Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 8. septembra 2016*

„Predhodno odločanje — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji — Direktiva 2003/87/ES — Člen 10a — Metodologija za brezplačno dodelitev pravic — Izračun enotnega medsektorskega korekcijskega faktorja — Sklep 2013/448/EU — Člen 4 — Priloga II — Veljavnost — Določitev referenčne vrednosti proizvoda za vročo litino — Sklep 2011/278/EU — Priloga I — Veljavnost — Člen 3(c) — Člen 7 — Člen 10, od (1) do (3) in (8) — Priloga IV — Brezplačna dodelitev pravic za porabo in odvajanje toplote — Izmerljiva toplota, odvedena zasebnim gospodinjstvom — Prepoved dvojnega štetja emisij in dvojne dodelitve pravic“

V zadevi C-180/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (oddelek za zemljiške in okoljske zadeve sodišča prve stopnje v Nacki, Švedska) z odločbo z dne 16. aprila 2015, ki je prispela na Sodišče 21. aprila 2015, v postopku

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

proti

Naturvårdsverket,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi A. Arabadžiev, predsednik senata, J.-C. Bonichot (poročevalec) in E. Regan, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

* Jezik postopka: švedščina.

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Borealis AB, Kubikenborg Aluminum AB in Yara AB M. Tagaeus, odvetnik, in J. Nilsson, jur. kand.,

— za SSAB EMEA AB in Lulekraft AB R. Setterlid, odvetnik,

— za Värmevärden i Nynäshamn AB M. Hägglöf, odvetnik,

— za nemško vlado T. Henze in K. Petersen, agenta,

— za nizozemsko vlado M. Bulterman in C. Schillemans, agentki,

— za Evropsko komisijo E. White in K. Mifsud-Bonnici, agenta, skupaj z M. Johanssonom, odvetnikom,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša, prvič, na veljavnost člena 15(3) 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), drugič, na veljavnost člena 4 in Priloge II k Sklepu Komisije 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 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2013, L 240, str. 27), tretjič, na razlago člena 10a(1), (2), (4) in (5) 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/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), in nazadnje, na razlago členov 3(c) in 10(3) in (8) ter Priloge IV k Sklepu 2011/278.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med več upravljavci objektov, ki proizvajajo toplogredne pline, in sicer družbami Borealis AB, Kubikenborg Aluminium AB, Yara AB, SSAB EMEA AB, Lulekraft AB, Värmevärden i Nynäshamn AB, Cementa AB in Höganäs Sweden AB, ter Naturvårdsverket (agencija za varstvo narave, Švedska) v zvezi z zakonitostjo odločbe te agencije z dne 21. novembra 2013 (v nadaljevanju: odločba z dne 21. novembra 2013) o dokončni dodelitvi pravic do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice) za obdobje od leta 2013 do leta 2020 na podlagi enotnega medsektorskega korekcijskega faktorja iz člena 10a(5) Direktive 2003/87 (v nadaljevanju: korekcijski faktor).

Pravni okvir

Direktiva 2003/87

3 Člen 1 Direktive 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.

Ta direktiva predvideva tudi povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi prispevala k stopnji zmanjšanja, ki se iz znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje nevarnih sprememb podnebja.

[…]“

4 Člen 3 navedene direktive določa:

„V tej direktivi izraz:

(a) ‚pravica‘ pomeni pravico do emisij ene tone ekvivalenta ogljikovega dioksida v določenem obdobju ter velja le za namene izpolnjevanja zahtev te direktive in je prenosljiva v skladu z določbami te direktive;

(b) ‚emisije‘ pomeni izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi ali izpust plinov, navedenih za dejavnost iz Priloge I, iz zrakoplova, ki izvaja letalsko dejavnost iz te priloge;

[…]

(e) ‚naprava‘ pomeni nepremično tehnično enoto, kjer poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I, in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na tem mestu in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje okolja;

[…]

(f) ‚upravljavec‘ pomeni vsako osebo, ki upravlja ali nadzoruje napravo ali na katero je bilo, če je to predvideno v nacionalni zakonodaji, preneseno odločilno gospodarsko razpolaganje v zvezi s tehničnim delovanjem naprave;

[…]

(t) ‚zgorevanje‘ pomeni oksidacijo goriv ne glede na to, kako se toplota, električna ali mehanska energija, proizvedene s tem postopkom, uporabljajo in vse druge neposredno povezane dejavnosti, vključno s čiščenjem odpadnih plinov;

(u) ‚proizvajalec električne energije‘ pomeni napravo, ki 1. januarja 2005 ali po tem datumu proizvaja električno energijo za prodajo tretjim stranem in v kateri se ne izvaja nobena od dejavnosti, naštetih v Prilogi I, razen ‚zgorevanje goriva‘.“

5 Člen 10a Direktive 2003/87, naslovljen „Prehodna pravila na ravni Skupnosti za usklajeno brezplačno dodelitev“, 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.

[…]

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 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.

4. Brezplačne pravice se dodelijo za daljinsko ogrevanje in soproizvodnjo z visokim izkoristkom, kot jo opredeljuje Direktiva 2004/8/ES, za ekonomsko upravičljivo povpraševanje v zvezi s proizvodnjo toplotne ali hladilne energije. Vsako leto po letu 2013 se skupna dodelitev takšnim napravam glede proizvodnje te toplote popravi z linearnim faktorjem iz člena 9.

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.

[…]“

Sklep 2011/278

6 V točki 8 obrazložitve Sklepa 2011/278 je navedeno:

„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] 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.“

7 V točki 11 obrazložitve navedenega sklepa je navedeno:

„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 [(UL 2008, L 24, str. 8)]. 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 (UL 2007, L 229, str. 1)]. […]“

8 V točki 12 obrazložitve istega sklepa je navedeno:

„Če ni bilo mogoče oblikovati referenčne vrednosti za proizvod, nastajajo pa toplogredni plini, upravičeni do brezplačne dodelitve pravic do emisije, bi bilo treba te pravice dodeliti na podlagi generičnih nadomestnih pristopov. Oblikovana je bila hierarhija treh nadomestnih pristopov, da se vsaj za del zadevnih proizvodnih procesov čim bolj zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in povečajo prihranki energije. Referenčna vednost za toploto se uporablja za procese, v katerih se porablja toplota, če se pri njih uporablja prenosnik izmerljive toplote. Če se porablja neizmerljiva toplota, se uporablja referenčna vrednost za gorivo. […]“

9 V točki 18 obrazložitve Sklepa 2011/278 je navedeno:

„V izogib kakršnemu koli izkrivljanju konkurence in za zagotovitev urejenega delovanja trga ogljika morajo države članice zagotoviti, da pri določanju dodelitve za posamezne naprave ne prihaja do dvojnega štetja in dvojnih dodelitev. […]“

10 V točki 32 obrazložitve navedenega sklepa je navedeno:

„Primerno je, da referenčne vrednosti za proizvode upoštevajo energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov in emisije, povezane z njihovo rabo. Zato je bil 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.“

11 Člen 3 Sklepa 2011/278 določa:

„V tem sklepu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(b) ‚podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode‘ pomeni vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije v zvezi s proizvodnjo proizvoda, za katerega je bila v Prilogi I določena referenčna vrednost;

(c) ‚podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto‘ pomeni vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije, ki niso zajeti v podnapravi z referenčno vrednostjo za proizvode v zvezi s proizvodnjo, dovod iz naprave ali drugega subjekta, ki je vključen v sistem Unije, ali oboje, izmerljive toplote, ki se

— porabi znotraj meja naprave za proizvodnjo izdelkov ali mehanske energije, ki ni uporabljena za proizvodnjo električne energije, za segrevanje ali hlajenje, z izjemo porabe za proizvodnjo električne energije, ali

— odvede napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v sistem Unije, z izjemo odvajanja za proizvodnjo električne energije;

(d) ‚podnaprava z referenčno vrednostjo za gorivo' pomeni vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije, ki niso zajeti v podnapravi z referenčno vrednostjo za proizvode v zvezi s proizvodnjo neizmerljive toplote z zgorevanjem goriva, ki se porabi za proizvodnjo izdelkov ali mehanske energije, ki ni uporabljena za proizvodnjo električne energije, za segrevanje ali hlajenje, z izjemo porabe za proizvodnjo električne energije, vključno s sežiganjem zaradi varnosti;

(e) ‚izmerljiva toplota' pomeni čisti toplotni pretok skozi določljive cevovode ali vode z uporabo prenosnika toplote, kot so zlasti para, vroč zrak, voda, olje, utekočinjene kovine in soli, za katere je nameščen merilnik toplotne energije oziroma bi ta lahko bil nameščen;

[…]

(g) ‚neizmerljiva toplota' pomeni vso toploto, ki ni izmerljiva toplota;

(h) ‚podnaprava z emisijami iz proizvodnih procesov' pomeni emisije toplogrednih plinov iz Priloge I k Direktivi [2003/87] razen ogljikovega dioksida, do katerih prihaja izven meja sistema referenčne vrednosti za proizvode iz Priloge I, ali emisije ogljikovega dioksida, do katerih prihaja izven meja sistema referenčne vrednosti za proizvode iz Priloge I zaradi ene izmed naslednjih dejavnosti, in emisije, ki izhajajo iz izgorevanja nepopolno oksidiranega ogljika, proizvedenega kot posledica naslednjih dejavnosti zaradi proizvodnje izmerljive toplote, neizmerljive toplote ali električne energije, če bi se emisije, ki bi se pojavile pri izgorevanju količine zemeljskega plina, enakovredne tehnično uporabljivi vsebnosti energije izgorelega nepopolno oksidiranega ogljika, odštele:

[…]

(q) ‚zasebno gospodinjstvo' pomeni bivalno enoto, v kateri si osebe posamezno ali v skupinah urejajo preskrbo z izmerljivo toploto;

[…]"

12 Člen 6 Sklepa 2011/278 določa:

„1. Države članice za namene tega sklepa vsako napravo, ki je upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES, razdelijo na eno ali več navedenih podnaprav, kakor je primerno:

(a) podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode;

(b) podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto;

(c) podnaprava z referenčno vrednostjo za gorivo;

(d) podnaprava z emisijami iz proizvodnih procesov.

