Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 21 grudnia 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Dyrektywa 2003/87/WE – Artykuł 11 ust. 3 – Decyzja 2011/278/UE – Artykuł 3 lit. b) i art. 10 ust. 2 lit. a) – Podinstalacja objęta wskaźnikiem emisyjności dla produktów – Decyzja 2013/448/UE – Ważność – Instalacja wykorzystująca konwertor tlenowy – Ciekły metal – Składnik pochodzący z instalacji nieobjętych systemem unijnym – Odmowa przydziału uprawnień do emisji – Dopuszczalność – Niewniesienie skargi o stwierdzenie nieważności przez skarżące w postępowaniu głównym

W sprawie C-524/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Městský soud v Praze (sąd miejski w Pradze, Republika Czeska) postanowieniem z dnia 29 września 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 października 2020 r., w postępowaniu:

Vítkovice Steel a.s.

przeciwko

Ministerstvo životního prostředí,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: C. Lycourgos (sprawozdawca), prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa dziesiątej izby, I. Jarukaitis i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Vítkovice Steel a.s. – O. Hájek, advokát,

– w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vláčil i O. Serdula, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: czeski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Wils, B. De Meester i P. Ondrůšek, w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy, po pierwsze, wykładni art. 2 ust. 1 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 Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63), (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87"), a także załącznika I do tej dyrektywy, oraz wykładni i ważności, po pierwsze, art. 10 ust. 8 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) w związku z załącznikiem I do tej decyzji oraz, po drugie, art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 akapit trzeci 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).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Vítkovice Steel a.s. a Ministerstvo životního prostředí (ministerstwem środowiska, Republika Czeska, zwanym dalej „ministerstwem") w przedmiocie przydziału tej spółce bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2013–2020 w odniesieniu do eksploatacji w Republice Czeskiej instalacji metalurgicznej o nazwie Ocelárna I i oznaczonej identyfikatorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 (zwanej dalej „instalacją będącą przedmiotem postępowania głównego").

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/87

3 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Zakres", stanowi:

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

4 Załącznik I do tej dyrektywy zawiera w kolumnie „Działania" instalacje do produkcji surówki lub stali (pierwotny i wtórny wytop), łącznie z odlewaniem ciągłym, o wydajności przekraczającej 2,5 tony na godzinę. W kolumnie „Gazy cieplarniane" wspomnianego załącznika wymieniono, jako odpowiadający tej działalności, dwutlenek węgla (CO_2).

5 Artykuł 10a wspomnianej dyrektywy 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.

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

Przepisy, o których mowa w akapicie pierwszym, określają w stopniu, w jakim jest to możliwe, wspólnotowe wskaźniki ex ante tak, aby zapewnić przydział uprawnień w sposób, który dostarcza zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii, uwzględniając najbardziej wydajne technologie, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, kogenerację o wysokiej sprawności, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie CO_2, jeśli takie instalacje są dostępne, oraz w sposób, który nie dostarcza zachęt do zwiększenia emisji. […]

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

[…]”.

6 Artykuł 11 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Każde z państw członkowskich publikuje i przedkłada Komisji do dnia 30 września 2011 r. wykaz instalacji na jego terytorium objętych zakresem niniejszej dyrektywy oraz wszelkich bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej z instalacji na jego terytorium, obliczonych zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 10a ust. 1 i art. 10c.

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

3. Państwa członkowskie mogą nie wydać bezpłatnych uprawnień na mocy ust. 2 instalacjom, których Komisja odmówiła wpisanie do wykazu, o którym mowa w ust. 1”.

Decyzja 2011/278

7 Zgodnie z art. 3 lit. b) decyzji 2011/278 przez „podinstalację objętą wskaźnikiem emisyjności dla produktów” należy rozumieć „czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które dotyczą wytwarzania produktu, dla którego w załączniku I ustanowiono wskaźnik emisyjności”.

8 Artykuł 10 ust. 1, 2 i 8 tej decyzji, 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;

[…].

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 importowany przez instalację, emisji nie należy liczyć podwójnie przy określaniu wstępnej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie obu przedmiotowym instalacjom”.

9 Załącznik I do tej samej decyzji, zatytułowany „Wskaźniki dotyczące produktów”, określał wartość wskaźnika emisyjności dla tych produktów, które zostały wymienione, w tym produktu „ciekły metal”, który został zdefiniowany jako „płynna surówka żelaza do dalszego przerobu”. W załączniku tym wyjaśniono ponadto procesy i emisje zawarte we wskaźniku emisyjności dla produktów i w odniesieniu do wskaźnika emisyjności dla „ciekłego metalu” były to „wszystkie procesy bezpośrednio lub pośrednio związane z [jednostkami technologicznymi]”, w tym w szczególności „konwertorem tlenowym”.

