

Sprawa C-575/20

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

3 listopada 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

29 września 2020 r.

Strona skarżąca:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Druga strona postępowania:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter (minister ds. innowacji i technologii)

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt)

[...]

W postępowaniu sądowoadministracyjnym z udziałem **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([...] Gyöngyöshalász [...] [Węgry]) [...], jako strony skarżącej, oraz **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (ministra ds. innowacji i technologii) ([...] Budapeszt [...]) [...], Fővárosi Törvényszék wydał następujące

Postanowienie:

Sąd wszczyna postępowanie prejudycjalne przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla celów dokonania wykładni przepisów dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie.

Sąd przedstawia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej [następujące pytanie]:

Czy dyrektywę 2003/87/WE, w szczególności pkt 3 załącznika I do dyrektywy, można interpretować w ten sposób, że przy podejmowaniu decyzji o włączeniu do systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii (EU ETS) [spalania paliw] prowadzonego w danej instalacji okoliczność, że urządzenie stanowiące część tej instalacji działa z ograniczeniem (co zostało wykazane), ma wpływ na [obliczenie] całkowitej nominalnej mocy cieplnej instalacji?

[...] [postanowienia proceduralne zgodne z prawem krajowym]

Uzasadnienie

Sąd zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o dokonanie wykładni art. 3 lit. e) oraz pkt 3 Załącznika I do dyrektywy 2003/87/WE w celu określenia całkowitej nominalnej mocy cieplnej instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii (zwanym dalej „EU ETS”).

I. Przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE.

Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące interpretacji załącznika I do dyrektywy.

Prawo węgierskie

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény (ustawa CCXVII z 2012 r. o uczestnictwie we wspólnotowym systemie handlu [uprawnieniami do emisji] gazów cieplarnianych i o zastosowaniu decyzji o podziale wysiłków, zwana dalej „ustawą CCXVII z 2012 r.”).

Artykuł 2 pkt 24 tej ustawy zawiera następującą definicję:

„»instalacja« oznacza stacjonarną jednostkę techniczną, gdzie przeprowadzana jest jedna lub więcej czynności wymienionych w pkt I–XXI załącznika I oraz wszelkie inne czynności związane z nimi technologicznie, jak również czynności, które mają techniczny związek z czynnościami prowadzonymi w danym miejscu

i które prowadzą do emisji gazów cieplarnianych wskazanych w załączniku I lub które wywierają bezpośredni wpływ na tę emisję”.

Artykuł 2 pkt 46 i 47 przywołanej ustawy zawiera następujące definicje:

„46. jednostka rezerwowa: urządzenie stanowiące źródło emisji mające zastępować urządzenie zwykle użytkowane w ramach danej instalacji;

47. jednostka zapasowa: urządzenie stanowiące źródło emisji, które jest zdolne do użytkowania i w ramach danej instalacji rozpoczyna pracę w przypadku, gdy pierwotne źródło energii nie jest dostępne z powodu siły wyższej”.

Przez czynności, o których mowa w pkt 3.I załącznika I, rozumie się „spalanie paliw w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MWt (z wyłączeniem instalacji spalania odpadów niebezpiecznych lub komunalnych)”.

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (rozporządzenie rady ministrów nr 410/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie niektórych przepisów wykonawczych do ustawy CCXVII z 2012 r. o uczestnictwie we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i o zastosowaniu decyzji o podziale wysiłków, zwane dalej „rozporządzeniem rady ministrów nr 410/2012”).

Artykuł 1 ust. 5: „Właściwy organ wydaje pozwolenie na emisję na podstawie decyzji administracyjnej określającej warunki korzystania ze środowiska, jeżeli stwierdzi, że operator spełnia warunki określone w ustawie CCXVII z 2012 r. Załącznik nr 3 określa szczegółowe wymagania dotyczące treści pozwolenia na emisję”.

Zgodnie z pkt 3.I tabeli z załącznika nr 2 przez czynności rozumie się „spalanie paliw w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MWt (z wyłączeniem instalacji spalania odpadów niebezpiecznych lub komunalnych oraz generatorów dieslowskich stosowanych jako awaryjne źródło energii w elektrowniach jądrowych)”.

