Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 28 kwietnia 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej — Dyrektywa 2003/87/WE — Artykuł 10a ust. 5 — Metoda przydziału uprawnień — Bezpłatny przydział uprawnień — Sposób obliczania jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego — Decyzja 2011/278/UE — Artykuł 15 ust. 3 — Decyzja 2013/448/UE — Artykuł 4 — Załącznik II — Ważność

W sprawach połączonych C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalny sąd administracyjny Dolnej Austrii, Austria), Raad van State (rada stanu, Niderlandy) oraz Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum, Włochy) postanowieniami, odpowiednio, z dnia 10 kwietnia 2014 r. (sprawy C-191/14 i C-192/14), 11 czerwca 2014 r. (sprawa C-295/14) i 3 lipca 2014 r. (sprawy C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14), które wpłynęły do Trybunału w dniach 17 kwietnia, 16 czerwca i 18 sierpnia 2014 r., w postępowaniach:

Borealis Polyolefine GmbH

przeciwko

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-191/14);

OMV Refining & Marketing GmbH

przeciwko

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-192/14);

DOW Benelux BV i in.

przeciwko

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (C-295/14);

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

przeciwko

* Języki postępowania: niemiecki, niderlandzki i włoski.

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

przy udziale:

Edison SpA (C-389/14);

Api Raffineria di Ancona SpA

przeciwko

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

przy udziale:

Edison SpA (C-391/14);

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

przeciwko

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

przy udziale:

Cofely Italia SpA (C-392/14),

oraz

Dalmine SpA

przeciwko

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

przy udziale:

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes pierwszej izby, pełniąca obowiązki prezesa drugiej izby, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos i J.C. Bonichot (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 września 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Borealis Polyolefine GmbH przez B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, oraz G. van Thuynego, advocaat,

— w imieniu OMV Refining & Marketing GmbH przez B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, oraz G. van Thuynego, advocaat,

— w imieniu DOW Benelux BV przez G.J. Maasa-Cooymansa oraz B. Ebben, advocaten,

— w imieniu Esso Nederland BV oraz ExxonMobil Chemical Holland BV przez P. Wytincka, V.Y. van 't Lam, A. ten Veena oraz B. Hoorelbekego, advocaten,

— w imieniu Yara Sluiskil BV i in. przez L. Spaansa, H. van Geena oraz G. van Thuynego, advocaten,

— w imieniu BP Raffinaderij Rotterdam BV i in. przez N.H. van den Biggelaar oraz I.F. Kieft, advocaten,

— w imieniu Esso Italiana Srl przez A. Caprię, E. Gardini oraz A. Lirosiego, avvocati,

— w imieniu Eni SpA przez L. Torchię, V. Vecchionego oraz G. Fortunę, avvocati,

— w imieniu Linde Gas Italia Srl przez L. Biamontiego, P. De Cateriniego oraz A. Lo Gaglia, avvocati,

— w imieniu Api Raffineria di Ancona SpA przez F. Carabbę Tettamantiego oraz G. Zurla, avvocati,

— w imieniu Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA oraz Dalmine SpA przez F. Bucchiego oraz V. La Rosę, avvocati,

— w imieniu Buzzi Unicem SpA przez M. Protta oraz C. Vivaniego, avvocati,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman, C.S. Schillemans oraz M. de Reego, a także przez J. Langera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Gavelę Llopis oraz L. Banciellę Rodrígueza-Miñóna, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. White'a, C. Hermesa, K. Mifsuda-Bonniciego, E. Manhaevego oraz przez L. Pignataro-Nolin, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 listopada 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą, po pierwsze, ważności art. 15 ust. 3 decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 130, s. 1) oraz, po drugie, ważności art. 4 i załącznika II do decyzji Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotyczącej krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 240, s. 27).

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów przedsiębiorstw emitujących gazy cieplarniane z właściwymi organami krajowymi ds. przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (zwanych dalej „uprawnieniami" lub „uprawnieniami do emisji") we Włoszech, w Niderlandach i w Austrii, w przedmiocie ważności krajowych decyzji w sprawie przydziału uprawnień w odniesieniu do okresu obejmującego lata 2013–2020, wydanych z zastosowaniem jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego (zwanego dalej „współczynnikiem korygującym") przewidzianego w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631), zmienionej dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. L 140, s. 63) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87").

Ramy prawne

Dyrektywa 2003/87

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87:

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

4 W art. 3 lit. e), f), t) i u) tej dyrektywy w taki oto sposób zdefiniowano następujące terminy:

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

f) »operator« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która eksploatuje lub kontroluje instalację lub, w przypadku gdy tak jest przewidziane w ustawodawstwie krajowym, na którą została delegowana decyzyjna władza ekonomiczna nad technicznym funkcjonowaniem urządzenia;

[…]

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

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

5 Artykuł 9 dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Liczba uprawnień w całej Wspólnocie", stanowi:

„Począwszy od 2013 r. liczba wydawanych corocznie w całej Wspólnocie uprawnień ulega zmniejszeniu w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008–2012. Liczba uprawnień ulega zmniejszeniu o współczynnik liniowy wynoszący 1,74% w odniesieniu do średniej całkowitej rocznej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008–2012.

Do dnia 30 czerwca 2010 r. Komisja publikuje bezwzględną liczbę uprawnień w całej Wspólnocie na rok 2013, obliczoną w oparciu o całkowite liczby uprawnień wydanych lub które mają być wydane przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008–2012.

[…]".

6 Artykuł 9a wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Dostosowanie liczby uprawnień w całej Wspólnocie", ma następujące brzmienie:

„1. W odniesieniu do instalacji, które zgodnie z art. 24 ust. 1 zostały objęte systemem wspólnotowym w okresie 2008–2012, liczba uprawnień, które mają być wydane od dnia 1 stycznia 2013 r., jest dostosowywana w celu odzwierciedlenia średniej rocznej liczby uprawnień wydawanych w odniesieniu do tych instalacji w okresie, w którym zostały one objęte systemem, skorygowana współczynnikiem liniowym, o którym mowa w art. 9.

2. W odniesieniu do instalacji prowadzących działania wymienione w załączniku I, które są objęte systemem wspólnotowym dopiero od 2013 r., państwa członkowskie zapewniają, aby prowadzący takie instalacje przedkładali właściwemu organowi należycie uzasadnione i zweryfikowane przez niezależnego weryfikatora dane dotyczące emisji, tak aby zostały one uwzględnione przy dostosowaniu liczby uprawnień w całej Wspólnocie, które mają być wydane.

Wszelkie takie dane przekazywane są właściwemu organowi do dnia 30 kwietnia 2010 r., zgodnie z przepisami przyjętymi na mocy art. 14 ust. 1.

Jeżeli przekazane dane są należycie uzasadnione, właściwy organ powiadamia o tym Komisję do dnia 30 czerwca 2010 r. i liczba uprawnień, które mają być wydane, zostaje odpowiednio skorygowana współczynnikiem liniowym, o którym mowa w art. 9. W przypadku instalacji emitujących gazy cieplarniane inne niż CO_2 właściwy organ może zgłosić niższą wielkość emisji, zgodnie z możliwościami tych instalacji w zakresie redukcji.

3. Do dnia 30 września 2010 r. Komisja publikuje dostosowaną liczbę uprawnień, o której mowa w ust. 1 i 2.

[…]”.

7 Artykuł 10 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Począwszy od 2013 r. państwa członkowskie sprzedają na aukcji wszystkie uprawnienia, które nie są przydzielone jako bezpłatne uprawnienia zgodnie z art. 10a i 10c. Do dnia 31 grudnia 2010 r. Komisja ustala i publikuje szacunkową liczbę uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji”.

8 Artykuł 10a dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień w całej Wspólnocie”, ma następujące brzmienie:

„1. Do dnia 31 grudnia 2010 r. Komisja przyjmuje w pełni zharmonizowane w całej Wspólnocie przepisy wykonawcze dotyczące przydziału uprawnień, o którym mowa w ust. 4, 5, 7 i 12, w tym wszelkie niezbędne przepisy dotyczące zharmonizowanego stosowania ust. 19.

Środki te, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez uzupełnienie jej, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 23 ust. 3.

Przepisy, o których mowa w akapicie pierwszym, określają w stopniu, w jakim jest to możliwe, wspólnotowe wskaźniki ex ante tak, aby zapewnić przydział uprawnień w sposób, który dostarcza zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii, uwzględniając najbardziej wydajne technologie, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, kogenerację o wysokiej sprawności, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie CO_2, jeśli takie instalacje są dostępne, oraz w sposób, który nie dostarcza zachęt do zwiększenia emisji. Nie dokonuje się żadnych przydziałów bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do jakiejkolwiek formy wytwarzania energii elektrycznej, z wyjątkiem przypadków objętych art. 10c oraz energii wytwarzanej z gazów odlotowych.

Dla każdego sektora i podsektora wskaźnik co do zasady obliczany jest dla produktów raczej niż dla czynników produkcji, aby w jak największym stopniu zmniejszyć emisje i zwiększyć oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej w każdym z procesów produkcyjnych danego sektora i podsektora.

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

Po zatwierdzeniu przez Wspólnotę międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu, prowadzącego do obowiązkowej redukcji emisji gazów cieplarnianych w stopniu porównywalnym z redukcją emisji we Wspólnocie, Komisja dokonuje przeglądu tych środków w celu zapewnienia, aby przydział bezpłatnych uprawnień miał miejsce jedynie w przypadkach, które są w pełni uzasadnione w świetle tego porozumienia.

2. Punktem wyjścia podczas określania zasad dotyczących ustanawiania wskaźników ex ante w poszczególnych sektorach lub podsektorach są średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze we Wspólnocie w latach 2007–2008. Komisja konsultuje się z zainteresowanymi stronami, w tym z danymi sektorami i podsektorami.

