Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 8 września 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej — Dyrektywa 2003/87/WE — Artykuł 10a — Metoda przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji — Obliczanie jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego — Decyzja 2013/448/UE — Artykuł 4 — Załącznik II — Ważność — Ustalanie wskaźnika emisyjności dla produktu w odniesieniu do ciekłego metalu — Decyzja 2011/278/UE — Załącznik I — Ważność — Artykuł 3 lit. c) — Artykuł 7 — Artykuł 10 ust. 1 3 i 8 — Załącznik IV — Przydział bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do zużycia i przesyłania energii cieplnej — Mierzalne ciepło przesyłane do gospodarstw prywatnych — Zakaz podwójnego naliczania emisji i podwójnego przydzielania uprawnień

W sprawie C-180/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (izbę ds. nieruchomości i środowiska sądu pierwszej instancji w Nacka, Szwecja) postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 kwietnia 2015 r., w postępowaniu:

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

przeciwko

Naturvårdsverket,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, J.C. Bonichot (sprawozdawca) i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

* Język postępowania: szwedzki.

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Borealis AB, Kubikenborg Aluminium AB i Yara AB przez M. Tagaeusa, advokat, oraz J. Nilsson, jur. kand.,

— w imieniu SSAB EMEA AB oraz Lulekraft AB przez R. Setterlida, advokat,

— w imieniu Värmevärden i Nynäshamn AB przez M. Hägglöfa, advokat,

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

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz C. Schillemans, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. White'a oraz K. Mifsud-Bonniciego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Johanssona, advokat,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy, po pierwsze, ważności art. 15 ust. 3 decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2011, L 130, s. 1), po drugie, ważności art. 4 decyzji Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotyczącej krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2013, L 240, s. 27) i załącznika II do tej decyzji, po trzecie, wykładni art. 10a ust. 1, 2, 4 i 5 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32), zmienionej dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87"), a po czwarte, interpretacji art. 3 lit. c) i art. 10 ust. 3 i 8 decyzji 2011/278, a także załącznika IV do tej decyzji.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu kilku podmiotów eksploatujących instalacje emitujące gazy cieplarniane, a mianowicie Borealis AB, Kubikenborg Aluminum AB, Yara AB, SSAB EMEA AB, Lulekraft AB, Värmevärden i Nynäshamn AB, Cementa AB i Höganäs Sweden AB, z Naturvårdsverket (szwedzkim urzędem ds. ochrony środowiska) w przedmiocie zgodności z prawem decyzji wydanej przez ten urząd w dniu 21 listopada 2013 r. w sprawie ostatecznego przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (zwanych dalej „uprawnieniami") w odniesieniu do okresu od roku 2013 do roku 2020, po zastosowaniu jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego przewidzianego w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 (zwanego dalej „współczynnikiem korygującym").

Ramy prawne

Dyrektywa 2003/87

3 Artykuł 1 dyrektywy 2003/87 stanowi:

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

Niniejsza dyrektywa przewiduje również dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu.

[…]”.

4 Artykuł 3 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »pozwolenie [uprawnienie]« oznacza pozwolenie na emitowanie [uprawnienie do emisji] jednej tony równoważnika dwutlenku węgla przez określony okres czasu, które jest ważne jedynie do celów spełniania wymogów niniejszej dyrektywy i może być przenoszone zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy;

b) »emisje« oznaczają uwolnienie gazów cieplarnianych do powietrza ze źródła znajdującego się w jakiejkolwiek instalacji lub uwolnienie ze statku powietrznego wykonującego działanie lotnicze wymienione w załączniku I gazów określonych dla tego działania;

[…]

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

[…]

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

[…]

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

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

5 Artykuł 10a dyrektyw 2003/87, zatytułowany „Przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień w całej Wspólnocie”, stanowi:

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

[…]

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

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

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

[…]

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

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

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

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

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

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

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

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

[…]

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

[…]”.

Decyzja 2011/278

6 Motyw 8 decyzji 2011/278 ma następujące brzmienie:

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

7 Motyw 11 rzeczonej decyzji stanowi:

W przypadku braku danych lub gdy dane zgromadzone zgodnie z metodą ustalania wskaźników emisyjności nie są dostępne, do wyprowadzania wartości wskaźników emisyjności wykorzystuje się informacje na temat bieżących poziomów emisji i zużycia oraz najbardziej wydajnych technologii, pozyskane głównie z dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF) sporządzonych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [(Dz.U. 2008, L 24, s. 8)]. W szczególności ze względu na brak danych na temat spalania gazów odlotowych, przesyłu ciepła oraz produkcji energii elektrycznej wartości wskaźników emisyjności dla produktów w odniesieniu do koksu i ciekłego metalu zostały wyprowadzone z obliczeń emisji bezpośrednich i pośrednich na podstawie informacji na temat odpowiednich przepływów energii podanych w odpowiednich BREF oraz domyślnych wskaźników emisji określonych w decyzji Komisji 2007/589/WE z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiającej wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą [2003/87 (Dz.U. 2007, L 229, s. 1)] […]”.

8 Motyw 12 wspomnianej decyzji ma następujące brzmienie:

„W przypadku gdy określenie wskaźnika emisyjności dla produktów nie było możliwe, ale występuje emisja gazów cieplarnianych kwalifikująca się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, uprawnienia te powinny być przydzielane w oparciu o ogólne metody rezerwowe. Utworzono hierarchię trzech metod rezerwowych w celu jak największego zredukowania emisji oraz zwiększenia oszczędności energii elektrycznej przynajmniej w części przedmiotowych procesów produkcji. Wskaźnik emisyjności oparty na cieple ma zastosowanie do procesów zużywających ciepło, w których używany jest nośnik mierzalnego ciepła. Wskaźnik emisyjności oparty na paliwie ma zastosowanie przy zużyciu niemierzalnego ciepła […]”.

9 Zgodnie z brzmieniem motywu 18 decyzji 2011/278:

„Aby uniknąć jakiegokolwiek zakłócenia konkurencji oraz zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, państwa członkowskie powinny dołożyć starań, by przy określaniu przydziału dla poszczególnych instalacji nie dochodziło do podwójnego naliczania i podwójnego przydzielania uprawnień […]”.

10 Motyw 32 tej decyzji sformułowany jest w sposób następujący:

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

11 Artykuł 3 decyzji 2011/278 przewiduje:

„Do celów niniejszej decyzji stosuje się następujące definicje:

[…]

b) »podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności dla produktów« oznacza czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które dotyczą wytwarzania produktu, dla którego w załączniku I ustanowiono wskaźnik emisyjności;

c) »podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple« oznacza czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które nie są objęte zakresem podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów i które odnoszą się do wytwarzania, importu z innej instalacji lub od innego odbiorcy objętego systemem unijnym, lub do obu tych sytuacji, mierzalnego ciepła, które jest:

— zużywane w granicach instalacji do wytworzenia produktów, uzyskania energii mechanicznej innej niż wykorzystywanej do produkcji energii elektrycznej, do ogrzewania lub chłodzenia w obrębie instalacji, z wyjątkiem zużycia do produkcji energii elektrycznej, lub

— eksportowane [przesyłane] do innej instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym, z wyjątkiem eksportu [przesyłu] w celu produkcji energii elektrycznej;

d) »podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwie« oznacza czynniki produkcji, wyniki i odpowiadające im emisje, które nie są objęte zakresem podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów i które odnoszą się do wytwarzania niemierzalnego ciepła zużywanego poprzez spalanie paliw do wytwarzania produktów lub uzyskania energii mechanicznej innej niż wykorzystywanej do produkcji energii elektrycznej, do ogrzewania lub chłodzenia w obrębie instalacji, z wyjątkiem zużycia do produkcji energii elektrycznej, w tym spalanie na pochodniach dla zapewnienia bezpieczeństwa;

e) »mierzalne ciepło« oznacza przepływ netto ciepła transportowanego za pośrednictwem identyfikowalnych rurociągów lub kanałów przy zastosowaniu nośnika ciepła, takiego jak w szczególności para, gorące powietrze, woda, olej, metale ciekłe i sole, dla których zainstalowano lub można zainstalować ciepłomierz;

[…]

g) »niemierzalne ciepło« oznacza każde ciepło inne niż mierzalne ciepło;

h) »podinstalacja wytwarzająca emisje procesowe« oznacza emisje gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku I do dyrektywy [2003/87], innych niż dwutlenek węgla, do której dochodzi poza granicami systemowymi wskaźnika emisyjności dla produktów zawartego w załączniku I, lub emisję dwutlenku węgla, do której dochodzi poza granicami systemowymi wskaźnika emisyjności dla produktów zawartego w załączniku I na skutek każdego działania i emisji pochodzących ze spalania niezupełnie utlenionego węgla powstałego w wyniku następujących działań mających na celu produkcję mierzalnego ciepła, niemierzalnego ciepła lub energii elektrycznej, pod warunkiem że odjęte są potencjalne emisje powstałe ze spalania określonej ilości gazu ziemnego, równe technicznie możliwej do wykorzystania zawartości energii spalonego niezupełnie utlenionego węgla:

[…]

q) »prywatne gospodarstwo domowe« oznacza lokal mieszkalny, w którym osoby podejmują działania, indywidualnie lub grupowo, mające na celu zaopatrzenie ich w mierzalne ciepło;

[…]”.

