Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 26 lipca 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko – Dyrektywa 2003/87/WE – Artykuł 10a ust. 1 – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej – Bezpłatny przydział uprawnień – Decyzja 2011/278/UE – Ważność – Zasada dobrej administracji – Ustalanie wskaźnika emisyjności produktu dla ciekłego metalu – Wykorzystanie danych pochodzących z „BREF" żelazo i stal i wytycznych w sprawie ustalania wskaźników emisyjności dla ciekłego metalu – Pojęcie „produktów podobnych" – Instalacje referencyjne – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie C-80/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez tribunal administratif de Montreuil (Francja) postanowieniem z dnia 4 lutego 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 lutego 2016 r., w postępowaniu:

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

przeciwko

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 stycznia 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU przez adwokat J. Herschtel,

– w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa, T. Deleuila oraz J. Trabanda, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez E. White'a, K. Mifsuda-Bonniciego oraz O. Beynet, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 marca 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2011, L 130, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, operatorem instalacji emitujących gazy cieplarniane, a ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministrem środowiska, zrównoważonego rozwoju i energii, Francja) w przedmiocie zarządzenia wydanego przez tego ministra w dniu 24 stycznia 2014 r. ustanawiającego wykaz operatorów, którym zostają przyznane uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, oraz określającego liczbę bezpłatnych uprawnień przyznawanych na lata 2013–2020, a także w przedmiocie decyzji z dnia 11 czerwca 2014 r., mocą której organ ów oddalił wniosek tej spółki o uchylenie wyżej wymienionego zarządzenia.

Prawo Unii

Dyrektywa 2009/29

3 Motyw 23 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. 2009, L 140, s. 63) stanowi:

„Przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień dla instalacji powinien zostać ustanowiony na podstawie zharmonizowanych w całej Wspólnocie zasad (»wskaźników ex ante«), aby zminimalizować zakłócenia konkurencji we Wspólnocie. Zasady te powinny uwzględniać technologie charakteryzujące się najniższymi emisjami gazów cieplarnianych i najniższym zużyciem energii, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, wykorzystanie biomasy i odnawialnych źródeł energii oraz wychwytywanie i składowanie CO_2. Żadne takie zasady nie powinny stanowić zachęty do zwiększania emisji oraz powinny zapewnić, aby coraz większy udział procentowy tych uprawnień był sprzedawany na aukcji. Przydziały uprawnień muszą zostać ustalone przed rozpoczęciem okresu handlu, tak by umożliwić właściwe funkcjonowanie rynku. Te zharmonizowane zasady mogą również uwzględniać emisje związane z wykorzystywaniem palnych gazów odlotowych w przypadku gdy nie można uniknąć ich wytwarzania w procesie przemysłowym. W związku z tym zasady te mogą wprowadzać przydział bezpłatnych uprawnień dla prowadzących instalacje, w których wykorzystuje się te gazy, lub w których one powstają. Zasady te nie powinny również prowadzić do nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji na rynkach energii elektrycznej i ogrzewania oraz chłodzenia dostarczanych do instalacji przemysłowych. Nie powinny ponadto prowadzić do nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji pomiędzy działalnością przemysłową prowadzoną w instalacjach prowadzonych przez jednego prowadzącego a wytwarzaniem w instalacjach objętych outsourcingiem. Powinny one mieć zastosowanie do nowych instalacji prowadzących tę samą działalność co istniejące instalacje otrzymujące przejściowe przydziały bezpłatnych uprawnień. Aby uniknąć jakichkolwiek zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym, nie

powinno się dokonywać żadnych przydziałów bezpłatnych uprawnień w związku z wytwarzaniem energii elektrycznej przez nowe instalacje. Uprawnienia, które w roku 2020 pozostają w rezerwie dla nowych instalacji, powinny zostać sprzedane na aukcji".

Dyrektywa 2003/87

4 Artykuł 1 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32), zmienionej dyrektywą 2009/29 (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87"), stanowi:

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

[…]".

5 Zgodnie z art. 10a dyrektywy 2003/87:

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

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

Przepisy, o których mowa w akapicie pierwszym, określają w stopniu, w jakim jest to możliwe, wspólnotowe wskaźniki ex ante tak, aby zapewnić przydział uprawnień w sposób, który dostarcza zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii, uwzględniając najbardziej wydajne technologie, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, kogenerację o wysokiej sprawności, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie 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.