Decyzja 2013/448

10 Motyw 14 decyzji 2013/448 przewiduje:

„W odniesieniu do stosowania wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu w [krajowych środkach wykonawczych (KŚW)] zaproponowanych przez Republikę Czeską […] Komisja zauważa, że przydział dla instalacji wymienionej w lit. C o numerze identyfikacyjnym CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 uwzględnia procesy, które są objęte granicami systemowymi dla wskaźnika emisyjności dla ciekłego metalu. Instalacja nie produkuje jednak ciekłego metalu, tylko go importuje. Ze względu na brak produkcji ciekłego metalu w instalacji o numerze identyfikacyjnym CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05, a w związku z tym brak odpowiedniej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktu, która umożliwiłaby określenie przydziału zgodnie z art. 10 decyzji [2011/278], proponowany przydział jest niezgodny z zasadami dotyczącymi przydziału, co może prowadzić do podwójnego liczenia. W związku z tym Komisja wyraża sprzeciw wobec przydziału dla instalacji wymienionych w lit. C załącznika I do niniejszej decyzji”.

11 Artykuł 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 akapit trzeci tej decyzji przewidują:

„1. Odrzuca się wpis instalacji wymienionych w załączniku I do niniejszej decyzji do wykazów instalacji objętych dyrektywą [2003/87] przedłożonych Komisji zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy [2003/87] oraz odpowiadające mu wstępne całkowite roczne ilości bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych tym instalacjom.

2. […]

Nie wnosi się sprzeciwu, jeśli państwo członkowskie zmieni wstępną całkowitą roczną ilość bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych instalacjom na jego terytorium wymienionym w wykazach, o których mowa w ust. 1, i wymienionym w lit. C załącznika I do niniejszej decyzji przed ustaleniem ostatecznej całkowitej rocznej ilości dla każdego roku od 2013 do 2020 r. zgodnie z art. 10 ust. 9 decyzji [2011/278], o ile zmiana ta polega na dostosowaniu przydziału do art. 10 ust. 2 lit. a) decyzji [2011/278] i wyłączeniu wszelkiego przydziału dla procesów, które są objęte granicami systemowymi wskaźnika emisyjności dla produktów dla ciekłego metalu, zdefiniowanego w załączniku I do decyzji [2011/278] dla instalacji nieprodukującej ciekłego metalu, ale go importującej, gdzie w przeciwnym wypadku doszłoby do podwójnego liczenia".

Prawo czeskie

12 Artykuł 2 lit. a) Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (ustawy nr 383/2012 w sprawie warunków handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych) z dnia 24 października 2012 r. przewiduje:

„Do celów niniejszej ustawy »instalacja« oznacza stacjonarną jednostkę techniczną, gdzie jest przeprowadzana jedna lub więcej czynności wymienionych w załączniku I do niniejszej ustawy lub inne czynności bezpośrednio związane, które są technicznie związane z czynnościami prowadzonymi na danym terenie i które mogą mieć wpływ na emisje; za urządzenia nie uważa się stacjonarnych jednostek technicznych wykorzystywanych do badań, rozwoju i doświadczeń dla nowych produktów i procesów".

13 Na mocy art. 10 ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy ministerstwo podejmuje decyzję o przydzieleniu bezpłatnych uprawnień operatorom instalacji lub statku powietrznego w okresie handlu od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2020 r. w drodze procedury i według ilości obliczonej na podstawie wartości odniesienia ustalonych w prawie Unii.

14 Załącznik I do wspomnianej ustawy zawiera w kolumnie „Działalność" produkcję surówki odlewniczej lub stali (pierwotny i wtórny wytop), łącznie z odlewaniem stałym, z wydajnością przekraczającą 2,5 tony na godzinę. W tym samym wierszu, w kolumnie „Gazy cieplarniane" wskazano dwutlenek węgla (CO_2).

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Do dnia 30 listopada 2015 r. spółka Vítkovice Steel prowadziła instalację będącą przedmiotem postępowania głównego, w której był stosowany konwertor tlenowy. Ciekły metal (ciekłe żelazo nasycone węglem) używany jako składnik w ramach tego pośredniego procesu produkcji stali pochodził z sąsiedniej instalacji eksploatowanej wówczas przez ArcelorMittal Ostrava a.s.

