Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 26. julija 2017 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2003/87/ES – Člen 10a(1) – Sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji – Brezplačna dodelitev pravic – Sklep 2011/278/EU – Veljavnost – Načelo dobrega upravljanja – Določitev referenčne vrednosti proizvoda za vročo litino – Uporaba podatkov iz ‚BREF' železo in jeklo ter smernic za določitev referenčnih vrednosti za vročo litino – Pojem ‚podobni izdelki' – Referenčne naprave – Obveznost obrazložitve"

V zadevi C-80/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo tribunal administratif de Montreuil (upravno sodišče v Montreuilu, Francija) z odločbo z dne 4. februarja 2016, ki je na Sodišče prispela 12. februarja 2016, v postopku

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

proti

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

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, E. Regan (poročevalec), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund in S. Rodin, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. januarja 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU J. Herschtel, odvetnica,

– za francosko vlado D. Colas, T. Deleuil in J. Traband, agenti,

– za nemško vlado T. Henze, agent,

– za švedsko vlado A. Falk, agentka,

– za Evropsko komisijo E. White in K. Mifsud-Bonnici ter O. Beynet, agenti,

* Jezik postopka: francoščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. marca 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2011, L 130, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, ki upravlja naprave, ki oddajajo toplogredne pline, in ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (minister za ekologijo, trajnostni razvoj in energijo, Francija) glede zakonitosti odloka, ki ga je ta minister sprejel 24. januarja 2014 o seznamu upravljavcev, ki so jim dodeljene pravice do emisije toplogrednih plinov, in količini brezplačno dodeljenih pravic za obdobje 2013–2020, ter odločbe z dne 11. junija 2014, s katero je ta organ zavrnil njeno zahtevo za umik tega odloka.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/29

3 V uvodni izjavi 23 Direktive 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL 2009, L 140, str. 63) je navedeno:

„Prehodna brezplačna dodelitev pravic napravam bi morala biti omogočena prek usklajenih pravil Skupnosti (‚*ex ante* referenčne vrednosti'), da bi tako zmanjšali izkrivljanje konkurence v Skupnosti. Ta pravila bi morala upoštevati tehnologije na področju toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti, nadomestne proizvode, alternativne proizvodne postopke, uporabo biomase, obnovljive vire energije ter zajemanje in shranjevanje CO_2. V nobenem primeru ta pravila ne bi smela spodbujati povečevanja emisij in bi morala zagotoviti, da se poveča delež pravic prodanih na dražbi. Dodelitve je treba določiti pred začetkom obdobja trgovanja, da se zagotovi pravilno delovanje trga. Ta usklajena pravila lahko upoštevajo tudi emisije, povezane z uporabo gorljivih odpadnih plinov, ko se v industrijskem postopku ni mogoče izogniti proizvodnji teh odpadnih plinov. V zvezi s tem lahko pravila določajo brezplačno dodelitev pravic upravljavcem naprav za sežiganje zadevnih odpadnih plinov ali upravljavcem naprav, kjer ti plini nastajajo. Ta pravila bi se morala izogibati tudi neupravičenemu izkrivljanju konkurence na trgih električne energije ter ogrevanja in hlajenja, namenjenih industrijskim napravam. Izogibati bi se morala tudi neupravičenemu izkrivljanju konkurence med industrijskimi dejavnostmi, ki se izvajajo v napravah enega upravljavca, in proizvodnjo v zunanjih napravah. Za nove udeležence, ki izvajajo iste dejavnosti kot obstoječe naprave, ki prejemajo prehodne brezplačne dodelitve, bi se morala uporabljati ista pravila. Da bi se izognili izkrivljanju konkurence na notranjem trgu, se pravice v zvezi s proizvodnjo električne energije s strani novih udeležencev ne bi smele dodeliti brezplačno. Pravice, ki leta 2020 ostanejo v rezervi za nove udeležence, bi bilo treba prodati na dražbi."

Direktiva 2003/87

4 Člen 1 Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29 (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87) določa:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti (v nadaljnjem besedilu ‚sistem Skupnosti'), da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.

[…]"

5 Člen 10a Direktive 2003/87 določa:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme polno usklajene izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic iz odstavkov 4, 5, 7 in 12, vključno z vsemi potrebnimi določbami za usklajeno uporabo odstavka 19.

Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te direktive z njenim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 23(3).

Ukrepi iz prvega pododstavka, kolikor je mogoče, določijo *ex ante* referenčne vrednosti celotne Skupnosti za zagotovitev, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, soproizvodnje z visokim izkoristkom, energetsko učinkovite predelave odpadnih plinov, uporabe biomase ter zajemanja in shranjevanja CO_2, kjer so na voljo takšne zmogljivosti, da ne spodbuja povečanja emisij. Pravice v zvezi z morebitno proizvodnjo električne energije se ne dodelijo brezplačno, razen ko gre za primere, ki spadajo pod člen 10c, in električno energijo, proizvedeno iz odpadnih plinov.

