Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 24. júna 2021 [1]

Vec C-271/20

Aurubis AG
proti
Bundesrepublik Deutschland

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

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov – Prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót – Rozhodnutie 2011/278/EÚ – Článok 3 písm. d) – Pojem ‚podzariadenie spojené s referenčným štandardom paliva' – Rýchle tavenie (‚flash smelting') – Autotermická reakcia – Nevyhovenie žiadosti o pridelenie na konci obdobia obchodovania"

I. Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) sa týka predovšetkým výkladu pojmu „podzariadenie spojené s referenčným štandardom paliva (fuel benchmark sub-installation)" v zmysle článku 3 písm. d) rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a 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. EÚ L 275, 2003, s. 32, Mim. vyd. 15/007, s. 631)] platné v celej Únii. [2]

2. „Podzariadenie spojené s referenčným štandardom paliva" je jedna z kategórií priemyselných zariadení, ktorým môžu byť na účely smernice 2003/87 bezodplatne pridelené emisné kvóty. Práve táto smernica zavádza systém emisných kvót skleníkových plynov pre podniky obchodujúce v rámci Európskej únie.

3. Tento návrh bol podaný v rámci konania vedenom medzi spoločnosťou Aurubis AG (ďalej len „Aurubis") a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Nemecko), v zastúpení Umweltbundesamt, Deutsche Emissionshandelsstelle (Nemecká správa pre obchodovanie s emisnými kvótami, ďalej len „DEHSt"), ktoré sa týka počtu bezodplatných emisných kvót pridelených spoločnosti Aurubis na účely výroby primárnej medi touto spoločnosťou.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Ú. v. EÚ L 130, 2011, s. 1.

II. Právny rámec

A. Právo EÚ

1. Smernica 2003/87

4. Smernica 2003/87 bola niekoľkokrát zmenená a doplnená, a to aj smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť a rozšíriť schému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov[3] a smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/410 zo 14. marca 2018, ktorou sa mení smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť nákladovo efektívne znižovanie emisií a investície do nízkouhlíkových technológií a rozhodnutie (EÚ) 2015/1814.[4] Vzhľadom na skutkové okolnosti sporu vo veci samej sa mi zdá byť verzia uplatniteľná v roku 2012 relevantná pre odpoveď na prvú otázku, a preto toto znenie bude použité, pokiaľ nie je uvedené inak.

5. Článok 1 smernice 2003/87, nazvaný „Predmet“, stanovuje:

„Táto smernica zriaďuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v [Únii]… na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom.

…“

6. Článok 2 smernice 2003/87, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na emisie z činností uvedených v prílohe I a skleníkové plyny uvedené v prílohe II.“

7. Článok 3 smernice 2003/87, nazvaný „Definície“, uvádza:

„Na účely tejto smernice sa používajú tieto definície:

…

b) ‚emisie‘ znamenajú uvoľňovanie skleníkových plynov do atmosféry zo zdrojov v zariadení;…

…

e) ‚zariadenie‘ znamená stacionárnu technologickú jednotku, kde sa uskutočňuje jedna alebo viac činností uvedených v prílohe I a akákoľvek iná priamo súvisiaca činnosť, ktorá má technické spojenie s činnosťami vykonávanými v danej prevádzkárni a ktorá by mohla mať vplyv na emisie a znečisťovanie;

…

[3] Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 63.

[4] Ú. v. EÚ L 76, 2018, s. 3.

t) ‚spaľovanie' znamená každá oxidácia palív bez ohľadu na spôsob, akým sú týmto procesom vyprodukované teplo, elektrina alebo mechanická energia využité, a ostatné priamo s tým spojené činnosti vrátane čistenia odpadových plynov;

…"

8. Článok 10a ods. 1 smernice 2003/87, nazvaný „Prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania platné v celej [Únii]", stanovuje:

„Do 31. decembra 2010 Komisia prijme plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celé Spoločenstvo na prideľovanie 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 prijmú 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 celú [Úniu], aby sa zabezpečilo, že sa prideľovanie 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 najúčinnejšie techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinná kogenerácia, účinné získavanie energie z odpadových plynov, využívanie biomasy a zachytávanie a ukladanie CO_2. V súvislosti s výrobou elektrickej energie sa neprideľujú 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.

…"

2. Rozhodnutie 2011/278

9. Odôvodnenia 1, 5, 12 a 18 rozhodnutia 2011/278 stanovili toto:

„(1) V článku 10a smernice sa vyžaduje, aby sa úplne harmonizovanými vykonávacími opatreniami pre prideľovanie bezodplatných emisných kvót, platnými v celom Spoločenstve, v možnom rozsahu určili referenčné úrovne ex ante, aby sa zabezpečilo, že sa bezodplatné prideľovanie emisných kvót uskutoční spôsobom, ktorý poskytuje stimuly na znižovanie emisií skleníkových plynov a energeticky účinné techniky, pričom sa tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, zohľadnia najúčinnejšie techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinná kogenerácia, účinné získavanie energie z odpadových plynov, využívanie biomasy a zachytávanie a ukladanie CO_2, a ktorý by nemal poskytnúť stimuly na zvyšovanie emisií. V snahe zaručiť správne fungovanie trhu je potrebné určiť pridelenia kvót ešte pred začiatkom obdobia obchodovania.