Rozporządzenia przyjęte na mocy art. 14 i 15 przewidują zharmonizowane zasady dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji emisji gazów cieplarnianych związanych z produkcją, w celu ustanowienia wskaźników ex ante.

3. Z zastrzeżeniem ust. 4 oraz 8 i niezależnie od przepisów art. 10c, nie przydziela się żadnych bezpłatnych uprawnień wytwórcom energii elektrycznej, instalacjom służącym do wychwytywania CO_2, rurociągom służącym do transportu CO_2 ani składowiskom CO_2.

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

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

a) całkowitej rocznej liczby uprawnień w całej Wspólnocie, określonej zgodnie z art. 9, pomnożonej przez udział emisji pochodzących z instalacji, które nie są objęte ust. 3, w całkowitej wielkości średnich zweryfikowanych emisji w latach 2005–2007 pochodzących z instalacji objętych systemem wspólnotowym w latach 2008–2012, oraz

b) całkowitej wielkości średnich rocznych zweryfikowanych emisji w latach 2005–2007 z instalacji, które są objęte systemem wspólnotowym począwszy od roku 2013 i nie są objęte ust. 3, skorygowanej współczynnikiem liniowym, o którym mowa w art. 9.

Jeśli jest to konieczne, stosuje się [współczynnik korygujący].

[…]

7. Pięć procent liczby uprawnień w całej Wspólnocie, określonej zgodnie z art. 9 i 9a dla okresu 2013–2020, jest rezerwowanych dla nowych instalacji jako maksymalna liczba uprawnień, która może być im przydzielona zgodnie z zasadami przyjętymi na mocy ust. 1 niniejszego artykułu […].

Liczba przydzielonych uprawnień jest korygowana współczynnikiem liniowym, o którym mowa w art. 9.

Nie przydziela się żadnych bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do jakiegokolwiek wytwarzania energii elektrycznej przez nowe instalacje.

[…]

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

[…]”.

9 Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87 stanowi:

„Do dnia 28 lutego każdego roku właściwe organy wydają liczbę uprawnień, które mają być przydzielone w danym roku, obliczonych zgodnie z art. 10, 10a i 10c”.

10 Artykuł 23 ust. 3 tej dyrektywy stanowi:

„W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5a ust. 1–4 oraz art. 7 decyzji 1999/468/WE, z uwzględnieniem przepisów jej art. 8”.

Dyrektywa 2009/29

11 Motywy 3, 5, 13, 14, 19 i 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 63) mają następujące brzmienie:

„(3) W marcu 2007 r. Rada Europejska zobowiązała się do zmniejszenia do 2020 r. łącznych emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie o co najmniej 20% poniżej poziomów z 1990 r. oraz o 30%, pod warunkiem że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład stosownie do swoich zadań i do możliwości każdego z nich. Do roku 2050 światowe emisje gazów cieplarnianych powinny zostać zmniejszone o co najmniej 50% poniżej ich poziomów z 1990 r. […].

[…]

(5) Dla osiągnięcia powyższych celów długoterminowych właściwe jest określenie przewidywalnego harmonogramu zmniejszania emisji pochodzących z instalacji objętych systemem wspólnotowym. Aby w sposób kosztowo efektywny zrealizować zobowiązanie Wspólnoty dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% poniżej poziomów z 1990 r., należy do roku 2020 r. zmniejszyć liczbę uprawnień do emisji przydzielonych w odniesieniu do tych instalacji o 21% poniżej ich poziomów emisji w 2005 r.

[…]

(13) Liczba uprawnień w całej Wspólnocie powinna zmniejszać się w sposób liniowy, poczynając od wartości z połowy okresu 2008–2012, zapewniając, aby system handlu [uprawnieniami] prowadził z upływem czasu do stopniowej i przewidywalnej redukcji emisji. Liczba uprawnień powinna być corocznie zmniejszana o 1,74% uprawnień wydawanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi krajowych planów rozdziału uprawnień państw członkowskich na lata 2008–2012, tak aby system wspólnotowy uczestniczył w sposób kosztowo efektywny w realizacji zobowiązania Wspólnoty do łącznej redukcji emisji o co najmniej 20% do 2020 r.

(14) […] Po wydaniu uprawnień na lata 2008–2012 Komisja opublikuje liczbę uprawnień w całej Wspólnocie. Liczba uprawnień w całej Wspólnocie powinna być dostosowywana w związku z włączeniem lub wyłączeniem instalacji z systemu wspólnotowego w okresie 2008–2012 lub począwszy od roku 2013.

[…]

(19) W związku z powyższym, począwszy od roku 2013 pełny system aukcyjny powinien stać się regułą dla sektora energetycznego, z uwzględnieniem jego możliwości w zakresie obciążania swoich klientów zwiększonymi kosztami emisji CO_2; w przypadku wychwytywania i składowania CO_2 nie powinny być przydzielane jakiekolwiek bezpłatne uprawnienia, ponieważ zachęty w tym zakresie wynikają z faktu, że w odniesieniu do emisji, które są składowane, nie jest wymagane przedstawianie uprawnień do rozliczenia […].

[…]

(21) Dla pozostałych sektorów objętych systemem wspólnotowym należy ustanowić system przejściowy, w ramach którego liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych w 2013 r. stanowiłyby 80% wielkości odpowiadającej udziałowi łącznych emisji w całej Wspólnocie z tych instalacji w latach 2005–2007 w stosunku do całkowitej rocznej liczby uprawnień w całej Wspólnocie. Przydział bezpłatnych uprawnień powinien być następnie corocznie zmniejszany o równe wielkości do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, w celu osiągnięcia jego likwidacji w roku 2027”.

Decyzja 2011/278

12 Motywy 21 i 32 decyzji 2011/278 mają następujące brzmienie:

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

[…]

(32) Właściwe jest również uwzględnienie we wskaźnikach emisyjności dla produktów skutecznego odzyskiwania energii z gazów odlotowych oraz emisji związanych z ich wykorzystaniem. Dlatego też w większym zakresie uwzględniono zawartość dwutlenku węgla w tych gazach odlotowych do celów określenia wartości wskaźników emisyjności w odniesieniu do produktów, przy wytwarzaniu których powstają gazy odlotowe. Jeśli gazy odlotowe są wyprowadzane z procesu produkcji poza granice systemowe danego wskaźnika emisyjności dla produktów i spalane celem wyprodukowania ciepła poza granicami systemowymi procesu objętego wskaźnikiem emisyjności, zdefiniowanego w załączniku I, powiązane emisje powinny być uwzględniane poprzez przydział dodatkowych uprawnień do emisji na podstawie wskaźnika emisyjności opartego na cieple lub paliwie. W świetle ogólnej zasady stanowiącej, że nie należy przydzielać żadnych bezpłatnych uprawnień do emisji w odniesieniu do wszelkiego wytwarzania energii elektrycznej, aby uniknąć zakłócenia konkurencji na rynkach energii elektrycznej dostarczanej do instalacji przemysłowych, oraz uwzględniając powiązanie ceny dwutlenku węgla z energią elektryczną, właściwe jest rozwiązanie przewidujące, że kiedy gazy odlotowe są wyprowadzane z procesów produkcji poza granice systemowe odpowiedniego wskaźnika emisyjności dla produktów i spalane celem wytworzenia energii elektrycznej, nie przydziela się żadnych dodatkowych uprawnień poza udziałem zawartości dwutlenku węgla w gazie odlotowym uwzględnionym w odpowiednim wskaźniku emisyjności dla produktów”.

13 Artykuł 10 decyzji 2011/278 otrzymał następujące brzmienie:

„[…]

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

a) w przypadku każdej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów wstępna roczna liczba bezpłatnych [uprawnień] przydzielanych na dany rok odpowiada wartości tego wskaźnika emisyjności dla produktów, o której mowa w załączniku I, pomnożonej przez właściwy historyczny poziom działalności związanej z produktem;

b) w przypadku:
   (i) podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple wstępna roczna liczba bezpłatnych [uprawnień] przydzielanych na dany rok odpowiada wartości tego wskaźnika emisyjności opartego na cieple dla mierzalnego ciepła, o której mowa w załączniku I, pomnożonej przez właściwy historyczny poziom działalności związanej z ciepłem dla zużycia mierzalnego ciepła;
   (ii) podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwie wstępna roczna liczba bezpłatnych [uprawnień] przydzielanych na dany rok odpowiada wartości tego wskaźnika emisyjności opartego na paliwie, o której mowa w załączniku I, pomnożonej przez właściwy historyczny poziom działalności związanej z paliwem dla zużytego paliwa;
   (iii) podinstalacji wytwarzającej emisje procesowe wstępna roczna liczba bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych na dany rok odpowiada historycznemu poziomowi działalności związanej z emisjami procesowymi pomnożonemu przez 0,9700.

[…]

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

14 W przypadku instalacji objętych art. 10a ust. 3 dyrektywy [2003/87] i kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ostateczna całkowita roczna liczba uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie odpowiada wstępnej całkowitej rocznej liczbie bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji, określonej zgodnie z ust. 7 i dostosowywanej rocznie za pomocą współczynnika liniowego, o którym mowa w art. 10a ust. 4 dyrektywy [2003/87], wykorzystując jako punkt odniesienia wstępną roczną ilość uprawnień do emisji przydzielonych instalacji bezpłatnie w 2013 r.”. Artykuł 15 decyzji 2011/278, zatytułowany „Krajowe środki wykonawcze”, stanowi:

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

[…]

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

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

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

[…]".