Načeloma se za vsak sektor in del sektorja referenčne vrednosti izračunajo za proizvode in ne vhodne materiale, da se izboljša zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in prihranek energetske učinkovitosti v vsakem proizvodnem postopku zadevnega sektorja in dela sektorja.

Komisija bi se morala pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih in delih sektorjev posvetovati z ustreznimi udeleženci, skupaj z zadevnimi sektorji in deli sektorjev.

[…]

2. Pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev mora biti začetna točka povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorjev v Skupnosti v letih 2007 in 2008.". Komisija se posvetuje z zainteresiranimi stranmi, skupaj z zadevnimi sektorji in deli sektorjev.

Uredbe, ki so v skladu s členoma [na podlagi členov] 14 in 15, omogočijo usklajena pravila o spremljanju, poročanju in preverjanju emisij toplogrednih plinov, povezanih s proizvodnjo, glede določanja *ex ante* referenčnih vrednosti.

3. Ob upoštevanju odstavkov 4 in 8 in ne glede na člen 10c se proizvajalcem električne energije, napravam za zajemanje CO_2, cevovodom za prenos CO_2 ali mestom za shranjevanje CO_2 ne dodelijo brezplačne pravice."

[…]

5. Največja letna količina pravic, ki je podlaga za izračun pravic za naprave, ki niso zajete v odstavku 3 in niso nove udeleženke na trgu, ne presega naslednje vsote:

(a) letne skupne količine za Skupnost, kakor je določena v skladu s členom 9, pomnožena z deležem emisij naprav, za katere ne velja odstavek 3 pri povprečnih skupnih emisijah, preverjenih v obdobju 2005–2007 iz naprav, vključenih v sistem Skupnosti v obdobju 2008 do 2012, in

(b) skupne povprečne letne preverjene emisije v obdobju 2005–2007 in popravljene z linearnim faktorjem iz člena 9, iz naprav, ki bodo v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013 in niso zajete v odstavku 3.

Po potrebi se uporabi enoten medsektorski korekcijski faktor.

[…]

11. Ob upoštevanju člena 10b znaša količina pravic, dodeljena brezplačno v okviru odstavkov 4 do 7 tega člena leta 2013, 80 % količine, določene v skladu z ukrepi iz odstavka 1. Nato se količina brezplačno dodeljenih pravic vsako leto zmanjšuje za enak znesek do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic leta 2020, z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno.

12. Ob upoštevanju člena 10b se leta 2013 in v vsakem nadaljnjem letu do leta 2020, napravam v sektorjih ali delih sektorjev, ki so izpostavljeni visokemu tveganju premestitve emisij CO_2, v skladu z odstavkom 1 brezplačno dodelijo pravice v višini 100 % količine, določene v skladu z ukrepi iz odstavka 1.“

Sklep 2011/278

6 Sklep 2011/278 v uvodnih izjavah 2, 4, 6, 8, 11 in 32 določa:

„(2) Pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev mora biti začetna točka povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorja v EU v letih 2007–2008. Referenčne vrednosti bi bilo treba izračunati za proizvode in ne vhodne materiale, da se v vsakem proizvodnem procesu zadevnega sektorja ali dela sektorja čim bolj zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in prihrani kar največ energetske učinkovitosti.

[…]

(4) Komisija je, kolikor je mogoče, pripravila referenčne vrednosti za proizvode in vmesne proizvode, s katerimi med seboj trgujejo naprave, ki se proizvajajo z dejavnostmi iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES. Načeloma naj bi bila za en proizvod določena ena referenčna vrednost. Če je proizvod neposredni nadomestek drugega proizvoda, morata za oba veljati ista referenčna vrednost za proizvod in s tem povezan opis proizvoda.

[…]

(6) Višine referenčnih vrednosti naj bi zajele vse neposredne emisije, povezane s proizvodnjo, vključno z emisijami, povezanimi s proizvodnjo izmerljive toplote, ki se uporablja v proizvodnji, ne glede na to, ali je bila izmerljiva toplota proizvedena na kraju samem ali v drugi napravi. Emisije, povezane s proizvodnjo električne energije in odvajanjem izmerljive toplote, vključno z emisijami iz proizvodnje alternativne toplotne ali električne energije, ki bi se jim bilo mogoče izogniti,

v primerih eksotermnih postopkov ali proizvodnje električne energije brez neposrednih emisij, so bile pri oblikovanju referenčnih vrednosti odštete. Če odštetje emisij, povezanih z odvajanjem izmerljive toplote, ni bilo izvedljivo, ta toplota ni upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisije.