Podnaprave v največji možni meri ustrezajo fizičnim delom naprave.

[…]

2. Vsota vhodnih materialov, obsega proizvodnje in emisij iz posameznih podnaprav ne sme presegati skupnih vhodnih materialov, obsega proizvodnje in emisij iz naprave."

13 Člen 7 navedenega sklepa določa:

„1. Države članice za vsako obstoječo napravo, ki je upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisije v skladu s členom 10a Direktive [2003/87], vključno z napravami, ki opravljajo dejavnost zgolj občasno, zlasti napravami v rezervi ali v pripravljenosti, ter napravami, ki opravljajo dejavnost sezonsko, za vsa leta v obdobju od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008 ali, kjer je primerno, od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2010, v katerih je bila naprava dejavna, od upravljavca zbere vse ustrezne informacije in podatke glede vsakega parametra iz Priloge IV.

2. Države članice podatke zbirajo ločeno za vsako podnapravo. Po potrebi lahko države članice od upravljavca zahtevajo dodatne podatke.

[…]

7. Države članice od upravljavca zahtevajo popolne in dosledne podatke ter zagotovilo, da ne prihaja do prekrivanja med podnapravami in dvojnega štetja. Države članice zagotovijo zlasti, da upravljavci ravnajo s potrebno skrbnostjo in predložijo podatke, ki dosegajo največjo možno raven natančnosti, da se omogoči razumno zagotovilo za celovitost podatkov.

[…]“

14 Člen 10 Sklepa 2011/278, naslovljen „Dodelitev na ravni naprave“, določa:

„1. Države članice na podlagi podatkov, zbranih v skladu s členom 7, za vsako leto v skladu z odstavki 2 do 8 izračunajo število brezplačno dodeljenih pravic do emisije od leta 2013 dalje za vsako posamezno obstoječo napravo na njihovem ozemlju.

2. Za namene tega izračuna države članice najprej na naslednji način določijo predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisije za vsako podnapravo posebej:

(a) predhodno letno število pravic do emisij, dodeljenih brezplačno za dano leto, za vsako podnapravo z referenčnimi vrednostmi za proizvode ustreza višini referenčne vrednosti za ta proizvod, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi z ustrezno preteklo ravnjo dejavnosti glede proizvoda;

(b) za:
   (i) podnapravo z referenčnimi vrednostmi za toploto predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij za dano leto ustreza višini referenčne vrednosti za toploto za izmerljivo toploto, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi s preteklo ravnjo dejavnosti glede toplote za porabo izmerljive toplote;
   (ii) podnapravo z referenčnimi vrednostmi za gorivo predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij za dano leto ustreza višini referenčne vrednosti za gorivo, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi s preteklo ravnjo dejavnosti glede goriva za porabljeno gorivo;
   (iii) podnapravo z emisijami iz proizvodnih procesov predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij za dano leto ustreza pretekli ravni dejavnosti za proizvodni proces, pomnoženi z 0,9700.

3. Kolikor je izmerljiva toplota odvedena zasebnim gospodinjstvom, predhodno letno število pravic do emisije, določeno v skladu z odstavkom 2(b), točko (i), za leto 2013 pa je nižje od središčne vrednosti letnih preteklih emisij, povezanih s proizvodnjo izmerljive toplote, ki jo je navedena podnaprava v obdobju od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008 odvedla zasebnim gospodinjstvom, se predhodno letno število pravic do emisije za leto 2013 prilagodi za razliko. V vsakem letu od 2014 do 2020 se predhodno letno število pravic do emisije, določeno v skladu z odstavkom 2(b), točko (i), prilagodi,

kolikor je predhodno letno število pravic do emisije za navedeno leto manjše od določenega odstotka zgoraj navedene središčne vrednosti letnih preteklih emisij. Ta odstotek je v letu 2014 90 %, vsako naslednje leto pa se zmanjšuje za 10 odstotnih točk.

[…]

7. Predhodna skupna letna količina brezplačno dodeljenih pravic do emisij za posamezno napravo je enaka vsoti vseh predhodnih letnih števil brezplačno dodeljenih pravic do emisij za vse podnaprave, izračunanih v skladu z odstavki 2, 3, 4, 5 in 6.

[…]

8. Države članice pri določanju predhodnega letnega števila brezplačno dodeljenih pravic do emisije za posamezne naprave zagotovijo, da ne prihaja do dvojnega štetja emisij in da dodeljevanje ni negativno. Zlasti se ne sme, če je vmesni proizvod, ki je zajet z referenčno vrednostjo za proizvod v skladu z opredelitvijo ustreznih meja sistema, določenih v Prilogi I, doveden v napravo, dvojno šteti emisij pri določanju predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisij za obe zadevni napravi.

9. Končna skupna letna količina brezplačno dodeljenih pravic do emisij za vsako obstoječo napravo z izjemo naprav, za katere velja člen 10a(3) Direktive [2003/87], je predhodna skupna letna količina brezplačno dodeljenih pravic do emisij za vsako napravo, določena v skladu z odstavkom 7, pomnožena z medsektorskim korekcijskim faktorjem, kot je določen v skladu s členom 15(3).

Za naprave, za katere velja člen 10a(3) Direktive [2003/87] in ki so upravičene do dodelitve brezplačnih pravic do emisije, končna letna količina brezplačno dodeljenih pravic do emisij ustreza predhodni skupni letni količini brezplačno dodeljenih pravic do emisij za posamezno napravo, določeni v skladu z odstavkom 7, letno popravljeni z linearnim faktorjem iz člena 10a(4) Direktive [2003/87], kot referenca pa se uporabi predhodni skupni letni znesek brezplačno dodeljenih pravic do emisij za zadevno napravo v letu 2013.“

15 Člen 15 Sklepa 2011/278 določa:

„1. Države članice v skladu s členom 11(1) Direktive [2003/87] Komisiji do 30. septembra 2011 predložijo seznam naprav, ki so na njihovem ozemlju zajete v Direktivi [2003/87], vključno z napravami, identificiranimi v skladu s členom 5; pri tem uporabijo elektronski obrazec, ki ga zagotovi Komisija.

[…]

3. Komisija po prejemu seznama iz odstavka 1 tega člena oceni vključenost posamezne naprave na seznam in zadevne predhodne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije.

Komisija po obvestilih s strani vseh držav članic o predhodnih skupnih letnih količinah brezplačno dodeljenih pravic do emisije v obdobju 2013–2020 določi enoten medsektorski korekcijski faktor, kot je naveden v členu 10a(5) Direktive [2003/87]. Določi se s primerjavo vsote predhodnih skupnih letnih količin brezplačno dodeljenih pravic do emisije napravam, ki niso proizvajalci električne energije, za vsako leto v obdobju 2013–2020 brez uporabe faktorjev iz Priloge VI z letno količino pravic, izračunano v skladu s členom 10a(5) Direktive [2003/87], za naprave, ki niso proizvajalci električne energije ali novi udeleženci, ob upoštevanju ustreznega deleža letne skupne količine za Unijo, kot je določena v skladu s členom 9 navedene direktive, in ustreznih količin emisij, ki so v sistem Unije vključene od leta 2013 naprej.

4. Če Komisija ne zavrne vpisa naprave na ta seznam, vključno z ustrezno predhodno skupno letno količino brezplačno dodeljenih pravic do emisije za to napravo, zadevna država članica začne z določanjem končne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisij za vsako leto v obdobju 2013–2020 v skladu s členom 10(9) tega sklepa.