Punkt 2.7 załącznika nr 2 stanowi: „Gdy w celu podjęcia decyzji o włączeniu instalacji do systemu wspólnotowego przeprowadzane są obliczenia dotyczące całkowitej nominalnej mocy cieplnej instalacji, uwzględnia się sumę nominalnej mocy cieplnej wszystkich jednostek technicznych stanowiących część instalacji – w tym urządzeń wyłączonych na podstawie art. 15/B ustawy CCXVII z 2012 r., to jest jednostek rezerwowych i zapasowych – w których dochodzi do spalania paliwa. Jednostki takie mogą obejmować wszystkie rodzaje kotłów, palników, turbin, ogrzewaczy, pieców, spalarni, pieców do kalcynacji, pieców do prażenia, osuszaczy, silników, ogniw paliwowych, urządzeń do spalania z wykorzystaniem pętli chemicznej, pochodni gazowych oraz urządzeń do wychwytywania

termalnego lub katalitycznego po spalaniu, w tym urządzenia wyłączone na podstawie art. 15/B ustawy CCXVII z 2012 r. W obliczeniach tych nie uwzględnia się jednostek o nominalnej mocy cieplnej poniżej 3 MW oraz jednostek wykorzystujących wyłącznie biomasę. »Jednostki wykorzystujące wyłącznie biomasę« obejmują także jednostki wykorzystujące paliwa kopalne wyłącznie podczas rozruchu lub wyłączenia jednostki”.

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (X. 18.) FM rendelet (rozporządzenie 53/2017 ministra rolnictwa z dnia 18 października 2017 r. w sprawie warunków eksploatacji jednostek spalania o całkowitej nominalnej mocy cieplnej równej lub większej od 140 kWt, lecz mniejszej od 50 MWt oraz dopuszczalnych wielkości emisji dla zanieczyszczeń powietrza, zwane dalej „rozporządzeniem ministra 53/2017 z dnia 18 października 2017 r.”).

Zgodnie z art. 2 pkt 7 tego rozporządzenia: „Nominalna moc cieplna to zawartość ciepła, wyrażona w kilowatach (kWt) lub megawatach (MWt), paliwa dostarczonego w jednostce czasu do danej jednostki spalania, niezbędna do umożliwienia jednostce spalania pracy przy mocy nominalnej określonej w decyzji administracyjnej”.

II. Przedmiot postępowania głównego i okoliczności faktyczne mające znaczenie w sprawie

Skarżąca w 2017 r. rozpoczęła produkcję opon. W ramach tej działalności użytkuje ona trzy kotły parowe typu Bosch Universal UL-S 18000. Spółka Kazántrade Kft. zaświadczyła, że maksymalna moc spalania tych kotłów została ustalona za pomocą oprogramowania informatycznego w następujących wartościach: 8991 kW – 8791 kW – 8962 kW. W celu zapewnienia, aby skarżąca zawsze utrzymywała moc cieplną poniżej 20 MWt, jeden z kotłów jest zawsze wyłączany, tak aby maksymalna moc nominalna, jaką można osiągnąć, wynosiła 17 953 kW (8991 kW + 8962 kW). Dowodzą tego system rejestracji zużycia gazu dostępny online oraz dzienne rejestry kotłów i przechowywane w instalacji dokumenty rejestrujące zużycie gazu. W posiadanym przez skarżącą zaktualizowanym pozwoleniu na użytkowanie w zakresie ochrony jakości powietrza również stwierdzono, że „jednocześnie mogą pracować nie więcej niż dwa kotły, tak aby całkowita nominalna moc cieplna, jaką można osiągnąć, wynosiła maksymalnie 17 953 kW”.

Minister innowacji, druga strona postępowania i organ uprawniony do wydawania pozwoleń na emisję, nałożył na skarżącą grzywnę w związku z prowadzeniem, bez odpowiedniego pozwolenia na emisję, działalności powodującej emisję gazów cieplarnianych. Stanowi to przedmiot postępowania toczącego się przed sądem administracyjnym. Minister innowacji uważa, że praktyka operacyjna, do której odwołuje się skarżąca, a która [wykazuje] niższą wartość mocy cieplnej

osiągniętej w wyniku użytkowania kotłów parowych – to jest 17 953 MWt wskazane jako „moc referencyjna technologii” – wskazuje nominalną moc cieplną jedynie łącznie dwóch kotłów, to jest sumę mocy cieplnej podlegających ograniczeniu kotłów, które mają wyższą sprawność, a zatem nie wszystkich (trzech) kotłów.