[…]

(8) Komisija je za določitev referenčnih vrednosti kot izhodišče uporabila aritmetično povprečje rezultatov emisij toplogrednih plinov 10 % glede emisij toplogrednih plinov najučinkovitejših naprav v letih 2007 in 2008, za katere so bili zbrani podatki. Poleg tega je Komisija v skladu s člen 10a(1) Direktive 2003/87/ES za vse sektorje, za katere je v Prilogi I določena referenčna vrednost za proizvode, na podlagi dodatnih informacij, ki jih je pridobila iz različnih virov, in na podlagi namenske študije, ki obravnava najučinkovitejše tehnologije in potenciale za zmanjšanje emisij na evropski in mednarodni ravni, analizirala, ali ta izhodišča dovolj odražajo najučinkovitejše tehnologije, nadomestne proizvode, alternativne proizvodne procese, soproizvodnjo z visokim izkoristkom, energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov, uporabo biomase ter, kjer so takšne zmogljivosti na voljo, zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida. Podatki, ki so bili uporabljeni pri določanju referenčnih vrednosti, so bili zbrani iz širokega nabora virov, da bi se zajelo največje možno število naprav, ki so v letih 2007 in 2008 proizvajale proizvod z referenčno vrednostjo. Najprej so bili s strani zadevnih evropskih sektorskih združenj ali v njihovem imenu zbrani podatki o rezultatih emisij toplogrednih plinov naprav sistema EU za trgovanje z emisijami, ki proizvajajo proizvode z referenčno vrednostjo, na podlagi določenih pravil, t. i. ‚sektorskih pravilnikov'. Komisija je kot napotek za te pravilnike pripravila smernice za kakovost in merila preverjanja podatkov za določanje referenčnih vrednosti za sistem EU za trgovanje z emisijami. Da bi se podatki evropskih sektorskih združenj dopolnili, so nato svetovalci v imenu Evropske komisije zbrali podatke od naprav, ki niso bile zajete v podatkih sektorja, podatke in analize pa so prispevali tudi pristojni organi držav članic.

[…]

(11) Če podatki niso bili na voljo, ali ni bilo na voljo podatkov, zbranih v skladu z metodologijo za določanje referenčnih vrednosti, so bile za oblikovanje višine referenčnih vrednosti uporabljene informacije o sedanjih ravneh emisij in porabe ter o najučinkovitejših tehnologijah, ki so bile večinoma izvedene iz referenčnih dokumentov o najboljših razpoložljivih tehnologijah, uvedenih v skladu z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja. Zaradi pomanjkanja podatkov o predelavi odpadnih plinov, odvedeni toploti in proizvodnji električne energije je bila zlasti višina referenčnih vrednosti za proizvode za koks in vroče litine oblikovana z izračuni neposrednih in posrednih emisij na podlagi informacij o ustreznih pretokih energije iz zadevnih referenčnih dokumentov o najboljših razpoložljivih tehnologijah in privzetih emisijskih faktorjev, določenih z Odločbo Komisije 2007/589/ES z dne 18. julija 2007 o določitvi smernic za spremljanje in poročanje o emisijah toplogrednih plinov v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta. […] Tudi za referenčno vrednost za proizvod za sintrano rudo so bili podatki popravljeni na podlagi ustreznih pretokov energije, določenih v zadevnih referenčnih dokumentih o najboljših razpoložljivih tehnologijah, ob upoštevanju zgorevanja odpadnih plinov v sektorju.

[…]

(32) Primerno je, da referenčne vrednosti za proizvode upoštevajo energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov in emisije, povezane z njihovo rabo. Zato je bila pri oblikovanju višine referenčnih vrednosti za proizvode, pri proizvodnji katerih nastajajo ti odpadni plini, v veliki meri upoštevana vsebnost ogljika v teh odpadnih plinih. Če se odpadni plini odvajajo iz proizvodnih procesov zunaj sistemskih meja zadevne referenčne vrednosti za proizvod ter

zgorevajo v proizvodnji toplote zunaj sistemskih meja referenčne vrednosti za proizvod, kot je določena v Prilogi I, je treba s tem povezane emisije upoštevati tako, da se dodelijo dodatne pravice do emisije na podlagi referenčne vrednosti za toploto ali gorivo. V luči splošnega načela, da naj se glede proizvodnje električne energije ne bi brezplačno dodeljevale nobene pravice do emisije, je v izogib neupravičenemu izkrivljanju konkurence na trgih električne energije, namenjene industrijskim napravam, te ob upoštevanju cene ogljika, ki je vsebovana v električni energiji, primerno, da se v primerih, kjer se odpadni plini odvajajo iz proizvodnih procesov zunaj sistemskih meja zadevne referenčne vrednosti za proizvod ter zgorevajo v proizvodnji električne energije, ne dodelijo nobene dodatne pravice preko deleža vsebnosti ogljika v teh plinih, ki je upoštevana v zadevni referenčni vrednosti za proizvod.“