…

(5) Komisia dospela k záveru, že stanovenie referenčnej úrovne pre produkt je realizovateľné tam, kde s ohľadom na zložitosť výrobných procesov sú k dispozícii vymedzenia a klasifikácie produktov, ktoré umožňujú overenie údajov o výrobe a jednotné uplatňovanie referenčnej úrovne produktu v celej Únii na účely prideľovania emisných kvót. S cieľom nenarušiť komparatívne výhody účinnosti v oblasti emisií CO_2 v celom hospodárstve Únie a zlepšiť harmonizáciu prechodného bezodplatného prideľovania emisných kvót sa nerobila žiadna diferenciácia z geografického hľadiska, ani na základe použitých technológií, surovín alebo palív.

…

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

(18) S cieľom zabrániť narušeniu hospodárskej súťaže a zabezpečiť riadne fungovanie trhu s uhlíkom by členské štáty mali zabezpečiť, aby pri určovaní kvót pridelených jednotlivým zariadeniam nenastalo dvojité započítanie ani dvojité pridelenie kvót. V súvislosti s tým by mali členské štáty venovať osobitnú pozornosť prípadom, pri ktorých sa referenčný produkt vyrába vo viac ako jednom zariadení, keď sa viac ako jeden referenčný produkt vyrába v tom istom zariadení, alebo ak sa medziprodukty vymieňajú s prekročením hraníc zariadenia.“

10. Článok 2 tohto rozhodnutia, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, stanovoval:

„Toto rozhodnutie sa vzťahuje na bezodplatné prideľovanie emisných kvót podľa kapitoly III (stacionárne zariadenia) smernice (2003/87/ES) v obdobiach obchodovania od roku 2013…“

11. Článok 3 rozhodnutia 2011/278 stanovoval:

„Na účely tohto rozhodnutia sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

b) ‚podzariadenie spojené s referenčným produktom‘ sú vstupy, výstupy a zodpovedajúce emisie súvisiace s výrobou produktu, pre ktorý je v prílohe I stanovený referenčný produkt;

c) ‚podzariadenie spojené s referenčným štandardom tepla‘ sú vstupy, výstupy a zodpovedajúce emisie, ktoré nepatria do rámca podzariadenia spojeného s referenčným produktom a súvisia s produkciou alebo dovozom zo zariadenia alebo z iného subjektu patriaceho do rámca systému Únie, alebo oboma, merateľného tepla:

– ktoré sa spotrebuje v rámci hraníc zariadenia na výrobu produktov, na produkciu mechanickej energie inej ako používanej na výrobu elektrickej energie, na vykurovanie alebo chladenie, s výnimkou spotreby na výrobu elektrickej energie, alebo

– ktoré sa vyvezie do zariadenia alebo iného subjektu, ktorý nepatrí do rámca systému Únie okrem vývozu na výrobu elektrickej energie;

d) ‚podzariadenie spojené s referenčným štandardom paliva' sú vstupy, výstupy a zodpovedajúce emisie, ktoré nepatria do rámca podzariadenia spojeného s referenčným produktom a súvisia s produkciou nemerateľného tepla spaľovaním paliva spotrebovaného na výrobu produktov, na produkciu mechanickej energie inej ako používanej na výrobu elektrickej energie, na vykurovanie alebo chladenie, s výnimkou spotreby na výrobu elektrickej energie, vrátane bezpečnostného spaľovania;

e) ‚merateľné teplo' je čistý tok tepla prepravovaný cez identifikovateľné potrubie alebo rúry s použitím média na prenos tepla, akým je najmä para, horúci vzduch, voda, olej, tekuté kovy a soli, pre ktoré je alebo by mohol byť nainštalovaný merač tepla;

…

g) ‚nemerateľné teplo' je všetko iné teplo ako merateľné teplo;

h) ‚podzariadenie spojené s emisiami z procesov' sú emisie skleníkových plynov uvedené v prílohe I k smernici (2003/87/ES), iné ako oxid uhličitý, ku ktorým dochádza mimo systémových hraníc referenčného produktu uvedeného v prílohe I, alebo emisie oxidu uhličitého, ku ktorým dochádza mimo systémových hraníc referenčného produktu uvedeného v prílohe I v dôsledku ktorejkoľvek z nasledujúcich činností a emisií, ktoré vyplývajú zo spaľovania neúplne oxidovaného uhlíka vyprodukovaného ako dôsledok nasledovných činností na účel výroby merateľného tepla, nemerateľného tepla alebo technicky využiteľnej elektrickej energie za predpokladu, že sa odrátajú emisie, ktoré by nastali zo spálenia množstva zemného plynu rovnajúceho sa energetickému obsahu spáleného neúplne oxidovaného uhlíka:

i) chemická alebo elektrolytická redukcia zlúčenín kovu v rudách, koncentrátoch a druhotných materiáloch;

ii) odstraňovanie nečistôt z kovov a zlúčenín kovu;

iii) rozklad uhličitanov, okrem uhličitanov pri praní dymových plynov;

iv) chemická syntéza, pri ktorej je v reakcii prítomný materiál obsahujúci uhlík, na iný hlavný účel ako na výrobu tepla;

v) použitie prídavných látok alebo surovín obsahujúcich uhlík na iný hlavný účel ako na výrobu tepla;

vi) chemická alebo elektrolytická redukcia metaloidných oxidov alebo nekovových oxidov, ako oxidy kremíka a fosfáty;

