Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 10 listopada 2016 r.[1]

Sprawa C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland

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

Polityka ochrony środowiska naturalnego — Dyrektywa 2003/87/WE — Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej — Artykuł 3 lit. b) — Definicja „emisji" — Rozporządzenie (UE) nr 601/2012 — Monitorowanie i raportowanie — Dwutlenek węgla przenoszony z jednej instalacji do innej, wytwarzający wytrącony węglan wapnia i chemicznie związany z tym produktem

1. Przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest znaczenie pojęcia „emisji" w dyrektywie 2003/87[2]. Pojęcie to stanowi kluczowy element systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwanego dalej „systemem handlu uprawnieniami") ustanowionego w drodze tej dyrektywy.

2. Zgodnie z art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87 „emisje" gazów cieplarnianych dla celów tej dyrektywy występują wyłącznie w sytuacji, gdy gazy (w tym dwutlenek węgla)[3] objęte systemem handlu uprawnieniami uwalniane są „do powietrza [do atmosfery]". Określone przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 601/2012[4], wykonującego dyrektywę 2003/87, niewątpliwie rozszerzają zakres pojęcia „emisji" zastosowanego w rzeczonej dyrektywie. Wynika to z tego, że traktują one dwutlenek węgla przenoszony z jednej instalacji do drugiej, która przekształca ten gaz w stabilny produkt chemiczny[5], w którym jest on chemicznie związany (tak że w rezultacie *nie* jest uwalniany do atmosfery), jako „emisję" pierwszej instalacji. W związku z tym operator pierwszej instalacji (instalacji pochodzenia) musi uwzględnić ten dwutlenek węgla w swoim sprawozdaniu rocznym przekazywanym właściwemu organowi krajowemu i dokonać zwrotu odpowiednich uprawnień. Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy, zwany dalej „sądem odsyłającym") pragnie ustalić, czy jest to zgodne z zakresem pojęcia „emisji" w dyrektywie 2003/87, a także, czy odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 601/2012 są tym samym nieważne.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631). Właściwą z punktu widzenia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym wersją dyrektywy jest dyrektywa w wersji zmienionej ostatnio dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63).

3 — W dalszej części będę stosować zamiennie terminy „dwutlenek węgla" i „CO_2".

4 — Rozporządzenie z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87 (Dz.U. 2012, L 181, s. 30).

5 — Wytrącony węglan wapnia (zwany dalej „PCC"). Substancja ta jest wykorzystywana w szeregu produktów przemysłowych, takich jak klej, farba, papier itp.

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/87

3. Jak wyraźnie wskazano w motywie 5, dyrektywa 2003/87 ma na celu skuteczne przyczynienie się do spełniania zobowiązań Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich w celu zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na podstawie Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (zwanym dalej „protokołem z Kioto")[6] przez skuteczny europejski rynek uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwanymi dalej „uprawnieniami"), z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.

4. Zgodnie z art. 1 akapit pierwszy dyrektywa 2003/87 ustanawia system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej „w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób". Artykuł 1 akapit drugi przewiduje stopniowo coraz większą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia zmian klimatu.

5. Artykuł 2 ust. 1 wskazuje, że dyrektywę 2003/87 stosuje się do emisji z działań wymienionych w załączniku I oraz gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II. Wśród wymienionych gazów znajduje się dwutlenek węgla (CO_2).

6. Pojęcie „emisji" zostało dla celów dyrektywy 2003/87 zdefiniowane w art. 3 lit. b) jako „uwolnienie gazów cieplarnianych do powietrza [atmosfery] ze źródła znajdującego się w jakiejkolwiek instalacji […]". Zgodnie z art. 3 lit. e) „»urządzenie [instalacja]« 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".

7. Artykuł 10a („Przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień w całej Wspólnocie") stanowi w szczególności:

„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 […].

[…]

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. […]

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.

6 — Protokół z Kioto do ramowej konwencji ONZ przyjęto w dniu 11 grudnia 1997 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła protokół z Kioto decyzją 2002/358/WE (Dz.U. 2002, L 130, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 42, s. 24).

[…]

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. […]

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.

[…]".

8. Przedmiotem art. 12 jest „[p]rzenoszenie, przekazywanie oraz anulowanie przydziałów [uprawnień]". Zgodnie z art. 12 ust. 3 „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urządzenia [każdej instalacji] zwracali liczbę przydziałów [uprawnień] innych niż przydziały [uprawnienia] wydane na mocy rozdziału II[7], odpowiadającą całkowitej ilości emisji z urządzeń [instalacji] w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, zweryfikowanej zgodnie z art. 15, oraz aby były one następnie anulowane".

9. W myśl art. 12 ust. 3a „[o]bowiązek przedstawienia uprawnień do rozliczenia nie powstaje w związku z emisjami CO_2 zweryfikowanym jako wychwycony i przetransportowany do stałego składowania do instalacji, dla której zezwolenie obowiązuje zgodnie z przepisami dyrektywy 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla[8]".

10. Artykuł 14 („Monitorowanie i raportowanie [w zakresie] emisji") przewiduje w szczególności:

„1. Do dnia 31 grudnia 2011 r. Komisja przyjmie rozporządzenie w sprawie monitorowania i raportowania [w zakresie] emisji […] związanych z rodzajami działań wymienionymi w załączniku I […] opierające się na zasadach monitorowania i raportowania określonych w załączniku IV[9] i które w wymogach dotyczących monitorowania i raportowania dotyczących każdego gazu cieplarnianego określa potencjał danego gazu w zakresie powodowania globalnego efektu cieplarnianego.

Środek ten, mający 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.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia najbardziej dokładne i aktualne dostępne dowody naukowe, w szczególności zgromadzone przez IPCC[10], i może również określać wymogi dla prowadzących instalacje [operatorów] w zakresie raportowania emisji związanych z produkcją towarów przez energochłonne sektory przemysłu poddane międzynarodowej konkurencji. Rozporządzenie to może również określać wymogi w zakresie niezależnej weryfikacji tych informacji.

[…]

7 — Rozdział ten dotyczy „lotnictwa" i jest zatem nieistotny dla sprawy w postępowaniu głównym.