[…]“

16 V Prilogi I k Sklepu 2011/278, naslovljeni „Referenčne vrednosti za proizvode“, je v točki 1 z naslovom „Opredelitev referenčnih vrednosti za proizvode in meja sistema brez upoštevanja možnosti izmenljivosti goriva in elektrike“ določeno:

„Referenčna vrednost za proizvod	Opis zajetih proizvodov	Opis zajetih procesov in emisij (meje sistema)	[…]	Višina referenčne vrednosti (pravice/t)
Koks	[…]	[…]	[…]	0,286
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Vroča litina	[…]	[…]	[…]	1,328
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[…]“

17 V Prilogi IV k navedenemu sklepu, naslovljeni „Parametri za zbiranje izhodiščnih podatkov za obstoječe naprave“, je določeno:

„Za namene zbiranja izhodiščnih podatkov iz člena 7(1) države članice od upravljavca zahtevajo predložitev vsaj naslednjih podatkov na ravni naprav in podnaprav za vsa koledarska leta uvodnega obdobja, izbrana v skladu s členom 9(1) (2005–2008) ali 2009–2010). V skladu s členom 7(2) lahko države članice po potrebi zahtevajo dodatne podatke:

Parameter	[…]
[…]	[…]
Skupne emisije toplogrednih plinov	[…]
[…]	[…]
Odvedena izmerljiva toplota	[…]
[…]	[…]“

Uredba (EU) št. 601/2012

18 V Uredbi Komisije (EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2012, L 181, str. 30) je v točki 1. A Priloge IV določeno:

„[…]

Upravljavec ne spremlja emisij iz motorjev z notranjim izgorevanjem, namenjenih za prevoz, in o njih ne poroča. […] Upravljavec emisij, povezanih s proizvodnjo toplote ali električne energije, uvožene iz drugih naprav, ne dodeli uvozni napravi.

[…]“

Sklep 2013/448

19 Člen 4 Sklepa 2013/448 določa:

„[Korekcijski faktor], naveden v členu 10a(5) Direktive [2003/87] in določen v skladu s členom 15(3) Sklepa [2011/278], je naveden v Prilogi II k temu sklepu.“

20 V Prilogi II k Sklepu 2013/448 je določeno:

„Leto	Medsektorski korekcijski faktor
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 %“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

21 Agencija za varstvo narave je z odločbo z dne 21. novembra 2013 določila končno količino brezplačno dodeljenih pravic do emisij za obdobje trgovanja od leta 2013 do leta 2020. Osem upravljavcev naprav, ki izpuščajo toplogredne pline, in sicer družbe Borealis, Kubikenborg Aluminium, Yara, SSAB EMEA, Lulekraft, Värmevärden i Nynäshamn, Cementa in Höganäs Sweden, je vložilo tožbe za razglasitev ničnosti te odločbe.

22 V utemeljitev tožb so ti upravljavci po eni strani navedli več razlogov, ki se nanašajo na napačno uporabo prava v sklepih 2011/278 in 2013/448.

23 Zlasti menijo, da je korekcijski faktor, ki se določi na podlagi člena 15(3) Sklepa 2011/278 ter je določen v členu 4 in Prilogi II k Sklepu 2013/448, v nasprotju z zahtevami iz člena 10a(5) Direktive 2003/87. Ker je bila odločba z dne 21. novembra 2013 sprejeta na podlagi korekcijskega faktorja, naj bi bila prav tako neveljavna.

24 Poleg tega naj bi Komisija s Prilogo I k Sklepu 2011/278 določila višino referenčne vrednosti proizvoda za vročo litino, ne da bi upoštevala mejne vrednosti iz člena 10a(2) Direktive 2003/87. V skladu s to zadnjo določbo bi moralo biti izhodišče za določitev referenčnih vrednosti povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju. Komisija naj bi pri izvajanju tega pravila precenila učinek naprav za proizvodnjo vroče litine. Prav tako naj bi bila – čeprav je Komisija upoštevala, da je mogoče odpadne pline, ki se sproščajo ob proizvodnji vroče litine, uporabiti kot nadomestek za gorivo – prilagoditev, ki omogoča upoštevanje razlike v vsebnosti energije med temi plini in zemeljskim plinom, prevelika. Ker naj bi bile referenčne vrednosti odločilne za brezplačno dodelitev pravic, naj bi te napake vplivale na veljavnost odločbe z dne 21. novembra 2013.

25 Po drugi strani tožeče stranke v postopku v glavni stvari menijo, da naj bi bila ta zadnja odločba tudi sama neskladna z več določbami Direktive 2003/87 in Sklepa 2011/278.

26 Ker agencija za varstvo narave pri dodelitvi pravic za emisije iz proizvodnje toplote, ki se odvaja zasebnim gospodinjstvom v okviru daljinskega ogrevanja, ni upoštevala dejanskih emisij, ki izhajajo iz zgorevanja odpadnih plinov, kadar te presegajo referenčno vrednost za toploto, naj bi bil z odločbo z dne 21. novembra 2013 kršen člen 10(2)(b) in (3) Sklepa 2011/278. Agencija za varstvo narave, nasprotno, meni, da ni mogla dodeliti več pravic, kot jih je bilo predvidenih s to referenčno vrednostjo. Poleg tega naj bi bile po mnenju te agencije emisije, ki izvirajo iz zgorevanja odpadnih plinov, upoštevane pri določitvi višine referenčnih vrednosti za vročo litino in koks, če te presegajo višine referenčnih vrednosti za gorivo.

27 Poleg tega tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da odločba z dne 21. novembra 2013 ni veljavna, ker ni skladna s pravili brezplačnega dodeljevanja pravic za proizvodnjo in porabo toplote.

28 Po eni strani naj bi bilo to, da je agencija za varstvo narave zavrnila dodelitev brezplačnih pravic, kadar podnaprava porablja toploto, proizvedeno v drugi podnapravi, za katero se uporablja referenčna vrednost za gorivo, v nasprotju z enim od ciljev člena 10a(1) Direktive 2003/87. Namen te določbe naj bi bil med drugim spodbujanje uporabe učinkovitih tehnik in izboljšanje energetskega izkoristka z energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov. Agencija za varstvo narave meni, da je zavrnitev upravičena z zahtevo po preprečevanju dvojnih dodelitev. Emisij, ki izvirajo iz podnaprave, ki sežiga gorivo, naj namreč ne bi bilo mogoče upoštevati še enkrat, če toploto predela druga podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto.

29 Po drugi strani tožeče stranke v postopku v glavni stvari menijo, da je odločba z dne 21. novembra 2013 neveljavna tudi zato, ker ne upošteva pravila, v skladu s katerim je treba, kadar se toplota odvede distributerju toplote, ki jo zagotavlja prek svojega omrežja več podjetjem, brezplačne pravice dodeliti proizvajalcu toplote, in ne potrošniku. Agencija za varstvo narave temu načelu ne oporeka, vendar meni, da v konkretnih okoliščinah spora o glavni stvari upravljavec omrežja ni distributer toplote, ker naj bi sam porabil večino toplote v eni od svojih naprav, in se torej ne sme opredeliti kot preprost posrednik.

30 V teh okoliščinah je Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (oddelek za zemljiške in okoljske zadeve sodišča prve stopnje v Nacki, Švedska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je v skladu s členom 10a(1) in (4) Direktive 2003/87, da se pri izračunu korekcijskega faktorja za industrijo vse emisije od zgorevanja odpadnega plina za proizvodnjo električne energije pripišejo režimu dražbe, in ne zgornji meji za industrijo, čeprav so emisije iz odpadnega plina na podlagi člena 10a(1) te direktive upravičene do brezplačne dodelitve pravic?

2. Ali je v skladu s členom 10a(1) in (4) Direktive 2003/87, da se pri izračunu korekcijskega faktorja za industrijo vse emisije, ki nastanejo pri proizvodnji toplote v napravah za soproizvodnjo za nadaljnjo dobavo napravam[, ki spadajo v sistem Unije za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov], pripišejo režimu dražbe, in ne zgornji meji za industrijo, čeprav so emisije iz proizvodnje toplote na podlagi člena 10a(4) te direktive upravičene do brezplačne dodelitve pravic?

3. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje nikalen, ali je v tem primeru izračun deleža industrij (34,78 %) v skupnih emisijah v referenčnem obdobju pravilen?

4. Ali je Sklep 2013/448 neveljaven in neskladen s členom 10a(5), [drugi] pododstavek, Direktive 2003/87, ker zgornja meja za industrijo, kot jo je izračunala Komisija, pomeni, da je treba korekcijski faktor uporabiti nujno, ne pa, da se uporabi ‚po potrebi'?

5. Ali je bila referenčna vrednost proizvoda za vročo litino ugotovljena v skladu s členom 10a(2) Direktive 2003/87 glede na to, da mora biti izhodišče pri določitvi načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v upoštevnem sektorju?

6. Ali je v zvezi z brezplačno dodelitvijo pravic za odvajanje toplote zasebnim gospodinjstvom v skladu s členom 10a(4) Direktive 2003/87, da se brezplačne pravice za toploto, ki se odvaja zasebnim gospodinjstvom, ne dodelijo?