7 Člen 1 Sklepa 2011/278 določa:

„Ta sklep določa prehodna pravila za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu z Direktivo 2003/87/ES od leta 2013 dalje.“

8 Člen 2 Sklepa 2011/278 določa:

„Ta sklep se uporablja za brezplačno dodelitev pravic do emisije v skladu s poglavjem III (nepremične naprave) Direktive 2003/87/ES v obdobjih trgovanja od leta 2013 naprej z izjemo prehodne brezplačne dodelitve pravic do emisije za modernizacijo proizvodnje električne energije v skladu s členom 10c Direktive 2003/87/ES.“

9 V Prilogi I k Sklepu 2011/278 sta opredelitvi sintrane rude in vroče litine

10 Sintrana ruda je opredeljena kot „aglomeriran proizvod z vsebnostjo železa, ki vsebuje zmleto rudo, talila in reciklažni materiali z železom, s kemičnimi in fizičnimi lastnostmi, kot so raven bazičnosti, mehanska trdnost, prepustnost, ki so potrebne za izvedbo postopka redukcije železove rude na železu in potrebnih talilnih materialih“, vroča litina pa kot „tekoče železo, nasičeno z ogljikom za nadaljnjo predelavo“.

Francosko pravo

11 Člen R. 229-8 code de l’environnement (okoljski zakonik) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v glavni stvari, določa:

„I. Minister, pristojen za okolje, na podlagi podatkov, pridobljenih v skladu s členom 7 Sklepa 2011/278/EU […] in člena R. 229-7, z odlokom določi seznam upravljavcev, katerim se brezplačno dodelijo in nato izdajo pravice.

V tem odloku, sprejetem po tem, ko Evropska komisija odobri seznam naprav, ki ji je bil priglašen v skladu z določbami Direktive 2003/87/ES, se za vsako napravo navede skupno število dodeljenih pravic in število pravic, ki se vsako leto dodelijo brezplačno.

Odlok se objavi v uradnem listu, prefekt pa en izvod posreduje vsakemu upravljavcu po elektronski poti.

Za opremo in naprave iz prvega odstavka člena L. 593-3 in za razvrščene naprave iz drugega odstavka tega istega člena to objavo in obvestila upravljavcem zagotovi organ za jedrsko varnost.

II. Nacionalni upravljavec evropskega registra najkasneje do 28. februarja vsako leto na račun upravljavcev vknjiži količino pravic, ki jo odlok iz točke I določa za vsako napravo.

III. Z odlokom ministra, pristojnega za okolje, in ministra, pristojnega za industrijo, se določijo pogoji in metodologije izračuna, tudi začasni, za dodelitev in izdajo teh pravic za vsako napravo.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

12 Družba ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU je francoska družba, ki upravlja jeklarske naprave. Na podlagi člena 2(1) ter prilog I in II k Direktivi 2003/87 te naprave spadajo na področje uporabe te direktive. Ta družba torej mora sodelovati v sistemu trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov.

13 Ta družba je vložila tožbo zoper odlok ministra za ekologijo, trajnostni razvoj in energijo z dne 24. januarja 2014 o seznamu upravljavcev, ki so jim dodeljene pravice do emisije toplogrednih plinov, in količini brezplačno dodeljenih pravic za obdobje 2013–2020, ter zoper odločbo z dne 11. junija 2014, s katero je ta organ zavrnil njeno zahtevo za umik tega odloka.

14 V svoji tožbi tožeča stranka v postopku v glavni stvari navaja, da sta ta odlok in ta odločba nezakonita, ker se opirata na sklepa Komisije 2011/278 in 2013/448/EU z dne 5. septembra 2013 v zvezi z nacionalnimi izvedbenimi ukrepi za prehodno brezplačno dodeljevanje pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87/ES (UL 2013, L 240, str. 27), ki naj ne bi bila skladna z Direktivo 2003/87.

15 Tožeča stranka zlasti nasprotuje temu, da referenčna vrednost za vročo litino, ki jo je določila Komisija in ki omogoča izračun števila pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo za različne industrijske naprave, ki proizvajajo ta proizvod, ne upošteva emisij, povezanih z odpadnimi plini, ki se uporabljajo za proizvodnjo električne energije, in da ta referenčna vrednost ne temelji na najnovejših podatkih. Z Direktivo 2003/87 naj ne bi bila skladna niti referenčna vrednost za sintrano rudo, saj izračun, na katerem temelji, vključuje napravo, ki proizvaja tudi pelete.