16 W 2013 r. spółka Vítkovice Steel zwróciła się do władz czeskich o przydział bezpłatnych uprawnień na lata 2013–2020 dla instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego, powołując się na wykorzystanie konwertora tlenowego, o którym mowa w załączniku I do decyzji 2011/278.

17 Ministerstwo włączyło tę instalację do projektu wykazu instalacji kwalifikujących się do bezpłatnych uprawnień przedstawionych Komisji zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

18 Sąd dokonał wykładni decyzji 2011/278 w ten sposób, że bezpłatne uprawnienia do emisji mogą zostać przydzielone instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego, o ile zostanie wyeliminowane jakiekolwiek ryzyko podwójnego naliczania wraz z emisjami z instalacji ArcelorMittal Ostrava.

19 Ministerstwo poszukiwało zatem formuły pozwalającej na przydział bezpłatnych uprawnień na rzecz spółek Vítkovice Steel i ArcelorMittal Ostrava adekwatnych do emisji z ich odpowiednich instalacji, bez podwójnego naliczania uprawnień lub podwójnego przydzielania uprawnień związanych z produktem „ciekły metal". Po zatwierdzeniu przez te spółki takiej formuły podziału ministerstwo poinformowało o tym Komisję.

20 W piśmie z dnia 16 lipca 2013 r. Komisja powtórzyła, że podział kwot między spółkami Vítkovice Steel i ArcelorMittal Ostrava nie jest możliwy. Wyjaśniła ona, że o ile art. 10 ust. 8 decyzji 2011/278 wymaga, by państwo członkowskie uniemożliwiało podwójne przydzielanie uprawnień, o tyle przepis ten nie pozwala na rozdzielenie uprawnień między dwóch operatorów różnych instalacji.

21 W dniu 5 września 2013 r. Komisja wydała decyzję 2013/448. Na podstawie art. 1 ust. 1 tej decyzji w związku z pkt C załącznika I do tej decyzji Komisja odmówiła wpisania instalacji, której dotyczy postępowanie główne, do wykazu instalacji korzystających z bezpłatnych uprawnień. W motywie 14 tej decyzji Komisja wskazała, że ta instalacja „nie produkuje ciekłego metalu, tylko go importuje" i „[z]e względu na brak produkcji ciekłego metalu […], a w związku z tym brak odpowiedniej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktu, która umożliwiłaby określenie przydziału zgodnie z art. 10 decyzji 2011/278, proponowany przydział jest niezgodny z zasadami dotyczącymi przydziału, co może prowadzić do podwójnego liczenia".

22 Mimo że ministerstwo nie podziela interpretacji Komisji, poinformowało ono w piśmie z dnia 16 października 2013 r., że dokonało zgłoszenia dotyczącego tymczasowego przydziału wszystkich uprawnień jedynie dla instalacji spółki ArcelorMittal Ostrava.

23 Decyzją z dnia 23 lipca 2014 r. ministerstwo nie przydzieliło żadnych bezpłatnych uprawnień dla instalacji spornej w postępowaniu głównym za lata 2013–2020. Spółka Vítkovice Steel wniosła odwołanie od tej decyzji, które ministr životního prostředí (minister ochrony środowiska, Czechy, zwany dalej „ministrem") oddalił w dniu 12 listopada 2014 r.

24 Skarga wniesiona przez spółkę Vítkovice Steel na tę odmowę została oddalona w pierwszej instancji orzeczeniem Městský soud v Praze (sądu miejskiego w Pradze, Republika Czeska) z dnia 9 lutego 2017 r. Wyrokiem z dnia 23 lutego 2018 r. Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Czechy) uchylił ten wyrok ze względu na brak uzasadnienia i przekazał sprawę sądowi pierwszej instancji, uznawszy, że nie można jednoznacznie stwierdzić, iż w decyzji 2013/448 bezspornie wskazano, iż żadna kwota nie była należna w odniesieniu do instalacji spornej w postępowaniu głównym ze względu na to, że ta ostatnia nie wytwarza ciekłego metalu. Wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2018 r. Městský soud v Praze (sąd miejski w Pradze) uchylił zaskarżoną decyzję ministra i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania.

