Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 26 lipca 2023 r.*

Środowisko naturalne – Dyrektywa 2003/87/WE – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Krajowe środki wykonawcze – Przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – Decyzja o wykluczeniu instalacji wykorzystującej wyłącznie biomasę – Obowiązek staranności – Prawo do bycia wysłuchanym – Obowiązek uzasadnienia – Oczywisty błąd w ocenie – Równość traktowania – Uzasadnione oczekiwania – Zarzut niezgodności z prawem – Punkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87

W sprawie T-269/21

Arctic Paper Grycksbo AB, z siedzibą w Grycksbo (Szwecja), którą reprezentowali A. Bryngelsson, A. Johansson i F. Sjövall, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali G. Wils, B. De Meester i P. Carlin, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Parlament Europejski, który reprezentowali C. Ionescu Dima, W. Kuzmienko i P. Biström, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Radę Unii Europejskiej, którą reprezentowali A. Norberg i J. Himmanen, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

SĄD (druga izba),

w składzie: A. Marcoulli, prezes, S. Frimodt Nielsen (sprawozdawca) i R. Norkus, sędziowie,

* Język postępowania: szwedzki.

sekretarz: H. Eriksson, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 lutego 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, Arctic Paper Grycksbo AB, wnosi o stwierdzenie nieważności w dotyczącym jej zakresie art. 1 ust. 1 i załącznika I do decyzji Komisji (UE) 2021/355 z dnia 25 lutego 2021 r. dotyczącej krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2021, L 68, s. 221, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Okoliczności powstania sporu

2 Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy instalacji do produkcji cienkiego powlekanego papieru graficznego, eksploatowanej przez skarżącą w Grycksbo (Szwecja). Skarżąca posiada zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych od 2005 r.

3 Zaskarżona decyzja skutkuje wykluczeniem przedmiotowej instalacji z systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwanego dalej „EU ETS") ustanowionego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą ETS we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32), zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87 w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. 2018, L 76, s. 3). Wykluczenie to skutkuje w szczególności pozbawieniem skarżącej przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na czwarty okres rozliczeniowy (2021–2025).

4 Aby móc ubiegać się o ten przydział, w dniu 7 maja 2019 r. skarżąca złożyła do Naturvårdsverket (agencji ochrony środowiska, Szwecja) stosowny wniosek. We wniosku tym zaokrągliła ona do zera liczbę ton dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, wyemitowanego w okresie odniesienia (od 2014 r. do 2018 r.). Jej zdaniem rzeczywiste emisje w latach 2018–2020 były wyższe niż 0 i niższe niż 0,5 t.

5 W dniu 27 września 2019 r. Królestwo Szwecji przedstawiło Komisji Europejskiej krajowy środek wykonawczy (zwany dalej „KŚW") przewidziany w art. 11 dyrektywy 2003/87, czyli wykaz instalacji, które powinny zostać objęte EU ETS w czwartym okresie rozliczeniowym. Przedmiotowa instalacja znajdowała się na tym wykazie pod sygnaturą SE468. Ilości dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych zgłoszone dla tej instalacji wynosiły 0 t dla każdego roku w ramach okresu odniesienia (2014–2018).

6 W piśmie zawierającym uwagi z dnia 19 maja 2020 r. Komisja zakwestionowała objęcie KŚW 49 instalacji, w tym przedmiotowej instalacji, w następujący sposób:

„Przez co najmniej rok w okresie odniesienia [przedmiotowa instalacja] wygenerowała prawie 100 % emisji z biomasy. Takich instalacji nie należy włączać do EU ETS. Prosimy o przedstawienie wyjaśnień”.

7 W dniu 16 czerwca 2020 r. agencja ochrony środowiska odpowiedziała na uwagi Komisji, wskazując, że przedmiotowa instalacja jest objęta zatwierdzonym przez Komisję krajowym środkiem opcjonalnym, przewidującym włączenie instalacji podłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej.

8 W wiadomości elektronicznej skierowanej do agencji ochrony środowiska w dniu 30 września 2020 r. Komisja powtórzyła swoje stanowisko, zgodnie z którym instalacje, które we wskazanym wyżej okresie odniesienia (2014–2018) wykorzystywały wyłącznie biomasę, powinny zostać wykluczone z EU ETS.

9 W dniu 1 października 2020 r. agencja ochrony środowiska skierowała do Komisji wiadomość elektroniczną, w której przyznała, że przedmiotowa instalacja nie jest podłączona do miejskiej sieci ciepłowniczej i że włączenie jej do EU ETS jest dyskusyjne. Niemniej jednak uznała ona, że nie może wycofać tej instalacji z KŚW na tym etapie postępowania ze względu na to, że krajowe prawo administracyjne nie przewiduje możliwości jednostronnego i pozbawionego podstawy prawnej cofnięcia pozwolenia, którym dysponowała skarżąca. Wskazała ona ponadto, że nie można wykluczyć, iż przedmiotowa instalacja może w przyszłości wykorzystywać paliwa kopalne.

10 Wiadomością elektroniczną z dnia 17 grudnia 2020 r. agencja ochrony środowiska poinformowała Komisję, że zidentyfikowanie instalacji, których wykluczenie Komisja przewidywała, jest zadaniem uciążliwym ze względu na przyjęte kryterium wyłącznego wykorzystania biomasy i przyjęty okres odniesienia (2014–2018).

11 W dniu 14 stycznia 2021 r. Komisja przekazała przedstawicielom państw członkowskich zasiadającym w Komitecie ds. Zmian Klimatu projekt rozporządzenia w sprawie przeglądu wartości wskaźników emisyjności dla produktów na okres rozliczeniowy 2021–2025. Projekt ten został zmieniony w dniu 26 stycznia 2021 r., a w dniu następnym został on zatwierdzony przez wspomniany komitet.

12 W wiadomości elektronicznej z dnia 26 stycznia 2021 r. agencja ochrony środowiska poinformowała Komisję, że stwierdziła różnice w raportach przedsiębiorstw, które w okresie odniesienia wyemitowały mniej niż 0,5 t dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych. Wskazała ona, że niektóre przedsiębiorstwa, których nie zidentyfikowała, zaokrągliły te emisje do 0 t, podczas gdy inne wskazały swoje rzeczywiste emisje, nie dokonując takiego zaokrąglenia. Agencja ta zwróciła uwagę, że Komisja zakwestionowała włączenie jedynie tych instalacji, które zadeklarowały emisje dwutlenku węgla pochodzące z paliw kopalnych równe 0 t, podczas gdy włączenie instalacji, które zadeklarowały swoje emisje bez ich zaokrąglenia, nie zostało w żaden sposób zakwestionowane. Zwróciła się ona do Komisji o sprecyzowanie metod, jakie zamierza zastosować do wszystkich instalacji wykorzystujących biomasę.

13 W dniu 28 stycznia 2021 r. Komisja poinformowała agencję ochrony środowiska, że etap przeglądu KŚW został zakończony i że obecnie nie może ona już uwzględniać zmian mających wpływ na wykaz instalacji i na obliczanie wskaźników emisyjności dla produktów.

14 W tym samym dniu ostateczny tekst projektu rozporządzenia, o którym mowa w pkt 11 powyżej, został przekazany państwom członkowskim do przyjęcia w procedurze pisemnej. Termin zgłaszania uwag wyznaczono na dzień 11 lutego 2021 r.

15 W dniu 1 lutego 2021 r. agencja ochrony środowiska wskazała, że wykazu instalacji zawartego w KŚW nie można uznać za ostateczny, dopóki Komisja nie zajmie stanowiska w przedmiocie kwestii, o których wspomniano w wiadomości elektronicznej z dnia 26 stycznia 2021 r. (zob. pkt 12 powyżej).

16 W wiadomości elektronicznej z tego samego dnia Komisja odpowiedziała w następujący sposób:

„Ukończyliśmy wszystkie etapy oceny KŚW przed przedłożeniem do rozporządzenia w sprawie wskaźników emisyjności Komitetowi ds. Zmian Klimatu w celu uzyskania pozytywnej opinii oraz decyzji Komisji dotyczącej KŚW w celu jej przyjęcia.

Jak wspomniano w poprzedniej wiadomości elektronicznej, jeżeli państwo członkowskie wykryje w wykazie KŚW błąd, który nie wpływa ani na wartości wskaźników emisyjności dla produktów, ani na decyzje dotyczące KŚW, lecz jedynie na przydział bezpłatnych uprawnień (lub który aktualizuje jedynie dane w celu wskazania dokładnego odniesienia w przyszłości oraz w celu uniknięcia przyszłej korekty KŚW), możemy zaakceptować uaktualniony wykaz [KŚW] na tym etapie przed przedłożeniem wstępnej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień.

Jeżeli chodzi o metodę, którą posłużyliśmy się w odniesieniu do instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, to opierała się ona na emisjach i nie zastosowano żadnego zaokrąglenia ani do emisji bezpośrednich, ani do emisji pochodzących z biomasy”.

17 W wiadomości elektronicznej z dnia 4 lutego 2021 r. agencja ochrony środowiska poinformowała Komisję o dostrzeżonych niespójnościach co do sposobu, w jaki instytucja ta zamierzała potraktować, z uwagi na wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, instalacje, których emisje dwutlenku węgla pochodzące ze spalania paliw kopalnych wydawały się jej porównywalne. W tej samej wiadomości elektronicznej zwróciła ona również uwagę Komisji, że za rok 2018 skarżąca zadeklarowała emisje dwutlenku węgla pochodzące ze spalania paliw kopalnych w ilości 0,3727 t. Zwróciła się wreszcie z pytaniem, czy może ona zaktualizować KŚW poprzez wskazanie bez zaokrąglania, w odniesieniu do każdej instalacji uznanej przez Komisję za wykorzystującą wyłącznie biomasę, ilości dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych rzeczywiście wyemitowanego w okresie odniesienia.

18 Wiadomością elektroniczną z dnia 16 lutego 2021 r. Komisja odpowiedziała agencji ochrony środowiska, że nie jest już możliwe dokonanie zmian mających wpływ na tożsamość instalacji zawartych w KŚW lub na obliczanie wskaźników emisyjności dla produktów, ponieważ odnoszące się do nich akty są w trakcie przyjmowania.

19 W dniu 25 lutego 2021 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję.

20 W zaskarżonej decyzji Komisja wskazała przypadki, w których zamierza zgłosić zastrzeżenia do zaproponowanych jej KŚW. W odniesieniu do skarżącej Komisja wskazała w motywie 11 tej decyzji, co następuje:

„[Republika Finlandii] i [Królestwo Szwecji] zaproponowały włączenie 51 instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę. Niektóre z tych instalacji w latach 2004–2007 były objęte jednostronnym włączeniem, zatwierdzonym przez Komisję zgodnie z art. 24 dyrektywy 2003/87/WE. Niemniej jednak instalacje wykorzystujące wyłącznie biomasę zostały następnie wyłączone z EU ETS zgodnie z nowym przepisem […] [pkt 1] załącznika I do dyrektywy 2003/87/WE. Przepis ten został wprowadzony […] dyrektywą […] 2009/29 […] i od momentu wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. określa on nowy zakres [EU] ETS, w tym w odniesieniu do wcześniejszych włączeń. W związku z tym włączenie instalacji, które wykorzystują wyłącznie biomasę, należy odrzucić dla wszystkich lat okresu odniesienia, m.in. w przypadku, gdy zostały one uwzględnione w wykazie określonym w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE”.

21 W dniu 12 marca 2021 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/447 określające zmienione wartości wskaźników emisyjności na potrzeby przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2021–2025 zgodnie z art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87 (Dz.U. 2021, L 87, s. 29).

22 W dniu 2 czerwca 2021 r. Królestwo Szwecji przekazało Komisji nowy KŚW, w którym skarżąca nie została już uwzględniona.

