



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 10. novembra 2016¹

Vec C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
proti
Bundesrepublik Deutschland

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko)]

„Politika životného prostredia — Smernica 2003/87/ES — Obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii — článok 3 písm. b) — Vymedzenie pojmu ‚emisie‘ — Nariadenie (EÚ) č. 601/2012 — Monitorovanie a podávanie správ — Oxid uhličitý, ktorý sa prevádza z pôvodného zariadenia do iného zariadenia vyrábajúceho vyzrážaný uhličitan vápenatý a ktorý je v tomto produkte chemicky viazaný“

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania v tejto veci sa týka významu pojmu „emisie“ v smernici 2003/87/ES². Uvedený pojem zohráva ústrednú úlohu v rámci systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov (ďalej len „systém obchodovania s kvótami“), ktorý táto smernica zavádza.

2. Podľa článku 3 písm. b) smernice 2003/87 vznikajú „emisie“ skleníkových plynov na účely tejto smernice len vtedy, ak sa plyny (vrátane oxidu uhličitého)³, na ktoré sa vzťahuje systém obchodovania s kvótami, uvoľňujú „do atmosféry“. Význam pojmu „emisie“, vymedzený uvedenou smernicou, nepochybne rozšírili niektoré ustanovenia nariadenia Komisie (EÚ) č. 601/2012,⁴ ktorým sa vykonáva smernica 2003/87. Podľa daných ustanovení sa totiž v prípadoch, keď je oxid uhličitý premiestnený z jedného zariadenia do iného, kde je následne premenený na stabilný chemický produkt,⁵ v ktorom je chemicky viazaný (a *nie je* teda v konečnom dôsledku uvoľňovaný do atmosféry), považuje tento plyn za „emisie“ z prvého uvedeného zariadenia. Prevádzkovateľ prvého uvedeného zariadenia (pôvodného zariadenia) musí teda tento oxid uhličitý zahrnúť do svojho ročného výkazu určeného príslušnému vnútroštátnemu orgánu a odovzdať príslušný počet kvót. Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) (ďalej len „vnútroštátny súd“) si nie je istý, či to je zlučiteľné s vymedzením pojmu „emisie“ v smernici 2003/87 a či teda nie sú relevantné ustanovenia nariadenia č. 601/2012 v dôsledku toho neplatné.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 2003, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631). V prejednávanej veci je relevantným znením tejto smernice jej znenie naposledy zmenené a doplnené smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 63).

3 — Pojmy „oxid uhličitý“ a „CO₂“ budem ďalej v texte používať ako synonymá.

4 — Nariadenie z 21. júna 2012 o monitorovaní a nahlasovaní emisií skleníkových plynov podľa smernice 2003/87 (Ú. v. EÚ L 181, 2012, s. 30).

5 — Vyzrážaný uhličitan vápenatý (ďalej len „PCC“). Táto látka sa používa na výrobu rôznych priemyselných produktov, akými sú lepidlá, farby, papier a pod.

Právo Únie

Smernica 2003/87

3. Ako objasňuje odôvodnenie 5 smernice 2003/87, cieľom tejto smernice je účinne prispieť k plneniu záväzkov Európskej únie a jej členských štátov týkajúcich sa zníženia antropogénnych emisií skleníkových plynov podľa Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách (ďalej len „Kjótsky protokol“)⁶ prostredníctvom efektívneho európskeho trhu s emisnými kvótami skleníkových plynov (ďalej len „kvóty“) a čo najmenšieho zníženia hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti.

4. V zmysle článku 1 prvého odseku smernice 2003/87 sa v Európskej únii zriaďuje systém obchodovania s kvótami „na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“. Článok 1 druhý odsek stanovuje progresívne väčšie zníženie emisie skleníkových plynov s cieľom prispieť k takým úrovniam zníženia, ktoré sa z vedeckého hľadiska považujú za nevyhnutné na zabránenie nebezpečnej zmeny klímy.

5. Článok 2 ods. 1 uvádza, že smernica 2003/87 sa vzťahuje na emisie z činností uvedených v prílohe I a skleníkové plyny uvedené v prílohe II. Medzi uvedené plyny patrí tiež oxid uhličitý (CO₂).

6. Článok 3 písm. b) vymedzuje pojem „emisie“ na účely smernice 2003/87 ako „uvolňovanie skleníkových plynov do atmosféry zo zdrojov v zariadení...“. Podľa článku 3 písm. e) „zariadenie“ znamená stacionárnu technologickú jednotku, kde sa uskutočňuje jedna alebo viac činností uvedených v prílohe I a akákoľvek iná priamo súvisiaca činnosť, ktorá má technické spojenie s činnosťami vykonávanými v danej prevádzkarni a ktorá by mohla mať vplyv na emisie a znečisťovanie“.

7. Článok 10a („Prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného pridelovania platné v celom Spoločenstve“) stanovuje najmä, že:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisia prijme plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celé Spoločenstvo na pridelovanie kvót uvedených v odsekoch 4, 5, 7 a 12...

...

Opatreniami uvedenými v prvom pododseku sa v možnom rozsahu určia referenčné úrovne *ex ante* pre celé Spoločenstvo, aby sa zabezpečilo, že sa pridelovanie uskutoční spôsobom, ktorý nemotivuje k zvyšovaniu emisií, ale naopak motivuje k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám, pričom sa tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, zohľadnia najúčinnější techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinná kogenerácia, účinné získavanie energie z odpadových plynov, využívanie biomasy a zachytávanie a ukladanie CO₂. ...

Tieto referenčné úrovne sa pre každé odvetvie a pododvetvie v zásade vypočítavajú na základe produktov, a nie vstupov, čo umožní maximálne zníženie emisií skleníkových plynov a čo najväčšie úspory vďaka energetickej účinnosti v celom výrobnom procese v rámci príslušného odvetvia alebo pododvetvia.

...

6 — Kjótsky protokol k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov bol prijatý 11. decembra 1997. Rada Európskej únie schválila Kjótsky protokol svojím rozhodnutím 2002/358/ES (Ú. v. ES L 130, 2002, s. 1; Mim. vyd. 11/042, s. 24).

2. Pri určovaní zásad pre stanovenie referenčných úrovní *ex ante* v konkrétnych odvetviach alebo pododvetviach je východiskovým bodom priemerný výkon, ktorý v danom odvetví alebo pododvetví dosiahol 10 % najúčinnějších zariadení v Spoločenstve v rokoch 2007 – 2008. ...

Nariadenia podľa článkov 14 a 15 ustanovujú na účely určovania referenčných úrovní *ex ante* harmonizované pravidlá monitorovania, podávania správ a overovania týkajúceho sa emisií skleníkových plynov súvisiacich s výrobou.