Minister innowacji, powołując się na prawo krajowe oraz odwołując się do uregulowania w zakresie EU ETS, wskazuje, że żaden obowiązujący przepis prawa nie umożliwia zmiany trybu pracy urządzeń w opisanych powyżej instalacjach w celu zmiany nominalnej mocy cieplnej (ograniczenie za pomocą oprogramowania informatycznego). Łączna moc nominalna trzech kotłów parowych ograniczona za pomocą oprogramowania informatycznego w dalszym ciągu przekracza 20 MWt.

W świetle powyższego minister innowacji stwierdził w swojej decyzji, że analiza dokonywana w celu włączenia do systemu wspólnotowego (EU ETS) nie wymaga uwzględnienia spalania paliwa, które ma miejsce w danym momencie, a zatem należy uwzględnić nominalną moc cieplną wszystkich jednostek technicznych wchodzących w skład instalacji.

Zasadnicze argumenty stron

Skarżąca wniosła do sądu odsyłającego m.in. o stwierdzenie, że w momencie podejmowania decyzji o włączeniu do EU ETS należy w odniesieniu do całkowitej nominalnej mocy cieplnej wziąć pod uwagę ograniczenie, które uniemożliwia podlegającemu mu urządzeniu jednoczesne działanie wraz z innym działającym już urządzeniem lub działanie powodujące uzyskanie takiej mocy cieplnej, która przekracza przywołane ograniczenie.

Zdaniem skarżącej, zarówno w świetle prawa wspólnotowego, jak i krajowego, w momencie włączania danej działalności do EU ETS należy ustalić, czy istnieje urządzenie – niezależnie od tego, czy chodzi o jednostkę funkcjonującą, czy też jednostkę rezerwową lub zapasową – które wywiera bezpośredni wpływ na emisję, czy w urządzeniu tym przeprowadzane są czynności, przy których dochodzi do spalania paliw, lub czynności bezpośrednio z nimi związane, czy też urządzenie to ma bezpośredni związek techniczny z takimi czynnościami.

Skarżąca podnosi w szczególności, że dyrektywa i prawo wspólnotowe nie definiują pojęcia nominalnej mocy cieplnej. Zgodnie z punktem 3.3.1 wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących interpretacji załącznika I do dyrektywy, określenie całkowitej nominalnej mocy cieplnej należy do producenta urządzenia i dane te, po potwierdzeniu przez organ kontrolny, należy umieścić na urządzeniu. Jeżeli informacje dotyczące całkowitej nominalnej mocy cieplnej określonej przez producenta nie są dostępne, do operatora należy ustalenie tej mocy na podstawie przeprowadzonego oszacowania (np. w oparciu o największe zużycie paliwa w okresie 24 godzin w ostatnim roku) oraz przekazanie tej informacji właściwemu organowi w celu uzyskania potwierdzenia.

Zgodnie z uregulowaniem węgierskim decyzja administracyjna określa moc nominalną urządzenia, która jednak nie jest identyczna z nominalną mocą cieplną tego urządzenia, ponieważ ta ostatnia stanowi zawartość ciepła w dostarczonym paliwie niezbędną do pracy urządzenia przy mocy nominalnej.

