- 67 Z art. 1 akapit drugi i motywu 3 dyrektywy 2003/87 wynika, że dyrektywa ta, po jej zmianie dyrektywą 2009/29, przewiduje jeszcze większą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu. Jak wynika z tych przepisów oraz z motywów 3, 5, 6 i 13 dyrektywy 2009/29, głównym celem dyrektywy 2003/87, po jej zmianie dyrektywą 2009/29, jest zmniejszenie do 2020 r. całkowitych emisji gazów cieplarnianych Unii o co najmniej 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 68).
- 68 Cel ten należy osiągnąć w poszanowaniu szeregu podcelów oraz poprzez skorzystanie z pewnych instrumentów. Głównym służącym temu celowi instrumentem jest system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, co wynika z art. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 i jej motywu 2. Artykuł 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi, że system ten sprzyja zmniejszeniu takich emisji w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Innymi podcelami, których realizacji powinien on służyć, są w szczególności – jak wynika z motywów 5 i 7 wspomnianej dyrektywy – utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, a także zachowanie spójności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji (ww. w pkt 66 wyroki: Komisja/Polska, EU:C:2012:178, pkt 77; Komisja/Estonia, EU:C:2012:179, pkt 79; ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 69).
- 69 Po pierwsze, co się tyczy głównego celu dyrektywy 2003/87, czyli zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w Unii, nie można twierdzić, że brak klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności sprawia, iż zasady przydziału zawarte w decyzji 2011/278 są w oczywisty sposób nieodpowiednie do osiągnięcia tego celu. Przewidziane w decyzji 2011/278 zasady obliczeń odnoszące się do przydziałów uprawnień do emisji na podstawie wskaźników emisyjności dla produktów, wskaźników emisyjności opartych na cieple, na paliwie oraz emisji procesowych mają bowiem na celu zmniejszenie liczby uprawnień przydzielanych bezpłatnie w trzecim okresie handlu uprawnieniami, czyli od 2013 r., w stosunku do liczby uprawnień przydzielonej w drugim okresie handlu uprawnieniami, czyli w okresie od 2008 r. do 2012 r. Środki te są częścią przejściowych zasad dotyczących przydziału bezpłatnych uprawnień przewidzianych w art. 10a dyrektywy 2003/87 oraz zmierzają, jak wynika to z art. 10a ust. 1 akapit trzeci, do zapewnienia, by reguły przydziału uprawnień zachęcały do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i do stosowania energooszczędnych technologii w sposób niedostarczający zachęt do zwiększenia emisji.
- 70 Wniosku tego nie podważa fakt, że gdyby przydział dodatkowych bezpłatnych uprawnień na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności był dozwolony, maksymalna roczna liczba bezpłatnych uprawnień określona w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 nie zostałaby podwyższona z powodu konieczności zastosowania jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego, co skutkowałoby jednolitą redukcją początkowej liczby bezpłatnych uprawnień we wszystkich sektorach i podsektorach, których to dotyczy. Jak twierdzi bowiem Komisja, gdyby istniała klauzula dotycząca przypadków przedstawiających nadmierne trudności, operatorzy instalacji mogliby być mniej skłonni do zmniejszenia swoich emisji za pomocą technicznych lub ekonomicznych środków dostosowawczych, gdyż mogliby ubiegać się o przyznanie ich instalacjom dodatkowych bezpłatnych uprawnień w przypadku nadmiernych trudności.
- 71 Co się tyczy argumentu skarżącej, zgodne z którym likwidacja instalacji skarżącej nie spowodowałaby bezwzględного zmniejszenia emisji, gdyż popyt na produkty nie spadłby i zostałyby zaspokojony przez konkurentów znajdujących się poza Unią, którzy prawdopodobnie nie wytworzyliby mniej emisji, z jednej strony należy zauważyć, że głównym celem dyrektywy 2003/87 jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w Unii. Z drugiej strony należy zauważyć, iż z owymi ogólnymi zasadami przydziału nierozłącznie związany jest fakt, że na niektóre instalacje mają one większy wpływ niż na inne (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 85). Poza tym art. 10a ust. 12 dyrektywy 2003/87