...“

8. Článok 12 sa vzťahuje na „Prenos, odovzdanie a zrušenie kvót“. V zmysle článku 12 ods. 3 „členské štáty zabezpečia, aby do 30. apríla každého roku prevádzkovateľ každého zariadenia odovzdal množstvo iných kvót ako kvót vydaných podľa kapitoly II,⁷ rovnajúce sa celkovým emisiám z tohto zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roku, ktoré bolo overené v súlade s článkom 15, a aby tieto boli následne zrušené“.

9. Podľa článku 12 ods. 3a „povinnosť odovzdať kvóty nevzniká pri emisiách, ktoré sa preukázateľne zachytávajú a prevážajú na trvalé uloženie do zariadenia s platným povolením podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/31/ES z 23. apríla 2009 o geologickom ukladaní oxidu uhličitého⁸“.

10. Článok 14 („Monitorovanie emisií a podávanie správ o emisiách“) stanovuje najmä:

„1. Do 31. decembra 2011 Komisia prijme nariadenie o monitorovaní emisií a podávaní správ o emisiách z činností uvedených v prílohe I...; uvedené nariadenie vychádza zo zásad monitorovania a podávania správ stanovených v prílohe IV⁹] a uvedie sa v ňom potenciál globálneho otepľovania jednotlivých skleníkových plynov v požiadavkách na monitorovanie emisií a podávanie správ o emisiách pre daný plyn.

Toto opatrenie zamerané na zmenu nepodstatných prvkov tejto smernice jej doplnením sa prijme v súlade s regulačným postupom s kontrolou uvedeným v článku 23 ods. 3

2. V nariadení uvedenom v odseku 1 sa zohľadnia najpresnejšie a najaktuálnejšie dostupné vedecké dôkazy, najmä z IPPC¹⁰], a takisto sa môže konkretizovať povinnosť prevádzkovateľov podávať správy o emisiách súvisiacich s výrobou tovarov vyrábaných v energeticky náročných priemyselných odvetviach, ktoré môžu podliehať medzinárodnej hospodárskej súťaži. Uvedené nariadenie môže tiež konkretizovať povinnosti nezávisle overovať tieto informácie.

...

3. Členské štáty zabezpečia, aby každý prevádzkovateľ zariadenia... v súlade s nariadením uvedeným v odseku 1 monitoroval emisie a podával príslušnému orgánu správy o emisiách z daného zariadenia..., ktoré prevádzkuje, v každom kalendárnom roku po skončení daného roku.

...“

7 — Táto kapitola sa týka „leteckej dopravy“, a teda nie je vo veci samej relevantná.

8 — Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 114.

9 — Podľa zásad monitorovania a podávania správ stanovených v tejto prílohe je prevádzkovateľ povinný v správe pre zariadenie uviesť najmä celkové emisie pre dané zariadenie vypočítané alebo namerané pre každú činnosť uvedenú v prílohe I. Pozri prílohu IV časť A „Podávanie správ o emisiách“, body B a C.

10 — Medzivládny panel o zmene klímy.

11. Článok 15 prvý odsek („Overovanie a akreditácia“) stanovuje, že „členské štáty zabezpečia, aby boli správy podané prevádzkovateľmi... podľa článku 14 ods. 3 overené v súlade s kritériami stanovenými v prílohe V a s akýmkoľvek podrobnými ustanoveniami prijatými Komisiou v súlade s [článkom 15] a aby príslušný orgán bol o tom informovaný“.

12. Článok 16 („Pokuty“) stanovuje najmä, že:

„1. Členské štáty ustanovia pravidlá pre pokuty uplatniteľné na porušovanie vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice a prijímú všetky potrebné opatrenia na zabezpečenie vykonávania takýchto pravidiel. Prijaté pokuty musia byť účinné, proporčné a odrádzajúce. ...

...

3. Členské štáty zabezpečia, aby každý prevádzkovateľ, ktorý neodovzdá dostatočné kvóty do 30. apríla každého roku na pokrytie emisií za predchádzajúci rok, bol povinný uhradiť pokutu za prekročenie emisií. Pokuta za prekročenie emisií je 100 EUR za každú tonu ekvivalentu oxidu uhličitého emitovaného zariadením, ktorého prevádzkovateľ... neodovzdal kvóty. Úhrada pokuty za prekročenie emisií nezaväzuje prevádzkovateľa... záväzku odovzdať množstvo kvót rovnajúce sa danému prekročeniu emisií pri odovzdávaní emisií za nasledovný kalendárny rok.“

Nariadenie č. 601/2012

13. Z druhého odkazu na právny základ vyplýva, že nariadením č. 601/2012 sa vykonáva najmä článok 14 ods. 1 smernice 2003/87. Článok 1 nariadenia č. 601/2012 uvádza, že týmto nariadením sa stanovujú pravidlá monitorovania a nahlasovania emisií skleníkových plynov a údajov o činnosti podľa smernice 2003/87 v období obchodovania systému obchodovania s kvótami, ktoré sa začína 1. januára 2013 a v ďalších obdobiach obchodovania.

14. Článok 5 stanovuje, že monitorovanie a nahlasovanie „je úplné a zahŕňa všetky emisie z procesov a zo spaľovania zo všetkých zdrojov emisií a zdrojových prúdov súvisiacich s činnosťami uvedenými v prílohe I k smernici 2003/87/ES..., ako aj emisie všetkých skleníkových plynov špecifikovaných v súvislosti s týmito činnosťami, pričom je potrebné vyhnúť sa dvojitému započítaniu“¹¹.

15. Článok 11 ods. 1 uvádza, že „každý prevádzkovateľ... monitoruje emisie skleníkových plynov na základe plánu monitorovania schváleného príslušným orgánom podľa článku 12, pričom prihliada na povahu a fungovanie zariadenia..., v prípade ktorých sa uplatňuje“¹².

16. Podľa článku 20 ods. 2 platí, že „pri určovaní procesu monitorovania a nahlasovania prevádzkovateľ zahrnie požiadavky špecifické pre daný sektor, ktoré sú ustanovené v prílohe IV“. Bod 10 B štvrtý odsek prílohy IV nariadenia č. 601/2012 uvádza, že „ak sa v zariadení používa CO₂ alebo sa prevádza do iného zariadenia na výrobu PCC..., dané množstvo CO₂ sa považuje za emitované zo zariadenia produkujúceho CO₂“.

11 — Pozri bod 5 týchto návrhov.