12 Artykuł 6 decyzji 2011/278 stanowi:

„1. Do celów niniejszej decyzji państwa członkowskie dokonują podziału każdej instalacji kwalifikującej się do bezpłatnych przydziałów uprawnień do emisji na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE na co najmniej jedną z następujących podinstalacji zgodnie z wymogami:

a) podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności dla produktów;

b) podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple;

c) podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwie;

d) podinstalacja wytwarzająca emisje procesowe.

Podinstalacje odpowiadają w możliwym zakresie fizycznym częściom instalacji.

[…]

2. Suma czynników produkcji, produktów i emisji z każdej podinstalacji nie przekracza czynników produkcji, produktów i całkowitych emisji z danej instalacji”.

13 Artykuł 7 tej decyzji przewiduje:

„1. W odniesieniu do każdej instalacji dotychczas działającej kwalifikującej się do bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji na mocy art. 10a dyrektywy [2003/87], w tym w odniesieniu do instalacji działających jedynie sporadycznie, a w szczególności do instalacji trzymanych w rezerwie lub w gotowości i instalacji działających sezonowo, państwa członkowskie gromadzą od prowadzącego instalację wszystkie stosowne informacje i dane dotyczące każdego parametru wymienionego w załączniku IV dla wszystkich lat w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. lub w stosownych przypadkach od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r., w trakcie których działała instalacja.

2. Państwa członkowskie gromadzą dane oddzielnie dla każdej podinstalacji. W stosownych przypadkach państwa członkowskie mogą wymagać od prowadzących instalacje przedstawienia większej ilości danych.

[…]

7. Państwa członkowskie wymagają od prowadzących instalacje przedstawienia pełnych i spójnych danych oraz zagwarantowania, że dane dotyczące podinstalacji nie nakładają się i nie zachodzi podwójne naliczanie. Państwa członkowskie w szczególności dopilnowują, aby prowadzący instalacje dochowali należytej staranności i przedstawili dane o najwyższym osiągalnym stopniu dokładności, tak aby zapewnić rozsądną spójność danych.

[…]”.

14 Artykuł 10 decyzji 2011/278, zatytułowany „Przydział na poziomie instalacji”, stanowi:

„1. W oparciu o dane zgromadzone zgodnie z art. 7 państwa członkowskie dla każdego roku obliczają liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych od 2013 r. dla każdej instalacji dotychczas działającej na swoim terytorium zgodnie z ust. 2–8.

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

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

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

3. O ile mierzalne ciepło jest eksportowane [przesyłane] do prywatnych gospodarstw, a wstępna roczna liczba uprawnień do emisji, określona zgodnie z ust. 2 lit. b) ppkt (i), na rok 2013 jest niższa niż średnie roczne emisje historyczne związane z produkcją mierzalnego ciepła eksportowanego [przesyłanego] do prywatnych gospodarstw domowych przez daną podinstalację w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2008 r., wstępna roczna liczba uprawnień do emisji na rok 2013 zostanie dostosowana w oparciu o tę różnicę. Każdego roku w okresie 2014–2020 wstępna roczna liczba uprawnień do emisji określona zgodnie z ust. 2 lit. b) ppkt (i) jest dostosowywana, o ile wstępna liczba rocznych uprawnień do emisji dla danego roku jest niższa niż wartość procentowa wyżej wymienionych średnich rocznych historycznych emisji. Ta wartość procentowa w roku 2014 wyniesie 90% i będzie się zmniejszać o 10 punktów procentowych w każdym kolejnym roku.

[…]

7. Wstępna całkowita roczna liczba bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji stanowi sumę wszystkich wstępnych rocznych liczb bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej podinstalacji, obliczonych zgodnie z ust. 2–6.

[…]

8. Przy określaniu wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji państwa członkowskie upewniają się, że emisji nie policzono podwójnie, a przydział nie jest ujemny. W szczególności jeżeli półprodukt, który jest objęty wskaźnikiem emisyjności dla produktów zgodnie z definicją odpowiednich granic systemowych określonych

w załączniku I, jest [pobierany] przez instalację, emisji nie należy liczyć podwójnie przy określaniu wstępnej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie obu przedmiotowym instalacjom.

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

W przypadku instalacji objętych art. 10a ust. 3 dyrektywy [2003/87] i kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ostateczna całkowita roczna liczba uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie odpowiada wstępnej całkowitej rocznej liczbie bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej instalacji, określonej zgodnie z ust. 7 i dostosowywanej rocznie za pomocą współczynnika linowego, o którym mowa w art. 10a ust. 4 dyrektywy [2003/87], wykorzystując jako punkt [przy wykorzystaniu jako punktu] odniesienia wstępn[ej] roczn[ej] iloś[ci] uprawnień do emisji przydzielonych instalacji bezpłatnie w 2013 r.”.

15 Artykuł 15 decyzji 2011/278 przewiduje:

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

[…]

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

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

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

[…]”.

16 Pod nagłówkiem „Wskaźniki dotyczące produktów” załącznik I do decyzji 2011/278, w pkt 1, który z kolei jest zatytułowany „Definicja wskaźników emisyjności dla produktów i granic systemowych bez uwzględnienia zamienności paliwa i energii elektrycznej”, stanowi:

„Wskaźnik emisyjności dla produktów	Definicja objętych produktów	Definicja objętych procesów i emisji (granice systemowe)	[…]	Wartość wskaźnika (uprawnienia/t)
Koks	[…]	[…]	[…]	0,286
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ciekły metal	[…]	[…]	[…]	1,328
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[…]”.

17 Załącznik IV do wskazanej decyzji, zatytułowany „Parametry w przypadku gromadzenia danych podstawowych dotyczących instalacji dotychczas działających”, stanowi:

„Do celów gromadzenia danych podstawowych zgodnie z art. 7 ust. 1 państwa członkowskie wymagają od prowadzącego instalację przedłożenia co najmniej następujących danych na poziomie instalacji i podinstalacji za wszystkie lata kalendarzowe okresu odniesienia wybranego zgodnie z art. 9 ust. 1 (2005–2008 lub 2009–2010). Zgodnie z art. 7 ust. 2 państwa członkowskie mogą – jeżeli konieczne – zażądać dodatkowych danych:

Parametr	[…]
[…]	[…]
Całkowite emisje gazów cieplarnianych	[…]
[…]	[…]
Mierzalne ciepło eksportowane [przesyłane]	[…]
[…]	[…]”.

Rozporządzenie (UE) nr 601/2012

18 Rozporządzenie 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) stanowi w załączniku IV pkt 1 lit. A):

„[…]

Prowadzący instalację nie prowadzi monitorowania ani raportowania w zakresie emisji z silników spalinowych wewnętrznego spalania wykorzystywanych w transporcie […]. Wielkości emisji związanych z produkcją ciepła lub energii elektrycznej importowanej z innych instalacji prowadzący instalację nie przypisuje do instalacji importującej.

[…]”.

Decyzja 2013/448

19 Artykuł 4 decyzji 2013/448 przewiduje:

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

20 Załącznik II do decyzji nr 2013/448 przewiduje:

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

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 Decyzją z dnia 21 listopada 2013 r. szwedzki urząd ds. ochrony środowiska określił ostateczną liczbę uprawnień, jaka miała zostać przydzielona nieodpłatnie w odniesieniu do okresu handlu przypadającego na lata 2013–2020. Osiem podmiotów prowadzących instalacje emitujące gazy cieplarniane, a mianowicie Borealis, Kubikenborg Aluminium, Yara, SSAB EMEA, Lulekraft, Värmevärden i Nynäshamn, Cementa oraz Höganäs Sweden, wniosło skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

22 W uzasadnieniu swych skarg przedsiębiorstwa te podniosły z jednej strony szereg zarzutów dotyczących naruszeń prawa, których dopuszczono się w decyzjach 2011/278 i 2013/448.

23 Twierdzą one w szczególności, że współczynnik korygujący określony na podstawie art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278 i ustalony w art. 4 decyzji 2013/448 i w załączniku II do tej decyzji, jest niezgodny z wymogami, które wynikają z art. 10a ust. 5 dyrektywy 2013/87. Ponieważ w decyzji z dnia 21 listopada 2013 r. został zastosowany współczynnik korygujący, także i ona jest ich zdaniem nieważna.