25 W konsekwencji w dniu 28 czerwca 2018 r. minister cofnął decyzję z dnia 23 lipca 2014 r. Następnie ministerstwo decyzją z dnia 13 sierpnia 2018 r. przydzieliło spółce Vítkovice Steel na lata 2013–2020 dokładnie tę samą liczbę bezpłatnych uprawnień, jaka została tej spółce przydzielona w pierwszej decyzji z dnia 23 lipca 2014 r. Odwołanie wniesione przez spółkę Vítkovice Steel od tej decyzji zostało oddalone decyzją ministra z dnia 31 grudnia 2018 r. W tej

ostatniej decyzji minister stwierdził, że nie może zdecydować o przydzieleniu bezpłatnych uprawnień dla instalacji, której dotyczy postępowanie główne, ponieważ Komisja, decyzją 2013/448 sprzeciwiła się temu na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Minister podkreślił również, że spółka Vítkovice Steel nie eksploatuje już tej instalacji od 2015 r. i że od tego czasu nie mogła już korzystać z uprawnień dla tej instalacji.

26 Spółka Vítkovice Steel wniosła do sądu odsyłającego skargę na decyzję ministra z dnia 31 grudnia 2018 r. Podnosi ona w istocie, że ministerstwo naruszyło wcześniejsze orzeczenia sądów administracyjnych, z których wynika, iż błędnie zinterpretowało ono decyzję 2013/448 i że możliwe jest przydzielenie uprawnień z mocą wsteczną instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego, nawet jeśli nie jest ona już eksploatowana.

27 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 10 ust. 8 decyzji 2011/278 w związku z załącznikiem I do tej decyzji wymaga przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2013–2020 w odniesieniu do instalacji, której dotyczy postępowanie główne, pod warunkiem że zostanie zapewnione, iż nie ma miejsca podwójne naliczanie emisji ani podwójny przydział uprawnień przeznaczonych dla produktu „metal ciekły".

28 W tym względzie sąd ten jest zdania, że właściwe przepisy decyzji 2011/278 należy interpretować w ten sposób, że bezpłatne uprawnienia należało przydzielić instalacji spółki Vítkovice Steel na podstawie art. 10a ust. 1 i 5 dyrektywy 2003/87.

29 Sąd ten podkreśla w pierwszej kolejności, że instalacja będąca przedmiotem postępowania głównego spełniała przesłanki art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87, a zatem była objęta systemem handlu uprawnieniami. Jest bowiem bezsporne, z jednej strony, że instalacja ta, w której prowadzi się proces wykorzystujący „konwertor tlenowy", podlegała zasadniczo działalności, do której ma zastosowanie ta dyrektywa, a z drugiej strony, że taki proces generuje emisje CO_2. Z decyzji 2013/448 wynika zresztą, że nawet jeśli Komisja potwierdziła, iż proces wykorzystujący „konwertor tlenowy" generuje mniej emisji niż proces produkcji ciekłego metalu, instytucja ta nie zaprzeczyła, że niektóre emisje są mimo wszystko generowane przez pierwszy z tych procesów. Zatem, w wypadku gdy nie zostaną przydzielone żadne bezpłatne uprawnienia, z naruszeniem dyrektywy 2003/87, dla instalacji, która powinna być objęta systemem handlu uprawnieniami, logika ekonomiczna oparta na tym systemie zostaje zanegowana.

30 Sąd odsyłający przypomina w drugiej kolejności, że z brzmienia motywu 14 decyzji 2013/448 wynika, iż Komisja sprzeciwiła się temu, aby instalacja będąca przedmiotem postępowania głównego korzystała z bezpłatnych uprawnień ze względu na to, że „nie wytwarza ona ciekłego metalu, lecz go importuje".

31 Tymczasem takie stwierdzenie pozbawiłoby wszelkiego znaczenia część załącznika I do decyzji 2011/278, w której do celów przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji Komisja włączyła do produktu „ciekły metal" również proces wykorzystujący „konwertor tlenowy", w którym zasobem na wejściu jest ciekły metal. Brzmienie decyzji 2011/278 stworzyło zatem uzasadnione oczekiwania zainteresowanych operatorów, którzy mogli spodziewać się, że bezpłatne uprawnienia zostaną przydzielone instalacjom wykorzystującym konwertor tlenowy. Ponadto sąd odsyłający uważa, że rozwiązanie przyjęte przez Komisję we wspomnianej decyzji jest zgodne z celem dyrektywy 2003/87.

32 W trzeciej kolejności, mając na względzie brzmienie art. 10 ust. 8 decyzji 2011/278, sąd odsyłający wskazuje, że nie rozumie powodów, dla których Komisja odmówiła rozdziału uprawnień do emisji związanych z ciekłym metalem pomiędzy instalacją, w której jest on produkowany, a instalacją, w której jest on wykorzystywany, proporcjonalnie do emisji CO_2 generowanych z działalności każdej z tych instalacji.