16 Tribunal administratif de Montreuil (upravno sodišče v Montreuilu, Francija) poudarja, da ima Komisija široko diskrecijo pri določitvi ravni referenčnih vrednosti. Vendar ocenjuje, da bi morale biti v skladu s členom 10a(1) Direktive 2003/87 za električno energijo, proizvedeno iz odpadnih plinov, dodeljene pravice do emisije toplogrednih plinov. Meni tudi, da je razlog neupravičenega izkrivljanja konkurence, na katerega se Komisija sklicuje v Sklepu 2011/278 zato, da bi nasprotovala dodelitvi pravic do emisije toplogrednih plinov za električno energijo, proizvedeno iz odpadnih plinov, vprašljiv, saj je jeklarski sektor neto potrošnik električne energije.

17 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali je Komisija za določitev referenčne vrednosti za tekočo litino ustrezno uporabila najbolj upoštevne razpoložljive podatke in izraža dvome glede tega, da je Komisija za izračun referenčne vrednosti za sintrano rudo uporabila podatke o napravi, ki proizvaja sintrano rudo in pelete. Komisija naj ne bi zadostno obrazložila razlogov za svojo odločitev.

18 V teh okoliščinah je Tribunal administratif de Montreuil (upravno sodišče v Montreuilu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je [K]omisija v [Sklepu 2011/278] s tem, da je iz referenčne vrednosti za vročo litino izključila emisije, povezane z odpadnimi plini, ki se ponovno uporabijo pri proizvodnji električne energije, kršila člen 10a(1) Direktive [2003/87] v zvezi s pravili o oblikovanju *ex ante* referenčnih vrednosti ter zlasti cilj energetsko učinkovite predelave odpadnih plinov in možnost brezplačne dodelitve pravic za električno energijo, ki se proizvaja iz odpadnih plinov?

2. Ali je Komisija s tem, da se je v tem sklepu za določitev referenčne vrednosti za vročo litino oprla na podatke, ki izhajajo iz dokumenta BREF za železo in jeklo ter [na podatke, posredovane v skladu s smernicami za spremljanje in poročanje emisij toplogrednih plinov iz leta 2007], kršila obveznost uporabe najtočnejših in najnovejših znanstvenih podatkov, ki so na voljo, in/ali načelo dobrega upravljanja?

3. Ali je lahko zaradi izbire Komisije v Sklepu [2011/278] – če se ta izkaže – da vključi obrat, ki hkrati proizvaja sintrano rudo in pelete, med referenčne naprave za določitev referenčne vrednosti za sintrano rudo, ta referenčna vrednost nezakonita?

4. Ali je Komisija kršila obveznost obrazložitve iz člena 296 [PDEU] s tem, da v tem sklepu ni specifično pojasnila razlogov za to izbiro?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

19 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu poziva Sodišče, naj odloči o veljavnosti Sklepa 2011/278 glede na člen 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87, zlasti kar zadeva metodo, ki jo je Komisija uporabila za določitev referenčne vrednosti za vročo litino, ker izključuje, da bi se upoštevale emisije toplogrednih plinov, povezane z odpadnimi plini, ki so ponovno uporabljeni pri proizvodnji električne energije.

20 V zvezi s tem iz člena 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87 izhaja, da se za proizvodnjo električne energije nobene pravice do emisije toplogrednih plinov ne dodelijo brezplačno z izjemo, med drugim, električne energije, proizvedene iz odpadnih plinov.

21 Namen te izjeme je, da se z dodelitvijo pravic do emisije toplogrednih plinov spodbudi zmanjšanje teh emisij in uporaba učinkovitih tehnik za izboljšanje energetske učinkovitosti.

22 Odpadni plini so namreč, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 30 sklepnih predlogov, nujen stranski proizvod pri predelavi koksa in jekla. Ni pa sporno, da je rekuperacija teh plinov, tako z ekonomskega kot ekološkega vidika, bolj koristna, kot da se jih sežge.

23 Poleg tega je v uvodni izjavi 32 Sklepa 2011/278 navedeno, da se zaradi spoštovanja splošnega načela iz člena 10a Direktive 2003/87 poleg dodeljenega deleža pravic do emisije, ki ustreza vsebnosti ogljika v odpadnih plinih, ki je upoštevana v zadevni referenčni vrednosti za proizvod, ne dodelijo nobene dodatne pravice do emisije toplogrednih plinov.

24 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari ocenjuje, da Komisija pri referenčni vrednosti za vročo litino napačno ni upoštevala vseh emisij pri izgorevanju odpadnih plinov, ki so bili ponovno uporabljeni v proizvodnji električne energije, kar naj bi bilo v nasprotju s členom 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87.