[…]

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.

[…]

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

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

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

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

[…]

11. Z zastrzeżeniem art. 10b, w roku 2013 liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych na mocy ust. 4 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.

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

Decyzja 2011/278

6 Motywy 2, 4, 6, 8, 11 i 32 decyzji 2011/278 mają następujące brzmienie:

„(2) Punktem wyjścia podczas określania zasad dotyczących ustanawiania wskaźników ex ante w poszczególnych sektorach lub podsektorach powinny być średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze w Unii Europejskiej w latach 2007–2008. Wskaźniki powinny być obliczane raczej dla produktów niż dla czynników produkcji, aby w jak największym stopniu zredukować emisje gazów cieplarnianych i zwiększyć oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej w każdym z procesów produkcyjnych danego sektora i podsektora.

[…]

(4) W zakresie, w jakim jest to możliwe, Komisja opracowała wskaźniki emisyjności dla produktów oraz półproduktów będących przedmiotem obrotu handlowego pomiędzy instalacjami, wytworzonych jako skutek działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE. Zasadniczo należy zdefiniować jeden wskaźnik dla każdego produktu. Jeśli jeden produkt jest bezpośrednim substytutem innego produktu, obydwa powinny być objęte tym samym wskaźnikiem emisyjności oraz związaną z nim definicją produktu.

[…]

(6) Wartości wskaźników emisyjności powinny obejmować wszystkie emisje bezpośrednie związane z produkcją, w tym emisje związane z produkcją mierzalnego ciepła wykorzystywanego do produkcji, bez względu na to, czy to mierzalne ciepło zostało wyprodukowana na miejscu, czy też przez inną instalację. Przy określaniu wartości wskaźników emisyjności odjęto emisje związane z produkcją energii elektrycznej oraz z eksportem mierzalnego ciepła, w tym emisje, których uniknięto dzięki alternatywnej produkcji ciepła lub energii elektrycznej w przypadku procesów egzotermicznych lub produkcji energii elektrycznej bez emisji bezpośrednich. Jeżeli odjęcie emisji związanych z eksportem mierzalnego ciepła nie było możliwe, takie ciepło nie powinno kwalifikować się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

[…]

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

[…]

(11) W przypadku braku danych lub gdy dane zgromadzone zgodnie z metodą ustalania wskaźników emisyjności nie są dostępne, do wyprowadzania wartości wskaźników emisyjności wykorzystuje się informacje na temat bieżących poziomów emisji i zużycia oraz najbardziej wydajnych technologii, pozyskane głównie z dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF) sporządzonych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli […]. W szczególności ze względu na brak danych na temat

spalania gazów odlotowych, eksportu ciepła oraz produkcji energii elektrycznej, wartości wskaźników emisyjności dla produktów w odniesieniu do koksu i ciekłego metalu zostały wyprowadzone z obliczeń emisji bezpośrednich i pośrednich na podstawie informacji na temat odpowiednich przepływów energii podanych w odpowiednich BREF oraz domyślnych wskaźników emisji określonych w decyzji Komisji 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającej wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady […]. W przypadku wskaźnika dotyczącego produktu dla spieku dane zostały również skorygowane na podstawie odpowiednich przepływów energii podanych w odpowiednim BREF, z uwzględnieniem spalania gazów odlotowych w sektorze.

[…]

(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”.

7 Artykuł 1 decyzji 2011/278 stanowi:

„W niniejszej decyzji ustanawia się zasady przejściowe dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE, począwszy od 2013 r.”.

8 Artykuł 2 decyzji 2011/278 stanowi:

„Niniejszą decyzję stosuje się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji zgodnie z rozdziałem III (instalacje stacjonarne) dyrektywy 2003/87/WE w okresach rozliczeniowych począwszy od 2013 r., z wyjątkiem przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na modernizację wytwarzania energii elektrycznej na mocy art. 10c dyrektywy 2003/87/WE”.

9 W załączniku I do decyzji 2011/278 dookreślono pojęcia rudy spiekanej i ciekłego metalu.

10 Ruda spiekana została zdefiniowana jako „[z]aglomerowane produkty żelazonośne zawierające drobnoziarnistą rudę żelaza, topniki i materiały zawierające żelazo nadające się do recyklingu, posiadające właściwości chemiczne i fizyczne, takie jak poziom zasadowości, wytrzymałość mechaniczna i przepuszczalność wymagane dla zapewnienia żelaza i niezbędnych topników w procesach redukcji rudy żelaza”, a ciekły metal jako „[p]łynna surówka żelaza do dalszego przerobu”.