7. Ali je v zvezi z vlogami za brezplačno dodelitev pravic v skladu s Prilogo IV k Sklepu 2011/278, da se – tako kot je storila agencija za varstvo narave – ne navedejo podatki o vseh emisijah toplogrednih plinov, ki izhajajo iz proizvodnje toplote, ki se odvaja zasebnim gospodinjstvom?

8. Ali je v skladu s členom 10a(1) in (4) Direktive 2003/87 in členom 10(3) Sklepa Komisije 2011/278, da se pri dodelitvi brezplačnih pravic za odvajanje toplote zasebnim gospodinjstvom ne dodelijo dodatne brezplačne pravice za emisije iz fosilnih goriv, ki presegajo pravice, dodeljene za toploto, ki se odvaja zasebnim gospodinjstvom?

9. Ali je v zvezi z vlogami za dodelitev brezplačnih pravic v skladu s Prilogo IV k Sklepu 2011/278, da se – tako kot je storila agencija za varstvo narave – podatki v vlogi prilagodijo, tako da se emisije toplogrednih plinov, ki se pripišejo sežiganju odpadnih plinov, izenačijo s tistimi, ki se pripišejo zgorevanju zemeljskega plina?

10. Ali člen 10(8) Sklepa 2011/278 pomeni, da upravljavcu ne morejo biti dodeljene brezplačne pravice za porabo toplote, ki je bila proizvedena v drugi podnapravi z referenčno vrednostjo za gorivo, v podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto?

11. Če je odgovor na deseto vprašanje pritrdilen, ali je člen 10(8) Sklepa 2011/278 v nasprotju s členom 10a(1) Direktive 2003/87?

12. Ali je pri brezplačni dodelitvi pravic za porabo toplote v skladu z Direktivo 2003/87 in smernicama št. 2 in 6, da se pri presoji upošteva vir toplote, s katerim je bila proizvedena porabljena toplota?

13. Ali je Sklep 2013/448 neveljaven in neskladen s členom 290 PDEU in členom 10a(1) in (5) Direktive 2003/87 glede na to, da spreminja metodo za izračun, določeno v členu 10a(5), [prvi] pododstavek, [začetek in] točki (a) in (b), te direktive, s tem, da iz osnove za izračun izključuje emisije, ki jih povzročita zgorevanje odpadnega plina ter soproizvodnja toplote in električne energije, čeprav je v zvezi s tem dovoljena brezplačna dodelitev pravic na podlagi člena 10a(1) in (4) navedene direktive in Sklepa 2011/278?

14. Ali je treba šteti, da je izmerljiva toplota v obliki pare iz naprave[, ki spada v sistem Unije za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov], ki se dobavi v parno omrežje s številnimi potrošniki pare, od katerih vsaj eden ni naprava[, ki spada v sistem Unije za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov], podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto v smislu člena 3(c) Sklepa 2011/278?

15. Ali je za odgovor na štirinajsto vprašanje pomembno,
    (a) ali je parno omrežje v lasti največjega potrošnika pare v omrežju in ali je ta potrošnik naprava[, ki spada v sistem Unije za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov],
    (b) kolikšen delež celotne dobavljene toplote v parno omrežje porabi največji potrošnik,
    (c) koliko dobaviteljev in potrošnikov pare je v parnem omrežju,
    (d) ali ni gotovo, kdo je proizvedel merljivo toploto, ki jo prejmejo posamezni potrošniki pare, in

(e) ali je mogoče razdelitev porabe pare v omrežju spremeniti tako, da se pridruži več potrošnikov pare, ki niso naprave[, ki spadajo v sistem Unije za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov], oziroma da se poveča poraba obstoječih naprav, ki niso naprave[, ki spadajo v sistem Unije za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov]?

16. Če je odgovor na štirinajsto vprašanje odvisen od okoliščin posamezne zadeve, katere okoliščine imajo posebno težo?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Veljavnost člena 15(3) Sklepa 2011/278

Prvo, drugo in trinajsto vprašanje

31 Predložitveno sodišče s prvim, drugim in trinajstim vprašanjem v bistvu prosi Sodišče, naj se izreče o veljavnosti Sklepa 2013/448 glede tega, da pri določitvi korekcijskega faktorja emisije toplogrednih plinov, ki se uporabljajo za proizvodnjo električne energije, in emisije, ki izvirajo iz soproizvodnje toplote, niso bile vključene v največjo letno količino pravic v smislu člena 10a(5) Direktive 2003/87 (v nadaljevanju: največja letna količina pravic).

32 Uvodoma je treba opozoriti, da mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU podati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki temu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja. Poleg tega lahko Sodišče upošteva pravna pravila Unije, ki jih predložitveno sodišče v svojih vprašanjih za predhodno odločanje ni navedlo (sodba z dne 11. februarja 2015, Marktgemeinde Straßwalchen in drugi, C-531/13, EU:C:2015:79, točka 37).

33 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je iz člena 3(u) Direktive 2003/87 razvidno, da je treba napravo, ki proizvaja električno energijo za prodajo tretjim osebam in v kateri se razen zgorevanja goriva ne izvaja nobena od dejavnosti, naštetih v Prilogi I k tej direktivi, opredeliti kot proizvajalca električne energije.

34 Če so zgorevanje odpadnih plinov izvajali proizvajalci električne energije, s tem povezane emisije niso bile upoštevane pri določitvi največje letne količine pravic (glej v tem smislu sodbo 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, točka 74).

35 Prav tako je iz člena 10a(3) in (5) Direktive 2003/87 razvidno, da emisije, nastale v soproizvodnji toplote, niso bile upoštevane za določitev največje letne količine pravic, če so jih ustvarjali proizvajalci električne energije (glej v tem smislu sodbo 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, točka 75).

36 Člen 15(3) Sklepa 2011/278, ki je bil sprejet zaradi izvajanja člena 10a(5) Direktive 2003/87, ne dovoljuje upoštevanja emisij proizvajalcev električne energije pri določitvi največje letne količine pravic (glej v tem smislu sodbo 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, točka 68).

37 Iz tega izhaja, da predložitveno sodišče s prvim, drugim in trinajstim vprašanjem v bistvu sprašuje Sodišče o veljavnosti člena 15(3) navedenega sklepa, saj je s to določbo izključeno upoštevanje emisij proizvajalcev električne energije za določitev največje letne količine pravic.

38 Sodišče je moralo v sodbi 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), razsoditi o vprašanju, ki je v bistvu enako, odgovor iz te sodbe pa je mogoče v celoti prenesti na obravnavano zadevo.

39 Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da je člen 15(3) Sklepa 2011/278, ker ne dovoljuje upoštevanja emisij proizvajalcev električne energije pri določitvi največje letne količine pravic, skladen z besedilom člena 10a(5) Direktive 2003/87 v povezavi z odstavkom 3 istega člena (glej sodbo 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, točka 68).

40 Ta razlaga je prav tako skladna s sistematiko Direktive 2003/87 in cilji, ki jim ta sledi (sodba 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, točka 69).

41 V teh okoliščinah iz razlogov, enakih tistim iz točk od 62 do 83 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), pri preučitvi prvega, drugega in trinajstega vprašanja ni bi ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 15(3) Sklepa 2011/278.

Tretje vprašanje

42 Glede na odgovor na prvo, drugo in trinajsto vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Veljavnost Priloge I k Sklepu 2011/278

Peto vprašanje

43 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu prosi Sodišče, naj se izreče o veljavnosti Priloge I k Sklepu 2011/278, ker naj bi bila referenčna vrednost proizvoda za vročo litino določena, ne da bi bile upoštevane zahteve iz člena 10a(2) Direktive 2003/87.

44 Družbi SSAB EMEA in Lulekraft menita, da je iz te določbe razvidno, da je treba referenčne vrednosti ugotoviti na podlagi učinka 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju, na katerega se nanaša referenčna vrednost. Komisija naj bi pri izvajanju tega pravila precenila učinek naprav za proizvodnjo vroče litine. Prav tako naj bi bila – čeprav zadevna referenčna vrednost kaže, da so lahko odpadni plini, ki nastanejo pri proizvodnji vroče litine, nadomestek za gorivo – prilagoditev, ki naj bi omogočila upoštevanje razlike v vsebnosti energije med temi plini in zemeljskim plinom, prevelika.

45 V zvezi s tem je treba poudariti, da ima Komisija za določitev referenčnih vrednosti v sektorjih ali delih sektorjev na podlagi člena 10a(2) Direktive 2003/87 široko diskrecijsko pravico. Ta njena aktivnost namreč vključuje odločitve ter zapletene tehnične in gospodarske ocene. Zgolj očitna neprimernost sprejetega ukrepa na tem področju lahko vpliva na zakonitost takega ukrepa (glej po analogiji sodbo z dne 22. decembra 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, točka 82).