Decyzja 2013/448

15 Motywy 22, 23 i 25 decyzji 2013/448 mają następujące brzmienie:

„(22) Artykuł 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87] ogranicza maksymalną roczną ilość uprawnień stanowiącą podstawę do obliczania bezpłatnych uprawnień dla instalacji nieobjętych art. 10a ust. 3 dyrektywy [2003/87]. Limit ten składa się z dwóch elementów, o których mowa w art. 10a ust. 5 lit. a) i b) dyrektywy [2003/87], które zostały określone przez Komisję na podstawie ilości ustalonych zgodnie z art. 9 i 9a dyrektywy [2003/87], danych dostępnych publicznie w rejestrze Unii oraz informacji dostarczonych przez państwa członkowskie, w szczególności w odniesieniu do udziału emisji produkowanych przez wytwórców energii elektrycznej i inne instalacje niekwalifikujące się do przydziału bezpłatnych uprawnień, o których mowa w art. 10a ust. 3 dyrektywy [2003/87] oraz zweryfikowanych emisji w okresie 2005–2007 z instalacji, które zostały objęte [unijnym systemem handlu uprawnieniami] dopiero od 2013 r., biorąc pod uwagę najnowsze dane naukowe dotyczące współczynnika ocieplenia globalnego gazów cieplarnianych, jeśli są one dostępne.

(23) Limit określony w art. 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87] nie może zostać przekroczony, zaś spełnienie tego wymogu zapewnia się poprzez zastosowanie rocznego [współczynnika korygującego], który w stosownych przypadkach ogranicza ilość bezpłatnych uprawnień dla wszystkich instalacji kwalifikujących się do ich przydziału w sposób jednolity. Państwa członkowskie muszą uwzględnić ten fakt przy podejmowaniu decyzji na temat ostatecznych rocznych ilości [uprawnień przydzielonych] dla instalacji na podstawie wstępnych przydziałów i niniejszej decyzji. Artykuł 15 ust. 3 decyzji [2011/278] zobowiązuje Komisję do określenia [współczynnika korygującego] poprzez porównanie sumy wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych przez państwa członkowskie z limitem określonym w art. 10a ust. 5 w sposób określony w art. 15 ust. 3 decyzji [2011/278].

[…]

(25) Limit określony w art. 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87] wynosi w 2013 r. 809 315 756 uprawnień. Aby ustalić ten limit, Komisja najpierw zebrała od państw członkowskich i państw EFTA-EOG informacje, czy instalacje kwalifikują się jako wytwórcy energii elektrycznej lub inne instalacje objęte art. 10a ust. 3 dyrektywy [2003/87]. Następnie Komisja określiła udział emisji w okresie 2005–2007 z instalacji nieobjętych tym przepisem, ale objętych [unijnym systemem handlu uprawnieniami] w okresie od 2008 do 2012 r. Następnie Komisja zastosowała ten udział wynoszący 34,78289436% do ilości określonej na podstawie art. 9 dyrektywy [2003/87] (1 976 784 044 uprawnień). Do wyniku tego obliczenia Komisja dodała 121 733 050 uprawnień, w oparciu o średnie roczne zweryfikowane emisje w okresie 2005–2007 z przedmiotowych instalacji, biorąc pod uwagę zmieniony zakres [unijnego systemu handlu uprawnieniami] od 2013 r. W tym kontekście Komisja zastosowała informacje dostarczone przez państwa członkowskie i państwa EFTA-EOG w celu dostosowania limitu. W przypadkach gdy roczne zweryfikowane emisje dla okresu 2005–2007 nie były dostępne, Komisja dokonała w możliwym zakresie ekstrapolacji stosownych danych dotyczących emisji ze zweryfikowanych emisji w latach późniejszych poprzez odwrotne zastosowanie współczynnika 1,74%. Komisja przeprowadziła

konsultacje z organami państw członkowskich i otrzymała z ich strony potwierdzenie informacji i danych zastosowanych w tym celu. Porównanie limitu określonego w art. 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87] z sumą wstępnej rocznej ilości bezpłatnych uprawnień bez zastosowania współczynników, o których mowa w załączniku VI do decyzji [2011/278], stanowi roczny [współczynnik korygujący] określony w załączniku II do niniejszej decyzji".

16 Artykuł 4 decyzji 2013/448 przewiduje:

„[Współczynnik korygujący], o którym mowa w art. 10a ust. 5 dyrektywy [2003/87] i określony zgodnie z art. 15 ust. 3 decyzji [2011/278] zostaje określony w załączniku II do niniejszej decyzji".

17 Załącznik II do decyzji nr 2013/448 przewiduje:

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

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

W sprawach C-191/14 i C-192/14

18 Spółki Borealis Polyolefine GmbH (zwana dalej „Borealis") i OMV Refining & Marketing GmbH (zwana dalej „OMV") kwalifikują się do przydziału bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do okresu obejmującego lata 2013–2020. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (minister federalny ds. rolnictwa, gospodarki leśnej, środowiska naturalnego i gospodarki wodnej) określił w drodze decyzji, stosując współczynnik korygujący, ostateczną liczbę uprawnień, jaka ma zostać przyznana spółkom Borealis i OMV w odniesieniu do wskazanego okresu.

19 Borealis i OMV wniosły, odpowiednio w sprawach C-191/14 i C-192/14, skargi na te decyzje do Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalnego sądu administracyjnego Dolnej Austrii). W uzasadnieniu swych skarg spółki te podnoszą w szczególności, że decyzje 2011/278 i 2013/448 są w części nieważne. Artykuł 15 ust. 3 decyzji 2011/278, który określa szczegółowe zasady ustalania współczynnika korygującego, jak też art. 4 decyzji 2013/448, w którym Komisja ustaliła ów współczynnik, zmieniają bowiem zasadnicze elementy dyrektywy 2003/87, a zwłaszcza jej art. 10a ust. 5. Oba wskazane przepisy decyzji są zatem niezgodne z prawem, podobnie jak decyzje krajowe, w których zastosowano ten współczynnik.

20 W tych okolicznościach Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalny sąd administracyjny Dolnej Austrii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna i narusza art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim wyłącza ona z podstawy obliczania, o której mowa w art. 10a ust. 5 [akapit pierwszy] lit. a) i b) emisje w związku z gazami odlotowymi wytwarzanymi przez instalacje objęte załącznikiem I do dyrektywy 2003/87 lub energię cieplną wykorzystywaną w instalacjach objętych załącznikiem I do dyrektywy 2003/87, która pochodzi z urządzeń kogeneracyjnych, dla których dopuszczony jest przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10a ust. 1 i art. 10a ust. 4 dyrektywy 2003/87 oraz [na podstawie] decyzji 2011/278?

2) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna i narusza art. [3 lit. e) i u)] dyrektywy 2003/87 samodzielnie lub w związku z art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, w zakresie w jakim stanowi, że emisje CO_2 w związku z gazami odlotowymi wytwarzanymi przez instalacje objęte załącznikiem I do dyrektywy 2003/87 lub energia cieplna wykorzystywana w instalacjach objętych załącznikiem I do dyrektywy 2003/87, która została uzyskana przez urządzenia kogeneracyjne, są emisjami produkowanymi przez »wytwórców energii elektrycznej«?

3) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna i narusza cele dyrektywy 2003/87, w zakresie w jakim ustanawia nierównowagę poprzez wyłączenie emisji w związku ze spalaniem gazów odlotowych i energią cieplną wytworzoną w drodze kogeneracji z podstawy obliczania, o której mowa w art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. a) i b), podczas gdy uprawniają one do przydziału bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10a ust. 1 i art. 10a ust. 4 dyrektywy 2003/87 i [na podstawie] decyzji 2011/278?

4) Czy decyzja 2011/278 jest nieważna i narusza art. 290 TFUE i art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, w zakresie w jakim jej art. 15 ust. 3 zmienia art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2003/87 w ten sposób, że zastępuje odniesienie do »instalacji, które nie są objęte ust. 3« odniesieniem do »instalacji, które nie są wytwórcami energii elektrycznej«?

5) Czy decyzja 2013/448/UE jest nieważna i narusza art. 23 ust. 3 dyrektywy [2003/87], w zakresie w jakim owa decyzja nie została przyjęta na podstawie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, przewidzianej w art. 5a decyzji Rady 1999/468/WE [z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 124)] i art. 12 rozporządzenia (UE) 182/2011 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55, s. 13)]?

6) Czy art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej »kartą«] należy rozumieć w ten sposób, że wyklucza on zatrzymanie przydziału bezpłatnych uprawnień w oparciu o niezgodne z prawem obliczenie [współczynnika korygującego]?

7) Czy art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 samodzielnie lub w związku z art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 należy rozumieć w ten sposób, że wyklucza on zastosowanie przepisu krajowego, który przewiduje stosowanie [współczynnika korygującego] obliczonego niezgodnie z prawem, tak jak został on ustalony w art. 4 decyzji 2013/448 i w załączniku II do niej, do przydziału bezprawnych uprawnień w państwie członkowskim?

8) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna i narusza art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, w zakresie w jakim włącza ona tylko emisje z instalacji, które należały do systemu wspólnotowego od 2008 r., tak że wyłącza ona emisje związane z działaniami należącymi do systemu wspólnotowego od 2008 r. (w zmienionym załączniku I do dyrektywy 2003/87), jeżeli działania te miały miejsce w instalacjach, które należały do systemu wspólnotowego już przed 2008 r.?

9) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna i narusza art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, w zakresie w jakim włącza ona tylko emisje z instalacji, które należały do systemu wspólnotowego od 2013 r., tak że wyłącza ona emisje związane z działaniami należącymi do systemu wspólnotowego od 2013 r. (w zmienionym załączniku I do dyrektywy 2003/87), jeżeli działania te miały miejsce w instalacjach, które należały do systemu wspólnotowego już przed 2013 r.?".

