



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

26. júla 2017*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 2003/87/ES – Článok 10a ods. 1 – Schéma obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii – Bezodplatné pridelovanie kvót – Rozhodnutie 2011/278/EÚ – Platnosť – Zásada riadnej správy vecí verejných – Stanovenie referenčnej úrovne produktu pre horúci kov – Použitie údajov vyplývajúcich z ‚BREF‘ železo a oceľ a usmernení o monitorovaní a predkladaní správ o emisiách skleníkových plynov – Pojem ‚podobné výrobky‘ – Referenčné zariadenia – Povinnosť odôvodnenia“

Vo veci C-80/16,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunal administratif de Montreuil (Správny súd Montreuil, Francúzsko) zo 4. februára 2016 a doručený Súdnemu dvoru 12. februára 2016, ktorý súvisí s konaním:

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

proti

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predsedníčka prvej komory R. Silva de Lapuerta, sudcovia E. Regan (spravodajca), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund a S. Rodin,

generálny advokát: N. Wahl,

tajomník: V. Giacobbo-Peyronnel, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 26. januára 2017,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, J. Herschtel, avocate,
- francúzska vláda, v zastúpení: D. Colas, T. Deleuil a J. Traband, splnomocnení zástupcovia,
- nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze, splnomocnený zástupca,
- švédská vláda, v zastúpení: A. Falk, splnomocnená zástupkyňa,
- Európska komisia, v zastúpení: E. White, K. Mifsud-Bonnici a O. Beynet, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: francúzština.

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 9. marca 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka platnosti 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, platné v celej Únii (Ú. v. EÚ L 130, 2011, s. 1).
- 2 Tento návrh bol predložený v spore medzi ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU na jednej strane, spoločnosťou ktorá prevádzkuje zariadenia produkujúce skleníkové plyny, a ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (minister ekológie, trvalo udržateľného rozvoja a energie, Francúzsko) na druhej strane, ktorý sa týka zákonnosti vyhlášky z 24. januára 2014 stanovujúcej zoznam prevádzkovateľov, ktorým sú pridelené emisné kvóty skleníkových plynov a výška bezodplatne pridelených kvót na obdobie 2013 – 2020, ako aj rozhodnutia z 11. júna 2014, ktorým ten istý orgán zamietol žiadosť o zrušenie tejto vyhlášky.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2009/29

- 3 Odôvodnenie 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, ktorou sa mení smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť a rozšíriť systém Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov (Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 63) stanovuje:

„Prechodné pridelovanie bezodplatných kvót pre zariadenia by sa malo uskutočňovať na základe harmonizovaných pravidiel platných v celom Spoločenstve (referenčné úrovne *ex ante*), aby sa minimalizovali narušenia hospodárskej súťaže v Spoločenstve. V uvedených pravidlách by sa mali zohľadniť najúčinnější techniky v oblasti skleníkových plynov a energie, alternatívne riešenia a výrobné procesy, používanie biomasy, obnoviteľné zdroje energie, ako aj zachytávanie a ukladanie CO₂. Takéto pravidlá by nemali podporovať zvyšovanie emisií a mali by zaručiť obchodovanie formou aukcie so stále väčším podielom kvót. Aby bolo zaručené správne fungovanie trhu, je potrebné určiť pridelenia kvót ešte pred začiatkom obdobia obchodovania. 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. Tieto pravidlá by mali zabrániť aj nepatričným narušeniam hospodárskej súťaže na trhoch s elektrickou energiou a vykurovaním a chladením, ktoré sa dodávajú priemyselným zariadeniam. Okrem toho by mali zabrániť nepatričným narušeniam hospodárskej súťaže medzi priemyselnými činnosťami uskutočňovanými v zariadeniach prevádzkovaných samotným prevádzkovateľom a výrobou formou zadávania iným zariadeniam. Uvedené pravidlá by sa mali vzťahovať na nových účastníkov na trhu vykonávajúcich rovnaké činnosti ako existujúce zariadenia, ktoré sú príjemcami prechodne pridelovaných bezodplatných kvót. Aby sa predišlo narušeniu hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu, nemali by sa novým účastníkom na trhu vyrábajúcim elektrickú energiu pridelovať žiadne bezodplatné kvóty. Kvóty, ktoré zostali v rezerve pre nových účastníkov na trhu v roku 2020, by sa mali obchodovať formou aukcie.“

Smernica 2003/87

- 4 Článok 1 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 (Ú. v. ES L 275, 2003, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenenej a doplnenej smernicou 2009/29 (ďalej len „smernica 2003/87“) stanovuje:

„Táto smernica zriaďuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve (ďalej len „systém spoločenstva“) na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom.