25 Prvič, treba je navesti, da uporaba odpadnih plinov za proizvodnjo električne energije pomeni, da se ti plini uporabljajo kot nadomestek drugega goriva. Eno gorivo se torej uporabi tako za proizvodnjo jekla in – prek izgorevanja odpadnih plinov, ki v tem procesu nastanejo – za proizvodnjo električne energije.

26 Drugič, Komisija je zemeljski plin uporabila kot referenčno gorivo za ugotovitev, v kakšnem delu mora referenčna vrednost za vročo litino vključevati vsebnost ogljika v odpadnih plinih, uporabljenih za proizvodnjo električne energije. Reciklaža odpadnih plinov zaradi proizvodnje električne energije namreč pomeni, da zadevna naprava oddaja več toplogrednih plinov, kot če bi bil uporabljen zemeljski plin.

27 Če bi se brezplačna dodelitev pravic do emisije toplogrednih plinov samodejno nanašala na vso električno energijo, proizvedeno iz odpadnih plinov, bi to pomenilo, da se brezplačne pravice podelijo ne le za dodatne emisije, ki jih je treba tako kompenzirati, da se ne odvrača od rekuperacije teh plinov, temveč tudi za emisije, ki bi v vsakem primeru, ne glede na uporabljeno gorivo, nastale zaradi proizvodnje električne energije, za te pa je kompenzacija izključena v skladu s členom 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87.

28 Poleg tega je Sodišče v točki 73 sodbe z dne 28. aprila 2016, Borealis Polyolefine in drugi (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311), že odločilo, da iz uvodne izjave 32 Sklepa 2011/278 izhaja, da je Komisija na podlagi člena 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87 upoštevala emisije, povezane z učinkovito rekuperacijo energije iz odpadnih plinov za proizvodnjo električne energije.

29 Iz zgoraj navedenih preudarkov torej izhaja, da preučitev prvega vprašanja ni razkrila ničesar, kar bi lahko vplivalo na veljavnost Sklepa 2011/278 glede na člen 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87.

Drugo vprašanje

30 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu poziva Sodišče, naj odloči o veljavnosti Sklepa 2011/278, ker naj bi Komisija kršila obveznost uporabe najnatančnejših in najnovejših razpoložljivih znanstvenih podatkov ter načelo dobrega upravljanja, saj se je v tem sklepu za določitev referenčne vrednosti za vročo litino oprla na podatke, ki izhajajo iz dokumenta BREF za železo in jeklo ter na podatke, posredovane v skladu s smernicami za spremljanje in poročanje emisij toplogrednih plinov iz leta 2007 (v nadaljevanju: LDSD 2007).

31 Treba je poudariti, da ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri določitvi referenčnih vrednosti v sektorju ali delu sektorja na podlagi člena 10a(2) Direktive 2003/87. Ta njena aktivnost namreč med drugim vključuje izbire ter zapletene tehnične in gospodarske ocene. Zgolj očitna neprimernost sprejetega ukrepa na tem področju lahko vpliva na zakonitost takega ukrepa (sodbi z dne 8. septembra 2016, Borealis in drugi, C-180/15, EU:C:2016:647, točka 45, in z dne 26. oktobra 2016, Yara Suomi in drugi, C-506/14, EU:C:2016:799, točka 37).

32 Iz uvodne izjave 11 Sklepa 2011/278 je razvidno, da če podatki niso bili na voljo ali zbrani podatki niso bili v skladu z metodologijo za določanje referenčnih vrednosti, so bile za oblikovanje višine referenčnih vrednosti uporabljene informacije o sedanjih ravneh emisij in porabe ter o najučinkovitejših tehnologijah, ki v glavnem izhajajo iz BREF. Zaradi pomanjkanja podatkov o predelavi odpadnih plinov, odvedeni toploti in proizvodnji električne energije je bila višina referenčnih vrednosti proizvodov za koks in vroče litine oblikovana z izračuni neposrednih in posrednih emisij na podlagi informacij o ustreznih pretokih energije iz zadevnih BREF in privzetih emisijskih faktorjih, določenih z LDSD 2007 (sodbi z dne 8. septembra 2016, Borealis in drugi, C-180/15, EU:C:2016:647, točka 47 in z dne 26. oktobra 2016, Yara Suomi in drugi, C-506/14, EU:C:2016:799, točka 39).

33 Poleg tega, kar zadeva odpadne pline, ki nastanejo pri proizvodnji vroče litine, iz uvodne izjave 32 Sklepa 2011/278 izhaja, da referenčne vrednosti proizvodov upoštevajo energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov in emisije, povezane z rabo teh plinov. Zato je bila pri oblikovanju višine

referenčnih vrednosti za proizvode, pri proizvodnji katerih nastajajo ti odpadni plini, v veliki meri upoštevana vsebnost ogljika v teh odpadnih plinih (sodbi z dne 8. septembra 2016, Borealis in drugi, C-180/15, EU:C:2016:647, točka 48, in z dne 26. oktobra 2016, Yara Suomi in drugi, C-506/14, EU:C:2016:799, točka 40).