W sprawie C-295/14

21 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (sekretarz stanu ds. infrastruktury i środowiska naturalnego) w drodze decyzji tymczasowej z dnia 2 lipca 2012 r. przydzielił różnym przedsiębiorstwom bezpłatne uprawnienia w odniesieniu do okresu obejmującego lata 2012–2020. Zmienił on tę decyzję decyzją z dnia 29 października 2013 r., stosując współczynnik korygujący przewidziany w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87.

22 Ta ostatnia decyzja stała się przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej do Raad van State (rady stanu). W uzasadnieniu tej skargi skarżące w postępowaniu głównym w sprawie C-295/14 podnoszą w szczególności, że decyzja 2013/448 jest niezgodna z prawem, ponieważ współczynnik korygujący został w niej ustalony z naruszeniem wymogów wynikających z dyrektywy 2003/87. Ponadto skarżące kwestionują ważność art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278, który doprecyzowuje zasady dotyczące ustalania współczynnika korygującego przewidziane w art. 10a ust. 5 tej dyrektywy.

23 Raad van State (rada stanu) stoi na stanowisku, że niektóre z argumentów podniesionych przez skarżące w postępowaniu głównym w sprawie C-295/14 w celu podważenia ważności decyzji 2013/448 i 2011/278 mogą być zasadne. Sąd ten przypomina jednak, że z wyroku TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) wynika, iż jednostka nie może podnosić przed sądem krajowym zarzutu niezgodności z prawem decyzji Komisji w wypadku, gdy z całą pewnością mogła ona wystąpić z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji do Sądu Unii Europejskiej. W tym wypadku nie można wykluczyć, że decyzje dotyczą skarżących w sposób indywidualny, gdyż skarżące należą do ograniczonego kręgu podmiotów gospodarczych.

24 W odniesieniu do istoty sprawy Raad van State (rada stanu) zwraca się o wyjaśnienie kwestii, czy decyzja 2013/448 stanowi przepisy wykonawcze w rozumieniu art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87, które należało przyjąć na podstawie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, do której odsyła art. 23 ust. 3 tej dyrektywy. Sąd ten wyjaśnia jednak, że nie można wykluczyć, iż art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278, który został przyjęty zgodnie z tą procedurą, może stanowić podstawę prawną decyzji 2013/448.

25 W odniesieniu do wykładni art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 Raad van State (rada stanu) stoi na stanowisku, że nie można wykluczyć, iż przepis ten wymaga uwzględnienia przy ustalaniu współczynnika korygującego emisji związanych, po pierwsze, z wytwarzaniem energii elektrycznej z gazów odlotowych, a po drugie, z wytwarzaniem energii cieplnej w drodze kogeneracji. W stosownym wypadku przepis ten stałby w sprzeczności z art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278, a w konsekwencji z art. 4 decyzji 2013/448. Ze wskazanego art. 15 ust. 3 wynika bowiem, że przy ustalaniu współczynnika korygującego uwzględnia się jedynie emisje pochodzące z instalacji, które nie są wytwórcami energii elektrycznej.

26 Raad van State (rada stanu) twierdzi ponadto, że sposób określenia maksymalnej liczby uprawnień, jaka może być corocznie przydzielana nieodpłatnie, począwszy od roku 2013, może być sprzeczny z art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87. Sąd ten postanowił jednak nie przedstawiać pytania prejudycjalnego w tym względzie. Uważa on bowiem, że Królestwo Niderlandów przekazało Komisji wszelkie dane niezbędne do ustalenia tej liczby. Ze wskazanego przepisu, interpretowanego w związku z art. 9a ust. 2 dyrektywy 2003/87, wynika, że odnosi się on do emisji wyłącznie z tych instalacji, które były objęte systemem handlu uprawnieniami począwszy od 2013 r. Natomiast skarżące w postępowaniu głównym stoją na stanowisku, że emisje generowane przez instalacje, które były objęte systemem handlu uprawnieniami już przed tą datą mają znaczenie przy ustalaniu maksymalnej liczby uprawnień, jaka może zostać przydzielona nieodpłatnie.

27 Według Raad van State (rady stanu) decyzja 2013/448 może również być niezgodna z prawem ze względu na okoliczność, że dane przekazane Komisji na podstawie art. 9a ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/87 w związku z art. 14 ust. 1 tej dyrektywy nie zostały zgromadzone w sposób zgodny z rozporządzeniem 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. L 181, s. 30).

28 W odniesieniu do kwestii, czy decyzja 2013/448 jest wystarczająco uzasadniona, Raad van State (rada stanu) stoi na stanowisku, że po pierwsze, decyzja ta nie zawiera wszystkich elementów mających znaczenie przy ustalaniu współczynnika korygującego, a po drugie, skarżące w postępowaniu głównym w sprawie C-295/14 nie miały możliwości zapoznania się ze wszystkimi istotnymi danymi.

29 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 263 ust. 4 TFUE należy interpretować w ten sposób, że operatorzy instalacji, do których począwszy od roku 2013 mają zastosowanie zasady z dyrektywy 2003/87, z wyjątkiem operatorów instalacji, o których mowa w art. 10a ust. 3 dyrektywy, oraz nowych instalacji, bez jakichkolwiek wątpliwości mogli żądać przed Sądem stwierdzenia nieważności decyzji 2013/448 w zakresie, w jakim określa ona [współczynnik korygujący]?

2) Czy decyzja 2013/448, w zakresie, w jakim określa [współczynnik korygujący], jest nieważna, ponieważ nie została przyjęta zgodnie z określoną w art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87 procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą?

3) Czy art. 15 decyzji 2011/278 narusza art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, jako że pierwszy z wymienionych artykułów uniemożliwia uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej dla celów określenia [współczynnika korygującego]? Jeśli tak, to jakie są konsekwencje tej niezgodności dla decyzji 2013/448?

4) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna w zakresie, w jakim określa [współczynnik korygujący] ze względu na to, że opiera się ona m.in. na danych przedłożonych w ramach wykonania art. 9a ust. 2 dyrektywy 2003/87, a nie przyjęto przepisów, o których mowa w tym ust. 2, zgodnie z art. 14 ust. 1?

5) Czy decyzja 2013/448, w zakresie, w jakim określa [współczynnik korygujący], jest niezgodna w szczególności z art. 296 TFUE lub art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ze względu na to, że decydująca dla obliczenia współczynnika korygującego wielkość emisji i liczba uprawnień do emisji zostały wskazane w decyzji tylko w części?

6) Czy decyzja 2013/448, w zakresie, w jakim określa [współczynnik korygujący], jest niezgodna w szczególności z art. 296 TFUE lub art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ze względu na to, że ten współczynnik korygujący jest określony w oparciu o dane, o których operatorzy instalacji, których dotyczy handel uprawnieniami do emisji, nie mogli powziąć wiedzy?".

W sprawach C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14

30 Do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum) wniesiono kilka skarg dotyczących w szczególności ważności decyzji nr 29/2013, 10/2014 i 16/2014 wydanych przez Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE (krajowy komitet ds. zarządzania dyrektywą 2003/87/WE oraz wspierania zarządzania planowanych działań protokołu z Kioto) na podstawie decyzji 2013/448.

31 Przed sądem tym podniesiono zasadniczo, że decyzje krajowego komitetu ds. zarządzania dyrektywą 2003/87/WE oraz wspierania zarządzania planowanych działań protokołu z Kioto są niezgodne z prawem w zakresie, w jakim zastosowano w nich współczynnik korygujący, który sam w sobie jest niezgodny z art. 10a ust. 5 tej dyrektywy.

32 W tym względzie Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum) stoi na stanowisku, że przyjmując decyzję 2013/448 Komisja zmieniła zasadnicze elementy dyrektywy 2003/87. Sąd ten zwraca uwagę, że w myśl art. 10a ust. 5 tej dyrektywy współczynnik korygujący należy określać z uwzględnieniem emisji z instalacji, które nie są objęte zakresem regulacji art. 10a ust. 3. Z odesłania do tego ostatniego przepisu wynika, że przy określaniu owego współczynnika Komisja powinna była wziąć pod uwagę emisje generowane przez wszystkie rodzaje działalności, do których nie odnosi się ten przepis. Jest tak w przypadku emisji związanych, po pierwsze, z wytwarzaniem energii elektrycznej z gazów odlotowych, a po drugie, z wytwarzaniem energii cieplnej w drodze kogeneracji. Podejście przyjęte przez Komisję doprowadziło do powstania asymetrycznego stosunku między emisjami umożliwiającymi skorzystanie z przydziału bezpłatnych uprawnień, a rzeczywiście przydzielonymi uprawnieniami. Taka asymetria jest niezgodna z celami dyrektywy 2003/87, które wynikają w szczególności z art. 10a tego aktu.

33 Ponadto Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum) prezentuje pogląd, że stosowanie współczynnika korygującego może naruszać zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotów gospodarczych co do tego, że w końcu będą one mogły dysponować konkretną liczbą uprawnień przyznanych wstępnie, przed zastosowaniem współczynnika korygującego.

34 Co się tyczy uzasadnienia decyzji 2013/448, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum) uważa, że jest ono niewystarczające. W braku informacji na temat tego, jakie konkretnie dane zostały wykorzystane przez Komisję, uzasadnienie to nie pozwala zrozumieć, z jakich względów konieczne było zastosowanie tak wysokiego współczynnika korygującego jak ten ustalony w decyzji.