...“

- 5 Článok 10a smernice 2003/87 znie:

„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 nepridávajú 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.

...

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 pridelovanie nesmie vzťahovať na výrobcov elektrickej energie, zariadenia na zachytávanie CO₂, potrubia na prepravu CO₂ alebo na úložiská CO₂.

...

5. Maximálne ročné množstvo kvót, ktoré je základom na výpočet kvót pre zariadenia, na ktoré sa nevzťahuje odsek 3 a ktoré nie sú novými účastníkmi, nesmie prekročiť súčet:

- a) ročného celkového množstva pre celé Spoločenstvo, ktoré sa určilo podľa článku 9, vynásobeného podielom emisií zo zariadení, na ktoré sa nevzťahuje odsek 3, v rámci celkových priemerných overených emisií za obdobie rokov 2005 až 2007 zo zariadení, na ktoré sa vzťahuje schéma Spoločenstva v období rokov 2008 až 2012, a
- b) celkových priemerných ročných overených emisií zo zariadení v období rokov 2005 až 2007, ktoré sú zahrnuté do schémy Spoločenstva až od roku 2013 a nevzťahuje sa na ne odsek 3, upravených o lineárny koeficient uvedený v článku 9.

V prípade potreby sa uplatňuje jednotný medziodvetvový korekčný faktor.

...

11. S prihliadnutím na článok 10b predstavuje suma bezodplatne pridelených kvót podľa odsekov 4 až 7 tohto článku v roku 2013 80 % množstva určeného v súlade s opatreniami uvedenými v odseku 1. Bezodplatné pridelenie sa potom každý rok zníži o úmernú sumu, ktorej výsledkom bude 30 % bezodplatného pridelovania v roku 2020, s cieľom dosiahnuť ukončenie bezodplatného pridelovania v roku 2027.

12. S prihliadnutím na článok 10b, 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.“

Rozhodnutie 2011/278

6. Rozhodnutie 2011/278 vo svojich odôvodneniach 2, 4, 6, 8, 11 a 32 stanovuje:

„(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. Referenčné úrovne by sa mali vypočítavať 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.

...

(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. Pre každý produkt by sa v zásade mala určiť jedna referenčná úroveň. 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. V prípade, že nebolo možné odpočítať emisie súvisiace s vývozom merateľného tepla, toto teplo by nemalo byť oprávnené na bezodplatné pridelenie emisných kvót.

...

- (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 najúčinnější techniky a potenciály zníženia na európskej a medzinárodnej úrovni, či tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, tieto východiskové body dostatočne odrážajú najúčinnější 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.

...

- (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 Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 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 z 18. júla 2007, ktorým sa zavádzajú usmernenia o monitorovaní a predkladaní správ o emisiách skleníkových plynov podľa smernice ... 2003/87/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.

...

- (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 plynoch. 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 Článok 1 rozhodnutia 2011/278 stanovuje:

„Týmto rozhodnutím sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného pridelovania emisných kvót podľa smernice 2003/87/ES, platné v celej Únii od roku 2013.“

8 Podľa článku 2 rozhodnutia 2011/278:

„Toto rozhodnutie sa vzťahuje na bezodplatné pridelovanie emisných kvót podľa kapitoly III (stacionárne zariadenia) smernice 2003/87/ES v obdobiach obchodovania od roku 2013, s výnimkou prechodného bezodplatného pridelovania emisných kvót na modernizáciu výroby elektrickej energie podľa článku 10c smernice 2003/87/ES.“

9 V prílohe I k rozhodnutiu 2011/278 sú uvedené definície spekanej rudy a horúceho kovu.

10 Spekaná ruda je tak definovaná ako „aglomerovaný železitý produkt obsahujúci železnú prachovú rudu, tavivá a recyklované materiály obsahujúce železo, s chemickými a fyzikálnymi vlastnosťami ako úroveň zásaditosti, mechanická pevnosť a priepustnosť, požadovanými na dodávanie železa a potrebných tavidiel do procesov redukcie železnej rudy“ a horúci kov ako „tekuté železo nasýtené uhlíkom na ďalšie spracovanie“.

