

Vec C-76/21

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

8. február 2021

Vnútroštátny súd:

Verwaltungsgericht Berlin

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

20. január 2021

Žalobkyňa:

Wacker Chemie AG

Žalovaná:

Spolková republika Nemecko zastúpená Umweltbundesamt
Deutsche Emissionshandelsstelle

[omissis]

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN
(SPRÁVNY SÚD BERLÍN, NEMECKO)

UZNESENIE

V správnom spore

Wacker Chemie AG,

[omissis] Mníchov,

žalobkyňa,

[omissis]

proti

Spolkovej republike Nemecko,

zastúpenej Umweltbundesamt (Spolkový úrad pre životné prostredie,
Nemecko)

[omissis]

Deutsche Emissionshandelsstelle (Nemecký orgán pre obchodovanie
s emisiami, Nemecko),

[omissis] Berlín,

žalovanej,

26. senát Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín)

[omissis]

20. januára 2021 rozhodol:

V konaní prerušenom na základe uznesenia z 27. novembra 2020 sa
Súdnemu dvoru Európskej únie v súlade s článkom 267 ZFEÚ predkladá
návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

1. Má sa definícia zvýšenia kapacity použitá v usmerneniach ETS
Európskej komisie (Ú. v. EÚ C 158, 2012, s. 4), v zmysle ktorej môže
byť zariadenie prevádzkované s kapacitou, ktorá je najmenej o 10 %
vyššia v porovnaní so začiatočnou inštalovanou kapacitou zariadenia

pred zmenou, čo vyplýva z investície do fyzického kapitálu (alebo radu rastúcich investícií do fyzického kapitálu) vykladať v tom zmysle,

- a) že musí existovať príčinná súvislosť medzi investíciou do fyzického kapitálu a zvýšením technicky a právne prípustnej maximálnej kapacity alebo
 - b) sa v súlade s článkom 3 písm. i) a l) rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011 vychádza z porovnania s priemerom dvoch najvyšších mesačných objemov produkcie počas prvých šiestich mesiacov od začiatku zmenenej prevádzky?
2. V prípade uvedenom v prvej otázke v písmene b): Má sa článok 3 písm. i) rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011 vykladať v tom zmysle, že nie je relevantný rozsah zvýšenia technicky a právne prípustnej maximálnej kapacity, ale zohľadní sa len posúdenie priemerných hodnôt podľa článku 3 písm. l) rozhodnutia 2011/278 bez ohľadu na to, či a v akom rozsahu takéto hodnoty vyplývajú z uskutočnenej fyzickej zmeny alebo z vyššieho využitia kapacity?
 3. Má sa pojem začiatočná inštalovaná kapacita použitý v prílohe I usmernení ETS vykladať v súlade s článkom 7 ods. 3 rozhodnutia 2011/278/EÚ ?
 4. Má sa rozhodnutie Európskej komisie o nevznesení námietok proti ohlásenej schéme štátnej pomoci vykladať v tom zmysle,
 - a) že sa ním v celom rozsahu potvrdzuje súlad vnútroštátnej schémy s usmerneniami o pomoci, a to aj s ohľadom na ďalšie odkazy uvádzané vo vnútroštátnej schéme pomoci na iné ustanovenia vnútroštátneho práva alebo
 - b) že vnútroštátna schéma pomoci a ostatné vnútroštátne právne predpisy sa majú vykladať takým spôsobom, aby napokon zodpovedali usmerneniam o pomoci?
 5. V prípade uvedenom v štvrtej otázke v písmene a): Je rozhodnutie Európskej komisie o nevznesení námietok proti ohlásenej schéme štátnej pomoci, pokiaľ ide o zistenie súladu s príslušnými usmerneniami o pomoci, záväzné pre vnútroštátny súd?
 6. Stávajú sa usmernenia Európskej komisie o pomoci záväznými pre členský štát pri výklade a uplatňovaní schválenej schémy pomoci z dôvodu, že sa na tieto usmernenia Komisia odvoláva v rozhodnutí o nevznesení námietok proti ohlásenej schéme štátnej pomoci a posudzuje zlučiteľnosť ohlásenej pomoci na základe týchto usmernení?

7. Je článok 10a ods. 6 smernice 2003/87/ES v znení smernice (EÚ) 2018/410, podľa ktorého by mali členské štáty prijať finančné opatrenia na účely kompenzácie nepriamych nákladov na emisie oxidu uhličitého, relevantný pre výklad bodu 5 usmernení ETS, podľa ktorého musí byť pomoc obmedzená na minimum potrebné na dosiahnutie plánovanej ochrany životného prostredia?