35 Co więcej, w decyzji tej nie wzięto pod uwagę zmiany interpretacji pojęcia „obiektu energetycznego spalania", która nastąpiła pod koniec pierwszego okresu handlu uprawnieniami (lata 2005–2007). Komisja wskazała wprawdzie, że emisje generowane przez niektóre działania z zakresu energetycznego spalania, podejmowane w instalacjach, które nie zostały uznane za „obiekty energetycznego spalania" przez określone państwa członkowskie, należało za takie uznać i uwzględniać je począwszy od roku 2008. Jednakże instytucja ta określiła współczynnik korygujący wyłącznie na podstawie emisji zarejestrowanych w niezależnym dzienniku transakcji w latach 2005–2007, do których nie należały emisje pochodzące z tych instalacji.

36 W ocenie Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum) rozszerzenie zakresu zastosowania dyrektywy 2003/87 w trakcie roku 2013 leżało także u źródeł błędu mogącego mieć wpływ na ważność decyzji 2013/448. Dane dostarczone przez państwa członkowskie na podstawie art. 9a ust. 2 wskazanej dyrektywy i wykorzystane przez Komisję w celu określenia kwoty, o której mowa w art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) owej dyrektywy, są bowiem niespójne. W szczególności Królestwo Niderlandów przekazało Komisji jedynie dane dotyczące emisji z instalacji, które zostały po raz pierwszy objęte dyrektywą 2003/87 począwszy od roku 2013. Obok tych danych Królestwo Belgii i Republika Francuska również przekazały dane dotyczące emisji z instalacji objętych wcześniej dyrektywą 2003/87, które wynikają z działań włączonych do zakresu zastosowania tej dyrektywy począwszy od roku 2013. Ponadto Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum) zwraca uwagę, że decyzja 2013/448 nie została przyjęta w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, przewidzianej w art. 10a ust. 1 i art. 23 ust. 3 dyrektywy 2003/87, i z tego względu może ona być nieważna.

37 W tej sytuacji Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna ze względu na to, że przy obliczaniu przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji nie uwzględniono w niej udziału emisji związanych ze spalaniem gazów odlotowych – lub gazów procesowych wytwarzanych przy wytopie stali – ani emisji związanych z ciepłem wytwarzanym w kogeneracji, a tym samym narusza art. 290 TFUE i art. 10a ust. 1, 4 i 5 dyrektywy 2003/87, wykracza poza granice uprawnień przyznanych na mocy tej dyrektywy i stoi w sprzeczności z celami tej dyrektywy (wspieranie bardziej energooszczędnych technologii oraz ochrona wymogów rozwoju gospodarczego i zatrudnienia)?

2) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna w świetle art. 6 TUE z uwagi na naruszenie art. 1 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.] oraz z art. 17 tej konwencji, ponieważ bezprawnie narusza uzasadnione oczekiwania skarżących spółek [co do] utrzymani[a] składnika majątkowego w postaci ilości przydzielonych wstępnie uprawnień do emisji, do których mają prawo na podstawie przepisów dyrektywy, a tym samym pozbawia je korzyści ekonomicznych związanych z tym składnikiem?

3) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna w zakresie, w jakim określa współczynnik korygujący, ponieważ narusza art. 296 ust. 2 TFUE i art. 41 karty praw podstawowych ze względu na brak stosownego uzasadnienia?

4) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna w zakresie, w jakim określa współczynnik korygujący, gdyż decyzja ta narusza art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, zasadę proporcjonalności określoną w art. 5 ust. 4 TUE, a ponadto jest obarczona wadą w związku z brakiem należytego badania i z błędną oceną w świetle tego, że przy obliczeniu maksymalnej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji (co jest istotne z punktu widzenia określenia współczynnika korygującego) nie uwzględniono skutków zmian interpretacyjnych w odniesieniu do pojęcia „obiektu energetycznego spalania”, jakie zaszły pomiędzy pierwszym (2005–2007) a drugim etapem (2008–2012) wykonania dyrektywy 2003/87?

5) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna w zakresie, w jakim określa współczynnik korygujący, ze względu na naruszenie art. 10a ust. 5 i art. 9a ust. 2 dyrektywy 2003/87, a także ze względu na brak należytego badania i błędną ocenę w świetle okoliczności, że obliczenia maksymalnej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji (co jest istotne z punktu widzenia określenia współczynnika korygującego) dokonano na podstawie przekazanych przez państwa członkowskie danych, które są ze sobą niespójne, ponieważ opierają się na różnych interpretacjach art. 9a ust. 2 dyrektywy 2003/87?

6) Czy decyzja 2013/448 jest nieważna w zakresie, w jakim określa współczynnik korygujący, ze względu na naruszenie przepisów proceduralnych zawartych w art. 10a ust. 1 i w art. 23 ust. 3 dyrektywy 2003/87?".

Połączenie spraw w celu wydania wyroku

38 Ze względu na powiązanie między wszystkimi pytaniami, które zostało potwierdzone na ustnym etapie postępowania, rozpatrywane sprawy należy połączyć, zgodnie z art. 54 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w celu wydania wyroku.

W przedmiocie żądanie ponownego otwarcia ustnego etapu postępowania

39 Po ogłoszeniu opinii rzecznik generalnej w dniu 12 listopada 2015 r. BP Raffinaderij Rotterdam BV i in. wniosły – w piśmie złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 marca 2016 r. – o wydanie postanowienia w przedmiocie otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo. Na poparcie tego żądania przedsiębiorstwa te podnoszą zasadniczo, że przedstawiona w tej opinii wykładnia art. 10a ust. 5 lit. b) dyrektywy 2003/87 jest błędna.

40 Należy zaznaczyć, że Trybunał może w dowolnym momencie, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, 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 Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 24).

41 W tym wypadku tak nie jest. Podobnie jak inni interwenienci, BP Raffinaderij Rotterdam BV i in. przedstawiły w trakcie pisemnego i ustnego etapu postępowania swe argumenty dotyczące wykładni art. 10a ust. 5 lit. b) dyrektywy 2003/87. Trybunał doszedł zatem do wniosku, po wysłuchaniu rzecznik generalnej, że okoliczności niniejszej sprawy są wystarczająco wyjaśnione i że nie wymaga ona rozstrzygnięcia na podstawie argumentów, które nie były przedmiotem dyskusji.

42 W świetle powyższych rozważań Trybunał stoi na stanowisku, że postanowienie o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo jest zbędne.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

43 W pytaniu pierwszym Raad van State (rada stanu) wyraża wątpliwości co do dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących ważności decyzji 2013/448 w świetle orzecznictwa Trybunału zapoczątkowanego wyrokiem TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

44 Ponadto rząd niderlandzki stoi na stanowisku, że art. 4 decyzji 2013/448 ustalający współczynnik korygujący dotyczy bezpośrednio przedsiębiorstw emitujących gazy cieplarniane. Współczynnik ten prowadzi do zmniejszenia liczby bezpłatnych uprawnień, które mają zostać przyznane, a przy jego stosowaniu państwa członkowskie nie dysponują żadnym zakresem uznania. Co więcej, rzeczona decyzja dotyczy również indywidualnie tych przedsiębiorstw w rozumieniu wyroku Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Jako posiadacze uprawnień do emisji przedsiębiorstwa te należą do zamkniętego kręgu podmiotów. To ze względu na ten status władze

krajowe przyznały im tymczasowo bezpłatne uprawnienia. Ponieważ zastosowanie współczynnika korygującego skutkuje zmniejszeniem liczby tych uprawnień, decyzja 2013/448 zmienia prawa, które przedsiębiorstwa te nabyły wcześniej.

45 Wobec powyższego rząd niderlandzki utrzymuje, że skarżące w postępowaniu głównym, które nie zaskarżyły decyzji 2013/448 przed Sądem zgodnie z art. 263 TFUE, nie mogą pośrednio kwestionować jej ważności w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

46 Należy zaznaczyć w tym względzie, że możliwość powołania się przez podmiot prawa przed sądem krajowym na nieważność przepisów zawartych w akcie prawnym Unii zakłada, że podmiot ten nie ma prawa do wniesienia, na podstawie art. 263 TFUE, bezpośredniej skargi na te przepisy (zob. wyroki: TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, pkt 23; Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, pkt 28).

47 Z orzecznictwa tego wynika jednak, że aby zarzut niedopuszczalności mógł zostać zasadnie podniesiony, nie powinny istnieć żadne wątpliwości co do tego, że wniesienie przez tę stronę skargi o stwierdzenie nieważności byłoby dopuszczalne.

48 W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda 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”.

49 Możliwość zastosowania części pierwszej i trzeciej tego przepisu należy z miejsca wykluczyć. Należy bowiem wskazać, po pierwsze, że decyzja 2013/448 jest aktem o charakterze generalnym, którego adresatami są państwa członkowskie, a po drugie, że w myśl art. 15 ust. 4 i art. 10 ust. 9 decyzji 2011/278 do państw tych należy przyjęcie środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE w celu zastosowania współczynnika korygującego ustalonego w art. 4 decyzji 2013/448 w związku z załącznikiem II do tej decyzji.

50 Wynika stąd, że wniesienie przez skarżące w postępowaniu głównym skargi o stwierdzenie nieważności decyzji 2013/448 byłoby dopuszczalne tylko w sytuacji, gdyby decyzja ta dotyczyła ich bezpośrednio i indywidualnie.

51 Co się tyczy drugiej z tych przesłanek przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE, a mianowicie indywidualnego oddziaływania danego aktu, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że podmioty inne niż adresaci decyzji mogą twierdzić, iż dotyczy ona ich indywidualnie, tylko wtedy, gdy dotyczy ich z powodu pewnych cech, które są dla nich charakterystyczne, lub ze względu na sytuację faktyczną, która odróżnia ich od wszystkich innych osób i z tego powodu wyróżnia ich indywidualnie w sposób analogiczny do adresata (wyroki: Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223; T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 63).