34 V teh okoliščinah ni razvidno, da bi Komisija s tem, da se je v Sklepu 2011/278 za določitev referenčne vrednosti za vročo litino oprla na podatke, ki izhajajo iz BREF za železo in jeklo ter LDSD 2007, kršila obveznost uporabe najnatančnejših in najnovejših znanstvenih podatkov, ki so na voljo, in načelo dobrega upravljanja.

35 Iz vseh zgornjih preudarkov je razvidno, da pri preučitvi drugega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Sklepa 2011/278.

Tretje vprašanje

36 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem Sodišče v bistvu poziva, naj odloči o veljavnosti Sklepa 2011/278 v delu, v katerem je Komisija v tem sklepu obrat, ki hkrati proizvaja sintrano rudo in pelete, vključila med referenčne naprave za določitev referenčne vrednosti za sintrano rudo.

37 Treba je opozoriti, da ima Komisija, kot je navedeno v točki 31 te sodbe, široko diskrecijsko pravico pri določitvi referenčnih vrednosti v sektorju ali delu sektorja na podlagi člena 10a(2) Direktive 2003/87. Zato zgolj očitna neprimernost sprejetega ukrepa na tem področju lahko vpliva na zakonitost takega ukrepa (sodbi z dne 8. septembra 2016, Borealis in drugi, C-180/15, EU:C:2016:647, točka 45, in z dne 26. oktobra 2016, Yara Suomi in drugi, C-506/14, EU:C:2016:799, točka 37).

38 Člen 10a(2) Direktive 2003/87 določa, da mora biti pri opredeljevanju referenčnih vrednosti začetna točka povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorjev v Uniji v letih 2007 in 2008. Ta princip je ponovljen v uvodni izjavi 2 Sklepa 2011/278.

39 Poleg tega je v uvodni izjavi 4 Sklepa 2011/278 določeno načelo, da če je proizvod neposredni nadomestek drugega proizvoda, morata za oba veljati ista referenčna vrednost za proizvod in s tem povezan opis proizvoda.

40 Iz spisa pri Sodišču in trditev na obravnavi je razvidno, da peleti in sintrana ruda na splošno niso neposredni nadomestki in zato niso zajeti z isto referenčno vrednostjo proizvoda. Peleti in sintrana ruda se namreč ne razlikujejo le glede svojih značilnosti proizvoda, temveč tudi po svoji sestavi.

41 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari trdi, da je Komisija s tem, da je med referenčne naprave za določitev referenčne vrednosti za sintrano rudo vključila napravo, ki proizvaja sintrano rudo in pelete, kršila člen 10a(1) Direktive 2003/87 in uvodno izjavo 4 Sklepa 2011/278. Referenčna vrednost za sintrano rudo naj bi bila namreč izkrivljena z uporabo podatkov glede proizvodnje peletov, ki oddajajo manj toplogrednih plinov.

42 Vendar je Komisija na obravnavi poudarila, da je bila naprava Corus Ijmuiden, na katero se nanaša to vprašanje za predhodno odločanje, edina jeklarna v Uniji, ki proizvaja mešanico peletov in sintrane rude, ki se lahko zaradi svojih lastnosti uporablja kot neposredni nadomestek za sintrano rudo v plavžih. Ta integrirana jeklarna vključuje enoto za proizvodnjo peletov in enoto za proizvodnjo sintrane rude, ki sta povezani, tako da zagotavljata mešanico, ki se dovaja neposredno v plavže. V tem posebnem kontekstu je Komisija pelete in sintrano rudo lahko štela za substituta.

43 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari pa je v zvezi s tem navedla, da je iz vseh uradnih dokumentov in zlasti BREF za železo in jeklo razvidno, da ima zadevna naprava dve ločeni enoti, ki proizvajata pelete oziroma sintrano rudo.

44 V tem kontekstu je treba poudariti, da vprašanje, ali posebne značilnosti konkretne naprave vplivajo na njeno vključitev med referenčne naprave za namene določitve referenčne vrednosti za sintrano rudo, očitno pomeni zapleteno tehnično presojo, v okviru katere ima Komisija široko diskrecijsko pravico. Poleg tega je za izvedbo take presoje Komisija v boljšem položaju kot Sodišče. Na podlagi razpoložljivih podatkov pa ni očitno, da bi Komisija z vključitvijo zadevne naprave storila očitno napako pri presoji. Nasprotno, razvidno je, da lahko, ne glede na posebne značilnosti te naprave, pridobljeni proizvod neposredno nadomesti sintrano rudo, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 71 in 72 sklepnih predlogov.