Odôvodnenie

I.

- 1 Prejudiciálne otázky sa kladú v právnom spore týkajúcom sa poskytnutia štátnej pomoci na účely kompenzácie nepriamych nákladov na emisie oxidu uhličitého.
- 2 Žalobkyňa vyrába kremík s vysokou čistotou. V rokoch 2014 a 2015 uskutočnila v jednom zo svojich výrobných miest technické zmeny prívodu elektrickej energie zabudovaním rôznych nových stavebných dielov do tepelných prvkov takzvanej konverzie, v rámci ktorej sa z tetrachlórsilánu zohrievaním vyrába predbežný produkt trichlórsilán, ktorý je nevyhnutný pre extrakciu kremíka. V tejto súvislosti uskutočnila investície vo výške viac ako 2 milióny eur. Po zmene sa tepelné prvky nastavili súbežne a nie sériovo, čím sa umožnilo, aby sa jednotlivé tepelné prvky nastavovali samostatne a v prípade výpadkov z dôvodu prerušenia dodávok elektrickej energie sa mohli odstaviť samostatne. Takýmto spôsobom sa malo zabrániť inak nevyhnutnej odstávke celého konvertora, čím sa majú umožniť celkovo dlhšie prevádzkové doby. Podľa informácií predložených žalobkyňou sa takýmto spôsobom, ako vyplýva z matematických výpočtov, docieli zvýšenie výkonu extrakčných zariadení o 1 050 t polykrištalického kremíka.
- 3 Žalobkyňa požiadala 22. mája 2017 nemecký Orgán pre obchodovanie s emisiami (ďalej len „DEHSt“) pôsobiaci pri Spolkovom úrade pre životné prostredie o pomoc v rámci kompenzácie ceny elektrickej energie pre účtovný rok 2016 vrátane zvýšenia kapacity pre tri extrakčné zariadenia Poly 4, 6 a 7. Rozhodnutím z 1. decembra 2017 jej DEHSt priznal pomoc vo výške 14 902 385,43 eura a žiadosť vo zvyšnej časti týkajúcej sa požadovaného zvýšenia výrobnéj kapacity zamietol. Zvýšenie výkonu sa nepovažuje za zvýšenie výrobnéj kapacity. Odvolanie, ktoré žalobkyňa podala proti tomuto rozhodnutiu, DEHSt zamietol rozhodnutím o odvolaní z 29. novembra 2018, pretože žalobkyňa nepreukázala požadovanú príčinnú súvislosť medzi fyzickou zmenou a zmenou výrobnéj kapacity. Svojou žalobou predloženou Verwaltungsgericht (Správny súd) 24. decembra 2018 si žalobkyňa aj naďalej uplatňuje svoj nárok. Podľa nej sú splnené podmienky pre zvýšenie výrobnéj kapacity. Výroba v troch dotknutých zariadeniach sa v roku 2016 skutočne zvýšila o 3 087 t a teda o viac ako 10 % v porovnaní s rozhodujúcim referenčným obdobím. Na pojednávaní z 27. novembra 2020 súd za prítomnosti účastníkov konania objasnil skutkové okolnosti konania po vecnej a právnej stránke a konanie v právnom spore prerušil za účelom uskutočnenia prejudiciálneho konania.