24 Ponadto w załączniku I do decyzji 2011/278 Komisja ustaliła wskaźnik emisyjności dla produktu w odniesieniu do ciekłego metalu z naruszeniem limitów przewidzianych w art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87. Zgodnie z tym ostatnim przepisem punktem wyjścia podczas określania wskaźników powinny być średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze. Przy stosowaniu tej reguły Komisja przeceniła parametry instalacji wytwarzających ciekły metal. Podobnie, mimo że Komisja wzięła pod uwagę fakt, że gazy odlotowe emitowane podczas produkcji ciekłego metalu mogą być wykorzystywane jako substytut paliwa, to jednak dostosowanie pozwalające na uwzględnienie różnicy w zawartości energii pomiędzy tymi gazami a gazem ziemnym jest zbyt wysokie. Ponieważ wskaźniki mają decydujące znaczenie dla przydziału bezpłatnych uprawnień, błędy te mają wpływ na ważność decyzji z dnia 21 listopada 2013 r.

25 Z drugiej strony skarżący w postępowaniu głównym twierdzą, że ta ostatnia decyzja jest sama w sobie sprzeczna z szeregiem przepisów dyrektywy 2003/87, jak też decyzji 2011/278.

26 I tak wobec nieuwzględnienia przez szwedzki urząd ds. ochrony środowiska przy przydzielaniu uprawnień dla emisji pochodzących z wytwarzania ciepła dostarczanego gospodarstwom domowym w ramach sieci ciepłowniczej rzeczywistych emisji będących efektem spalania gazów odlotowych w zakresie, w jakim przekraczają one wskaźnik ciepła, decyzja z dnia 21 listopada 2013 r. narusza art. 10 ust. 2 lit. b) i art. 10 ust. 3 decyzji 2011/278. Szwedzki urząd ds. ochrony środowiska twierdzi natomiast, że nie mógł przydzielić większej liczby uprawnień niż ta, która wynika z zastosowania współczynnika. Co więcej, w ocenie tego urzędu emisje, których źródłem jest spalanie gazów odlotowych, zostały wzięte pod uwagę przy ustalaniu wartości wskaźników emisyjności dla ciekłego metalu i koksu, ponieważ wartości te przewyższają wartości wskaźnika emisyjności opartego na paliwach.

27 Ponadto skarżący w postępowaniu głównym utrzymują, że decyzja z dnia 21 listopada 2013 r. jest nieważna w zakresie, w jakim jest ona niezgodna z zasadami przydziału bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do wytwarzania i zużycia ciepła.

28 Twierdzą oni, z jednej strony, że odmowa przydzielenia przez szwedzki urząd ds. ochrony środowiska bezpłatnych uprawnień, w sytuacji gdy dana podinstalacja zużywa ciepło wytworzone w innej podinstalacji, do której zastosowanie ma wskaźnik emisyjności oparty na paliwach, jest sprzeczna z celami art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87. Przepis ten ma w szczególności na celu dostarczenie zachęt do stosowania wydajnych technologii i poprawy wydajności energetycznej poprzez skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych. Szwedzki urząd ds. ochrony środowiska stoi na stanowisku, że jego odmowa jest uzasadniona obowiązkiem unikania podwójnych przydziałów. Emisje pochodzące z podinstalacji spalającej paliwa nie mogą bowiem być liczone po raz drugi na etapie odzyskiwaniu ciepła przez inną podinstalację, do której zastosowanie ma wskaźnik emisyjności oparty na cieple.

29 Z drugiej strony skarżący w postępowaniu głównym twierdzą, że decyzja z dnia 21 listopada 2013 r. również jest nieważna w zakresie, w jakim narusza ona zasadę, według której przy przesyłaniu ciepła dystrybutorowi ciepła, który za pośrednictwem swej sieci dostarcza je do szeregu przedsiębiorstw, darmowe uprawnienia powinny być przydzielane wytwórcy ciepła, a nie jego odbiorcy. Szwedzki urząd ds. ochrony środowiska nie kwestionuje tej zasady, ale twierdzi, że w konkretnej sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym operator sieci nie jest dystrybutorem ciepła, ponieważ sam zużywa większość tego ciepła w jednej ze swych instalacji, a zatem nie można go uznać za zwykłego pośrednika.

30 W tych okolicznościach Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (izba ds. nieruchomości i środowiska sądu pierwszej instancji w Nacka, Szwecja) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami:

„1) Czy jest zgodne z art. 10a ust. 1 i 4 dyrektywy 2003/87, aby przy obliczaniu współczynnika korygującego dla przemysłu przypisać całość emisji pochodzących ze spalania gazów odlotowych w celu produkcji energii elektrycznej do puli aukcji, a nie do limitu dla przemysłu, mimo iż emisje pochodzące z gazów odlotowych kwalifikują się do przydziału bezpłatnych uprawnień na mocy art. 10a ust. 1 tej dyrektywy?

2) Czy jest zgodne z art. 10a ust. 1 i 4 dyrektywy 2003/87, aby przy obliczaniu współczynnika korygującego dla przemysłu przypisać całość emisji powstałych w procesie wytwarzania ciepła w instalacjach kogeneracyjnych w celu dalszej dostawy do instalacji objętych [unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych] do puli aukcji, a nie do limitu dla przemysłu, mimo iż emisje pochodzące z wytwarzania ciepła kwalifikują się do przydziału bezpłatnych uprawnień na mocy art. 10a ust. 4 tej dyrektywy?

3) W przypadku udzielenia na pytania pierwsze lub drugie odpowiedzi przeczącej – czy poprawne jest obliczenie w tym przypadku udziału przemysłu (34,78%) w całkowitej ilości emisji w okresie odniesienia?

4) Czy decyzja Komisji 2013/448/UE jest nieważna i niezgodna z art. 10a ust. 5 akapit [drugi] dyrektywy 2003/87, skoro obliczenie przez Komisję limitu dla przemysłu oznacza przymus stosowania współczynnika korygującego, a nie możliwość zastosowania tego współczynnika »jeśli to konieczne«?

5) Czy wskaźnik emisyjności dla produktu w odniesieniu do ciekłego metalu został określony zgodnie z art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87 z uwzględnieniem tego, iż punktem wyjścia przy określaniu zasad dotyczących ustanawiania wskaźników ex ante są średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w rozpatrywanym sektorze?

6) Jeśli chodzi o przydział bezpłatnych uprawnień na przesył ciepła do gospodarstw domowych – czy brak przydziału bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych jest zgodny z art. 10a ust. 4 dyrektywy 2003/87?

7) Czy w związku z wnioskami o przydział bezpłatnych uprawnień zgodny z załącznikiem IV do decyzji Komisji 2011/278/UE jest brak przekazania przez organ taki jak szwedzki urząd ds. ochrony środowiska danych dotyczących całości emisji gazów cieplarnianych powstałych w procesie wytwarzania ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych?

8) Czy jest zgodne z art. 10a ust. 1 i 4 dyrektywy 2003/87 oraz z art. 10 ust. 3 decyzji Komisji 2011/278/UE, aby przy przydziale bezpłatnych uprawnień na przesył ciepła do gospodarstw domowych nie dokonać przydziału dodatkowych bezpłatnych uprawnień na emisję z paliw kopalnych przekraczających przydział na przesył ciepła do gospodarstw domowych?

9) W związku z wnioskami o przydział bezpłatnych uprawnień – czy jest zgodne z załącznikiem IV do decyzji Komisji 2011/278/UE dostosowanie przez organ taki jak szwedzki urząd ds. ochrony środowiska liczb we wniosku w ten sposób, by emisje gazów cieplarnianych związane ze spalaniem gazów odlotowych zostały zrównane z emisjami związanymi ze spalaniem gazu ziemnego?

10) Czy art. 10 ust. 8 decyzji Komisji 2011/278/UE oznacza, że operator nie może uzyskać bezpłatnych uprawnień na zużycie ciepła przez podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple, które zostało wytworzone w innej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach?

11) W przypadku udzielenia na pytanie dziesiąte odpowiedzi twierdzącej: czy art. 10 ust. 8 decyzji Komisji 2011/278/UE jest sprzeczny z art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87?

12) Czy jest zgodne z dyrektywą 2003/87 oraz z wytycznymi nr 2 i nr 6, aby przydzielając bezpłatne uprawnienia na zużycie ciepła uwzględnić w ocenie źródło pochodzenia zużywanego ciepła?

13) Czy decyzja Komisji 2013/448/UE jest nieważna i niezgodna z art. 290 TFUE oraz z art. 10a ust. 1 i 5 dyrektywy 2003/87 z tego względu, że zmienia metodę obliczania określoną w art. 10a ust. 5 [akapit] pierwszy [initio] i lit. a) i b) tej dyrektywy poprzez wyłączenie z podstawy obliczania emisji spowodowanych spalaniem gazów odlotowych oraz wytwarzaniem energii cieplnej i elektrycznej w skojarzeniu, mimo iż przydział bezpłatnych uprawnień przysługuje dla wyżej wymienionych emisji zgodnie z art. 10a ust. 1 i 4 wskazanej dyrektywy oraz z decyzją Komisji 2011/278/UE?