46 Iz točke 8 obrazložitve Sklepa 2011/278 je razvidno, da je Komisija za določitev višine referenčnih vrednosti kot izhodišče uporabila aritmetično povprečje rezultatov emisij toplogrednih plinov 10 % naprav, za katere so bili zbrani podatki, ki so bile v letih 2007 in 2008 najučinkovitejše glede emisij toplogrednih plinov. Preverila je, da to izhodišče dovolj odraža najučinkovitejše tehnologije, nadomestne proizvode, alternativne proizvodne procese, soproizvodnjo z visokim izkoristkom, energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov, uporabo biomase ter zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida, kjer so takšne zmogljivosti na voljo. Zato je Komisija dopolnila te podatke

predvsem z uporabo podatkov, zbranih s strani različnih evropskih sektorskih združenj ali v njihovem imenu, na podlagi določenih pravil, t. i. sektorskih pravilnikov. Komisija je kot napotek za te pravilnike pripravila smernice za kakovost in merila.

47 Poleg tega je iz točke 11 obrazložitve Sklepa 2011/278 razvidno, da če podatki niso bili na voljo ali ni bilo na voljo podatkov, zbranih v skladu z metodologijo za določanje referenčnih vrednosti, so bile za določitev 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 (v nadaljevanju: BREF), uvedenih v skladu z Direktivo 2008/1. Zaradi pomanjkanja podatkov o predelavi odpadnih plinov, odvedeni toploti in proizvodnji električne energije je bila zlasti višina referenčnih vrednosti za proizvode za koks in vročo litino oblikovana z izračuni neposrednih in posrednih emisij na podlagi informacij o ustreznih pretokih energije iz zadevnih BREF in privzetih emisijskih faktorjev, določenih z Odločbo 2007/589.

48 V zvezi z odpadnimi plini, nastalimi pri proizvodnji vroče litine, je iz točke 32 obrazložitve Sklepa 2011/278 razvidno, da referenčne vrednosti za proizvode upoštevajo učinkovito predelavo energije iz odpadnih plinov in emisij, povezanih 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.

49 V teh okoliščinah se zdi, da Komisija pri določitvi referenčnih vrednosti na podlagi člena 10a(2) Direktive 2003/87 ni prekoračila meja svoje diskrecijske pravice.

50 Iz zgornjih navedb je razvidno, da pri preučitvi petega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Priloge I k Sklepu 2011/278.

Veljavnost Sklepa 2013/448

Četrto vprašanje

51 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu prosi Sodišče, naj se izreče o veljavnosti člena 4 in Priloge II k Sklepu 2013/448, v katerih je določen korekcijski faktor.

52 V tem pogledu je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da ker Komisija največje letne količine pravic ni določila v skladu z zahtevami člena 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87, je tudi korekcijski faktor, določen v členu 4 Sklepa 2013/448 in v Prilogi II k temu sklepu, v nasprotju s to določbo (sodba 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, točka 98).

53 V teh okoliščinah je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da sta člen 4 in Priloga II k Sklepu 2013/448, v katerih je določen korekcijski faktor, neveljavna (sodba 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, točka 99).

Časovna omejitev učinkov

54 Iz točke 111 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), je razvidno, da je Sodišče časovno omejilo učinke razglasitve neveljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu tako, da ta razglasitev neveljavnosti učinkuje šele po izteku obdobja desetih mesecev od datuma razglasitve te sodbe, zato da bo lahko Komisija sprejela potrebne ukrepe, in da ukrepov, sprejetih do izteka tega obdobja na podlagi določb, ki so bile razglašene za neveljavne, ni mogoče izpodbijati.

Razlaga Direktive 2003/87 in Sklepa 2011/278

Šesto vprašanje

55 Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 10a(4) Direktive 2003/87 razlagati tako, da je z njim dovoljeno, da se za toploto, odvedeno zasebnim gospodinjstvom, ne dodelijo brezplačne pravice.

56 Kot je bilo opozorjeno v točki 32 te sodbe, mora v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU to podati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja.

57 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se šesto vprašanje nanaša na položaj podjetja, ki z zgorevanjem goriva segreva jeklene plošče za proizvodnjo jeklene pločevine. Toplota, ki jo lahko pridobi v okviru tega postopka, se prenese dvema drugima podnapravama podjetja z referenčno vrednostjo za toploto, od katerih ena odvaja to toploto omrežju za daljinsko ogrevanje.

58 Iz tega sklepa je prav tako razvidno, da je agencija za varstvo narave, da bi preprečila, da bi se pri dodelitvi brezplačnih pravic še drugič upoštevale emisije, nastale z zgorevanjem goriva, iz naslova porabljene ali odvedene toplote, odštela to toploto od pretekle ravni dejavnosti podnaprav z referenčno vrednostjo za toploto.

59 V teh okoliščinah želi predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 10a Direktive 2003/87 in člen 10, od (1) do (3) in (8), Sklepa 2011/278 razlagati tako, da je z njima dovoljeno, da se zaradi preprečitve dvojne dodelitve ne dodelijo pravice podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto, kadar ta zasebnim gospodinjstvom odvaja toploto, ki jo je pridobila od podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo.

60 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v členu 10a(1), prvi pododstavek, Direktive 2003/87 določeno, da Komisija sprejme polno usklajene izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic. Iz odstavka 2 tega člena je razvidno, da Komisija v tem okviru določi referenčne vrednosti v sektorju ali delu sektorja.

61 Kot je razvidno iz člena 10(1) in (2) Sklepa 2011/278, države članice izračunajo predhodno letno število pravic, ki jih je treba brezplačno dodeliti, tako, da pomnožijo te referenčne vrednosti s preteklo ravnjo dejavnosti vsake podnaprave. Za to morajo v skladu s členom 6 tega sklepa razlikovati med podnapravami glede na njihovo dejavnost, da lahko ugotovijo, ali je primerno uporabiti referenčno vrednost za proizvode, referenčno vrednost za toploto ali referenčno vrednost za gorivo ali pa faktor za podnaprave z emisijami iz proizvodnih procesov.

62 V zvezi s tem je treba spomniti, da se opredelitve podnaprav z referenčno vrednostjo za proizvode, referenčno vrednostjo za toploto, referenčno vrednostjo za gorivo in emisijami iz proizvodnih procesov medsebojno izključujejo, kot to izhaja iz člena 3, od (b) do (d) in (h), Sklepa 2011/278.

63 V členu 3(b) istega sklepa je namreč določeno, da podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode obsega samo vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije v zvezi s proizvodnjo proizvoda, za katerega je bila v Prilogi I določena referenčna vrednost.

64 Člen 3(c) Sklepa 2011/278 podnaprave z referenčno vrednostjo za toploto opredeljuje kot vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije, ki niso zajeti v podnapravi z referenčno vrednostjo za proizvode v zvezi s proizvodnjo te izmerljive toplote, njenim dovodom iz naprave ali drugega subjekta,

ki je vključen v sistem Unije, ali obojim. Ta toplota mora biti med drugim uporabljena za proizvodnjo proizvodov ali odvedena napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v sistem Unije, razen odvajanja za proizvodnjo električne energije.

65 Člen 3(d) Sklepa 2011/278 podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo opredeljuje kot vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije, ki niso zajeti v podnapravi z referenčno vrednostjo za proizvode v zvezi s proizvodnjo neizmerljive toplote z zgorevanjem goriva, ki se porabi med drugim za proizvodnjo izdelkov ali proizvodnjo mehanske energije, ki ni uporabljena za proizvodnjo električne energije.

66 Samo nastanek nekaterih posebnih vrst emisij, navedenih v členu 3(h), od (i) do (vi), istega sklepa, omogoča, da se uporabi opredelitev „podnaprave z emisijami iz proizvodnih procesov“.

67 V skladu s točko 12 obrazložitve Sklepa 2011/278 bi bilo treba, če ni bilo mogoče oblikovati referenčne vrednosti za proizvod, nastajajo pa toplogredni plini, upravičeni do brezplačne dodelitve pravic do emisije, te pravice dodeliti na podlagi generičnih nadomestnih pristopov. V zvezi s tem je bila oblikovana hierarhija treh nadomestnih pristopov, da se vsaj za del zadevnih proizvodnih procesov čim bolj zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in povečajo prihranki energije.

68 Ob upoštevanju navedenega iz skupne razlage opredelitev v členu 3, od (b) do (d) in (h), tega sklepa izhaja, da samo če referenčne vrednosti za proizvode ni mogoče uporabiti za podnapravo, morajo biti dodeljene brezplačne pravice na podlagi ene od treh preostalih možnosti, in sicer referenčne vrednosti za toploto, referenčne vrednosti za gorivo ali emisij iz proizvodnih procesov.

69 Iz istih določb tudi izhaja, da zgorevanje goriva ne more voditi do uporabe več različnih referenčnih vrednosti, saj lahko ena in ista dejavnost spada le v eno od kategorij podnaprav iz člena 3, od (b) do (d) in (h), Sklepa 2011/278, pri čemer so te kategorije, kot je bilo že omenjeno v točki 62 te sodbe, medsebojno izključujoče. Kakršen koli drug pristop bi bil v nasprotju s prepovedjo dvojnega štetja emisij in dvojne dodelitve pravic, navedeno v več določbah tega sklepa.

