



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 9. marca 2017¹

Vec C-80/16

**ArcelorMittal Atlantique et Lorraine
proti
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal administratif de Montreuil (Správny súd Montreuil, Francúzsko)]

„Životné prostredie – Schéma obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov – Smernica 2003/87/ES – Prechodné pravidlá – Rozhodnutie 2011/278/EÚ – Platnosť – Metodika pre pridelovanie bezodplatných kvót – Oceliarstvo – Referenčné úrovne pre horúci kov a spekanú rudu – Výroba elektrickej energie z odpadových plynov – Používanie najpresnejších a najaktuálnejších údajov – Najúčinnšie zariadenia – Povinnosť odôvodnenia“

1. Táto vec sa týka schémy obchodovania EÚ s emisnými kvótami zavedenej smernicou 2003/87/ES². Mnohé aspekty tejto schémy boli predmetom sporov pred súdmi Únie, predovšetkým v súvislosti s finančnými záujmami, ktoré sa s ňou spájajú.³ Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka platnosti rozhodnutia 2011/278/EÚ⁴ prijatého na základe uvedenej smernice. Otázky predložené Súdnemu dvoru sa týkajú komplexnej problematiky použitia vhodnej metodiky zo strany Komisie pri stanovení referenčných úrovní pre pridelovanie bezodplatných emisných kvót v oceliarskom odvetví pre celú EÚ počas obdobia rokov 2013 až 2020.

2. Vnútroštátny súd konkrétne žiada Súdny dvor, aby objasnil, či Komisia pri stanovení relevantných úrovní môže: (1) rozhodnúť, či vylúči z referenčnej úrovne pre horúci kov emisie, ktoré vznikajú pri využívaní recyklovaných odpadových plynov pri výrobe elektrickej energie; (2) pri stanovení referenčnej úrovne vychádzať z údajov pre horúci kov v dokumentoch o „BREF“⁵ o výrobe železa a ocele a rozhodnutia 2007/589/ES⁶; (3) na účely stanovenia referenčnej úrovne pre spekanú rudu zahrnúť medzi referenčné zariadenia aj závod, v ktorom sa vyrába spekaná ruda a pelety, a napokon (4) či Komisia môže takto postupovať bez konkrétneho odôvodnenia.

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. ES L 275, 2003, s. 32; Mím. vyd. 15/007, s. 631). Táto vec sa týka revidovanej smernice, zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 63).

³ Podľa môjho približného odhadu súdy EÚ do dnešného dňa prejednávali 76 vecí týkajúcich sa rôznych aspektov systému obchodovania EÚ s emisiami.

⁴ Rozhodnutie Komisie z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného pridelovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii (Ú. v. EÚ L 130, 2011, s. 1).

⁵ Referenčné dokumenty o najlepších dostupných technikách (BAT) na základe smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. EÚ L 24, 2008, s. 8).

⁶ Rozhodnutie Komisie z 18. júla 2007, ktorým sa zavádzajú usmernenia o monitorovaní a predkladaní správ o emisiách skleníkových plynov podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 229, 2007, s. 1).

3. Položené otázky majú zjavne veľmi odbornú povahu. To by ale nemalo odvádzať pozornosť od ich významu. Na jednej strane schéma pre obchodovanie s emisiami zavedená smernicou 2003/87 je v súčasnej meniaci sa klíme nepochybne základným stavebným kameňom EÚ v oblasti environmentálnej politiky.⁷ Na druhej strane vzhľadom na najteplejší zaznamenaný rok, v ktorom vedci ohlásili okrem iného najnižšiu úroveň arktického ľadu v histórii, sa význam týchto otázok len ťažko dá považovať za prehnaný.

4. V ďalšom texte vysvetlím, prečo Komisia stanovila referenčné úrovne uvedené v rozhodnutí 2011/278 v súlade so smernicou 2003/87.

I. Právny rámec

A. Smernica 2003/87

5. Článok 10a smernice 2003/87 stanovuje prechodné pravidlá bezodplatného pridelovania kvót na obdobie rokov 2013 až 2020. Odseky 1 až 3, 6 a 12 stanovujú:

„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 vrátane akýchkoľvek potrebných ustanovení na harmonizované uplatňovanie odseku 19.

Tieto opatrenia zamerané na zmenu nepodstatných prvkov tejto smernice jej doplnením sa prijímú v súlade s regulačným postupom s kontrolou uvedeným v článku 23 ods. 3.

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 najúčinnšie techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinná kogenerácia, účinné získavanie energie z odpadových plynov, využívanie biomasy a zachytávanie a ukladanie CO₂. V súvislosti s výrobou elektrickej energie sa nepridelujú žiadne bezodplatné kvóty, s výnimkou prípadov, na ktoré sa vzťahuje článok 10c, a s výnimkou elektrickej energie vyrábanej z odpadových plynov.

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.

Pri určovaní zásad pre stanovovanie referenčných úrovní *ex ante* v konkrétnych odvetviach a pododvetviach Komisia konzultuje s príslušnými zainteresovanými stranami vrátane daných odvetví a pododvetví.

Keď Spoločenstvo schváli medzinárodnú dohodu o zmene klímy, ktorá povedie k záväznému zníženiu emisií skleníkových plynov porovnateľnému so znížením emisií Spoločenstva, Komisia preskúma tieto opatrenia s cieľom zabezpečiť, že bezodplatné pridelovanie sa uskutoční len v prípadoch, keď je plne odôvodnené v zmysle uvedenej dohody.

⁷ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:292, bod 2).

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. Komisia konzultuje s príslušnými zainteresovanými stranami vrátane daných odvetví a pododvetví.

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.

3. S prihliadnutím na odseky 4 a 8 a bez ohľadu na článok 10c sa bezodplatné pridelenie nesmie vzťahovať na výrobcov elektrickej energie, zariadenia na zachytávanie CO₂, potrubia na prepravu CO₂ alebo na úložiská CO₂.

...

6. Členské štáty môžu prijať aj finančné opatrenia v prospech odvetví alebo pododvetví, v prípade ktorých bolo zistené značné riziko úniku uhlíka v súvislosti s premietnutím nákladov spojených s emisiami skleníkových plynov do cien elektrickej energie, a to s cieľom vykompenzovať tieto náklady, ak takéto finančné opatrenia sú v súlade s platnými alebo pripravovanými pravidlami štátnej pomoci v danej oblasti. ...

...

12. ... v roku 2013 a v každom nasledujúcom roku až do roku 2020 sa zariadeniam v odvetviach alebo pododvetviach, ktoré čelia vysokému riziku úniku uhlíka, pridelia podľa odseku 1 bezodplatné kvóty vo výške 100 % množstva určeného v súlade s opatreniami uvedenými v odseku 1.“

B. Rozhodnutie 2011/278

6. Komisia stanovila referenčné úrovne pre produkty stanovené v článku 10a smernice 2003/87 v rozhodnutí 2011/278. Pre pochopenie metodiky použitej na stanovenie napadnutých referenčných úrovní pre horúci kov a spekanú rudu sú dôležité najmä nasledujúce odôvodnenia. Znejú takto (poznámky pod čiarou sú vynechané):

„(2) Pri určovaní zásad na 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 EÚ v období rokov 2007 – 2008. ...

...

(4) Komisia v možnom rozsahu vypracovala referenčné úrovne pre produkty, ako aj medziprodukty, ktoré sa predávajú medzi zariadeniami a sú vyrobené na základe činností uvedených v prílohe I k smernici 2003/87/ES. ... Ak je produkt priamou náhradou iného produktu, oba by mali patriť pod ten istý referenčný produkt a súvisiace vymedzenie produktu.

...

(6) Referenčné úrovne by mali zahŕňať všetky priame emisie súvisiace s výrobou vrátane emisií súvisiacich s výrobou merateľného tepla použitého na výrobu, bez ohľadu, či bolo merateľné teplo vyrobené na mieste alebo v inom zariadení. Pri určovaní referenčných úrovní boli odpočítané emisie súvisiace s výrobou elektrickej energie a vývozom merateľného tepla vrátane emisií, ktorým sa predišlo pri výrobe tepla a elektriny v prípadoch exotermických procesov alebo výroby elektrickej energie bez priamych emisií. ...