52 Z samego istnienia możliwości ustalenia z większą lub mniejszą dokładnością liczby czy też nawet tożsamości podmiotów, wobec których znajduje zastosowanie dany środek, w żaden sposób nie wynika, iż należy uznać, że środek ten dotyczy ich indywidualnie, skoro stosowany jest on ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej określonej w danym akcie (wyrok Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 58).

53 Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że gdy decyzja dotyczy grupy osób, które były lub mogły być zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu ze względu na określone cechy właściwe członkom tej grupy, akt ten może dotyczyć tych osób w sposób indywidualny, ponieważ należą one do ograniczonego kręgu podmiotów gospodarczych, i może to mieć miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja zmienia prawa nabyte przez jednostkę przed jej wydaniem (wyrok Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 59).

54 W tym wypadku decyzja 2013/448, jako że określa ona współczynnik korygujący, dotyczy skarżących w postępowaniu głównym ze względu na ich obiektywny status operatorów instalacji emitujących gazy cieplarniane, bez uwzględnienia ich indywidualnej sytuacji.

55 Ponadto określenie współczynnika korygującego w decyzji 2013/448 nie skutkuje samo w sobie zmianą praw, jakie skarżące te nabyły przed wydaniem tej decyzji, ponieważ dla dokonania definitywnego przydziału bezpłatnych uprawnień konieczne jest wcześniejsze ustalenie współczynnika korygującego. Zgodnie z art. 10a ust. 5 w związku z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87, z jednej strony, i art. 10 ust. 9 akapit pierwszy decyzji 2011/278, z drugiej strony, to na podstawie współczynnika korygującego państwa członkowskie określają bowiem ostateczną łączną liczbę uprawnień, jaka ma zostać przydzielona nieodpłatnie.

56 Rozważania dotyczące decyzji 2013/448 odnoszą się mutatis mutandis do art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278, której ważność również jest kwestionowana. W przepisie tym, którego adresatami są zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja, powtórzono bowiem w istocie szczegółowe zasady określania współczynnika korygującego przewidziane w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87.

57 W świetle tych rozważań nie można uznać, że skarga bezpośrednia w rozumieniu art. 263 TFUE, jaką wniosłyby skarżące w postępowaniu głównym na decyzje 2011/278 i 2013/448, byłaby bez żadnych wątpliwości dopuszczalna.

58 W tym stanie rzeczy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą one badania ważności zarówno decyzji 2013/448, jak też decyzji 2011/278.

W przedmiocie ważności decyzji 2011/278

59 Poprzez pytania od pierwszego do czwartego w sprawach C-191/14 i C-192/14, pytanie trzecie w sprawie C-295/14 i pytanie pierwsze w sprawach C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14 sądy odsyłające zwracają się zasadniczo do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie ważności art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 w zakresie, w jakim przepis ten wyklucza uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień w rozumieniu art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 (zwanej dalej „maksymalną roczną liczbą uprawnień").

60 Ponieważ liczba ta ma decydujące znaczenie dla współczynnika korygującego, nieważność tego przepisu wywarłaby z kolei wpływ na ważność art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji, w których Komisja ustaliła ten współczynnik.

61 Skarżące w postępowaniu głównym twierdzą, że z art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 wynika, iż przy ustalaniu współczynnika korygującego Komisja powinna była uwzględnić w maksymalnej rocznej liczbie uprawnień emisje niektórych wytwórców energii elektrycznej. Mówiąc ściślej, podnoszą one, że wyłączenie emisji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej z gazów odlotowych oraz z wytwarzaniem energii cieplnej w drodze kogeneracji jest sprzeczne z tym przepisem.

62 W tym względzie należy zaznaczyć, że współczynnik korygujący jest określany wtedy, gdy wymaga tego wynik działań arytmetycznych przewidzianych w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87. Z przepisu tego, odczytywanego w związku z art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 wynika, że Komisja jest zobowiązana do porównania wstępnej liczby uprawnień przyznanych nieodpłatnie na rzecz instalacji, które nie są objęte zakresem regulacji art. 10a ust. 3 tej dyrektywy, z maksymalną roczną liczbą uprawnień. Ta ostatnia liczba odpowiada sumie wielkości emisji, o których mowa w art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. a) i b) tej dyrektywy.

63 Dopiero wtedy, gdy wstępna liczba uprawnień przyznanych nieodpłatnie na rzecz instalacji nieobjętych zakresem regulacji art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87 przekroczy maksymalną roczną liczbę uprawnień, Komisja określa współczynnik korygujący na podstawie wyniku tego porównania.

64 Jeśli chodzi o wyłączenie emisji wytwórców energii elektrycznej z maksymalnej rocznej liczby uprawnień, to wynika ono z zakresu zastosowania art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, który jest ograniczony do „instalacji, które nie są objęte ust. 3 [tego artykułu]". Wskazany ust. 3 odnosi się bowiem do wytwórców energii elektrycznej, instalacji służących do wychwytywania CO_2, rurociągów służących do transportu CO_2, jak też składowisk CO_2, i stanowi, że obiekty te są co do zasady całkowicie wyłączone z przydziału bezpłatnych uprawnień.

65 Wynika stąd, że zawarte w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 odniesienie do „instalacji, które nie są objęte ust. 3" należy rozumieć w ten sposób, że dotyczy ono instalacji, które nie są ani wytwórcami energii elektrycznej, ani instalacjami służącymi do wychwytywania CO_2, ani rurociągami służącymi do transportu CO_2, ani wreszcie składowiskami CO_2.

66 Stwierdzenia tego nie może podważyć okoliczność, że zakaz przewidziany w art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87 stosuje się z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w innych przepisach. Jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 73 opinii, wyłączenie wskazanych w tym przepisie instalacji z przydziału bezpłatnych uprawnień wynika wprost z tego przepisu mającego rangę zasady, od której wprowadza się wyjątki na podstawie innych przepisów, które wyjątki takie dopuszczają.

67 Ponadto wartości, o których mowa w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, są oparte na danych historycznych. We właściwych okresach, w odróżnieniu od wytwórców energii elektrycznej, instalacje służące do wychwytywania CO_2, rurociągi służące do transportu CO_2 i składowiska CO_2, o których mowa w art. 10a ust. 3 tej dyrektywy, nie istniały, na co zwróciła uwagę Komisja podczas rozprawy. A zatem, chcąc przyjąć środki wykonawcze w rozumieniu art. 10a ust. 1 wspomnianej dyrektywy w celu wdrożenia art. 10a ust. 5 tego aktu, Komisja mogła zasadnie zinterpretować zawarte w tym ostatnim przepisie odniesienie do „instalacji, które nie są objęte ust. 3" jako obejmujące jedynie instalacje, które nie są wytwórcami energii elektrycznej.

68 Wobec powyższego art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278, który nie pozwala na uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień, jest zgodny z treścią art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 w związku z art. 10a ust. 3 tej dyrektywy.

69 Wykładnia ta jest również zgodna z systematyką dyrektywy 2003/87, jak również z realizowanymi przez nią celami.

70 Artykuł 15 ust. 3 decyzji 2011/278 odzwierciedla bowiem dychotomię wyrażoną w szczególności w art. 10a ust. 1 akapit trzeci oraz w art. 10a ust. 3–5 dyrektywy 2003/87. W myśl tych przepisów należy odróżnić instalacje objęte zakresem regulacji art. 10a ust. 3 tej dyrektywy od innych instalacji generujących emisje gazów cieplarnianych (zwanych dalej „instalacjami przemysłowymi"). Do tych pierwszych zaliczają się między innymi wytwórcy energii elektrycznej w rozumieniu art. 3 lit. u) wskazanej dyrektywy.

71 W myśl tego przepisu, zgodnie z art. 10 ust. 9 akapit pierwszy decyzji 2011/278, współczynnik korygujący stosuje się jedynie do wstępnej liczby uprawnień przyznanych nieodpłatnie na rzecz instalacji przemysłowych. W odniesieniu do instalacji objętych zakresem regulacji art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87, które spełniają jednak warunki przydziału bezpłatnych uprawnień, art. 10 ust. 9 akapit drugi decyzji 2011/278 przewiduje, że ostateczna liczba uprawnień przyznanych nieodpłatnie wynika z dostosowania wstępnej całkowitej rocznej liczby uprawnień poprzez zastosowanie współczynnika liniowego przewidzianego w art. 9 dyrektywy 2003/87.

72 Pomimo wyraźnego rozróżnienia między wytwórcami energii elektrycznej a instalacjami przemysłowymi, te drugie mogą otrzymywać bezpłatne uprawnienia w odniesieniu do określonych emisji mających związek z wytwarzaniem energii elektrycznej. Emisje te nie są jednak uwzględniane w maksymalnej rocznej liczbie uprawnień.

73 W odniesieniu do wytwarzania energii elektrycznej z gazów odlotowych z motywu 32 decyzji 2011/278 wynika bowiem, że Komisja uwzględniła – na podstawie art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 – emisje związane ze skutecznym odzyskiwaniem energii z gazów odlotowych. Jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 68 opinii, Komisja dostosowała w tym celu wskaźniki emisyjności dla niektórych produktów, w tym koksu, ciekłego żelaza oraz spieku rudnego. Komisja chce w ten sposób zachęcić przedsiębiorstwa do ponownego wykorzystania lub sprzedaży gazów odlotowych powstających przy wytwarzaniu tych produktów. Ze wspomnianego już motywu 32 wynika bowiem, że ich ponowne wykorzystanie w innym procesie zachodzącym w instalacji przemysłowej co do zasady rodzi prawo do przydziału dodatkowych bezpłatnych uprawnień. Chociaż spalanie takich gazów przez wytwórcę energii elektrycznej nie daje prawa do uzyskania takiego przydziału, to ich sprzedaż takiemu wytwórcy pozwala podmiotowi emitującemu gazy odlotowe na zaoszczędzenie uprawnień.