…“

12. Článok 10 ods. 8 rozhodnutia 2011/278, nazvaný „Prideľovanie kvót na úrovni zariadení“, stanovil:

„Pri určovaní predbežného celkového ročného množstva emisných kvót bezodplatne pridelených na každé zariadenie členské štáty zabezpečia, aby sa emisie nezapočítavali dvakrát a aby prídel nebol záporný…“

13. Rozhodnutie 2011/278 bolo zrušené s účinnosťou od 1. januára 2021 delegovaným nariadením Komisie (EÚ) 2019/331 z 19. decembra 2018, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii [5]. Podľa článku 27 uvedeného delegovaného nariadenia sa však toto rozhodnutie naďalej uplatňuje na pridelenie kvót týkajúce sa obdobia pred 1. januárom 2021.

B. Nemecké právo

1. Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz

14. § 9 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zákon o obchodovaní s emisnými kvótami skleníkových plynov) z 21. júla 2011 [6] (ďalej len „TEHG“) znie:

„1. Prevádzkovateľom zariadení sa pridelia bezplatné kvóty podľa zásad stanovených v článku 10a… smernice [2003/87]… v znení platnom v čase a v… rozhodnutia [2011/278]

…“

15. Príloha I časť 2 TEHG, nazvaná „Činnosti“, vo svojom bode 1 zahŕňa pod zariadenia, ktorých emisie spadajú do pôsobnosti tohto zákona, aj „spaľovacie jednotky určené na spaľovanie palív, ktorých celkový menovitý tepelný príkon sa rovná alebo je vyšší ako 20 MW, pokiaľ nie sú uvedené v niektorom z nasledujúcich bodov“.

2. Zuteilungsverordnung 2020

16. § 2 body 27 a 29 Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung 2020) (nariadenie o prideľovaní emisných kvót skleníkových plynov na obdobie obchodovania rokov 2013 až 2020) z 26. septembra 2011 [7] (ďalej len „ZuV 2020“) definuje pojmy „čiastkové zariadenie pre referenčnú úroveň paliva“ a „čiastkové zariadenie pre emisie z procesov“ obdobne, ako sú tieto pojmy definované v článku 3 písm. d) a h) rozhodnutia 2011/278.

[5] Ú. v. EÚ L 59, 2019, s. 8.

[6] BGBl. 2011 I, s. 1475.

[7] BGBl. 2011 I, s. 1921.

III. Skutkový stav v konaní vo veci samej

17. Aurubis prevádzkuje v Hamburgu (Nemecko) zariadenie vyrábajúce primárnu meď. Vzhľadom na to, že táto činnosť spadá do kategórie činností uvedených v prílohe I bode 6 smernice 2003/87, „výroba alebo spracovanie neželezných kovov…, kde sa prevádzkujú spaľovacie zariadenia s celkovým menovitým tepelným príkonom… väčším ako 20 MW“, sa na spoločnosť Aurubis vzťahuje povinnosť obchodovať s emisiami.

18. Zariadenie pozostáva z dvoch podzariadení, Rohhüttenwerk Nord a Rohhüttenwerk Ost (RWO). Spor vo veci samej sa týka iba podzariadenia RWO. Podzariadenie RWO je taviareň, v ktorej sa rýchlym tavením („flash smelting“) koncentrátu medi pomocou procesu zvaného Outukumpu získava primárna meď.[8] Podľa spoločnosti Aurubis bol však tento proces vďaka jej vlastnej práci v odvetví výskumu a vývoja vylepšený tak, že taviaca pec môže byť prevádzkovaná bez použitia uhlíkových palív.[9]

19. Na základe žiadosti žalobkyne z 20. januára 2012 DEHSt rozhodnutím zo 17. februára 2014 pridelil celkovo 2 596 999 bezplatných emisných kvót na roky 2013 až 2020.

20. Žalobkyňa podala 14. marca 2014 námietku. Rozhodnutím o námietke z 3. apríla 2018 DEHSt rozhodnutie o pridelení čiastočne zrušila v rozsahu, v akom pridelenie presahuje 1 784 398 emisných kvót. V odôvodnení uviedla, že používanie koncentrátu medi nemôže byť zohľadnené v rámci „podzariadenia spojeného s referenčným štandardnom paliva“, ale musí byť spojené s „podzariadením spojeným s emisiami z procesov“. Po vykonaní prepočtu nároku na pridelenie žiadala DEHSt vrátenie 523 027 emisných kvót.

21. Žalobkyňa napadla rozhodnutie o námietke pred vnútroštátnym súdom žalobou podanou 30. apríla 2018.

22. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že Aurubis pred vnútroštátnym súdom tvrdí, že koncentrát medi, ktorý táto spoločnosť používa na účely procesu rýchleho tavenia, pozostáva zo sírnikov medi a železa (30 % medi, 30 % železa a 30 % síry). Okrem toho koncentrát obsahuje stopy uhlíka a iných kovov. Primárna meď sa vyrába tak, že tento koncentrát sa najprv zmieša s pieskom a inými látkami určenými na použitie, ktoré niekedy tiež obsahujú veľmi malé množstvá uhlíka. Takto získaný prípravok je vložený do taviacej pece so zmesou vzduchu a kyslíka. V dôsledku chemickej reakcie medzi kyslíkom a sírou obsiahnutou v koncentráte medi prekračuje teplota v peci 1 200 °C, čo následne vedie k likvidácii koncentrátu medi. Piesok a hmota surového železa sa tiež roztavia. Žiadne fosílne palivá sa v tomto procese nepoužívajú.

23. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa takto získavajú nasledujúce látky: medený kamienok (čo je zmes sírnikov medi a železa), kremičitan železnatý (ako troska) a oxid siričitý (SO_2). Následne je tento kamienok vložený do konvertora, v ktorom prebieha oxidácia zostávajúcich čiastočiek síry a železa vháňaním zmesi vzduchu a kyslíka. Pri tejto príležitosti dochádza podľa všetkého takisto k výrobe tepla. Produkt tejto fázy, zvaný „čierna meď“, je vložený do anódovej pece, v ktorej sa zostávajúce čiastočky síry spaľovaním premieňajú na SO_2. Týmto postupom sa získava konečný produkt, teda primárna meď.

[8] Tento proces je pomenovaný po (dnes už nepoužívanej) bani na meď vo východnom Fínsku, ktorá prvý raz vyvinula tento proces tavenia pre rudy obsahujúce síru na konci 40. rokov.

[9] Pozri bod 8 písomných pripomienok Aurubis.

24. Tento proces teda podľa všetkého nevyužíva fosílne palivá. Na rozdiel od ostatných výrobcov medi, ktorí používajú palivá s obsahom uhlíka, ako je ťažký vykurovací olej alebo zemný plyn, teda proces vyvinutý a používaný spoločnosťou Aurubis zjavne predstavuje v oblasti ochrany klímy isté vylepšenia. V rámci tohto procesu síce obvykle vzniká SO_2, nie oxid uhličitý (CO_2), avšak dotknutá taviareň aj tak vypúšťa do atmosféry malé množstvo CO_2 z dôvodu prítomnosti veľmi malých množstiev uhlíka v koncentráte medi. Použité koncentráty medi mali podiel uhlíka približne 0,7 % (hmotnosť podielu). Podzariadenie RWO teda zrejme vypúšťa 0,026 tony CO_2 na tonu koncentrátu medi, resp. priemerne 29 024 tony CO_2 ročne.

25. Aurubis tvrdí, že bezodplatné prideľovanie emisných kvót malo vychádzať z § 2 bodu 27 ZuV 2020 a článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278, pretože síra zapálená v taviacej peci predstavuje na tieto účely „palivo“. Kvalifikácia vstupnej látky ako paliva nevychádza z predpokladu, že hlavným účelom použitia tejto látky je výroba tepla, resp. že ide o štandardné palivo, ako je uhlie, ropa alebo zemný plyn. V koncentráte medi je meď surovinou a síra palivom.

26. Aurubis dodáva, že žalovaná stále vychádza z hierarchického vzťahu troch záložných metód. Podľa názoru spoločnosti Aurubis sú v tomto prípade splnené kritériá „podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva“, takže by sa nemalo brať do úvahy pridelenie spojené s emisiami z procesov. Okrem toho, aby bolo splnené kritérium „podzariadenia spojeného s emisiami z procesov“, musela by tu existovať priama a bezprostredná príčinná súvislosť medzi emisiami CO_2 a použitým procesom. V prípade postupu Outokumpu to tak podľa spoločnosti Aurubis nie je.

27. Z týchto dôvodov sa Aurubis domáha zrušenia rozhodnutia z 3. apríla 2018 a pridelenia ďalších emisných kvót na roky 2013 až 2020.

28. Podľa Spolkovej republiky Nemecko je k existencii „podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva“ v zmysle § 2 bodu 27 ZuV 2020 a článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278 nevyhnutné, aby hlavným účelom použitia materiálu bola výroba tepla. Tvrdí, že tak to v prípade RWO nie je, pretože koncentrát medi je surovinou a hlavným účelom jeho použitia je výroba primárnej medi. Navyše v rámci použitého procesu nedochádza k úplnému spáleniu koncentrátu medi, čo je opakom predpokladu platného pri výpočte referenčnej úrovne paliva. V prípade palív v zmysle referenčnej úrovne paliva ide navyše o také palivá, ktoré môžu byť nahradené inými palivami, najmä zemným plynom.

29. Vnútroštátny súd hneď na začiatku uvádza, že ak by sa malo podzariadenie RWO považovať za „podzariadenie spojené s referenčným štandardom paliva“, znamenalo by to klasifikáciu koncentrátu medi, resp. zlomku síry, ktorý je v ňom obsiahnutý, ako „paliva“.

