Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

26. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2003/87/EZ – Članak 10.a stavak 1. – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije – Raspodjela besplatnih emisijskih jedinica – Odluka 2011/278/EU – Valjanost – Načelo dobre uprave – Određivanje referentne vrijednosti za proizvod za vrući metal – Upotreba podataka iz ‚BREF-a' za željezo i čelik i smjernica za određivanje referentnih vrijednosti za vrući metal – Pojam ‚slični proizvodi' – Referentna postrojenja – Obveza obrazlaganja"

U predmetu C-80/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal administratif de Montreuil (Upravni sud u Montreuilu, Francuska), odlukom od 4. veljače 2016., koju je Sud zaprimio 12. veljače 2016., u postupku

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

protiv

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

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, E. Regan (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. siječnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, J. Herschtel, *avocate*,

– za francusku vladu, D. Colas, T. Deleuil i J. Traband, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, T. Henze, u svojstvu agenta,

– za švedsku vladu, A. Falk, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, E. White i K. Mifsud-Bonnici kao i O. Beynet, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2011., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, operatera postrojenja koja proizvode stakleničke plinove, s jedne strane, i Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministar ekologije, održivog razvoja i energije, Francuska), s druge strane, o zakonitosti pravilnika tog ministra od 24. siječnja 2014. o utvrđivanju popisa gospodarskih subjekata kojima su za razdoblje od 2013. do 2020. dodijeljene besplatne emisijske jedinice stakleničkih plinova, kao i odluke od 11. lipnja 2014. kojom je isto tijelo odbilo zahtjev za povlačenje tog pravilnika.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/29

3 Uvodna izjava 23. Direktive 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL 2009., L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.), određuje:

„Dodjeljivanje besplatnih emisijskih jedinica postrojenjima u prijelaznom razdoblju treba osigurati kroz primjenu pravila usklađenih na razini Zajednice (referentne vrijednosti *ex-ante*) kako bi se narušavanje tržišnog natjecanja u Zajednici svelo na minimum. Kod tih pravila treba uzeti u obzir tehnike koje su najučinkovitije s obzirom na emisije stakleničkih plinova i potrošnju energije, zamjenske proizvode, alternativne proizvodne procese, korištenje biomase, obnovljive izvore energije te hvatanje i skladištenje CO2. Nijedno od tih pravila ne smije poticati povećavanje emisija te treba osigurati povećavanje udjela emisijskih jedinica prodanih putem dražbe. Dodjele emisijskih jedinica moraju biti utvrđene prije početka razdoblja trgovine kako bi tržište moglo pravilno funkcionirati. Kod tih usklađenih pravila također treba uzeti u obzir emisije povezane s korištenjem gorivih otpadnih plinova kad u industrijskom procesu nije moguće izbjeći nastanak tih plinova. U tom pogledu pravilima se može predvidjeti dodjela besplatnih emisijskih jedinica operaterima postrojenja koji izgaraju predmetne otpadne plinove ili operaterima postrojenja u kojima ti plinovi nastaju. Ta bi pravila isto tako trebala sprečavati prekomjerno narušavanje tržišnog natjecanja na tržištima električne energije te energije za grijanje i hlađenje, koja se isporučuje industrijskim postrojenjima. Osim toga, ona trebaju spriječiti prekomjerno narušavanje tržišnog natjecanja između industrijske proizvodnje u postrojenjima kojima upravlja jedan operater i uslužne proizvodnje u drugim postrojenjima. Ista pravila trebaju vrijediti za nove sudionike koji se bave istom djelatnošću kao i postojeća postrojenja koja besplatno dobivaju emisijske jedinice. Da bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja u okviru unutarnjeg tržišta, besplatne emisijske jedinice za proizvodnju električne energije ne bi se smjele dodjeljivati novim sudionicima. Emisijske jedinice koje ostaju u rezervi za nove sudionike u 2020. godini treba prodavati na dražbi."

Direktiva 2003/87

4 Članak 1. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29 (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87), određuje:

„Ova Direktiva utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice (dalje u tekstu ‚sustav Zajednice') s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.

[…]"

5 Sukladno članku 10.a Direktive 2003/87:

„1. Do 31. prosinca 2010. Komisija donosi potpuno usklađene mjere na razini Zajednice za dodjelu emisijskih jedinica iz stavaka 4., 5., 7. i 12., uključujući sve potrebne odredbe za usklađenu primjenu stavka 19.

Te mjere, namijenjene za izmjenu nebitnih elemenata ove Direktive njezinim dopunjavanjem, usvajaju se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom koji se spominje u članku 23. stavku 3.