12 — Plán monitorovania obsahuje podrobnú, úplnú a transparentnú dokumentáciu o metodike monitorovania pre konkrétne zariadenie, vrátane všeobecných informácií o zariadení, podrobného opisu uplatňovaných metodík založených na výpočtoch alebo na meraniach a podrobného opisu metodiky monitorovania v prípade prevodu CO₂ podľa článku 49 nariadenia č. 601/2012. Pozri článok 12 ods. 1 druhý pododsek a bod 1 prílohy I nariadenia č. 601/2012.

17. Článok 49 ods. 1 stanovuje:

„Prevádzkovateľ odpočíta od emisií zariadenia každé množstvo CO₂ pochádzajúce z fosílného uhlíka v rámci činností uvedených v prílohe I k smernici 2003/87/ES, ktoré nie je emitované zariadením, ale je zo zariadenia prevedené do:

- a) zariadenia na zachytávanie na účely prepravy a dlhodobého geologického ukladania v úložisku povolenom podľa smernice 2009/31/ES;
- b) prepravnej siete na účely dlhodobého geologického ukladania v úložisku povolenom podľa smernice 2009/31/ES;
- c) úložiska povoleného podľa smernice 2009/31/ES na účely dlhodobého geologického ukladania.

Pre iný prevod CO₂ zo zariadenia nie je povolené žiadne odpočítanie CO₂ od emisií zariadenia.“¹³

Nemecké právo

18. Smernicu 2003/87 vykonáva v Nemecku Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zákon o obchodovaní s emisnými kvótami skleníkových plynov) z 21. júla 2011. § 3 tohto zákona vymedzuje pojem „emisia“. Odkazuje pritom na vypúšťanie skleníkových plynov z činností vymedzených v prílohe I uvedeného zákona do atmosféry. Podľa § 5 ods. 1 je prevádzkovateľ povinný vypočítať emisie zo svojho zariadenia za každý kalendárny rok a nahlásiť ich výšku príslušnému orgánu do 31. marca nasledujúceho roka. Podľa § 6 je prevádzkovateľ povinný predložiť príslušnému orgánu na schválenie plán monitorovania na každé obdobie obchodovania.

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálne otázky

19. Spoločnosť Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (ďalej len „Schaefer Kalk“) prevádzkuje zariadenie na kalcináciu vápna v Hahnstättene (Nemecko). Na túto činnosť sa vzťahuje systém obchodovania s kvótami.¹⁴ Schaefer Kalk prevádza časť oxidu uhličitého, ktorý produkuje pri uvedenej činnosti, do zariadenia, ktoré ho využíva na výrobu PCC.

20. Dňa 31. júla 2012 podala Schaefer Kalk na Deutsche Emissionshandelsstelle (Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami) žiadosť o schválenie svojho plánu monitorovania. Výslovne pritom požiadala, aby bola oslobodená od povinnosti nahlasovať prevádzanie oxidu uhličitého na účely výroby PCC (a teda od povinnosti odovzdať obchodné emisné kvóty zodpovedajúce objemu prevedeného oxidu uhličitého). Schaefer Kalk v zásade tvrdila, že predmetný oxid uhličitý je v PCC chemicky viazaný, a preto sa neuvoľňuje do atmosféry.

21. Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami schválila plán monitorovania predložený spoločnosťou Schaefer Kalk 10. januára 2013, avšak bez toho aby sa zaoberala otázkou oxidu uhličitého prevedeného na účely výroby PCC. Následným rozhodnutím z 29. augusta 2013 (ďalej len „rozhodnutie z augusta 2013“) uvedený orgán zamietol žiadosť spoločnosti Schaefer Kalk o odpočet prevedeného oxidu uhličitého od jej emisií, a to z dôvodu, že článok 49 a príloha IV nariadenia č. 601/2012 takúto možnosť neupravuje.

13 — Dôvody, z ktorých vychádza článok 49, sú uvedené v odôvodnení 13, ktoré objasňuje, že na to, „aby sa ošetrili potenciálne slabé miesta spojené s prenosom čistého CO₂“, k takémuto prevodu „by sa malo pristupovať len na účely ukladania v geologickom úložisku podľa systému Únie na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov, ktorý je v súčasnosti jedinou formou trvalého ukladania CO₂ uznávanou v rámci systému Únie na obchodovanie s emisiami“.

14 — V prílohe I je medzi činnosťami, na ktoré sa vzťahuje systém obchodovania s kvótami, uvedená aj „výroba vápna alebo kalcinácia dolomitu a magnezitu v rotačných peciach alebo iných peciach s výrobnou kapacitou väčšou ako 50 ton za deň“.

22. Schaefer Kalk následne napadla rozhodnutie z augusta 2013 na vnútroštátnom súde. Argumentuje pritom v zásade tým, že článok 49 ods. 1 druhý pododsek a bod 10 B štvrtý odsek prílohy I nariadenia č. 601/2012 sú nezlučiteľné s článkom 3 písm. b) a článkom 14 ods. 1 smernice 2003/87 v rozsahu, v akom započítavajú do „emisii“ zo zariadenia oxid uhličitý, ktorý sa neuvolňuje do atmosféry, ale prevádza sa do iného zariadenia na výrobu PCC, v ktorom je príslušný oxid uhličitý chemicky viazaný. Výsledné finančné zaťaženie (teda ročné odovzdanie počtu kvót zodpovedajúcich danému oxidu uhličitému) môže prevádzkovateľa odradiť od takéhoto prevádzania, a tým zároveň ohroziť cieľ smernice 2003/87, ktorým je zníženie emisií.

23. Vnútroštátny súd prerušil konanie a podal návrh na začatie prejudiciálneho konania v súvislosti s nasledujúcimi otázkami:

„1. Je nariadenie Komisie č. 601/2012 neplatné a v rozpore s cieľmi smernice 2003/87 v rozsahu, v akom sa v článku 49 ods. 1 druhom [pododseku] stanovuje, že CO₂, ktorý nie je prevedený podľa článku 49 ods. 1 prvého [pododseku], sa považuje za emitovaný zo zariadenia, ktoré CO₂ produkuje?

2. Je nariadenie Komisie č. 601/2012 neplatné a v rozpore s cieľmi smernice 2003/87 v rozsahu, v akom sa v bode 10 jeho prílohy IV stanovuje, že CO₂, ktorý sa prevádza do iného zariadenia na výrobu [PCC], sa považuje za emitovaný zo zariadenia, ktoré CO₂ produkuje?“

24. Písomné pripomienky predložili Schaefer Kalk, nemecká vláda a Európska komisia. Tí istí účastníci konania, ako aj Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami predniesli zároveň svoje ústne vyjadrenie na pojednávaní, ktoré sa konalo 30. júna 2016.