Żądania stron

23 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w dotyczącym jej zakresie;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

25 Parlament wnosi do Sądu zasadniczo o oddalenie skargi.

26 Rada wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

27 Na poparcie skargi skarżąca podnosi sześć zarzutów. Zarzut pierwszy dotyczy oczywistego błędu w ocenie. Zarzut drugi jest oparty na naruszeniu zasady równego traktowania. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia istotnych wymogów proceduralnych. Przedmiotem zarzutu czwartego jest

naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zarzut piąty dotyczy naruszenia dyrektywy 2003/87, a w szczególności jej art. 10a oraz pkt 1 załącznika I do tej dyrektywy. Wreszcie zarzut szósty jest oparty na niezgodności z prawem wskazanego punktu.

28 Ponadto strony główne wymieniły argumenty dotyczące ram prawnych mających zastosowanie do procedury przyjmowania zaskarżonej decyzji i obowiązków ciążących na Komisji, bez formalnego powiązania tych argumentów z sześcioma zarzutami skargi. Argumenty te mają wpływ na ocenę w szczególności zarzutów drugiego i trzeciego skargi.

29 Należy zatem najpierw przypomnieć ramy prawne, w które wpisuje się EU ETS, a także cele dyrektywy 2003/87, następnie zbadać argumenty stron dotyczące prawidłowości procedury przyjmowania zaskarżonej decyzji, a wreszcie argumenty podważające jej zasadność.

Uwagi wstępne dotyczące EU ETS i celów realizowanych przez dyrektywę 2003/87

30 System EU ETS, regulowany dyrektywą 2003/87, dotyczy instalacji spełniających kryteria określone w załączniku I do tej dyrektywy i emitujących co najmniej jeden z gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy (art. 2 tej dyrektywy). Zgodnie z art. 1 wskazanej dyrektywy EU ETS ma na celu zachęcenie przedsiębiorstw do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Jak wynika z motywu 8 tej dyrektywy, EU ETS powinien zatem obejmować te rodzaje działalności, które mają pewien potencjał do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych (zob. wyrok z dnia 20 czerwca 2019 r., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, pkt 55, 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 W tym względzie należy przypomnieć, że celem dyrektywy 2003/87 jest ustanowienie EU ETS mającego służyć ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery do poziomu zapobiegającego zakłócaniu klimatu przez czynniki antropogeniczne i którego ostatecznym celem jest ochrona środowiska (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2017 r., ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 20 czerwca 2019 r., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo). Omawiana dyrektywa zmierza zatem do ograniczenia łącznych emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w stosunku do poziomów z 1990 r. w efektywny i skuteczny gospodarczo sposób (zob. podobnie wyrok z dnia 20 czerwca 2019 r., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 System EU ETS służy zatem wypełnianiu międzynarodowych zobowiązań Unii i jej państw członkowskich w dziedzinie środowiska naturalnego, realizując przy tym szereg celów, takich jak „najmniejsz[e] możliw[e] zmniejszenie[…] rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia (motyw 5 dyrektywy 2003/87), „zachowani[e] […] rynku wewnętrznego” (motyw 7 tej dyrektywy), „uniknięci[e] zakłócania konkurencji” (motyw 7 tej dyrektywy) (zob. wyrok z dnia 20 czerwca 2019 r., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz zapobieganie „ucieczce emisji”, czyli przenoszeniu poza rynek wewnętrzny producentów będących emitentami gazów cieplarnianych, w szczególności na warunkach przewidzianych w art. 10b omawianej dyrektywy.

33 W tym celu przedsiębiorstwa objęte EU ETS są zobowiązane, po pierwsze, do uzyskania zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych wydanego im przez państwa członkowskie pod warunkiem wykazania przez nie zdolności do monitorowania i raportowania swoich emisji, a po drugie, do corocznego zwrotu uprawnień, które mogą być przenoszone w Unii i poza nią.

Równoważność zwróconych przez każdą instalację uprawnień i jej faktycznych emisji gazów cieplarnianych oszacowanych w tonach równoważnika dwutlenku węgla jest weryfikowana i rozliczana przez państwa członkowskie [art. 3 lit. a) i art. 4–6, 12, 15, 19 i 25 dyrektywy 2003/87].

34 System EU ETS wprowadza zatem szereg zachęt ekonomicznych do ograniczania emisji gazów cieplarnianych przez same instalacje. O ile bowiem ostatecznym celem EU ETS jest ochrona środowiska naturalnego, o tyle system ten sam w sobie nie zmniejsza emisji gazów cieplarnianych. Zachęca on natomiast do poszukiwania oraz sprzyja poszukiwaniu najniższych kosztów zmniejszenia wspomnianych emisji do poziomu zgodnego z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii i państw członkowskich, które to zmniejszenie zależy od dyscypliny, z jaką zostaje ustalona całkowita ilość przyznanych uprawnień (wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 31; z dnia 17 października 2013 r., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 26).

35 System EU ETS jest zatem oparty na logice gospodarczej, polegającej na zachęcaniu każdego z jego uczestników do emitowania ilości gazów cieplarnianych niższych niż wartość pierwotnie przyznanych mu uprawnień w celu przeniesienia nadwyżki na innego uczestnika, który wyemitował większą ilość gazów niż przyznane mu lub nabyte uprawnienia. Z tego względu uprawnienia do emisji mają wartość handlową (zob. wyroki: z dnia 8 marca 2017 r., ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 20 czerwca 2019 r., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, pkt 63; zob. także opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, pkt 48–55).

36 System EU ETS przewiduje ponadto, w drodze przejściowego wyjątku od zasady, zgodnie z którą uprawnienia do emisji są sprzedawane na aukcji, dystrybucję określonej liczby bezpłatnych uprawnień (art. 9, 9a, 10, 10a i 10c dyrektywy 2003/87), która zmniejsza się liniowo od 2013 r. Liczba uprawnień przydzielanych bezpłatnie jest obecnie określana, co do zasady i w miarę możliwości, na podstawie wskaźnika emisyjności obliczanego dla każdego produktu, który odpowiada średniej wydajności 10 % najbardziej wydajnych pod względem ekologicznym producentów, na warunkach przewidzianych w art. 10a tej dyrektywy. Zgodnie z akapitem drugim lit. a) i b) tego ostatniego artykułu w latach 2021–2025 wartości wskaźników emisyjności podlegają maksymalnej rocznej stopie redukcji wynoszącej 1,6 %.

37 Aby kwalifikować się do przydziału bezpłatnych uprawnień, instalacja musi zostać objęta środkiem wykonawczym, którego przyjęcie przez państwo członkowskie, na którego terytorium się ona znajduje, zostało przewidziane w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87. Zgodnie z ust. 3 wskazanego artykułu państwa członkowskie nie mogą przyznawać bezpłatnych uprawnień instalacjom, których wpisu Komisja odmówiła. Ponadto to właśnie poprzez uwzględnienie emisji z objętych środkiem wykonawczym instalacji obliczana jest średnia wydajność dla każdego wskaźnika emisyjności dla produktów, od której zależy przydział bezpłatnych uprawnień.

38 Uprawnienia, które nie są rozdzielane bezpłatnie, sprzedaje się na aukcji na warunkach przewidzianych w art. 10 dyrektywy 2003/87. Przydział uprawnień do emisji powinien zatem docelowo opierać się wyłącznie na zasadzie sprzedaży na aukcji, która zdaniem prawodawcy Unii jest ogólnie uznawana za system najskuteczniejszy z gospodarczego punktu widzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 20 czerwca 2019 r., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, pkt 66).

39 Wśród kategorii działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87 znajduje się produkcja papieru lub tektury o zdolności produkcyjnej przekraczającej 20 t dziennie. Zgodnie z tym załącznikiem przedmiotowe instalacje podlegają EU ETS w odniesieniu do uwalnianych przez nie emisji dwutlenku węgla.

40 Jednakże pkt 1 i 3 załącznika I do dyrektywy 2003/87 stanowią:

„1. […] instalacje wykorzystujące wyłącznie biomasę nie są objęte niniejszą dyrektywą […].

3. W obliczeniach [całkowitej nominalnej mocy cieplnej instalacji] nie uwzględnia się […] jednostek wykorzystujących wyłącznie biomasę. »Jednostki wykorzystujące wyłącznie biomasę« obejmują jednostki wykorzystujące paliwa kopalne wyłącznie podczas rozruchu lub wyłączeń".

41 Część A załącznika IV do dyrektywy 2003/87 zawiera punkt zatytułowany „Obliczanie [emisji]", którego akapit czwarty zdanie ostatnie stanowi, że „współczynnik emisji dla paliwa roślinnego [biomasy] wynosi zero".

42 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82) zalicza biomasę do odnawialnych źródeł energii. W art. 2 akapit drugi pkt 24 tej dyrektywy zdefiniowano biomasę jako „ulegającą biodegradacji frakcję produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i powiązanych działów przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji frakcję odpadów, w tym odpadów przemysłowych i miejskich pochodzenia biologicznego".

43 Strony spierają się co do zakresu i zgodności z prawem wyjątku dotyczącego emisji gazów cieplarnianych z biomasy, który, jak przypomniano w pkt 2–22 powyżej, skłonił Komisję w zaskarżonej decyzji do odmowy włączenia do EU ETS przedmiotowej instalacji, co skutkuje w szczególności pozbawieniem jej jakiegokolwiek przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w czwartym okresie rozliczeniowym (2021–2025).

W przedmiocie prawidłowości procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji

44 Poza argumentami dotyczącymi konkretnie prawidłowości procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji strony spierają się co do dwóch kwestii, które należy zbadać na wstępie.

45 Po pierwsze, skarżąca zarzuca Komisji, że ta odmówiła uwzględnienia dowodów, które zostały jej przedstawione w dniach 26 stycznia i 4 lutego 2021 r. (zob. pkt 12, 17 powyżej) ze względu na to, że na tym etapie przyjmowania KŚW przewidzianych w art. 11 dyrektywy 2003/87 i rozporządzenia delegowanego dotyczącego wartości wskaźników przewidzianych w art. 10a wspomnianej dyrektywy instytucja ta nie miała już możliwości uwzględnienia zmian mających wpływ na identyfikację instalacji objętych EU ETS i kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień. Te przedstawione w sposób niezależny argumenty pokrywają się w znacznym stopniu z argumentami przedstawionymi przez skarżącą na poparcie części pierwszej zarzutu trzeciego i zostaną zbadane w tych ramach.

46 Po drugie, strony spierają się co do zakresu zasad zaokrąglania wynikających z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie

dyrektywy 2003/87 oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz.U. 2018, L 334, s. 1). W pierwszej kolejności należy zbadać kwestię, czy skarżąca, jak sama twierdzi, mogła podnieść argument, że zaokrąglone dane, które przedstawiła ona agencji ochrony środowiska i które zostały przez nią przekazane Komisji, odpowiadały jednak rzeczywistym emisjom dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, które nie były zerowe, lecz mieściły się w przedziale od 0 do 0,5 t.

W przedmiocie uwzględnienia zaokrąglonych danych zadeklarowanych w toku procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji

47 Jak wspomniano w wiadomości elektronicznej, którą agencja ochrony środowiska skierowała do Komisji w dniu 4 lutego 2021 r. (zob. pkt 17 powyżej), skarżąca twierdzi, że w 2018 r. wyemitowała 0,37 t dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych. Skarżąca przedstawiła również poświadczone raporty dotyczące lat 2019 i 2020, zgodnie z którymi w ciągu tych dwóch lat wygenerowała emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych odpowiednio w ilościach 0,29 i 0,46 t.