8 — Dz.U. 2009, L 140, s. 114.

9 — Zasady monitorowania i raportowania określone w tym załączniku zobowiązują operatora do uwzględnienia w sprawozdaniu dotyczącym instalacji, w szczególności, emisji całkowitych dla tej instalacji obliczonych lub wymierzonych dla poszczególnych rodzajów działalności zawartych w załączniku I. Zobacz załącznik IV, część A, „Sprawozdawczość dotycząca emisji", pkt B i C.

10 — Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby każdy prowadzący instalację [operator] […] monitorował emisje z tej instalacji w każdym roku kalendarzowym […] oraz składał właściwemu organowi raporty w tym zakresie po zakończeniu tego roku, zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w ust. 1.

[…]".

11. Artykuł 15 akapit pierwszy („Weryfikacja i akredytacja") stanowi, że „państwa członkowskie zapewniają, by sprawozdania przedłożone przez operatorów […] na podstawie art. 14 ust. 3 były weryfikowane zgodnie z kryteriami wymienionymi w załączniku V i we wszelkich szczegółowych przepisach przyjętych przez Komisję zgodnie z [art. 15] oraz by był o nich powiadamiany właściwy organ".

12. Artykuł 16 („Kary") przewiduje w szczególności:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają reguły dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych, przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że takie kary są wykonywane. Przewidziane kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. […]

[…]

3. Państwa członkowskie zapewniają, by każdy operator […], który nie przekazuje wystarczających przydziałów do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia [na każdego operatora […], który do dnia 30 kwietnia każdego roku nie przekazuje wystarczającej liczby uprawnień w celu pokrycia] jego emisji w trakcie roku poprzedniego, był odpowiedzialny za opłacenie kary [została nałożona kara] za przekroczenie emisji. Kary za przekroczenie emisji wynoszą 100 EUR za każdą wyemitowaną tonę równoważnika dwutlenku węgla, w odniesieniu do której operator nie przekazał przydziału [uprawnienia]. Płatności kary za przekroczenie emisji nie uwalniają operatora od obowiązku przekazania ilości przydziałów [uprawnień] równych temu przekroczeniu emisji przy przekazywaniu przydziałów [uprawnień] w odniesieniu do następnego roku kalendarzowego".

Rozporządzenie nr 601/2012

13. Jak wynika z drugiej powołanej podstawy prawnej, rozporządzenie nr 601/2012 służy wykonaniu, w szczególności, art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/87. W art. 1 rozporządzenia nr 601/2012 wskazuje się, że rozporządzenie ustanawia zasady monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz danych dotyczących działalności zgodnie z dyrektywą 2003/87 w okresie rozliczeniowym systemu handlu uprawnieniami do emisji rozpoczynającym się dnia 1 stycznia 2013 r. i w kolejnych okresach rozliczeniowych.

14. Artykuł 5 wymaga, aby monitorowanie i raportowanie [były prowadzone] „w sposób kompletny i obejm[owały] one wszystkie emisje z procesów technologicznych oraz z procesów spalania, ze wszystkich źródeł emisji i strumieni materiałów wsadowych należących do rodzajów działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87 […], a także emisje wszystkich gazów cieplarnianych określonych w odniesieniu do tych rodzajów działań, przy jednoczesnym unikaniu podwójnego liczenia" [11].

11 — Zobacz pkt 5 powyżej.

15. Artykuł 11 ust. 1 stanowi, że „[k]ażdy prowadzący instalację [operator] […] monitoruje emisje gazów cieplarnianych na podstawie planu monitorowania zatwierdzonego przez właściwy organ zgodnie z art. 12, uwzględniającego charakter i sposób funkcjonowania instalacji […], do których ma on zastosowanie” [12].

16. Na gruncie art. 20 ust. 2 „definiując proces monitorowania i raportowania, prowadzący instalację [operator] uwzględnia wymogi dotyczące poszczególnych sektorów określone w załączniku IV”. W pkt 10.B akapit czwarty załącznika IV do rozporządzenia nr 601/2012 wskazuje się, że „jeśli CO_2 używa się w zakładzie lub przenosi do innego zakładu do celów produkcji […] PCC, taką ilość CO_2 uznaje się za wyemitowaną przez instalację produkującą CO_2”.

17. Artykuł 49 ust. 1 stanowi:

„Prowadzący instalację [operator] odejmuje od wielkości emisji z instalacji każdą ilość CO_2 pochodzącego z węgla pierwiastkowego kopalnego używanego w rodzajach działań objętych załącznikiem I do dyrektywy 2003/87/WE, która nie została wyemitowana z instalacji, lecz została przeniesiona poza tę instalację do dowolnego z poniższych obiektów:

a) instalacji wychwytującej w celu transportu i długoterminowego geologicznego składowania na składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31/WE;

b) sieci transportowej w celu długoterminowego geologicznego składowania na składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31/WE;

c) składowiska dopuszczonego na mocy dyrektywy 2009/31/WE w celu długoterminowego geologicznego składowania.

W przypadku przenoszenia CO_2 poza instalację w innych celach nie dopuszcza się odejmowania CO_2 od wielkości emisji z instalacji” [13].

Prawo niemieckie

18. Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (niemiecka ustawa o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 21 lipca 2011 r. stanowi transpozycję dyrektywy 2003/87 do prawa niemieckiego. Artykuł 3 rzeczonej ustawy definiuje pojęcie „emisji”. Odnosi się ono do uwalniania do atmosfery gazów cieplarnianych, których źródłem są działania zdefiniowane w załączniku I do tej ustawy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 operator ma obowiązek obliczania emisji ze swoich instalacji dla każdego roku kalendarzowego i złożenia sprawozdania dotyczącego tej ilości do właściwego organu w terminie do dnia 31 marca kolejnego roku. Artykuł 6 wymaga od operatora przedkładania do zatwierdzenia właściwym organom planu monitorowania dotyczącego poszczególnych okresów rozliczeniowych.