30. Tento súd uvádza, že Súdny dvor v bode 53 rozsudku z 20. júna 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518), rozhodol, že článok 3 písm. t) smernice 2003/87 neobmedzuje pojem „spaľovanie“ len na oxidačné reakcie, ktoré samy vytvárajú skleníkový plyn. Tento výklad Súdneho dvora však nie je nevyhnutne rozhodujúci pre výklad rozsahu pojmu „palivo“ uvedeného v článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278.

31. Predovšetkým je potrebné určiť, či pridelenie z titulu referenčnej úrovne paliva predpokladá, že hlavným cieľom spaľovanie je výroba tepla. Kľúčové však v tejto veci je, že použitý koncentrát medi slúži ako surovina, ako aj palivo. Ani otázka, či existencia paliva v zmysle referenčnej úrovne paliva spomínanej v rozhodnutí 2011/278 vyžaduje zameniteľnosť použitého paliva, sa doteraz v judikatúre Súdneho dvora neriešila.

32. Vnútroštátny súd napokon uvádza, že tretie obdobie obchodovania sa končí 31. decembra 2020. Poznamenáva, že podľa nemeckej judikatúry a vzhľadom na neexistenciu výslovného prechodného ustanovenia vo vnútroštátnom práve znamenalo skončenie prvého a druhého obdobia obchodovania zánik nárokov na emisné kvóty, ktoré neboli preplatené do 30. apríla po skončení daného obdobia obchodovania. Rovnako tak neobsahuje vnútroštátne právo žiadne prechodné ustanovenie vo vzťahu k tretiemu obdobiu obchodovania. Nemecké orgány odmietli prijať takéto ustanovenie z dôvodu, že pravidlá týkajúce sa štvrtého obdobia obchodovania (2021 – 2030) boli taxatívne stanovené právnou úpravou Únie a že kompenzácia práv, ktoré zasahujú do niekoľkých období, by bola legálna len vtedy, ak by bola zakotvená v tejto právnej úprave.

33. Podľa vnútroštátneho súdu žiadny z relevantných aktov Únie neobsahuje ustanovenie týkajúce sa náhrady za práva zasahujúce do niekoľkých období. V očakávaní súdnych rozhodnutí navyše nebolo prijaté žiadne ustanovenie o konkrétnych rezervách emisných kvót. Istú indíciu svedčiacu v prospech argumentácie, podľa ktorej prechod z tretieho na štvrté obdobie nespôsobuje zánik nárokov na pridelenie, ktoré neboli priznané do 31. decembra 2020, však možno nájsť v rozhodnutí 2015/1814[10], ktoré stanovuje, že určité emisné kvóty, ktoré nie sú pridelené do 31. decembra 2020, musia byť umiestnené do „stabilizačnej rezervy systému“.

IV. Prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom

34. Za týchto okolností sa Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín) rozhodnutím z 11. júna 2020, doručeným Súdnemu dvoru 19. júna 2020, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto otázky:

„1. Sú splnené podmienky podľa článku 3 písm. d) [rozhodnutia 2011/278] na bezodplatné pridelenie emisných kvót na základe podzariadenia spojeného s emisiami z procesov, ak sa v zariadení na výrobu neželezného kovu podľa prílohy I smernice 2003/87 v taviacej peci na výrobu primárnej medi použije sírnatý koncentrát medi a nemerateľné teplo, ktoré je potrebné na roztavenie medenej rudy obsiahnutej v koncentráte, sa v zásade vyrába oxidáciou síry obsiahnutej v koncentráte, čím sa koncentrát medi použije ako surovina, aj ako horľavý materiál na výrobu tepla?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

Možno nároky na pridelenie vyššieho počtu bezodplatných emisných kvót na tretie obdobie obchodovania uspokojiť po skončení tretieho obdobia obchodovania kvótami zo štvrtého obdobia obchodovania, ak existencia takéhoto nároku na pridelenie sa súdnym rozhodnutím určí až po uplynutí tretieho obdobia obchodovania, alebo ešte neuspokojené nároky na pridelenie zanikajú s koncom tretieho obdobia obchodovania?“

35. Písomné pripomienky predložili Aurubis, Spolková republika Nemecko a Komisia. Okrem toho predniesli ústne pripomienky na pojednávaní 19. mája 2021.

[10] Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1814 zo 6. októbra 2015 o zriadení a prevádzke trhovej stabilizačnej rezervy systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii a o zmene smernice 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 264, 2015, s. 1).

V. Analýza

A. O prvej otázke

36. V prejednávanej veci je vnútroštátny súd povinný určiť, či činnosť výroby primárnej medi v taviarni s použitím procesu nazývaného „Outokumpu“ spĺňa kritériá „podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva“. Prvá otázka položená vnútroštátnym súdom sa teda týka výkladu článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278, ktorý definuje tento pojem na obdobie obchodovania 2013 až 2020.

37. Špecifické znaky procesu dotknutého vo veci samej vedú k vzniku troch konkrétnych problémov pri výklade definície „podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva“ obsiahnuté v článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278. Po prvé, používaná látka je surovinou aj palivom. Okrem toho ide o nízkouhlíkovú surovinu, ktorá prechádza autotermickou reakciou. Nie je tu teda prítomný žiadny externý zdroj tepla a do reakcie nevstupujú žiadne vysokouhlíkové palivá. Po druhé, spaľovanie použitého paliva je len čiastočné. Po tretie, výroba tepla nie je nevyhnutne hlavným účelom použitia predmetného materiálu.