48 Skarżąca podnosi, że ze względu na to, iż zastosowała się do zasad zaokrąglania ustanowionych przez Komisję, deklarując zerowe emisje za rok 2018, znajduje się ona z tego tylko powodu w sytuacji mniej korzystnej niż ta, w której znalazły się przedsiębiorstwa, które z naruszeniem tych zasad zadeklarowały swoje rzeczywiste emisje, gdy były one niższe niż 0,5 t. Instalacje te nie zostały bowiem wykluczone z EU ETS.

49 Skarżąca utrzymuje wreszcie, że stanowisko Komisji, zgodnie z którym wszystkie instalacje, które wyemitowały mniej niż 0,5 t dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, niezależnie od tego, czy dokonały zaokrąglenia w swoich deklaracjach, czy też nie, powinny zostać wykluczone z EU ETS, stanowi racjonalizację a posteriori, o której agencja ochrony środowiska w oczywisty sposób nie była informowana przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

50 Komisja zaprzecza argumentacji skarżącej.

51 Zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego 2018/2066 „całkowite roczne emisje każdego z gazów cieplarnianych [dwutlenku węgla, podtlenku azotu i perfluorowęglowodorów] zgłasza się w zaokrągleniu do pełnej tony [dwutlenku węgla lub równoważnika dwutlenku węgla]”.

52 Bezsporne jest to, że – jak wynika w szczególności z dokumentów przedstawionych przez Komisję w odpowiedzi na środek organizacji postępowania skierowany do niej przez Sąd, a także z dokumentów przekazanych spontanicznie przez skarżącą – w trakcie całego postępowania, które doprowadziło do przyjęcia zaskarżonej decyzji, odnoszące się do skarżącej dane dotyczące emisji za okres odniesienia 2014–2018, które zostały przekazane Komisji przez agencję ochrony środowiska, były zerowe.

53 Skarżąca nie kwestionuje, że w latach 2014–2017 nie emitowała dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych. Podnosi ona natomiast, że wartość 0 t dotycząca 2018 r. wynikała z zaokrąglenia w dół do niższej jednostki jej rzeczywistych emisji, które wyniosły 0,37 t. Twierdzi ona, że przestrzeganie przez nią zasad zaokrąglania wyrządziło jej względną szkodę, w porównaniu z instalacjami, które nie zadeklarowały danych zerowych, w sytuacji gdy ich rzeczywiste emisje były niższe niż 0,5 t, i nie zostały wykluczone z EU ETS, co pozwoliło im na dalsze korzystanie z przydziału bezpłatnych uprawnień.

54 Nie kwestionując prawdziwości twierdzeń skarżącej, Komisja podnosi, że zasady zaokrąglania mają charakter bezwzględnie obowiązujący i że skarżąca bezzasadnie krytykuje konsekwencje ich stosowania.

55 Nie ulega jednak wątpliwości, że o ile skarżąca przestrzegała zasad zaokrąglania przewidzianych we wspomnianym wyżej przepisie, o tyle nie jest tak w przypadku wszystkich instalacji objętych KŚW. Komisja przyznaje zresztą, że omyłkowo nie wykluczyła dwóch instalacji, których zadeklarowane emisje były niższe niż 0,5 t, ale nie zostały zaokrąglone.

56 Niewątpliwie godne ubolewania jest to, że Komisja nie zajęła w tej kwestii spójnego stanowiska w toku procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji, co ilustrują w szczególności pytania, które zadała ona agencji ochrony środowiska, oraz identyfikacja instalacji, które zamierzała wykluczyć z EU ETS. Stosowanie zasady zaokrąglania jest jednak wymagane na podstawie art. 72 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego 2018/2066. Obowiązek ten stanowi kontynuację obowiązku przewidzianego wcześniej w art. 72 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87 (Dz.U. 2012, L 181, s. 30), którym został przezeń zastąpiony. Miał on zatem zastosowanie zarówno do rocznych raportów na temat wielkości emisji sporządzanych przez instalacje objęte EU ETS za każdy rok w okresie 2014–2018, jak i do raportu na temat wielkości emisji dotyczącego okresu odniesienia, który państwa członkowskie były zobowiązane przedstawić na poparcie swoich projektów KŚW.

57 Nie można uwzględnić argumentu skarżącej, zgodnie z którym zasady tej nie można stosować w celu ustalenia, czy w rozumieniu pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 instalację należy uznać za wykorzystującą wyłącznie biomasę.

58 Jak wynika bowiem z art. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego 2018/2066, ta bezwzględnie obowiązująca zasada ma zastosowanie do wszystkich raportów na temat wielkości emisji związanych z działaniami, o których mowa w załączniku I do dyrektywy 2003/87. Jest to zatem metoda obiektywna, mająca zastosowanie do wszystkich instalacji objętych zakresem stosowania dyrektywy dla każdego roku okresu odniesienia, jak przypomniano w pkt 56 powyżej, i pozwalająca na ustalenie, czy instalacja wykorzystująca biomasę jest objęta wyłączeniem dotyczącym wykorzystywania wyłącznie biomasy w rozumieniu pkt 1 tego załącznika.

59 Natomiast wykładnia zaproponowana przez skarżącą, zgodnie z którą instalację wykorzystującą biomasę i deklarującą 0 t emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych należy uznać za niewykorzystującą wyłącznie biomasy, ponieważ jej rzeczywiste emisje nie są zerowe, byłaby sprzeczna z wymogiem spójności EU ETS, która zależy w szczególności od harmonizacji zasad raportowania i monitorowania, której zapewnienie jest celem rozporządzenia wykonawczego 2018/2066. Ponadto należy zauważyć, że zrównując z instalacjami wykorzystującymi wyłącznie biomasę instalacje, które emitują dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych wyłącznie na potrzeby rozruchu i wstrzymania procesu produkcyjnego, pkt 3 załącznika I do dyrektywy 2003/87 wyraźnie przewiduje rezygnację z włączania do EU ETS instalacji, których emisje dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych są marginalne, ale niekoniecznie zerowe.

60 W konsekwencji skarżąca była zobowiązana, tak jak to uczyniła, do zadeklarowania zerowej emisji dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych za każdy rok okresu odniesienia, a w szczególności do zaokrąglenia do zera swojego raportu na temat wielkości emisji dotyczącego roku 2018. Nie ma ona zatem podstaw do zarzucania Komisji, bez uszczerbku dla skutków

ewentualnego naruszenia zasady równego traktowania, że wzięła pod uwagę przesłane jej przez agencję ochrony środowiska raporty dotyczące przedmiotowej instalacji, z których wynikało, że nie powstawały emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, a w konsekwencji, że wykorzystywano wyłącznie biomasę.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych

61 Zarzut trzeci, oparty na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych, dzieli się na trzy części: w ramach pierwszej z nich skarżąca powołuje się na naruszenie obowiązku staranności, w ramach drugiej – naruszenie prawa do bycia wysłuchanym, a w ramach trzeciej – naruszenie obowiązku uzasadnienia.

– *W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego, dotyczącej naruszenia obowiązku staranności*

62 Skarżąca podnosi, że gdyby Komisja prawidłowo oceniła informacje przekazane przez agencję ochrony środowiska, doszłaby ona do innego wniosku w odniesieniu do włączenia przedmiotowej instalacji do EU ETS. Komisja uchybiła zatem ciążącemu na niej obowiązkowi staranności.

63 Zdaniem skarżącej dla zastosowania przewidzianego w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 wykluczenia instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę istotne znaczenie ma kwestia, czy dana instalacja generuje emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych. Tymczasem Komisja uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi należytego sprawdzenia, czy rzeczona instalacja wykorzystuje wyłącznie biomasę. Co więcej, Komisja skierowała do agencji ochrony środowiska pytanie, w świetle którego wydawało jej się, że instalacja ta wykorzystuje „prawie wyłącznie" biomasę, co oznacza, że wiedziała o wykorzystaniu paliw kopalnych przez tego rodzaju instalację. W ten sposób celowo postanowiła ona pominąć bez powodu poświadczone dane dostarczone przez agencję ochrony środowiska, której bezstronności nie można zakwestionować.

64 Ponadto Komisja zwlekała z poinformowaniem agencji ochrony środowiska o tym, że w jej ocenie instalacje takie jak przedmiotowa instalacja, które zadeklarowały zerowe ilości emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, powinny zostać wykluczone z EU ETS. Nałożenie na agencję ochrony środowiska domniemanego terminu, po upływie którego nowe, nawet istotne dane nie mogą już być brane pod uwagę, może skutkować wprowadzeniem w błąd.

65 W replice skarżąca zarzuca ponadto Komisji, że nie wyznaczyła wyraźnie agencji ochrony środowiska terminu. Dlatego też Komisja nie ma podstaw, by podnosić zarzut, że niektóre informacje zostały jej przedstawione zbyt późno. Zdaniem skarżącej Komisja nie mogłaby wykluczyć przedmiotowej instalacji z EU ETS, gdyby instytucja ta uwzględniła fakt, że zaokrągliła ona swoje emisje zgodnie z obowiązującymi zasadami, mimo że w rzeczywistości emisje te nie były zerowe.

66 Zdaniem skarżącej Komisja nie może powoływać się na przekroczenie terminu, którego nie wyznaczyła. Wbrew twierdzeniom Komisji dane przekazane przez agencję ochrony środowiska w wiadomości elektronicznej z dnia 26 stycznia 2021 r. nie zostały przekazane zbyt późno, aby instytucja ta mogła je uwzględnić. Komisja sama bowiem dokonała zmian aktów, które były wówczas w trakcie przyjmowania i które dotyczyły w szczególności wartości emisji 10 % najbardziej efektywnych instalacji objętych innymi wskaźnikami emisyjności dla produktów.

Ponadto z załącznika A 10 do skargi wynika, że dwóm instalacjom zezwolono na dostarczenie zaktualizowanych danych po wydaniu zaskarżonej decyzji, a zatem a fortiori po dniu 26 stycznia 2021 r.

67 Co więcej, zaskarżona decyzja została wydana ponad miesiąc po zwróceniu przez agencję ds. ochrony środowiska uwagi na istnienie różnicy w traktowaniu instalacji, które dokonały zaokrąglenia w swych deklaracjach, względem instalacji, które takiego zaokrąglenia nie dokonały, a rozporządzenie dotyczące wskaźników emisyjności dla produktów zostało wydane prawie półtora miesiąca później. Tymczasem uwzględnienie przedmiotowej instalacji przy obliczaniu wskaźnika emisyjności dla produktów stanowiło jedynie drobne dostosowanie. Choć Komisja podnosi, że proces przyjęcia zaskarżonej decyzji trwał piętnaście miesięcy, to należy jednak zauważyć, że problem związany z uwzględnieniem instalacji, które zaokrągliły swe deklaracje do zera, mógł zostać podniesiony przez agencję ochrony środowiska dopiero po upływie dwunastu miesięcy i że zarzucane przez Komisję opóźnienie w przedstawieniu tych informacji w rzeczywistości można w znacznym stopniu przypisać jej samej.

68 Komisja zaprzecza argumentacji skarżącej.

69 Zgodnie z orzecznictwem w odniesieniu do postępowania administracyjnego, które dotyczy złożonych ocen technicznych, instytucje i organy Unii powinny dysponować uprawnieniami dyskrecjonalnymi, aby móc wypełniać swoje funkcje. W sytuacji gdy instytucjom przysługują takie uprawnienia dyskrecjonalne, poszanowanie gwarancji przyznanych przez porządek prawny Unii w postępowaniach administracyjnych nabiera jednak jeszcze większego znaczenia. Wśród tych gwarancji znajduje się w szczególności obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 13, 14).

70 Jak wynika z motywów 2–8 zaskarżonej decyzji, Komisja przeprowadziła kontrole kompletności i spójności informacji przekazanych jej przez właściwe służby państw członkowskich.