12 — Plan monitorowania obejmuje szczegółową, pełną i przejrzystą dokumentację metodyki monitorowania konkretnej instalacji, w tym informacje ogólne o instalacji, szczegółowy opis stosowanej metodyki opartej na obliczeniach lub metodyki opartej na pomiarach, a także szczegółowy opis metodyki monitorowania w przypadku przenoszenia CO_2 zgodnie z art. 49 rozporządzenia nr 601/2012. Zobacz art. 12 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 601/2012 oraz pkt 1 załącznika I do tego rozporządzenia.

13 — Koncepcja prawna, na której opiera się art. 49 pojawia się w motywie 13, w którym wyjaśnia się, że „w celu wyeliminowania potencjalnych luk związanych z przenoszeniem […] czystego CO_2” przenoszenie tego rodzaju „[powinno być ograniczone] tylko do celów geologicznego składowania gazów cieplarnianych na składowisku zgodnie z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, które jest obecnie jedyną formą trwałego składowania CO_2 dopuszczoną w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych”.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (zwana dalej „spółką Schaefer Kalk") eksploatuje instalację do kalcynacji wapna w Hahnstätten w Niemczech. Działalność ta jest objęta systemem handlu uprawnieniami [14]. Spółka Schaefer Kalk przenosi część wyprodukowanego w ramach tej działalności dwutlenku węgla do instalacji, w której wykorzystuje się go do produkcji PCC.

20. W dniu 31 lipca 2012 r. Schaefer Kalk wniosła do Deutsche Emissionshandelsstelle (zwanego dalej „niemieckim urzędem ds. handlu emisjami") o zatwierdzenie swojego planu monitorowania. W szczególności spółka zwróciła się o nienakładanie na nią obowiązku składania sprawozdań w sprawie dwutlenku węgla przenoszonego do celów produkcji PCC (a więc zwrotu uprawnień w zakresie handlu emisjami odpowiadających przeniesionemu dwutlenkowi węgla). Spółka Schaefer Kalk podniosła zasadniczo, że wspomniany dwutlenek węgla jest chemicznie związany z PCC i w związku z tym nie jest uwalniany do powietrza.

21. Niemiecki urząd ds. handlu emisjami zatwierdził plan monitorowania spółki Schaefer Kalk w dniu 10 stycznia 2013 r., nie odniósł się jednak do kwestii dwutlenku węgla przenoszonego do celów produkcji PCC. Decyzją z dnia 29 sierpnia 2013 r. (zwaną dalej „decyzją z sierpnia 2013 r.") urząd ten następnie oddalił wniosek spółki Schaefer Kalk w sprawie odjęcia przenoszonego dwutlenku węgla od swoich emisji na tej podstawie, że art. 49 rozporządzenia nr 601/2012 i załącznik IV do tego rozporządzenia nie przewidują takiej możliwości.

22. Spółka Schaefer Kalk zaskarżyła decyzję z sierpnia 2013 r. do sądu odsyłającego. Podniosła zasadniczo, że art. 49 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B akapit czwarty załącznika I do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 3 lit. b) i art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim do emisji danej instalacji włączają dwutlenek węgla, który nie jest uwalniany do atmosfery, ale przenoszony jest do innej instalacji do celów produkcji PCC, w którym ten dwutlenek węgla jest chemicznie związany. Powstałe w wyniku tego obciążenie finansowe (czyli coroczny zwrot szeregu uprawnień odpowiadających dwutlenkowi węgla) może zniechęcić operatorów do dokonywania takiego przenoszenia, a tym samym podważać cel redukcji emisji określony w dyrektywie 2003/87.

23. Sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy rozporządzenie Komisji nr 601/2012 jest nieważne i narusza cele dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim stanowi ono w art. 49 ust. 1 akapit drugi, że CO_2, który nie jest przenoszony w rozumieniu art. 49 ust. 1 akapit pierwszy, uznaje się za wyemitowany przez instalację produkującą CO_2?

2) Czy rozporządzenie Komisji nr 601/2012 jest nieważne i narusza cele dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim stanowi ono w pkt 10 załącznika IV, że CO_2, który przenosi się do innego zakładu do celów produkcji [PCC], uznaje się za wyemitowany przez instalację produkującą CO_2?".

24. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez spółkę Schaefer Kalk, rząd niemiecki oraz Komisję Europejską. Te same strony oraz niemiecki urząd ds. handlu emisjami przedstawiły swoje stanowiska ustne na rozprawie, która odbyła się w dniu 30 czerwca 2016 r.

14 — Wśród działań objętych systemem handlu uprawnieniami w załączniku I wymienia się „produkcj[ę] wapna, lub kalcynacj[ę] dolomitu i magnezytu w piecach obrotowych lub innych piecach o zdolności produkcyjnej przekraczającej 50 ton dziennie".

Ocena

W przedmiocie dopuszczalności zarzutu spółki Schaefer Kalk dotyczącego ważności rozporządzenia nr 601/2012

25. Rząd niemiecki zmierza do ustalenia, czy spółka Schaefer Kalk może nadal powoływać się, w kontekście postępowania krajowego toczącego się przed sądem odsyłającym, na nieważność art. 49 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 601/2012 oraz pkt 10.B akapit czwarty załącznika IV do tego rozporządzenia, nie wnosząc do Sądu o stwierdzenie nieważności rzeczonego rozporządzenia. Rząd niemiecki czyni w tym miejscu odniesienie do szerszego dostępu do sądów Unii, jakim dysponują obecnie osoby fizyczne na gruncie art. 263 akapit czwarty część trzecia TFUE, zgodnie z którym każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

26. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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 [15]. Jednakże wyłącznie osoba, która w sposób niewątpliwy uprawniona była do wniesienia na podstawie tego artykułu skargi o stwierdzenie nieważności danego aktu, nie ma prawa powoływać się na jego nieważność przed właściwym sądem krajowym [16]. W innym miejscu wyjaśniłam powody, dla których orzecznictwo to należy stosować także do art. 263 akapit czwarty część trzecia TFUE [17].

27. W niniejszej sprawie spółka Schaefer Kalk miała uzasadnione wątpliwości co do tego, czy była uprawniona, na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, do wniesienia skargi bezpośredniej do Sądu na przepisy rozporządzenia nr 601/2012, które obecnie kwestionuje.