Prawo francuskie

11 Artykuł R.229-8 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska), w brzmieniu znajdującym zastosowanie do okoliczności sporu w postępowaniu głównym, stanowi:

„I. Na podstawie danych zgromadzonych zgodnie z art. 7 decyzji 2011/278/UE […] i art. R.229-7 minister środowiska ustala w drodze zarządzenia wykaz operatorów, którym zostają przyznane, a następnie wydane bezpłatne uprawnienia do emisji.

Zarządzenie to, po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską wykazu instalacji zgłoszonego jej na podstawie przepisów dyrektywy 2003/87/WE, określa dla każdej instalacji całkowitą liczbę przyznanych uprawnień oraz liczbę bezpłatnych uprawnień, które zostaną wydane każdego roku.

Zarządzenie to jest publikowane w Dzienniku Urzędowym, którego egzemplarz w formie elektronicznej prefekt doręcza każdemu operatorowi.

W odniesieniu do urządzeń i instalacji wymienionych w art. L. 593-3 akapit pierwszy i instalacji o szczególnym znaczeniu wymienionych w art. L. 593-3 akapit drugi zarządzenie publikuje organ nadzoru energetyki jądrowej, doręczając egzemplarz każdemu operatorowi.

II. Krajowy administrator europejskiego rejestru odnotowuje na koncie operatorów do dnia 28 lutego każdego roku ilość uprawnień przewidzianą dla każdej z instalacji zarządzeniem, o którym mowa w pkt I.

III. Wspólne zarządzenie ministra środowiska i ministra przemysłu określa warunki i sposoby obliczania przydziałów i wydanie tych uprawnień, w tym uprawnień wstępnych, dla każdej instalacji".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU jest spółką francuską będącą operatorem instalacji w sektorze hutnictwa żelaza i stali. Na podstawie art. 2 ust. 1 i załączników I i II do dyrektywy 2003/87 instalacje te wchodzą w zakres zastosowania owej dyrektywy. Spółka ta jest zatem zobowiązana uczestniczyć w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

13 Spółka ArcelorMittal wniosła skargę o uchylenie zarządzenia ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministra środowiska, zrównoważonego rozwoju i energii) z dnia 24 stycznia 2014 r. ustanawiającego wykaz operatorów, którym zostają przyznane uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, oraz określającego liczbę bezpłatnych uprawnień przyznawanych w latach 2013–2020, a także o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 11 czerwca 2014 r., którą organ ów oddalił wniosek tej spółki o uchylenie tego zarządzenia.

14 Skarżąca w postępowaniu głównym twierdzi, że zarówno rzeczone zarządzenie, jak i rzeczona decyzja są niezgodne z prawem, ponieważ opierają się na decyzji Komisji 2011/278 i na decyzji Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotyczącej krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 (Dz.U. 2013, L 240, s. 27), które są sprzeczne z dyrektywą 2003/87.

15 Skarżąca w postępowaniu głównym kwestionuje w szczególności fakt, że wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu ustalony przez Komisję, który umożliwia obliczenie dostępnej ilości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych do przyznania różnym instalacjom przemysłowym wytwarzającym taki produkt, nie uwzględnia emisji związanych z gazami odlotowymi wykorzystywanymi przy produkcji

energii elektrycznej oraz że wskaźnik ten nie opiera się na najnowszych danych. Wskaźnik emisyjności dla rudy spiekanej również nie jest zgodny z dyrektywą 2003/87, gdyż obliczenia, na których opiera się ów wskaźnik, włączają instalację wytwarzającą granulat rudy żelaza.

16 Tribunal administratif de Montreuil (sąd administracyjny w Montreuil, Francja) wskazuje, że Komisja dysponuje szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w zakresie ustalania wskaźników emisyjności. Jest on jednak zdania, że zgodnie z art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87 powinna istnieć możliwość przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na produkcję energii elektrycznej z gazów odlotowych. Sąd ten uważa również, że powołany przez Komisję w decyzji 2011/278 argument nadmiernego zakłócenia konkurencji jako podstawy sprzeciwu przeciwko przyznaniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na produkcję energii elektrycznej z gazów odlotowych jest sporny, ponieważ sektor stali jest odbiorcą netto energii elektrycznej.