- (7) V snahe zabezpečiť, aby referenčné úrovne viedli k zníženiu emisií skleníkových plynov, v prípade niektorých výrobných procesov, pri ktorých priame emisie oprávnené na bezodplatné pridelovanie emisných kvót a nepriame emisie z výroby elektrickej energie, ktoré nie sú na základe smernice 2003/87/ES oprávnené na bezodplatné pridelovanie kvót, sú do určitej miere vzájomne zameniteľné, sa pri stanovení referenčných úrovní brali do úvahy celkové emisie vrátane nepriamych emisií spojených s výrobou elektrickej energie, aby sa zabezpečili rovnaké podmienky pre zariadenia náročné na spotrebu paliva a na spotrebu elektrickej energie. Na účely pridelovania emisných kvót na základe príslušných referenčných úrovní by sa mal zohľadňovať len podiel priamych emisií na celkových emisiách, aby sa zabránilo bezodplatnému pridelovaniu emisných kvót na emisie súvisiace s elektrickou energiou.
- (8) Na stanovenie referenčných úrovní Komisia použila ako východiskový bod aritmetický priemer výkonu 10 % najúčinnějších zariadení z hľadiska emisie CO₂ v rokoch 2007 a 2008, za ktoré sa zbierali údaje. Komisia okrem toho v súlade s článkom 10a ods. 1 smernice 2003/87/ES analyzovala za všetky odvetvia, pre ktoré je v prílohe I stanovený referenčný produkt, na základe doplňujúcich informácií prijatých z viacerých zdrojov a na základe špecificky zameranej štúdie, v ktorej sa analyzujú najúčinnějšíe techniky a potenciály zníženia na európskej a medzinárodnej úrovni, či tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, tieto východiskové body dostatočne odrážajú najúčinnějšíe techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinnú kogeneráciu, účinné získavanie energie z odpadových plynov, využívanie biomasy a zachytávanie a ukladanie CO₂. Údaje použité na stanovenie referenčných úrovní sa získali zo širokého okruhu zdrojov, aby sa zahrnul maximálny počet zariadení vyrábajúcich referenčný produkt v rokoch 2007 a 2008. Po prvé, údaje o výkone zariadení zahrnutých v ETS, ktoré vyrábajú referenčné produkty, z hľadiska emisie skleníkových plynov získali príslušné európske odvetvové združenia, alebo boli získané v ich mene na základe stanovených pravidiel, takzvaných „odvetvových predpisov“. Komisia ako referenčný zdroj pre tieto predpisy poskytla príručku o kvalite a kritériách overovania porovnávacích údajov za systém EÚ ETS. Po druhé, na doplnenie údajov získaných európskymi odvetvovými združeniami poradcovia v mene Európskej komisie získavali údaje od zariadení, ktoré neboli zahrnuté v údajoch za odvetvie, a údaje a analýzy poskytli aj príslušné orgány členských štátov.

...

- (10) Ak sa v jednom zariadení vyrábajú viaceré produkty a priradenie emisií k jednotlivým produktom sa nepovažovalo za možné, do získavaných údajov a do stanovenia referenčnej úrovne sa zahrnuli iba zariadenia, ktoré vyrábajú len jeden produkt. To sa týka referenčných produktov vápno, dolomit, fľaše a poháre z bezfarebného skla, fľaše a poháre z farebného skla, lícové tehly, dlažbové tehly, prášok sušený rozprašovaním, nenatieraný jemný papier, tissue papier, lepenka testliner a papier na zvlnenú vrstvu, nenatieraný kartón, ako aj natieraný kartón. Na zvýšenie preukaznosti a na kontrolu hodnovernosti výsledkov sa hodnoty priemerného výkonu 10 % najúčinnějších zariadení porovnali s literatúrou o najúčinnějších technikách.
- (11) V prípade, že neboli k dispozícii žiadne údaje, alebo žiadne údaje získané v súlade s metodikou referenčného porovnávania, na odvodenie referenčných úrovní sa použili informácie o súčasných úrovniach emisií a spotreby a o najúčinnějších technikách, odvodené najmä z referenčných dokumentov o najlepších dostupných technikách [BREF] vypracovaných v súlade so smernicou 2008/1/ES... o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia. Najmä v dôsledku nedostatku údajov o úprave a čistení odpadových plynov, vývoze tepla a výrobe elektrickej energie sa referenčné produkty koks a horúci kov odvodili z výpočtov priamych a nepriamych emisií na základe informácií o príslušných energetických tokoch ustanovených v príslušnom BREF a implicitných emisných faktorov ustanovených v rozhodnutí Komisie 2007/589/ES... V prípade referenčného produktu spekaná ruda sa údaje opravili na základe príslušných energetických tokov ustanovených v príslušnom BREF, pričom sa zohľadnilo spaľovanie odpadových plynov v tomto odvetví.

(12) Ak nebolo možné odvodiť referenčný produkt, ale existujú skleníkové plyny oprávnené na bezodplatné pridelenie emisných kvót, tieto kvóty by sa mali pridelať na základe všeobecných záložných prístupov. Vypracovala sa hierarchia troch záložných prístupov, aby sa dosiahlo maximálne zníženie emisií skleníkových plynov a úspory energie aspoň za časti príslušných výrobných procesov. Referenčný štandard tepla sa uplatňuje na procesy spotreby tepla, v ktorých sa používa merateľný nosič tepla. Referenčný štandard paliva sa uplatňuje, ak sa spotrebúva nemerateľné teplo. Referenčné úrovne tepla a paliva sa odvodili na základe zásad transparentnosti a jednoduchosti, s použitím referenčnej účinnosti široko dostupného paliva, ktoré možno považovať za druhé najlepšie z hľadiska účinnosti emisie skleníkových plynov, pričom sa zohľadnili energeticky účinné techniky. V prípade emisií z procesov by sa emisné kvóty mali pridelať na základe historických emisií. ...

...

(32) Je tiež vhodné, aby sa v referenčných produktoch zohľadňovalo účinné získavanie energie z odpadových plynov a emisie spojené s ich používaním. Na tento účel sa pri stanovení referenčných úrovní pre produkty, pri výrobe ktorých sa vytvárajú odpadové plyny, vo veľkej miere zohľadnil obsah uhlíka v týchto odpadových plynach. Ak sa odpadové plyny vyvážajú z výrobného procesu za systémové hranice príslušného referenčného produktu a spaľujú sa na účel výroby tepla mimo systémových hraníc príslušného referenčného procesu, ako sa vymedzuje v prílohe I, súvisiace emisie by sa mali zohľadniť pridelením dodatočných emisných kvót na základe referenčného štandardu tepla alebo referenčného štandardu paliva. Z hľadiska všeobecnej zásady, že pri výrobe elektrickej energie by sa nemali bezodplatne pridelať žiadne emisné kvóty, aby sa zabránilo neoprávnenému narušeniu hospodárskej súťaže na trhoch elektrickej energie dodávanej priemyselným zariadeniam, a vzhľadom na cenu uhlíka obsiahnutú v elektrickej energii je vhodné, aby sa v prípade, že sa odpadové plyny vyvážajú z výrobného procesu mimo systémové hranice príslušného referenčného produktu a spaľujú sa na výrobu elektrickej energie, nepridelili žiadne dodatočné kvóty nad podiel obsahu uhlíka v odpadovom plyne započítaný v príslušnom referenčnom produkte.“

7. Referenčné úrovne pre spekanú rudu a horúci kov sú stanovené v prílohe 1 k tomuto rozhodnutiu. Hodnoty sú stanovené na 0,171 a 1,328 emisie za tonu.

II. Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

8. V konaní vo veci samej pred Tribunal administratif de Montreuil (Správny súd Montreuil, Francúzsko) sa spoločnosť ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (ďalej len „ArcelorMittal“) domáha zrušenia vyhlášky ministra ekológie, trvalo udržateľného rozvoja a energie z 24. januára 2014, ktorou sa stanovuje zoznam prevádzkovateľov, ktorým sú pridelené emisné kvóty skleníkových plynov, a výška bezodplatne pridelených kvót na obdobie 2013 – 2020.⁸ Okrem toho žiada zrušiť aj rozhodnutie ministra z 11. júna 2014, ktorým zamietol jej žiadosť o zrušenie tejto vyhlášky.