U okviru mjera iz prvog podstavka utvrđuju se, koliko to bude moguće, *ex-ante* referentne vrijednosti na razini Zajednice kako bi se osiguralo da se dodjela odvija na način koji potiče smanjivanje emisija stakleničkih plinova i energetski učinkovite tehnike, uzimajući u obzir najučinkovitije tehnike, nadomjesne, alternativne proizvodne procese, visoko učinkovitu kogeneraciju, učinkovito obnavljanje energije iz otpadnih plinova, korištenje biomase te hvatanje i skladištenje CO_2 gdje postoje odgovarajući objekti i oprema, a ne potiču povećavanje emisija. Besplatne emisijske jedinice ne dodjeljuju se ni za kakve oblike proizvodnje električne energije, osim u slučajevima koji pripadaju članku 10.c i za električnu energiju proizvedenu od otpadnih plinova.

U načelu se za svaki sektor i podsektor izračunavaju referentne vrijednosti za proizvod, a ne za ulazne sirovine kako bi se u svakom proizvodnom postupku predmetnog sektora ili podsektora maksimalno povećala smanjenja emisija stakleničkih plinova i uštede zbog energetske učinkovitosti.

Pri utvrđivanju načela za određivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti u pojedinačnim sektorima i podsektorima Komisija se savjetuje s relevantnim zainteresiranim stranama, uključujući i predmetne sektore i podsektore.

[…]

2. Početna točka pri definiranju načela za utvrđivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti u pojedinačnim sektorima ili podsektorima mora biti prosječni učinak 10 % najučinkovitijih postrojenja u predmetnom sektoru ili podsektoru u okviru Zajednice u razdoblju 2007.-2008. godine. Komisija se pritom savjetuje s relevantnim zainteresiranim stranama, uključujući i predmetne sektore i podsektore.

Propisi sukladni člancima 14. i 15. utvrđuju usklađena pravila o praćenju, izvješćivanju i verificiranju emisija stakleničkih plinova povezanih s proizvodnjom u svrhu utvrđivanja *ex-ante* referentnih vrijednosti.

3. Na temelju stavaka 4. i 8. i neovisno o članku 10.c besplatne se emisijske jedinice ne dodjeljuju proizvođačima električne energije, odnosno operaterima postrojenja za hvatanje CO2, cjevovoda za prijenos CO2 ili lokacija za skladištenje CO2

[…]

5. Maksimalna godišnja količina emisijskih jedinica koja čini osnovu za izračunavanje emisijskih jedinica za postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3. i koja nisu novi sudionici ne smije prijeći zbroj:

a) godišnje ukupne količine na razini Zajednice, kako je utvrđena u skladu s člankom 9., pomnožene s udjelom emisija iz postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3. u ukupnoj prosječnoj količini verificiranih emisija u razdoblju od 2005. do 2007. godine, iz postrojenja uključenih u sustav Zajednice u razdoblju od 2008. do 2012. godine; i

b) ukupne količine prosječnih godišnjih verificiranih emisija iz postrojenja u razdoblju od 2005. do 2007. godine, koje se u sustav Zajednice uključuju tek počevši od 2013. godine i nisu obuhvaćene stavkom 3., prilagođene uz primjenu faktora koji se spominje u članku 9.

Prema potrebi se za sve sektore primjenjuje jedinstveni korektivni faktor.

[…]

11. Prema članku 10.b količina emisijskih jedinica koje se 2013. godine besplatno dodjeljuju u skladu sa stavcima 4. do 7. ovog članka iznosi 80 % količine utvrđene u skladu s mjerama navedenima u stavku 1. Nakon toga broj besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica svake se godine smanjuje za jednake iznose te 2020. godine iznosi 30 %, s ciljem da od 2027. godine uopće više ne bude besplatnih dodjela.

12. Temeljem članka 10.b 2013. i svake sljedeće godine sve do 2020. postrojenjima u sektorima ili podsektorima koji su izloženi velikom riziku od istjecanja ugljika dodjeljuju se besplatne emisijske jedinice u iznosu od 100 % količine utvrđene u skladu s mjerama iz stavka 1.”

Odluka 2011/278

6 Uvodne izjave 2., 4., 6., 8., 11. i 32. Odluke 2011/278 glase kako slijedi:

„(2) Polazište kod definiranja načela za određivanje *ex ante* referentnih vrijednosti u pojedinim sektorima i podsektorima trebala bi biti prosječna uspješnost 10 % najučinkovitijih postrojenja u sektoru odnosno podsektoru u EU-u u godinama 2007. – 2008. Referentne vrijednosti bi se trebale izračunati za proizvode, a ne za proizvodni ulaz, kako bi se postigla najveća moguća smanjenja emisija stakleničkih plinova i uštede energije u svim dijelovima proizvodnih procesa u sektoru odnosno podsektoru u pitanju.

[…]

(4) Komisija je, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, izradila referentne vrijednosti za proizvode i međuproizvode iz djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ kojima se trguje između postrojenja. U načelu, za svaki bi proizvod trebalo definirati po jednu referentnu vrijednost. Ako je proizvod izravna zamjena za drugi proizvod, oba bi proizvoda trebalo obuhvatiti istom referentnom vrijednosti za proizvod i odgovarajućom definicijom.