zawiera szczególną zasadę dotyczącą przydziału bezpłatnych uprawnień instalacjom w sektorach lub w podsektorach narażonych na znaczące ryzyko „ucieczki emisji”, mianowicie ryzyko związane z przenoszeniem działalności zlokalizowanych w Unii przedsiębiorstw obecnych w sektorach wystawionych na silną konkurencję międzynarodową do krajów trzecich, w których wymogi w dziedzinie emisji gazów cieplarnianych są mniej surowe. Ta szczególna zasada ogranicza ryzyko zwykłego przemieszczenia emisji.

- 72 Po drugie, w odniesieniu do podcelów dyrektywy 2003/87, czyli ochrony rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, prawdą jest, że Trybunał orzekł już, iż cel, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych zgodnie ze zobowiązaniami Unii i państw członkowskich w ramach protokołu z Kioto, należy w miarę możliwości realizować z uwzględnieniem potrzeb gospodarki europejskiej (wyrok z dnia 23 listopada 2005 r., Zjednoczone Królestwo/Komisja, T-178/05, Zb.Orz., EU:T:2005:412, pkt 60). Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że od trzeciego okresu handlu uprawnieniami przydział uprawnień opiera się – jak wskazuje motyw 15 dyrektywy 2009/29 – na przewidzianej w art. 10 dyrektywy 2003/87 zasadzie sprzedaży na aukcji (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 72). Aby złagodzić ewentualny negatywny wpływ systemu handlu uprawnieniami na wspomniane podcele, od zasady sprzedaży na aukcji ustanowiono wyjątki w postaci przejściowych zasad przewidzianych w art. 10a dyrektywy 2003/87, które obejmują przydział bezpłatnych uprawnień w okresie przejściowym, możliwość przydziału środków finansowych określoną w ust. 6 tego artykułu i zasady szczególne mające zastosowanie do sektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji, przewidziane w art. 10a ust. 12, w związku z czym nie można twierdzić, że zasady przydziału określone w decyzji 2011/278 są w oczywisty sposób nieodpowiednie w stosunku do tych podcelów.
- 73 W konsekwencji skarżąca nie przedstawiła dowodów pozwalających uznać, iż z powodu braku klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności decyzja 2011/278 była w oczywisty sposób nieodpowiednia względem zamierzonych celów.
- 74 W drugiej kolejności, co się tyczy proporcjonalności sensu stricto decyzji 2011/278 w związku z brakiem klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności, należy przypomnieć, że zgodnie z tą zasadą, nawet jeżeli decyzja 2011/278 jest odpowiednia i konieczna dla realizacji zgodnych z prawem celów, to nie powinna ona powodować nadmiernych niedogodności w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 89).
- 75 Należy zatem zbadać, czy brak w decyzji 2011/278 klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności może spowodować dla operatorów instalacji podlegających systemowi handlu uprawnieniami do emisji nadmierne niedogodności w stosunku do celów zamierzonych ustanowieniem tego systemu, tak że omawiana decyzja będzie w oczywisty sposób nieodpowiednia sensu stricto.
- 76 W tym względzie należy stwierdzić, że Komisja, przyjmując w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10a ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87, powinna była wyważyć z jednej strony prawa podstawowe operatorów instalacji podlegających systemowi handlu uprawnieniami do emisji, a z drugiej strony wymóg ochrony środowiska naturalnego przewidziany w art. 37 karty praw podstawowych, w art. 3 ust. 3 akapit pierwszy TUE oraz w art. 11 TFUE i 191 TFUE.
- 77 W sytuacji zbiegu wielu praw i wolności podstawowych chronionych w porządku prawnym Unii oceny ewentualnej nieproporcjonalności przepisu prawa Unii należy dokonywać w sposób pozwalający pogodzić wymagania związane z ochroną poszczególnych praw i wolności podstawowych i zachować między nimi odpowiednią równowagę (zob. ww. w pkt 56 wyrok Sky Österreich, EU:C:2013:28, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r., Schmidberger, C-112/00, Rec., EU:C:2003:333, pkt 77, 81).