70 V skladu s členom 6(2) Sklepa 2011/278 vsota vhodnih materialov, obsega proizvodnje in emisij iz posameznih podnaprav namreč ne sme presegati skupnih vhodnih materialov, obsega proizvodnje in emisij iz naprave. Poleg tega je v členu 7(7), prvi pododstavek, tega sklepa določeno, da morajo upravljavci naprav, ki proizvajajo toplogredne pline, pri predložitvi izhodiščnih podatkov zagotoviti, „da ne prihaja do prekrivanja med podnapravami in dvojnega štetja“. Tej obveznosti upravljavcev ustreza obveznost držav članic iz člena 10(8) Sklepa 2011/278, da zagotovijo, „da ne prihaja do dvojnega štetja emisij“.

71 Če tako toplota, dovedena v podnapravo z referenčno vrednostjo za toploto, izhaja iz podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo, je treba preprečiti, da bi se emisije, dejansko povezane s proizvodnjo te toplote, dvakratno upoštevale pri brezplačni dodelitvi pravic. Uporaba referenčne vrednosti za gorivo za proizvodnjo toplote in referenčne vrednosti za toploto za porabo te iste toplote bi povzročila dvojno štetje, ki mu nasprotujejo določbe, naštete v prejšnji točki te sodbe.

72 Ta razlaga Sklepa 2011/278 je podkrepljena s posebnimi pravili za spremljanje emisij, povezanih s postopki zgorevanja, iz Priloge IV, točka 1(A), k Uredbi št. 601/2012, iz katere je razvidno med drugim, da „[u]pravljavec emisij, povezanih s proizvodnjo toplote ali električne energije, uvožene iz drugih naprav, ne dodeli uvozni napravi“.

73 Ta razlaga je podprta tudi s primarnim ciljem Direktive 2003/87, in sicer varstvom okolja z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov (glej sodbo 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,

točka 79), in s ciljem iz točke 18 obrazložitve Sklepa 2011/278, ki v izogib kakršnemu koli izkrivljanju konkurence države članice zavezuje k zagotovitvi, da ne prihaja do dvojnega štetja in dvojnih dodelitev, in k zagotovitvi urejenega delovanja trga ogljika.

74 Poleg tega člen 10a Direktive 2003/87 ne vsebuje nobenega indica, ki bi omogočal sklep, da ta določba nasprotuje pravilu o prepovedi dvojnega štetja emisij. Zlasti dejstvo, da je z odstavkom 4 tega člena določena dodelitev brezplačnih pravic za emisije, povezane s proizvodnjo toplote za daljinsko ogrevanje, ne more omajati te ugotovitve. S tem odstavkom namreč ni določena količina pravic, ki se dodelijo, in se tudi ne zahteva, da emisije, zajete v okviru druge podnaprave, povzročijo dvojno dodelitev za odvedeno toploto.

75 Ta ugotovitev poleg tega ne more biti omajana s pojasnili iz dokumenta z naslovom „Guidance Document nº 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Cross-Boundary Heat Flows“, ki ga je objavila Komisija na svojem spletnem mestu. V skladu z izrecno navedbo v tem dokumentu ta namreč ni pravno zavezujoč in ne odraža uradnega stališča Komisije. Poleg tega – čeprav drži, kot je navedeno v tem dokumentu, da ne z Direktivo 2003/87 ne s Sklepom 2011/278 niso predvidena posebna pravila o določitvi brezplačnih pravic za porabo toplote glede na vir te toplote – to ne pomeni, da je dovoljena dvojna dodelitev pravic za proizvodnjo in porabo toplote.

76 Kar zadeva pravilo iz člena 10(3) Sklepa 2011/278, je njegov cilj prilagoditev dodelitve pravic za izmerljivo toploto, odvedeno zasebnim gospodinjstvom, kadar je količina pravic, določena na podlagi referenčne vrednosti za toploto, nižja od središčne vrednosti letnih preteklih emisij, povezanih s proizvodnjo te izmerljive toplote.

77 Ob tem pa središčna vrednost preteklih emisij, povezanih s proizvodnjo toplote, ne sme vključevati drugih emisij kot tiste, ki so upoštevane pri uporabi referenčne vrednosti za toploto za pretekle dejavnosti zadevne podnaprave, kar v tem okviru izključuje upoštevanje emisij, povezanih s preteklimi dejavnostmi podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo.

78 Ta razlaga člena 10(3) Sklepa 2011/278 izhaja iz prepovedi dvojnega štetja emisij in dvojne dodelitve pravic, ki nasprotuje – kot izhaja iz točk 70 in 71 te sodbe – temu, da bi se dvakrat upoštevale emisije, povezane s proizvodnjo toplote, in sicer po eni strani pri dodelitvi brezplačnih pravic napravi, ki proizvaja to toploto, in po drugi strani napravi, ki jo porablja ali odvaja. Če tako toplota, ki jo odvede podnaprava z referenčno vrednostjo za gorivo, ni del pretekle dejavnosti podnaprave z referenčno vrednostjo za toploto, središčna vrednost preteklih emisij te zadnje podnaprave ne sme biti določena na podlagi emisij, povezanih s proizvodnjo te toplote.

79 Ob upoštevanju preudarkov iz točk 71 in od 76 do 78 te sodbe je treba ugotoviti, da ni izključeno, da lahko nacionalni organ, pristojen za dodelitev pravic, zaradi izvajanja prepovedi dvojnega štetja emisij ne dodeli pravic za toploto, odvedeno zasebnim gospodinjstvom.

80 Glede na vse navedeno je treba na šesto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10a Direktive 2003/87 in člen 10, od (1) do (3) in (8), Sklepa 2011/278 razlagati tako, da je z njima dovoljeno, da se zaradi preprečitve dvojne dodelitve ne dodelijo pravice podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto, kadar ta zasebnim gospodinjstvom odvaja toploto, ki jo je pridobila od podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo.

Deseto vprašanje

81 Predložitveno sodišče z desetim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 10(8) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se upravljavcu dodelijo brezplačne pravice za toploto, ki se porabi v napravi z referenčno vrednostjo za toploto in ki je bila proizvedena v podnapravi z referenčno vrednostjo za gorivo.

82 Kot je bilo ugotovljeno že v točki 70 te sodbe, morajo države članice na podlagi člena 10(8) navedenega sklepa zagotoviti, „da ne prihaja do dvojnega štetja emisij“.

83 V zvezi s tem iz točke 71 te sodbe izhaja, da če toplota, dovedena v napravo z referenčno vrednostjo za toploto, izhaja iz podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo, je treba preprečiti, da bi se emisije, dejansko povezane s proizvodnjo te toplote, dvakratno upoštevale pri dodelitvi brezplačnih pravic. Uporaba referenčne vrednosti za gorivo za proizvodnjo toplote in referenčne vrednosti za toploto za porabo te iste toplote bi povzročila takšno prepovedano dvojno štetje.

84 Glede na vse navedeno je treba na deseto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10(8) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se upravljavcu dodelijo brezplačne pravice za toploto, ki se porabi v napravi z referenčno vrednostjo za gorivo in ki je bila upoštevana v okviru podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo.

Enajsto in dvanajsto vprašanje

85 Glede na odgovor na šesto in deseto vprašanje na enajsto in dvanajsto vprašanje ni treba odgovoriti.

Sedmo vprašanje

86 Predložitveno sodišče želi s sedmim vprašanjem izvedeti, ali je v zvezi z vlogami za brezplačno dodelitev pravic v skladu s Prilogo IV k Sklepu Komisije 2011/278, da se – tako kot je storila agencija za varstvo narave – ne navedejo vse emisije toplogrednih plinov, ki izhajajo iz proizvodnje toplote, ki se odvaja zasebnim gospodinjstvom.

87 Najprej je treba poudariti, da se sedmo vprašanje za predhodno odločanje nanaša na isto dejansko stanje kot šesto vprašanje, kot je opisano v točkah 57 in 58 te sodbe.

88 Poleg tega je s členom 7(1) Sklepa 2011/278 določena obveznost držav članic, da za naprave, ki izpolnjujejo pogoje za brezplačno dodelitev pravic na podlagi člena 10a Direktive 2003/87, zberejo „vse ustrezne informacije in podatke glede vsakega parametra iz Priloge IV“ k temu sklepu. Med temi parametri so med drugim „izmerljiva toplota“ in „skupne emisije toplogrednih plinov“. V skladu s členom 7(9) Sklepa 2011/278 se ti podatki dajo na voljo Komisiji na njeno zahtevo.

89 V teh okoliščinah želi predložitveno sodišče s sedmim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 7 in Prilogo IV k temu sklepu razlagati tako, da državi članici pri zbiranju podatkov iz teh določb dopuščata, da zaradi preprečitve dvojnega štetja ne upošteva vseh emisij, povezanih s proizvodnjo toplote, ki jo podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto odvede zasebnim gospodinjstvom.