- 4 V právnom spore sa podľa článku 267 ods. 2 ZFEÚ predkladá Súdnemu dvoru Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania. Prejudiciálne otázky sa týkajú právneho rámca Únie upravujúceho poskytovanie štátnej pomoci na účely kompenzácie nepriamych nákladov na emisie oxidu uhličitého. Relevantné pre rozhodnutie sú najmä ustanovenia práva Únie upravujúce zvýšenie výrobnnej kapacity sporných zariadení.
- 5 1. Zákonný základ, ktorý by odôvodňoval nárok na priznanie pomoci, vo vnútroštátnom práve neexistuje. Podpora vyplýva zo „Smernice pre pomoc poskytovanú podnikom v odvetviach resp. pododvetviach, v prípade ktorých sa predpokladá, že s ohľadom na náklady spojené s emisnými kvótami EÚ, ktoré sa premietajú do ceny elektrickej energie, vzniká vysoké riziko úniku oxidu uhličitého (pomoc pre nepriame náklady na emisie oxidu uhličitého)“ v znení z 23. júla 2013 (ďalej len „smernica o podpore“). Žalovaná je v súlade s vnútroštátnym právom viazaná vlastnou správnu praxou, na základe ktorej je povinná priznať pomoc v prípade, ak sú splnené požiadavky stanovené smernicou o podpore.
- 6 Podľa bodu 5.2.4 písm. a) smernice o podpore platí:
- „Ak sa výrobná kapacita zariadenia v rokoch 2013 až 2020 významne zvýši, navýši sa vo vzťahu k príslušnému zvýšeniu kapacity základný výrobný objem od účtovného roka nasledujúceho po zvýšení výrobnnej kapacity. Na účely stanovenia podmienok pre významné zvýšenie kapacity sa primerane prihliadne na § 2 bod 24 písm. a) a b) podbod aa) pridelovacieho nariadenia 2020 z 26. septembra 2011 (BGBl. I s. 1921).“
- 7 Podľa § 2 bodu 24 písm. a) a b) podbodu aa) pridelovacieho nariadenia 2020 (ďalej len „ZuV 2020“) je zvýšenie kapacity definované ako:
- „významné zvýšenie začiatočnej inštalovanej kapacity zariadenia s nárokom na pridelenie, ktoré má tieto znaky:
- a) jedna alebo viaceré určiteľné fyzické zmeny technickej konfigurácie zariadenia s nárokom na pridelenie a jeho prevádzky, s výnimkou jednoduchej náhrady existujúcej výrobnnej linky a
 - b) zvýšenie
 - aa) kapacity zariadenia s nárokom na pridelenie najmenej o 10 percent v porovnaní s jeho začiatočnou inštalovanou kapacitou pred zmenou“.
- 8 Európska Komisia sa 17. júla 2013 rozhodla nevzniesť námietky proti smernici o podpore (pozri dokument C(2013) 4422 final).

Komisia sa v tomto rozhodnutí odvoláva na jej „Usmernenia k niektorým opatreniam štátnej pomoci v súvislosti so systémom obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov po roku 2012“ (Ú. v. EÚ C 158, 2012, s. 4,

zmenené korigendom z 21. marca 2013 Ú. v. EÚ C 82, 2013, s. 9) (ďalej len „smernica o emisných kvótach“) a v nej upravené vzorce a definície. V bode 36 rozhodnutia konštatuje:

„V rámci nemeckej schémy sa v zásade používajú tieto vzorce na výpočet najvyššej prípustnej sumy pomoci, pričom premenné v týchto vzorcoch zodpovedajú definíciám uvedeným v prílohe I usmernení a hodnotám upraveným v prílohách III a IV“.

- 9 2. Podľa názoru vnútroštátneho súdu by sa len na základe samotného uplatnenia vnútroštátneho práva predpokladalo zvýšenie kapacity, a preto by žalobkyňa mala právo na poskytnutie vyššej pomoci. Použitie vnútroštátnych pravidiel pridelovania, na ktoré odkazuje smernica o podpore v súvislosti so zistením zvýšenia kapacity, vysvetľuje žalovaná v príručke k pridelovaciemu postupu 20.13-2020, časť 5, kapitola 7.1. (ďalej len „príručka k pridelovaciemu postupu“) v tom zmysle, že musí

„existovať príčinná súvislosť medzi fyzickou zmenou a zmenou kapacity v tom zmysle, že samotná fyzická zmena má (priamy alebo nepriamy) vplyv na výrobu, pre ktorú možno prideliť kvóty, alebo na spotrebu relevantnú z hľadiska pridelenia. Nevyžaduje sa však kvantitatívna súvislosť medzi rozsahom fyzickej zmeny a výškou zmeny kapacity“ (dostupné na stránke <https://www.dehst.de>, s. 80).