33 W tym względzie proponowane przez Komisję rozwiązanie polegające na przydzieleniu wszystkich bezpłatnych uprawnień do emisji spółce ArcelorMittal Ostrava, biorąc pod uwagę, że mogła ona następnie przenieść je nieodpłatnie na rzecz spółki Vítkovice Steel na mocy porozumienia prawa prywatnego, nie byłoby zadowalające. Takie podejście nie uwzględnia okoliczności, że korzysta ona z podmiotowego prawa do przydziału bezpłatnych uprawnień.

34 Zdaniem sądu odsyłającego stanowisko Komisji jest zatem sprzeczne z logiką ekonomiczną systemu handlu uprawnieniami, ponieważ pozbawia ona w nieuzasadniony sposób operatora instalacji, w której przebiega proces objęty systemem uprawnień, możliwości uzyskania uprawnień, do których ma on prawo nieodpłatnie, a w razie potrzeby do ich zamiany.

35 Ponadto rozwiązanie proponowane przez Komisję w zakresie, w jakim opiera się ono na porozumieniu prawa prywatnego między dwiema zainteresowanymi spółkami, mogłoby doprowadzić do poważnego zakłócenia konkurencji i naruszyć w ten sposób cel decyzji 2011/278.

36 Na wypadek udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej sąd odsyłający zmierza w pytaniu drugim do ustalenia, czy art. 10 ust. 8 decyzji 2011/278 w związku z załącznikiem I do tej decyzji jest nieważny w zakresie, w jakim ma zastosowanie do produktu „ciekły metal”. Uważa ona, że należy stwierdzić nieważność tej decyzji z powodu naruszenia dyrektywy 2003/87, a także ze względu na wewnętrzną sprzeczność.

37 W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie sąd odsyłający uważa, że w odpowiedzi na pytanie trzecie należałoby stwierdzić również nieważność decyzji 2013/448 w zakresie, w jakim Komisja odrzuciła przedstawioną przez Republikę Czeską propozycję przyznania spółce Vítkovice Steel bezpłatnych uprawnień dla instalacji, której dotyczy postępowanie główne.

38 W razie odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, należałoby zbadać pytanie czwarte w celu ustalenia, czy decyzję 2013/448 można interpretować w ten sposób, że pozwala ona Republice Czeskiej ponownie ubiegać się o zezwolenie na przydział bezpłatnych uprawnień na rzecz spółki Vítkovice Steel dla instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego, o ile można zagwarantować, że nie doprowadzi to do podwójnego naliczenia emisji ani do podwójnego przydzielenia uprawnień.

39 W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie czwarte sąd odsyłający stoi na stanowisku, że w ramach pytania piątego należałoby zastanowić się nad ważnością decyzji 2013/448 w zakresie, w jakim dotyczy ona instalacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

40 Wreszcie w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania trzecie, czwarte lub piąte, co oznaczałoby, że prawo Unii wymaga przydziału uprawnień w odniesieniu do instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego, należałoby udzielić odpowiedzi na pytanie szóste w celu określenia, w jaki sposób organ krajowy powinien działać zgodnie z prawem Unii, w sytuacji gdy dana instalacja nie jest już eksploatowana, a ponadto upłynął okres, w odniesieniu do którego uprawnienia powinny zostać przydzielone.

41 W tych okolicznościach Městský soud v Praze (sąd miejski w Pradze) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 10 ust. 8 decyzji [2011/278] w związku z załącznikiem I do tej decyzji wymaga przydzielenia bezpłatnych uprawnień do emisji na okres 2013–2020 instalacji, w której prowadzi się proces wykorzystujący konwertor tlenowy, gdzie zasobem na wejściu procesu jest płynna surówka żelaza dostarczana z innej instalacji należącej do innego prowadzącego instalację, jeżeli jednocześnie jest zapewnione, że nie dojdzie do podwójnego liczenia ani podwójnego przydziału uprawnień przeznaczonych dla produktu »ciekły metal«?

2) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze – czy art. 10 ust. 8 decyzji [2011/278] w związku z załącznikiem I do tej decyzji jest nieważny w odniesieniu do produktu »ciekły metal« z powodu sprzeczności z art. 2 ust. 1 dyrektywy [2003/87] w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy, ewentualnie z powodu niezrozumiałości?

3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie – czy wobec odpadnięcia podstawy prawnej nieważny jest również art. 1 ust. 1 decyzji [2013/448] w odniesieniu do instalacji [będącej przedmiotem postępowania głównego]?

4) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji [2013/448] w odniesieniu do instalacji [będącej przedmiotem postępowania głównego] należy interpretować w ten sposób, że przepisy te umożliwiają przydział uprawnień przeznaczonych dla produktu »ciekły metal« tej instalacji na podstawie nowego wniosku Republiki Czeskiej, jeżeli podwójne liczenie i podwójny przydział uprawnień zostaną wykluczone?

5) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie czwarte – czy art. 1 ust. 1 decyzji [2013/448] w odniesieniu do instalacji [będącej przedmiotem postępowania głównego] jest nieważny z powodu sprzeczności z art. 10 ust. 8 decyzji [2011/278] w związku z załącznikiem I do tej decyzji?

6) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie, czwarte lub piąte – w jaki sposób zgodnie z prawem Unii powinien postępować organ państwa członkowskiego, który z naruszeniem prawa Unii nie przydzielił bezpłatnych uprawnień do emisji operatorowi instalacji, w której wykorzystuje konwertor tlenu, w sytuacji gdy dana instalacja nie jest już eksploatowana, a okres, w odniesieniu do którego uprawnienia zostały przydzielone, zakończył się już?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania czwartego

42 Poprzez pytanie czwarte, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji 2013/448 należy interpretować w ten sposób, że pozwala on na przydzielenie instalacji, której dotyczy postępowanie główne, bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktu „ciekły metal” na podstawie nowego wniosku Republiki Czeskiej, o ile wykluczone są podwójne naliczenie emisji i podwójny przydział uprawnień.

43 W tym względzie należy przypomnieć przede wszystkim, że zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87 każde z państw członkowskich publikuje i przedkłada Komisji do dnia 30 września 2011 r. wykaz instalacji na jego terytorium objętych zakresem niniejszej dyrektywy oraz wszelkich bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej z instalacji na jego terytorium, obliczonych zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 10a ust. 1 i art. 10c wspomnianej dyrektywy. Następnie, zgodnie z art. 11 ust. 2 rzeczonej dyrektywy do dnia 28 lutego każdego roku właściwe organy wydają liczbę uprawnień, które mają być przydzielone w danym roku, obliczonych zgodnie z art. 10, 10a i 10c tej dyrektywy.

44 Wreszcie zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie mogą nie wydać bezpłatnych uprawnień na mocy ust. 2 instalacjom, których Komisja odmówiła wpisanie do wykazu, o którym mowa w ust. 1.

45 W dniu 5 września 2013 r. Komisja wydała decyzję 2013/448 na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Jak wynika z art. 1 ust. 1 i pkt C załącznika I do tej decyzji, Komisja odrzuciła wpis instalacji, której dotyczy postępowanie główne, do wykazu instalacji objętych dyrektywą 2003/87, jak również odpowiednią wstępną całkowitą roczną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych tej instalacji.

46 Zgodnie z motywem czternastym tej decyzji Komisja stwierdziła, że instalacja będąca przedmiotem postępowania głównego nie produkuje ciekłego metalu, lecz go importuje. Instytucja ta uściśla w tym samym motywie, że ze względu na brak produkcji ciekłego metalu w tej instalacji, a w związku z tym brak odpowiedniej podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktu, która umożliwiłaby określenie przydziału zgodnie z art. 10 decyzji 2011/278, proponowany przydział jest niezgodny z zasadami dotyczącymi przydziału, co może prowadzić do podwójnego naliczenia.

47 Z art. 1 ust. 1 i pkt C załącznika I do decyzji 2013/448 w związku z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87 wynika, że Republika Czeska nie może przydzielić bezpłatnych uprawnień do emisji instalacji, której dotyczy postępowanie główne, na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktów dla ciekłego metalu.

48 Zapewne Komisja uściśliła w art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji 2013/448, że nie wnosi sprzeciwu, „jeśli państwo członkowskie zmieni wstępną całkowitą roczną ilość bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielonych instalacjom na jego terytorium wymienionym w wykazach, o których mowa w [art. 1] ust. 1, i wymienionym w pkt C załącznika I do [tej] decyzji przed ustaleniem ostatecznej całkowitej rocznej ilości dla każdego roku od 2013 do 2020 r. […], o ile zmiana ta polega na dostosowaniu przydziału do art. 10 ust. 2 lit. a) decyzji [2011/278] i wyłączeniu wszelkiego przydziału dla procesów, które są objęte granicami systemowymi wskaźnika emisyjności dla produktów dla ciekłego metalu, zdefiniowanego w załączniku I do decyzji [2011/278] dla instalacji nieprodukującej ciekłego metalu, ale go importującej, gdzie w przeciwnym wypadku doszłoby do podwójnego liczenia”.