71 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, skarżąca wcale nie zarzuca jej, że nie przeprowadziła kontroli na miejscu ani że nie zweryfikowała prawidłowości raportów przedstawionych przez instalacje właściwym władzom państw członkowskich. Skarżąca podnosi natomiast, że instytucja ta nie mogła odrzucić jako spóźnionych informacji, które zostały jej przekazane przez agencję ochrony środowiska i zgodnie z którymi, po pierwsze, zaokrągliła ona swoje raporty na temat wielkości emisji, a po drugie, jej rzeczywiste emisje dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych nie były w 2018 r. zerowe.

72 Zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2003/87 KŚW dotyczące czwartego okresu rozliczeniowego (2021–2025) miały zostać przekazane Komisji do dnia 30 września 2019 r. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że termin ten został zachowany przez agencję ochrony środowiska.

73 Z akt sprawy wynika natomiast, że na agencję ochrony środowiska nie został nałożony żaden inny termin niż ten, o którym mowa w pkt 72 powyżej. W tym względzie twierdzenie Komisji, zgodnie z którym termin został wyznaczony na dzień 7 grudnia 2021 r., nie jest przekonujące. Ten wskazany w wiadomości elektronicznej termin został bowiem natychmiast zakwestionowany przez agencję ochrony środowiska, czemu służby Komisji nie sprzeciwiły się.

74 Ponadto bezsporne jest, że modyfikacje KŚW dotyczące wartości deklarowanych przez instalacje mogą prima facie mieć wpływ na definicję wskaźnika emisyjności dla produktu, ponieważ są one objęte EU ETS. Jest tak tym bardziej w przypadku instalacji wykorzystujących biomasę, ponieważ takie emisje nie są uwzględniane przy obliczaniu liczby uprawnień podlegających zwrotowi. Strony nie zgadzają się jednak co do konsekwencji, jakie Komisja powinna była wyciągnąć w niniejszej sprawie z informacji przekazanych jej przez agencję ochrony środowiska w okresie od dnia 26 stycznia do dnia 4 lutego 2021 r. Skarżąca podnosi, że Komisja była zobowiązana do dokonania oceny wszystkich istotnych danych, niezależnie od daty ich przekazania, podczas gdy Komisja jest zdania, że od momentu wszczęcia i w toku procedury prowadzącej do przyjęcia rozporządzenia ustanawiającego wskaźniki emisyjności dla produktów, było zbyt późno, aby przedłożyć jej zmiany mogące podważyć projekty wskaźników emisyjności. Komisja utrzymuje, że gdyby takie zmiany musiały zostać uwzględnione, przyjęcie aktów niezbędnych do przydziału bezpłatnych uprawnień uległoby znacznemu opóźnieniu.

75 Tymczasem bezsporne jest, że w dniu, w którym agencja ochrony środowiska poinformowała Komisję o problemach związanych z różnicami dotyczącymi zaokrąglenia zadeklarowanych wartości, i, a fortiori, kiedy to agencja ochrony środowiska poinformowała Komisję, że wartość emisji z przedmiotowej instalacji w 2018 r. nie wynosiła zero, lecz 0,3727 t dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych (zob. pkt 17 powyżej), czyli w dniu 4 lutego 2021 r., projekt rozporządzenia ustanawiającego wskaźniki emisyjności dla produktów został już przedłożony Komitetowi ds. Zmian Klimatu. W wiadomości elektronicznej z dnia 1 lutego 2021 r. (zob. pkt 16 powyżej) Komisja poinformowała agencję ochrony środowiska, że jedynie zmiany, które nie mają wpływu na wskaźniki emisyjności dla produktów, mogą być jeszcze brane pod uwagę.

76 Komisja ma wprawdzie podstawy, by twierdzić, że art. 10a dyrektywy 2003/87 przewiduje, iż przydział bezpłatnych uprawnień wymaga uprzedniego określenia wskaźników emisyjności dla poszczególnych sektorów działalności oraz że zgodnie z art. 11 ust. 2 tej dyrektywy przydział bezpłatnych uprawnień powinien nastąpić przed dniem 28 lutego danego roku. Artykuł 10a ust. 2 tej dyrektywy przewiduje bowiem, że punktem wyjścia przy określaniu wskaźników ex ante są średnie parametry 10 % najbardziej efektywnych instalacji w sektorze, a tym samym zakłada sporządzenie wykazu instalacji objętych EU ETS. Komisja może zatem co do zasady zastosować niezbędne środki organizacji postępowania administracyjnego w celu zapewnienia przestrzegania terminów przewidzianych w art. 11 ust. 2 tej dyrektywy, w szczególności wyznaczając władzom krajowym terminy na przedstawienie wszystkich danych niezbędnych do sporządzenia wykazu uwzględnionych instalacji oraz ich charakterystyki energetycznej. Jednakże, jak stwierdzono w pkt 73 powyżej, z akt sprawy nie wynika, że w niniejszym przypadku Komisja wyraźnie wyznaczyła agencji ochrony środowiska wiążący termin.

77 W tych okolicznościach Komisja była zobowiązana do uwzględnienia informacji, które zostały jej przekazane.

78 Tymczasem, jak wynika z wiadomości elektronicznej Komisji z dnia 1 lutego 2021 r., skierowanej do agencji ochrony środowiska (zob. pkt 16 powyżej), w niniejszej sprawie instytucja ta odmówiła zasadniczo uwzględnienia wszelkich nowych informacji mogących mieć wpływ na wykaz uwzględnionych instalacji i na obliczanie wartości wskaźników emisyjności. Odmowa ta została potwierdzona w wiadomości elektronicznej Komisji z dnia 16 lutego 2021 r. (zob. pkt 18 powyżej), w której Komisja poinformowała agencję ochrony środowiska, że nie może uwzględnić informacji, które agencja ta przekazała jej w dniu 4 lutego 2021 r., a które dotyczyły, po pierwsze, uwzględnienia dwóch instalacji, które zadeklarowały wartości nie zerowe, lecz niższe niż

0,5 t emisji dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych, a po drugie, wykluczenia instalacji skarżącej ze względu na to, że zaokrągliła ona do 0 ton swoje raporty na temat wielkości emisji za rok 2018, podczas gdy jej rzeczywiste niezaokrąglone emisje przekraczały 0 t i były niższe niż 0,5 t. W ten sposób Komisja naruszyła ciążący na niej na mocy orzecznictwa przytoczonego w pkt 77 powyżej obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

79 Ponadto, jak podnosi skarżąca, należy zauważyć, że kryterium wykluczenia wymienione w skierowanym do agencji ochrony środowiska piśmie Komisji z dnia 19 maja 2020 r. zawierającym uwagi (zob. pkt 7 powyżej) dotyczyło wykorzystania, nawet w jednym roku okresu odniesienia, prawie 100 % biomasy. Ponieważ kryterium to jest bardziej rygorystyczne niż kryterium przyjęte ostatecznie przez Komisję, ta błędna informacja skutkowała pozbawieniem agencji ochrony środowiska możliwości dokładnego zapoznania się w trakcie procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji z dokonaną przez Komisję wykładnią pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87.

80 Niemniej jednak z pkt 51–60 powyżej wynika, że uwzględnienie danych przedstawionych w dniu 4 lutego 2021 r. przez agencję ochrony środowiska nie mogło mieć najmniejszego wpływu na wykluczenie instalacji skarżącej, ponieważ, jak wynika z pkt 51–60 powyżej, instalacje, które wyemitowały mniej niż 0,5 t dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, należało uznać za wykorzystujące wyłącznie biomasę w rozumieniu pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87. Ponadto z oświadczeń złożonych przez strony na rozprawie wynika, że maksymalne obniżenie wartości wskaźnika emisyjności, o którym mowa w art. 10a ust. 2 akapit trzeci lit. b) tej dyrektywy (zob. pkt 36 powyżej) zostało osiągnięte, w związku z czym prawdopodobne jest, że uwzględnienie instalacji wydajniejszej niż średnia lub wykluczenie dwóch błędnie uwzględnionych instalacji miałoby w tym przypadku, z uwagi na dużą liczbę instalacji objętych tym wskaźnikiem, zerowy lub przynajmniej bardzo marginalny wpływ.

81 W tych okolicznościach należy uznać, że stwierdzone w pkt 78 powyżej naruszenie przez Komisję ciążącego na niej obowiązku starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy pozostaje bez wpływu na zgodność z prawem wykluczenia przedmiotowej instalacji z EU ETS. Należy również zauważyć, że w ramach niniejszego sporu do Sądu nie zwrócono się z kwestią objęcia notyfikowanym przez Królestwo Szwecji KŚW dwóch innych instalacji wymienionych w wiadomości elektronicznej z dnia 4 lutego 2021 r., które zadeklarowały, bez zaokrąglania, emisje dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych niższe niż 0,5 t.

82 Wynika z tego, że pomimo błędu popełnionego przez Komisję, polegającego na odmówieniu co do zasady uwzględnienia informacji, które zostały jej przekazane przez agencję ochrony środowiska w dniu 4 lutego 2021 r., część pierwszą zarzutu trzeciego należy oddalić.

– W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego, opartej na naruszeniu prawa do bycia wysłuchanym

83 Skarżąca podnosi, że ponieważ Komisja nie umożliwiła jej przedstawienia uwag przed wydaniem zaskarżonej decyzji, instytucja ta naruszyła jej prawo do bycia wysłuchaną. Uważa ona, że naruszenie to jest sprzeczne z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i że w braku tego naruszenia mogłaby ona wykazać, że przedmiotowa instalacja nie wykorzystuje wyłącznie biomasy, lecz że jej emisje dwutlenku węgla pochodzą częściowo ze spalania paliw kopalnych. W związku z tym utrzymuje ona, że mogłaby zapewnić sobie lepszą obronę, gdyby jej prawo do bycia wysłuchaną zostało uszanowane. Podnosi ona, że mogła wskazać Komisji, iż zaokrągliła do

zera emisje dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych, mimo że emisje te nie były zerowe, i że w latach 2021–2025 zamierzała nadal emitować dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych.

84 Skarżąca podnosi również, że zaskarżona decyzja bardzo niekorzystnie wpływa na jej sytuację. Twierdzi, po pierwsze, że została pozbawiona rocznego zysku w wysokości ponad 3 mln EUR, oszacowanego na podstawie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, z których skorzystała w 2020 r. Po drugie, utrzymuje ona, że wykluczenie przedmiotowej instalacji z EU ETS pozbawia ją zezwolenia na emisję dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych i naraża ją na sankcje karne.

85 Skarżąca wskazuje wreszcie, że skoro pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 został zredagowany w bieżącym okresie, to ewentualna okoliczność, że wykorzystywała ona jedynie biomasę w okresie odniesienia (2014–2018), nie powinna mieć decydującego znaczenia dla kwestii, czy zamierzała ona emitować dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych w kolejnych latach. Uważa ona, że gdyby mogła podnieść ten argument, to byłaby w stanie wykazać prawo przedmiotowej instalacji do pozostania w EU ETS.

86 Komisja zaprzecza argumentacji skarżącej.

87 Zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych każdy ma prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację.

88 Z orzecznictwa wynika, że poszanowanie prawa do obrony w każdym postępowaniu wszczętym przeciwko określonemu podmiotowi, które może zakończyć się wydaniem aktu powodującego dla niego negatywne skutki, stanowi fundamentalną zasadę prawa Unii, której należy przestrzegać nawet w braku jakichkolwiek uregulowań proceduralnych. Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy (zob. wyroki: z dnia 9 czerwca 2005 r., Hiszpania/Komisja, C-287/02, EU:C:2005:368, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 W niniejszej sprawie prawo do bycia wysłuchanym nie zostało naruszone. Jak twierdzi bowiem Komisja, postępowanie przewidziane w art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 jest wszczynane wyłącznie przeciwko danemu państwu członkowskiemu. Celem tej procedury jest upewnienie się przez Komisję, że KŚW dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, przedstawione przez dane państwo członkowskie, są zgodne z zasadami określonymi w art. 10a ust. 1 tej dyrektywy.