[…]

(6) Vrijednosti referentnih vrijednosti trebale bi obuhvatiti sve izravne emisije vezane uz proizvodnju, uključujući emisije vezane uz proizvodnju mjerljive topline koja se koristi za proizvodnju, bilo da je ona proizvedena u krugu postrojenja ili u drugom postrojenju. Kod određivanja vrijednosti

referentnih vrijednosti oduzete su emisije vezane uz proizvodnju električne energije i isporuku mjerljive topline, uključujući emisije izbjegnute alternativnom proizvodnjom topline ili električne energije, u slučaju egzotermnih procesa, odnosno proizvodnjom električne energije bez izravnih emisija. U slučaju kad nije bilo moguće oduzeti emisije u vezi s isporukom mjerljive topline, ta se toplina ne bi smjela uzeti u obzir kod besplatne dodjele emisijskih jedinica.

[…]

(8) Komisija je kao polazište za određivanje referentnih vrijednosti koristila aritmetičku sredinu uspješnosti 10 % najučinkovitijih postrojenja u pogledu emisija stakleničkih plinova u 2007. i 2008. za koja su prikupljeni podaci. Osim toga, Komisija je u skladu s člankom 10.a stavkom 1. Direktive 2003/87/EZ, na temelju dodatnih informacija primljenih iz više izvora i na temelju namjenske studije o najučinkovitijim tehnikama i redukcijskim potencijalima na europskoj i međunarodnoj razini, provjerila za sve sektore za koje je predviđena referentna vrijednost proizvoda u Prilogu I. jesu li te polazne vrijednosti dovoljno mjerodavne s obzirom na najučinkovitije tehnike, zamjene, alternativne proizvodne postupke, visokoučinkovitu kogeneraciju, učinkovitu regeneraciju energije otpadnih plinova, korištenje biomase i hvatanje i skladištenje ugljikovog dioksida, tamo gdje su te mogućnosti raspoložive. Podaci korišteni za određivanje referentnih vrijednosti prikupljeni su iz niza različitih izvora kako bi se obuhvatio što veći broj postrojenja koja su proizvodila proizvod obuhvaćen referentnom vrijednosti u 2007. i 2008. godini. Prvo su putem europskih sektorskih udruga prikupljeni podaci o uspješnosti s obzirom na emisije stakleničkih plinova postrojenja ETS koja proizvode proizvode obuhvaćene referentnim vrijednostima, na temelju definiranih pravila (tzv. ‚sektorski pravilnici'). Komisija je za potrebe tih pravilnika izdala upute u pogledu kvalitete i kriterija za verifikaciju podataka za određivanje referentnih vrijednosti za sustav EU ETS. Zatim su podaci koje su dostavile europske sektorske udruge upotpunjeni podacima od postrojenja koja nisu obuhvaćena podacima industrije, koje su prikupili konzultanti po nalogu Europske komisije, i podacima i analizama koje su dostavila nadležna tijela država članica.

[…]

(11) U slučajevima kad podaci nisu bili raspoloživi ili nisu bili raspoloživi podaci prikupljeni u skladu s metodologijom za određivanje referentnih vrijednosti, vrijednosti referentnih vrijednosti izvedene su na temelju informacija o sadašnjim razinama emisija i potrošnji te o najučinkovitijim tehnikama, koje su uglavnom izvedene iz Referentnih dokumenata o najboljim raspoloživim tehnikama (BREF) izrađenih u skladu s Direktivom 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja […]. Konkretno, zbog nedostatka podataka o obradi otpadnih plinova, isporuci topline i proizvodnji električne energije, vrijednosti za referentne vrijednosti za proizvod za koks i vrući metal izvedene su iz izračuna izravnih i neizravnih emisija na temelju informacija o relevantnim protocima energije iz odgovarajućeg BREF-a i standardnih emisijskih faktora utvrđenih u Odluci Komisije 2007/589/EZ od 18. srpnja 2007. o utvrđivanju smjernica za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova sukladno Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća […]. Podaci za referentnu vrijednost za proizvod za sinteriranu rudaču također su ispravljeni na temelju relevantnih protoka energije iz odgovarajućeg BREF-a, uzimajući u obzir izgaranje otpadnih plinova u sektoru.