28. To prawda, że wspomniane rozporządzenie stanowi „akt regulacyjny" w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, czyli akt powszechnie obowiązujący, którego nie przyjęto zgodnie z procedurą ustawodawczą i który nie jest wobec tego aktem o charakterze ustawodawczym [18]. Jednakże uprawnienie przysługujące na mocy trzeciej części zdania jest także uzależnione od, między innymi, braku środków wykonawczych odnoszących się do osób zmierzających do zaskarżenia aktu. Zarówno art. 49 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 601/2012, jak i pkt 10.B akapit czwarty załącznika IV do tego rozporządzenia wymagały przyjęcia środków wykonawczych mających zastosowanie do spółki Schaefer Kalk [19], takich jak decyzja przyjęta przez niemiecki urząd ds. handlu emisjami w dniu 10 stycznia 2013 r. w odpowiedzi na wniosek tej spółki o zatwierdzenie jej planu monitorowania [20].

29. W tych okolicznościach spółka Schaefer Kalk musi być uprawniona do zaskarżenia ważności wspomnianych przepisów rozporządzenia nr 601/2012 do sądu odsyłającego i zwrócenia się do tego sądu z prośbą o złożenie do Trybunału wniosku o wydanie w tej sprawie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

15 — Zobacz ostatni wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

16 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 — Zobacz moja opinia w sprawie A i in. (C-158/14, EU:C:2016:734, pkt 67–72).

18 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 60).

19 — Dla oceny kwestii, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty część trzecia TFUE. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa. Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T&L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 — Zatwierdzenie wymagane jest na gruncie art. 12 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 601/2012.

Uwagi wstępne

30. Powszechnie wiadomo, że kalcynacja wapna to działanie, do którego zastosowanie ma dyrektywa 2003/87. Z kolei produkcji PCC nie ujęto w załączniku I do tej dyrektywy, a zatem nie podlega ona systemowi handlu uprawnieniami.

31. Zarówno rząd niemiecki, jak i niemiecki urząd ds. handlu emisjami podnoszą, że chemiczne przekształcanie dwutlenku węgla wykorzystywanego do produkcji PCC jest niekompletne i przynajmniej 20% gazu stosowanego do produkcji ostatecznie uwalniane jest do atmosfery jako gaz odlotowy [21]. W uwagach na piśmie Komisja wyjaśnia, że chemiczny proces produkcji PCC sam w sobie nie powoduje emisji. Podczas rozprawy Komisja wskazała jednak, w odpowiedzi na pytanie Trybunału, że część dwutlenku węgla „stosowanego do produkcji" mogła zostać ostatecznie utracona, a tym samym uwolniona do atmosfery. Ponadto rząd niemiecki twierdzi, że, w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym, konieczne jest uwzględnienie potencjalnych strat dwutlenku węgla podczas transportu lub ucieczki emisji z zakładu. Podczas rozprawy spółka Schaefer Kalk podała w wątpliwość te twierdzenia dotyczące okoliczności faktycznych i wyjaśniła, że nie zostały one podniesione w toku postępowania przed sądem krajowym.

32. W kontekście postępowania na gruncie art. 267 TFUE Trybunał Sprawiedliwości może wypowiadać się w zakresie wykładni lub ważności aktu prawa Unii wyłącznie na podstawie stanu faktycznego przedstawionego mu przez sąd krajowy [22]. Do Trybunału nie należy zatem ocena, czy część dwutlenku węgla przenoszonego z instalacji spółki Schaefer Kalk do innej instalacji do celów produkcji PCC została (lub prawdopodobnie mogła zostać) utracona w transporcie lub rzeczywiście została uwolniona do atmosfery na skutek tej działalności produkcyjnej. W każdym razie istnieje zgodność co do tego, że przynajmniej przeważająca część dwutlenku węgla wykorzystywanego w procesie chemicznym do produkcji PCC jest chemicznie związana z tym produktem. Właśnie w tym kontekście odniosę się do pytań prejudycjalnych. Zadaniem sądu odsyłającego będzie, w stosownych przypadkach, dokonanie koniecznych weryfikacji stanu faktycznego.

33. W sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym art. 49 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B akapit czwarty załącznika IV do tego rozporządzenia niosą ze sobą skutek tego rodzaju, że cały dwutlenek węgla przenoszony do celów produkcji PCC uznaje się za „emisje" instalacji, w której został wyprodukowany, nawet jeżeli (przynajmniej) większa jego część nie jest uwalniana do atmosfery oraz że operator instalacji jest wobec tego zobowiązany, w myśl art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87, do ujęcia tych ilości dwutlenku węgla w sprawozdaniu jako emisje i odpowiedniego zwrotu uprawnień. Powstaje pytanie, czy Komisja mogłaby wprowadzić taką zasadę bez uszczerbku dla definicji „emisji" zawartej w art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87, do której odnosi się art. 14 ust. 1 rzeczonej dyrektywy. Kwestia ta jest przedmiotem obu pytań prejudycjalnych, a więc należy rozpatrzyć je łącznie.

21 — Niemiecki urząd ds. handlu emisjami podniósł podczas rozprawy, że chociaż niższy poziom „nadwyżki" dwutlenku węgla jest z założenia możliwy, optymalny zbiór PCC obejmuje przynajmniej 20% gazu odlotowego.

22 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 9 października 2014 r., Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, pkt 19); z dnia 21 lipca 2016 r., Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, pkt 29).

W przedmiocie ustalenia, czy dwutlenek węgla przenoszony do instalacji do celów produkcji PCC może być uznawany za „emisje" dla celów systemu handlu emisjami

34. W motywie 5 dyrektywy 2003/87 wyjaśnia się, że dyrektywa ta ustanawia system handlu uprawnieniami w celu przyczynienia się do spełniania zobowiązań Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich wynikających z protokołu z Kioto w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do poziomu, który powstrzymałby niebezpieczne, antropogeniczne zaburzenia klimatyczne, a której ostatecznym celem jest ochrona środowiska [23].