9. Sporná vyhláška bola prijatá v súlade s rozhodnutím 2011/278. Spoločnosť ArcelorMittal v podstate tvrdí, že vyhláška a rozhodnutie ministra sú protiprávne v tom, že boli prijaté na základe rozhodnutia 2011/278, ktoré nie je v súlade so smernicou 2003/87. Toto tvrdenie sa zakladá na tom, že Komisia, po prvé pri výpočte referenčných úrovní horúceho kovu nezohľadnila emisie spojené s odpadovými

⁸ L'arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 24 janvier 2014 fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas d'émissions de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013 – 2020 (JORF č. 0038 zo 14. februára 2014, s. 2551, č. 19).

plynmi používanými na výrobu elektriny, a po druhé pri stanovení tejto referenčnej úrovne sa nezohľadnili najlepšie dostupné údaje. ArcelorMittal ďalej tvrdí, že výpočet referenčnej úrovne pre spekanú rudu je tiež nesprávny, pretože do nej boli zahrnuté aj emisie zo zariadenia vyrábajúceho aj pelety.

10. Vnútroštátny súd uznáva, že Komisia má v súlade s článkom 10a smernice 2003/87 širokú právomoc voľnej úvahy pri stanovovaní referenčných úrovní pre pridelovanie bezodplatných emisných kvót. Má však pochybnosti o tom, či sú referenčné úrovne pre horúci kov a spekanú rudu v súlade s touto smernicou. Preto rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Porušila [Komisia] vo svojom rozhodnutí [2011/278] článok 10a ods. 1 [smernice 2003/87] týkajúci sa pravidiel zavedenia referenčných úrovní *ex ante* a obzvlášť cieľ opätovného efektívneho používania energie z odpadových plynov a možnosti bezodplatného pridelenia kvót v prípade elektriny vyrobenej z odpadového plynu tým, že vylúčila z referenčnej hodnoty horúceho kovu emisie spojené s odpadovými plynmi recyklovanými pri výrobe elektriny?
2. Porušila Komisia povinnosť používať [najpresnejšie] a najaktuálnejšie dostupné údaje, ktorú je povinná dodržiavať, a/alebo zásadu riadneho výkonu verejnej správy tým, že sa v tomto rozhodnutí na určenie referenčnej úrovne horúceho kovu opierala o údaje vyplývajúce z [BREF železo a oceľ] a [rozhodnutia 2007/589]?
3. Môže voľba [Komisie] v [rozhodnutí 2011/278], ak je preukázaná, zahrnúť na určenie referenčnej úrovne spekanej rudy podnik vyrábajúci súčasne spekanú rudu a pelety v referenčných zariadeniach, spôsobiť nezákonnosť tejto referenčnej hodnoty?
4. Porušila Komisia povinnosť odôvodnenia uloženú článkom 296 [ZFEÚ] tým, že špecificky nespresnila v [rozhodnutí 2011/278] dôvody tejto voľby?“

11. Písomné vyjadrenia predložili ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, francúzska a nemecká vláda a Komisia. Ústne prednesy na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 26. januára 2017, predniesli ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, francúzska a švédka vláda a Komisia.

III. Posúdenie

A. Úvod

12. Na pochopenie kontextu tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania je potrebné zmapovať základné zásady schémy obchodovania EÚ s emisnými kvótami.

13. Z hľadiska dosahu a ambícií bezprecedentná schéma obchodovania EÚ s emisnými kvótami začala fungovať v januári 2005. Bola vytvorená na podporu znižovania emisií skleníkových plynov spôsobom, ktorý je efektívny z hľadiska nákladov a ekonomiky. Od začiatku bolo jej cieľom dosiahnutie spoločných záväzkov členských štátov EÚ v súvislosti s emisiami skleníkových plynov vyplývajúcich z Kjótskeho protokolu.⁹ Tieto záväzky sa časom vyvíjali. Rovnako tak sa vyvíjala aj schéma obchodovania EÚ s emisiami.

⁹ Cieľ zníženia emisií o 8 % v porovnaní s úrovňami z roku 1990.

14. Počas prvých dvoch fáz (od 1. januára 2005 do 31. decembra 2007 a od 1. januára 2008 do 31. decembra 2012) schémy obchodovania s emisiami boli členské štáty zodpovedné za vydávanie emisných kvót v súlade s vnútroštátnym alokačným plánom. Počas tohto obdobia sa väčšina emisných kvót pridelovala bezodplatne.

15. Po nadobudnutí účinnosti smernice 2009/29 došlo v smernici 2003/87 k značným zmenám. Tieto zmeny sa týkajú tretej fázy systému obchodovania s emisiami (od 1. januára 2013 do 31. decembra 2020).¹⁰ Došlo k rozšíreniu schémy do ďalších oblastí hospodárstva a k zavedeniu ďalších podstatných zmien tak, aby bola schéma v súlade s medzinárodnými záväzkami založenými na súčasnom výskume v oblasti klimatických zmien a vývojom cieľov znižovania emisií.¹¹

16. Na rozdiel od prvých dvoch fáz je v súčasnosti postup pridelovania emisných kvót harmonizovaný na úrovni EÚ. Komisia stanovuje celkové množstvo dostupných kvót v EÚ. Toto množstvo sa bude od roku 2010 každý rok znižovať o 1,74 %. Napriek tomu, že z dlhodobého hľadiska sa má dosiahnuť systém dražby v plnom rozsahu, zaviedol sa prechodný systém pre iné sektory ako výroba elektrickej energie. V rámci tohto systému má pridelovanie bezodplatných emisných kvót vo výrobnom priemysle postupne klesať z 80 % v roku 2013 na 30 % v roku 2020. Stanoveným cieľom je, že od roku 2027 nebudú k dispozícii žiadne bezodplatné kvóty.

17. Pokiaľ ide o odvetvia s predpokladaným vysokým rizikom úniku uhlíka,¹² ako je napríklad oceliarsstvo, tieto odvetvia dostanú kvóty vo výške 100 % množstva bezodplatných emisných kvót. Toto množstvo je v zásade určené na základe množstva produkcie zariadenia (vyjadreného v tonách produkcie) vynásobeného referenčnou úrovňou príslušného produktu.

18. V rámci prechodného obdobia preberá kľúčovú úlohu Komisia.

19. Na začiatku tretej fázy Komisia preskúmala, či sú zoznamy zariadení podliehajúcich smernici 2003/87 poskytnuté jednotlivými členskými štátmi a počet na ne pripadajúcich bezodplatných emisných kvót úplné, a či sú v súlade s príslušným právnym rámcom.¹³ Na základe toho členské štáty prijali konečné rozhodnutie o pridelení na roky 2013 až 2020. Keďže požadované kvóty pre zariadenia v EÚ presahovali množstvo kvót, ktoré bolo k dispozícii pre bezodplatné pridelenie, Komisia znížila množstvo kvót pre jednotlivé zariadenia. Označuje sa to ako „medziodvetvový korekčný faktor“, ktorý bol nedávno predmetom niekoľkých konaní pred Súdny dvorom.¹⁴

20. Pre dosiahnutie cieľov schémy obchodovania s emisnými kvótami majú pravidlá pridelovania bezodplatných kvót osobitný význam. Je skutočne kľúčové, aby bezodplatné pridelovanie neprekročilo nevyhnutnú mieru. Komisia v rozhodnutí 2011/278 vytvorila pravidlá, ktoré platia pre celú Európsku úniu.

10 Ďalšia revízia je plánovaná po roku 2020. V roku 2015 Komisia predstavila návrh na revíziu systému obchodovania s emisiami po roku 2020: Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť nákladovo efektívne zníženie emisií a investície do nízkouhlíkových technológií, Brusel, 15. júla 2015 [COM(2015) 337 final]. Jeho účelom je prispieť k dosiahnutiu cieľa EÚ znížiť emisie skleníkových plynov do roku 2030 aspoň o 40 %, čo predstavuje príspevok EÚ k Parížskej dohode.

11 Cieľ zníženia emisií o 20 % oproti úrovni v roku 1990 sa má dosiahnuť v roku 2020 a cieľ zníženia o 50 % oproti úrovni v roku 1990 sa má dosiahnuť do roku 2050.