[…]

(32) U referentnu vrijednost za proizvod je potrebno uračunati učinkovitu regeneraciju energije otpadnih plinova i emisije vezane uz njihovo korištenje. U tu je svrhu kod određivanja vrijednosti referentnih vrijednosti za proizvode u čijoj proizvodnji nastaju otpadni plinovi u velikoj mjeri uzet u obzir sadržaj ugljika tih otpadnih plinova. Ako se otpadni plinovi isporučuju iz proizvodnog procesa izvan granica sustava relevantne referentne vrijednosti za proizvod i sagorijevaju za proizvodnju topline izvan granica sustava procesa obuhvaćenog referentnom

vrijednosti, kako je definirano u Prilogu I., za pripadajuće bi emisije trebalo predvidjeti dodjelu dodatnih emisijskih jedinica na temelju referentne vrijednosti za toplinu ili gorivo. Ako se otpadni plinovi isporučuju iz proizvodnog procesa izvan granica sustava relevantne referentne vrijednosti za proizvod i sagorijevaju radi proizvodnje električne energije, tada, u svjetlu općeg načela prema kojemu se u vezi s proizvodnjom električne energije ne bi smjele besplatno dodjeljivati nikakve emisijske jedinice te kako bi se izbjeglo neprimjereno narušavanje tržišnog natjecanja na tržištima električne energije koja se isporučuje industrijskim postrojenjima uzimajući također u obzir cijenu ugljika ugrađenu u troškove električne struje, nije primjereno dodjeljivati dodatne emisijske jedinice iznad udjela sadržaja ugljika otpadnog plina koji je uračunat u odgovarajuću referentnu vrijednost za proizvod."

7 Članak 1. Odluke 2011/278 određuje:

„Ovom se Odlukom utvrđuju prijelazni propisi na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelj Direktive 2003/87/EZ od 2013. nadalje."

8 Sukladno članku 2. Odluke 2011/278:

„Ova se Odluka primjenjuje na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju poglavlja III. (stacionarna postrojenja) Direktive 2003/87/EZ u razdobljima trgovanja od 2013., uz izuzetak prijelazne besplatne dodjele emisijskih jedinica za modernizaciju proizvodnje električne energije na temelju članka 10.c Direktive 2003/87/EZ."

9 Prilog I. Odluci 2011/278 sadržava definicije sinterirane rudače i vrućeg metala.

10 Tako je sinterirana rudača definirana kao „aglomerirani željezni proizvod koji sadrži fine čestice željezne rudače, taliva i reciklažno željezo koji posjeduju odgovarajuća fizikalna i kemijska svojstva, npr. stupanj bazičnosti, mehanička čvrstoća i propusnost, koja su nužna da se osigura željezo i potrebna taliva za procese redukcije željezne rudače", a vrući metal kao „tekuće željezo zasićeno ugljikom za daljnju preradu".

Francusko pravo

11 Članak R.229-8 Code de l'environnement (Zakonik o okolišu), u verziji koja se primjenjuje na činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku, određuje:

„I. Na temelju podataka prikupljenih u skladu s člankom 7. Odluke 2011/278/EU […] i člankom R. 229-7, ministar zadužen za okoliš pravilnikom utvrđuje popis operatera kojima se dodjeljuju, a zatim izdaju, besplatne emisijske jedinice.

U tom se pravilniku, donesenom nakon što Europska komisija odobri popis postrojenja koja su joj prijavljena na temelju odredbi Direktive 2003/87/EZ, za svako postrojenje određuje ukupan broj dodijeljenih emisijskih jedinica i količine emisijskih jedinica koje će se svake godine dodijeliti besplatno.

Pravilnik se objavljuje u Službenom listu, a prefekt dostavlja primjerak svakom operateru elektroničkim putem.

Što se tiče opreme i postrojenja iz prvog podstavka članka L. 593-3 i razvrstanih postrojenja iz drugog podstavka istog članka, tu objavu i dostavu operaterima osigurava Autorité de sûreté nucléaire (tijelo za nuklearnu sigurnost).

II. Nacionalni upravitelj europskog registra najkasnije 28. veljače svake godine na račun operatera uvrštava količinu emisijskih jedinica koja je pravilnikom iz točke I. određena za svako postrojenje.

III. Pravilnikom ministra zaduženog za okoliš i ministra zaduženog za industriju utvrđuju se uvjeti i načini izračuna dodjele i izdavanja tih emisijskih jedinica za svako postrojenje, uključujući i privremenih.

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU je francusko društvo koje je operater postrojenjâ u području industrije čelika. Na temelju članka 2. stavka 1. Priloga I. i II. Direktivi 2003/87, ta postrojenja ulaze u područje primjene te direktive. Stoga je to društvo dužno sudjelovati u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova.

13 Navedeno društvo podnijelo je tužbu protiv pravilnika Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministar ekologije, održivog razvoja i energije, Francuska) od 24. siječnja 2014. o utvrđivanju popisa gospodarskih subjekata kojima su za razdoblje od 2013. do 2020. dodijeljene besplatne emisijske jedinice stakleničkih plinova i protiv odluke od 11. lipnja 2014. kojom je isto tijelo odbilo zahtjev za povlačenje tog pravilnika.

14 Tužitelj u glavnom postupku u svojoj tužbi tvrdi da su navedeni pravilnik i odluka nezakoniti jer se temelje na odlukama Komisije 2011/278 i 2013/448/EU od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87 (SL 2013., L 240, str. 27.), koje nisu u skladu s Direktivom 2003/87.