14) Czy dostarczanie mierzalnego ciepła w formie pary pochodzącej z instalacji [objętej unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych] do sieci parowej, do której podłączonych jest wielu odbiorców pary, z których co najmniej jeden nie stanowi instalacji [objętej unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych], należy uznać za podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple na podstawie art. 3 lit. c decyzji Komisji 2011/278/UE?

15) Czy dla odpowiedzi na pytanie czternaste ma znaczenie:
   a) czy sieć parowa należy do największego odbiorcy pary w sieci i czy odbiorca ten stanowi instalację [objętą unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych],
   b) z jakiej części całkowitej dostawy ciepła do sieci parowej korzysta największy odbiorca,
   c) ilu dostawców i odbiorców pary obejmuje sieć parowa,
   d) czy istnieje niepewność co do tego, kto wytworzył mierzalne ciepło nabywane przez poszczególnych odbiorców pary, oraz
   e) czy rozłożenie zużycia pary w ramach sieci może ulec zmianie w taki sposób, że szereg odbiorców pary niestanowiących instalacji [objętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych] dołączy do tego systemu albo wzrośnie zużycie ze strony istniejących instalacji nieobjętych [unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych]?

16) W wypadku gdy odpowiedź na pytanie czternaste zależy od okoliczności rozpatrywanej sprawy – które okoliczności rozpatrywanej sprawy są szczególnie istotne?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie ważności art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278

W przedmiocie pytań pierwszego, drugiego i trzynastego

31 Poprzez pytania pierwsze, drugie i trzynaste sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie ważności decyzji 2013/448 w zakresie, w jakim przy ustalaniu współczynnika korygującego emisje gazów odlotowych wykorzystywanych do wytwarzania energii elektrycznej i emisje powstałe przy wytwarzaniu ciepła w drodze kogeneracji nie zostały uwzględnione w maksymalnej rocznej liczbie uprawnień w rozumieniu art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 (zwanej dalej „maksymalną roczną liczbą uprawnień”).

32 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach prejudycjalnych (wyrok z dnia 11 lutego 2015 r., Marktgemeinde Straßwalchen i in., C-531/13, EU:C:2015:79, pkt 37).

33 W tym względzie należy wskazać, że z art. 3 lit. u) dyrektywy 2003/87 wynika, że instalację, która wytwarza energię elektryczną przeznaczoną do sprzedaży osobom trzecim i w której nie prowadzi się innych działań wymienionych w załączniku I niż spalanie paliw, należy uznać za wytwórcę energii elektrycznej.

34 W zakresie, w jakim gazy odlotowe były spalane przez wytwórców energii elektrycznej, odpowiednie emisje nie zostały uwzględnione przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień (zob. w tym względzie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 74).

35 Podobnie z art. 10a ust. 3 i 5 dyrektywy 2003/87 wynika, że emisje powstałe przy wytwarzaniu ciepła w drodze kogeneracji nie zostały uwzględnione przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień w zakresie, w jakim pochodzą one od wytwórców energii elektrycznej (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 75).

36 Artykuł 15 ust. 3 decyzji 2011/278, przyjęty w celu wdrożenia art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87, nie pozwala na uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 68).

37 Wynika stąd, że poprzez pytania pierwsze, drugie i trzynaste sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii ważności art. 15 ust. 3 rzeczonej decyzji w zakresie, w jakim przepis ten nie pozwala na uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy określaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień.

38 Tymczasem w wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311) Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zasadniczo identycznej kwestii, a udzielona tam odpowiedź może zostać w całości wykorzystana w niniejszej sprawie.

39 We wskazanym wyroku Trybunał orzekł, że art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278, który nie pozwala na uwzględnienie emisji wytwórców energii elektrycznej przy ustalaniu maksymalnej rocznej liczby uprawnień, jest zgodny z treścią art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 w związku z art. 10a ust. 3 tej dyrektywy (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 68).

40 Wykładnia ta jest również zgodna z systematyką dyrektywy 2003/87, jak też z realizowanymi przez nią celami (wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 69).

41 W tym stanie rzeczy, z przyczyn identycznych z przyczynami wskazanymi w pkt 62–83 wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), analiza pytań pierwszego, drugiego i trzynastego nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 15 ust. 3 decyzji 2011/278.

W przedmiocie pytania trzeciego

42 Zważywszy na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze, drugie i trzynaste, nie zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie ważności załącznika I do decyzji 2011/278

W przedmiocie pytania piątego

43 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w kwestii ważności załącznika I do decyzji 2011/278 ze względu na to, że wskaźnik emisyjności dla produktu w odniesieniu do ciekłego metalu został określony z naruszeniem wymogów, które wynikają z art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87.

44 SSAB EMEA i Lulekraft twierdzą, że z przepisu tego wynika, iż wskaźniki powinny być ustalane na podstawie 10% najbardziej wydajnych instalacji w sektorze, którego dotyczy dany wskaźnik. Przy stosowaniu tej reguły Komisja przeceniła parametry instalacji wytwarzających ciekły metal. Ponadto chociaż kwestionowany wskaźnik odzwierciedla okoliczność, że gazy odlotowe powstające przy produkcji ciekłego metalu mogą być substytutem paliwa, to dostosowanie to, mające na celu uwzględnienie różnicy zawartości energetycznej między tymi gazami a gazem ziemnym, jest zbyt wysokie.

45 W tym względzie należy zaznaczyć, że Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy ustalaniu wskaźników w poszczególnych sektorach lub podsektorach na podstawie art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87. Realizacja tego zadania wymaga bowiem od niej w szczególności dokonywania rozstrzygnięć oraz złożonych ocen technicznych i ekonomicznych. Tylko ewidentnie niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie może powodować nieważność takiego środka (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r.,Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, pkt 82).

46 Z motywu 8 decyzji 2011/278 wynika, że w celu określenia wartości wskaźników emisyjności Komisja wykorzystała jako punkt wyjścia średnią arytmetyczną poziomów emisji gazów cieplarnianych z 10% tych najbardziej wydajnych pod względem emisji gazów cieplarnianych w latach 2007 i 2008 instalacji, dla których zgromadzono dane. Instytucja ta ustaliła, że ten punkt wyjścia w odpowiedni sposób odzwierciedla najbardziej wydajne technologie, rozwiązania i alternatywne procesy produkcyjne, wysoko sprawną kogenerację, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, jeśli środki te są dostępne. Następnie Komisja uzupełniła te dane w szczególności za pomocą danych zgromadzonych przez odpowiednie europejskie stowarzyszenia branżowe lub w ich imieniu w oparciu o zdefiniowane zasady zawarte w wytycznych sektorowych. Jako odniesienie do tych wytycznych sektorowych Komisja przedstawiła wytyczne na temat jakości i kryteriów weryfikacji.

47 Ponadto z motywu 11 decyzji 2011/278 wynika, że w przypadku braku danych lub gdy dane zgromadzone zgodnie z metodą ustalania wskaźników emisyjności nie są dostępne, do wyprowadzania wartości wskaźników emisyjności wykorzystuje się informacje na temat bieżących poziomów emisji i zużycia oraz najbardziej wydajnych technologii, pozyskane głównie z dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF) sporządzonych zgodnie z dyrektywą 2008/1. W szczególności ze względu na brak danych na temat spalania gazów odlotowych, przesyłu ciepła oraz produkcji energii elektrycznej wartości wskaźników emisyjności dla produktów w odniesieniu do koksu i ciekłego metalu zostały wyprowadzone z obliczeń emisji bezpośrednich i pośrednich na podstawie informacji na temat odpowiednich przepływów energii podanych w odpowiednich BREF oraz domyślnych wskaźników emisji określonych w decyzji 2007/589.

48 Co się tyczy gazów odlotowych powstających przy produkcji ciekłego metalu, z motywu 32 decyzji 2011/278 wynika, że uwzględnienie we wskaźnikach emisyjności dla produktów uwzględniają skuteczne odzyskiwanie energii z gazów odlotowych oraz emisji związanych z ich wykorzystaniem. Dlatego też w większym zakresie uwzględniono zawartość dwutlenku węgla w tych gazach odlotowych do celów określenia wartości wskaźników emisyjności w odniesieniu do produktów, przy wytwarzaniu których powstają gazy odlotowe.

49 W tych okolicznościach nie wydaje się, by przy ustalaniu wskaźników emisyjności na podstawie art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87 Komisja przekroczyła granice swych uprawnień dyskrecjonalnych.

50 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytania piątego nie wykazała istnienia jakiejkolwiek okoliczności mogącej wpłynąć na ważność załącznika I do decyzji 2011/278.

W przedmiocie ważności decyzji 2013/448

W przedmiocie pytania czwartego

51 Poprzez pytanie czwarte Sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii ważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji, gdzie ustalony został współczynnik korygujący.