Posúdenie

Prípustnosť napadnutia platnosti nariadenia č. 601/2012 zo strany spoločnosti Schaefer Kalk

25. Nemecká vláda sa pýta, či sa Schaefer Kalk môže v rámci vnútroštátneho konania vedeného na vnútroštátnom súde dovoliavať neplatnosti článku 49 ods. 1 druhého pododseku a bodu 10 B štvrtého odseku prílohy IV nariadenia č. 601/2012, pokiaľ sa zrušenia uvedeného nariadenia nedomáhala skôr na Všeobecnom súde. Nemecká vláda sa odvoláva na širší prístup jednotlivcov k súdom Únie, ktorý teraz požívajú na základe článku 263 štvrtého odseku tretej časti ZFEÚ, podľa ktorého môže akákoľvek fyzická alebo právnická osoba podať žalobu proti regulačnému aktu, ktorý sa jej priamo týka a nevyžaduje vykonávacie opatrenia.

26. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že predpokladom možnosti jednotlivca uplatniť neplatnosť ustanovení aktu Únie na vnútroštátnom súde, na ktorý sa obrátil, je, že tento účastník konania nemal právo podať proti týmto ustanoveniam priamu žalobu podľa článku 263 ZFEÚ.¹⁵ Osoba, ktorá by mohla bez akýchkoľvek pochybností požadovať zrušenie predmetného aktu za podmienok stanovených v uvedenom článku, sa však nemôže dovoliavať jeho neplatnosti na príslušnom vnútroštátnom súde.¹⁶ V iných svojich návrhoch vysvetľujem, prečo by sa uvedená judikatúra mala použiť aj na tretiu časť štvrtého odseku článku 263 ZFEÚ.¹⁷

15 — Pozri nedávny rozsudok z 28. apríla 2016, Borealis Polyolefine a i. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311, bod 46 a citovanú judikatúru).

16 — Pozri okrem iného rozsudok zo 17. marca 2016, Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, bod 23 a citovanú judikatúru).

17 — Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci A a i. (C-158/14, EU:C:2016:734, body 67 až 72).

27. V prejednávanej veci mala Schaefer Kalk dôvodné pochybnosti o tom, či mohla na základe štvrtého odseku článku 263 ZFEÚ napadnúť ustanovenia nariadenia č. 601/2012, ktoré sú predmetom jej žaloby v tejto veci, priamo žalobou na Všeobecný súd.

28. Je pravda, že uvedené nariadenie predstavuje „regulačný akt“ v zmysle štvrtého odseku článku 263 ZFEÚ, teda všeobecne záväzný akt, ktorý nebol prijatý v súlade s legislatívnym postupom, a nemá teda legislatívnu povahu.¹⁸ Aktívna legitímácia jednotlivcov podľa spomenutej tretej časti je však okrem iného podmienená aj absenciou vykonávacích opatrení k danému aktu. Podľa článku 49 ods. 1 druhého pododseku a podľa bodu 10 B štvrtého odseku prílohy IV nariadenia č. 601/2012 bolo potrebné prijať také vykonávacie opatrenia uplatniteľné na spoločnosť Schaefer Kalk,¹⁹ akým bolo rozhodnutie Nemeckej správy pre obchodovanie s emisnými kvótami prijaté 10. januára 2013 na žiadosť danej spoločnosti o schválenie jej plánu monitorovania.²⁰

29. Za týchto okolností musí byť Schaefer Kalk oprávnená napadnúť platnosť dotknutých ustanovení nariadenia č. 601/2012 na vnútroštátnom súde a požiadať ho, aby v danej veci predložil Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Úvodné pripomienky

30. Je nesporné, že kalcinácia vápna je činnosť, na ktorú sa vzťahuje smernica 2003/87. Naopak, v prílohe I tejto smernice nie je uvedená výroba PCC, v dôsledku čoho táto činnosť nepodlieha systému obchodovania s kvótami.

31. Nemecká vláda, ako aj Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami argumentujú tým, že chemická premena oxidu uhličitého použitého na výrobu PCC je neúplná a prinajmenšom 20 % vstupných plynov sa nakoniec uvoľní do atmosféry vo forme odpadového plynu.²¹ Komisia vo svojom písomnom vyjadrení uvádza, že chemický proces výroby PCC nevedie sám osebe k tvorbe emisií. V odpovedi na otázku položenú Súdnym dvorom na pojednávaní však tvrdila, že v konečnom dôsledku môže skutočne dôjsť k strate tejto časti „vstupného“ oxidu uhličitého a jej uvoľneniu do atmosféry. Nemecká vláda navyše tvrdí, že v situácii, o akú ide vo veci samej, je nevyhnutné zohľadniť možné straty oxidu uhličitého počas prepravy alebo jeho unikanie zo zariadenia. Schaefer Kalk na pojednávaní tieto skutkové tvrdenia spochybnila, pričom poukázala na to, že neboli predložené počas vnútroštátneho konania.

32. V rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ môže Súdny dvor rozhodnúť o výklade alebo platnosti ustanovení práva Únie len na základe skutočností, ktoré mu oznámil vnútroštátny súd.²² Súdnemu dvoru preto neprináleží, aby posúdil, či došlo (alebo vierohodne mohlo dôjsť) k strate časti oxidu uhličitého prepravovaného zo zariadenia spoločnosti Schaefer Kalk do iného zariadenia na účely výroby PCC alebo či sa jeho daná časť skutočne uvoľnila do atmosféry v dôsledku uvedenej výroby. V každom prípade je nesporné, že prinajmenšom podstatná časť oxidu uhličitého používaného v chemickom procese výroby PCC je chemicky viazaná v tomto produkte. Na tomto základe sa teraz budem zaoberať prejudiciálnymi otázkami. Úlohou vnútroštátneho súdu bude, aby v potrebnom rozsahu overil relevantné skutočnosti.

18 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 60).

19 — Pri posúdení, či regulačný akt vyžaduje vykonávacie opatrenia, treba vychádzať z postavenia osoby, ktorá sa odvoláva na právo podať žalobu na základe tretej časti štvrtého odseku článku 263 ZFEÚ. Je teda irelevantné, či predmetný akt vyžaduje vykonávacie opatrenia vo vzťahu k ostatným subjektom. Pozri okrem iného rozsudok z 28. apríla 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 32 a citovanú judikatúru).

20 — Takéto schválenie vyžaduje článok 12 ods. 1 prvý pododsek nariadenia č. 601/2012.

21 — Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami na pojednávaní uviedla, že nižšia úroveň „prebytkového“ oxidu uhličitého je síce predstaviteľná, pri optimálnej výťažnosti PCC však napriek tomu dochádza k vzniku aspoň 20 % odpadového plynu.

22 — Pozri okrem iného rozsudky z 9. októbra 2014, Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, bod 19), a z 21. júla 2016, Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, bod 29).