38. Z dôvodov, ktoré vysvetlím, sa však nedomnievam, že tieto špecifické črty bránia tomu, aby boli v prípade, že zariadenie na výrobu neželezných kovov používa koncentrát medi obsahujúci síru v taviacej peci na výrobu primárnej medi a že nemerateľné teplo potrebné na tavenie medenej rudy obsiahnuté v tomto koncentráte sa v podstate vyrába oxidáciou síry obsiahnutej v tom istom koncentráte, splnené požiadavky článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278.

39. Tento výklad vychádza z tradičných metód výkladu používaných Súdnym dvorom v rámci systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, zohľadňuje sa teda nielen znenie článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278, ale prihliada sa aj na celkovú štruktúru smernice 2003/87 a rozhodnutia 2011/278, ako aj na ciele, ktoré sledujú.[11] Teraz sa budem postupne venovať obom výkladom.

1. Gramatický a systematický výklad

40. Po prvé je možné uviesť, že výraz „palivo“ síce nie je rozhodnutím 2011/278 definovaný, avšak definícia pojmu „podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva“ je obsiahnutá v článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278.

41. Podľa tohto ustanovenia o „podzariadenie spojené s referenčným štandardom paliva“ ide v prípade, keď „vstupy, výstupy a zodpovedajúce emisie (nepatria) do rámca podzariadenia spojeného s referenčným produktom (a súvisia) s produkciou nemerateľného tepla spaľovaním paliva spotrebovaného na výrobu produktov…“.

42. Z tejto definície vyplýva, že pojem „spaľovanie“ môže byť pre spresnenie významu pojmu „palivo“ použitého v článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278 relevantné. Pojem „spaľovanie“ je však definovaný v článku 3 písm. t) smernice 2003/87 ako „každá oxidácia palív bez ohľadu na spôsob, akým je týmto procesom vyprodukované teplo… využité a ostatné priamo spojené činnosti…“. Navyše vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 20. júna 2019, ExxonMobil

[11] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. januára 2018, INEOS (C-58/17, EU:C:2018:19, body 34 a 35), a z 3. decembra 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, body 49 a 50).

Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518), Súdny dvor spresnil, že článok 3 písm. t) smernice 2003/87 neobmedzuje pojem „spaľovanie“ len na oxidačné reakcie, ktoré samy vytvárajú skleníkový plyn. [12]

43. Ako vysvetlil generálny advokát H. Saugmandsgaard Øe vo svojich návrhoch v uvedenej veci, relevantné prípravné práce potvrdzujú, že cieľom doplnenia článku 3 písm. t) smernice 2003/87 bolo zakotviť širokú definíciu pojmu „spaľovanie“, ktorý by mohol zahrnúť každú oxidáciu palív bez ohľadu na jej cieľ. [13]

44. V tejto súvislosti treba poznamenať, že tieto dve ustanovenia relevantného právneho rámca, ktoré zmieňujú pojem „palivo“, žiadnym spôsobom neobmedzujú rozsah tohto pojmu, či už ide o jeho zloženie, alebo povahu, množstvo uhlíka, ktoré by malo toto palivo obsahovať, spôsob, akým by malo dôjsť k vznieteniu, percentuálny podiel paliva, ktorý sa má v tomto procese použiť, či účel použitia materiálu, v ktorom je predmetné palivo obsiahnuté. Na rozdiel od článku 3 písm. h) bodu v) rozhodnutia 2011/278, v ktorom sa výslovne zmieňuje použitie prísad alebo surovín obsahujúcich uhlík, ktorých hlavným účelom nie je výroba tepla, článok 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278 podľa všetkého vyžaduje iba to, aby vstupy, výstupy a zodpovedajúce emisie súviseli s výrobou nemerateľného tepla spaľovaním paliva, ktoré sa spotrebováva pri výrobe produktov.

45. Ciele sledované smernicou 2003/87 a rozhodnutím 2011/278 tento konkrétny výklad potvrdzujú.

2. Teleologický výklad

46. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, cieľom smernice 2003/87 je vytvorenie systému obchodovania s kvótami na emisie skleníkového plynu, ktorý smeruje k zníženiu emisií týchto skleníkových plynov do atmosféry na úroveň, ktorá zabráni nebezpečnému antropogénnemu zasahovaniu do klimatického systému a ktorého konečným cieľom je ochrana životného prostredia. [14] Je však zrejmé, že tento systém je založený na hospodárskej logike, ktorá sa snaží podnietiť každého účastníka systému vypúšťať nižšie množstvo skleníkových plynov oproti kvótam, ktoré mu boli pôvodne pridelené, aby mohol predať nadbytok inému účastníkovi, ktorý vyprodukoval vyššie množstvo emisií oproti udeleným kvótam. [15]

47. Inými slovami, systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov na úrovni Únie je hospodárskym nástrojom ochrany životného prostredia založeným na zásade „znečisťovateľ platí“. Cieľom tohto nástroja je zníženie *celkovej úrovne* znečistenia. Z toho teda vyplýva, že rozhodnutie 2011/278 by sa malo v čo najväčšom možnom rozsahu vykladať spôsobom, ktorý odmeňuje, nie sankcionuje, podnik, ktorý obmedzil a znížil emisie skleníkových plynov.