52 W tym względzie należy stwierdzić, że Trybunał orzekł już, iż ze względu na to, że Komisja nie określiła maksymalnej rocznej liczby uprawnień zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 10a ust. 5 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87, współczynnik korygujący ustalony w art. 4 decyzji 2013/448 i w załączniku II do niej również jest sprzeczny z tym przepisem (wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 98).

53 W tym stanie rzeczy na pytanie czwarte należy udzielić odpowiedzi, że art. 4 decyzji 2013/448 i załącznik II do tej decyzji, ustalające współczynnik korygujący, są nieważne (wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 99).

W przedmiocie ograniczenia skutków w czasie

54 Z pkt 111 wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311) wynika, że Trybunał ograniczył w czasie skutki stwierdzenia nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji w ten sposób, że po pierwsze, owo stwierdzenie nieważności wywrze skutki dopiero po upływie okresu dziesięciu miesięcy od dnia ogłoszenia tego wyroku, co zapewni Komisji czas na przyjęcie koniecznych środków, a po drugie, nie będzie można kwestionować działań podejmowanych na podstawie nieważnych przepisów przed upływem wskazanego okresu.

W przedmiocie wykładni dyrektywy 2003/87 i decyzji 2011/278

W przedmiocie pytania szóstego

55 Poprzez pytanie szóste sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 10a ust. 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że pozwala on na nieprzyznawanie bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych.

56 Jak przypomniano w pkt 32 niniejszego wyroku, w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania.

57 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie szóste dotyczy sytuacji przedsiębiorstwa, które dzięki spalaniu paliw ogrzewa płyty stalowe w celu ich rozwalcowania na blachę stalową. Ciepło, które może ono odzyskać w ramach tego procesu, jest przekazywane do dwóch innych podinstalacji tego przedsiębiorstwa, do których zastosowanie ma wskaźnik emisyjności ciepła, przy czym jedna z nich przesyła to ciepło do miejskiej sieci ciepłowniczej.

58 Z postanowienia tego wynika także, że aby uniknąć sytuacji, w której przy przydzielaniu bezpłatnych uprawnień emisje powstałe w wyniku spalania paliw zostałyby uwzględnione po raz drugi jako ciepło zużyte lub przesłane, szwedzki urząd ds. ochrony środowiska odjął to ciepło od historycznego poziomu działalności podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności ciepła.

59 W tym kontekście sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 10a dyrektywy 2003/87 i art. 10 ust. 1–3 i 8 decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że w celu uniknięcia podwójnego przydziału uprawnień przepisy te pozwalają na nieprzyznanie uprawnień podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności ciepła, w sytuacji gdy podinstalacja ta przesyła do gospodarstw domowych ciepło, które odzyskuje ona z podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach.

60 W tym względzie należy stwierdzić, że art. 10a ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 przewiduje, że Komisja przyjmuje w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące przydziału uprawnień. Z art. 10a ust. 2 tej dyrektywy wynika, że Komisja ustala w tym zakresie wskaźniki w poszczególnych sektorach lub podsektorach.

61 Jak wynika z art. 10 ust. 1 i 2 decyzji 2011/278, poprzez pomnożenie tych wskaźników przez historyczny poziom działalności każdej z podinstalacji państwa członkowskie obliczają wstępną roczną liczbę uprawnień, jaka ma zostać przyznana bezpłatnie. W tym celu są one zobowiązane, zgodnie z art. 6 tej decyzji, do rozróżnienia podinstalacji ze względu na ich działalność, tak aby móc określić, czy należy zastosować wskaźnik emisyjności dla produktów, wskaźnik emisyjności oparty na cieple, wskaźnik emisyjności oparty na paliwie, czy też szczególny współczynnik dla podinstalacji wytwarzających emisje procesowe.

62 W tym względzie należy stwierdzić, że definicje podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności dla produktów, podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple, podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwie i podinstalacji wytwarzających emisje procesowe wykluczają się wzajemnie, jak wynika z art. 3 lit. b)–d) i h) decyzji 2011/278.

63 Artykuł 3 lit. b) tej decyzji przewiduje bowiem, że określenie „podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności dla produktów” obejmuje jedynie czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które dotyczą wytwarzania produktu, dla którego w załączniku I ustanowiono wskaźnik emisyjności.

64 Artykuł 3 lit. c) decyzji 2011/278 definiuje podinstalacje objęte wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple jako czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które nie są objęte zakresem podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów i które odnoszą się do wytwarzania, pobierania z innej instalacji lub od innego odbiorcy objętego systemem unijnym. Ciepło to powinno być w szczególności zużywane do wytworzenia produktów lub przesyłane do innej instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym, z wyjątkiem przesyłu w celu produkcji energii elektrycznej.

65 Jeśli chodzi o podinstalacje objęte wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwie, to art. 3 lit. d) decyzji 2011/278 definiuje je jako czynniki produkcji, wyniki i odpowiadające im emisje, które nie są objęte zakresem podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów i które odnoszą się do wytwarzania niemierzalnego ciepła zużywanego poprzez spalanie paliw w szczególności do wytwarzania produktów lub uzyskania energii mechanicznej innej niż wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej.

66 Jeśli chodzi o kwalifikację podinstalacji jako „podinstalacji wytwarzającej emisje procesowe", to jej dokonanie możliwe jest tylko w odniesieniu do wytwarzania określonych rodzajów emisji wymienionych konkretnie w art. 3 lit. h), i)–vi) tej decyzji.

67 Zgodnie z motywem 12 decyzji 2011/278 w przypadku gdy określenie wskaźnika emisyjności dla produktów nie było możliwe, ale występuje emisja gazów cieplarnianych kwalifikująca się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, uprawnienia te powinny być przydzielane w oparciu o ogólne metody rezerwowe. W związku z tym utworzono hierarchię trzech metod rezerwowych w celu jak największego zredukowania emisji oraz zwiększenia oszczędności energii elektrycznej przynajmniej w części przedmiotowych procesów produkcji.

68 W świetle tych wyjaśnień z treści wszystkich definicji przedstawionych w art. 3 lit. b)–d) i h) tej decyzji wynika, że jedynie w sytuacji gdy wskaźnik emisyjności dla produktów nie może zostać zastosowany do danej podinstalacji, przydział bezpłatnych uprawnień powinien zostać dokonany w oparciu o jedną z trzech pozostałych opcji, a mianowicie w oparciu o współczynnik emisyjności oparty na cieple, współczynnik emisyjności oparty na paliwie lub emisje procesowe.

69 Z przepisów tych wynika również, że spalanie paliwa nie może prowadzić do stosowania kilku różnych wskaźników emisyjności, ponieważ jedna i ta sama działalność może zostać zaliczona tylko do jednej z kategorii podinstalacji przewidzianych w art. 3 lit. b)–d) i h) decyzji 2011/278, gdyż – jak przypomniano już w pkt 62 niniejszego wyroku – kategorie te wykluczają się wzajemnie. Każdy inny wniosek byłby sprzeczny z zakazem podwójnego liczenia emisji i podwójnego przydzielania uprawnień, który został wyrażony w szeregu przepisów tej decyzji.

70 Zgodnie z art. 6 ust. 2 decyzji 2011/278 suma czynników produkcji, produktów i emisji z każdej podinstalacji nie przekracza bowiem czynników produkcji, produktów i całkowitych emisji z danej instalacji. Poza tym art. 7 ust. 7 akapit pierwszy tej decyzji przewiduje, że prowadzący instalacje wytwarzające gazy cieplarniane przy przekazywaniu danych referencyjnych mają obowiązek zagwarantowania, by „dane dotyczące podinstalacji nie nakładają [nakładały] się i nie zachodzi [zachodziło] podwójne naliczanie". Z tym obowiązkiem prowadzących instalacje skorelowany jest przewidziany w art. 10 ust. 8 decyzji 2011/278 i ciążący na państwach członkowskich obowiązek upewnienia się, że „emisji nie policzono podwójnie".

71 Tak więc w sytuacji gdy ciepło odbierane przez podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple pochodzi z podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach, należy zapobiec temu, aby emisje rzeczywiście związane z wytwarzaniem tego ciepła zostały policzone podwójnie przy przydzielaniu bezpłatnych uprawnień. Zastosowanie współczynnika emisyjności opartego na cieple w odniesieniu do zużycia tego samego ciepła byłoby równoznaczne z podwójnym naliczaniem, któremu sprzeciwiają się przepisy wymienione w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

72 Taką wykładnię decyzji 2011/278 potwierdzają szczególne zasady monitorowania emisji z procesów spalania zawarte w załączniku IV pkt 1 lit. A) do rozporządzenia nr 601/2012, z których wynika w szczególności, że „[w]ielkości emisji związanych z produkcją ciepła lub energii elektrycznej importowanej z innych instalacji prowadzący instalację nie przypisuje do instalacji importującej".