12 Únik uhlíka označuje situáciu, v ktorej podniky vzhľadom na obmedzovanie uhlíkových emisií v EÚ presúvajú svoju výrobu do krajín s menej prísnyimi klimatickými opatreniami. Pokiaľ ide o posledný zoznam, pozri rozhodnutie Komisie 2014/746/EÚ z 27. októbra 2014, ktorým sa podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES určuje zoznam odvetví a pododvetví, ktoré sa považujú za odvetvia a pododvetvia vystavené vysokému riziku úniku uhlíka medzi rokmi 2015 až 2019 (Ú. v. EÚ L 308, 2014, s. 114).

13 Rozhodnutie Komisie 2013/448/EÚ z 5. septembra 2013 o vnútroštátnych vykonávacích opatreniach na prechodné bezodplatné pridelenie emisných kvót skleníkových plynov v súlade s článkom 11 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 240, 2013, s. 27).

14 Pozri rozsudky 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); z 8. septembra 2016, Borealis a i. (C-180/15, EU:C:2016:647), a z 26. októbra 2016, Yara Suomi a i. (C-506/14, EU:C:2016:799).

21. V tomto rozhodnutí Komisia stanovila referenčné úrovne, ktoré slúžia ako základ pre bezodplatné pridelovanie kvót pre každé zariadenie. Vo všeobecnosti platí, že referenčná úroveň produktu je založená na priemere emisií skleníkových plynov 10 % najvýkonnejších zariadení vyrábajúcich produkty v EÚ. Základným princípom je, aby zariadenia, ktoré nedosahujú tieto referenčné úrovne, dostali menej bezodplatných kvót, než skutočne potrebujú.

22. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka posúdenia zákonnosti metodiky, ktorú Komisia používa pri stanovovaní relevantných referenčných úrovní produktov, z rôznych uhlov pohľadu. V ďalšom texte sa budem týmito otázkam venovať podrobnejšie.

B. O platnosti rozhodnutia 2011/278

23. Na úvod treba uviesť, že Komisia má širokú právomoc voľnej úvahy pri stanovovaní referenčných úrovní produktov v súvislosti so schémou obchodovania EÚ s emisiami. Z článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 vyplýva, že Komisia musí pri stanovovaní referenčných úrovní produktov posúdiť širokú škálu opatrení, ktoré sú základom bezodplatného pridelovania emisných kvót. V uvedenom odseku sa spresňuje, že tieto opatrenia sa vezmú do úvahy „v možnom rozsahu“. Vzhľadom na odbornú povahu stanovovania referenčných úrovní sa preto preskúmanie Súdneho dvora musí obmedziť na to, že opatrenie nie je zjavne neprimerané.¹⁵

24. Otázky predložené Súdnemu dvoru treba posúdiť na základe uvedeného.

1. Referenčné úrovne pre horúci kov: výroba elektrickej energie z odpadových plynov

25. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či je metodika použitá Komisiou pri stanovení referenčnej úrovne pre horúci kov podľa rozhodnutia 2011/278 v súlade s tretím pododsekom odseku 1 článku 10a smernice 2003/87.

26. Tretí pododsek odseku 1 článku 10a smernice 2003/87 okrem iného stanovuje, že pri stanovovaní referenčnej úrovne treba vziať do úvahy účinné získavanie energie z odpadových plynov. To má zabezpečiť, že sa pridelovanie uskutoční spôsobom, ktorý motivuje k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám. V tomto ustanovení sa ďalej stanovuje, že v súvislosti s výrobou elektrickej energie sa nepridávajú žiadne bezodplatné kvóty, s výnimkou elektrickej energie vyrábanej z odpadových plynov.

27. Na základe tohto ustanovenia ArcelorMittal uvádza, že pri stanovení referenčnej úrovne pre horúci kov mala Komisia vziať do úvahy všetky emisie súvisiace s využívaním odpadových plynov na výrobu elektrickej energie.

28. V dôsledku tohto tvrdenia má vnútroštátny súd pochybnosti o súlade rozhodnutia 2011/278 so smernicou 2003/87. Pýta sa, či metodika použitá Komisiou pre stanovenie referenčnej úrovne pre horúci kov môže byť na jednej strane v súlade s cieľom účinného využívania energie z odpadových plynov a na druhej strane s výnimkou týkajúcou sa bezodplatného pridelovania kvót pre elektrinu vyrábanú z odpadových plynov.

¹⁵ Rozsudky z 8. septembra 2016, Borealis a i. (C-180/15, EU:C:2016:647, bod 45), a z 26. októbra 2016, Yara Suomi a i. (C-506/14, EU:C:2016:799, bod 37).

29. Účastníci konania, ktorí predložili svoje vyjadrenia, sa zhodujú na tom, že kvóty sa v zásade nemajú prideľovať bezodplatne na výrobu elektrickej energie. To jednoznačne vyplýva z článku 10a ods. 1 a 3 smernice 2003/87. Pokiaľ však ide o výnimku týkajúcu sa bezodplatného prideľovania kvót pre elektrinu vyrábanú z odpadových plynov podľa článku 10a ods. 1 uvedenej smernice, je sporné, ako sa má elektrina vyrábaná z odpadových plynov posudzovať a či voľba, ktorú Komisia urobila, prispieva k účinnému využívaniu týchto plynov.

30. Ešte pred posúdením tejto otázky by bolo možno vhodné poznamenať, že odpadové plyny sú nevyhnutným vedľajším produktom pri výrobe koksu a ocele. Tieto plyny sa účinne využívajú najmä pri výrobe elektriny a v menšom rozsahu aj pri kúrení vo vysokých peciach, na zapaľovanie v koksových peciach, v aglomeračných zariadeniach a zahrievanie v peciach. Elektrina sa vyrába buď priamo v zariadení, alebo mimo zariadenia treťou stranou. Tak z ekonomického, ako aj z environmentálneho hľadiska je získavanie a ďalšie využívanie odpadových plynov ako paliva oveľa šetrnejšie ako ich vypúšťanie alebo spaľovanie bez užitočného účelu.¹⁶

a) Účinné využívanie odpadových plynov

31. Využívanie odpadových plynov ako paliva pomáha vysvetliť, prečo sa v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 uvádza podpora využívania odpadových plynov ako jeden z podnetov na znižovanie emisií skleníkových plynov a využívanie energeticky účinných techník. Tiež to vysvetľuje, prečo toto ustanovenie vytvára výnimku vylúčenia výroby elektriny, pokiaľ ide o bezodplatné prideľovanie kvót pre elektrinu vyrábanú z odpadových plynov.¹⁷

32. Na rozdiel od toho, čo tvrdí ArcelorMittal, však v smernici nenachádzam žiadnu oporu pre názor, že *všetky* emisie skleníkových plynov, ktoré vznikajú pri spaľovaní odpadových plynov, by mali automaticky viesť k bezodplatnému prideľovaniu emisií na základe referenčnej úrovne.

33. Konkrétnejšie povedané, v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 nič nenaznačuje, *v akom rozsahu* sa má elektrina vyrobená z odpadových plynov zohľadniť pri stanovovaní referenčnej úrovne. Tretí pododsek článku 10a ods. 1 smernice 2003/87, ak ho vezmeme ako celok, nepochybne umožňuje zohľadniť výrobu elektriny z odpadových plynov. Umožňuje to však len v rozsahu, v akom je to možné, s ohľadom na podporu účinného využívania odpadových plynov a celkového cieľa smernice, ktorým je znižovanie emisií skleníkových plynov.¹⁸

34. To má privádzať k problematike účinného využívania odpadových plynov a celkového cieľa smernice.

35. V odôvodnení 32 rozhodnutia 2011/278 sa vysvetľuje, že Komisia pri navrhovaní referenčnej úrovne pre horúci kov zohľadnila účinné využitie odpadových plynov. Komisia vzala do úvahy skutočnosť, že odpadové plyny sa spaľujú na výrobu elektriny (alebo tepla) v oceliarskom odvetví. Z tohto dôvodu bola referenčná úroveň okrem iného pre horúci kov zvýšená, aby zahŕňala nielen emisie súvisiace s výrobou horúceho kovu, ale aj tie, ktoré súvisia s využívaním odpadových plynov.