[12] Bod 53.

[13] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe, vo veci ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, bod 44).

[14] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. júna 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 62), a z 3. decembra 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, bod 38).

[15] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. marca 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange (C-321/15, EU:C:2017:179, bod 22); z 20. júna 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 63), a z 3. decembra 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, bod 39).

48. V tomto kontexte nemožno stimulačný mechanizmus, ktorý je základom systému obchodovania s emisnými kvótami, podceňovať. Jednou z funkcií tohto systému je totiž podporovať investície s cieľom ekonomicky efektívneho znižovania emisií CO_2 a byť tak podnetom k nízkouhlíkovým inováciám prispievajúcim k boju proti zmene klímy.[16] Normotvorca Únie mal zjavne v úmysle zaviesť taký mechanizmus stimulov, keď článok 10a ods. 1 smernice 2003/87 spresňuje, že prideľovanie by sa malo uskutočňovať „spôsobom, ktorý motivuje k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám, pričom sa zohľadnia najúčinnejšie techniky, náhrady [a] alternatívne výrobné procesy“. Prvé odôvodnenie rozhodnutia 2011/278 na tento aspekt predmetného systému výslovne poukazuje.

49. Ako som však už zdôraznil, ide o ekonomickú logiku systému, ktorá nabáda účastníka, aby vypúšťal menej skleníkových plynov, ako mu bolo pôvodne pridelené s cieľom predať prebytok inému účastníkovi, ktorý vypustil viac emisií, ako mu bolo pridelené. Týmto spôsobom druhý účastník svoje emisie nezníži, ale bude nútený za ne zaplatiť, pričom sa predovšetkým dosiahne všeobecný cieľ, pretože prvý účastník svoje emisie znížil vďaka investícii, ktorej pozitívne environmentálne účinky budú pokračovať aj po úplnom zrušení systému bezplatného prideľovania.[17] Až do tohto momentu nebude držba emisných kvót predstavovať formu povolenia na znečisťovanie,[18] pričom však zisk z predaja nevyužitých emisných kvót je v skutočnosti súčasťou systému stimulov vytvoreného v rámci systému obchodovania s emisnými kvótami.[19]

50. Za týchto okolností sa domnievam, že ciele sledované smernicou 2003/87 a rozhodnutím 2011/278 vedú k odmietnutiu výkladu, ktorý by z pojmu „palivo“ použitého v článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278 vylučoval taký koncentrát, ako je koncentrát dotknutý vo veci samej, len z toho dôvodu, že jeho spaľovanie je len čiastočné, alebo preto, že podľa všetkého nie je primárne určený na výrobu tepla, pretože po prvé, nie je sporné, že predmetný proces vedie k výrobe nemerateľného tepla prostredníctvom fenoménu spaľovania, a po druhé, a to je najdôležitejšie, tento proces je inováciou, ktorá predstavuje záruku zníženia emisií skleníkových plynov, či prinajmenšom sa zdá, že má istý potenciál znižovať emisie CO_2.[20]

51. Proti tomuto výkladu Komisia a Spolková republika Nemecko namietajú, že existuje riziko prekrývania a dvojitého započítania emisií, hoci je také prekrývanie niekoľkými ustanoveniami rozhodnutia 2011/278 zakázané.[21] Na pojednávaní 19. mája 2021 zástupca Spolkovej republiky Nemecko zdôraznil, že rozhodnutie 2011/278 neobsahuje žiadne kritériá, ktoré by v prípade možnej dvojitej kvalifikácie umožňovali rozlišovanie medzi tým, čo je palivo, na jednej strane a tým, čo predstavuje surovinu, na druhej strane.

16 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. apríla 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, bod 27), a z 21. júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 61).

17 Zásada, podľa ktorej by mali byť bezplatné kvóty na emisie úplne zrušené do roku 2027, bola zakotvená v článku 10a ods. 11 smernice 2003/87, v znení platnom v prejednávanej veci. Táto zásada však bola spochybnená zmenami článkov 10a a 10b smernice 2003/87 vykonanými článkom 1 ods. 14 písm. k) a článkom 1 ods. 15 smernice 2018/410.

18 Pozri v tomto zmysle (implicitne) rozsudok zo 17. októbra 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 32).

19 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. apríla 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, bod 27).

20 Takto chápem predmetný proces v nadväznosti na vysvetlenie poskytnuté spoločnosťou Aurubis a vnútroštátnym súdom v podanom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a teda s výhradou overenia uvedeným súdom.

21 Pozri v tejto súvislosti článok 6 ods. 2, článok 7 ods. 7 a článok 8 ods. 5 rozhodnutia 2011/278 a rozsudok z 8. septembra 2016, Borealis a i. (C-180/15, EU:C:2016:647, body 69 a 70).