- 10 Vyššie uvedené ďalej žalovaná vysvetľuje na príklade tak, že aj zvýšenie technicky a právne prípustnej maximálnej kapacity o 5 % sprevádzané zvýšením vyťaženia môže stačiť pre celkové zvýšenie kapacity najmenej o 10 % (pozri príručka k pridelovaciemu postupu, s. 81). Príručka k pridelovaciemu postupu odzrkadľuje podľa názoru vnútroštátneho súdu správnu prax žalovanej.
- 11 Relevantné požiadavky pre zvýšenie kapacity v zmysle tejto príručky sú podľa názoru vnútroštátneho súdu splnené. Predovšetkým ide o fyzickú zmenu technickej konfigurácie zariadenia a jej prevádzky, ktorá vyplynula z investície do fyzického kapitálu. Skutočný objem výroby troch zariadení sa v porovnaní s referenčnou hodnotou zvýšil o viac ako 10 %. Tento záver potvrdil aj audítor žalobkyne. Súd sa po posúdení tvrdení žalobkyne na pojednávaní navyše domnieva, že zmena dodávok elektrickej energie v zásade môže viesť k zvýšeniu konverzného výkonu, a teda k zvýšeniu objemu extrakcie kremíka. Len na základe vnútroštátneho práva by podľa názoru vnútroštátneho súdu nebolo relevantné, či zvýšenie výroby v celom rozsahu vyplýva z príčinnej súvislosti s technickou zmenou.
- 12 3. Od odpovede na prejudiciálne otázky závisí, či z práva Únie vyplýva iný záver.
- a) O prvej otázke:
- 13 Znenie definície zvýšenia kapacity v prílohe I usmernení ETS sa líši od vnútroštátnej právnej úpravy. Podľa usmernení ETS sa vyžaduje, aby zariadenie

po uskutočnení investície do fyzického kapitálu mohlo byť prevádzkované s kapacitou, ktorá je najmenej o 10% vyššia v porovnaní so začiatočnou inštalovanou kapacitou zariadenia pred zmenou. Vnútroštátny súd to chápe tak, že musí existovať príčinná súvislosť medzi investíciou do fyzického kapitálu a zvýšením technicky a právne prípustnej maximálnej kapacity (alternatíva a). Iba v takomto prípade by potenciálne zvýšenie kapacity („môže byť prevádzkované“) bolo skutočným dôsledkom investície do fyzického kapitálu.

- 14 Výklad v súlade s článkom 3 písm. i) a l) rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011 (alternatíva b.) by naopak viedol k tomu, že by sa neprihliadalo na technicky a právne prípustnú maximálnu kapacitu, ale len na porovnanie medzi dvomi priemernými hodnotami: (1) priemerom medzi dvomi najvyššími mesačnými objemami výroby v období od 1. januára 2005 do 31. decembra 2008 podľa článku 7 ods. 3 písm. a) rozhodnutia 2011/278/EÚ a (2) priemerom dvoch najvyšších mesačných objemov výroby po začatí zmenenej prevádzky. Druhá hodnota však môže vyplývať aj len zo zvýšeného vyťaženia na základe rozhodnutia podnikateľa bez toho, aby ju bolo možné v celom rozsahu pripísať technickej zmene. Takýto výklad však podľa názoru vnútroštátneho súdu nie je v súlade s usmerneniami ETS.

b) O druhej otázke:

- 15 V prípade, že sa podľa názoru Súdneho dvora definície zvýšenia kapacity upravené v usmerneniach ETS a v rozhodnutí 2011/278/EÚ vzájomne zhodujú, vzniká doplňujúca otázka, či musí v celom rozsahu existovať príčinná súvislosť medzi technickou zmenou a zvýšeným priemerným výrobným objemom. Ak sa vychádza z predpokladu, že technická úprava predstavuje *conditio sine qua non* pre zvýšenie výrobného objemu, t. j. nemožno si ju odmyslieť bez toho, aby takýto objem v konkrétnej podobe/výške nezaničil, prichádza podľa vnútroštátneho do úvahy iba to, že sa technicky a právne prípustná maximálna kapacita musí zvýšiť najmenej o 10 %. Len v takomto prípade existuje úzka príčinná súvislosť.
- 16 Ak sa naopak vychádza len zo skutočných priemerných hodnôt bez toho, aby sa zohľadnilo, či takéto hodnoty vyplývajú z technickej úpravy alebo z iných dôvodov zvýšeného vyťaženia, nebola by príčinná súvislosť zaistená v celom rozsahu. Technickú úpravu by si bolo za určitých okolností možné odmyslieť bez toho, aby v celom rozsahu zanikol zvýšený výrobný objem.

c) O tretej otázke:

- 17 Usmernenia ETS používajú pojem začiatočná inštalovaná kapacita v prílohe I bez toho, aby táto príloha poskytovala samostatnú definíciu tohto pojmu. Vnútroštátny súd sa preto domnieva, že pojem začiatočnej inštalovanej kapacity sa má vykladať v súlade s článkom 7 ods. 3 rozhodnutia 2011/278/EÚ. Vzhľadom na to, že usmernenia ETS definujú zvýšenie kapacity samostatne a odchylné od rozhodnutia 2011/278/EÚ však vzniká otázka, či je takýto výklad správny.