- 78 Skarżąca twierdzi, że Komisja nie oceniła ani nie wyważyła w sposób należyty kwestii ochrony klimatu oraz kwestii zapaści gospodarczej skarżącej. Komisja uznała, że postawienie skarżącej w stan likwidacji byłoby działaniem pozytywnym i korzystnym z punktu widzenia lepszej ochrony klimatu. Według skarżącej Komisja pominęła fakt, że poprawa ochrony klimatu w rozpatrywanym przypadku nie zostanie zapewniona z powodu ryzyka przemieszczenia emisji poza Unię. Poza tym Komisja zlekceważyła poważne konsekwencje, jakie wyniknęłyby dla skarżącej, jej pracowników oraz jej klientów z powodu zaprzestania przez nią działalności. Według skarżącej Komisja błędnie uznała, że ochrona klimatu powinna mieć pierwszeństwo przed utrzymaniem dużej liczby miejsc pracy.
- 79 Należy zaznaczyć, że skarżąca nie przedstawiła dowodów pozwalających stwierdzić, że w braku klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności decyzja 2011/278 jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna sensu stricto.
- 80 Po pierwsze bowiem, wbrew temu, co twierdzi Komisja, wprowadzenie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności nie jest z pewnością niezgodne z celami dyrektywy 2003/87, gdyż główny cel polegający na zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych w Unii należy osiągnąć w poszanowaniu szeregu podcelów oraz poprzez skorzystanie z pewnych instrumentów (zob. pkt 68 powyżej). Artykuł 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi, że system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych sprzyja zmniejszeniu takich emisji w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Jednym z pozostałych podcelów, których realizacji ów system powinien służyć, jest – jak wynika z motywu 5 wspomnianej dyrektywy – utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia. Przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności zmierzałby właśnie do uniknięcia takich trudności dla rozpatrywanych instalacji, dzięki czemu sprzyjałby utrzymaniu rozwoju gospodarczego i zatrudnienia.
- 81 Wprowadzenie klauzuli, o której mowa, trudno jest jednak pogodzić z zasadą „zanieczyszczający płaci”, zapisaną dla dziedziny środowiska w art. 191 ust. 2 TFUE. Zgodnie bowiem z tą zasadą celem systemu handlu uprawnieniami było ustalenie ceny za emisję gazów cieplarnianych i pozostawienie przedsiębiorcom wyboru między zapłatą ceny a zmniejszeniem swoich emisji (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 90). Zasada „zanieczyszczający płaci” ma zatem na celu przede wszystkim doprowadzić do tego, aby każda odnośna instalacja była indywidualnie odpowiedzialna. Tymczasem wprowadzenie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności skutkowałoby przydziałem dodatkowych bezpłatnych uprawnień dla pewnych instalacji oraz jednolitą redukcją tej samej liczby uprawnień tego rodzaju dla instalacji z wszystkich sektorów i podsektorów, których to dotyczy, z powodu konieczności zastosowania jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego, ponieważ roczna maksymalna liczba uprawnień określona w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 nie może zostać zwiększona. Zwiększenie liczby uprawnień, które mają być przydzielone bezpłatnie dla określonych instalacji, w oparciu o klauzulę dotyczącą przypadków przedstawiających nadmierne trudności mogłoby zatem powodować ograniczenie tego rodzaju uprawnień dla innych instalacji (zob. podobnie ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 83). Byłoby to możliwe, gdyby przydział bezpłatnych uprawnień do emisji zgodnie z systemem handlu uprawnieniami podlegał zasadzie solidarności, jak miało to miejsce w przypadku systemu uprawnień ustanowionego na podstawie art. 58 EWWiS w obliczu wyraźnego kryzysu przemysłu metalurgicznego w celu sprawiedliwego rozłożenia na całą gałąź tego przemysłu konsekwencji wynikających z przystosowania produkcji do ograniczonych możliwości zbytu (wyrok z dnia 29 września 1987 r., Fabrique de fer de Charleroi i Dillinger Hüttenwerke/Komisja, 351/85 i 360/85, Rec., EU:C:1987:392, pkt 13–16). Jednakże ustanowienie systemu handlu uprawnieniami do emisji podlega dziedzinnie środowiska, która jest oparta na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.
- 82 Po drugie, należy zaznaczyć, że zważywszy na doświadczenie nabyte w pierwszym i drugim okresie handlu uprawnieniami, czyli od 2005 r. do 2007 r. i od 2008 r. do 2012 r., reguły wprowadzone dyrektywą 2009/29 dla okresu handlu uprawnieniami od roku 2013 zmieniły dogłębnie metody przydziału uprawnień w celu wprowadzenia bardziej zharmonizowanego systemu handlu uprawnieniami do emisji, aby lepiej wykorzystać jego zalety, uniknąć zakłóceń na rynku wewnętrznym