35. Gospodarcza logika systemu handlu uprawnieniami polega na działaniu w ten sposób, by ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, konieczne dla uzyskania określonego z góry skutku środowiskowego, nastąpiły możliwie najniższym kosztem. W szczególności pozwalając na sprzedaż przyznanych uprawnień, system ten zachęca wszystkich jego uczestników do emisji niższych niż wartość pierwotnego uprawnienia w celu przeniesienia nadwyżki na innego uczestnika systemu, który wyemitował większą ilość gazów niż przyznane mu uprawnienia [24]. Można to osiągnąć zasadniczo w dwojaki sposób: albo poprzez ograniczenie produkcji gazów cieplarnianych (zwykle poprzez zastosowanie bardziej efektywnych metod produkcji), albo poprzez unikanie uwalniania gazów cieplarnianych do powietrza (na przykład przekształcając te gazy w produkt, z którym są one chemicznie związane).

36. Stosownie do powyższego jednym z filarów, na których oparto system handlu uprawnieniami, jest art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym każdy operator ma obowiązek dokonania zwrotu przed dniem 30 kwietnia danego roku, celem umorzenia, liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych równej ilości ich emisji w poprzednim roku kalendarzowym [25].

37. Zakres tego wymogu, który jest kwestią kluczową, pozwalającą na udzielenie odpowiedzi na pytanie sądu odsyłającego, zależy w głównej mierze od znaczenia pojęcia „emisji" zdefiniowanego w art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni tego przepisu będę zatem brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część [26].

38. Z brzmienia art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87 jasno wynika, że o „emisjach" można mówić dopiero wówczas, gdy gazy cieplarniane są *uwalniane* „do atmosfery", czyli do powłoki gazowej otaczającej Ziemię. Zgodnie z celem dyrektywy, jakim jest redukcja emisji, aby uniknąć groźnych zmian klimatu [27], sama *produkcja* gazów cieplarnianych nie powoduje więc skutków w postaci „emisji" w sytuacji, gdy gazy te nie są uwalniane do powietrza [28]. Załącznik IV do dyrektywy 2003/87, który określa ogólne zasady monitorowania i raportowania, nie pozwala na wyciągnięcie odmiennych wniosków: zobowiązuje on operatora do ujęcia w sprawozdaniu dotyczącym instalacji „emisji całkowitych" obliczonych i wymierzonych dla każdego rodzaju działania objętego systemem handlu uprawnieniami [29].

23 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 29).

24 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 32). Zobacz także wyrok z dnia 7 kwietnia 2016 r., Holcim (Rumunia)/Komisja (C-556/14 P, niepublikowany, EU:C:2016:207, pkt 64, 65).

25 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 29).

26 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 — Artykuł 1 akapit drugi dyrektywy 2003/87.

28 — Niuans związany z tą zasadą jest wynikiem ujęcia w załączniku I do dyrektywy 2003/87 wychwytywania, transportu i geologicznego składowania gazów cieplarnianych w składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31. Zobacz pkt 59, 60 poniżej.

29 — Załącznik IV, część A, „Sprawozdawczość dotycząca emisji", pkt B, C.

39. Jak jednak słusznie podnoszą niemiecki urząd ds. handlu emisjami, rząd niemiecki oraz Komisja, definicja zawarta w art. 3 lit. b) nie ogranicza się do „bezpośredniego i natychmiastowego" uwolnienia gazów cieplarnianych do atmosfery. Okoliczność, że gazy cieplarniane są uwalniane do atmosfery dopiero jakiś czas po wyprodukowaniu i prawdopodobnie poza instalacją pochodzenia, nie wpływa zatem na ich klasyfikację jako „emisje". Przeciwna wykładnia umożliwiałaby operatorom obchodzenie systemu handlu uprawnieniami poprzez wychwytywanie gazów cieplarnianych produkowanych w instalacji i przenoszenie ich do innej instalacji w celu opóźnienia ich uwolnienia do powietrza.

40. Zgadzam się więc z argumentem, że jeżeli – w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym – część dwutlenku węgla przenoszona do innej instalacji do celów produkcji PCC jest skutecznie uwalniana do powietrza w wyniku strat podczas transportu lub ucieczek emisji, lub samego procesu produkcji [30], uznawanie *tej części* przenoszonego dwutlenku węgla za „emisje" instalacji pochodzenia jest zgodne z definicją zawartą w dyrektywie 2003/87. Taka wykładnia jest spójna zarówno z zakresem rzeczonej dyrektywy określonym w art. 2 ust. 2, jak i z definicją „emisji" zawartą w art. 3 lit. b): ten dwutlenek węgla jest ostatecznie (chociaż pośrednio) „uwalniany do powietrza" i jest wynikiem działania objętego zakresem systemu handlu uprawnieniami (w postępowaniu głównym – kalcynacji wapna).

41. Jednakże art. 49 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 601/2012 i pkt 10.B akapit czwarty załącznika IV do tego rozporządzenia niosą ze sobą dalej idące skutki. Nie tylko ta część przenoszonego dwutlenku węgla, która może być potencjalnie uwolniona do atmosfery, ale całość dwutlenku węgla przenoszonego do innej instalacji do celów produkcji PCC jest uznawana za „emisje" instalacji pochodzenia i w związku z tym jest objęta zakresem systemu handlu uprawnieniami. Innymi słowy, przepisy te tworzą niewzruszalne domniemanie, że *cały* przenoszony dwutlenek węgla zostanie uwolniony do atmosfery.

42. Rezultat ten jest nie tylko niezgodny z brzmieniem art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87: wiąże się on także z ryzykiem podważenia celu wspomnianej dyrektywy, jakim jest ochrona środowiska naturalnego poprzez redukcję emisji [31].

43. Jak słusznie podniosła spółka Schaefer Kalk podczas rozprawy, wymóg zwrotu uprawnień obejmujących cały dwutlenek węgla przenoszony do celów produkcji PCC podważa zachętę ekonomiczną leżącą u podstaw systemu handlu uprawnieniami. Z uwagi na brak możliwości sprzedaży odpowiednich uprawnień jako „nadwyżki", operatora traktuje się dokładnie w taki sam sposób, jak gdyby doprowadził on do uwolnienia całego dwutlenku węgla do atmosfery.