45 Kot je bilo poudarjeno na obravnavi, so Komisija, strokovnjaki, s katerimi se je posvetovala, in zlasti evropsko jeklarsko združenje, Eurofer, potrdili, da je proces proizvodnje te mešanice mogoče šteti za podobnega procesu proizvodnje sintrane rude. Končni proizvod ima torej v taki napravi podobne lastnosti kot sintrana ruda in je njen neposredni nadomestek za uporabo v plavžih.

46 V teh okoliščinah je treba zato, ker ti dve proizvodni enoti skupaj omogočata proizvodnjo unikatnega proizvoda, ki je nadomestek sintrane rude, proizvodnjo peletov šteti za enega izmed „postopkov, neposredno in posredno povezanih s sintrnim prahom“ v smislu opredelitve sintrane rude iz Priloge I k Sklepu 2011/278. V teh okoliščinah je upravičeno, da se pri referenčni vrednosti proizvoda za sintrano rudo upošteva ta enota za proizvodnjo peletov.

47 Če Komisija ne bi upoštevala naprave, ki proizvaja nadomestek sintrane rude, bi sprejela odločbo, ki bi bila v nasprotju s ciljem člena 10a(1) Direktive 2003/87, ki je, da spodbuja uporabo učinkovite tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in izboljšanje energetske učinkovitosti ob uporabi najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, soproizvodnje z visokim izkoristkom, energetsko učinkovite predelave odpadnih plinov, kjer so na voljo takšne zmogljivosti in ne spodbujajo povečanja emisij.

48 Zato iz prej navedenega ne izhaja, da bi Komisija s tem, da je za določitev referenčne vrednosti za sintrano rudo upoštevala integrirano napravo Corus Ijmuiden, storila očitno napako pri presoji, saj je proizvod iz te naprave neposredni nadomestek sintrane rude.

49 V teh okoliščinah, zato ker je Komisija med referenčne naprave za določitev referenčne vrednosti sintrane rude vključila obrat, ki proizvaja tako sintrano rudo kot pelete, ni podana nezakonitost Sklepa 2011/278.

50 Iz vseh prej navedenih preudarkov izhaja, da pri preučitvi tretjega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi vplival na veljavnost Sklepa 2011/278 v delu, v katerem je Komisija v tem sklepu obrat, ki hkrati proizvaja sintrano rudo in pelete, vključila med referenčne naprave za določitev referenčne vrednosti za sintrano rudo.

Četrto vprašanje

51 S četrtim vprašanjem predložitveno sodišče poziva Sodišče, naj odloči o veljavnosti Sklepa 2011/278, ker naj bi Komisija s tem, da ni navedla specifičnih razlogov za svoje izbire v okviru določitve referenčne vrednosti za vročo litino, kršila obveznost obrazložitve, ki ji jo nalaga člen 296 PDEU.

52 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, predpisana s to določbo, prilagojena naravi zadevnega pravnega akta, razlogovanje institucije, ki je zadevni akt izdala, pa mora biti jasno in nedvoumno, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z razlogi za sprejeti ukrep in da lahko sodišče Unije opravi nadzor. Ne zahteva se, da so v obrazložitvi navedene vse ustrezne dejanske ali pravne okoliščine, ker se mora vprašanje, ali obrazložitev akta

ustreza zahtevam člena 296 PDEU, presojati ne samo glede na besedilo akta, ampak tudi glede na kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej med drugim sodbo z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, točka 88 in navedena sodna praksa).

53 Poleg tega je, če izpodbijani akt jasno razkriva bistvo cilja, ki ga uresničuje institucija, odveč zahtevati posebno obrazložitev za vsako tehnično izbiro, ki jo je opravila (sodba z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health in drugi, C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 134).

54 V konkretnem primeru so razlogi za izbiro referenčnih naprav v Sklepu 2011/278 in zlasti v njegovih uvodnih izjavah 2, 4, 6 in 8 jasno in zadostno podkrepljeni. Na podlagi teh je mogoče razumeti razloge, ki so narekovali sprejetje tega sklepa ter njegove cilje, vsebujejo pa tudi nekaj tehničnih pojasnil.

55 Zato je Komisija spoštovala obveznost obrazložitve, ki ji jo nalaga člen 296 PDEU, saj so razlogi za njene izbire z zadostno jasnostjo navedeni v Sklepu 2011/278.

56 Iz vseh zgornjih navedb je razvidno, da pri preučitvi četrtega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Sklepa 2011/278.

Stroški

57 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Preučitev zastavljenih vprašanj ni razkrila nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

Podpisi