16 Zdá sa, že to je tak aj napriek tomu, že s premenou odpadových plynov sa spájajú značné náklady, ako uviedla spoločnosť ArcelorMittal.

17 Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci 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:2015:754, body 68 a 69).

18 Aj odôvodnenie 23 smernice 2009/29 potvrdzuje, že zohľadnenie výroby elektriny z odpadových plynov je dobrovoľné. Tento bod znie: „Uvedené harmonizované pravidlá môžu zohľadňovať aj emisie súvisiace s využívaním odpadových spalných plynov z priemyselných procesov v prípade, keď sa uvoľňovaniu týchto odpadových plynov nedá zabrániť. Pravidlá môžu v tejto súvislosti stanovovať bezodplatné pridelenie kvót prevádzkovateľom zariadení, ktoré spaľujú uvedené odpadové plyny, alebo prevádzkovateľom zariadení, v ktorých tieto plyny vznikajú“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

36. Referenčná úroveň pre horúci kov však nezohľadňuje emisie z využívania odpadových plynov pri výrobe elektriny v plnom rozsahu (ale naopak na úrovni približne 75 až 80 %).¹⁹

37. Po preskúmaní spisu sú dôvody jasné. Využitie odpadových plynov na výrobu elektriny totiž znamená, že tieto plyny nahrádzajú iné palivo. Z globálneho hľadiska to znižuje emisie skleníkových plynov, pretože namiesto použitia uhlia na výrobu ocele a iného paliva (teda zemného plynu) na výrobu elektriny je na výrobu elektriny a ocele potrebné len uhlie.

38. Pri stanovení rozsahu, v akom má referenčná úroveň produktu zohľadniť podiel uhlíka z odpadových plynov na výrobe elektriny, Komisia použila zemný plyn ako referenčné palivo. Recyklácia odpadových plynov a ich využitie ako paliva na výrobu elektriny namiesto zemného plynu znamená, že dané zariadenie vypúšťa viac skleníkových plynov. Ako vysvetlili účastníci konania vo svojich pripomienkach, recyklácia odpadových plynov vedie k vypúšťaniu o približne 75 % väčšieho množstva skleníkových plynov ako v prípadoch, keď sa pri výrobe elektrickej energie používa ako palivo zemný plyn. Aby sa podporilo efektívne využívanie odpadových plynov, bezodplatné pridelovanie kvót musí zohľadňovať tento nárast s cieľom nepenalizovať opätovné využívanie týchto plynov. Keďže emisné kvóty sa pridelujú výrobcovi na základe rozdielu v intenzite emisií medzi odpadovými plynmi a zemným plynom, výroba elektriny z odpadových plynov nie je zvýhodnená ani znevýhodnená v porovnaní so zariadením vyrábajúcim elektrinu zo zemného plynu.

39. Bezodplatné pridelovanie kvót na základe referenčnej úrovne, ktorá zohľadňuje nárast emisií v dôsledku výroby elektriny z odpadových plynov, tak, zdá sa, podporuje efektívne spôsoby využitia týchto plynov.

40. Vo veci Borealis Polyolefine a i.²⁰, ktorá sa týkala medziodvetvového korekčného faktora, to Súdny dvor potvrdil. V uvedenej veci Súdny dvor konštatoval, že prístup Komisie skutočne vzal do úvahy efektívny spôsob využitia odpadových plynov. Súdny dvor vysvetlil, že tým, že Komisia pri stanovení referenčnej úrovne okrem iného pre horúci kov *vo veľkom rozsahu* zohľadnila využitie odpadových plynov, podporila podniky pri opätovnom využívaní alebo predaji odpadových plynov vznikajúcich pri výrobnom procese.²¹ Súdny dvor toto svoje stanovisko potvrdil aj v nasledujúcej veci.²²

b) Rozpor medzi výrobou tepla a elektriny a únikom uhlíka

41. Je pravda, že v metodike Komisie existuje asymetria: dodatočné bezodplatné kvóty možno prideliť na využívanie odpadových plynov v prípadoch, keď sa tieto plyny vyvážajú a spalujú pri výrobe tepla. V takom prípade sa dodatočné kvóty pridelujú na základe referenčných úrovní tepla alebo paliva spotrebiteľovi tepla. Takéto dodatočné kvóty však nie sú k dispozícii pri elektrine vyrábanej z odpadových plynov.

42. Skutočnosť, že Komisia nepovažovala za vhodné rozšíriť pridelovanie bezodplatných kvót na výrobu elektriny prostredníctvom elektrických generátorov, odráža základnú zásadu zakotvenú v článku 10a ods. 3 smernice 2003/87. Ako som uviedol vyššie, v tomto ustanovení sa hovorí, že na výrobu elektriny sa nepridelujú bezodplatné kvóty. V tejto súvislosti Komisia v odôvodnení 32 rozhodnutia 2011/278 vysvetľuje, že takéto pravidlo je potrebné aj preto, aby sa zamedzilo neprimeranému narušovaniu hospodárskej súťaže na trhoch s elektrinou dodávanou do priemyslových zariadení a aby sa zohľadnila s tým spojená cena uhlíka pri výrobe elektriny.

¹⁹ Účastníci konania odkazujú na rôzne percentuálne údaje. Zatiaľ čo francúzska vláda hovorí o 75 %, nemecká vláda uvádza 80 %. Komisia a ArcelorMittal neuviedli presné percentuálne údaje.

²⁰ Rozsudok z 28. apríla 2016 (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311).

²¹ Bod 73.

²² Rozsudok z 8. septembra 2016, Borealis a i. (C-180/15, EU:C:2016:647, bod 48).

43. Musím priznať, že na tomto mieste mám pochopenie pre tvrdenie spoločnosti ArcelorMittal. Nie som totiž úplne presvedčený, že asymetrické zaobchádzanie s výrobou tepla a elektriny je nevyhnutné na zamedzenie narušenia hospodárskej súťaže na trhu s elektrinou. Nevyhnutnosť takého asymetrického zaobchádzania je, zdá sa, diskutabilná, keďže oceliarstvo je čistým spotrebiteľom elektriny a výroba elektriny z odpadových plynov nepredstavuje viac než 1 % z celkového množstva elektriny vyrobenej v Európskej únii. Voľba Komisie sa však zdá byť úplne v súlade s článkom 10a ods. 3 smernice, a preto nemôže ovplyvniť platnosť rozhodnutia 2011/278.

44. Na tomto mieste sa treba venovať aj tvrdeniu spoločnosti ArcelorMittal týkajúcemu sa riziku úniku uhlíka v oceliarskom odvetví. V podstate tvrdí, že spôsob, akým Komisia stanovila referenčnú úroveň pre horúci kov, zvyšuje v rozpore s cieľom smernice 2003/87 nebezpečenstvo úniku v priemyslovom odvetví, ktoré je veľkým spotrebiteľom elektriny.

45. Ako uvádza ArcelorMittal, iná metodika pre stanovenie referenčného rámca²³ sa mohla s týmto problémom vyrovnávať lepšie. Nemožno však prehliadnuť, že smernica 2003/87 na riešenie problému rizika úniku uhlíka využíva kompenzačný mechanizmus zakotvený v článku 10a ods. 6. Členské štáty tiež môžu prijať finančné opatrenia na podporu dotknutých odvetví a pododvetví. Ak v dôsledku premietnutia nákladov spojených s emisiami skleníkových plynov do cien elektriny hrozí značné riziko úniku uhlíka, môže sa poskytnúť štátna pomoc v súlade s pravidlami Únie. Inak povedané, okrem bezodplatných kvót môže oceliarske odvetvie získať pomoc na základe tohto pravidla.

46. Podstatné však je, že z podania spoločnosti ArcelorMittal (resp. z návrhu na začatie prejudiciálneho konania) nie je úplne zrejmé, akým spôsobom by metodika zvolená Komisiou mohla zvyšovať nebezpečenstvo úniku uhlíka.