15 Tužitelj u glavnom postupku osobito osporava činjenicu da referentna vrijednost za vrući metal, koju je utvrdila Komisija i koja omogućuje izračun broja emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje se trebaju dodijeliti različitim industrijskim postrojenjima koja proizvode takav proizvod, ne uzima u obzir emisije povezane s otpadnim plinovima koji se koriste u proizvodnji električne energije i činjenicu da se ta referentna vrijednost ne temelji na najnovijim podacima. Ni referentna vrijednost sinterirane rudače nije u skladu s Direktivom 2003/87 jer izračun na kojem se temelji uključuje postrojenje koje proizvodi i pelete.

16 Tribunal administratif de Montreuil (Upravni sud u Montreuilu, Francuska) ističe da Komisija ima široku diskrecijsku ovlast za određivanje razina referentnih vrijednosti. Ipak, smatra da je, u skladu s člankom 10.a stavkom 1. Direktive 2003/87, emisijska jedinica stakleničkih plinova trebala biti dodijeljena za električnu energiju proizvedenu od otpadnih plinova. On također smatra da je razlog neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja, na koji se Komisija poziva u Odluci 2011/278 kako bi se usprotivila dodjeli emisijskih jedinica stakleničkih plinova za električnu energiju proizvedenu od otpadnih plinova, sporan jer je sektor čelika neto potrošač električne energije.

17 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita se je li Komisija pravilno upotrijebila najrelevantnije dostupne podatke za određivanje referentne vrijednosti za vrući metal i dvoji o Komisijinoj upotrebi podataka o postrojenju koje proizvodi i sinteriranu rudaču i pelete za izračun referentne vrijednosti sinterirane rudače. Prema njegovu mišljenju, Komisija nije dostatno obrazložila razloge za taj izbor.

18 U tim je okolnostima Tribunal administratif de Montreuil (Upravni sud u Montreuilu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li […] Komisija u svojoj Odluci 2011/278 […], time što je iz referentne vrijednosti za vrući metal isključila emisije vezane uz reciklirane otpadne plinove koji se koriste u proizvodnji električne energije, povrijedila članak 10.a stavak 1. Direktive 2003/87 […], u vezi s pravilima o utvrđivanju

ex-ante referentnih vrijednosti, a osobito cilj učinkovitog obnavljanja energije iz otpadnih plinova i mogućnost besplatne dodjele emisijskih jedinica u slučaju električne energije proizvedene od otpadnih plinova?

2. Je li Komisija, temeljeći izračun referentne vrijednosti za vrući metal u toj odluci na podacima dobivenima iz BREF-a za proizvodnju željeza i čelika i na [podacima prijavljenima na temelju Smjernica za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova iz 2007.], povrijedila obvezu uporabe najtočnijih i najnovijih dostupnih znanstvenih podataka i/ili načelo dobre uprave?

3. Je li izbor […] Komisije u Odluci 2011/278 […], ako se on dokaže, da u referentna postrojenja za određivanje referentne vrijednosti sinterirane rudače uključi tvornicu koja istodobno proizvodi sinteriranu rudaču i pelete takve naravi da tu referentnu vrijednost čini nezakonitom?

4. Je li Komisija povrijedila obvezu obrazlaganja propisanu člankom 296. [UFEU-a] zato što u toj odluci nije precizno pojasnila razloge za taj izbor?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

19 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti poziva Sud da odluči o valjanosti Odluke 2011/278 s obzirom na članak 10.a stavak 1. Direktive 2003/87, a osobito s obzirom na Komisijin način određivanja referentne vrijednosti za vrući metal, vodeći računa o tome da ona isključuje uzimanje u obzir emisija stakleničkih plinova vezanih uz uporabu recikliranih otpadnih plinova u proizvodnji električne energije.

20 S tim u vezi, iz članka 10.a stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/87 proizlazi da se besplatne emisijske jedinice ne dodjeljuju ni za kakve oblike proizvodnje električne energije, osim među ostalim za električnu energiju proizvedenu od otpadnih plinova.

21 Cilj te iznimke je dodjelom emisijskih jedinica stakleničkih plinova potaknuti smanjenje tih emisija i upotrebu energetski učinkovitih tehnika za poboljšanje energetske učinkovitosti.

22 Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 30. svojega mišljenja, otpadni plinovi su neizbježan nusproizvod proizvodnje koksa ili čelika. Međutim, ne osporava se da je i iz financijske perspektive i iz perspektive zaštite okoliša obnavljanje tih plinova smislenije je od njihova sagorijevanja.

23 Osim toga, uvodna izjava 32. Odluke 2011/278 određuje da se, radi poštovanja općeg načela sadržanog u članku 10.a Direktive 2003/87, neće dodjeljivati dodatne emisijske jedinice stakleničkih plinova iznad udjela sadržaja ugljika otpadnog plina koji je uračunat u odgovarajuću referentnu vrijednost za proizvod.