73 Wykładnia ta jest również zgodna z głównym celem dyrektywy 2003/87, a mianowicie ochroną środowiska naturalnego poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 79), jak też z celem sformułowanym w motywie 18 decyzji 2011/278, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że nie będzie dochodzić do podwójnego naliczania i podwójnego przydzielania uprawnień, aby uniknąć jakiegokolwiek zakłócenia konkurencji i zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku węgla.

74 Poza tym art. 10a dyrektywy 2003/87 nie zawiera żadnej wskazówki, która pozwalałaby uznać, że przepis ten sprzeciwia się zasadzie zakazującej podwójnego naliczania emisji. Na podważenie tego stwierdzenia nie pozwala w szczególności okoliczność, że art. 10a ust. 4 tej dyrektywy przewiduje przydział bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do emisji związanych z wytwarzaniem ciepła dostarczanego do sieci ciepłowniczej. Wskazany ustęp nie określa bowiem liczby uprawnień, jaka ma zostać przyznana, ani też nie wymaga, aby emisje, które zostały już ujęte w ramach innej podinstalacji, były podstawą do podwójnego przydziału w odniesieniu do ciepła będącego przedmiotem przesyłu.

75 Wniosku tego nie podważają także wyjaśnienia przedstawione w dokumencie zatytułowanym „Guidance Document nº 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Cross-Boundary Heat Flows", który Komisja opublikowała na swej stronie internetowej. Dokument ten zawiera bowiem wyraźną wzmiankę o tym, że nie jest prawnie wiążący i nie odzwierciedla oficjalnego stanowiska Komisji. Ponadto, choć prawdą jest, że – jak wskazano w tym dokumencie – ani dyrektywa 2003/87, ani decyzja 2011/278 nie przewidują odrębnych zasad przydzielenia bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do zużycia ciepła w zależności od jego źródła, to jednak nie wynika z tego, że podwójne przydzielanie uprawnień w odniesieniu do wytwarzania i zużycia ciepła jest dozwolone.

76 Jeśli chodzi o zasadę przewidzianą w art. 10 ust. 3 decyzji 2011/278, to ma ona na celu dostosowanie przydziału uprawnień odnoszących się do ciepła mierzalnego przesyłanego do gospodarstw domowych, w sytuacji gdy liczba uprawnień określona na podstawie wskaźnika emisyjności opartego na cieple jest niższa niż średnie emisje historyczne związane z produkcją tego ciepła.

77 Wobec tego średnie emisje historyczne związane z produkcją ciepła nie mogą obejmować emisji innych niż te, które zostały uwzględnione przy stosowaniu wskaźnika emisyjności opartego na cieple do działalności historycznej danej podinstalacji, co stoi na przeszkodzie uwzględnianiu w tym zakresie emisji związanych z działalnością historyczną podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach.

78 Przedstawiona wykładnia art. 10 ust. 3 decyzji 2011/278 wynika z zakazu podwójnego naliczania emisji i podwójnego przydzielania uprawnień, który – jak wynika z pkt 70–71 niniejszego wyroku – stoi na przeszkodzie temu, aby emisje związane z produkcją ciepła były uwzględniane dwukrotnie, a mianowicie przy przydzielaniu bezpłatnych uprawnień, po pierwsze, instalacji, która wytwarza to ciepło, a po drugie – instalacji, która je zużywa lub przesyła. Tak wiec w sytuacji gdy przesyłanie ciepła przez podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach nie jest częścią działalności historycznej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple, średnia emisji historycznych tej drugiej podinstalacji nie może być określana na podstawie emisji związanych z wytwarzaniem tego ciepła.

79 Mając na uwadze rozważania przedstawione w pkt 71–76 i 78 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że nie można wykluczyć, iż wprowadzanie w życie zakazu podwójnego naliczania emisji może skłonić krajowy organ ds. przydzielania uprawnień do odmowy przyznania uprawnień w odniesieniu do ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych.

80 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie szóste należy udzielić odpowiedzi, że art. 10a dyrektywy 2003/87 i art. 10 ust. 1–3 i 8 decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one na to, aby w celu uniknięcia podwójnego naliczania nie przyznawać uprawnień na rzecz podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple, w sytuacji gdy podinstalacja ta przesyła do gospodarstw domowych ciepło, które odzyskuje z podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach.

W przedmiocie pytania dziesiątego

81 Poprzez pytanie dziesiąte sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy art. 10 ust. 8 decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby bezpłatne uprawnienia były przydzielane prowadzącemu instalację w odniesieniu do zużycia – w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple – ciepła wytworzonego w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach.

82 Jak stwierdzono już w pkt 70 niniejszego wyroku, w myśl art. 10 ust. 8 wskazanej decyzji na państwach członkowskich ciąży obowiązek upewnienia się, że „emisji nie policzono podwójnie".

83 W tym względzie z pkt 71 niniejszego wyroku wynika, że gdy ciepło pobierane przez instalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple pochodzi z podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach, należy uniknąć sytuacji, w której emisje rzeczywiście związane z wytworzeniem tego ciepła zostałyby uwzględnione dwukrotnie przy przydzielaniu bezpłatnych uprawnień. Zastosowanie wskaźnika emisyjności opartego na paliwach do wytwarzania ciepła i wskaźnika emisyjności opartego na cieple do zużycia tego ciepła skutkowałoby podwójnym naliczaniem, które jest zakazane.

84 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie dziesiąte należy udzielić odpowiedzi, że art. 10 ust. 8 decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby bezpłatne uprawnienia były przydzielane prowadzącemu instalację w odniesieniu do zużycia w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple – ciepła uwzględnionego w ramach podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach.

W przedmiocie pytań jedenastego i dwunastego

85 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytania szóste i dziesiąte nie zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytania jedenaste i dwunaste.

W przedmiocie pytania siódmego

86 Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy w związku z wnioskami o przydział bezpłatnych uprawnień zgodny z załącznikiem IV do decyzji Komisji 2011/278/UE jest brak przekazania przez organ taki jak szwedzki urząd ds. ochrony środowiska danych dotyczących całości emisji gazów cieplarnianych powstałych w procesie wytwarzania ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych.

87 Na wstępie należy zaznaczyć, że siódme pytanie prejudycjalne wpisuje się w ten sam kontekst faktyczny co pytanie szóste, przy czym kontekst ten został opisany w pkt 57 i 58 niniejszego wyroku.

88 Ponadto art. 7 ust. 1 decyzji 2011/278 przewiduje ciążący na państwach członkowskich obowiązek gromadzenia, w odniesieniu do instalacji kwalifikujących się do bezpłatnego przydziału uprawnień na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87, „wszystki[ch] stosown[ych] informacj[i] i dan[ych] dotycząc[ych] każdego parametru wymienionego w załączniku IV" do tej decyzji. Do parametrów tych należą między innymi „mierzalne ciepło eksportowane [przesyłane]" i „całkowite emisje gazów cieplarnianych". Zgodnie z art. 7 ust. 9 decyzji 2011/278 dane te są udostępniane Komisji na jej wniosek.

89 W tym kontekście poprzez pytanie siódme sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 wskazanej decyzji i załącznik IV do tego aktu należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one na to, aby przy gromadzeniu danych, o których mowa w tych przepisach, państwo członkowskie nie

uwzględniało – w celu uniknięcia podwójnego naliczania – całości emisji związanych z wytwarzaniem ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych przez podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple.

90 W myśl art. 7 ust. 7 decyzji 2011/278 przy gromadzeniu tych danych państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania, aby „nie nakłada[ły] się [one] i nie zachodzi[ło] podwójne naliczanie". Wynika stąd, że w wypadku podwójnego naliczenia emisji właściwe organy mają prawo zażądać, aby dane, które zostały im przekazane przez prowadzących instalacje, zostały skorygowane.

91 Załącznik IV do decyzji 2011/278 nie stoi na przeszkodzie tej zasadzie. Zawiera on bowiem wykaz, w którym szczegółowo określony został minimalny zakres informacji, jakie podmioty prowadzące instalacje powinny przekazywać państwom członkowskim na podstawie art. 7 tej decyzji.

92 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie siódme należy udzielić odpowiedzi, że art. 7 decyzji 2011/278 i załącznik IV do tej decyzji należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one na to, aby przy gromadzeniu danych, o których mowa w tych przepisach, państwo członkowskie nie uwzględniało – w celu uniknięcia podwójnego naliczania – całości emisji związanych z wytwarzaniem ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych przez podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple.

W przedmiocie pytania ósmego

93 Poprzez pytanie ósme sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 10a ust. 1 i 4 dyrektywy 2003/87, a także art. 10 ust. 3 decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one na to, aby nie dokonywać przydziału dodatkowych bezpłatnych uprawnień na emisję z paliw kopalnych przekraczających przydział na przesył ciepła do gospodarstw domowych.