Zgodnie z art. 2 pkt 7 rozporządzenia ministra 53/2017 z dnia 18 października 2017 r. to nie w decyzji administracyjnej ustala się moc cieplną instalacji. W pozwoleniu podstawowym ustalono nominalną moc cieplną kotłów, określając trzeci kocioł jako „rezerwowy”, ponieważ jednoczesna eksploatacja dwóch kotłów mogła zapewnić maksymalne rzeczywiste zapotrzebowanie procesu technologicznego na ciepło. Przed wszczęciem przez ministra innowacji postępowania administracyjnego pozwolenie podstawowe zostało zaktualizowane w zakresie ustalenia – z uwzględnieniem ograniczeń fizycznych i wynikających z oprogramowania informatycznego kotłów – mocy referencyjnej stosowanej technologii w formie dokumentu urzędowego. Skarżąca wielokrotnie podnosiła w toku całego postępowania prowadzonego przez ministra innowacji (w drodze dokumentów i oświadczeń), że kotły podlegają ograniczeniom fizycznym oraz wynikającym z oprogramowania informatycznego, lecz minister innowacji nie zaakceptował tego stanowiska, ponieważ w momencie podejmowania decyzji o włączeniu do EU ETS wzięto pod uwagę jedynie zawartą w pozwoleniu podstawowym informację o całkowitej nominalnej mocy cieplnej. Zdaniem skarżącej, w celu wydania pozwolenia na emisję minister innowacji powinien wyraźnie zbadać poza tym, co zostało już stwierdzone w pozwoleniu podstawowym, czy spełnione zostały przesłanki określone w ustawie CCXVII z 2012 r. (całkowita nominalna moc cieplna instalacji użytkowanej przez skarżącą przekraczająca 20 MW). W toku postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na emisję istotne jest ustalenie całkowitej nominalnej mocy cieplnej instalacji, w szczególności w celu wydania uzasadnionej decyzji, ponieważ określenie całkowitej nominalnej mocy cieplnej jest informacją, która zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia rady ministrów nr 410/2012 musi być zawarta w pozwoleniu na emisję. Z drugiej strony skarżąca wykazała w toku postępowania, że z powodu ograniczeń, którym podlegają kotły, ich rzeczywista moc cieplna jest niższa od wartości podanych w pozwoleniu podstawowym jako całkowita nominalna moc cieplna. W świetle powyższego stanowisko ministra innowacji, zgodnie z którym jedynie całkowita nominalna moc cieplna podana w pozwoleniu podstawowym może być brana pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o włączeniu do EU ETS, jest niespójne. Jeżeli bowiem pozwolenie podstawowe, jako dokument urzędowy, uznaje moc ograniczoną za moc referencyjną danej technologii, minister innowacji nie bierze jej pod uwagę, ale jeżeli określa ją jako całkowitą nominalną moc cieplną, minister innowacji bierze pod uwagę jedynie nominalne ograniczenie, lecz bez zbadania jego faktycznych danych. Zgodnie z pkt 3 załącznika I do dyrektywy można uwzględnić nominalną moc cieplną tych jednostek technicznych instalacji, w których dochodzi do spalania paliwa. Innymi słowy, urządzeń podlegających ograniczeniom nie można uważać, do chwili osiągnięcia wysokości ograniczenia, za jednostki techniczne, w których dochodzi do spalania paliwa, i z tego względu nominalna moc cieplna takich urządzeń może nie być uwzględniana przy obliczaniu całkowitej

nominalnej mocy cieplnej. Na podstawie definicji instalacji zawartej w art. 3 lit. e) dyrektywy należy stwierdzić, że jednostka techniczna, w której nie może być przeprowadzana żadna czynność ze względu na ograniczenie lub w której dana czynność może jedynie być przeprowadzana w mniejszym stopniu ze względu na ograniczenie wprowadzone za pomocą oprogramowania informatycznego lub która nie ma bezpośredniego związku technicznego z czynnościami prowadzonymi w tym miejscu, nie może mieć wpływu – dopóki istnieje ograniczenie i do wysokości tego ograniczenia – na emisje i zanieczyszczenie, w związku z tym ta część urządzeń, która podlega ograniczeniom, nie będzie również stanowić części instalacji dla celów włączenia jej do EU ETS.

Wskazując na analogię z uregulowaniem węgierskim, należy stwierdzić, iż w chwili włączania określonej działalności do EU ETS całkowita nominalna moc cieplna jest obliczana z uwzględnieniem nominalnej mocy cieplnej tych jednostek technicznych instalacji, w których dochodzi do spalania paliw. Biorąc pod uwagę, że w przypadku urządzeń podlegających ograniczeniu żadna czynność nie jest przeprowadzana do chwili osiągnięcia wysokości ograniczenia, a w związku z tym nie powoduje ona emisji gazów cieplarnianych, oraz że ze względu na ograniczenia może ona mieć jedynie pośredni wpływ na emisje w razie usunięcia ograniczenia, ta część tych urządzeń, która podlega ograniczeniom, nie stanowi części instalacji. Ponieważ urządzenia podlegające ograniczeniom nie można uznać za jednostkę operacyjną i funkcjonującą do wysokości tego ograniczenia, nie może zostać ono uznane na podstawie uregulowania węgierskiego za jednostkę rezerwową lub zapasową.