24 Tužitelj u glavnom postupku smatra da Komisija u referentnoj vrijednosti za proizvod za vrući metal pogrešno nije vodila računa o svim emisijama vezanima uz uporabu recikliranih otpadnih plinova u proizvodnji električne energije, što je protivno članku 10.a stavku 1. trećem podstavku Direktive 2003/87.

25 Kao prvo, valja primijetiti da uporaba recikliranih otpadnih plinova u proizvodnji električne energije podrazumijeva da se oni upotrebljavaju kao zamjena za drugo gorivo. Tako se jedno gorivo upotrebljava istodobno i za proizvodnju čelika i, izgaranjem otpadnih plinova koji nastaju u tom postupku, za proizvodnju električne energije.

26 Kao drugo, Komisija je upotrijebila prirodni plin kao referentno gorivo radi određivanja u kojoj mjeri referentna vrijednost za vrući metal mora uključivati sadržaj ugljika otpadnih plinova koji se koriste u proizvodnji električne energije. Naime, recikliranje otpadnih plinova radi proizvodnje električne energije podrazumijeva da predmetno postrojenje emitira više stakleničkih plinova nego da je upotrijebljen prirodni plin.

27 Ako bi se dodjela besplatnih emisijskih jedinica stakleničkih plinova automatski odnosila na svu električnu energiju proizvedenu od otpadnih plinova, to dovelo do toga da se besplatne emisijske jedinice ne dodjeljuju samo za dodatne emisije koje treba naknaditi kako se ne bi odvraćalo od obnavljanja tih plinova, nego i za emisije koje bi u svakom slučaju, neovisno o upotrijebljenom gorivu, nastale zbog proizvodnje električne energije i za koje je naknada isključena, u skladu s člankom 10.a stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2003/87.

28 Usto, Sud je u točki 73. presude od 28. travnja 2016., Borealis Polyolefine i dr. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), presudio da iz uvodne izjave 32. Odluke 2011/278 proizlazi da je Komisija, primjenom članka 10.a stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/87, uzela u obzir emisije koje su povezane s učinkovitom regeneracijom energije otpadnih plinova za proizvodnju električne energije.

29 Stoga iz prethodnih razmatranja proizlazi da pri ispitivanju prvog pitanja nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost Odluke 2011/278 s obzirom na članak 10.a stavak 1. treći podstavak Direktive 2003/87.

Drugo pitanje

30 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti poziva Sud da odluči o valjanosti Odluke 2011/278, s obzirom na to da je Komisija povrijedila obvezu upotrebe najtočnijih i najnovijih dostupnih znanstvenih podataka i načelo dobre uprave jer se u toj odluci oslanjala na podatke dobivene iz BREF-a za željezo i čelik i na podatke prijavljene na temelju Smjernica za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova iz 2007. (u daljnjem tekstu: LDSD 2007) za određivanje referentne vrijednosti za vrući metal.

31 Valja istaknuti da Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću za određivanje referentnih vrijednosti u sektoru ili podsektoru primjenom članka 10.a stavka 2. Direktive 2003/87. Naime, taj postupak osobito podrazumijeva odabire i složene tehničke i ekonomske procjene. Na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u tom području (presude od 8. rujna 2016., Borealis i dr., C-180/15, EU:C:2016:647, t. 45., i od 26. listopada 2016., Yara Suomi i dr., C-506/14, EU:C:2016:799, t. 37.).

32 Iz uvodne izjave 11. Odluke 2011/278 slijedi da su, u slučajevima kad podaci nisu bili raspoloživi ili nisu bili raspoloživi podaci prikupljeni u skladu s metodologijom za određivanje referentnih vrijednosti, vrijednosti referentnih vrijednosti izvedene na temelju informacija o sadašnjim razinama emisija i potrošnji te o najučinkovitijim tehnikama, koje su uglavnom izvedene iz Referentnih dokumenata o najboljim raspoloživim tehnikama (BREF). Konkretno, zbog nedostatka podataka o obradi otpadnih plinova, isporuci topline i proizvodnji električne energije, vrijednosti za referentne vrijednosti za proizvod za koks i vrući metal izvedene su iz izračuna izravnih i neizravnih emisija na temelju informacija o relevantnim protocima energije iz odgovarajućeg BREF-a i standardnih emisijskih faktora utvrđenih u LDSD 2007. (presude od 8. rujna 2016., Borealis i dr., C-180/15, EU:C:2016:647, t. 47., i od 26. listopada 2016., Yara Suomi i dr., C-506/14, EU:C:2016:799, t. 39.).