49 Spółka Vítkovice Steel uważa zasadniczo, że z art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji 2013/448, a w szczególności z części zdania „co skutkowałoby podwójnym naliczeniem” wynika, że może ona uzyskać przydział bezpłatnych uprawnień do emisji ze względu na wykorzystanie ciekłego metalu w instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego, o ile unika się podwójnego naliczania emisji. Emisje CO_2 dla tego produktu i jego zastosowanie w procesie przekształcania

tlenu powinny zostać w tym celu rozdzielone pomiędzy jego instalacją a instalacją ArcelorMittal Ostrava, która w celu produkcji również stali sama wytwarza w pierwszej kolejności ciekły metal, wykorzystując wysokie piece, a następnie wykorzystuje ten ciekły metal w konwertorze tlenowym.

50 Nie można jednak przyjąć takiej wykładni decyzji 2013/448.

51 Artykuł 10 ust. 2 lit. a) decyzji 2011/278 przewiduje bowiem zasady obliczania wstępnej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej „podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów", przy czym pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 3 lit. b) tej decyzji jako „czynniki produkcji, produkty i odpowiadające im emisje, które dotyczą wytwarzania produktu, dla którego w załączniku I [wspomnianej decyzji] ustanowiono wskaźnik emisyjności". I tak zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. a) decyzji 2011/278 w związku z art. 3 lit. b) tej decyzji przydział bezpłatnych uprawnień do emisji dla podinstalacji na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktów, jeżeli ta podinstalacja nie produkuje danego produktu, nie może mieć miejsca.

52 W niniejszej sprawie, ponieważ instalacja będąca przedmiotem postępowania głównego nie produkuje ciekłego metalu, nie może ona korzystać z bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktów dla ciekłego metalu.

53 W ten sposób należy rozumieć wskazanie zawarte w art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji 2013/448, zgodnie z którym Komisja zaakceptowała zmianę przez dane państwo członkowskie wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych instalacjom, takim jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, które są wymienione w pkt C załącznika I do tej decyzji, o ile zmiana ta powoduje, że zaproponowany przydział jest zgodny z przepisami art. 10 ust. 2 lit. a) tej decyzji.

54 Wykładnię tę potwierdza ponadto wyraźne wskazanie zawarte w art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji 2013/448, zgodnie z którym zmiana do wprowadzenia przez dane państwo członkowskie dotycząca liczby bezpłatnych uprawnień do emisji powinna polegać na „wyłączeniu wszelkiego przydziału dla procesów, które są objęte granicami systemowymi wskaźnika emisyjności dla produktów dla ciekłego metalu, zdefiniowanego w załączniku I do decyzji [2011/278] dla instalacji nieprodukującej ciekłego metalu, ale go importującej, gdzie w przeciwnym wypadku doszłoby do podwójnego liczenia".

55 W odniesieniu do tej ostatniej części zdania, dotyczącej podwójnego naliczenia, wystarczy wskazać, że stanowi ono dodatkowy element motywów decyzji w celu uzasadnienia wyłączenia przydziału bezpłatnych uprawnień przewidzianego w zdaniu, którego część stanowi. W każdym razie ta część zdania nie może być rozumiana jako pozwalająca na przydział uprawnień jedynie pod warunkiem, że gwarantuje się, iż nie doprowadzi ono do podwójnego naliczenia emisji ani do podwójnego przydzielenia uprawnień. Taka wykładnia art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji 2013/448 byłaby bowiem w oczywisty sposób sprzeczna z jednoznacznym brzmieniem tego przepisu i – jak wynika z pkt 51 niniejszego wyroku – stanowi naruszenie art. 10 ust. 2 lit. a) decyzji 2011/278.

56 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, iż art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 akapit trzeci decyzji 2013/448 należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on na przydzielenie instalacji, której dotyczy postępowanie główne, bezpłatnych uprawnień na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktu „ciekły metal" na podstawie nowego wniosku Republiki Czeskiej, nawet jeśli podwójne naliczenie emisji i podwójny przydział uprawnień są wyłączone.

W przedmiocie pytań trzeciego i piątego

57 Poprzez pytania trzecie i piąte sąd odsyłający zastanawia się w istocie nad ważnością decyzji 2013/448.

58 Opierając się na orzecznictwie wynikającym z wyroków z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90); a także z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:582), rząd czeski podnosi, że pytania te są niedopuszczalne, ponieważ spółka Vítkovice Steel miała możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji 2013/448 na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Ponieważ spółka ta nie skorzystała z tej możliwości, ostateczny charakter decyzji 2013/448 nie może zostać zakwestionowany w ramach sporu w postępowaniu głównym.