44. Rząd niemiecki twierdzi jednak, że sporne przepisy rozporządzenia nr 601/2012 są konieczne dla zapewnienia spójności ze wskaźnikiem ex ante produktu dla produkcji wapna określonym w decyzji Komisji 2011/278/UE [32]. Zgodnie z art. 10a dyrektywy 2003/87 wskaźnik ten służy ustaleniu liczby bezpłatnych uprawnień przyznanych dla tego działania w okresach przejściowych określonych na gruncie tego przepisu. W myśl pkt 1 załącznika I do decyzji 2011/278 wspomniany wskaźnik oblicza się z uwzględnieniem „wszystkich procesów bezpośrednio lub pośrednio związanych z produkcją wapna". W rezultacie bezpłatne uprawnienia przyznaje się dla dwutlenku węgla wytwarzanego w wyniku kalcynacji wapna i przenoszonego do celów produkcji PCC, niezależnie od tego, czy ten dwutlenek węgla jest ostatecznie uwalniany do powietrza, czy też nie. Rząd niemiecki podnosi zasadniczo, że – biorąc pod uwagę cel, jakim jest harmonizacja, który wyrażony jest w art. 10a ust. 2 akapit drugi – Komisja musiała upewnić się, że, w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym, operator ma obowiązek dokonania zwrotu uprawnień odpowiadających tej ilości dwutlenku węgla. Komisja wysuwa podobne twierdzenie.

30 — Jak już wskazałam, do Trybunału nie należy rozstrzyganie kwestii faktycznych.

31 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 31).

32 — Decyzja z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87 (Dz.U. 2011, L 130, s. 1).

45. Nie zgadzam się z tym argumentem.

46. Artykuł 10a ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/87 ustanawia wymóg, aby rozporządzenia przyjęte na mocy, między innymi, art. 14 ust. 1 tej dyrektywy, takie jak rozporządzenie nr 601/2012, przewidywały zharmonizowane zasady dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji emisji gazów cieplarnianych związanych z produkcją, w celu ustanowienia wskaźników ex ante. Moim zdaniem przepis ten w żadnym wypadku nie wskazuje na to, że – w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym – roczne emisje operatora powinny obejmować lub będą obejmować dwutlenek węgla przenoszony do celów produkcji PCC, który *nie* został uwolniony do powietrza. To prawda, że wskaźnik ex ante produktu dla produkcji wapna, który Komisja obliczyła w decyzji 2011/278, uwzględniał, między innymi, dwutlenek węgla przenoszony do celów produkcji PCC, który nie został uwolniony do powietrza. Tego rodzaju przenoszenie dwutlenku węgla istotnie stanowi część „procesów bezpośrednio lub pośrednio związanych z produkcją wapna". W postępowaniu głównym skutkowało to przyznaniem spółce Schaefer Kalk większej liczby bezpłatnych uprawnień, niż miałoby to miejsce w przypadku nieuwzględnienia przenoszonego dwutlenku węgla [33]. Fakt ten pozostaje jednak bez wpływu na zakres, z jednej strony, obowiązku dokonania zwrotu uprawnień, wynikającego z art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 i, z drugiej strony, rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania, do którego przyjęcia zobowiązywał Komisję art. 14 ust. 1 tej dyrektywy. Oba przepisy obejmują jedynie „emisje" w myśl definicji zawartej w art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87.

47. Z tego samego względu nie przychylam się do twierdzenia Komisji podniesionego podczas rozprawy, zgodnie z którym, z uwagi na to, że produkcja PCC przy zastosowaniu przeniesionego dwutlenku węgla nie jest innowacyjna i nie zapewnia żadnej gwarancji przed potencjalnym uwalnianiem tego gazu do powietrza, art. 14 ust. 2 dyrektywy 2003/87 wymagał od tej instytucji uznawania dwutlenku węgla przenoszonego do celów produkcji PCC za „emisje". Wyłącznym celem tego przepisu jest zobowiązanie Komisji, w sytuacji gdy przyjmuje rozporządzenie zgodnie z art. 14 ust. 1, do tego, by uwzględniała „najbardziej dokładne i aktualne dostępne dowody naukowe, w szczególności zgromadzone przez IPCC". W związku z tym nie można interpretować go jako rozszerzającego zakres definicji pojęcia „emisji" z art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87 w celu objęcia jej zakresem dwutlenku węgla, który nie został uwolniony do powietrza. Kwestia, czy zapobieżenie takiemu uwalnianiu jest wynikiem innowacyjnego procesu, czy też nie, jest w tym względzie nieistotna.

48. Przeciwnie do twierdzenia wysuniętego przez niemiecki urząd ds. handlu emisjami, rząd niemiecki oraz Komisję operator nie uzyskuje ponadto korzyści wynikającej z nieuzasadnionej przewagi konkurencyjnej, jeżeli jest w stanie „zaoszczędzić" bezpłatne uprawnienia odnoszące się do dwutlenku węgla przenoszonego do instalacji do celów produkcji PCC, w przeciwieństwie do operatorów, którzy takich przeniesień nie dokonują.

49. Prawdą jest, że zachowanie warunków konkurencji na rynku wewnętrznym w ramach systemu handlu uprawnieniami należy do celów określonych w dyrektywie 2003/87 [34]. Jednakże w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym „przewagi" w postaci „zaoszczędzonych" uprawnień nie można uznać za nieuzasadnioną, a tym samym zakłócającą konkurencję. Przewaga ta jest raczej jedynie wynikiem obiektywnej różnicy pomiędzy operatorem, który uwalnia gazy cieplarniane do atmosfery, a operatorem, który unika takich emisji, dokonując chemicznego przekształcenia części wyprodukowanego dwutlenku węgla w nową, stabilną substancję chemiczną, z którą jest on związany. Przewaga ta jest więc w pełni zgodna z logiką gospodarczą systemu handlu uprawnieniami [35].