Francúzske právo

11 Článok R.229-8 zákona o životnom prostredí v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej znie:

„I. Na základe údajov získaných v súlade s článkom 7 rozhodnutia 2011/278/EÚ ... a článkom R. 229-7, minister životného prostredia stanoví vyhláškou zoznam prevádzkovateľov, ktorým sú pridelené a následne bezodplatne pridelené kvóty.

Táto vyhláška, prijatá po tom, čo Európska komisia schválila zoznam zariadení, ktoré jej boli oznámené na základe ustanovení smernice 2003/87/ES, spresňuje pre každé zo zariadení celkový počet pridelených kvót, ako aj množstvo kvót, ktoré budú každý rok bezodplatne pridelené.

Vyhláška sa uverejní v Úradnom vestníku a prefekt zašle jej kópiu elektronickou poštou každému prevádzkovateľovi.

Pre inštalácie a zariadenia uvedené v prvom odseku článku L. 593-3 a pre zaradené zariadenia uvedené v druhom odseku toho istého článku zabezpečí toto uverejnenie a odoslanie prevádzkovateľom Úrad pre jadrovú bezpečnosť.

II. Vnútroštátny administrátor pre európsky register zapíše najneskôr 28. februára každého roku na účet prevádzkovateľov množstvo kvót stanovené pre každé zariadenie vyhláškou uvedenou v bode I.

III. Vo vyhláske ministra životného prostredia a ministra priemyslu sa stanovujú podmienky a metódy výpočtu pre pridelenie a vydanie, a to aj predbežné, týchto kvót každému zariadeniu.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU je francúzska spoločnosť, ktorá prevádzkuje zariadenia v oceliarskej oblasti. Podľa článku 2 ods. 1 a príloh I a II smernice 2003/87 tieto zariadenia patria do pôsobnosti tejto smernice. Uvedená spoločnosť preto má povinnosť zapojiť sa do schémy obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov.
- 13 Spoločnosť podala žalobu proti vyhláske 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, ako aj proti rozhodnutiu z 11. júna 2014, ktorým ten istý orgán zamietol jej žiadosť o zrušenie tejto vyhlášky.
- 14 Vo svojej žalobe žalobkyňa vo veci samej tvrdí, že vyhláška a rozhodnutie sú protiprávne v tom, že boli prijaté na základe rozhodnutia 2011/278 a rozhodnutia 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), ktoré nie sú v súlade so smernicou 2003/87.
- 15 Žalobkyňa v konaní vo veci samej spochybňuje okrem iného skutočnosť, že referenčná úroveň pre horúci kov, ktorú stanovila Komisia a ktorá umožňuje vypočítať počet emisných kvót skleníkových plynov, ktoré sa majú prideliť jednotlivým priemyselným zariadeniam vyrábajúcim takýto produkt, nezohľadňuje emisie spojené s odpadovými plynmi používanými na výrobu elektrickej elektriny a táto referenčná úroveň sa nezakladá na najaktuálnejších údajoch. Ani referenčná úroveň spekanej rudy nie je v súlade so smernicou 2003/87, keďže do základu jej výpočtu boli zahrnuté aj zariadenia, v ktorých sa vyrábajú pelety.
- 16 Tribunal administratif de Montreuil (Správny súd Montreuil, Francúzsko) uvádza, že Komisia má pri stanovovaní referenčných úrovní širokú právomoc voľnej úvahy. Napriek tomu ale usudzuje, že podľa článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 sa musia emisné kvóty skleníkových plynov pridelovať pre elektrinu vyrábanú z odpadových plynov. Zastáva tiež názor, že dôvod neoprávneného narušenia hospodárskej súťaže, na ktorý sa Komisia odvoláva v rozhodnutí 2011/278 na účely nepridelenia emisných kvót pre elektrinu vyrábanú z odpadových plynov, je sporný, pretože oceliarsky priemysel je čistým spotrebiteľom elektriny.
- 17 Okrem toho sa vnútroštátny súd pýta, či Komisia skutočne použila najrelevantnejšie dostupné údaje pre stanovenie referenčnej úrovne pre horúci kov a vyjadruje pochybnosti v súvislosti so skutočnosťou, že Komisia pri výpočte referenčnej úrovne spekanej rudy použila údaje týkajúce sa zariadení, ktoré vyrábajú spekanú rudu aj pelety. Komisia dostatočne neodôvodnila svoju voľbu.
- 18 Za týchto podmienok Tribunal administratif de Montreuil (Správny súd Montreuil) 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 opierała o údaje vyplývajúce z BREF železo a oceľ a [o údaje vykázané podľa usmernení o monitorovaní a predkladaní správ o emisiách skleníkových plynov z roku 2007]?
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 tomto rozhodnutí dôvody tejto voľby?"