90 Co się tyczy tej procedury, w myśl art. 14 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/331 z dnia 19 grudnia 2018 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. 2019, L 59, s. 8) operatorom instalacji, których to dotyczy, nie przysługują żadne szczególne uprawnienia proceduralne. Zgodnie z zasadami określonymi we wskazanym rozporządzeniu delegowanym to w ramach procedury krajowej dotyczącej przedłożenia Komisji wykazu instalacji objętych dyrektywą 2003/87 i bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej instalacji należy wysłuchać operatorów tych instalacji. W tym względzie art. 3 tego rozporządzenia delegowanego przewiduje, że państwa członkowskie podejmują właściwe uzgodnienia administracyjne w celu zapewnienia wdrożenia przepisów tego

rozporządzenia. Ponadto skarżąca nie stwierdziła, że nie była w stanie przedstawić swojego stanowiska przed agencją ochrony środowiska w sposób użyteczny i skuteczny (zob. podobnie wyrok z dnia 26 września 2014 r., Arctic Paper Mochenwangen/Komisja, T-634/13, niepublikowany, EU:T:2014:828, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo).

91 Wynika z tego, że część drugą zarzutu trzeciego należy oddalić.

– *W przedmiocie części trzeciej zarzutu trzeciego, opartej na naruszeniu obowiązku uzasadnienia*

92 Skarżąca utrzymuje, że aby spełnić obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE, w zaskarżonej decyzji należało z jednej strony przedstawić argumenty uzasadniające dokonaną przez Komisję interpretację kryteriów stosowania wyłączenia dotyczącego biomasy, a z drugiej strony wyraźnie wskazać powody, dla których: po pierwsze – okoliczność, że emitowała ona dwutlenek węgla pochodzący z paliw kopalnych, jest bez znaczenia; po drugie – instalacje, których poziomy emisji były porównywalne, zostały potraktowane odmiennie; po trzecie – Komisja nie uwzględniła informacji dotyczących istnienia jej emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, które zostały przekazane tej instytucji przez agencję ochrony środowiska; po czwarte – skarżąca nie została wysłuchana pomimo informacji, którymi dysponowała Komisja, i po piąte – w celu ustalenia, czy wyjątek dotyczący biomasy ma do niej zastosowanie, Komisja uwzględniła jedynie wygenerowane w przeszłości przez przedmiotową instalację emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, a nie jej obecne czy przyszłe emisje.

93 Komisja zaprzecza argumentacji skarżącej.

94 Uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie autora zaskarżonego aktu, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji w celu obrony ich praw, a sądowi Unii dokonać jej kontroli (zob. wyrok z dnia 23 września 2009 r., Polska/Komisja, T-183/07, EU:T:2009:350, pkt 136 i przytoczone tam orzecznictwo).

95 Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi przewidziane w art. 296 TFUE, winna uwzględniać nie tylko jego brzmienie, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 23 września 2009 r., Polska/Komisja, T-183/07, EU:T:2009:350, pkt 137 i przytoczone tam orzecznictwo).

96 Należy również uznać, że poszanowanie obowiązku uzasadnienia na podstawie art. 296 TFUE w odniesieniu do decyzji dotyczącej KŚW w kwestii przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 ma fundamentalne znaczenie, tym bardziej że w niniejszej sprawie wykonywanie przez Komisję uprawnień kontrolnych na podstawie tego ostatniego przepisu wymaga dokonania złożonych ocen ekonomicznych i ekologicznych, a kontrola przez sąd Unii zgodności z prawem i zasadności tych ocen jest ograniczona (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 września 2009 r., Polska/Komisja, T-183/07, EU:T:2009:350, pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo).

97 W niniejszej sprawie uzasadnienie zawarte w motywie 11 zaskarżonej decyzji (zob. pkt 20 powyżej) wynika jednoznacznie z rozumowania przyjętego w zaskarżonej decyzji. Z motywu tego wynika bowiem, że Komisja uznała, iż przedmiotowa instalacja, ze względu na to, że wykorzystywała ona wyłącznie biomasę, powinna zostać wykluczona z EU ETS na podstawie pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87.

98 Ponieważ informacje te były wystarczające, aby umożliwić skarżącej skuteczne wniesienie skargi, a Sądowi dokonanie oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, Komisja nie była zatem, wbrew twierdzeniom skarżącej, zobowiązana do przedstawienia szczegółowego uzasadnienia w odniesieniu do kwestii wspomnianych w pkt 92 powyżej.

99 Należy zatem oddalić część trzecią zarzutu trzeciego, a w konsekwencji cały ten zarzut.

W przedmiocie zasadności zaskarżonej decyzji

100 W pierwszej kolejności należy zbadać podniesiony przez skarżącą zarzut piąty, dotyczący zgodności z prawem wykładni kryteriów wykluczenia przyjętych przez Komisję w zaskarżonej decyzji. Na poparcie tego zarzutu skarżąca twierdzi bowiem, że Komisja, uznając, iż wszystkie instalacje, które zgłosiły zerowe emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, w tym instalacje, które zaokrągliły do zera swe rzeczywiste emisje, powinny zostać wykluczone z EU ETS, naruszyła istotne przepisy dyrektywy 2003/87.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu dyrektywy 2003/87

101 Badany zarzut dzieli się na dwie części. Na poparcie pierwszej z nich skarżąca podnosi, że Komisja niesłusznie uwzględniła okres odniesienia określony w art. 2 pkt 14 rozporządzenia delegowanego 2019/331 w celu ustalenia, czy przedmiotowa instalacja może zostać objęta EU ETS. Na poparcie drugiej z nich podnosi ona, że dokonana przez Komisję wykładnia dyrektywy 2003/87, a w szczególności pkt 1 załącznika I do tej dyrektywy, jest obarczona szeregiem naruszeń prawa.

– W przedmiocie części pierwszej zarzutu piątego, opartej na błędnym uwzględnieniu nieaktualnych wartości

102 Skarżąca podnosi, że z art. 11 dyrektywy 2003/87 wynika, iż okres odniesienia określony w art. 2 pkt 14 rozporządzenia delegowanego 2019/331, a mianowicie okres od 2014 r. do 2018 r., ma znaczenie jedynie dla ustalenia liczby uprawnień, które mogą zostać przydzielone bezpłatnie. Nie istnieje natomiast żaden związek między tym okresem odniesienia a wyjątkiem dotyczącym wykluczenia instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, przewidzianym w pkt 1 załącznika I do wspomnianej dyrektywy. Skarżąca uważa zatem, że Komisja naruszyła prawo, wywodząc wykluczenie przedmiotowej instalacji z EU ETS z tego, że w okresie odniesienia skarżąca nie zgłosiła żadnych emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych.

103 Zdaniem skarżącej kwestia, czy dana instalacja jest objęta EU ETS, powinna natomiast zależeć nie od jej emisji historycznych, pochodzących sprzed ponad dwóch lat, lecz od emisji rzeczywiście generowanych w chwili przyjęcia KŚW i od tego, czy dane przedsiębiorstwo zamierza generować je w przyszłości. W przeciwnym razie przedsiębiorstwo zamierzające emitować dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych zostałoby pozbawione możliwości uzyskania niezbędnego zezwolenia.

104 Komisja zaprzecza argumentacji skarżącej.

105 Zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2003/87 wykaz instalacji objętych rzeczoną dyrektywą na pięcioletni okres rozpoczynający się w dniu 1 stycznia 2021 r. przedkłada się do dnia 30 września 2019 r., a wykazy na każdy kolejny pięcioletni okres przedkłada się później co pięć lat. Każdy wykaz zawiera informacje na temat działalności związanej z wytwarzaniem, transferami ciepła i gazu, wytwarzaniem energii elektrycznej oraz emisjami na poziomie podinstalacji w okresie pięciu lat kalendarzowych poprzedzających jego przedłożenie. Bezpłatne uprawnienia przydziela się wyłącznie instalacjom, w odniesieniu do których informacje te zostały przekazane.

106 Artykuł 2 pkt 14 rozporządzenia delegowanego 2019/331 definiuje natomiast „okres odniesienia" jako „pięć lat kalendarzowych poprzedzających termin przekazywania Komisji danych na podstawie art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87".

107 Artykuł 11 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 ma następujące brzmienie:

„Każde z państw członkowskich publikuje i przedkłada Komisji […] wykaz instalacji na jego terytorium objętych dyrektyw[ą] [2003/87] oraz wszelkich bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej z instalacji […]".

108 Przede wszystkim należy zaznaczyć, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87 odnosi się do „wykaz[u] instalacji objętych [tą] dyrektywą". Natomiast wykładnia skarżącej, w myśl której należy dokonać rozróżnienia pomiędzy okresem odniesienia, w stosunku do którego dane historyczne każdej instalacji należy uwzględnić przy obliczaniu liczby uprawnień, które mogą zostać jej przydzielone bezpłatnie, a okresem, który należy uwzględnić w celu wykluczenia instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, nie znajduje żadnego oparcia w przepisach tej dyrektywy.

109 Pojęcie „instalacji objętych" dyrektywą 2003/87 nie może być bowiem interpretowane w oderwaniu od art. 2 ust. 1 rzeczonej dyrektywy, odsyłającego do działań wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy, którego pkt 1 przewiduje wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę. Z systematyki tych przepisów rozpatrywanych łącznie wynika zatem, że aby instalacje kwalifikowały się do przydziału bezpłatnych uprawnień, muszą one figurować w wykazie KŚW, co skutkuje przyjęciem założenia, że spełniają one jedno z przewidzianych w tym załączniku kryteriów włączenia do EU ETS.

110 Przedstawione przez skarżącą rozróżnienie, w myśl którego, aby umieścić daną instalację w wykazie KŚW i aby mogła ona dzięki temu skorzystać z przydziału bezpłatnych uprawnień, należałoby uwzględnić przyszłe intencje operatora, jest zatem sprzeczne z jasnymi przepisami dyrektywy 2003/87.

111 Należy więc oddalić część pierwszą zarzutu piątego.

– *W przedmiocie części drugiej zarzutu piątego, opartej na naruszeniach prawa*

112 W pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że zmiana pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 wprowadzona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87 w celu usprawnienia i rozszerzenia EU ETS (Dz.U. 2009, L 140, s. 63) ma na celu złagodzenie ograniczeń nałożonych na operatorów instalacji wykorzystujących biomasę poprzez zwolnienie ich z obowiązku składania raportów niezbędnych

do uzyskania uprawnień wymaganych do pokrycia emisji związanych z ich procesem produkcji. Zdaniem skarżącej zwolnienie to ma drugorzędny charakter w porównaniu z innymi zmianami wprowadzonymi przez tę ostatnią dyrektywę.

113 W drugiej kolejności skarżąca utrzymuje, że głównym elementem zmian wprowadzonych do EU ETS dyrektywą 2009/29 było natomiast określenie wskaźników emisyjności dla produktów na potrzeby obliczania przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji. Zauważa ona, że art. 10a dyrektywy 2003/87, który został wprowadzony dyrektywą 2009/29, określa uprawnienia, które mają zostać przydzielone na podstawie emisji uzyskanych przez 10 % instalacji najbardziej efektywnych ekologicznie oraz ilości wyprodukowanych przez każdą z instalacji, niezależnie od jej rzeczywistych emisji. Ten nowy przepis ma zatem na celu zachęcenie każdego operatora do zmniejszenia stosunku między jego emisjami a produkcją, a jedną z metod wyraźnie wymienionych w tym celu jest zachęcanie do wykorzystywania biomasy ze źródeł odnawialnych zamiast paliw kopalnych. W każdym razie zdaniem skarżącej wprowadzone zmiany wyraźnie nie miały na celu zachęcenia operatorów do zwiększania emisji (art. 10a dyrektywy 2003/87 i motyw 23 dyrektywy 2009/29).