33 — Zobacz pkt 44 powyżej.

34 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 29 marca 2012 r., Komisja/Polska (C-504/09 P, EU:C:2012:178, pkt 77); z dnia 22 czerwca 2016 r., DK Recycling und Roheisen/Komisja (C-540/14 P, EU:C:2016:469, pkt 49, 50).

35 — Zobacz pkt 35 powyżej.

50. Ponadto nie przekonuje mnie argument (przedstawiony przez rząd niemiecki, niemiecki urząd ds. handlu emisjami oraz Komisję), że, zasadniczo, operatorzy bez większego trudu mogliby obchodzić system handlu uprawnieniami (w szczególności obowiązek dokonywania zwrotu uprawnień), gdyby byli upoważnieni do odejmowania od całości swoich emisji gazów cieplarnianych przenoszonych do innych jednostek produkcyjnych. W odpowiedzi na pytanie Trybunału zadane podczas rozprawy Komisja wyjaśniła, że, w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym, konieczne jest uwzględnienie przenoszonego dwutlenku węgla w emisjach z danej instalacji, ponieważ produkcja PCC nie jest działaniem objętym zakresem systemu handlu uprawnieniami. W tych okolicznościach przeprowadzenie inspekcji w instalacji, do której przeniesiono dwutlenek węgla do celów produkcji PCC, może okazać się niemożliwe.

51. Unikanie potencjalnych luk związanych z przenoszeniem dwutlenku węgla to z pewnością uzasadniony cel [36]. Moim zdaniem argument ten nie uwzględnia jednak w sposób wystarczający wszystkich zabezpieczeń będących wynikiem systemu raportowania i monitorowania ustanowionego w drodze dyrektywy 2003/87 i rozporządzeń wykonawczych do tej dyrektywy.

52. Z art. 14 ust. 3 dyrektywy 2003/87 wynika, że obowiązek dokonywania zwrotu uprawnień przez operatorów, który jest jednym z filarów systemu handlu uprawnieniami, zasadza się na sprawozdaniach sporządzanych przez operatorów zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu nr 601/2012 w odniesieniu do monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych [37]. Zasady te wymagają od operatora, między innymi, kompletności (art. 5), dokładności (art. 7) i rzetelności metodyki (art. 8) stosowanej w kontekście monitorowania i raportowania emisji. W myśl art. 8 akapit drugi rozporządzenia nr 601/2012 zgłaszane dane dotyczące emisji i inne przedstawiane w związku z nimi dane „nie mogą zawierać żadnych istotnych nieprawidłowości, cechować się stronniczością w doborze i sposobie prezentacji informacji oraz muszą zapewniać wiarygodny i wyważony wykaz emisji z danej instalacji […]”.

53. Zgodnie z wymogiem rygorystycznego księgowania wydanych uprawnień oraz na mocy art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 sprawozdania te, zanim zostaną złożone do właściwych organów krajowych, podlegają procesowi kontroli przewidzianemu w szczególności w art. 15 rzeczonej dyrektywy [38]. Z art. 15 w związku z załącznikiem V do dyrektywy 2003/87 wynika, że kontrola sprawozdań na temat emisji przeprowadzona przez niezależnego weryfikatora stanowi niezbędny warunek dokonania zwrotu uprawnień. Operator nie może przenosić uprawnień do momentu, aż jego sprawozdanie zostanie zweryfikowane i uznane za zadowalające [39].

54. Jednym z głównych zadań weryfikatora jest właśnie zweryfikowanie „z wystarczającą pewnością, że raport prowadzącego instalację [operatora] […] jest wolny od istotnych nieprawidłowości” [40]. Istotne nieprawidłowości mogą odnosić się do emisji, które operator „ukrywa” pod postacią przenoszenia gazów cieplarnianych do innej instalacji. Wszelkie istotne nieprawidłowości, które nie zostały naprawione przed wydaniem sprawozdania, należy uwzględnić w sprawozdaniu z weryfikacji sporządzonym przez weryfikatora [41]. Aż do zakończenia weryfikacji raportu zainteresowany operator nie może dokonać zwrotu uprawnień odpowiadających całości emisji pochodzących z jego instalacji w poprzednim roku kalendarzowym, w myśl art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Operator ten podlegać będzie zatem karze ryczałtowej przewidzianej w art. 16 ust. 3 wspomnianej dyrektywy [42].

36 — Zobacz motyw 13 rozporządzenia nr 601/2012.

37 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 31).

38 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 31).

39 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 32).

40 — Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 600/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie weryfikacji raportów na temat wielkości emisji gazów cieplarnianych i raportów dotyczących tonokilometrów oraz akredytacji weryfikatorów zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2012, L 181, s. 1).

41 — Artykuł 27 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia Komisji nr 600/2012.

42 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 35).

55. W dyrektywie 2003/87 nie przewidziano innych mechanizmów kontroli i nie uzależniono zwrotu uprawnień od spełnienia warunku innego niż stwierdzenie satysfakcjonującego charakteru sprawozdania na temat emisji [43]. Trybunał wskazał jednak jasno, że z całości przepisów tej dyrektywy wynika, iż nie stoi ona na przeszkodzie temu, by właściwe organy państw członkowskich dokonały dodatkowych kontroli albo ustaleń, nawet w przypadku gdy sprawozdanie operatora zostanie zweryfikowane i uznane za zadowalające. Jako że ustalenia takie pozwalają na wykrycie nieprawidłowości albo usiłowania popełnienia oszustwa, przyczyniają się one także do prawidłowego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami [44].