33. V situácii, o akú ide vo veci samej, sa v dôsledku článku 49 ods. 1 druhého pododseku nariadenia č. 601/2012 a bodu 10 B štvrtého odseku prílohy IV tohto nariadenia považuje všetok oxid uhličitý prevedený na výrobu PCC za „emisie“ zo zariadenia, kde bol vyprodukovaný, aj napriek tomu, že (prinajmenšom) jeho väčšina sa do atmosféry neuvolňuje, a prevádzkovateľ daného zariadenia je tak podľa článku 12 ods. 3 smernice 2003/87 povinný nahlásiť dané množstvo oxidu uhličitého ako emisie a odovzdať príslušný počet kvót. Otázkou je, či mohla Komisia takéto pravidlo stanoviť bez toho, aby opomenula vymedzenie pojmu „emisie“ v článku 3 písm. b) smernice 2003/87, na ktorý sa odvoláva článok 14 ods. 1 uvedenej smernice. Práve tejto otázky sa týkajú obe prejudiciálne otázky v tejto veci, a preto sa nimi treba zaoberať spoločne.

Môže sa oxid uhličitý prevedený do zariadenia na výrobu PCC považovať za „emisie“ na účely systému obchodovania s emisiami?

34. Odôvodnenie 5 smernice 2003/87 objasňuje, že táto smernica zavádza systém obchodovania s kvótami s cieľom prispievať k účinnejšiemu plneniu záväzkov Európskej únie a jej členských štátov podľa Kjótskeho protokolu, ktorý sa týka zníženia emisií skleníkových plynov do atmosféry na úroveň, ktorá zabráni nebezpečnému antropogénnemu zasahovaniu do klimatického systému a ktorého konečným cieľom je ochrana životného prostredia.²³

35. Ekonomická logika systému obchodovania s kvótami spočíva v tom, že cena zníženia emisií skleníkových plynov potrebného na dosiahnutie vopred určeného environmentálneho výsledku bude čo najnižšia. Cieľom tohto systému je podnietiť, a to najmä umožnením predaja povolených kvót, každého účastníka systému vypúšťať nižšie množstvo skleníkových plynov ako kvóty, ktoré mu boli pôvodne pridelené, aby mohol postúpiť nadbytok inému účastníkovi, ktorý vyprodukoval vyššie množstvo emisií ako udelené kvóty.²⁴ To možno dosiahnuť v zásade dvoma spôsobmi: buď znížením množstva produkovaných skleníkových plynov (spravidla použitím efektívnejších metód výroby), alebo zamedzením uvoľňovania skleníkových plynov do atmosféry (napríklad premenou uvedených plynov na produkt, v ktorom sú chemicky viazané).

36. Jedným z pilierov, na ktorých je vybudovaný systém obchodovania s kvótami, je teda článok 12 ods. 3 smernice 2003/87, podľa ktorého je každý prevádzkovateľ povinný najneskôr do 30. apríla kalendárneho roku odovzdať na účely ich zrušenia množstvo emisných kvót skleníkových plynov rovnajúce sa jeho celkovým emisiám počas predchádzajúceho kalendárneho roka.²⁵

37. Rozsah tejto povinnosti, ktorý má zásadný význam pre odpoveď na otázky vnútroštátneho súdu, závisí predovšetkým od významu pojmu „emisie“ v zmysle jeho vymedzenia v článku 3 písm. b) smernice 2003/87. V súlade s ustálenou judikatúrou musím pri výklade tohto ustanovenia zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.²⁶

38. Zo znenia článku 3 písm. b) smernice 2003/87 vyplýva, že „emisie“ vznikajú len vtedy, ak sa skleníkové plyny *uvolňujú* „do atmosféry“, teda do vrstvy plynov obklopujúcej Zem. V súlade s cieľom smernice, ktorým je zníženie emisií na zabránenie nebezpečnej zmeny klímy,²⁷ nie sú „emisie“ výsledkom samotnej *produkcie* skleníkových plynov, ak sa tieto plyny neuvolňujú do atmosféry.²⁸ Iný

23 — Rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 29).

24 — Rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 32). Pozri tiež rozsudok zo 7. apríla 2016, Holcim (Romania)/Komisia (C-556/14 P, neuvverejnený, EU:C:2016:207, body 64 a 65).

25 — Rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 29).

26 — Pozri okrem iného rozsudok zo 4. februára 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, bod 19 a citovanú judikatúru).

27 — Článok 1 druhý odsek smernice 2003/87.

28 — Určitá odchýlka od uvedenej zásady vyplýva zo skutočnosti, že súčasťou prílohy I smernice 2003/87 je aj zachytávanie, preprava a ukladanie skleníkových plynov v úložisku povolenom podľa smernice 2009/31. Pozri body 59 a 60 týchto návrhov.

záver nevyplýva ani z prílohy IV smernice 2003/87, ktorá stanovuje všeobecné zásady monitorovania a podávania správ: táto príloha ukladá prevádzkovateľovi povinnosť uviesť v správe pre zariadenie „celkové emisie“ vypočítané alebo namerané pre každú činnosť, na ktorú sa vzťahuje systém obchodovania s kvótami.²⁹

39. Ako však správne uvádzajú Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami, nemecká vláda a Komisia, definícia v článku 3 písm. b) nie je obmedzená na „priame a bezprostredné“ uvoľňovanie skleníkových plynov do atmosféry. Skutočnosť, že skleníkové plyny sa do atmosféry uvoľňujú až po určitej dobe od ich vzniku a prípadne mimo zariadenia, z ktorého pochádzajú, teda neovplyvňuje ich klasifikáciu ako „emisie“. Opačný výklad by umožňoval prevádzkovateľom obchádzať systém obchodovania s kvótami tým, že by zachytávali skleníkové plyny vyprodukované v zariadení a prevádzali by ich do iného zariadenia, čím by došlo k odloženiu ich uvoľnenia do atmosféry.

40. Súhlasím teda s tým, že ak sa v situácii, o akú ide vo veci samej, časť oxidu uhličitého prepravovaného do iného zariadenia na účely výroby PCC nakoniec v dôsledku strát či únikov pri preprave alebo samotného výrobného procesu skutočne uvoľňuje do atmosféry,³⁰ v súlade s vymedzením v smernici 2003/87 možno *príslušnú časť* prepravovaného oxidu uhličitého považovať za „emisie“ z pôvodného zariadenia. Tento výklad zodpovedá rozsahu pôsobnosti smernice vymedzenej v článku 2 ods. 2, ako aj definícii pojmu „emisie“ v článku 3 písm. b): daný oxid uhličitý sa v konečnom dôsledku (aj keď nepriamo) „uvoľňuje do atmosféry“ a pochádza z činnosti, na ktorú sa vzťahuje systém obchodovania s kvótami (vo veci samej ide o kalcináciu vápna).