33 Usto, što se tiče otpadnih plinova ispuštenih prilikom proizvodnje vrućeg metala, iz uvodne izjave 32. Odluke 2011/278 proizlazi da je u referentnu vrijednost za proizvod potrebno uračunati učinkovitu regeneraciju energije otpadnih plinova i emisije vezane uz njihovo korištenje. U tu je svrhu prilikom

određivanja vrijednosti referentnih vrijednosti za proizvode u čijoj proizvodnji nastaju otpadni plinovi u velikoj mjeri uzet u obzir sadržaj ugljika tih otpadnih plinova (presude od 8. rujna 2016., Borealis i dr., C-180/15, EU:C:2016:647, t. 48., i od 26. listopada 2016., Yara Suomi i dr., C-506/14, EU:C:2016:799, t. 40.).

34 U tim okolnostima je Komisija, time što se u Odluci 2011/278 oslanjala na podatke dobivene iz BREF-a za željezo i čelik i LDSD-a 2007. za određivanje referentne vrijednosti za vrući metal, povrijedila obvezu upotrebe najtočnijih i najnovijih dostupnih znanstvenih podataka i načelo dobre uprave.

35 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da pri ispitivanju drugog pitanja nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost Odluke 2011/278.

Treće pitanje

36 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti poziva Sud da odluči o valjanosti Odluke 2011/278, s obzirom na to da je Komisija u toj odluci tvornicu koja istodobno proizvodi i sinteriranu rudaču i pelete uključila među referentna postrojenja za određivanje referentne vrijednosti sinterirane rudače.

37 Kao što je navedeno u točki 31. ove presude, valja podsjetiti da Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću za određivanje referentnih vrijednosti u sektoru ili podsektoru primjenom članka 10.a stavka 2. Direktive 2003/87. Stoga na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u tom području (presude od 8. rujna 2016., Borealis i dr., C-180/15, EU:C:2016:647, t. 45., ili od 26. listopada 2016., Yara Suomi i dr., C-506/14, EU:C:2016:799, t. 37.).

38 Članak 10.a stavak 2. Direktive 2003/87 određuje da početna točka pri definiranju načela za utvrđivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti u pojedinačnim sektorima ili podsektorima mora biti prosječni učinak 10 % najučinkovitijih postrojenja u predmetnom sektoru ili podsektoru u okviru Unije u razdoblju 2007.-2008. To je načelo preuzeto u uvodnoj izjavi 2. Odluke 2011/278.

39 Osim toga, u uvodnoj izjavi 4. Odluke 2011/278 sadržano je načelo u skladu s kojim bi, ako je proizvod izravna zamjena za drugi proizvod, oba proizvoda trebalo obuhvatiti istom referentnom vrijednosti za proizvod i odgovarajućom definicijom.

40 Iz spisa kojim raspolaže Sud i iz argumenata iznesenih na raspravi proizlazi da peleti i sinterirana rudača općenito nisu izravno zamjenjivi i da stoga nisu obuhvaćeni istom referentnom vrijednošću za proizvod. Naime, peleti i sinterirana rudača ne razlikuju se samo po svojim svojstvima, nego i po svojemu sastavu.

41 Tužitelj u glavnom postupku tvrdi da je Komisija, time što je postrojenje koje istodobno proizvodi i sinteriranu rudača i pelete uključila među referentna postrojenja za određivanje referentne vrijednosti sinterirane rudače, povrijedila članak 10.a stavak 1. Direktive 2003/87 i uvodnu izjavu 4. Odluke 2011/278. Naime, referentna vrijednost sinterirane rudače je iskrivljena upotrebom podataka koji se odnose na proizvodnju peleta, koji ispuštaju manje stakleničkih plinova.

42 Komisija je međutim na raspravi objasnila da je postrojenje Corus Ijmuiden, na koje se odnosi predmetno prethodno pitanje, bilo jedina čeličana u Uniji koja je proizvodila mješavinu peleta i sinterirane rudače koja je po svojim svojstvima mogla biti upotrijebljena kao izravna zamjena za sinteriranu rudaču u visokim pećima. Ta integrirana čeličana sastojala se od jedinice za proizvodnju peleta i jedinice za proizvodnju sinterirane rudače koje su bile povezane radi proizvodnje mješavine koja izravno napaja visoke peći. U tom posebnom kontekstu Komisija je mogla smatrati da su peleti i sinterirana rudača zamjenjivi.

43 Međutim, tužitelj u glavnom postupku je s tim u vezi naveo da iz svih službenih dokumenata, a osobito iz BREF-a o proizvodnji željeza i čelika, jasno proizlazi da predmetno postrojenje ima dvije različite jedinice za proizvodnju peleta i sinterirane rudače.