52. Ja však s touto obavou nesúhlasím. Nedávno som totiž vo svojich návrhoch z 3. júna 2021, ExxonMobil (C-126/20, EU:C:2021:457), vysvetlil, prečo sa domnievam, že by bolo v rozpore so systematikou článku 10a smernice 2003/87 a rozhodnutím 2011/278 neuplatňovať medzi jednotlivými referenčnými úrovňami hierarchiu, ako sa výslovne opisuje v bode 12 odôvodnenia rozhodnutia 2011/278. [22]

53. V tomto ohľade by som teda iba pripomenul, že Súdny dvor síce už pri mnohých príležitostiach rozhodol, že definície jednotlivých podzariadení spojených s referenčným štandardom sa navzájom vylučujú, [23] tiež však konštatoval, že rozhodnutím 2011/278 sa vypracovala „*hierarchia troch záložných prístupov*, aby sa dosiahlo maximálne zníženie emisií skleníkových plynov a úspory energie aspoň za časti príslušných výrobných procesov“ [24]. Je teda nesporné, že „ak nebolo možné odvodiť referenčný produkt, ale existujú skleníkové plyny oprávnené na bezodplatné prideľovanie emisných kvót, tieto kvóty sa majú prideľovať na základe troch takzvaných záložných prístupov, *ktoré sú hierarchicky zoradené*“ [25]. Samotná existencia tejto hierarchie je argumentom proti riziku dvojitého započítania.

3. Záver k prvej otázke

54. Na základe gramatického, systematického a teleologického výkladu článku 3 písm. d) rozhodnutia 2011/278 som teda dospel k záveru, že toto ustanovenie sa má vykladať v tom zmysle, že podmienky na bezodplatné pridelenie emisných kvót na základe „podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva“ sú splnené, ak v zariadení na výrobu neželezného kovu podľa prílohy I smernice 2003/87 sa v taviacej peci na výrobu primárnej medi použije sírnatý koncentrát medi a nemerateľné teplo, ktoré je potrebné na roztavenie medenej rudy obsiahnutej v koncentráte, sa v zásade vyrába oxidáciou síry obsiahnutej v koncentráte, čím sa koncentrát medi použije ako surovina, aj ako horľavý materiál na výrobu tepla.

B. O druhej otázke

55. V rámci druhej otázky sa vnútroštátny súd pýta, či možno nároky na pridelenie bezodplatných emisných kvót na tretie obdobie obchodovania, ak sa existencia takéhoto nároku na pridelenie určí súdnym rozhodnutím až po uplynutí tohto obdobia obchodovania, uspokojiť pridelením bezodplatných emisných kvót zo štvrtého obdobia obchodovania.

56. Táto otázka je úplne rovnaká ako piata otázka vo veci ExxonMobil (C-126/20).

57. Na základe svojej analýzy v návrhoch v uvedenej veci dospievam k záveru, že na túto otázku treba odpovedať kladne. Vzhľadom na to, že Súdny dvor ešte nevyniesol rozsudok v uvedenej veci, dovoľujem si na tomto výklade zotrvať, a pokiaľ ide o bližšie vysvetlenie, odkázať na svoje predchádzajúce návrhy. [26]

[22] Pozri návrhy, ktoré som predniesol 3. júna 2021, ExxonMobil (C-126/20, EU:C:2021:457, body 79 až 87).

[23] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. septembra 2016, Borealis a i. (C-180/15, EU:C:2016:647, bod 62); z 18. januára 2018, INEOS (C-58/17, EU:C:2018:19, bod 29); z 20. júna 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 104), a z 3. decembra 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, bod 68).

[24] Rozsudok z 8. septembra 2016, Borealis a i. (C-180/15, EU:C:2016:647, bod 67). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[25] Rozsudok z 18. januára 2018, INEOS (C-58/17, EU:C:2018:19, bod 30). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[26] Pozri návrhy, ktoré som predniesol 3. júna 2021, ExxonMobil (C-126/20, EU:C:2021:457, body 89 až 98).

VI. Návrh

58. S ohľadom na predchádzajúce úvahy teda navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) takto:

1. Článok 3 písm. d) rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii, sa má vykladať v tom zmysle, že podmienky na bezodplatné pridelenie emisných kvót na základe „podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva“ sú splnené, ak v zariadení na výrobu neželezného kovu podľa prílohy I smernice 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES, v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, sa v taviacej peci na výrobu primárnej medi použije sírnatý koncentrát medi a nemerateľné teplo, ktoré je potrebné na roztavenie medenej rudy obsiahnutej v koncentráte, sa v zásade vyrába oxidáciou síry obsiahnutej v koncentráte, čím sa koncentrát medi použije ako surovina, aj ako horľavý materiál na výrobu tepla.

2. Nároky na pridelenie vyššieho počtu bezodplatných emisných kvót na tretie obdobie obchodovania možno uspokojiť po skončení tretieho obdobia obchodovania kvótami zo štvrtého obdobia obchodovania, ak sa existencia takéhoto nároku na pridelenie určí súdnym rozhodnutím až po uplynutí tretieho obdobia obchodovania. Nároky na pridelenie emisných kvót nezanikajú s koncom tretieho obdobia obchodovania.