17 Ponadto sąd odsyłający zastanawia się, czy Komisja istotnie posłużyła się najistotniejszymi z dostępnych danych, aby ustalić wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu, i wyraża wątpliwości co do wykorzystania przez Komisję danych dotyczących instalacji wytwarzających rudę spiekaną oraz granulat rudy żelaza w celu obliczenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej. Komisja nie uzasadniła dostatecznie swego wyboru.

18 W tych okolicznościach tribunal administratif de Montreuil (sąd administracyjny w Montreuil) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy Komisja […], wyłączając w swej decyzji 2011/278 […] z wartości wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu emisje związane z gazami odlotowymi poddanymi recyklingowi w ramach produkcji energii elektrycznej, naruszyła art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87 […], dotyczący zasad ustalania wskaźników ex ante, a w szczególności cel w postaci skutecznego odzyskiwania energii z gazów odlotowych oraz możliwość przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w przypadku produkcji energii elektrycznej w oparciu o gazy odlotowe?

2) Czy opierając się w powyższej decyzji na danych pochodzących z BREF żelazo i stal oraz [na danych zgłoszonych w oparciu o wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych z 2007 r.] celem określenia wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu, Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uwzględnienia najbardziej dokładnych i aktualnych dostępnych dowodów naukowych lub zasadę dobrej administracji?

3) Czy uwzględnienie przez Komisję […] w decyzji 2011/278 […], jeśli miało ono miejsce, zakładu produkującego jednocześnie rudę spiekaną oraz granulat rudy żelaza wśród instalacji referencyjnych celem określenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej może mieć ten skutek, że wartość tego wskaźnika będzie niezgodna z prawem?

4) Czy Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 296 [TFUE], gdy nie wyjaśniła w tej decyzji w sposób szczegółowy powodów swojego wyboru?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

19 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii ważności decyzji 2011/278 w świetle art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87, a w szczególności w świetle metody zastosowanej przez Komisję w celu ustalenia wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu, w zakresie, w jakim decyzja ta wyklucza możliwość uwzględnienia emisji gazów cieplarnianych związanych z gazami odlotowymi poddanymi recyklingowi w ramach produkcji energii elektrycznej.

20 Z art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 wynika, że nie dokonuje się żadnych przydziałów bezpłatnych uprawnień na wytwarzanie energii elektrycznej, z wyjątkiem w szczególności energii elektrycznej produkowanej z gazów odlotowych.

21 Wyjątek ten ma na celu zapewnienie, by przydział uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zachęcał do redukcji tych emisji oraz do stosowania energooszczędnych technologii.

22 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 30 opinii, gazy odlotowe są nieuniknionym produktem ubocznym wytwarzania koksu i stali. Jest bezsprzeczne, że zarówno z ekonomicznego, jak i z ekologicznego punktu widzenia odzyskiwanie tych gazów jest znacznie korzystniejsze niż ich bezcelowe spalanie.

23 Poza tym motyw 32 decyzji 2011/278 przewiduje, że w celu przestrzegania zasady ogólnej wyrażonej w art. 10a dyrektywy 2003/87 nie przydziela się żadnych dodatkowych uprawnień poza udziałem zawartości dwutlenku węgla w gazie odlotowym uwzględnionym w odpowiednim wskaźniku emisyjności dla danego produktu.

24 Skarżąca w postępowaniu głównym twierdzi, że Komisja niesłusznie nie uwzględniła we wskaźniku emisji dla ciekłego metalu całości emisji powstałych w wyniku wykorzystania do produkcji energii elektrycznej gazów odlotowych poddanych recyklingowi, co jest sprzeczne z art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87.

25 Należy w istocie odnotować, po pierwsze, że wykorzystanie gazów odlotowych do produkcji energii elektrycznej oznacza, że gazy te stanowią substytut innego paliwa. To samo paliwo jest zatem wykorzystywane jednocześnie do produkcji stali oraz, za pomocą spalania gazów odlotowych uwalnianych w tym procesie, do produkcji energii elektrycznej.