114 Skarżąca utrzymuje, że uwzględnienie efektywności ekologicznej biomasy wynika z przypisania współczynnika równego zeru emisjom pochodzącym z biomasy oraz z tego, że obliczenie emisji uwalnianych przez 10 % najbardziej efektywnych instalacji uwzględnia wyłącznie emisje pochodzące ze spalania paliw kopalnych. Jednakże zgodnie z tą logiką absurdalna byłaby sytuacja, w której nie można by uwzględnić obniżenia do zera emisji, które byłyby generowane w przypadku, gdyby operatorzy instalacji zdołali w pełni zastąpić paliwa kopalne biomasą. W takiej sytuacji operatorzy ci zostaliby zachęceni do tego, aby nie wykorzystywać wyłącznie biomasy, ponieważ dzięki temu mogliby nadal korzystać z bezpłatnych uprawnień. Zdaniem skarżącej, jako że dokonana przez Komisję w zaskarżonej decyzji wykładnia wyjątku dotyczącego biomasy prowadzi do paradoksalnego rezultatu wyłączenia zastosowania wskaźnika emisyjności dla produktów w odniesieniu do przedmiotowej instalacji, będącej jedną z najefektywniejszych pod względem ekologicznym instalacji, jest bezpośrednio sprzeczna z brzmieniem i systematyką art. 10a dyrektywy 2003/87.

115 Wobec powyższego skarżąca twierdzi w trzeciej kolejności, że dokonana w zaskarżonej decyzji wykładnia pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 pozostaje w sprzeczności z art. 10a tej dyrektywy, który to artykuł powinien jednak mieć pierwszeństwo przed wskazanym punktem tego załącznika.

116 Komisja zaprzecza argumentacji skarżącej.

117 W pierwszej kolejności, jak słusznie podnosi Komisja, zmiana wprowadzona w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87, mająca na celu wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, nie ma charakteru pomocniczego, ponieważ definiuje ona zakres stosowania EU ETS. W art. 2 wspomnianej dyrektywy zdefiniowano bowiem instalacje objęte EU ETS poprzez odesłanie do tego załącznika, a zatem w szczególności do wspomnianego przepisu. Skarżąca nie przedstawia ponadto żadnego dowodu na poparcie swego argumentu, zgodnie z którym przepis ten ma na celu wyłącznie zmniejszenie obciążeń administracyjnych nakładanych przez EU ETS na instalacje, które są objęte tym systemem. Określenie zakresu stosowania tej dyrektywy w ten sposób, że wyklucza się z niego instalacje wykorzystujące wyłącznie biomasę, nie ma zatem charakteru drugorzędnego w stosunku do art. 10a tej dyrektywy. Określone tamże wskaźniki ex ante mają bowiem zastosowanie wyłącznie do instalacji objętych EU ETS.

118 W drugiej kolejności, jak podnosi skarżąca, wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę stoi na przeszkodzie uwzględnieniu efektywności ekologicznej tych instalacji przy obliczaniu wskaźników emisyjności. W odniesieniu do omawianych instalacji wykluczenie to zostało jednak skompensowane poprzez brak obowiązku zwrotu uprawnień w liczbie równej wielkości emisji dwutlenku węgla uwalnianych przez te instalacje, co zostało już przewidziane w załączniku IV do dyrektywy 2003/87 w jej pierwotnym brzmieniu. Chociaż okoliczność ta nie pozwala na uwzględnienie efektywności ekologicznej instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, to jednak pozwala ona uniknąć stworzenia okazji do nadużyć, jaka powstałaby, gdyby instalacje uznane za nieemitujące dwutlenku węgla mogły dysponować przydziałem bezpłatnych uprawnień do emisji. Brak wpływu na wartości emisji instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę nie może jednak prowadzić do wniosku, że pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 można interpretować niezależnie od art. 11 tej dyrektywy. Tymczasem, jak wynika z analizy części pierwszej badanego zarzutu, przynależność instalacji wykorzystującej biomasę do EU ETS jest związana z faktem, że w okresie odniesienia emitowała ona dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych.

119 W trzeciej kolejności trzeba zaznaczyć, że wykładnia pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87, zgodnie z którą instalacje, których emisje w okresie odniesienia były zerowe, powinny zostać wykluczone z systemu, również nie jest sprzeczna z art. 10a tej dyrektywy. Przepis ten nie wymaga bowiem uwzględnienia efektywności ekologicznej osiąganej przez instalacje nieobjęte EU ETS, lecz przeciwnie, przewiduje on, że należy uwzględnić emisje z instalacji objętych wskaźnikiem ex ante. Tymczasem ze względu na wykluczenie tych instalacji w sytuacji, gdy wykorzystują one wyłącznie biomasę, nie mogą one zostać uznane za objęte takim wskaźnikiem.

120 W czwartej kolejności należy stwierdzić, że bezsporne jest, iż instalacje nieobjęte EU ETS nie kwalifikują się do przydziału bezpłatnych uprawnień. Wynika z tego, że ze względu na to, iż przedmiotowa instalacja została wykluczona z EU ETS, skarżąca nie znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją innych przedsiębiorstw, które posiadają instalacje objęte tym systemem do celów takich przydziałów i na których ciąży obowiązek zwrotu liczby uprawnień równej ich emisjom. Z tego względu skarżąca unika również ryzyka poniesienia sankcji przewidzianych w art. 16 dyrektywy 2003/87 w przypadku naruszenia obowiązków ciążących na instalacjach objętych EU ETS. W związku z tym okoliczność, że przyjęta w zaskarżonej decyzji wykładnia pkt 1 załącznika I do wspomnianej dyrektywy prowadzi do tego, iż skarżąca nie może już korzystać z przydziału bezpłatnych uprawnień, nie może naruszać zasady równego traktowania.

121 W piątej kolejności należy stwierdzić, że z żadnego przepisu dyrektywy 2003/87 nie wynika, że włączenie instalacji do EU ETS jest ściśle neutralne z punktu widzenia sytuacji konkurencyjnej tych instalacji w stosunku do instalacji, które nie są objęte tym systemem lub zostały z niego wykluczone. Oznacza to, że zakłócenia konkurencji, na które powołuje się skarżąca, nie pozwalają wykazać niezgodności z prawem dokonanej przez Komisję w zaskarżonej decyzji wykładni pkt 1 załącznika I do rzeczonej dyrektywy.

122 W szóstej kolejności, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, okoliczność, że dokonana w zaskarżonej decyzji wykładnia pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 może prowadzić do tego, iż wykluczone w ten sposób instalacje przestaną wykorzystywać wyłącznie biomasę, nie świadczy o niezgodności z prawem tej wykładni. Ogólny cel EU ETS, jakim jest zmniejszenie emisji, nie może bowiem prowadzić do unieważnienia wykluczenia instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę ze względu na to, że niektórzy operatorzy mogliby być skłonni do dokonywania mniej skutecznych pod względem ekologicznym wyborów. Takie ewentualności są bowiem

nierozerwalnie związane z wszelkimi skutkami progowymi, których nie można uniknąć w przypadkach, w których zakres stosowania środka takiego jak EU ETS jest ograniczony. W konsekwencji skarżąca nie ma podstaw, by twierdzić, że wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę z mechanizmów przydziału bezpłatnych uprawnień jest sprzeczne z celami tej dyrektywy i narusza zasadę proporcjonalności.

123 Skarżąca nie wykazała zatem niezgodności z prawem wykładni pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 przyjętej przez Komisję w zaskarżonej decyzji. W związku z tym należy oddalić część drugą zarzutu piątego, a w konsekwencji cały zarzut piąty.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na oczywistym błędzie w ocenie

124 Skarżąca podnosi, że uznając, iż przedmiotowa instalacja wykorzystuje wyłącznie biomasę, Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie. W tym względzie utrzymuje ona, że przedmiotowa instalacja emitowała dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych w okresie odniesienia, w 2018 r. a także w 2019 r. i w 2020 r., oraz że deklarowane wartości 0 t wynikały z zaokrąglenia. Odmawiając uwzględnienia tych informacji, które zostały przekazane Komisji przez agencję ochrony środowiska przed wydaniem zaskarżonej decyzji, instytucja ta nie tylko potraktowała w odmienny sposób instalacje porównywalne, ponieważ nie sprzeciwiła się włączeniu do szwedzkiego KŚW instalacji, które emitowały rzeczywiście równoważne ilości dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych, ale również niesłusznie odmówiła uwzględnienia istotnych informacji. Komisja popełniła zatem oczywisty błąd w ocenie, uznawszy, że przedmiotowa instalacja wykorzystywała wyłącznie biomasę w rozumieniu pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87.

125 Ponadto w ocenie skarżącej stosowana przez Komisję praktyka nie jest spójna. Wydaje się bowiem, że Komisja opiera obecnie swoją interpretację wyjątku dotyczącego wyłącznego wykorzystania biomasy na okoliczności, że dana instalacja nie zadeklarowała żadnych emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych w całym pięcioletnim okresie odniesienia, ponieważ pozytywny raport odnoszący się tylko do jednego roku w ramach tego okresu wystarcza, aby uniknąć wykluczenia jej z EU ETS. Tymczasem w piśmie zawierającym uwagi z dnia 19 maja 2020 r. Komisja zajęła odmienne stanowisko, zgodnie z którym sam fakt, że instalacja, która zadeklarowała emisje niemal zerowe w ciągu jednego roku w okresie odniesienia, wystarcza do uzasadnienia jej wykluczenia. Na podstawie takich kryteriów, które skarżąca kwestionuje, uważa ona, że powinna była zostać wykluczona również w odniesieniu do trzeciego okresu rozliczeniowego obejmującego lata 2013–2020.

126 Tak więc skarżąca twierdzi, że ze względu na zaskarżoną decyzję znajduje się w paradoksalnej sytuacji, ponieważ aby móc w przyszłości skorzystać z bezpłatnych uprawnień, musiałaby już teraz zwiększyć emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych do ponad 1 tony rocznie. Byłaby ona zresztą gotowa zwiększyć je powyżej pięciu ton rocznie, gdyby miała zostać przyjęta zmiana legislacyjna rozszerzająca wykluczenie dotyczące wyłącznego wykorzystania biomasy na instalacje emitujące rocznie mniej niż 5 t dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych.

127 Ponadto ze względu na to, że pkt 1 i 3 załącznika I do dyrektywy 2003/87 nie zostały zredagowane dokładnie w taki sam sposób (zob. pkt 40 powyżej), nie mogą one dotyczyć tych samych instalacji. Nielogiczne byłoby zatem zrównanie we wszystkich przypadkach instalacji o niskiej emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych z instalacjami wykorzystującymi paliwa kopalne wyłącznie w fazach rozruchu i wygaszania jednostki. W konsekwencji, wbrew

temu, co twierdzi Komisja, niski poziom emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych nie oznacza, że można je uznać za pozbawione znaczenia dla zastosowania wykluczenia przewidzianego w pkt 1 tego załącznika.

128 Skarżąca odsyła wreszcie do swojej argumentacji zmierzającej do wykazania, że informacje, które mogły uzasadniać utrzymanie przedmiotowej instalacji w EU ETS, zostały przekazane Komisji przez agencję ochrony środowiska w dniu, który nie uniemożliwiał ich uwzględnienia (zob. pkt 66 i 67 powyżej).

129 Komisja sprzeciwia się argumentacji skarżącej.

130 Zgodnie z orzecznictwem w złożonym kontekście rozwoju technicznego, takim jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, właściwe władze Unii dysponują, w celu określenia charakteru i zakresu stosowania przyjmowanych przez nie przepisów, szerokim zakresem uznania w szczególności w odniesieniu do oceny wysoce złożonych faktów naukowych i technicznych. Kontrola sądu Unii powinna natomiast ograniczać się do zbadania, czy wykonanie tego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy władze te w sposób oczywisty nie przekroczyły granic przysługującego im uznania. W tym kontekście sąd Unii nie może bowiem zastępować swą oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny władz Unii, ponieważ na mocy traktatu FUE zadanie to powierzono wyłącznie tym władzom (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, pkt 60; z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 150 i przytoczone tam orzecznictwo).