47. Článok 10a smernice 2003/87 tu spoločnosti ArcelorMittal nepomôže. V článku 10a ods. 12 sa uvádza len to, že zariadeniam v odvetviach alebo pododvetviach, ktoré čelia vysokému riziku úniku uhlíka, sa pridelia bezodplatné kvóty vo výške 100 % množstva *určeného v súlade s opatreniami uvedenými v odseku 1*. Smernica zjavne nestanovuje, že odvetviam, pri ktorých sa predpokladá závažné riziko úniku uhlíka, by sa za každých okolností mali prideliť bezodplatné emisné kvóty zodpovedajúce všetkým emisiám skleníkových plynov, ktoré vypúšťajú.

48. Na základe uvedeného zastávam názor, že posúdenie prvej otázky neodhalilo nič, čím by mohla byť dotknutá platnosť rozhodnutia 2011/278 z hľadiska metodiky použitej Komisiou pre stanovenie referenčnej úrovne pre horúci kov.

2. Referenčná úroveň pre horúci kov: použitie najpresnejších a najaktuálnejších údajov

49. Druhá položená otázka sa týka kvality údajov použitých Komisiou pri stanovení referenčnej úrovne pre horúci kov podľa rozhodnutia 2011/278. Predmetom tejto otázky je konkrétne to, či Komisia môže pri výpočte uvedenej referenčnej úrovne využiť údaje z dokumentov „BREF“ pre železo a oceľ a rozhodnutia 2007/589 a pritom neporušiť článok 10a ods. 2 smernice 2003/87 a zásadu riadnej správy.

50. Podľa môjho názoru by sa rozhodnutie Komisie použiť takéto údaje nemalo kritizovať.

²³ Pre zaujímavosť chcem uviesť, že panuje neistota, pokiaľ ide o existenciu skutočného nebezpečenstva úniku uhlíka. Generálne riaditeľstvo Komisie pre problematiku klímy nedávno objednalo štúdiu, ktorá nenašla žiadne dôkazy o úniku uhlíka. Dôvodom môže byť aj bezodplatné pridelovanie (ktoré vedie k prebytku kvót v oceliarske a iných oblastiach), nižšie ceny kvót, než sa čakalo, a úsilie ostatných krajín znižovať emisie v súlade s medzinárodnými záväzkami. Pozri prehľad: https://www.ceps.eu/sites/default/files/u213/Bergman_leakage_presentation_OWS.pdf.

51. Ako tvrdí ArcelorMittal, je nesporné, že podľa článku 10a ods. 2 smernice 2003/87 má Komisia pri stanovovaní zásad pri určovaní vopred stanovených referenčných hodnôt v jednotlivých odvetviach a pododvetviach uskutočniť konzultácie s dotknutými hospodárskymi subjektmi. Je takisto nesporné, že článok 14 ods. 2 smernice 2003/87 vyžaduje, aby Komisia pri prijímaní predpisov o monitorovaní emisií a podávaní správ o emisiách zohľadnila „najpresnejšie a najaktuálnejšie dostupné vedecké dôkazy, najmä z IPCC [International Panel on Climate Change, Medzinárodný panel pre klimatické zmeny]“.

52. Z týchto ustanovení však nemožno odvodiť, že Komisia má tiež povinnosť zohľadniť údaje poskytnuté dotknutými hospodárskymi subjektmi. Takúto povinnosť smernica 2003/87 nestanovuje.

53. Ako bolo uvedené vyššie, proces stanovovania referenčných úrovní je zložitý a odborný. Právo EÚ preto stanovilo len hlavné ciele stanovenia referenčných úrovní a ponechalo Komisii širokú právomoc voľnej úvahy pri dosahovaní týchto cieľov. Komisia teda musí mať priestor na voľnú úvahu aj pri výbere údajov, ktoré pri stanovení referenčnej úrovne použije, pokiaľ tieto údaje nie sú zjavne nevhodné na zabezpečenie realizácie cieľov stanovených v článku 10a smernice 2003/87 (zníženie emisií skleníkových plynov a efektívne spôsoby využitia energie).

54. Na druhej strane však tieto údaje nemožno vyberať ľubovoľne. Nepochybne aj z tohto dôvodu smernica 2003/87 vyžaduje v súvislosti s monitorovaním a podávaním správ používanie najpresnejších a najaktuálnejších dostupných vedeckých údajov.

55. V odôvodnení 11 rozhodnutia 2011/278 sa vysvetľuje, prečo Komisia pri stanovovaní referenčných úrovní pre horúci kov použila radšej informácie z dokumentu BREF a rozhodnutia 2007/589, než údaje poskytnuté dotknutými hospodárskymi subjektmi. Dotknuté dokumenty sa používali na stanovenie referenčných úrovní v prípadoch, keď neboli k dispozícii žiadne údaje ani údaje, ktoré by sa boli získali v súlade s metodikou pre stanovovanie referenčných úrovní. V odôvodnení sa ďalej uvádzajú špecifické problémy, ktoré sú spojené so stanovovaním referenčnej úrovne pre horúci kov: v dôsledku nedostatku údajov o úprave a čistení odpadových plynov, vývoze tepla a výrobe elektrickej energie sa produktové referenčné úrovne týkajúce sa horúcich kovov odvodili z výpočtov priamych a nepriamych emisií na základe informácií o príslušných energetických tokoch stanovených v príslušnom BREF a implicitných emisných faktorov stanovených v rozhodnutí 2007/589.

56. Komisia vo svojich písomných vyjadreniach ďalej vysvetlila, že údaje, ktoré poskytla asociácia zastupujúca európsky oceliarsky priemysel (European Steel Association, Eurofer), neobsahovali vo vzťahu k horúcemu kovu žiadnu informáciu o spracovaní odpadových plynov, vývoze tepla alebo výrobe elektriny. Hoci tieto údaje poskytnuté hospodárskymi subjektmi možno boli úplnejšie vzhľadom na množstvo dotknutých zariadení, nemohli sa podľa metodiky Komisie použiť.

57. Za týchto okolností je podľa mňa opodstatnené, že Komisia použila údaje z iných zdrojov.

58. Vo veciach Borealis a i. a Yara Suomi a i. Súdny dvor už rozhodol, že Komisia tým, že pri stanovovaní referenčných úrovní podľa článku 10a smernice 2007/83 vychádzala zo spomínaných zdrojov, neprekročila hranice svojej voľnej úvahy.²⁴

59. Voľba Komisie vychádzať z dokumentov BREF pre železo a oceľ a rozhodnutia 2007/589 sa nezdá byť zjavne neprimeraná na účely zníženia emisií skleníkových plynov a podporu efektívnych spôsobov využívania energie. Oba dokumenty sú zdrojom informácií o emisiách, spotrebe a najúčinnnejších technikách v danej oblasti.

²⁴ Rozsudky z 8. septembra 2016, Borealis a i. (C-180/15, EU:C:2016:647, body 47 a 49), a z 26. októbra 2016, Yara Suomi a i. (C-506/14, EU:C:2016:799, body 39 a 41).

60. Na jednej strane v súlade s tým, čo sa uvádza v súčasnom článku 13 smernice 2010/75²⁵, dokumenty BREF sa vytvárajú a uverejňujú v každom odvetví na základe výmeny informácií medzi Komisiou, členskými štátmi, dotknutými hospodárskymi subjektmi, ako aj organizáciami v oblasti životného prostredia. Ako ich názov naznačuje, ide o dokumenty, ktoré pojednávajú o najlepších dostupných technikách v danom odbore. Správa BREF o železe a oceli za rok 2001 použitá Komisiou bola najaktuálnejším dostupným referenčným dokumentom v odbore.²⁶

61. Na druhej strane implicitné emisné faktory stanovené v rozhodnutí 2007/589 sa z veľkej časti zakladajú na usmerneniach IPCC. Tieto faktory sa používajú pri vytvorení národných inventárov emisií skleníkových plynov podľa Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách.

62. Na základe uvedeného zastávam názor, že posúdenie druhej otázky neodhalilo nič, čím by mohla byť dotknutá platnosť rozhodnutia 2011/278 z hľadiska údajov použitých Komisiou pri stanovení referenčnej úrovne pre horúci kov.