90 Pri zbiranju teh podatkov morajo države članice v skladu s členom 7(7) Sklepa 2011/278 zagotoviti, „da ne prihaja do prekrivanja med podnapravami in dvojnega štetja“. Iz tega sledi, da v primeru dvojnega štetja emisij pristojni organi upravičeno zahtevajo popravo podatkov, ki so jim jih posredovali upravljavci.

91 Priloga IV k Sklepu 2011/278 temu pravilu ne nasprotuje. Ta priloga namreč ne vsebuje seznama, v katerem bi bile podrobno predpisane minimalne informacije, ki jih zadevni upravljavci v skladu s členom 7 tega sklepa posredujejo državam članicam.

92 Glede na vse zgornje preudarke je treba na sedmo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 7 in Prilogo IV k Sklepu 2011/278 razlagati tako, da državi članici pri zbiranju podatkov iz teh določb dopuščata, da zaradi preprečitve dvojnega štetja ne upošteva vseh emisij, povezanih s proizvodnjo toplote, ki jo podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto odvede zasebnim gospodinjstvom.

Osmo vprašanje

93 Predložitveno sodišče z osmim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 10a(1) in (4) Direktive 2003/87 ter člen 10(3) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da dopuščata, da se ne dodelijo dodatne brezplačne pravice za emisije, ki izvirajo iz fosilnih goriv in ki presegajo dodelitev pravic za toploto, odvedeno zasebnim gospodinjstvom.

94 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se osmo vprašanje za predhodno odločanje nanaša na položaj enega od podjetij, in sicer družbe SSAB EMEA, ki dobavlja toploto omrežju za daljinsko ogrevanje posameznikov. Ta toplota se proizvaja z zgorevanjem odpadnih plinov, ki se sproščajo pri proizvodnji vroče litine.

95 Agencija za varstvo narave je za odvedeno toploto za določitev količine pravic, ki jih je treba dodeliti brezplačno, uporabila referenčno vrednost za toploto. Pravic nad vrednostjo, ki jo dovoljuje ta referenčna vrednost, ni dodelila, saj je menila, da se emisije, ki presegajo višino, določeno z referenčno vrednostjo za gorivo, v primeru odpadnih plinov pripišejo proizvajalcem teh plinov. Te emisije naj bi se upoštevale v referenčni vrednosti za vročo litino.

96 Ob upoštevanju zgoraj navedenega in točke 76 te sodbe predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 10a(1) in (4) Direktive 2003/87 ter člen 10(3) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da se ne dodelijo dodatne brezplačne pravice za emisije, povezane s proizvodnjo izmerljive toplote z zgorevanjem odpadnih plinov, ki so nastali v podnapravi z referenčno vrednostjo za vročo litino, če je količina pravic, določena na podlagi referenčne vrednosti za toploto, nižja od središčne vrednosti letnih preteklih emisij, povezanih s proizvodnjo te toplote.

97 Spomniti je treba, da je Sodišče že ugotovilo, da iz točke 32 obrazložitve Sklepa 2011/278 izhaja, da je Komisija na podlagi člena 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87 upoštevala emisije, povezane z energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov. Komisija je za to prilagodila nekatere referenčne vrednosti za proizvode, zlasti za koks, tekoče surovo jeklo in sintrano rudo. Tako želi spodbuditi podjetja k ponovni uporabi ali prodaji odpadnih plinov, ki nastanejo pri proizvodnji teh proizvodov. Poleg tega iz iste točke obrazložitve izhaja tudi, po eni strani, da njihova predelava v drugem procesu, ki ga opravi industrijska naprava, načeloma omogoča, da se brezplačno dodelijo dodatne pravice na podlagi referenčne vrednosti za toploto ali gorivo, ter po drugi strani, da prodaja takih plinov njihovemu prodajalcu omogoča, da prihrani pravice (glej v tem smislu sodbo 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, točka 73).

98 V skladu s temi premisleki zgorevanje odpadnih plinov za oskrbovanje omrežja za daljinsko ogrevanje v skladu s členoma 3(c), druga alinea, in 10(2)(b) Sklepa 2011/278 omogoča brezplačno dodelitev pravic na podlagi referenčne vrednosti za toploto.

99 Prepoved dvojnega štetja emisij in dvojne dodelitve pravic ne nasprotuje temu pravilu.

100 Medtem ko se pri referenčni vrednosti za vročo litino v določeni meri upošteva zgorevanje odpadnih plinov, pa se emisije, ki nastanejo z njihovim dejanskim zgorevanjem v podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto, načeloma ne pripišejo pretekli dejavnosti podnaprave z referenčno vrednostjo za vročo litino. Kot je razvidno iz opredelitve v členu 3(b) Sklepa 2011/278, obsega podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode zgolj „vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije v zvezi s proizvodnjo proizvoda, za katerega je bila v Prilogi I k [temu sklepu] določena referenčna vrednost“. Za to pa ne gre pri emisijah, povezanih z zgorevanjem odpadnih plinov v napravi, ki je v smislu člena 3(c) Sklepa 2011/278 opredeljena kot podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto.

101 Tako je v nasprotju s predelavo toplote, proizvedene v podnapravi z referenčno vrednostjo za gorivo, zgorevanje odpadnih plinov v podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto proces, ki je ločen od proizvodnje proizvoda, pri kateri so nastali ti plini.

102 Ta razlaga členov 3(c), druga alinea, in 10(2)(b) Sklepa 2011/278 je skladna s ciljem člena 10a(1) Direktive 2003/87, ki je spodbujati zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetsko učinkovitost ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, med njimi zlasti energetsko najučinkovitejšo predelavo odpadnih plinov.

103 Glede uporabe člena 10(3) Sklepa 2011/278 je treba spomniti, da če se upošteva prepoved dvojnega štetja emisij in dvojne dodelitve pravic, se lahko podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto dodelijo dodatne pravice, če so izpolnjeni pogoji za uporabo te določbe.

104 Ob tem pisna stališča, ki jih je v okviru te zadeve predložila nemška vlada, in pojasnila agencije za varstvo narave, kot so predstavljena v predložitveni odločbi, kažejo, da referenčna vrednost za vročo litino vsebuje emisije, nastale z zgorevanjem odpadnih plinov, če te presegajo emisije, ki izhajajo iz zgorevanja zemeljskega plina.

105 V zvezi s tem iz dokumenta z naslovom „Guidance Document nº 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation“, objavljenega na spletnem mestu Komisije, izhaja, da pri odpadnih plinih, ki nastanejo znotraj meja podnaprave z referenčno vrednostjo za proizvod, ta referenčna vrednost obsega dodelitev pravic za emisije, povezane s proizvodnjo odpadnih plinov in njihovim zgorevanjem pri sežiganju iz varnostnih razlogov. Kot je razvidno iz istega dokumenta, se za dodelitev pravic za emisije, povezane s proizvodnjo odpadnih plinov, upoštevajo emisije, ki presegajo tiste, ki nastanejo pri zgorevanju zemeljskega plina.

106 Če so torej v referenčni vrednosti vroče litine dejansko upoštevane emisije, povezane s proizvodnjo odpadnih plinov, je v obravnavani zadevi to, da se dodelijo dodatne pravice za izmerljivo toploto, odvedeno zasebnim gospodinjstvom, v nasprotju s prepovedjo dvojnega štetja emisij in dvojne dodelitve pravic, ki jih je treba dodeliti, na podlagi člena 10(3) Sklepa 2011/278, ker je količina pravic, določena na podlagi referenčne vrednosti za toploto, nižja od središčne vrednosti letnih preteklih emisij, povezanih s proizvodnjo te toplote.

107 Glede na vse zgornje preudarke je treba na sedmo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10a(1) in (4) Direktive 2003/87 in člen 10(3) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da dovoljujeta, da se ne dodelijo dodatne brezplačne pravice za emisije, povezane s proizvodnjo izmerljive toplote z zgorevanjem odpadnih plinov, ki so nastali v podnapravi z referenčno vrednostjo za vročo litino, če je količina pravic, določena na podlagi referenčne vrednosti za toploto, nižja od središčne vrednosti letnih preteklih emisij, povezanih s proizvodnjo te toplote.

Deveto vprašanje

108 Najprej je treba poudariti, da se deveto vprašanje za predhodno odločanje nanaša na isto dejansko stanje kot osmo vprašanje, kot je opisano v točkah 94 in 95 te sodbe.

109 Poleg tega je bilo v točki 88 te sodbe ugotovljeno, da je s členom 7(1) Sklepa 2011/278 določena obveznost držav članic, da za naprave, ki izpolnjujejo pogoje za brezplačno dodelitev pravic na podlagi člena 10a Direktive 2003/87, zberejo „vse ustrezne informacije in podatke glede vsakega parametra iz Priloge IV“ k temu sklepu. Med temi parametri so med drugim „izmerljiva toplota“ in „skupne emisije toplogrednih plinov“. V skladu s členom 7(9) Sklepa 2011/278 se ti podatki dajo na voljo Komisiji na njeno zahtevo.