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 19 Svojou prvou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol o platnosti rozhodnutia 2011/278 z hľadiska článku 10a ods. 1 tretieho pododseku smernice 2003/87, a najmä z hľadiska metodiky, ktorú Komisia použila pri výpočte referenčnej úrovne horúceho kovu, v rozsahu, v akom sa v nej vylučuje, aby sa zohľadnili emisie skleníkových plynov spojené s odpadovými plynmi recyklovanými pri výrobe elektriny.
- 20 V tejto súvislosti z článku 10a ods. 1 tretieho pododseku smernice 2003/87 vyplýva, že v súvislosti s výrobou elektrickej energie sa nepridávajú žiadne bezodplatné kvóty, s výnimkou elektrickej energie vyrábanej z odpadových plynov.
- 21 Cieľom tejto výnimky je prostredníctvom pridelovania emisných kvót skleníkových plynov motivovať k zníženiu týchto emisií a využívaniu energeticky účinných techník.
- 22 Ako uviedol generálny advokát v bode 30 svojich návrhov, odpadové plyny sú nevyhnutným vedľajším produktom pri výrobe koksu alebo ocele. Je pritom nesporné, že tak z ekonomického, ako aj z environmentálneho hľadiska je ďalšie využitie týchto plynov oveľa šetrnejšie ako ich spaľovanie.
- 23 Okrem toho odôvodnenie 32 rozhodnutia 2011/278 stanovuje, že na to, aby sa dodržala všeobecná zásada uvedená v článku 10a smernice 2003/87 sa nepridelia žiadne dodatočné emisné kvóty skleníkových plynov nad podiel obsahu uhlíka v odpadovom plyne, ktorý už je započítaný v príslušnom referenčnom produkte.
- 24 Žalobkyňa vo veci samej uvádza, že Komisia neoprávnene nezohľadnila v referenčnej úrovni produktu pre horúci kov celkové množstvo emisií pochádzajúcich zo spaľovania recyklovaných odpadových plynov pri výrobe elektriny, čo je podľa nej v rozpore s článkom 10a ods. 1 tretím pododsekom smernice 2003/87.
- 25 Po prvé treba uviesť, že využitie odpadových plynov na výrobu elektriny znamená, že tieto plyny nahrádzajú iné palivo. Jedno palivo sa teda používa súčasne na výrobu ocele a prostredníctvom spaľovania odpadových plynov uvoľnených v priebehu tohto procesu aj na výrobu elektriny.
- 26 Po druhé Komisia použila ako referenčné palivo zemný plyn na stanovenie rozsahu, v akom má referenčná úroveň produktu zohľadniť podiel uhlíka z odpadových plynov na výrobe elektriny. Recyklácia odpadových plynov na účely výroby elektriny totiž znamená, že dané zariadenie vypúšťa viac skleníkových plynov, ako pri využívaní zemného plynu.