44 U tim okolnostima valja istaknuti, s jedne strane, da pitanje utječu li posebne značajke predmetnog postrojenja na njegovo uvrštenje među referentna postrojenja radi utvrđivanja referentne vrijednosti za sinteriranu rudaču očito uključuje složenu tehničku ocjenu u okviru koje Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću. S druge strane, Komisija je u boljem položaju od Suda da izvrši takvu ocjenu. Međutim, na temelju raspoloživih informacija nije jasno dokazano da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je uzela u obzir predmetno postrojenje. Suprotno tomu, unatoč posebnim svojstvima dobivenog proizvoda, potonji može izravno zamijeniti sinteriranu rudaču, kao što je to istaknu nezavisni odvjetnik u točkama 71. i 72. svojega mišljenja.

45 Kao što je Komisija istaknula na raspravi, stručnjaci s kojima se posavjetovala, a osobito Europska federacija proizvođača željeza i čelika, Eurofer, potvrdili su da se postupak proizvodnje te mješavine može smatrati sličnim postupku proizvodnje sinterirane rudače. Stoga u takvom postrojenju krajnji proizvod ima slična svojstva kao sinterirana rudača i izravno je zamjenjuje za upotrebu u visokim pećima.

46 U tom kontekstu, budući da te dvije jedinice za proizvodnju zajedno omogućuju dobivanje jedinstvenog proizvoda koji je zamjena za sinteriranu rudaču, proizvodnju peleta treba smatrati jednim od „proces[a] koji su izravno ili neizravno povezani s […] procesnim jedinicama” u smislu definicije sinterirane rudače iz Priloga I. Odluci 2011/278. U tim okolnostima referentna vrijednost za proizvod za sinteriranu rudaču pravilno uzima u obzir tu jedinicu za proizvodnju peleta.

47 Da Komisija nije uzela u obzir postrojenje koje proizvodi zamjenu sinterirane rudače, ona bi donijela odluku koja je protivna cilju članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87, a taj je potaknuti upotrebu energetski učinkovitih tehnika radi smanjenja emisija stakleničkih plinova i poboljšanja energetske učinkovitosti koristeći najučinkovitije tehnike, nadomjesne, alternativne proizvodne procese, visoko učinkovitu kogeneraciju i učinkovito obnavljanje energije iz otpadnih plinova, gdje postoje odgovarajući objekti i oprema, a ne potiču povećavanje emisija.

48 Stoga iz prethodno navedenog ne proizlazi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je uzela u obzir integrirano postrojenje Corus Ijmuidena za utvrđenje referentne vrijednosti za sinteriranu rudaču s obzirom na to da je proizvod dobiven u tom postrojenju izravna zamjena za sinteriranu rudaču.

49 U tim okolnostima, time što je uključila tvornicu koja istodobno proizvodi i sinteriranu rudaču i pelete među referentna postrojenja za određivanje referentne vrijednosti sinterirane rudače, Komisija nije učinila Odluku 2011/278 nezakonitom.

50 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da pri ispitivanju trećeg pitanja nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost Odluke 2011/278, s obzirom na to da je Komisija u toj odluci tvornicu koja istodobno proizvodi i sinteriranu rudaču i pelete uključila među referentna postrojenja za određivanje referentne vrijednosti sinterirane rudače.

Četvrto pitanje

51 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da odluči o valjanosti Odluke 2011/278 s obzirom na to da je Komisija, time što nije podrobno navela razloge za svoj izbor u okviru određivanja referentne vrijednosti za vrući metal, povrijedila obvezu obrazlaganja koju ima na temelju članka 296. UFEU-a.

52 U tom smislu treba podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje koje zahtijeva članak 296. UFEU-a mora biti prilagođeno naravi akta o kojem je riječ te mora na jasan i nedvosmislen način pokazati razmišljanje institucije i autora akta, tako da se zainteresiranim osobama omogući upoznavanje s razlozima za poduzetu mjeru i da se sucu Unije omogući njegov nadzor. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na formulaciju već i na kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje (vidjeti osobito presudu od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, t. 88. i navedenu sudsku praksu).

53 Usto, ako iz pobijanog akta proizlazi bit cilja koji institucija nastoji postići, bilo bi pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje za svaki tehnički odabir koji je institucija izvršila (presuda od 12. srpnja 2005., Alliance for Natural Health i dr., C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 134.).

54 U predmetnom slučaju su razlozi odabira referentnih postrojenja jasno i dostatno potkrijepljeni u Odluci 2011/278, a osobito u njezinim uvodnim izjavama 2., 4., 6. i 8. Na temelju njih moguće je razumjeti razloge donošenja te odluke kao i njezine ciljeve, a sadržavaju i određen broj tehničkih pojašnjenja.

55 Stoga je Komisija poštovala obvezu obrazlaganja koju ima na temelju članka 296. UFEU-a s obzirom na to da je dovoljno jasno izložila razloge za svoj izbor u Odluci 2011/278.

56 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da pri ispitivanju četvrtog pitanja nije utvrđen nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke 2011/278.

Troškovi

57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Pri ispitivanju postavljenih pitanja nije utvrđen nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća.

Potpisi