3. Referenčná úroveň pre spekanú rudu: určenie najúčinnějších zariadení

63. Tretia otázka sa týka zbierania údajov. Týka sa rozsahu právomoci Komisie pri výbere zariadení na účely navrhovania príslušnej referenčnej úrovne produktu. Konkrétne sa táto otázka týka toho, či Komisia môže ako jedno z 10 % najúčinnějších zariadení zohľadniť pri stanovení referenčnej úrovne pre spekanú rudu zariadenie, ktoré vyrába tak spekanú rudu, ako aj pelety, bez toho, aby došlo k porušeniu článku 10a smernice 2003/87.

64. Článok 10a ods. 2 smernice 2003/87 stanovuje, že pre stanovenie referenčných úrovní je východiskovým bodom priemerný výkon, ktorý v danom odvetví alebo pododvetví dosiahol 10 % najúčinnějších zariadení v EÚ v rokoch 2007 a 2008. Rovnaká myšlienka sa opakuje v odôvodnení 2 rozhodnutia 2011/278. Na druhej strane odôvodnenie 4 rozhodnutia 2011/278 stanovuje zásadu, že ak je produkt priamou náhradou iného produktu, oba by mali patriť pod ten istý referenčný produkt a súvisiace vymedzenie produktu.

65. Zo spisu a z tvrdení prednesených na pojednávaní vyplýva, že pelety a spekaná rudu nie sú priamou náhradou produktu a nevzťahuje sa na nich tá istá referenčná úroveň. Je to tak v zásade preto, lebo zloženie a vlastnosti peliet sa značne odlišujú od zloženia a vlastností spekanej rudy.

66. Námieta, ktorú predložila ArcelorMittal a prevzal vnútroštátny súd, sa zakladá na predpoklade, že Komisia pri stanovení referenčnej úrovne pre spekanú rudu zohľadnila zariadenia, ktoré vyrábajú pelety aj spekanú rudu, a postupovala tak v rozpore s článkom 10a ods. 1 smernice 2003/87 a odôvodnením 4 rozhodnutia 2011/278. V dôsledku použitia údajov vzťahujúcich sa na výrobu peliet tak podľa tvrdenia ArcelorMittal došlo k odchýlke v referenčnej úrovni pre spekanú rudu.

67. Na pojednávaní sa tento problém do veľkej miery objasnil. Hoci písomné vyjadrenie Komisie v tejto súvislosti nie je práve najjasnejšie, ústne vyjadrenia tejto inštitúcie ma presvedčili o tom, že výber zariadenia nemôže ovplyvniť platnosť rozhodnutia 2011/278, pokiaľ ide o referenčnú úroveň pre spekanú rudu.

²⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 2010, s. 17). Táto smernica nahradila smernicu 2008/1 týkajúcu sa tej istej oblasti.

²⁶ Najaktuálnejší dokument BREF bol vytvorený v roku 2012. Komisia však zjavne nemohla zohľadniť obsah tohto dokumentu pri prijímaní rozhodnutia 2011/278. V tejto súvislosti pozri rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 58 a citovanú judikatúru).

68. Komisia vysvetlila, že predmetné zariadenie je v rámci Európskej únie jedinečné. Vyrába zmes peliet a spekanej rudy, ktorá sa vzhľadom na svoje vlastnosti a spôsob používania využíva ako priama náhrada spekanej rudy vo vysokých peciach v integrovanej oceliarni. Hoci predmetná integrovaná oceliareň zahŕňa jednotku na výrobu peliet aj spečenca, tieto jednotky sú prepojené a prevádzkované súčasne, aby vyrábali zmes, ktorá sa priamo dodáva do vysokej pece. V tejto súvislosti Komisia tiež uviedla, že zariadenie na pelety je priamo napojené na jednotku vyrábajúcu spečenec v súlade s definíciou spekanej rudy v prílohe I rozhodnutia 2011/278.²⁷ Podľa stanoviska príslušných zainteresovaných strán a znalcov, s ktorými Komisia viedla konzultácie, tento výrobný proces možno považovať za podobný tomu, ktorý sa používa pre spekanú rudu. Inak povedané, konečný produkt má podobné vlastnosti ako čistá spekaná ruda a používa sa ako jej priama náhrada vo vysokej peci.²⁸

69. Napriek týmto objasneniam ArcelorMittal zotrvala na pojednávaní na svojom stanovisku. Uviedla predovšetkým, že vo všetkých oficiálnych dokumentoch sa uvádza, že predmetné zariadenie má oddelené výrobné jednotky pre pelety a spekanú rudu. Ďalej uviedla, že nie je vôbec neobvyklé miešať pelety a spekanú rudu vo vysokej peci.

70. V tejto súvislosti treba uviesť dve poznámky. Po prvé pre právne akty EÚ platí prezumpcia zákonnosti.²⁹ Po druhé, ako som už uviedol vyššie, zaoberáme sa problematikou zložitých technických posúdení, pri ktorých má Komisia široký priestor na voľnú úvahu.

71. Z dostupných informácií nie je zjavné, že by sa Komisia dopustila zjavne nesprávneho posúdenia tým, že zohľadnila predmetné zariadenie. Naopak, Komisia sa môže v rámci svojej voľnej úvahy rozhodnúť, že predmetné zariadenie bude považovať za jedno z referenčných zariadení pre stanovenie referenčnej úrovne pre spekanú rudu. Zdá sa totiž, že okrem osobitných vlastností zariadenia (najmä pokiaľ ide o existenciu vyššie uvedenej jednotky na výrobu peliet v rámci tohto zariadenia na účely výroby zmesi spekanej rudy a peliet) je takto vyrábaný produkt priamou náhradou spekanej rudy.

72. Je zjavné, že určenie toho, či osobitné vlastnosti konkrétneho zariadenia alebo skôr jedinečnosť týchto vlastností v rámci EÚ majú mať význam pri tom, či sa toto zariadenie použije ako referenčné, patrí do oblasti komplexného odborného posúdenia. Na vykonanie takého posúdenia má Komisia oveľa lepšie predpoklady ako Súdny dvor.

73. Vo všeobecnosti sa domnievam, že prístup Komisie je odôvodnený. Keby sa predmetné zariadenie nezohľadnilo ako jedno z referenčných zariadení z dôvodu jeho osobitných vlastností, umelo by sa tým obmedzil zber údajov a vylúčilo by sa jedno z najúčinnnejších zariadení v danom odvetví. V dôsledku toho by stanovené referenčné úrovne boli značne vyššie.³⁰ To by bolo zjavne v rozpore so všeobecným cieľom smernice 2003/87, ktorým je zníženie emisií skleníkových plynov ekonomicky efektívnym spôsobom. Zdá sa, že práve pre uvedené vlastnosti je predmetné zariadenie schopné optimalizovať svoje emisie.

74. Ako uviedla Komisia, zohľadnenie zariadenia, ktoré vyrába náhradu spekanej rudy, je v súlade s účelom uvedeným v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87, ktorým je podpora procesov produkujúcich najmenej emisií. Stanovovanie referenčných úrovní by malo byť založené na najúčinnnejších zariadeniach v odvetví a nemalo by zohľadňovať použitú technológiu, použitú zmes paliva a ďalšie faktory, ako sú meteorologické podmienky alebo použité suroviny. Pokiaľ by to tak nebolo, bol by cieľ zníženia emisií skleníkových plynov značne oslabený.

27 Podľa prílohy I sa do referenčnej úrovne pre spekanú rudu majú zahrnúť všetky procesy priamo alebo nepriamo spojené s výrobnými jednotkami spekací pás, žihanie, jednotky na prípravu surovín, jednotka na preosievanie za tepla, jednotka na chladenie spečenca, jednotka na preosievanie za chladu a jednotka na výrobu pary.

28 Na pojednávaní sa potvrdilo, že Eurofer na požiadanie vyjadril názor, že v predmetnom zariadení by mala byť jednotka na výrobu peliet zlúčená s jednotkou na výrobu spečenca z dôvodu ich vzájomnej súvislosti.

29 Rozsudok z 15. júna 1994, Komisia/BASF a i. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, bod 48).

30 Referenčná úroveň pre spekanú rudu je stanovená na 0,171 CO₂ na tonu spekanej rudy. Pokiaľ by predmetné zariadenie bolo vyradené z výpočtov, bola by referenčná úroveň 0,191 CO₂ na tonu.