94 Z postanowienia odsyłającego wynika, że ósme pytanie prejudycjalne dotyczy sytuacji przedsiębiorstwa, a mianowicie SSAB EMEA, które dostarcza ciepło do miejskiej sieci ciepłowniczej obsługującej osoby prywatne. Ciepło to jest wytwarzane poprzez spalanie gazów odlotowych powstających przy produkcji ciekłego metalu.

95 W odniesieniu do przesyłanego ciepła szwedzki urząd ds. ochrony środowiska zastosował – w celu ustalenia liczby uprawnień, jaka ma zostać przyznana bezpłatnie – wskaźnik emisyjności oparty na cieple. Urząd ten nie przydzielił uprawnień w zakresie przekraczającym ten, na jaki pozwala ów wskaźnik, ponieważ stwierdził, że emisje, które przekraczają wartość ustalona za pomocą wskaźnika opartego na paliwach, są w wypadku gazów odlotowych przypisywane podmiotom wytwarzającym te gazy. Wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu uwzględnia te emisje.

96 Wobec powyższego, jak wynika z pkt 76 niniejszego wyroku, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 10a ust. 1–4 dyrektywy 2003/87, a także art. 10 ust. 3 decyzji 2011/287 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby dodatkowe bezpłatne uprawienia nie były przydzielane w odniesieniu do emisji związanych z wytwarzaniem mierzalnego ciepła w drodze spalania gazów odlotowych, które powstały w instalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla ciekłego metalu, w zakresie, w jakim liczba uprawnień określona na podstawie wskaźnika emisyjności opartego na cieple jest niższa niż średnie emisje historyczne związane z produkcją tego ciepła.

97 Należy zaznaczyć, że Trybunał stwierdził już, że z motywu 32 decyzji 2011/278 wynika, że Komisja uwzględniła – na podstawie art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 – emisje związane ze skutecznym odzyskiwaniem energii z gazów odlotowych. Komisja dostosowała w tym celu wskaźniki emisyjności dla niektórych produktów, w tym koksu, ciekłego żelaza oraz spieku rudnego. Komisja chce w ten sposób zachęcić przedsiębiorstwa do ponownego wykorzystania lub sprzedaży gazów odlotowych powstających przy wytwarzaniu tych produktów. Ponadto ze wspomnianego motywu wynika z jednej

strony, że ich ponowne wykorzystanie w innym procesie zachodzącym w instalacji przemysłowej co do zasady rodzi prawo do przydziału dodatkowych bezpłatnych uprawnień w oparciu o wskaźnik emisyjności oparty na cieple lub paliwach, a z drugiej strony, że sprzedaż takich gazów pozwala emitującemu je podmiotowi na zaoszczędzenie uprawnień (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 73).

98 W świetle tych rozważań spalanie gazów odlotowych w celu zasilenia nimi miejskiej sieci ciepłowniczej pozwala na mocy art. 3 lit. c) tiret drugie i art. 10 ust. 2 lit. b) decyzji 2011/278 na przydzielenie bezpłatnych uprawnień na podstawie wskaźnika emisyjności opartego na cieple.

99 Zakaz podwójnego naliczania emisji i podwójnego przydzielania uprawnień nie sprzeciwia się tej zasadzie.

100 O ile bowiem wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu uwzględnia w pewnym zakresie spalanie gazów odlotowych, o tyle emisje powstające przy ich rzeczywistym spalaniu w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple co do zasady nie mogą zostać przypisane działalności historycznej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla ciekłego metalu. Jak wynika z definicji zawartej w art. 3 lit. b) decyzji 2011/278, określenie „podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności dla produktów" obejmuje jedynie „czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które dotyczą wytwarzania produktu, dla którego w załączniku I do [tej] decyzji […] ustanowiono wskaźnik emisyjności". Nie jest tak w przypadku emisji związanych ze spalaniem gazów odlotowych w instalacji zakwalifikowanej jako podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple w rozumieniu art. 3 lit. c) decyzji 2011/278.

101 A zatem w przeciwieństwie do odzyskiwania ciepła wytworzonego w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach, spalanie gazów odlotowych w instalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple nie stanowi odrębnego procesu wytwarzania produktu, w ramach którego gaz ten jest uwalniany.

102 Przedstawiona wykładnia art. 3 lit. c) tiret drugie i art. 10 ust. 2 lit. b) decyzji 2011/278 jest zgodna z celem art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87, jakim jest dostarczenie zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez poprawę wydajności energetycznej, stosowanie najbardziej wydajnych technologii, w tym w szczególności możliwie najpełniejsze odzyskiwanie energii gazów odlotowych.

103 Co się tyczy stosowania art. 10 ust. 3 decyzji 2011/278, należy zaznaczyć, że w zakresie, w jakim zakaz podwójnego naliczania emisji i podwójnego przydzielania uprawnień jest przestrzegany, podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple mogą zostać przydzielone dodatkowe uprawnienia, jeśli spełnione są przesłanki zastosowania tego przepisu.

104 W świetle powyższego w uwagach na piśmie przedłożonych w niniejszej sprawie przez rząd niemiecki, jak też w opisanych w postanowieniu odsyłającym wyjaśnieniach szwedzkiego urzędu ds. ochrony środowiska wskazano, że wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu obejmuje emisje powstające przy spalaniu gazów odlotowych w zakresie, w jakim przekraczają one emisje powstające przy spalaniu gazu ziemnego.

105 W tym względzie z dokumentu zatytułowanego „Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation", opublikowanego w witrynie internetowej Komisji, wynika, że w wypadku gazów odlotowych powstających w obrębie instalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów wskaźnik ten obejmuje przydział uprawnień w odniesieniu do emisji związanych z wytwarzaniem gazów odlotowych i z ich spalaniem na wylotach kominów ze względów bezpieczeństwa.

Z dokumentu tego wynika też, że przy przydzielaniu uprawnień w odniesieniu do emisji związanych z wytwarzaniem gazów odlotowych brane są pod uwagę emisje, które przekraczają te powstające przy spalaniu gazu ziemnego.

106 Skoro zatem wskaźnik emisyjności dla ciekłego metalu rzeczywiście uwzględnia emisje związane z wytwarzaniem gazów odlotowych, to w rozpatrywanych okolicznościach za sprzeczne z zakazem podwójnego naliczania emisji i podwójnego przydzielania uprawnień należy uznać przydzielanie, na podstawie art. 10 ust. 3 decyzji 2011/278, dodatkowych uprawnień w odniesieniu do mierzalnego ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych, ze względu na to, że liczba uprawnień określona na podstawie wskaźnika emisyjności opartego na cieple jest niższa niż średnie emisje historyczne związane z produkcją tego ciepła.

107 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie ósme należy udzielić odpowiedzi, że art. 10a ust. 1–4 dyrektywy 2003/87, a także art. 10 ust. 3 decyzji 2011/287 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby dodatkowe bezpłatne uprawienia nie były przydzielane w odniesieniu do emisji związanych z wytwarzaniem mierzalnego ciepła w drodze spalania gazów odlotowych, które powstały w instalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla ciekłego metalu, w zakresie, w jakim liczba uprawnień określona na podstawie wskaźnika emisyjności opartego na cieple jest niższa niż średnie emisje historyczne związane z produkcją tego ciepła.

W przedmiocie pytania dziewiątego

108 Na wstępie należy zaznaczyć, że dziewiąte pytanie prejudycjalne wpisuje się w ten sam kontekst faktyczny co pytanie ósme, przy czym kontekst ten został opisany w pkt 94 i 95 niniejszego wyroku.

109 Ponadto pkt 88 niniejszego wyroku stwierdzono, że art. 7 ust. 1 decyzji 2011/278 zobowiązuje państwa członkowskie do gromadzenia, w odniesieniu do instalacji kwalifikujących się do przydzielenia bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87, „wszystki[ch] stosown[ych] informacj[i] i dan[ych] dotycząc[ych] każdego parametru wymienionego w załączniku IV do tej decyzji”. Do parametrów tych należą między innymi „mierzalne ciepło eksportowane [przesyłane]” i „całkowite emisje gazów cieplarnianych”. Zgodnie z art. 7 ust. 9 decyzji 2011/278 dane te są udostępniane Komisji na jej wniosek.

110 Tak więc poprzez pytanie dziewiąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 tej decyzji i załącznik IV do niej należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby przy gromadzeniu danych, o których mowa we wskazanych przepisach, państwo członkowskie dostosowywało uzyskane przez siebie dane liczbowe w taki sposób, by emisje gazów cieplarnianych pochodzące ze spalania gazów odlotowych w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple odpowiadały emisjom powstającym przy spalaniu gazu ziemnego.