Podsumowując powyższe rozważania, zarówno na mocy przepisów prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego, przy włączaniu danej instalacji do EU ETS decydujące znaczenie ma to, czy dane urządzenie – niezależnie od tego, czy stanowi ono jednostkę wchodzącą w skład instalacji, czy też jednostkę rezerwową lub zapasową – ma bezpośredni wpływ na emisję, czy w tym urządzeniu przeprowadzone są czynności, podczas których dochodzi do spalania paliwa, lub czynności bezpośrednio z nimi związane, lub czy urządzenie to ma bezpośredni związek techniczny z takimi czynnościami. W przypadku odpowiedzi negatywnej nominalna moc cieplna tego urządzenia może zostać pominięta przy obliczaniu całkowitej nominalnej mocy cieplnej.

Zdaniem **ministra innowacji** w celu wykazania ograniczenia mocy urządzenia można wziąć pod uwagę jedynie te dokumenty, które wskazują zgodność urządzenia z punktu widzenia bezpieczeństwa technicznego po jego przekształceniu lub ograniczeniu, a jednocześnie rzetelnie odzwierciedlają nominalną moc cieplną jednostki spalania. Przy określaniu nominalnej mocy cieplnej w ramach postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na emisję nie ma znaczenia „moc cieplna odzwierciedlająca stan faktyczny”, ponieważ decydujące znaczenie ma jedynie specyfikacja producenta (instrukcja obsługi, tabliczki umieszczone na urządzeniu). Biorąc powyższe pod uwagę, nominalną mocą cieplną jest moc wskazana w specyfikacji producenta, która ma stałą wartość, a zatem może ulec zmianie jedynie w przypadku przebudowania kotła.

Na podstawie pkt 2.7 załącznika 2 do rozporządzenia rady ministrów nr 410/2012 i art. 1 ust. 5 tego rozporządzenia w odniesieniu do określenia całkowitej nominalnej mocy cieplnej można posługiwać się jedynie dokumentami urzędowymi, zatem przy włączaniu działalności skarżącej do EU ETS można uwzględnić sumę nominalnych mocy cieplnych jednostek spalania wymienionych w pozwoleniu podstawowym posiadanym przez skarżącą. Zgodnie z uregulowaniem dotyczącym EU ETS nie istnieje żaden obowiązujący przepis prawa, na podstawie którego można by zaakceptować w celu ograniczenia nominalnej mocy cieplnej funkcjonowanie stanowiących część instalacji urządzeń z ograniczeniami fizycznymi lub wprowadzonymi za pośrednictwem oprogramowania informatycznego. Dopuszczona praktyka techniczna również musi zostać wskazana w pozwoleniu podstawowym, aby minister innowacji mógł ją uwzględnić przy wydawaniu pozwolenia na emisję. Ograniczenie dotyczące kotłów można wziąć pod uwagę przy określaniu całkowitej nominalnej mocy cieplnej instalacji, jeżeli dostępne są dokumenty urzędowe potwierdzające to ograniczenie.

III. Uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W celu rozstrzygnięcia sporu będącego przedmiotem niniejszego postępowania, konieczne jest wyjaśnienie, czy dla celów włączenia działalności do EU ETS należy wziąć pod uwagę, czy dane urządzenie – jednostka, która stanowi część instalacji, w tym jednostka rezerwowa lub zapasowa – ma bezpośredni wpływ na emisję, czy w tym urządzeniu przeprowadzane są czynności, przy których dochodzi do spalania paliw, lub czynności bezpośrednio z nimi związane, czy też urządzenie to ma bezpośredni związek techniczny z takimi czynnościami. W przypadku odpowiedzi negatywnej [konieczne jest wyjaśnienie], czy możliwe jest pominięcie nominalnej mocy cieplnej przywołanego urządzenia przy obliczaniu całkowitej nominalnej mocy cieplnej.

[...] [...] [postanowienia proceduralne zgodne z prawem krajowym]

Budapeszt, 29 września 2020 r.

[...] [podpisy]