26 Po drugie, Komisja posłużyła się gazem ziemnym jako paliwem referencyjnym w celu określenia, w jakim stopniu wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu powinien uwzględniać zawartość dwutlenku węgla w gazach odlotowych powstałych przy wytwarzaniu energii elektrycznej. W istocie, poddanie gazów odlotowych recyklingowi w celu wytwarzania energii elektrycznej oznacza, że dana instalacja emituje więcej gazów cieplarnianych niż gdyby wykorzystywała gaz naturalny.

27 Jeżeli przyznanie bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych automatycznie dotyczyłoby całości energii elektrycznej wytworzonej z gazów odlotowych, byłoby to równoznaczne z przyznawaniem bezpłatnych uprawnień do dodatkowych emisji, które powinny zostać skompensowane, tak aby wspierać odzyskiwanie tych gazów, ale również do emisji, które tak czy inaczej powstałyby w procesie wytwarzania energii elektrycznej, bez względu na rodzaj wykorzystywanego paliwa, i w stosunku do których zgodnie z brzmieniem art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 kompensacja jest wykluczona.

28 Ponadto Trybunał orzekł uprzednio w pkt 73 wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), że z motywu 32 decyzji 2011/278 wynika, iż Komisja uwzględniła – na podstawie art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 – emisje związane ze skutecznym odzyskiwaniem energii z gazów odlotowych w celu wytwarzania energii elektrycznej.

29 Z powyższych rozważań wynika zatem, że analiza pytania pierwszego nie wykazała niczego, co mogłoby podważyć ważność decyzji 2011/278 w świetle art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87.

W przedmiocie pytania drugiego

30 W pytaniu drugim sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności decyzji 2011/278, ponieważ Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uwzględnienia najbardziej dokładnych i aktualnych dostępnych dowodów naukowych oraz zasadę dobrej administracji, opierając swą decyzję na danych pochodzących z BREF żelazo i stal oraz na danych zgłoszonych w oparciu o wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych z 2007 r. (zwanych dalej „LDSD 2007") celem określenia wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu.

31 W tym względzie należy zaznaczyć, że Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy ustalaniu wskaźników w poszczególnych sektorach lub podsektorach, na podstawie art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87. Realizacja tego zadania wymaga bowiem od niej w szczególności dokonywania rozstrzygnięć oraz złożonych ocen technicznych i ekonomicznych. Tylko ewidentnie niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie może powodować nieważność takiego środka (wyroki: z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 45; a także z dnia 26 października 2016 r., Yara Suomi i in., C-506/14, EU:C:2016:799, pkt 37).

32 Ponadto z motywu 11 decyzji 2011/278 wynika, że w przypadku braku danych lub gdy zgromadzone dane nie były zgodne z metodą ustalania wskaźników emisyjności, do wyprowadzania wartości wskaźników emisyjności wykorzystuje się informacje na temat bieżących poziomów emisji i zużycia oraz najbardziej wydajnych technologii, pozyskane głównie z BREF. W szczególności ze względu na brak danych na temat spalania gazów odlotowych, przesyłu ciepła oraz produkcji energii elektrycznej wartości wskaźników emisyjności dla produktów w odniesieniu do koksu i ciekłego metalu zostały wyprowadzone z obliczeń emisji bezpośrednich i pośrednich na podstawie informacji na temat przepływów energii podanych w odpowiednich BREF oraz domyślnych wskaźników emisji określonych w LDSD 2007 (wyroki: z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 47; a także z dnia 26 października 2016 r., Yara Suomi i in., C-506/14, EU:C:2016:799, pkt 39).

33 Ponadto, co się tyczy gazów odlotowych powstających przy produkcji ciekłego metalu, z motywu 32 decyzji 2011/278 wynika, że wskaźniki emisyjności dla produktów uwzględniają skuteczne odzyskiwanie energii z gazów odlotowych oraz emisji związanych z ich wykorzystaniem. Dlatego też w większym zakresie uwzględniono zawartość dwutlenku węgla w tych gazach odlotowych do celów określenia wartości wskaźników emisyjności w odniesieniu do produktów, przy wytwarzaniu których powstają gazy odlotowe (wyroki: z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 48; a także z dnia 26 października 2016 r., Yara Suomi i in., C-506/14, EU:C:2016:799, pkt 40).

34 W tych okolicznościach nie wydaje się, by Komisja w decyzji 2011/278, opierając się na danych pochodzących z BREF żelazo i stal oraz z LDSD 2007 celem określenia wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu, naruszyła ciążący na niej obowiązek uwzględnienia najbardziej dokładnych i aktualnych dostępnych dowodów naukowych oraz zasadę dobrej administracji.