41. Článok 49 ods. 1 druhý pododsek a bod 10 B štvrtý odsek prílohy IV nariadenia č. 601/2012 majú však oveľa širšie účinky. Za „emisie“ z pôvodného zariadenia sa považuje nielen spomínaná časť prepravovaného oxidu uhličitého, ktorá môže byť uvoľnená do atmosféry, ale všetok oxid uhličitý prevedený do iného zariadenia na účely výroby PCC, v dôsledku čoho podliehajú systému obchodovania s kvótami. Inými slovami, uvedené ustanovenia vytvárajú nevyvrátiteľnú domnienku, že do atmosféry sa uvoľňuje *všetok* prevedený oxid uhličitý.

42. Tento výsledok je nielen nezlučiteľný so znením článku 3 písm. b) smernice 2003/87, ale zároveň ohrozuje splnenie cieľa tejto smernice, ktorým je ochrana životného prostredia prostredníctvom zníženia emisií.³¹

43. Ako na pojednávaní správne uviedla Schaefer Kalk, pokiaľ je nutné odovzdať kvóty pre všetok oxid uhličitý prevedený na výrobu PCC, dochádza k ohrozeniu hospodárskej motivácie, z ktorej vychádza systém obchodovania s kvótami. Keďže zodpovedajúce kvóty nemožno ďalej predať ako „prebytok“, s prevádzkovateľom sa v konečnom dôsledku musí zaobchádzať rovnako, ako keby došlo k uvoľneniu všetkého spomínaného oxidu uhličitého do atmosféry.

44. Nemecká vláda však tvrdí, že napadnuté ustanovenia nariadenia č. 601/2012 sú potrebné na zabezpečenie súladu s referenčnými hodnotami *ex ante* pre výrobu vápna, ktoré boli stanovené rozhodnutím Komisie 2011/278/EÚ.³² V súlade s článkom 10a smernice 2003/87 slúžia tieto hodnoty na určenie počtu bezplatných kvót pridelených pre uvedenú činnosť počas prechodných období stanovených spomínaným ustanovením. Podľa bodu 1 prílohy I rozhodnutia 2011/278 sa pri výpočte uvedenej referenčnej hodnoty zohľadnia „všetky procesy priamo alebo nepriamo spojené s výrobou vápna“. Z toho vyplýva, že sa bezplatné kvóty pridávajú pre oxid uhličitý pochádzajúci z kalcinácie vápna a prevedenia na výrobu PCC bez ohľadu na to, či nakoniec dôjde k uvoľneniu daného oxidu

29 — Príloha IV časť A „Podávanie správ o emisiách“, body B a C.

30 — Ako som už uviedla, Súdnemu dvoru neprináleží, aby rozhodoval o takýchto skutkových otázkach.

31 — Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 31).

32 — Rozhodnutie z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného pridelenia emisných kvót podľa článku 10a smernice 2003/87, platné v celej únii (Ú. v. EÚ L 130, 2011, s. 1).

uhličitého do atmosféry alebo nie. Nemecká vláda v podstate tvrdí, že vzhľadom na cieľ harmonizácie, ktorý sa odráža v článku 10a ods. 2 druhom pododseku, musela Komisia zabezpečiť, aby v situácii, o akú ide vo veci samej, bol prevádzkovateľ povinný odovzdať kvóty zodpovedajúce takémuto oxidu uhličitému. Komisia argumentuje obdobne.

45. S týmto tvrdením nesúhlasím.

46. Článok 10a ods. 2 druhý pododsek smernice 2003/87 vyžaduje, aby nariadenia prijaté okrem iného podľa článku 14 ods. 1 tejto smernice, akým je nariadenie č. 601/2012, stanovili na účely určovania referenčných úrovní *ex ante* harmonizované pravidlá monitorovania, podávania správ a overovania týkajúceho sa emisií skleníkových plynov súvisiacich s výrobou. Podľa môjho názoru nič v uvedenom ustanovení nenaznačuje, že by v situácii, o akú ide vo veci samej, mali ročné emisie prevádzkovateľa zahŕňať alebo budú zahŕňať oxid uhličitý prevedený na výrobu PCC, ktorý *nie je* uvoľňovaný do atmosféry. Je pravda, že referenčná úroveň *ex ante* pre výrobu vápna, ktorú Komisia vypočítala v rozhodnutí 2011/278, zohľadňuje okrem iného oxid uhličitý prevedený na výrobu PCC, ktorý sa neuvolňuje do atmosféry. Takýto prevod oxidu uhličitého totiž patrí medzi „procesy priamo alebo nepriamo spojené s výrobou vápna“. V konaní vo veci samej sa z tohto dôvodu pridelilo spoločnosti Schaefer Kalk viac bezplatných kvót než v prípade, keby sa do úvahy nebral prevedený oxid uhličitý.³³ To však nemá vplyv na rozsah povinnosti odovzdať kvóty podľa článku 12 ods. 3 smernice 2003/87, ani na úpravu monitorovania a podávania správ, ktorú mala Komisia prijať v zmysle článku 14 ods. 1 uvedenej smernice. Obe uvedené ustanovenia sa vzťahujú len na „emisie“ v zmysle vymedzenia v článku 3 písm. b) smernice 2003/87.

47. Z rovnakého dôvodu nesúhlasím s tvrdením, ktoré Komisia uviedla na pojednávaní a podľa ktorého, keďže výroba PCC pri použití prevedeného oxidu uhličitého nie je inovačná a nezaručuje, že nedôjde k uvoľneniu tohto plynu do atmosféry, podľa článku 14 ods. 2 smernice 2003/87 bol daný orgán povinný považovať oxid uhličitý prevedený na výrobu PCC za „emisie“. Jediným účelom tohto ustanovenia je zaviazat Komisiu, aby pri prijímaní nariadenia podľa článku 14 ods. 1 zohľadnila „najpresnejšie a najaktuálnejšie dostupné vedecké dôkazy, najmä z IPPC“. Nemožno ho teda vykladať v tom zmysle, že by sa vymedzenie pojmu „emisie“ uvedené v článku 3 písm. b) smernice 2003/87 vzťahovalo aj na oxid uhličitý, ktorý sa neuvolňuje do atmosféry. V tejto súvislosti je bezpredmetné, či uvoľneniu oxidu uhličitého zabraňuje inovačný proces alebo nie.