74 Ponieważ wstępna roczna liczba uprawnień przyznanych nieodpłatnie na rzecz instalacji przemysłowych wynika – zgodnie z art. 10 ust. 2 decyzji 2011/278 – w szczególności z pomnożenia historycznego poziomu ich działalności przez wskaźniki przedstawione w załączniku I do tej decyzji, w tym wskaźniki dla koksu, ciekłego żelaza oraz spieku rudnego, liczba ta uległa zwiększeniu w efekcie poczynionych przez Komisję dostosowań. Jednakże w zakresie, w jakim gazy odlotowe były spalane przez wytwórców energii elektrycznej, odpowiednie emisje nie zostały uwzględnione przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień.

75 Jeśli chodzi o wytwarzanie energii cieplnej w drodze kogeneracji, to z art. 10a ust. 3–5 dyrektywy 2003/87 wynika, że emisje generowane przez wytwórców energii elektrycznej, w tym emisje pochodzące z instalacji kogeneracyjnych wytwarzających energię elektryczną, nie są uwzględniane przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień. Natomiast art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 przewiduje, że zasady przydziału uprawnień dostarczają zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii, ze szczególnym uwzględnieniem kogeneracji o wysokiej sprawności. W tym kontekście motyw 21 decyzji 2011/278 stanowi, że w celu zagwarantowania, że liczba przydzielanych bezpłatnych uprawnień jest niezależna od struktury dostaw ciepła, uprawnienia należy przydzielać konsumentowi ciepła.

76 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 87 opinii, fakt, że instalacje, które same wytwarzają energię cieplną, i instalacje, które pobierają ją z instalacji kogeneracyjnych, są traktowane tak samo, ułatwia zarządzanie wykorzystaniem energii cieplnej w ramach przydzielania bezpłatnych uprawnień. Co do zasady w celu przydziału uprawnień do emisji dla takich instalacji nie zachodzi potrzeba indywidualnej oceny, ile energii cieplnej pobiera się i z jakiego źródła. Mechanizm ten przyczynia się poza tym do realizacji celu, jakim jest zachęcanie do stosowania technik takich jak kogeneracja, ponieważ dzięki wykorzystaniu energii cieplnej pochodzącej z instalacji kogeneracyjnych instalacje przemysłowe oszczędzają uprawnienia, które mogą sprzedać.

77 To asymetryczne uwzględnianie emisji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej z gazów odlotowych oraz wytwarzaniem energii cieplnej w drodze kogeneracji prowadzi do zwiększenia współczynnika korygującego, który – jak stwierdzono w pkt 62 i 63 niniejszego wyroku – jest wynikiem porównania sumy wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych instalacjom przemysłowym z maksymalną roczną liczbą uprawnień.

78 Ze względu na tę asymetrię współczynnik korygujący może wprawdzie ograniczać skutki środków przyjmowanych przez Komisję na podstawie art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87. Jednakże wbrew temu, co twierdzą niektóre skarżące w postępowaniu głównym, Komisja nie była zobowiązana do potraktowania emisji w sposób symetryczny przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień.

Przeciwnie, z pkt 62–68 niniejszego wyroku wynika, że wyłączenie – przy ustalaniu tej liczby – emisji generowanych przez wytwórców energii elektrycznej wynika z art. 10a ust. 5 tej dyrektywy, który nie przyznaje Komisji żadnych uprawnień dyskrecjonalnych w tym zakresie.

79 Poza tym takie asymetryczne traktowanie emisji jest zgodne z głównym celem dyrektywy 2003/87, jakim jest ochrona środowiska naturalnego poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych (zob. podobnie wyrok Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 31).

80 W tym względzie z art. 1 akapit drugi tej dyrektywy wynika, że przewiduje ona dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do ograniczenia zmian klimatu.

81 W tym celu, jak wynika w szczególności z motywów 3 i 5 dyrektywy 2009/29, dyrektywa 2003/87 zmierza 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. Aby osiągnąć ten cel, prawodawca Unii przewidział dwa mechanizmy. Pierwszy z nich, ustanowiony w art. 9 dyrektywy 2003/87, polega – zgodnie z motywami 13 i 14 dyrektywy 2009/29 – na redukcji liczby dostępnych uprawnień w sposób liniowy, poprzez zastosowanie współczynnika 1,74% w stosunku do średniej całkowitej rocznej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008–2012. Drugi mechanizm polega na sprzedaży uprawnień na aukcji, co powinno także umożliwiać redukcję emisji gazów cieplarnianych w skuteczny gospodarczo sposób.

82 Jak stanowi motyw 19 dyrektywy 2009/29, z art. 10 ust. 1 i art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87 wynika, że od roku 2013 sprzedaż uprawnień na aukcji stała się regułą dla wytwórców energii elektrycznej. Jeśli chodzi o instalacje korzystające z bezpłatnych uprawnień po tej dacie, to zgodnie z art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87 w związku z motywem 21 dyrektywy 2009/29 przydzielana liczba takich uprawnień jest stopniowo zmniejszana w celu doprowadzenia do likwidacji bezpłatnych uprawnień w roku 2027.

83 Jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 57 i 58 opinii, współczynnik korygujący przyczynia się do realizacji tych celów. Z jednej strony współczynnik ten umożliwia zmniejszanie w sposób liniowy liczby dostępnych uprawnień, przewidziane w art. 9 dyrektywy 2003/87. Z drugiej strony, ponieważ maksymalna roczna liczba uprawnień nie uwzględnia emisji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej, zapewnia on to, aby liczba bezpłatnych uprawnień, jaka zostanie ostatecznie przydzielona instalacjom przemysłowym, nie obejmowała tych emisji. W ten sposób współczynnik korygujący pozwala zrównoważyć skutki uwzględnienia emisji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej z gazów odlotowych i wytwarzaniem energii cieplnej w drodze kogeneracji przy określaniu wstępnej liczby uprawnień przyznawanych bezpłatnie.

84 Rozważania przedstawione w pkt 62–83 niniejszego wyroku odnoszą się również do decyzji 2013/448, skoro współczynnik korygujący został w niej określony zgodnie z art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278.

85 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytań od pierwszego do czwartego w sprawach C-191/14 i C-192/14, pytania trzeciego w sprawie C-295/14 oraz pytania pierwszego w sprawach C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14 nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 w zakresie, w jakim przepis ten wyklucza uwzględnianie emisji wytwórców energii elektrycznej przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień.

W przedmiocie ważności decyzji 2013/448

86 Poprzez pytanie dziewiąte w sprawach C-191/14 i C-192/14, a także pytanie piąte w sprawach C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalny sąd administracyjny Dolnej Austrii) i Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd

administracyjny dla regionu Lacjum) zasadniczo zwracają się do Trybunału o wypowiedzenie się w kwestii ważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji z uwagi na okoliczność, że ustalony tamże współczynnik korygujący może być oparty na niespójnych danych.

87 Skarżące w postępowaniu głównym twierdzą bowiem, że Komisja popełniła błędy przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień. Błędy te są ich zdaniem wynikiem rozbieżnych interpretacji art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87, odnoszących się, jak twierdzą, do całości emisji, które „są objęte [przez państwa członkowskie] systemem wspólnotowym dopiero od roku 2013".

88 Te same błędy zostały wskazane przez skarżące w postępowaniu głównym przed Raad van State (radą stanu). Sąd ten nie przedstawił jednak Trybunałowi pytania dotyczącego tej kwestii. Twierdzi on, że przekazane Komisji dane dotyczące emisji z niderlandzkich instalacji są zgodne z wymogami określonymi w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87. Przepis ten wymaga, aby przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień uwzględniane były jedynie te emisje z instalacji, które zostały objęte systemem handlu uprawnieniami dopiero w roku 2013.

89 W tym względzie należy zaznaczyć, że istnieją rozbieżności pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi. Podczas gdy francuska wersja językowa art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87 odnosi się do „émissions […] qui ne sont incluses dans le système communautaire qu'à partir de 2013" (emisji […], które zostały objęte systemem wspólnotowym dopiero w roku 2013), inne wersje językowe, w tym w szczególności hiszpańska, duńska, niemiecka, angielska, włoska, niderlandzka, polska, portugalska, rumuńska, słoweńska i szwedzka, odnoszą się do „emisji z instalacji, które są objęte systemem wspólnotowym począwszy od roku 2013".

90 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczność jednolitej wykładni przepisu prawa Unii wymaga, aby – w wypadku rozbieżności między jego odrębnymi wersjami językowymi – dany przepis był interpretowany w zależności od kontekstu i celu uregulowania, którego jest częścią (wyrok Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, pkt 17).

91 Okoliczność, że art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87 odnosi się wyłącznie do „emisji z instalacji, które są objęte systemem wspólnotowym począwszy od roku 2013", a nie do wszystkich emisji uwzględnianych począwszy od tej daty, wynika z ogólnej systematyki tej dyrektywy. Artykuł 9a ust. 2 rzeczonej dyrektywy, dodany mocą art. 1 pkt 10 dyrektywy 2009/29, ma bowiem na celu, jak wynika z motywu 14 tej ostatniej dyrektywy, dostosowanie liczby uprawnień wydanych dla Wspólnoty w celu uwzględnienia emisji generowanych przez instalacje objęte systemem handlu uprawnieniami począwszy od roku 2013.

92 Jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 50 opinii, zakres zastosowania dyrektywy 2003/87 został rozszerzony z dniem 1 stycznia 2013 r. poprzez objęcie nim w szczególności emisji pochodzących z produkcji aluminium oraz z niektórych sektorów przemysłu chemicznego. W tym celu załącznik I do dyrektywy 2003/87, który wymienia kategorie działalności objęte zakresem zastosowania tej dyrektywy, został zmieniony dyrektywą 2009/29. W efekcie liczba uprawnień, które mają zostać wydane w całej Unii, została dostosowana zgodnie z art. 9a ust. 2 dyrektywy 2003/87 poprzez włączenie do niej emisji z „instalacji prowadzących działania wymienione w załączniku I [do tej dyrektywy] i które są objęte systemem wspólnotowym dopiero od 2013 r.".