oraz ułatwić powiązanie go z innymi systemami handlu, jak zapisano w motywie 8 dyrektywy 2009/29 (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 53). Poza tym z art. 1 akapit drugi i z motywu 3 dyrektywy 2003/87 wynika, że dyrektywa ta, po jej zmianie dyrektywą 2009/29, przewiduje jeszcze większą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 68). W odniesieniu do trzeciego okresu handlu uprawnieniami art. 9 dyrektywy 2003/87 stanowi, że począwszy od 2013 r., liczba uprawnień wydawanych corocznie w całej Unii ulega zmniejszeniu w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008–2012. Zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/87 oraz z motywem 15 dyrektywy 2009/29, począwszy od 2013 r., przydział uprawnień jest oparty na zasadzie sprzedaży na aukcji. Na mocy art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87 co do zasady nie przydziela się żadnych bezpłatnych uprawnień producentom energii elektrycznej. Zgodnie z art. 10a ust. 11 zdanie drugie dyrektywy 2003/87 liczba bezpłatnych uprawnień jest corocznie zmniejszana o taką samą wielkość aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, w celu osiągnięcia całkowitej likwidacji bezpłatnych uprawnień w roku 2027.

- 83 Aby złagodzić skutki systemu handlu uprawnieniami dla określonych sektorów i podsektorów, prawodawca Unii przewidział w art. 10a dyrektywy 2003/87 przepisy przejściowe zmierzające do poszanowania praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w karcie praw podstawowych, co wynika z motywu 50 dyrektywy 2009/29. Otóż ustanowił on system przejściowy dotyczący przydziału bezpłatnych uprawnień dla wszystkich sektorów z wyjątkiem sektora produkcji energii elektrycznej, dla którego na mocy art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87 nie przydziela się żadnych bezpłatnych uprawnień. Zgodnie z motywem 19 dyrektywy 2009/29 sektor ten ma według prawodawcy możliwość obciążania swoich klientów zwiększonymi kosztami emisji CO₂.
- 84 Poza tym prawodawca ustanowił szczególne zasady dla niektórych sektorów w celu jak najmniejszego ograniczenia rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia, co wynika z motywu 5 dyrektywy 2003/87.
- 85 Z jednej strony zgodnie z art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie mogą przyjąć środki finansowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznaje się za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej, w celu kompensacji tych kosztów i w przypadku, gdy takie środki finansowe są zgodne z obowiązującymi i przyszłymi zasadami pomocy państwa w tej dziedzinie. W tym względzie Komisja przyjęła wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r. (Dz.U. 2012, C 158, s. 4). Komisja zezwoliła już także na pomoc państwa przeznaczoną dla przedsiębiorstw niemieckich narażonych na znaczne ryzyko ucieczki emisji z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisjami gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej (Dz.U. 2013, C 353, s. 2).
- 86 Z drugiej strony prawodawca przewidział w art. 10a ust. 12 dyrektywy 2003/87 specjalną zasadę przydziału bezpłatnych uprawnień dla instalacji w sektorach lub podsektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji. Zgodnie z tą zasadą odnośne instalacje powinny otrzymać w 2013 r. i w każdym kolejnym roku do 2020 r. bezpłatne uprawnienia w wysokości 100% liczby określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87. Zgodnie z motywem 24 dyrektywy 2009/29 zasada ta została wprowadzona, aby nie stawiać w niekorzystnej ekonomicznej sytuacji niektórych energochłonnych sektorów i podsektorów gospodarki Unii wystawionych na międzynarodową konkurencję, która nie jest poddana podobnym ograniczeniom w zakresie emisji.
- 87 Co więcej, na mocy art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie określają sposób wykorzystywania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji. W tym względzie są one zobowiązane do wykorzystania przynajmniej 50% dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji na cele wymienione w tym przepisie, w tym w szczególności, zgodnie z ust. 3 lit. a) i g),