- 27 Keby pritom bezodplatné pridelenie emisných kvót skleníkových plynov automaticky zahŕňalo všetku elektrinu vyrábanú z odpadových plynov, viedlo by to k prideleniu bezodplatných kvót nielen na dodatočné emisie, ktoré treba kompenzovať, aby sa neodrádzalo od ich ďalšieho využitia, ale aj na emisie, ktoré by každopádne vznikli pri výrobe elektriny, a to bez ohľadu na použité palivo, pri ktorých je kompenzácia vylúčená podľa článku 10a ods. 1 tretieho pododseku smernice 2003/87.
- 28 Okrem toho, Súdny dvor už rozhodol v bode 73 rozsudku 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), že z odôvodnenia 32 rozhodnutia 2011/278 vyplýva, že Komisia podľa článku 10a ods. 1 tretieho pododseku smernice 2003/87 zohľadnila emisie, ktoré súvisia s účinným získavaním energie z odpadových plynov na výrobu elektriny.
- 29 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že preskúmanie prvej otázky neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť platnosť rozhodnutia 2011/278 z hľadiska článku 10a ods. 1 tretieho pododseku smernice 2003/87.

O druhej otázke

- 30 Svojou druhou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol o platnosti rozhodnutia 2011/278 v rozsahu, v akom Komisia údajne porušila povinnosť používať najpresnejšie a najaktuálnejšie dostupné údaje, ktorú je povinná dodržiavať, ako aj zásadu riadneho výkonu verejnej správy tým, že sa v tomto rozhodnutí na určenie referenčnej úrovne horúceho kovu opiera o údaje vyplývajúce z BREF železo a oceľ a o údaje pochádzajúce z usmernení o monitorovaní a predkladaní správ o emisiách skleníkových plynov z roku 2007 (ďalej len „LDSD 2007“).
- 31 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že Komisia disponuje širokou mierou voľnej úvahy na účely stanovenia referenčných úrovní v konkrétnych odvetviach alebo pododvetviach na základe článku 10a ods. 2 smernice 2003/87. Výkon tejto voľnej úvahy totiž z jej strany predpokladá okrem iného komplexné technické a ekonomické posúdenia. Iba zjavne neprimeraná povaha opatrenia prijatého v tejto oblasti môže ovplyvniť zákonnosť takeého opatrenia (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).
- 32 Z odôvodnenia 11 rozhodnutia 2011/278 vyplýva, že v prípade, že neboli k dispozícii žiadne údaje alebo ak získané údaje neboli v súlade s metódou stanovenia referenčných úrovní, na odvodenie referenčných úrovní sa použili informácie o súčasných úrovniach emisií a spotreby a o najúčinnnejších technikách, odvodené najmä z BREF. Najmä v dôsledku nedostatku údajov o spracovaní odpadových plynov, vývoze tepla a výrobe elektrickej energie sa referenčné úrovne produktu týkajúce sa koksu a 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 LDSD 2007 (rozsudky z 8. septembra 2016, Borealis a i., C-180/15, EU:C:2016:647, bod 47, a z 26. októbra 2016, Yara Suomi a i., C-506/14, EU:C:2016:799, bod 39).
- 33 Pokiaľ ide o odpadové plyny, ktoré vznikajú pri výrobe horúceho kovu, z odôvodnenia 32 rozhodnutia 2011/278 vyplýva, že referenčné úrovne produktu zohľadňujú 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 plynov (rozsudky z 8. septembra 2016, Borealis a i., C-180/15, EU:C:2016:647, bod 48, a z 26. októbra 2016, Yara Suomi a i., C-506/14, EU:C:2016:799, bod 40).

- 34 Za týchto okolností sa nezdá, že Komisia porušila povinnosť používať najpresnejšie a najaktuálnejšie dostupné údaje, ktorú je povinná dodržiavať, a zásadu riadneho výkonu verejnej správy tým, že sa v rozhodnutí 2011/278 na určenie referenčnej úrovne horúceho kovu opiera o údaje vyplývajúce z BREF železo a oceľ a LDS 2007.
- 35 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že preskúmanie druhej otázky neodhalilo nijakú skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť rozhodnutia 2011/278.