111 Jak stwierdzono w pkt 90 niniejszego wyroku, przy gromadzeniu danych, o których mowa w art. 7 decyzji 2011/278 i w załączniku IV do tej decyzji, państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania, w myśl art. 7 ust. 7 decyzji 2011/278, aby dane dotyczące podinstalacji „nie nakłada[ły] się i nie zachodzi[ło] podwójne naliczanie”. Wynika stąd, że w wypadku podwójnego naliczenia emisji właściwe organy mają prawo zażądać, aby dane, które zostały im przekazane przez prowadzących instalacje, zostały skorygowane.

112 W pkt 105 niniejszego wyroku stwierdzono w tym względzie, że z dokumentu zatytułowanego „Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation” wynika, że w wypadku gazów odlotowych powstających w obrębie instalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów wskaźnik ten

obejmuje w szczególności przydział uprawnień w odniesieniu do emisji związanych z wytwarzaniem gazów odlotowych i że przy przydzielaniu uprawnień w odniesieniu do tych emisji brane są pod uwagę emisje, które przekraczają te powstające przy spalaniu gazu ziemnego.

113 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie dziewiąte należy udzielić odpowiedzi, że art. 7 decyzji 2011/278 i załącznik IV do tej decyzji należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby przy gromadzeniu danych, o których mowa we wskazanych przepisach, państwo członkowskie dostosowywało uzyskane przez siebie dane liczbowe w taki sposób, by emisje gazów cieplarnianych pochodzące ze spalania gazów odlotowych w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple odpowiadały emisjom powstającym przy spalaniu gazu ziemnego, w zakresie, w jakim wskaźnik emisyjności dla produktów uwzględnia emisje związane z wytwarzaniem gazów odlotowych.

W przedmiocie pytań od czternastego do szesnastego

114 Poprzez pytania od czternastego do szesnastego sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 3 lit. c) decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple" obejmuje działalność polegającą na przesyłaniu mierzalnego ciepła, pochodzącego z instalacji objętej systemem handlu uprawnieniami, do sieci parowej.

115 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytania te dotyczą przypadku instalacji kogeneracyjnej, która zasila parową sieć przesyłową. Do sieci tej przyłączonych jest trzech odbiorców, w tym rafineria zużywająca około 90% pary przesyłanej poprzez tę sieć. Szwedzki urząd ds. ochrony środowiska uznał, że sieć ta stanowi w rzeczywistości integralną część rafinerii i że nie można jej uznać za dystrybutora ciepła. W tej sytuacji urząd ten, na podstawie art. 3 lit. c) decyzji 2011/278, odmówił przydzielenia uprawnień na rzecz instalacji kogeneracyjnej.

116 W pkt 64 niniejszego wyroku wskazano w tym względzie, że art. 3 lit. c) wskazanej decyzji definiuje podinstalacje objęte wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple jako czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które nie są objęte zakresem podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów i które odnoszą się do wytwarzania, importu z innej instalacji lub od innego odbiorcy objętego systemem unijnym. Ciepło to powinno być w szczególności zużywane do wytworzenia produktów lub przesyłane do innej instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym, z wyjątkiem przesyłu w celu produkcji energii elektrycznej.

117 Z definicji tej wynika, że instalacji przesyłającej wytworzone w niej ciepło mogą zostać przydzielone uprawnienia w odniesieniu do tego ciepła jedynie w sytuacji, gdy owo ciepło jest przesyłane „do innej instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym". Instalacja ta nie może natomiast ubiegać się o przydzielenie uprawnień w odniesieniu do tego ciepła, w sytuacji gdy przekazuje je ona do innej instalacji objętej systemem handlu uprawnieniami.

118 Wynika stąd, że dystrybutor ciepła, który nie zużywa odbieranego przez siebie ciepła, lecz przesyła je do innych instalacji lub podmiotów, bez względu na to, czy są one objęte systemem handlu uprawnieniami, czy też nie, powinien być uznawany za „instalację lub inny podmiot nieobjęty systemem unijnym" w rozumieniu art. 3 lit. c) decyzji 2011/278.

119 Jednakże w sytuacji gdy sieć dystrybucji stanowi w rzeczywistości integralną cześć urządzenia w rozumieniu art. 3 lit. e) dyrektywy 2003/87, które jest objęte systemem handlu uprawnieniami, sieci tej nie można uznać za „instalację lub inny podmiot nieobjęty systemem unijnym" w rozumieniu art. 3 lit. c) decyzji 2011/278. A zatem w sytuacji gdy producent ciepła przekazuje ciepło do takiej sieci, dostarcza je do instalacji objętej systemem handlu uprawnieniami.

120 Tak samo jest w sytuacji, gdy istnieje umowa na dostawę ciepła zawarta między producentem a odbiorcą tego ciepła, gdyż w takim wypadku nie jest ono dostarczane do „instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym".

121 Zadaniem sądu odsyłającego jest dokonanie, w świetle powyższych rozważań, oceny okoliczności faktycznych sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym w celu ustalenia, czy instalacja kogeneracyjna, o której tu mowa, przesyła ciepło do „instalacji lub innego podmiotu nieobjętego systemem unijnym" w rozumieniu art. 3 lit. c) decyzji 2011/278. Okoliczności wymienione w pytaniu piętnastym nie mają znaczenia w tym kontekście.

122 W świetle całości powyższych rozważań na pytania od czternastego do szesnastego należy udzielić odpowiedzi, że art. 3 lit. c) decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple" obejmuje działalność polegającą na przesyłaniu mierzalnego ciepła, pochodzącego z instalacji objętej systemem handlu uprawnieniami, do sieci parowej, jeżeli sieć tę można zakwalifikować jako „instalację lub inny podmiot nieobjęty systemem unijnym".

W przedmiocie kosztów

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

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

1) Analiza pytań pierwszego, drugiego i trzynastego nie wykazała niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 15 ust. 3 decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

2) Analiza pytania piątego nie wykazała istnienia jakiejkolwiek okoliczności mogącej wpłynąć na ważność załącznika I do decyzji 2011/278.

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

4) Skutki stwierdzenia nieważności art. 4 decyzji 2013/448 i załącznika II do tej decyzji zostają ograniczone w czasie w ten sposób, że po pierwsze, owo stwierdzenie nieważności wywrze skutki dopiero po upływie okresu dziesięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), co zapewni Komisji Europejskiej czas na przyjęcie koniecznych środków, a po drugie, działania podejmowane na podstawie nieważnych przepisów przed upływem wskazanego okresu nie mogą być kwestionowane.

5) Artykuł 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, zmienionej dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r., i art. 10 ust. 1–3 i 8 decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że

pozwalają one na to, aby w celu uniknięcia podwójnego naliczania nie przydzielać uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na rzecz podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple, w sytuacji gdy podinstalacja ta przesyła do gospodarstw domowych ciepło, które odzyskuje z podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach.

6) **Artykuł 10 ust. 8 decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby bezpłatne uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych były przydzielane prowadzącemu instalację w odniesieniu do zużycia w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple – ciepła uwzględnionego w ramach podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwach.**

7) **Artykuł 7 decyzji 2011/278 i załącznik IV do tego aktu należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one na to, aby przy gromadzeniu danych, o których mowa w tych przepisach, państwo członkowskie nie uwzględniało – w celu uniknięcia podwójnego naliczania – całości emisji związanych z wytwarzaniem ciepła przesyłanego do gospodarstw domowych przez podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple.**

8) **Artykuł 10a ust. 1–4 dyrektywy 2003/87, zmienionej dyrektywą 2009/29, a także art. 10 ust. 3 decyzji 2011/287 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby dodatkowe bezpłatne uprawienia do emisji gazów cieplarnianych nie były przydzielane w odniesieniu do emisji związanych z wytwarzaniem mierzalnego ciepła w drodze spalania gazów odlotowych, które powstały w instalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla ciekłego metalu, w zakresie, w jakim liczba uprawnień określona na podstawie wskaźnika emisyjności opartego na cieple jest niższa niż średnie emisje historyczne związane z produkcją tego ciepła.**

9) **Artykuł 7 decyzji 2011/278 i załącznik IV do tej decyzji należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby przy gromadzeniu danych, o których mowa we wskazanych przepisach, państwo członkowskie dostosowywało uzyskane przez siebie dane liczbowe w taki sposób, by emisje gazów cieplarnianych pochodzące ze spalania gazów odlotowych w podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple odpowiadały emisjom powstającym przy spalaniu gazu ziemnego, w zakresie, w jakim wskaźnik emisyjności dla produktów uwzględnia emisje związane z wytwarzaniem gazów odlotowych.**

10) **Artykuł 3 lit. c) decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple" obejmuje działalność polegającą na przesyłaniu mierzalnego ciepła, pochodzącego z instalacji objętej systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, do sieci parowej, jeżeli sieć tę można zakwalifikować jako „instalację lub inny podmiot nieobjęty systemem unijnym".**

Podpisy