z jednej strony na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, a z drugiej strony na finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii w sektorach objętych dyrektywą 2003/87.

- 88 Wobec tego, że podstawowa zasada sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji określona przez dyrektywę 2003/87 nie została podważona przez skarżącą, niekorzystna sytuacja, w której mogą znaleźć się operatorzy instalacji podlegający systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z powodu braku klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności, polega na tym, że podczas okresu przejściowego mogą oni otrzymać bezpłatne uprawnienia jedynie na podstawie zasad przewidzianych w decyzji 2011/278, a nie dodatkowo z tytułu takiej klauzuli.
- 89 Mając powyższe na uwadze, nie wydaje się, aby decyzja 2011/278 była w oczywisty sposób nieproporcjonalna sensu stricto z tego powodu, że nie przewiduje ona dodatkowo klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności, która dotyczyłaby szczególnych przypadków. Skarżąca nie przedstawiła dowodów pozwalających stwierdzić, że poza ryzykiem związanym z funkcjonowaniem w gospodarce rynkowej operatorzy instalacji podlegający systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych są zazwyczaj zagrożeni w związku ze stosowaniem zasad przydziału przewidzianych w decyzji 2011/278. Nie można wnioskować, że niniejsza decyzja jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna sensu stricto, na tej podstawie, że nie przewiduje ona klauzuli mającej na celu zapobieżenie sytuacjom, w których byt przedsiębiorstwa jest zagrożony z powodu trudności ekonomicznych i finansowych wynikających z jego indywidualnego zarządzania. W tym względzie należy zaznaczyć, że państwa członkowie mogą, przy poszanowaniu art. 107 TFUE i 108 TFUE, wziąć pod uwagę środki pomocy państwa.
- 90 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że według skarżącej jej trudności ekonomiczne i finansowe mają zasadniczo swoje źródło w tym, że Komisja błędnie odmówiła określenia w decyzji 2011/278 wskaźnika emisyjności dla produktu, właściwego dla wosku montanowego, którego skarżąca jest jedynym producentem w Europie. Według skarżącej, gdyby taki wskaźnik emisyjności dla produktu został określony, zasady przydziału przewidziane w decyzji 2011/278 pozwoliłyby jej otrzymać dostatecznie dużą liczbę bezpłatnych uprawnień. Tymczasem okoliczności leżące u źródła tych trudności, a dotyczące określenia przez Komisję wskaźnika emisyjności dla jednego konkretnego produktu, nie pozwalają stwierdzić, że istnienie instalacji jest zazwyczaj zagrożone przez stosowanie zasad przydziału przewidzianych w decyzji 2011/278, tym bardziej że skarżąca nie podniosła w ramach niniejszej skargi, co wynika także z rozprawy, żadnego zarzutu dotyczącego braku określenia w tej decyzji wskaźnika emisyjności dla produktu, właściwego dla wosku montanowego.
- 91 W szczególności z okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych przez skarżącą nie wynika, by zasady przewidziane w art. 10a ust. 12 dyrektywy 2003/87 nie mogły zapobiec w określonych przypadkach trudnościom ekonomicznym instalacji należących do sektora narażonego na znaczące ryzyko ucieczki emisji, na mocy decyzji Komisji 2010/2/UE z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalającej, zgodnie z dyrektywą 2003/87, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji (Dz.U. 2010, L 1, s. 10), zmienionej ostatnio decyzją Komisji 2014/9/UE z dnia 18 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2014, L 9, s. 9). W tym względzie należy stwierdzić, że skarżąca należy do takiego sektora na mocy pkt 1.2 załącznika do decyzji 2010/2. Skarżącą zalicza się bowiem do sektora „Wytwarzanie produktów rafinacji ropy naftowej” o kodzie 2320 statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej w Unii Europejskiej (NACE). Skarżąca jest już zatem traktowana w szczególny sposób, ponieważ otrzymała w 2013 r. i otrzyma w każdym kolejnym roku do 2020 r. bezpłatne uprawnienia w wysokości 100% liczby określonej zgodnie z decyzją 2011/278, a nie jedynie 80% liczby uprawnień zmniejszanej corocznie o taką samą wielkość aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, zgodnie z systemem ogólnym, na podstawie art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87.