131 Ponadto należy uściślić, że ten szeroki zakres uznania przysługujący władzom Unii, który implikuje ograniczoną kontrolę sądową jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zasięgu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia danych będących ich podstawą. Jednakże taka kontrola sądowa, mimo jej ograniczonego zakresu, wymaga, by władze Unii, które wydały dany akt, były w stanie wykazać przed sądem Unii, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować (wyrok z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 33, 34; zob. także wyrok z dnia 30 kwietnia 2015 r., Polynt i Sitre/ECHA, T-134/13, niepublikowany, EU:T:2015:254, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

132 Zadaniem sądu Unii jest bowiem zbadanie, w świetle elementów przedstawionych przez stronę skarżącą, materialnej prawdziwości przytoczonych dowodów, ich wiarygodności i spójności, ale także sprawdzenie, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie (wyrok z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja, C-405/07 P, EU:C:2008:613, pkt 55; zob. także wyrok z dnia 9 września 2011 r., Francja/Komisja, T-257/07, EU:T:2011:444, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

133 Zdaniem Komisji w wykazie instalacji objętych KŚW agencja ochrony środowiska zadeklarowała w odniesieniu do skarżącej zerową emisję dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych dla wszystkich lat okresu odniesienia. Sama skarżąca twierdzi, że aby postąpić zgodnie z zasadami zaokrąglania, zaokrągliła do zera swe raporty na temat wielkości emisji w każdym z lat okresu odniesienia. Akta sprawy przedłożone Sądowi nie pozwalają na ustalenie z całą pewnością, czy dane zawarte w wiadomości elektronicznej przesłanej Komisji przez agencję ochrony środowiska w dniu 4 lutego 2021 r. (zob. pkt 17 powyżej), zgodnie z którymi za rok 2018 skarżąca

zadeklarowała emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych w ilości 0,3727 t, zostały przekazane Komisji wcześniej niż ta wiadomość. W tym względzie z dokumentów dotyczących skarżącej, które zostały złożone przez strony w reakcji na zastosowany przez Sąd środek organizacji postępowania, nie wynika, by Komisja dysponowała tymi informacjami przed tą datą.

134 Jednakże, nawet gdyby tak było, to uwzględnienie wynoszących poniżej 0,5 t emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych stanowiłoby w każdym razie naruszenie zasad zaokrąglania, które, jak wskazano w pkt 60 i 61 powyżej, miały charakter ogólny i bezwzględnie obowiązujący. Jednolite stosowanie zasad funkcjonowania EU ETS ma na celu uniknięcie zakłóceń na rynku uprawnień, co jest niezbędne do osiągnięcia pośrednio celu ochrony środowiska, któremu służy ten rynek (opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, pkt 78).

135 Wynika z tego, że uznając, iż przedmiotowa instalacja wykorzystywała wyłącznie biomasę i że w związku z tym przewidziane w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 wykluczenie powinno zostać zastosowane do tej instalacji, Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie.

136 Ponadto należy zauważyć, że, po pierwsze, podnoszone naruszenie zasady równego traktowania, wynikające zdaniem skarżącej z odmiennego traktowania instalacji w porównywalnych sytuacjach, nie ma znaczenia dla zastosowania do przedmiotowej instalacji zasad funkcjonowania EU ETS. Kwestia ta zostanie zresztą oceniona poniżej w ramach badania zarzutu drugiego skargi.

137 Po drugie, okoliczność – nawet gdyby została wykazana – że w efekcie zastosowania kryterium wykluczenia przyjętego przez Komisję w zaskarżonej decyzji przedmiotowa instalacja powinna była zostać wykluczona już w odniesieniu do poprzedniego okresu, nie ma żadnego wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, która dotyczy wyłącznie okresu przydziału uprawnień obejmującego lata 2021–2025.

138 Po trzecie, zarówno z art. 11 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2003/87 w brzmieniu nadanym dyrektywą 2018/410, jak i z art. 2 pkt 14 rozporządzenia delegowanego 2019/331 wynika, że pięcioletni okres odniesienia, który należało uwzględnić w zaskarżonej decyzji przy ocenie emisji, obejmował lata 2014–2018. Zamiar skarżącej dotyczący uwalniania emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych w latach 2021–2025 nie ma zatem wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

139 Po czwarte, jak zresztą strony uzgodniły na rozprawie w odpowiedzi na pytanie Sądu – celem EU ETS nie jest przydzielanie bezpłatnych uprawnień, lecz zachęcenie instalacji do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, a w szczególności zachęcanie do wykorzystywania biomasy zamiast paliw kopalnych. W związku z tym, jeżeli instalacja została wykluczona z systemu EU ETS ze względu na wyłączne wykorzystanie biomasy, nie można skutecznie twierdzić, że wykluczenie to jest dotknięte oczywistym błędem w ocenie.

140 Wreszcie, po piąte, w zakresie, w jakim na poparcie swego zarzutu pierwszego skarżąca powtarza twierdzenia dotyczące zaokrąglania dokonanego w dotyczącym roku 2018 raporcie na temat wielkości emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, a także nieuwzględnienia przez Komisję danych przekazanych jej przez agencję ochrony środowiska w dniach 26 stycznia i 4 lutego 2021 r., które zostały już ocenione w niniejszym wyroku, wystarczy odesłać do pkt 51–60 i 69–82 powyżej.

141 W związku z powyższym zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu zasady równego traktowania

142 Zdaniem skarżącej w zaskarżonej decyzji Komisja naruszyła zasadę równego traktowania pod dwoma względami.

143 Z jednej strony – jak wskazała agencja ochrony środowiska w skierowanej do Komisji wiadomości elektronicznej z dnia 4 lutego 2021 r. – instalacje o porównywalnych poziomach emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych są traktowane w odmienny sposób w odniesieniu do włączenia ich do EU ETS z tego tylko powodu, że niektóre z nich zaokrągliły zadeklarowane wartości, podczas gdy inne tego nie uczyniły. Skarżąca zwraca również uwagę, że co najmniej jedna z instalacji, których włączenie do EU ETS nie zostało zakwestionowane przez Komisję, wyemitowała mniej dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych niż przedmiotowa instalacja. Poszanowanie zasady równego traktowania oznaczałoby, że Komisja, która została poinformowana o tej sytuacji przed wydaniem zaskarżonej decyzji, uniknęłaby odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, zwykła różnica w raportach wynikająca z faktu, że w przypadku niektórych instalacji dokonano zaokrąglenia, a w przypadku innych tego nie uczyniono, nie ma znaczenia i nie uzasadnia odmiennego traktowania tych dwóch kategorii przedsiębiorstw.

144 Z drugiej strony naruszenie zasady równego traktowania, którego w niniejszej sprawie miała dopuścić się Komisja, doprowadziło do zakłóceń konkurencji i w nieuzasadniony sposób uprzywilejowało producentów wykorzystujących paliwa kopalne, którzy w przeciwieństwie do skarżącej mieli dostęp do EU ETS i mogli w ten sposób osiągać zyski, odsprzedając przyznane im bezpłatnie uprawnienia, których nie wykorzystali. Skarżąca uważa, że jej wykluczenie z systemu powoduje zatem nieuzasadnioną różnicę w traktowaniu producentów objętych tym samym wskaźnikiem emisyjności dla produktów w świetle celów środowiskowych realizowanych przez EU ETS.

145 Komisja sprzeciwia się argumentacji skarżącej.

146 Ogólna zasada równego traktowania, która należy do podstawowych zasad prawa Unii, wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 października 1977 r., Ruckdeschel i in., 117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, pkt 7; z dnia 17 grudnia 2020 r., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in., C-336/19, EU:C:2020:1031, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

147 Z akt sprawy, a w szczególności z dupliki i odpowiedzi udzielonych przez Komisję i skarżącą w reakcji na zastosowany przez Sąd środek organizacji postępowania wynika, że z wyjątkiem dwóch przypadków, w których Komisja przyznała się do popełnienia błędu, polegającego na niewykluczeniu konkretnych instalacji, Komisja wykluczyła z EU ETS instalacje, które w trakcie okresu odniesienia zadeklarowały emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych na poziomie zerowym lub niższym od 0,5 t. Ponieważ skarżąca znajduje się w takiej sytuacji, nie ma podstaw, by twierdzić – powołując się na zasadę równego traktowania – że powinna była zostać potraktowana w odmienny sposób.

148 Komisja wyjaśnia co prawda, że powinna była wykluczyć dwie instalacje, których emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych były niższe niż 0,5 t. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że poszanowanie zasady równego traktowania musi iść w parze z poszanowaniem zasady legalności, co oznacza, że nikt nie może powoływać się na swoją korzyść na niezgodne z prawem działanie, którego dopuszczono się na rzecz innej osoby. Takie podejście byłoby równoznaczne z usankcjonowaniem zasady „równego traktowania w sprzeczności z prawem" (zob. wyrok z dnia 16 listopada 2006 r., Peróxidos Orgánicos/Komisja, T-120/04, EU:T:2006:350, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie należy zauważyć, że na rozprawie Komisja nie wykluczyła usunięcia niezgodności z prawem, polegającej na objęciu tych dwóch instalacji EU ETS, w następstwie wydania niniejszego wyroku.

149 Należy również oddalić jako bezzasadne twierdzenia skarżącej, zgodnie z którymi znajduje się ona w sytuacji mniej korzystnej niż przedsiębiorstwa objęte tym samym wskaźnikiem emisyjności dla produktu. Wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę stoi bowiem na przeszkodzie uznaniu ich za objęte wskaźnikiem emisyjności dla produktów. Skarżąca nie znajduje się zatem w takiej samej sytuacji jak przedsiębiorstwa objęte wskaźnikiem ex ante i objęte EU ETS. W tym względzie należy ponadto przypomnieć, że jak wynika z oceny zarzutu piątego (zob. pkt 120 powyżej), wykładnia kryterium wykluczenia przewidzianego w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87, zgodnie z którą instalacje, które nie emitowały dwutlenku węgla pochodzącego z paliw kopalnych lub które wyemitowały ilości, które należało zaokrąglić do zera, nie mogą korzystać z przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, nie narusza zasady równego traktowania.

150 Skarżąca nie ma zatem podstaw, by twierdzić, że zaskarżona decyzja narusza bezpośrednio zasadę równego traktowania, i to bez uszczerbku dla podniesionej w ramach zarzutu szóstego skargi kwestii, czy wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę stanowi samo w sobie naruszenie tej zasady.

151 W związku z powyższym zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

152 Skarżąca podnosi, że dobrowolnie wprowadziła zmiany celu doprowadzenia do sytuacji, w której jej instalacja funkcjonuje głównie z wykorzystaniem biomasy, i że tym samym, działając spontanicznie, postąpiła zgodnie z celami dyrektywy 2003/87. Ponadto utrzymuje ona, że nie mogła przewidzieć, iż zachowanie to pociągnie za sobą jej wykluczenie z EU ETS, w związku z czym zostanie ona pozbawiona zezwolenia na wykorzystanie paliw kopalnych oraz wpływów finansowych z odsprzedaży uprawnień do emisji, które zostały jej przydzielone bezpłatnie. Przeciwnie, uważa ona, że – mimo iż przystosowanie jej instalacji do wykorzystywania biomasy już nastąpiło – ze stanowiska zajętego przez Komisję w ramach przydzielania uprawnień na trzeci okres rozliczeniowy (2013–2020) mogła ona wywnioskować, że także w odniesieniu do okresu obejmującego lata 2021–2025 może ona liczyć na wydanie pomyślnej dla niej decyzji. W odniesieniu do okresu wcześniejszego spółka ta zadeklarowała już bowiem zerowe emisje, co nie pociągnęło za sobą jej wykluczenia z EU ETS. Polega ona zatem na precyzyjnym zapewnieniu ze strony Komisji i znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją, w której znajdował się skarżący w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 28 kwietnia 1988 r., Mulder (120/86, EU:C:1988:213). W niniejszej sprawie nie istnieje nadrzędny interes publiczny, który mógłby uzasadniać odstąpienie od stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

153 Bez wyraźnego powiązania tego argumentu z zarzutem czwartym skarżąca podnosi również, że była w posiadaniu poufnych informacji, zgodnie z którymi agencja ochrony środowiska z jednej strony i urzędnicy Komisji specjalizujący się w stosowaniu EU ETS z drugiej strony podzielali pogląd, że przedmiotowa instalacja nie powinna zostać wykluczona z EU ETS.