48. Na rozdiel od tvrdení Nemeckej správy pre obchodovanie s emisnými kvótami, nemeckej vlády a Komisie, prevádzkovateľ okrem toho nemá neoprávnenú konkurenčnú výhodu v prípade, že môže „ušetriť“ bezplatné kvóty zodpovedajúce oxidu uhličitému, ktorý sa prevádza do zariadenia na výrobu PCC, v porovnaní s prevádzkovateľmi, ktorí takéto prevody oxidu uhličitého neuskutočňujú.

49. Je pravda, že zachovanie konkurenčného prostredia na vnútornom trhu v rámci systému obchodovania s kvótami patrí medzi ciele sledované smernicou 2003/87.³⁴ V situácii, o akú ide vo veci samej, však nemožno „výhodu“ vo forme „úspory“ kvót považovať za neoprávnenú, a teda protisúťažnú. Uvedená výhoda vychádza namiesto toho len z objektívneho rozdielu medzi prevádzkovateľom, ktorý uvoľňuje skleníkové plyny do atmosféry, a prevádzkovateľom, ktorý takýmto emisiam predchádza tým, že chemicky premieňa časť vyprodukovaného oxidu uhličitého na novú, stabilnú chemickú látku, v ktorej je viazaný. Takáto výhoda teda v plnom rozsahu zodpovedá ekonomickej logike systému obchodovania s kvótami.³⁵

33 — Pozri bod 44 týchto návrhov.

34 — Pozri okrem iného rozsudky z 29. marca 2012, Komisia/Poľsko (C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 77), a z 22. júna 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisia (C-540/14 P, EU:C:2016:469, body 49 a 50).

35 — Pozri bod 35 týchto návrhov.

50. Navyše ma nepresvedčilo ani tvrdenie (predložené nemeckou vládou, Nemeckou správou pre obchodovanie s emisnými kvótami a Komisiou), podľa ktorého by prevádzkovatelia mohli v zásade bez väčších ťažkostí obchádzať systém obchodovania s kvótami (najmä povinnosť odovzdávania emisií), ak by mali možnosť odpočítať od svojich celkových emisií skleníkové plyny prevedené do iných výrobných jednotiek. V odpovedi na otázku položenú Súdny dvorom na pojednávaní Komisia vysvetlila, že v situácii, o akú ide vo veci samej, je potrebné zahrnúť do emisií zariadenia aj prevedený oxid uhličitý, pretože výroba PCC nepatrí medzi činnosti, na ktoré sa vzťahuje systém obchodovania s kvótami. Za týchto okolností môže byť nemožné vykonávať kontroly v zariadení, do ktorého sa prevádza oxid uhličitý na účely výroby PCC.

51. Odstránenie potenciálnych medzier spojených s prevodom oxidu uhličitého je nepochybne legitímny cieľ.³⁶ Toto tvrdenie však podľa môjho názoru dostatočne nezohľadňuje všetky záruky vyplývajúce zo systému nahlasovania a monitorovania zavedeného smernicou 2003/87, ani z nariadení, ktoré ju vykonávajú.

52. Z článku 14 ods. 3 smernice 2003/87 vyplýva, že povinnosť prevádzkovateľov odovzdať kvóty, ktorá je jedným z pilierov systému obchodovania s kvótami, sa zakladá na správach, ktoré podávajú prevádzkovatelia v súlade s pravidlami stanovenými nariadením č. 601/2012 pre monitorovanie a podávanie správ o emisiách skleníkových plynov.³⁷ Uvedené pravidlá vyžadujú od prevádzkovateľa pri monitorovaní a podávaní správ o emisiách okrem iného úplnosť (článok 5), presnosť (článok 7) a integritu metodiky (článok 8). V zmysle článku 8 druhého odseku nariadenia č. 601/2012 nahlásené údaje o emisiách a súvisiace odhalenia nesmú „obsahovať podstatné skreslenie, spôsobovať predpojatosť pri výbere a prezentácii informácií a musia poskytovať vierohodnú a vyváženú evidenciu emisií zariadenia“.

53. V súlade s požiadavkou na presné stanovenie množstva dodaných kvót a podľa článku 6 ods. 2 písm. e) a článku 12 ods. 3 smernice 2003/87 podliehajú tieto správy pred ich predložením príslušným vnútroštátnym orgánom overovaciemu procesu upravenému najmä v článku 15 uvedenej smernice.³⁸ Z článku 15 v spojení s prílohou V smernice 2003/87 vyplýva, že overenie správ o emisiách zo strany nezávislého overovateľa predstavuje nevyhnutnú podmienku pre odovzdanie kvót. Prevádzkovateľ totiž nemôže odovzdať kvóty, až kým jeho správa nebude posúdená ako vyhovujúca.³⁹

54. Jednou z hlavných úloh overovateľa je presne overiť „s primeranou istotou, že správa prevádzkovateľa... neobsahuje žiadne podstatne skreslené údaje“.⁴⁰ Takéto podstatne skreslené údaje sa môžu týkať emisií, ktoré prevádzkovateľ „vydáva“ za prevody skleníkových plynov do iného zariadenia. Všetky podstatne skreslené údaje, ktoré nie sú opravené pred vydaním správy, sa musia zahrnúť do správy o overení, ktorú vyhotoví overovateľ.⁴¹ A dotedy, kým sa jeho správa overí, dotknutý prevádzkovateľ nemôže odovzdať kvóty rovnajúce sa celkovým emisiám zo svojho zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roka, ako to vyžaduje článok 12 ods. 3 smernice 2003/87. Takému prevádzkovateľovi bude teda uložená paušálna pokuta stanovená v článku 16 ods. 3 uvedenej smernice.⁴²

36 — Pozri odôvodnenie 13 nariadenia č. 601/2012.

37 — Rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 31).

38 — Rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 31).

39 — Rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 32).

40 — Článok 7 ods. 1 nariadenia Komisie (EÚ) č. 600/2012 z 21. júna 2012 o overovaní správ o emisiách, správ o tonokilometroch a akreditácii overovateľov podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 181, 2012, s. 1).

41 — Článok 27 ods. 1 prvý pododsek písm. a) nariadenia Komisie č. 600/2012.

42 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 35).