35 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytania drugiego nie wykazała istnienia jakiejkolwiek okoliczności mogącej wpłynąć na ważność decyzji 2011/278.

W przedmiocie pytania trzeciego

36 W pytaniu trzecim sąd odsyłający co do zasady zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii ważności 2011/278 w zakresie, w jakim w decyzji tej Komisja uwzględniła zakład produkujący jednocześnie rudę spiekaną oraz granulat rudy żelaza jako instalację referencyjną dla celów określenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej.

37 W tym względzie należy zaznaczyć, jak wskazano w pkt 31 niniejszego wyroku, że Komisja dysponuje szerokim zakresem uprawnień dyskrecjonalnych przy ustalaniu wskaźników w poszczególnych sektorach lub podsektorach na podstawie art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87. Stąd tylko ewidentnie niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie może powodować nieważność takiego środka (wyroki: z dnia 8 września 2016 r., Borealis i in., C-180/15, EU:C:2016:647, pkt 45; a także z dnia 26 października 2016 r., Yara Suomi i in., C-506/14, EU:C:2016:799, pkt 37).

38 Artykuł 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87 stanowi, że punktem wyjścia podczas określania zasad dotyczących ustalania wskaźników emisyjności są średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze w Unii w latach 2007 i 2008. Tę samą zasadę powtórzono w motywie 2 decyzji 2011/278.

39 Z kolei motyw 4 decyzji 2011/278 przewiduje zasadę, że gdy jeden produkt jest bezpośrednim substytutem innego produktu, obydwa te produkty powinny być objęte tym samym wskaźnikiem emisyjności oraz związaną z nim definicją produktu.

40 Z dowodów zgromadzonych w aktach sprawy przed Trybunałem, jak również z argumentów formułowanych w trakcie rozprawy wynika, że granulat rudy żelaza i ruda spiekana nie są co do zasady bezpośrednio swymi substytutami, w związku z czym nie są objęte tym samym wskaźnikiem emisyjności produktu. W rzeczywistości granulat rudy żelaza i ruda spiekana posiadają nie tylko odmienną charakterystykę produktu, ale również różnią się składem.

41 Skarżąca w postępowaniu głównym twierdzi, że uwzględniając zakład produkujący jednocześnie rudę spiekaną i granulat rudy żelaza wśród instalacji referencyjnych dla celów określenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej, Komisja naruszyła art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87 i motyw 4 decyzji 2011/278. Wskaźnik emisyjności dla rudy spiekanej został bowiem zniekształcony poprzez wykorzystanie danych dotyczących produkcji granulatu rudy żelaza, powodującego niższe emisje gazów cieplarnianych.

42 Na rozprawie Komisja wyjaśniła jednak, że instalacja z Corus Ijmuiden, której dotyczy niniejsze pytanie prejudycjalne, była jedyną hutą w Europie produkującą mieszankę granulatu rudy żelaza i rudy spiekanej, która ze względu na swe właściwości może być wykorzystywana w wielkich piecach jako bezpośredni substytut rudy spiekanej. Ta huta o pełnym cyklu posiada jednocześnie zakład produkcyjny granulatu rudy żelaza i zakład produkujący rudę spiekaną, które są ze sobą połączone w celu zapewniania dostaw mieszanki zasilającej bezpośrednio wielkie piece. To w tym szczególnym kontekście granulat rudy żelaza i ruda spiekana mogły zostać uznane przez Komisję za substytuty.

43 Skarżąca w postępowaniu głównym odpierała jednak ten argument, twierdząc, że ze wszystkich oficjalnych dokumentów, a w szczególności z BREF żelazo i stal, wynika, że instalacja, której sprawa dotyczy, posiada dwa odrębne zakłady produkujące granulat rudy żelaza i rudę spiekaną.

44 W tym kontekście należy wskazać z jednej strony, że odpowiedź na pytanie, czy szczególne właściwości danej instalacji mają wpływ na włączenie jej do grupy instalacji referencyjnych do celów określenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej, wymaga złożonej oceny technicznej, w ramach której Komisja dysponuje szerokim zakresem uprawnień dyskrecjonalnych. Z drugiej strony Komisja dysponuje daleko większymi możliwościami dokonania takiej oceny niż Trybunał. Z dostępnych

informacji nie wynika jasno, że uwzględniając sporną instalację, Komisja dopuściła się rażącego błędu w ocenie. Przeciwnie, wydaje się, że mimo szczególnych właściwości rudy spiekanej, uzyskany produkt może być jej bezpośrednim substytutem, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 71 i 72 opinii.