154 Komisja sprzeciwia się argumentacji skarżącej.

155 Prawo domagania się ochrony uzasadnionych oczekiwań, będące pochodną zasady pewności prawa, mają wszystkie jednostki, które znajdują się w sytuacji, z jakiej wynika, że administracja Unii wzbudziła w nich uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami, które mogą wzbudzić takie nadzieje, są, niezależnie od formy, w jakiej są one przekazywane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Natomiast nikt nie może powoływać się na naruszenie tej zasady w przypadku braku precyzyjnych zapewnień, których udzieliłby mu organ administracji. Podobnie, jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć przyjęcie przez Unię środka mogącego wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w razie przyjęcia takiego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 110, 111, 113 i przytoczone tam orzecznictwo).

156 W tym względzie, po pierwsze, należy stwierdzić, że skarżąca nie wykazała, iż Komisja udzieliła jej zapewnień w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 155 powyżej co do tego, że będzie ona korzystać z przydziałów bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w latach 2021–2025.

157 Należy bowiem zaznaczyć, że okoliczność, iż Komisja nie postanowiła wykluczyć przedmiotowej instalacji z KŚW zgłoszonego przez Królestwo Szwecji w odniesieniu do trzeciego okresu rozliczeniowego (2013–2020), nie może zostać uznana za bezwarunkowe stanowisko Komisji co do prawa skarżącej do pozostawania objętą EU ETS i korzystania w konsekwencji z przydziału bezpłatnych uprawnień w kolejnym okresie.

158 Co więcej, bezsporne jest, że skarżąca „dokonała przejścia na biomasę w 2010 r.”. Tymczasem z art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 w obowiązującym wówczas brzmieniu wynika, że okres odniesienia, który należało uwzględnić przy obliczaniu liczby uprawnień, które miały zostać przydzielone bezpłatnie instalacjom takim jak instalacja skarżącej, obejmował lata 2005–2007. Tymczasem skarżąca nie wykazała i nie twierdzi zresztą, że jej emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych były zerowe lub powinny były zostać zaokrąglone do zera w tych trzech latach.

159 Po drugie, zastosowanie wykluczenia przewidzianego w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 było w dużej mierze przewidywalne w chwili wydania zaskarżonej decyzji, ponieważ wynika ono z dyrektywy 2009/29, której termin transpozycji upłynął w dniu 31 grudnia 2012 r. Ponieważ przepis ten nie został później zmieniony, przezorny podmiot gospodarczy w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 155 powyżej nie mógł nie wiedzieć, że wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, mające zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r., nadal obowiązywało w odniesieniu do czwartego okresu rozliczeniowego (2021–2025) objętego zaskarżoną decyzją.

160 W związku z powyższym zarzut czwarty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na niezgodności z prawem pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87

161 Na podstawie art. 277 TFUE, na wypadek gdyby Sąd nie uwzględnił żadnego z pierwszych pięciu zarzutów skargi, skarżąca podnosi zarzut niezgodności z prawem pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87. Jej zdaniem, jeżeli przepis ten nie może być przedmiotem wykładni zgodnej z art. 10a wspomnianej dyrektywy i podstawowymi zasadami prawa pierwotnego Unii, to należy stwierdzić jego niezgodność z prawem. W tym względzie odsyła ona do argumentów podniesionych na poparcie zarzutu piątego.

162 W ocenie skarżącej wykluczenie dotyczące wyłącznego wykorzystania biomasy powoduje, że przy obliczaniu wskaźników emisyjności dla produktów niemożliwe jest uwzględnienie instalacji najbardziej efektywnych ekologicznie. Takie wykluczenie jest zatem z tego względu niezgodne z celami realizowanymi przez dyrektywę 2003/87 i z zasadą proporcjonalności.

163 Jest to także sprzeczne z zasadą równego traktowania. Po pierwsze bowiem, instalacje, w odniesieniu do których dokonano zaokrąglenia raportów na temat wielkości emisji, są traktowane mniej korzystnie niż instalacje, w odniesieniu do których nie dokonano takiego zaokrąglenia. Po drugie, instalacje, które w latach 2014–2018 emitowały dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych, są traktowane mniej korzystnie niż instalacje, które emitowały dwutlenek węgla pochodzący ze spalania paliw kopalnych w latach 2019 i 2020. Po trzecie, instalacje, których emisje dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych są niższe niż 0,5 t, są traktowane mniej korzystnie niż instalacje, których emisje przekraczają ten próg. Po czwarte, z punktu widzenia konkurencji sytuacja instalacji, w których 100 % emisji pochodzi z biomasy, nie różni się od sytuacji instalacji, w których część lub całość emisji pochodzi z paliw kopalnych.

164 Komisja, popierana przez Parlament i Radę, zaprzecza argumentacji skarżącej.

165 Z analizy zarzutu piątego wynika, że przyjęta przez Komisję w zaskarżonej decyzji wykładnia pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 nie narusza ani przepisów i celów tej dyrektywy, ani zasad równego traktowania i proporcjonalności. W ramach zarzutu szóstego skarżąca utrzymuje jednak, że jeśli tak jest, to wykluczenie z EU ETS instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę jest wówczas samo w sobie sprzeczne z tymi zasadami i przepisami.

166 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że dopuszczalność podniesionego przez skarżącą zarzutu niezgodności z prawem nie jest kwestionowana i nie budzi żadnych wątpliwości. Nie jest bowiem pewne, czy skarżąca była uprawniona do żądania stwierdzenia nieważności kwestionowanej zmiany wprowadzonej dyrektywą 2009/29, a nie ulega wątpliwości, że to właśnie stosując pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że skarżącą należy wykluczyć z KŚW.

167 Ponieważ jednak skarżąca podnosi te same argumenty co argumenty podniesione na poparcie części drugiej zarzutu piątego, wystarczy przypomnieć, że argumenty te zostały oddalone w pkt 120–122 powyżej.

168 Ponadto w dziedzinie, w której prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania, jedynie oczywiste naruszenie tych zasad może skutkować stwierdzeniem niezgodności z prawem wykluczenia przewidzianego w zaskarżonym przepisie.

169 Nie ulega jednak wątpliwości, że obowiązujący system, w jego obecnym kształcie, prowadzi do ukarania skarżącej za redukcję niemal do zera emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych. Z jednej strony skarżąca wskazuje, co nie zostało poważnie zakwestionowane, że przystosowanie jej instalacji do spalania biomasy wymagało nadzwyczaj kosztownych inwestycji, z tytułu których nie dysponuje ona już żadnym świadczeniem wzajemnym. Z drugiej strony z oświadczeń złożonych przez strony na rozprawie wynika, że zajęte przez Komisję stanowisko, zgodnie z którym nawet gdyby skarżąca zdecydowała się ponownie korzystać z paliw kopalnych, nie może ona zostać uznana za „nową instalację", pozbawia ją wszelkiej możliwości ponownego skorzystania z przydziału bezpłatnych uprawnień.

170 Jednakże, jak wskazano w pkt 122 powyżej, takie skutki są nieodłącznym elementem każdego systemu przewidującego progi włączenia i wykluczenia. Analizowane w niniejszej sprawie wykluczenie przewidziane w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 skutkuje zwolnieniem z obowiązków związanych z EU ETS instalacji, które w pełni wybrały proces produkcyjny wykorzystujący odnawialne źródła energii, oraz zachęceniem instalacji, które nie skorzystały w pełni z tej opcji, do zastąpienia biomasy paliwami kopalnymi. W tym względzie należy ponadto zauważyć, że bronione przez skarżącą stanowisko, zgodnie z którym w wypadku powrotu do korzystania z paliw kopalnych powinna ona mieć możliwość ponownego skorzystania z przydziału bezpłatnych uprawnień, jest wprost sprzeczne z tym celem.

171 W związku z tym, pomimo niekorzystnych dla skarżącej skutków, jakie wywiera wykluczenie instalacji wykorzystujących wyłącznie biomasę, a także zrównanie z tymi instalacjami instalacji, które w okresie odniesienia wyemitowały mniej niż 0,5 t dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, zdarzenia te nie mogą nosić znamion oczywistego naruszenia przez prawodawcę Unii zasad proporcjonalności i równego traktowania.

172 Wreszcie skarżąca powołuje się najwyraźniej na przekazany przez Komisję Parlamentowi i Radzie wniosek ustawodawczy zmierzający do ustalenia na poziomie 5 % progu emisji dwutlenku węgla pochodzącego ze spalania paliw kopalnych, poniżej którego przyjmuje się, że instalacje wykorzystują wyłącznie biomasę. Zdaniem skarżącej ta chęć zmiany systemu przez prawodawcę świadczy o jego niedoskonałości. Jednakże tego rodzaju postulaty de lege ferenda nie mogą prowadzić do uznania obowiązujących przepisów za niezgodne z prawem, a w konsekwencji za niemające zastosowania.

173 W związku z tym należy oddalić podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem, a z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

174 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednakże zgodnie z art. 135 § 1 tego regulaminu, jeżeli wymagają tego względy słuszności, Sąd może zdecydować, że strona przegrywająca sprawę pokrywa własne koszty i zostaje obciążona tylko częścią kosztów poniesionych przez stronę przeciwną, a nawet że nie zostaje nimi obciążona w ogóle.

175 Przepisy art. 138 § 1 regulaminu postępowania, zgodnie z którymi instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, stoją na przeszkodzie uwzględnieniu przez Sąd żądań Rady mających na celu obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

176 Ponadto w okolicznościach niniejszej sprawy, w szczególności w związku z błędami wskazanymi w pkt 78 i 79 powyżej, należy postanowić, że każda ze stron pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Każda ze stron pokrywa własne koszty.

Marcoulli Frimodt Nielsen Norkus

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 lipca 2023 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu 2

Żądania stron 5

Co do prawa 5

Uwagi wstępne dotyczące EU ETS i celów realizowanych przez dyrektywę 2003/87 6

W przedmiocie prawidłowości procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji 8

W przedmiocie uwzględnienia zaokrąglonych danych zadeklarowanych w toku procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji 9

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych 11

– W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego, dotyczącej naruszenia obowiązku staranności 11

– W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego, opartej na naruszeniu prawa do bycia wysłuchanym 14

– W przedmiocie części trzeciej zarzutu trzeciego, opartej na naruszeniu obowiązku uzasadnienia 16

W przedmiocie zasadności zaskarżonej decyzji 17

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu dyrektywy 2003/87 17

– W przedmiocie części pierwszej zarzutu piątego, opartej na błędnym uwzględnieniu nieaktualnych wartości 17

– W przedmiocie części drugiej zarzutu piątego, opartej na naruszeniach prawa 18

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na oczywistym błędzie w ocenie 21

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu zasady równego traktowania 24

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań 25

W przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na niezgodności z prawem pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2003/87 27

W przedmiocie kosztów 28