- 92 Zgodnie z orzecnictwem ostateczna korzyść dla środowiska zależy od dyscypliny, z jaką jest ustalana całkowita liczba rozdzielonych uprawnień, które stanowią całościowy limit emisji dopuszczonych w ramach systemu handlu uprawnieniami (ww. w pkt 48 wyrok *Billerud Karlsborg i Billerud Skärbläcka*, EU:C:2013:664, pkt 26). Jak twierdzi Komisja, gdyby istniała klauzula dotycząca przypadków przedstawiających nadmierne trudności, operatorzy instalacji byłoby mniej skłonni do zmniejszenia swoich emisji za pomocą technicznych lub ekonomicznych środków dostosowawczych, gdyż mogliby ubiegać się, w przypadku nadmiernych trudności, o dodatkowe bezpłatne uprawnienia.
- 93 Poza tym orzeczono już, że wprowadzenie instytucji zobowiązane są, w wykonywaniu swych kompetencji, do zapewnienia, aby obciążenia nałożone na przedsiębiorców nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów, za których realizację odpowiadają władze, nie wynika z tego jednak, iż zakres tego obowiązku musi zostać określony w odniesieniu do szczególnej sytuacji pewnej określonej grupy przedsiębiorców. Zważywszy bowiem na wielość i złożoność sytuacji gospodarczych, podobna ocena byłaby nie tylko niemożliwa do przeprowadzenia, ale stanowiłaby ponadto źródło nieustającej niepewności co do prawa (wyroki: z dnia 24 października 1973 r., *Balkan-Import-Export*, 5/73, Rec., EU:C:1973:109, pkt 22; z dnia 15 grudnia 1994 r., *Unifruit Hellas/Komisja*, T-489/93, Rec., EU:T:1994:297, pkt 74). Ponadto Trybunał orzekł, że cel środków ograniczających Unii, którym jest poprawa warunków rynkowych, w żaden sposób nie zobowiązuje Komisji do zagwarantowania poszczególnym przedsiębiorstwom minimalnego poziomu produkcji zgodnie z ich własnymi kryteriami rentowności i rozwoju (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 lipca 1982 r., *Klöckner-Werke/Komisja*, 119/81, Rec., EU:C:1982:259, pkt 13; z dnia 30 listopada 1983 r., *Ferriere San Carlo/Komisja*, 235/82, Rec., EU:C:1983:356, pkt 18).
- 94 Z powyższego wynika, że należy oddalić argumentację skarżącej przedstawioną tytułem ewentualnym, a w konsekwencji zarzuty pierwszy i trzeci.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia kompetencji państw członkowskich i zasady pomocniczości