45 Jak wskazała Komisja na rozprawie, eksperci, z którymi się ona konsultowała, a w szczególności europejskie stowarzyszenie producentów stali, Eurofer, potwierdzili, że proces wytwarzania mieszanki może być traktowany jako podobny do procesu produkcyjnego rudy spiekanej. Produkt końcowy ma zatem w takiej instalacji właściwości podobne do właściwości rudy spiekanej i jest jej bezpośrednim substytutem wykorzystywanym w wielkich piecach.

46 W tych okolicznościach, skoro oba zakłady produkcyjne umożliwiają wspólnie wytarzanie jednego i tego samego produktu, który może stanowić substytut dla rudy spiekanej, produkcję granulatu rudy żelaza należy traktować jako jeden z procesów „bezpośrednio lub pośrednio związan[ych] [z procesem produkcyjnym]" w rozumieniu definicji rudy spiekanej z załącznika I do decyzji 2011/278. W tych okolicznościach słusznie wskaźnik emisyjności produktu dla rudy spiekanej uwzględnia ten zakład produkcyjny wytwarzający granulat rudy żelaza.

47 Jeżeli Komisja nie uwzględniłaby instalacji wytwarzającej substytut rudy spiekanej, przyjęłaby decyzję sprzeczną z celem art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87, który polega na dostarczaniu 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, jeśli takie instalacje są dostępne, oraz [jeśli takie instalacje] nie dostarczają zachęt do zwiększenia emisji.

48 Z powyższych rozważań nie wynika zatem, by Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, uwzględniając tę instalację z Corus Ijmuiden, będącą instalacją o pełnym cyklu, w celu określenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej, skoro produkt otrzymywany w tej instalacji jest bezpośrednim substytutem rudy spiekanej.

49 W tych okolicznościach, uwzględniając zakład produkujący jednocześnie rudę spiekaną oraz granulat rudy żelaza jako instalację referencyjną dla celów określenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej, Komisja nie obciążyła decyzji 2011/278 wadą niezgodności z prawem.

50 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że analiza pytania trzeciego nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność decyzji Komisji 2011/278 w zakresie, w jakim w decyzji tej Komisja uwzględniła zakład produkujący jednocześnie rudę spiekaną oraz granulat rudy żelaza jako instalację referencyjną dla celów określenia wskaźnika emisyjności dla rudy spiekanej.

W przedmiocie pytania czwartego

51 W pytaniu czwartym sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii ważności decyzji 2011/278 w zakresie, w jakim Komisja, nie precyzując podstaw swego wyboru w ramach określania wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu, naruszyła ciążący na niej na mocy art. 296 TFUE obowiązek uzasadnienia.

52 Na wstępie należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga to postanowienie, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała zaskarżony akt, pozwalając zainteresowanym poznać uzasadnienie podjętej decyzji, a sądowi Unii dokonać jej kontroli. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na

jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. w szczególności wyrok z dnia 6 września 2006 r., Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Ponadto, jeżeli z kwestionowanego aktu wynika cel, jaki zamierza osiągnąć instytucja, wymaganie szczegółowego uzasadnienia każdego z przyjmowanych przez tę instytucję rozstrzygnięć technicznych jest już zbędne (wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Alliance for Natural Health i in., C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 134).

54 W niniejszym przypadku uzasadnienie wyboru instalacji referencyjnych wynika dostatecznie jasno z decyzji 2011/278, a w szczególności z jej motywów 2, 4, 6 i 8. Motywy te pozwalają zrozumieć powody przemawiające za przyjęciem tej decyzji, jak również jej cele, dostarczając także szeregu szczegółów technicznych.

55 Wynika stąd, że Komisja uszanowała obowiązek uzasadnienia ciążący na niej na mocy art. 296 TFUE, skoro powody jej wyborów zostały przedstawione w wystarczająco jasny sposób w decyzji 2011/278.

56 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytania czwartego nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność decyzji 2011/278.

W przedmiocie kosztów

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

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

Analiza przedłożonych pytań nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność 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.

Podpisy