110 Tako predložitveno sodišče z devetim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7 in Prilogo IV k temu sklepu razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da država članica pri zbiranju podatkov iz teh določb prilagodi podatke, ki jih je pridobila, tako da so emisije toplogrednih plinov, ki izvirajo iz zgorevanja odpadnih plinov v podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto, enakovredne tistim, ki izhajajo iz zgorevanja zemeljskega plina.

111 Kot je bilo ugotovljeno v točki 90 te sodbe, morajo države članice pri zbiranju podatkov iz člena 7 in Priloge IV k Sklepu 2011/278 v skladu s členom 7(7) Sklepa 2011/278 zagotoviti, „da ne prihaja do prekrivanja med podnapravami in dvojnega štetja“. Iz tega sledi, da v primeru dvojnega štetja emisij pristojni organi upravičeno zahtevajo popravo podatkov, ki so jim jih posredovali upravljavci.

112 V zvezi s tem je bilo v točki 105 te sodbe ugotovljeno, da je iz dokumenta z naslovom „Guidance Document nº 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation“ razvidno, da pri odpadnih plinih, ki nastanejo znotraj meja podnaprave z referenčno vrednostjo za proizvod, ta referenčna vrednost med drugim obsega dodelitev pravic za emisije, povezane s proizvodnjo odpadnih plinov, in da se za namene dodelitve pravic za te emisije upoštevajo emisije, ki presegajo tiste, ki nastanejo pri zgorevanju zemeljskega plina.

113 Glede na vse zgornje preudarke je treba na deveto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 7 in Prilogo IV k Sklepu 2011/278 razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da država članica pri zbiranju podatkov iz teh določb prilagodi podatke, ki jih je pridobila, tako da so emisije toplogrednih plinov, ki izvirajo iz zgorevanja odpadnih plinov v podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto, enakovredne tistim, ki izhajajo iz zgorevanja zemeljskega plina, če so v referenčni vrednosti za proizvod upoštevane emisije, povezane s proizvodnjo odpadnih plinov.

Štirinajsto, petnajsto in šestnajsto vprašanje

114 Predložitveno sodišče s štirinajstim, petnajstim in šestnajstim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(c) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da pojem „podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto“ obsega dejavnost odvajanja izmerljive toplote, ki izvira iz naprave, vključene v sistem trgovanja s pravicami, v parno omrežje.

115 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se ta vprašanja nanašajo na napravo za soproizvodnjo, ki napaja parno distribucijsko omrežje. Nanj so priključeni trije potrošniki, med njimi rafinerija, ki porabi približno 90 % pare, ki jo dovede omrežje. Agencija za varstvo narave je štela, da je to omrežje dejansko sestavni del rafinerije in se ne sme šteti za distributerja toplote. Zato ta agencija na podlagi člena 3(c) Sklepa 2011/278 napravi za soproizvodnjo ni dodelila pravic.

116 V zvezi se tem je bilo v točki 64 te sodbe navedeno, da člen 3(c) tega sklepa opredeljuje podnaprave z referenčno vrednostjo za toploto kot vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije, ki niso zajeti v podnapravi z referenčno vrednostjo za proizvode v zvezi s proizvodnjo te izmerljive toplote, njenim dovodom iz naprave ali drugega subjekta, ki je vključen v sistem Unije, ali obojim. Ta toplota mora biti med drugim uporabljena za proizvodnjo proizvodov ali odvedena napravi ali drugemu subjektu, ki ni vključen v sistem Unije, razen odvajanja za proizvodnjo električne energije.

117 Iz te opredelitve je razvidno, da je mogoče napravi, ki odvaja proizvedeno toploto, dodeliti pravice za to toploto, samo če jo odvede „napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v sistem Unije“. Nasprotno pa se za napravo ne more zahtevati dodelitve pravic za to toploto, kadar jo prenese drugi napravi, ki je vključena v sistem izmenjave pravic.

118 Iz tega izhaja, da je treba distributerja toplote, ki ne porabi toplote, ki mu je dovedena, ampak jo odvede drugim napravam ali subjektom ne glede na to, ali so vključeni v sistem izmenjave pravic, šteti za „napravo ali drug subjekt, ki ni zajet v sistem Unije“, v smislu člena 3(c) Sklepa 2011/278.

119 Če pa je distribucijsko omrežje dejansko sestavni del naprave v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87, ki je vključena v sistem izmenjave pravic, se to omrežje ne sme šteti za „napravo ali drug subjekt, ki ni zajet v sistem Unije“, v smislu člena 3(c) Sklepa 2011/278. Tako proizvajalec toplote, kadar posreduje toploto takemu omrežju, to toploto dobavi napravi, vključeni v sistem izmenjave pravic.

120 Enako velja, kadar obstaja pogodba o dobavi toplote med proizvajalcem in potrošnikom te toplote, saj v takem primeru ta ni dobavljena „napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v sistem Unije“.

121 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju zgornjih preudarkov presoditi dejansko stanje v postopku v glavni stvari, da bo ugotovilo, ali zadevna naprava za soproizvodnjo odvaja toploto „napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v sistem Unije“, v smislu člena 3(c) Sklepa 2011/278. Okoliščine, ki jih je naštelo v okviru petnajstega vprašanja, v zvezi s tem niso upoštevne.

122 Glede na vse zgornje preudarke je treba na štirinajsto, petnajsto in šestnajsto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(c) Sklepa 2011/278 razlagati tako, da pojem „podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto“ obsega dejavnost odvajanja izmerljive toplote, ki izvira iz naprave, vključene v sistem trgovanja s pravicami, v parno omrežje, če je to omrežje mogoče opredeliti kot „napravo ali drug subjekt, ki ni zajet v sistem Unije“.

Stroški

123 Ker je ta postopek za stranke 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 (šesti senat) razsodilo:

1. **Pri preučitvi prvega, drugega in trinajstega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 15(3) 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.**

2. **Pri preučitvi petega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Priloge I k Sklepu 2011/278.**

3. **Člen 4 in Priloga II k Sklepu Komisije 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 Evropskega parlamenta in Sveta sta neveljavna.**

4. **Učinki razglasitve neveljavnosti člena 4 in Priloge II k Sklepu 2013/448 se časovno omejijo tako, da ta razglasitev neveljavnosti učinkuje šele po izteku obdobja desetih mesecev od datuma razglasitve 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), zato da bo lahko Evropska komisija sprejela potrebne ukrepe, in da ukrepov, sprejetih do izteka tega obdobja na podlagi določb, ki so bile razglašene za neveljavne, ni mogoče izpodbijati.**

5. Člen 10a 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, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009, in člen 10, od (1) do (3) in (8), Sklepa 2011/278 je treba razlagati tako, da je z njima dovoljeno, da se zaradi preprečitve dvojne dodelitve ne dodelijo pravice do emisij toplogrednih plinov podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto, kadar ta zasebnim gospodinjstvom odvaja toploto, ki jo je pridobila od podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo.

6. Člen 10(8) Sklepa 2011/278 je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se upravljavcu dodelijo brezplačne pravice do emisij toplogrednih plinov za toploto, ki se porabi v napravi z referenčno vrednostjo za gorivo in ki je bila upoštevana v okviru podnaprave z referenčno vrednostjo za gorivo.

7. Člen 7 in Prilogo IV k Sklepu 2011/278 je treba razlagati tako, da državi članici pri zbiranju podatkov iz teh določb dopuščata, da zaradi preprečitve dvojnega štetja ne upošteva vseh emisij, povezanih s proizvodnjo toplote, ki jo podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto odvede zasebnim gospodinjstvom.

8. Člen 10a(1) in (4) Direktive 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29, in člen 10(3) Sklepa 2011/278 je treba razlagati tako, da dovoljujeta, da se ne dodelijo dodatne brezplačne pravice do emisij toplogrednih plinov za emisije, povezane s proizvodnjo izmerljive toplote z zgorevanjem odpadnih plinov, ki so nastali v podnapravi z referenčno vrednostjo za vročo litino, če je količina pravic do emisij toplogrednih plinov, določena na podlagi referenčne vrednosti za toploto, nižja od središčne vrednosti letnih preteklih emisij, povezanih s proizvodnjo te toplote.

9. Člen 7 in Prilogo IV k Sklepu 2011/278 je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da država članica pri zbiranju podatkov iz teh določb prilagodi podatke, ki jih je pridobila, tako da so emisije toplogrednih plinov, ki izvirajo iz zgorevanja odpadnih plinov v podnapravi z referenčno vrednostjo za toploto, enakovredne tistim, ki izhajajo iz zgorevanja zemeljskega plina, če so v referenčni vrednosti za proizvod upoštevane emisije, povezane s proizvodnjo odpadnih plinov.

10. Člen 3(c) Sklepa 2011/278 je treba razlagati tako, da pojem „podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto“ obsega dejavnost odvajanja izmerljive toplote, ki izvira iz naprave, vključene v sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov, v parno omrežje, če je to omrežje mogoče opredeliti kot „napravo ali drug subjekt, ki ni zajet v sistem Unije“.

Podpisi