55. Smernica 2003/87 neupravuje iné kontrolné mechanizmy a odovzdanie kvót podmieňuje jedinou podmienkou založenou na konštatovaní, že správa o emisiách je vyhovujúca.⁴³ Súdny dvor však objasnil, že z ustanovení tejto smernice vyplýva, že táto smernica nebráni tomu, aby príslušné orgány členských štátov vykonali dodatočné kontroly alebo overenia aj v prípade, keď bola správa prevádzkovateľa overená a posúdená ako vyhovujúca. Keďže takéto overenia umožňujú zistiť nezrovnalosti alebo pokusy o podvod, prispievajú zároveň k riadnemu fungovaniu systému obchodovania s kvótami.⁴⁴

56. Myslím si, že využitie spomínaných vyšetrovacích právomocí je obzvlášť odôvodnené v takých prípadoch, keď sa oxid uhličitý prevádza z jedného zariadenia do iného: v takom prípade existuje zjavné riziko obchádzania systému obchodovania s kvótami. V situácii, o akú ide vo veci samej, je teda príslušný orgán členského štátu oprávnený vykonať všetky potrebné šetrenia na to, aby overil, že prevedený oxid uhličitý sa skutočne používa na výrobu PCC a neuvolňuje sa do atmosféry. Podľa môjho názoru nič nebráni výkonu takýchto kontrol v zariadení, do ktorého sa oxid uhličitý prevádza. Ak príslušný orgán dospeje k záveru, že overená správa o emisiách nezahŕňa všetky emisie podliehajúce systému obchodovania s kvótami, dotknutému prevádzkovateľovi možno uložiť „účinnú, proporčnú a odrádzajúcu“ pokutu, ktorú stanovuje vnútroštátne právo v súlade s článkom 16 ods. 1 smernice 2003/87, a to pri zohľadnení správania prevádzkovateľa, jeho dobrej viery či jeho podvodných zámerov.⁴⁵

57. Na rozdiel od toho, čo tvrdia Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami, nemecká vláda a Komisia, sa preto domnievam, že pravidlo, ktoré prevádzkovateľovi ukladá odovzdať kvóty zodpovedajúce celému objemu oxidu uhličitého prevedeného do zariadenia na účely výroby PCC bez ohľadu na to, či je daný oxid uhličitý uvoľňovaný do atmosféry, nie je nevyhnutné na zabezpečenie účinnosti systému obchodovania s kvótami.

58. Komisia v zásade argumentuje tým, že z článku 12 ods. 3a smernice 2003/87, ktorý sa týka zachytávania a prepravy skleníkových plynov na účely trvalého geologického uloženia, vyplýva, že normotvorca Únie nezamýšľal stanoviť žiadnu ďalšiu výnimku z povinného odovzdávania kvót pre oxid uhličitý, ktorý sa do atmosféry neuvolňuje priamo a bezprostredne.

59. Článok 12 ods. 3a smernice 2003/87 však nespochybňuje moje vyššie uvedené vysvetlenia k pojmu „emisie“ v smernici 2003/87.

60. Článok 12 ods. 3a stanovuje podmienky, za ktorých emisie, ktoré sa preukázateľne zachytávajú a prevádzajú na trvalé geologické uloženie, nepodliehajú povinnosti odovzdať kvóty stanovenej v článku 12 ods. 3 smernice 2003/87. Do uvedenej smernice bol vložený s cieľom motivovať prevádzkovateľa k používaniu uvedenej technológie,⁴⁶ a to súčasne s rozhodnutím normotvorcu Únie doplniť do zoznamu činností, na ktoré sa vzťahuje smernica 2003/87 (príloha I), „zachytávanie skleníkových plynov zo zariadení, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, na účely prepravy a geologického ukladania v úložisku povolené podľa smernice 2009/31/ES“, „prepravu skleníkových plynov potrubím na účely geologického ukladania v úložisku povolené podľa smernice 2009/31/ES“ a „geologické ukladanie skleníkových plynov povolené podľa smernice 2009/31/ES“.⁴⁷ Normotvorca Únie tým potvrdil, že hoci je hlavným účelom týchto činností predchádzanie emisiám (čo odôvodňuje podmienenú výnimku stanovenú v článku 12 ods. 3a), ich účelom nie je eliminovať skleníkové plyny: aj naďalej tak existuje jasné riziko, že takéto plyny by sa nakoniec mohli uvoľniť do atmosféry.⁴⁸ Naopak, normotvorca Únie nestanovil, že by systému obchodovania s kvótami podliehali prevody

43 — Rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 34).

44 — Rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 37).

45 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, bod 39).

46 — Pozri odôvodnenie 20 smernice 2009/29, ktorá do smernice 2003/87 vložila článok 12 ods. 3a.

47 — Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

48 — Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 39 smernice 2009/29.

oxidu uhličitého na účely výroby PCC. Je to logické, keďže daný oxid uhličitý (jeho väčšina) je chemicky viazaný v PCC, v dôsledku čoho sa nemôže uvoľniť do atmosféry. Vzhľadom na svoj osobitný účel teda výnimka stanovená v článku 12 ods. 3a smernice 2003/87 neposkytuje žiadne všeobecné usmernenie k významu pojmu „emisie“ uvedenému v článku 3 písm. b) tejto smernice.

61. Napokon možno napadnuté ustanovenia nariadenia č. 601/2012 považovať za ustanovenia, ktoré iba menia „nepodstatný prvok“ smernice 2003/87 „jej doplnením“, a teda zostávajú v medziach stanovených v článku 14 ods. 1 druhom pododseku uvedenej smernice?

62. Myslím si, že odpoveď na uvedenú otázku znie jednoznačne „nie“.

63. Ako som už vysvetlila, účinkom uvedených ustanovení je rozšíriť rozsah pôsobnosti pojmu „emisie“ uvedeného v článku 3 písm. b) smernice 2003/87, na ktorý odkazuje článok 14 ods. 1 smernice. Uvedený pojem nepochybne tvorí súčasť podstaty systému obchodovania s kvótami zavedeného smernicou 2003/87, v dôsledku čoho zohráva kľúčovú úlohu, pokiaľ ide o plnenie cieľa smernice, ktorým je ochrana životného prostredia. Komisia teda nemohla prijatím vykonávacieho nariadenia zmeniť rozsah pôsobnosti uvedeného pojmu bez toho, aby zasiahla do politických rozhodnutí, čo však prináleží výlučne len normotvorcovi Únie.⁴⁹

Návrh

64. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že Súdny dvor by mal na prejudiciálne otázky položené Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) odpovedať takto:

Článok 49 ods. 1 druhý pododsek a bod 10 B štvrtý odsek prílohy IV nariadenia Komisie (EÚ) č. 601/2012 z 21. júna 2012 o monitorovaní a nahlasovaní emisií skleníkových plynov podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES sú neplatné v rozsahu, v akom na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES zahŕňajú medzi „emisie“ zo zariadenia oxid uhličitý, ktorý pochádza z kalcinácie vápna a ktorý sa prevádza do iného zariadenia na účely výroby zrážaného uhličitanu vápenatého, bez ohľadu na to, či sa takýto oxid uhličitý uvoľňuje do atmosféry.

49 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. júna 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisia (C-540/14 P, EU:C:2016:469, bod 47 a citovaná judikatúra).