75. Na základe uvedeného zastávam názor, že posúdenie tretej otázky neodhalilo nič, čím by mohla byť dotknutá platnosť rozhodnutia 2011/278 z hľadiska údajov použitých Komisiou pri stanovení referenčnej úrovne pre spekanú rudu.

4. Referenčná úroveň pre spekanú rudu: povinnosť odôvodnenia

76. Štvrtá položená otázka sa týka toho, či Komisia v rozhodnutí 2011/278 splnila svoju povinnosť uviesť dôvody podľa článku 296 ZFEÚ, pokiaľ ide o nastavenie referenčnej úrovne pre spekanú rudu. Konkrétne sa vnútroštátny súd pýta, či bola táto povinnosť splnená vo vzťahu k výberu referenčných zariadení na účely stanovenia referenčnej úrovne pre spekanú rudu.

77. Vo všeobecnosti treba uviesť, že podľa ustálenej judikatúry z odôvodnenia podľa článku 296 ZFEÚ musí byť jasne a jednoznačne zrejmá úvaha inštitúcie, ktorá akt vydala, a to tak, aby dotknuté osoby mohli spoznať dôvody prijatého opatrenia a príslušný súd mohol vykonať svoje preskúmanie. Inštitúcia EÚ, ktorá sporné opatrenie prijala, však nie je povinná podrobne uvádzať všetky právne alebo skutkové okolnosti.³¹

78. Povinnosť odôvodnenia vo veľkej miere závisí od kontextu: otázka, či povinnosť odôvodnenia spĺňa požiadavky článku 296 ZFEÚ, sa musí skúmať nielen z hľadiska samotného znenia aktu, ale aj z hľadiska jeho kontextu a všetkých právnych pravidiel upravujúcich rovnakú oblasť. Súdny dvor rozhodol, že ak z napadnutého rozhodnutia vyplýva podstata cieľa sledovaného inštitúciou, bolo by zbytočné požadovať osobitné odôvodnenie každej technickej voľby vykonanej inštitúciou.³² Najmä v prípade, ak ide o akt určený pre všeobecné uplatnenie, akým je rozhodnutie 2011/278, odôvodnenie sa môže – na rozdiel od individuálnych aktov – obmedziť na jednej strane na uvedenie celkovej situácie, ktorá viedla k jeho prijatiu, a na druhej strane na uvedenie všeobecných cieľov, ktorých dosiahnutie sa navrhuje.³³

79. Ako vyplýva z judikatúry, Komisia nie je povinná vysvetľovať konkrétne dôvody jednotlivých odborných riešení, ktoré si zvolila. Vzhľadom na to, že Komisia má široký priestor na voľnú úvahu a súd túto voľnú úvahu môže preskúmať len v obmedzenom rozsahu, odôvodnenie musí obsahovať len zložky nevyhnutné na takéto obmedzené preskúmanie.³⁴

80. Súdny dvor však musí byť schopný vykonať preskúmanie, inak odôvodnenie nemožno považovať za dostatočné.

81. V prejednávanej veci usudzujem, že odôvodnenie, pokiaľ ide o výber referenčných zariadení, z rozhodnutia 2011/278 jednoznačne vyplýva. Dôvody prijatia rozhodnutia 2011/278 a jeho cieľ vyplývajú z odôvodnenia rozhodnutia. Navyše sa v ňom uvádza celý rad technických detailov, ktoré bližšie objasňujú metodiku použitú Komisiou pri stanovení referenčných úrovní vrátane výberu zariadení.

31 Rozsudok z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 133 a citovaná judikatúra).

32 Pozri okrem iného rozsudky z 19. novembra 1998, Španielsko/Rada (C-284/94, EU:C:1998:548, bod 30 a citovanú judikatúru), a z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 134).

33 Pozri okrem iného rozsudok zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 59 a citovanú judikatúru).

34 Pokiaľ ide o trochu odlišný názor, pozri návrhy generálnej advokátky Kokott vo veci 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:2015:754, bod 134 a nasl.). V uvedenej veci bol sporný výpočet korekčného faktora. Generálna advokátka zastávala názor, že Komisia mala povinnosť – aj napriek tomu, že išlo o rozhodnutie so všeobecnou platnosťou, – zahrnúť všetky údaje nevyhnutné na vykonanie podrobného preskúmania výpočtu korekčného faktora do predmetného rozhodnutia. Pripustila však, že takéto rozsiahle odôvodnenie nemožno požadovať z praktických dôvodov a považovala za dostatočné, pokiaľ by sa dotknutým subjektom poskytol prístup k nespracovaným údajom a odkaz v tomto zmysle by sa zaradil do odôvodnenia.

82. Je pravda, že Komisia nevysvetlila podrobne odborné dôvody, ktoré ju viedli napríklad k tomu, že zariadenia vyrábajúce pelety aj spekanú rudu sa musia zohľadniť pri výpočte referenčnej úrovne pre spekanú rudu. Pokiaľ by sa to ale od nej žiadalo, znamenalo by to v podstate rozšírenie povinnosti odôvodnenia Komisie uvedením všetkých odborných výpočtov, ktoré musela urobiť, do preambuly.

83. Ak vezmeme do úvahy druh opatrenia, o ktoré ide, a vysvetlenia uvedené v preambule, ktoré sa týkajú skutkových a právnych skutočností vzťahujúcich sa na stanovovanie referenčných úrovní, Komisia takúto povinnosť nemá. Z odôvodnení predovšetkým vyplýva, že rozhodnutie 2011/278 bolo prijaté na základe smernice 2003/87, aby nastavilo pravidlá pridelovania emisných kvót v prechodnom období na úrovni celej EÚ. Je zjavné, že Komisia mala za cieľ vytvoriť tieto pravidlá takým spôsobom, ktorý zaručí, že dôjde k zníženiu emisií skleníkových plynov.

84. Najdôležitejšie je, že v odôvodnení 2 Komisia vysvetľuje, že východiskovým bodom pre výpočet referenčných úrovní je priemerný výkon, ktorý v danom odvetví alebo pododvetví dosiahol 10 % najúčinnějších zariadení. V odôvodnení 4 vysvetľuje, že ak je produkt priamou náhradou iného produktu, oba by mali patriť pod ten istý referenčný produkt a súvisiace vymedzenie produktu. V odôvodneniach 6 až 8 vysvetľuje, aký druh informácií sa berie do úvahy pri výpočte referenčných úrovní. V odôvodnení 11 sa uvádza prístup Komisie v prípadoch, keď neboli k dispozícii údaje alebo boli tieto údaje nedostatočné, a v odôvodnení 12 Komisia vysvetľuje, ako postupovala v prípadoch, keď nebolo možné stanoviť referenčnú úroveň.

85. Na to, aby Súdny dvor vykonal svoje preskúmanie, sú tieto informácie dostatočné. Nielen z praktických dôvodov sa od Komisie nemôže požadovať, aby vysvetlila vlastnosti každého referenčného zariadenia a výslovne uviedla všetky odborné dôvody, pre ktoré sa určité zariadenia považovali za vhodné na stanovovanie referenčných úrovní a iné nie. Na určenie, či v súvislosti s určitou referenčnou úrovňou produktu došlo k nesprávnemu posúdeniu, stačí pochopiť cieľ predmetného opatrenia a všeobecné metódy, ktoré Komisia použila pri stanovovaní týchto referenčných úrovní (vrátane všeobecného pravidla, ktoré sa vzťahuje na výber referenčných zariadení a zaobchádzanie s náhradami). Tieto úvahy jednoznačne vyplývajú z odôvodnení rozhodnutia 2011/278.

86. Na základe uvedeného zastávam názor, že posúdenie štvrtej otázky neodhalilo nič, čím by mohla byť dotknutá platnosť rozhodnutia 2011/278 z hľadiska povinnosti Komisie odôvodniť stanovenie referenčných úrovní pre spekanú rudu.

IV. Návrh

87. Na základe predložených úvah navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré predložil Tribunal administratif de Montreuil (Správny súd Montreuil, Francúzsko), takto:

Posúdenie predložených otázok neodhalilo nič, čím by mohla byť dotknutá platnosť rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného pridelovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokiaľ ide o stanovovanie referenčných úrovní pre horúci kov a spekanú rudu.