O tretej otázke

- 36 Svojou treťou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol o platnosti rozhodnutia 2011/278 v rozsahu, v akom Komisia v tomto rozhodnutí zohľadnila v referenčných zariadeniach na účely určenia referenčnej úrovne spekanej rudy závod, v ktorom sa vyrába spekaná ruda aj pelety.
- 37 Treba pripomenúť, ako sa už uvádza v bode 31 tohto rozsudku, že Komisia disponuje širokou mierou voľnej úvahy na účely stanovenia referenčných úrovní v konkrétnych odvetviach alebo pododvetviach na základe článku 10a ods. 2 smernice 2003/87. Iba zjavne neprimeraná povaha opatrenia prijatého v tejto oblasti preto môže ovplyvniť zákonnosť takého opatrenia (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).
- 38 Článok 10a ods. 2 smernice 2003/87 stanovuje, že pre stanovenie referenčných úrovní je východiskovým bodom priemerný výkon, ktorý v danom odvetví alebo pododvetví Únie dosiahol 10 % najúčinnějších zariadení v EÚ v rokoch 2007 a 2008. Rovnaká myšlienka sa opakuje v odôvodnení 2 rozhodnutia 2011/278.
- 39 Odôvodnenie 4 rozhodnutia 2011/278 okrem toho stanovuje zásadu, že ak je produkt priamou náhradou iného produktu, oba by mali patriť pod ten istý referenčný produkt a súvisiace vymedzenie produktu.
- 40 Zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, ako aj z tvrdení, ktoré boli predložené na pojednávaní, vyplýva, že pelety a spekaná ruda nie sú vo všeobecnosti priamo vzájomne nahraditeľné, a preto sa na ne nevzťahuje tá istá referenčná úroveň. Pelety a spekaná ruda sa totiž líšia nielen svojimi charakteristickými vlastnosťami, ale aj svojím zložením.
- 41 Žalobkyňa vo veci samej tvrdí, že tým, že Komisia pri stanovení referenčnej úrovne pre spekanú rudu zohľadnila v referenčných zariadeniach aj zariadenia, ktoré vyrábajú pelety aj spekanú rudu, porušila článok 10a ods. 1 smernice 2003/87 a odôvodnenie 4 rozhodnutia 2011/278. Referenčná úroveň spekanej rudy sa tak totiž skreslila použitím údajov týkajúcich sa výroby peliet, pri ktorej sa vypúšťa menej skleníkových plynov.
- 42 Komisia však na pojednávaní vysvetlila, že zariadenie Corus Ijmuiden, ktorého sa táto prejudiciálna otázka týka, je jedinou oceliarnou v Únii, ktorá vyrába zmes peliet a spekanej rudy, ktorú vzhľadom na jej vlastnosti možno používať ako priamu náhradu spekanej rudy vo vysokých peciach. Táto integrovaná oceliareň zahŕňa jednotku na výrobu peliet aj spekanej rudy, ktoré sú prepojené, aby vyrábali zmes, ktorá sa priamo dodáva do vysokej pece. V týchto konkrétnych súvislostiach mohla Komisia považovať pelety a spekanú rudu za vzájomne nahraditeľné.
- 43 Žalobkyňa vo veci samej však v tejto súvislosti namietla, že vo všetkých oficiálnych dokumentoch, najmä v BREF železo a oceľ, sa jasne uvádza, že predmetné zariadenie má oddelené výrobné jednotky pre pelety a spekanú rudu.