- 95 Skarżąca podnosi, że odrzucając przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie klauzuli dotyczącej przypadków przedstawiających nadmierne trudności przewidzianej w § 9 ust. 5 TEHG, Komisja naruszyła kompetencje państw członkowskich. Według skarżącej państwa członkowskie są właściwe do określenia wszelkich zasad przydziału, które należy stosować obok metod przydziału określonych przez Komisję w decyzji 2011/278. Dyrektywa 2003/87 nie przewiduje, że wyłącznie Unia jest właściwa do określenia zasad przydziału. Skarżąca twierdzi też, że Komisja naruszyła w ten sposób zasadę pomocniczości.
- 96 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do argumentacji, zgodnie z którą państwa członkowskie są właściwe do określenia wszelkich zasad przydziału, które należy stosować obok metod przydziału określonych przez Komisję w decyzji 2011/278, skarżąca twierdzi, że z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 wynika, iż obok metod przydziału określonych przez Komisję mogą istnieć inne zasady przydziału, gdyż w przeciwnym razie odmowa, o której mowa w tym przepisie, nie miałaby sensu. Według skarżącej zakres stosowania art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 odnosi się jedynie do przypadków, które nie dotyczą indywidualnych przydziałów oraz ich obliczenia, ale dotyczą ogólnych zasad przydziału, gdyż prawo kontroli przez Komisję indywidualnych przydziałów uprawnień przez państwa członkowskie jest już przewidziane w art. 51 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiającego rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającego rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz.U. L 122, s. 1).

- 97 Powyższą argumentację należy oddalić. Artykuł 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 dotyczy bowiem indywidualnych przydziałów, zważywszy, że przepis ten w związku z ust. 1 tego samego artykułu przewiduje w szczególności, iż Komisja sprawdza, czy wykazy instalacji oraz bezpłatne uprawnienia przydzielone dla każdej instalacji są zgodne z zasadami określonymi w art. 10a dyrektywy 2003/87.
- 98 W odniesieniu do argumentu dotyczącego rozporządzenia nr 389/2013 należy zaznaczyć, że jest to rozporządzenie wykonawcze oparte na art. 19 dyrektywy 2003/87, które w związku z tym nie może mieć pierwszeństwa przed przepisami art. 11 ust. 3 tej dyrektywy. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 389/2013 akt ten dotyczy tylko z jednej strony prowadzenia i utrzymania niezależnego rejestru transakcji przewidzianego w art. 20 ust. 1 dyrektywy 2003/87, a także rejestrów przewidzianych w art. 6 decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania protokołu z Kioto (Dz.U. L 49, s. 1), oraz z drugiej strony komunikacji z tym rejestrem.
- 99 Skarżąca twierdzi też, że z ogólnej analizy ekonomii systemu przydziału uprawnień przewidzianego w decyzji 2011/278 wynika, że, zważywszy, iż metody przydziału dotyczą jedynie przypadku ogólnego i nie przewidują wyjątków dla przypadków nietypowych, Republika Federalna Niemiec miała prawo wypełnić tę lukę w drodze § 9 ust. 5 TEHG. Według skarżącej wprowadzić państwa członkowskie nie są właściwe do regulowania przypadków podlegających decyzji 2011/278, ale są właściwe do określenia wszystkich innych zasad przydziału, które należałoby zastosować obok metod przydziału określonych przez Komisję.
- 100 Argumentacja ta powinna także zostać oddalona.
- 101 Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że art. 10a dyrektywy 2003/87 przewiduje przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień. Zgodnie z ust. 1 akapit pierwszy tego przepisu Komisja przyjmuje w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące zharmonizowanego przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, co Komisja uczyniła, przyjmując decyzję 2011/278, która ustanawia, w myśl jej art. 1, przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87, poczynawszy od 2013 r. Artykuł 10 decyzji 2011/278 zawiera metody obliczania przydziału tych uprawnień dla instalacji (zob. pkt 44 powyżej). Jak twierdzi Komisja, wspomniana całkowita harmonizacja w całej Unii zakłada, że zasady przydziału określone w decyzji 2011/278 są wyczerpujące i nieuchronnie wykluczają jakikolwiek przydział bezpłatnych uprawnień na mocy prawa krajowego.
- 102 Po drugie, przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie prawa krajowego, który wykracza poza zasady ustanowione w decyzji 2011/278, jest sprzeczny z celem prawodawcy Unii, który zamierzał, jak zostało już stwierdzone (zob. pkt 82 powyżej), wprowadzić bardziej zharmonizowany system handlu uprawnieniami do emisji w celu lepszego wykorzystania jego zalet, uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz ułatwienia powiązania go z innymi systemami handlu (ww. w pkt 63 wyrok Polska/Komisja, EU:T:2013:113, pkt 41).
- 103 Po trzecie, nie można twierdzić, że zasady przydziału przewidziane w decyzji 2011/278 dotyczą jedynie przypadku ogólnego, w związku z czym przypadki nietypowe mogą być regulowane przez prawo krajowe. Komisja była bowiem zobowiązana na mocy art. 10a ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 do przyjęcia w pełni zharmonizowanych w całej Unii przepisów dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Zważywszy, że z takimi ogólnymi zasadami nierozłącznie związany jest fakt, iż na niektóre instalacje mają one większy wpływ niż na inne (zob. pkt 71 powyżej), zasady te dotyczą wszystkich przypadków, w tym przypadków nietypowych. Państwo członkowskie nie może jednostronnie zezwolić na odstępstwo od zharmonizowanych zasad Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 maja 1996 r., Faroe Seafood i in., C-153/94 i C-204/94, Rec., EU:C:1996:198, pkt 56).