93 Artykuł 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87 uwzględnia dostosowanie liczby uprawnień wydanych dla całej Wspólnoty w celu odzwierciedlenia w maksymalnej rocznej liczbie uprawnień odpowiedniego zwiększenia wstępnej liczby uprawnień przydzielonych bezpłatnie na rzecz instalacji przemysłowych. Tak więc ze względu na związek istniejący między tym przepisem a art. 9a ust. 2 omawianej dyrektywy posłużenie się odmiennymi danymi jest działaniem niespójnym.

94 Z powyższych rozważań wynika, że przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień Komisja powinna była uwzględnić – zgodnie z art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87 – wyłącznie emisje z instalacji objętych systemem wspólnotowym począwszy od roku 2013. Przepis ten sprzeciwia się zatem uwzględnianiu emisji będących efektem działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87 od roku 2013 w zakresie, w jakim emisje te pochodzą z instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami przed tym rokiem.

95 Z przedłożonych Trybunałowi uwag na piśmie oraz z wyjaśnień przedstawionych przez Komisję w trakcie pisemnego etapu postępowania wynika jednak, że przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień instytucja ta przynajmniej częściowo uwzględniła emisje z instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami przed rokiem 2013. W konsekwencji liczba ta nie jest zgodna z wymogami wynikającymi z art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87, gdyż jest ona zbyt wysoka.

96 Stwierdzenia tego nie jest w stanie podważyć argumentacja Komisji, według której dyrektywa 2003/87 nie pozwala jej zmieniać danych przekazanych jej przez państwa członkowskie na podstawie art. 9a ust. 2 tej dyrektywy.

97 Przepis ten kreuje bowiem podwójny obowiązek. Po pierwsze, państwa członkowskie gromadzą dane dotyczące emisji z instalacji, które zostały włączone do systemu handlu uprawnieniami dopiero począwszy od roku 2013, a po drugie, dane te są przekazywane Komisji, aby mogła ona przyjąć środki wymagane przez dyrektywę 2003/87. A zatem instytucja ta powinna była dopilnować, aby państwa członkowskie przedstawiały jej właściwe dane, tak aby była ona w stanie wywiązać się ze swych własnych obowiązków. W sytuacji gdy dane te nie pozwalały jej na określenie maksymalnej rocznej liczby uprawnień, a w konsekwencji współczynnika korygującego, powinna ona przynajmniej zażądać od państw członkowskich dokonania niezbędnych korekt.

98 Ponieważ – jak stwierdzono w pkt 95 niniejszego wyroku – Komisja nie określiła maksymalnej rocznej liczby uprawnień zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87, współczynnik korygujący ustalony w art. 4 decyzji 2013/448 i w załączniku II do niej również jest sprzeczny z tym przepisem.

99 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie dziewiąte w sprawach C-191/14 i C-192/14 oraz na pytanie piąte w sprawach C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14 należy udzielić odpowiedzi, że art. 4 decyzji 2013/448 i załącznik II do tej decyzji są nieważne.

W przedmiocie pozostałych pytań

100 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie dziewiąte w sprawach C-191/14 i C-192/14, a także na pytanie piąte w sprawach C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, udzielenie odpowiedzi na pozostałe pytania dotyczące wykładni art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji jest zbędne.

W przedmiocie ograniczenia skutków niniejszego wyroku w czasie

101 Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że art. 4 decyzji 2013/448 i załącznik II do tej decyzji, ustalające współczynnik korygujący, są nieważne, Komisja wnosi o ograniczenie w czasie skutków wyroku.

102 Żądanie to odzwierciedla również niepokój wyrażony przez Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalny sąd administracyjny Dolnej Austrii) w pytaniach szóstym i siódmym oraz przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum) w pytaniu drugim, jako że za pomocą wskazanych pytań sądy te pragną poznać konsekwencje, jakie mogą wiązać się z nieważnością art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji.

103 W tym względzie należy przypomnieć, że jeśli jest to uzasadnione nadrzędnymi względami pewności prawa, Trybunał dysponuje na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE, który przez analogię ma zastosowanie również w ramach odesłania prejudycjalnego dotyczącego oceny ważności aktów Unii na podstawie art. 267 TFUE, uprawnieniem do wskazania w każdym konkretnym przypadku skutków danego aktu, które powinny być uważane za ostateczne (wyrok Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 93).

104 W tym wypadku określenie współczynnika korygującego i jego zastosowanie przez państwa członkowskie stanowią etapy niezbędne do wdrożenia systemu handlu uprawnieniami ustanowionego w dyrektywie 2003/87. Jak wynika bowiem z pkt 83 niniejszego wyroku, współczynnik ten przyczynia się do realizacji celów tej dyrektywy, w tym w szczególności do zmniejszenia liczby dostępnych uprawnień. Poza tym, jak wynika z pkt 55 niniejszego wyroku, państwa członkowskie określają ostateczną całkowitą liczbę uprawnień, które mają zostać przyznane bezpłatnie, z zastosowaniem współczynnika korygującego.

105 Wynika stąd w pierwszym rzędzie, że stwierdzenie nieważności współczynnika korygującego może podać w wątpliwość wszystkie ostateczne przydziały sprzed dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, których dokonano w państwach członkowskich na podstawie uregulowania uznawanego za ważne. Tak więc stwierdzenie nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji może mieć poważne niekorzystne skutki dla znacznej liczby stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze. Te nadrzędne względy pewności prawa mogą uzasadniać ograniczenie w czasie skutków owego stwierdzenia nieważności.

106 W drugim rzędzie należy uznać, że stwierdzenie nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji, w braku obowiązującego współczynnika korygującego, stałoby na przeszkodzie przydzielaniu uprawnień po dacie ogłoszenia niniejszego wyroku. Powstała w ten sposób tymczasowa próżnia prawna mogłaby stworzyć zagrożenie dla wdrażania systemu handlu uprawnieniami ustanowionego w dyrektywie 2003/87, a w konsekwencji dla realizacji celów tego aktu prawnego. Każda przerwa w handlu uprawnieniami jest bowiem sprzeczna z głównym celem tej dyrektywy, jakim jest ochrona środowiska naturalnego poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych (zob. analogicznie wyrok Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 61).

107 Należy jednak przypomnieć, że jeżeli Trybunał stwierdzi, w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 267 TFUE, nieważność aktu prawnego Unii, konsekwencją prawną jego orzeczenia jest spoczywający na właściwych instytucjach Unii obowiązek przedsięwzięcia środków koniecznych do usunięcia stwierdzonej niezgodności z prawem (zob. podobnie wyrok Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 124).

108 W trzecim rzędzie należy stwierdzić, że gdy Trybunał korzysta z możliwości ograniczenia w czasie odnoszących się do przeszłości skutków mającego niekorzystne następstwa stwierdzenia nieważności aktu Unii, ma on za zadanie ustalić, czy przewidziany w jego wyroku wyjątek od tego ograniczenia skutków w czasie może zostać zastrzeżony na rzecz strony postępowania głównego, która wniosła do sądu krajowego skargę na krajowe środki wykonawcze dotyczące aktu Unii, czy też, przeciwnie, nawet w stosunku do tej strony stwierdzenie nieważności aktu Unii wywierającego skutki jedynie na przyszłość stanowi odpowiedni środek zaradczy (zob. podobnie wyrok Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, pkt 25).

109 Ponieważ nieważność stwierdzona w pkt 99 niniejszego wyroku spowoduje, że Komisja będzie musiała zmienić współczynnik korygujący na podstawie art. 10a ust. 1 i 5 dyrektywy 2003/87, nie jest wykluczone, że doprowadzi to do obniżenia maksymalnej rocznej liczby uprawnień, jak też do powiązanego z nim podwyższenia współczynnika korygującego.

110 Nie należy zatem wyłączać względem skarżących w postępowaniu głównym ograniczenia w czasie skutków stwierdzenia nieważności art. 4 decyzji 2013/488 i załącznika II do tej decyzji.

111 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy ograniczyć w czasie skutki stwierdzenia nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji w ten sposób, że, po pierwsze, owo stwierdzenie nieważności wywrze skutki dopiero po upływie okresu dziesięciu miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, co zapewni Komisji Europejskiej czas na przyjęcie koniecznych środków, a po drugie, nie będzie można kwestionować działań podejmowanych na podstawie nieważnych przepisów przed upływem wskazanego okresu.

W przedmiocie kosztów

112 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądami odsyłającymi, do nich zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytań od pierwszego do czwartego w sprawach C-191/14 i C-192/14, pytania trzeciego w sprawie C-295/14 oraz pytania pierwszego w sprawach C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14 nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 15 ust. 3 decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie, w jakim wskazany przepis decyzji wyklucza uwzględnianie emisji wytwórców energii elektrycznej przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień.**

2) **Stwierdza się nieważność art. 4 decyzji Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotyczącej krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz załącznika II do tej decyzji.**

3) **Skutki stwierdzenia nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji zostają ograniczone w czasie w ten sposób, że, po pierwsze, owo stwierdzenie nieważności wywrze skutki dopiero po upływie okresu dziesięciu miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, co zapewni Komisji Europejskiej czas na przyjęcie koniecznych środków, a po drugie, działania podejmowane na podstawie nieważnych przepisów przed upływem wskazanego okresu nie mogą być kwestionowane.**

Podpisy