- 44 V tejto súvislosti treba uviesť, že otázka, či osobitné vlastnosti daného zariadenia majú vplyv na jeho zaradenie medzi referenčné zariadenia na účely stanovenia referenčnej úrovne spekanej rudy, jednoznačne predstavuje komplexné technické posúdenie, v rámci ktorého má Komisia širokú mieru voľnej úvahy. Okrem toho na vykonanie takého posúdenia má Komisia oveľa lepšie predpoklady ako Súdny dvor. Z dostupných informácií pritom nie je zjavné, že by sa Komisia dopustila zjavne nesprávneho posúdenia tým, že zohľadnila predmetné zariadenie. Naopak, zdá sa, že okrem osobitných vlastností zariadenia je takto vyrábaný produkt priamou náhradou spekanej rudy, ako to uviedol aj generálny advokát v bodoch 71 a 72 svojich návrhov.
- 45 Ako už Komisia uviedla na pojednávaní, experti, s ktorými túto záležitosť konzultovala, okrem iného Európske združenie výrobcov ocele Eurofer, potvrdili, že výrobný proces tejto zmesi možno považovať za podobný tomu, ktorý sa používa pri výrobe spekanej rudy. Konečný produkt má teda v tomto zariadení podobné vlastnosti ako spekaná ruda a používa sa ako jej priama náhrada vo vysokej peci.
- 46 Za týchto okolností, keďže tieto dve jednotky spoločne umožňujú výrobu jediného produktu, ktorý možno považovať za náhradu spekanej rudy, sa výroba peliet musí považovať za jeden z „procesov priamo alebo nepriamo spojených s výrobnými jednotkami“ v zmysle definície spekanej rudy uvedenej v prílohe I rozhodnutia 2011/278. Za týchto okolností sa v referenčnej úrovni produktu pre spekanú rudu správne zohľadňuje aj táto jednotka na výrobu peliet.
- 47 Keby Komisia nezohľadnila zariadenia vyrábajúce náhradu spekanej rudy, prijala by rozhodnutie, ktoré by bolo v rozpore s účelom článku 10a ods. 1 smernice 2003/87, ktorým je motivovať k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám, pričom sa tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, zohľadnia najúčinnnejšie techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinná kogenerácia a účinné získavanie energie z odpadových plynov, a nemotivovať k zvyšovaniu emisií.
- 48 Z uvedeného teda nevyplýva, že sa Komisia dopustila zjavne nesprávneho posúdenia tým, že zohľadnila integrované zariadenie Corus Ijmuiden na účely stanovenia referenčnej úrovne spekanej rudy, keďže konečný produkt získaný v tomto zariadení je priamou náhradou spekanej rudy.
- 49 Za týchto podmienok, tým, že Komisia zahrnula v referenčných zariadeniach podnik vyrábajúci súčasne spekanú rudu a pelety na účely určenia referenčnej úrovne spekanej rudy, nespôsobila nezákonnosť rozhodnutia 2011/278.
- 50 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že preskúmanie tretej otázky neodhalilo nijakú skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť rozhodnutia 2011/278, v rozsahu, v akom Komisia v tomto rozhodnutí zohľadnila v referenčných zariadeniach na účely určenia referenčnej úrovne spekanej rudy závod, v ktorom sa vyrába súčasne spekaná ruda aj pelety.

O štvrtej otázke

- 51 Svojou štvrtou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol o platnosti rozhodnutia 2011/278 v rozsahu, v akom Komisia porušila povinnosť odôvodnenia uloženú článkom 296 ZFEÚ tým, že špecificky nespresnila dôvody svojej voľby v rámci určenia referenčnej úrovne pre horúci kov.
- 52 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry odôvodnenie vyžadované týmto článkom musí byť prispôbené povahe dotknutého aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, umožňujúce dotknutým osobám pochopiť dôvody prijatia opatrenia a príslušnému súdu Únie uskutočniť preskúmanie. V odôvodnení nemusia byť uvedené všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, pretože otázka, či odôvodnenie spĺňa požiadavky článku 296

ZFEÚ, sa musí posúdiť nielen vzhľadom na jeho slovné znenie, ale aj na jeho kontext a na všetky právne predpisy v danej oblasti (pozri okrem iného rozsudok zo 6. septembra 2006, Portugalsko/Komisia, C-88/03, EU:C:2006:511, bod 88 a citovanú judikatúru).

- 53 Okrem toho, ak z napadnutého rozhodnutia vyplýva podstata cieľa sledovaného inštitúciou, bolo by zbytočné požadovať osobitné odôvodnenie každej technickej voľby vykonanej inštitúciou (rozsudok z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i., C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 134).
- 54 V prejednávanej veci sú dôvody pre voľbu referenčných zariadení jasne a dostatočne podložené v rozhodnutí 2011/278, a najmä v odôvodneniach 2, 4, 6 a 8. Tieto odôvodnenia umožňujú pochopiť dôvody, ktoré viedli k prijatiu tohto rozhodnutia, ako aj jeho cieľa, a obsahujú aj určité technické spresnenia.
- 55 Komisia preto dodržala povinnosť odôvodnenia uloženú článkom 296 ZFEÚ, keďže dôvody jej voľby sú dostatočne jasne uvedené v rozhodnutí 2011/278.
- 56 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že preskúmanie štvrtej otázky neodhalilo nijakú skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť rozhodnutia 2011/278.

O trovách

- 57 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Preskúmanie položených otázok neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť 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, platné v celej Únii.

Podpisy