59 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem możliwość powołania się przez podmiot w ramach skargi wniesionej przed sąd krajowy o unieważnienie przepisów zawartych w aktach unijnych stanowiących podstawę wydanej wobec niego krajowej decyzji, zakłada, albo że wniósł on także, na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, skargę o stwierdzenie nieważności tego aktu Unii, albo że tego nie uczynił, ponieważ bez wątpienia nie był uprawniony do wniesienia takiej skargi (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in., C-135/16, EU:C:2018:582, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 W niniejszej sprawie, chociaż sąd odsyłający wskazuje we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że pytania trzecie i piąte zostały zadane na podstawie jego własnego rozumowania i nie przejmują po prostu argumentacji spółki Vítkovice Steel, sąd ten wyjaśnia, że spór w postępowaniu głównym dotyczy w szczególności ważności decyzji 2013/448. Ponadto z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że spółka Vítkovice Steel w ramach tego sporu zwróciła się do sądu odsyłającego o skierowanie do Trybunału pytań prejudycjalnych dotyczących ważności decyzji 2013/448. Należy zatem zbadać, czy spółka ta miała bez wątpienia legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji do Sądu na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE.

61 W tym względzie z tego ostatniego przepisu wynika, że osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akt prawa Unii wyłącznie wtedy, gdy decyzje te dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie.

62 W niniejszym przypadku z art. 5 decyzji 2013/448 wynika, że adresatami tej decyzji są państwa członkowskie. Należy zatem zbadać, czy decyzja ta dotyczy spółki Vítkovice Steel bezpośrednio i indywidualnie.

63 Z jednej strony, co się tyczy bezpośredniego oddziaływania na spółkę Vítkovice Steel, należy zauważyć, że w świetle zakazu zawartego w art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87, a także jak wynika z analizy pytania czwartego, władze czeskie były zobowiązane, nie dysponując żadnym zakresem uznania, odmówić przyznania spółce Vítkovice Steel dla instalacji będącej przedmiotem postępowania głównego bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktu „ciekły metal” po tym, jak Komisja w drodze decyzji 2013/448 odrzuciła taki przydział uprawnień. W konsekwencji należy stwierdzić, że decyzja ta dotyczy spółki Vítkovice Steel bezpośrednio (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in., C-135/16, EU:C:2018:582, pkt 29, 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 Z drugiej strony, co się tyczy indywidualnego oddziaływania na tę spółkę, z art. 1 ust. 1 decyzji 2013/448 wynika, że Komisja odmówiła włączenia instalacji, o której mowa w postępowaniu głównym, do wykazu instalacji objętych dyrektywą 2003/87, jak również wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych tej instalacji, która została specjalnie określona za pomocą indywidualnego identyfikatora („CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05”) w pkt C załącznika I do tej decyzji.

65 Rzeczona decyzja ma wpływ na sytuację spółki Vítkovice Steel ze względu na szczególne dla niej cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia ją od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje ją w sposób podobny jak adresata decyzji (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in., C-135/16, EU:C:2018:582, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że spółka Vítkovice Steel bez wątpienia miała legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji 2013/448 na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Ponieważ spółka Vítkovice Steel nie wystąpiła ze skargą w tym zakresie, orzeczenie to uprawomocniło się w stosunku do niej. W związku z tym wymogi pewności prawa prowadzą do wniosku, że ostateczny charakter rzeczonej decyzji nie może być podważony w ramach postępowania przed sądem odsyłającym (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, pkt 17, 18; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in., C-135/16, EU:C:2018:582, pkt 15).

67 W konsekwencji pytania trzecie i piąte są niedopuszczalne.

W przedmiocie pytań pierwszego, drugiego i szóstego

68 Z całości powyższych rozważań wynika, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania pierwsze, drugie i szóste, ponieważ niezależnie od udzielonych na nie odpowiedzi nie będą one mogły mieć wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym, gdyż decyzja 2013/448, której ważność nie może już zostać zakwestionowana przez spółkę Vítkovice Steel, stoi na przeszkodzie przydzieleniu bezpłatnych uprawnień do emisji instalacji, której dotyczy postępowanie główne.

W przedmiocie kosztów

69 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 (dziesiąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 akapit trzeci 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 należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on na przydzielenie instalacji, której dotyczy postępowanie główne, bezpłatnych uprawnień na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktu „ciekły metal” na

podstawie nowego wniosku Republiki Czeskiej, nawet jeśli podwójne naliczenie emisji i podwójny przydział uprawnień są wyłączone.

Podpisy