- 104 Ponadto należy zaznaczyć, że §9 ust. 5 TEHG nie przewiduje, żeby Republika Federalna Niemiec była właściwa do przyznania bezpłatnych uprawnień operatorom instalacji, którzy napotykają nadmierne trudności. Taki przydział jest bowiem możliwy na podstawie tego przepisu jedynie w przypadku braku odmowy Komisji.
- 105 W drugiej kolejności, w odniesieniu do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą Komisja naruszyła zasadę pomocniczości, odrzucając przydział bezpłatnych uprawnień w oparciu o klauzulę dotyczącą przypadków przedstawiających nadmierne trudności przewidzianą w § 9 ust. 5 TEHG, należy przypomnieć, że w myśl art. 5 ust. 3 TUE zgodnie z tą zasadą, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas – i tylko w takim zakresie – gdy cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.
- 106 W niniejszej sprawie argumentacja ta winna zostać oddalona. Należy bowiem zaznaczyć, że przejściowe zasady dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień określone w decyzji 2011/278 na podstawie art. 10a ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 są wyczerpujące i bezwzględnie wykluczają jakikolwiek przydział bezpłatnych uprawnień na mocy prawa krajowego (zob. pkt 101 powyżej). Poza tym skarżąca nie podważyła faktu, że ustanowienie systemu handlu uprawnieniami do emisji w Unii dyrektywą 2003/87 nie mogło zostać zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie działające w pojedynkę i że ustanowienie tego systemu mogło zatem, ze względu na jego rozmiary i skutki, zostać lepiej zrealizowane na poziomie Unii. Z motywu 8 dyrektywy 2009/29 wynika też, że przegląd przeprowadzony w 2007 r. z uwzględnieniem doświadczenia zgromadzonego w trakcie dwóch pierwszych okresów handlu uprawnieniami do emisji potwierdził, że niezbędny jest bardziej zharmonizowany system handlu uprawnieniami do emisji w celu lepszego wykorzystania jego zalet, uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz ułatwienia powiązania go z innymi systemami handlu uprawnieniami do emisji.
- 107 W rezultacie zarzut drugi należy oddalić.
- 108 Mając powyższe na uwadze, skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 109 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją kosztami postępowania głównego oraz kosztami postępowania w przedmiocie środka tymczasowego.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Romonta GmbH pokrywa koszty związane z postępowaniem głównym oraz z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**

Dittrich

Szwarcz

Tomljenović

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 września 2014 r.

Podpisy