56. Moim zdaniem korzystanie z tych uprawnień w zakresie dochodzenia jest uzasadnione przede wszystkim wówczas, gdy dwutlenek węgla przenoszony jest z jednej instalacji do drugiej: taka sytuacja wiąże się z wyraźnym ryzykiem obchodzenia systemu handlu uprawnieniami. W związku z tym właściwy organ państwa członkowskiego jest, w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym, uprawniony do przeprowadzenia wszelkich koniecznych dochodzeń w celu zweryfikowania, czy przeniesiony dwutlenek węgla rzeczywiście wykorzystywany jest do produkcji PCC i nie jest uwalniany do powietrza. Nie widzę powodów, dla których takie inspekcje nie miałyby być przeprowadzane w instalacjach, do których przenoszony jest dwutlenek węgla. Jeżeli organ ten stwierdzi, że w zweryfikowanym sprawozdaniu z emisji nie uwzględniono wszystkich emisji objętych systemem handlu uprawnieniami, zainteresowany operator podlega „skutecznej, proporcjonalnej i odstraszającej" karze przewidzianej w przepisach krajowych przyjętych na mocy art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87, biorąc pod uwagę zachowanie operatora oraz to, czy działał on w dobrej wierze, czy też z zamiarem popełnienia oszustwa [45].

57. Uważam zatem, przeciwnie do twierdzenia niemieckiego urzędu handlu emisjami, rządu niemieckiego oraz Komisji, że zasada, zgodnie z którą operator jest zobowiązany do dokonania zwrotu uprawnień odpowiadających całej ilości dwutlenku węgla przenoszonego do instalacji do celów produkcji PCC, niezależnie od tego, czy ten dwutlenek węgla jest uwalniany do powietrza, nie jest konieczna dla zapewnienia skuteczności systemu handlu uprawnieniami.

58. Komisja podnosi zasadniczo, że z art. 12 ust. 3a dyrektywy 2003/87, który dotyczy wychwytywania i transportowania gazów cieplarnianych do stałego geologicznego składowania, wynika, że prawodawca Unii nie zmierzał do ustanowienia jakiegokolwiek innego wyjątku od obowiązkowego zwrotu uprawnień dla dwutlenku węgla, który nie jest bezpośrednio i natychmiast uwalniany do atmosfery.

59. Jednakże art. 12 ust. 3a dyrektywy 2003/87 nie kwestionuje przedstawionego wyżej toku rozumowania dotyczącego pojęcia „emisji" w dyrektywie 2003/87.

60. Artykuł 12 ust. 3a ustanawia warunki, na jakich emisje zweryfikowane jako wychwycone i przetransportowane do stałego geologicznego składowania nie podlegają obowiązkowi dokonania zwrotu uprawnień ustanowionemu w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Obowiązek ten wprowadzono w rzeczonej dyrektywie po to, aby stworzyć zachętę dla operatorów do korzystania z tej technologii [46], w tej samej chwili gdy prawodawca Unii zdecydował o włączeniu do wykazu działań objętych zakresem dyrektywy 2003/87 (załącznik I) „*wychwytywanie* gazów cieplarnianych z instalacji objętych [tą dyrektywą] celem ich transportu i geologicznego składowania w składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31/WE", „*transport* gazów cieplarnianych rurociągami w celu ich geologicznego składowania w składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31/WE" oraz „*geologiczne składowanie* gazów cieplarnianych w składowisku dopuszczonym na mocy dyrektywy 2009/31/WE" [47]. Prawodawca Unii uznał tym samym, że chociaż głównym celem tych działań jest unikanie emisji

43 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 34).

44 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 37).

45 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, pkt 39 [44]).

46 — Zobacz motyw 20 dyrektywy 2009/29, który wprowadzał art. 12 ust. 3a do dyrektywy 2003/87.

47 — Wyróżnienie moje.

(uzasadniając warunkowy wyjątek w art. 12 ust. 3a, nie zmierzają one do wyeliminowania gazów cieplarnianych: pozostaje zatem wyraźne ryzyko, że tego rodzaju gazy zostaną ostatecznie uwolnione do atmosfery[48]. Z kolei prawodawca Unii nie objął przenoszenia dwutlenku węgla do produkcji PCC, jako takiego, systemem handlu uprawnieniami. Jest to logiczne, zważywszy, że dwutlenek węgla (w przeważającej części) jest chemicznie związany z PCC i z tego względu nie może ostatecznie zostać uwolniony do powietrza. Biorąc pod uwagę jego szczególny cel, wyjątek z art. 12 ust. 3a dyrektywy 2003/87 nie zawiera zatem żadnych ogólnych wytycznych co do pojęcia „emisji" w art. 3 lit. b) tej dyrektywy.

61. Wreszcie, czy sporne przepisy rozporządzenia nr 601/2012 można uznać za zmieniające jedynie „nieistotny element" dyrektywy 2003/87 „poprzez jej uzupełnienie", a tym samym mieszczące się w granicach ustanowionych w art. 14 ust. 1 akapit drugi rzeczonej dyrektywy?

62. Moim zdaniem na to pytanie odpowiedź jest wyraźnie przecząca.

63. Skutkiem wspomnianych przepisów jest – jak wyjaśniłam – rozszerzenie zakresu definicji „emisji" w art. 3 lit. b) dyrektywy 2003/87, do której odniesienie zawarto w art. 14 ust. 1 tej dyrektywy. Pojęcie to stanowi bezsprzecznie część istoty systemu handlu uprawnieniami ustanowionego w drodze dyrektywy 2003/87, a zatem odgrywa kluczową rolę w realizacji celu tej dyrektywy, jakim jest ochrona środowiska. W rezultacie Komisja nie mogłaby, poprzez przyjęcie rozporządzenia wykonawczego, zmienić zakresu tego pojęcia bez wchodzenia w sferę wyborów politycznych należących do wyłącznych kompetencji prawodawcy Unii[49].

Wnioski

64. W świetle powyższych rozważań uważam, że na pytania przedstawione przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) Trybunał powinien udzielić następującej odpowiedzi:

Artykuł 49 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz pkt 10.B akapit czwarty załącznika IV do tego rozporządzenia są nieważne w zakresie, w jakim do „emisji" instalacji do celów 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 włączają dwutlenek węgla powstały w wyniku kalcynacji wapna i przenoszony do innej instalacji do produkcji wytrąconego węglanu wapnia, niezależnie od tego, czy ten dwutlenek węgla jest uwalniany do atmosfery.

48 — Zobacz w tym względzie motyw 39 dyrektywy 2009/29.

49 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., DK Recycling und Roheisen/Komisja (C-540/14 P, EU:C:2016:469, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).