d) O štvrtej otázke:

- 18 Táto otázka sa týka účinkov a rozsahu pôsobnosti rozhodnutia Európskej komisie o štátnej pomoci prijatého v predchádzajúcom preskúmvacom konaní. Ak Komisia vo svojom rozhodnutí podľa článku 4 ods. 3 nariadenia 1999/659 resp. nariadenia 2015/1589 (vykonávacie nariadenie) zistí, že premenné vo vzorci podľa vnútroštátnej schémy pomoci zodpovedajú definíciám použitým v príslušných usmerneniach ETS, vzniká otázka, či sa takéto konštatovanie vzťahuje aj na odkazy na iné ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sú súčasťou schémy pomoci. V prejednávanej veci vyplýva konkrétna definícia zvýšenia kapacity v ohlásenej schéme pomoci až z odkazu na ustanovenia vnútroštátneho pridelovacieho postupu emisných kvót. Definícia upravená v týchto ustanoveniach sa však líši od definície uvedenej v usmerneniach Komisie ETS, ako už bolo uvedené v prvej otázke. Vplyv účinkov zistení v rozhodnutiach Komisie o pomoci na prijatie záverov týkajúcich sa vnútroštátneho práva nie je podľa vnútroštátneho súdu s ohľadom na doterajšiu judikatúru jednoznačný.
- 19 Bolo by možné predpokladať, že (alternatíva a) Komisia aj v rámci predbežného preskúmania podrobne preskúma všetky vnútroštátne právne predpisy prijaté za účelom vykonania ohlásenej schémy pomoci a na základe rozhodnutia nevzniesť nijaké námietky, zaniká členskému štátu v celom rozsahu povinnosť dodržiavať zákaz výkonu vyplývajúci z článku 108 ods. 3 ZFEÚ vo vzťahu k ohlásenej pomoci bez ohľadu na to, či Komisia správne dospela k záveru, že uplatniteľné vnútroštátne právo v celom rozsahu zodpovedá definíciám uvedeným v príslušných usmerneniach o pomoci. Tento záver by mohla podporovať aj zásada právnej istoty. Na druhej strane sa pomoc podľa článku 4 ods. 6 vykonávacieho nariadenia môže považovať za schválenú po uplynutí dvoch mesiacov aj bez vydania rozhodnutia podľa článku 4 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, ak Komisia nezačne formálne vyšetrovacie konanie. Uvedené podporuje záver v tom zmysle, že prípadné nesprávne alebo neúplné rozhodnutie Komisie nebráni vykonaniu pomoci.
- 20 V každom prípade v situácii, o akú ide v tejto veci, však vnútroštátny súd považuje za správne, že (alternatíva b) zistenie Komisie o súlade medzi prvkami vnútroštátneho výpočtového vzorca a definíciami usmernení ETS sa má chápať v tom zmysle, že vnútroštátna právna úprava sa má vykladať s ohľadom na usmernenia ETS a v praxi sa musí uplatňovať v súlade s takýmito usmerneniami. Usmernenia o pomoci síce v zmysle judikatúry Súdneho dvora nie sú v zásade bezprostredne záväzné pre členské štáty (pozri rozsudok Súdneho dvora z 19. júla 2016, C-526/14, EU:C:2016:570, bod 44, pozri aj šiestu otázku). Podľa ustálenej judikatúry je však Komisia viazaná vlastnými rozhodnutiami. Z tohto pohľadu treba predpokladať, že vnútroštátna právna úprava po vecnej stránke zodpovedá usmerneniam o pomoci a Komisia iba v tejto súvislosti nevzniesla nijaké námietky. Pokiaľ existuje miera voľnej úvahy pri výklade vnútroštátnej schémy pomoci, musí na ňu členský štát pri výkone opatrenia pomoci prihliadať.

e) O piatej otázke:

21 V prípade, že sa podľa štvrtej otázky alternatívy a) predpokladá, že rozhodnutie Komisie o schválení priamo alebo nepriamo zahŕňa aj odchýlenie od usmernení o pomoci, vzniká otázka, či je takéto rozhodnutie záväzné aj pre vnútroštátny súd. Podľa judikatúry Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) [omissis] existuje takýto záväzný účinok len v prípade rozhodnutí v rámci predbežného preskúmovacieho konania.

f) O šiestej otázke:

22 Podľa judikatúry Súdneho dvora (cit. vyššie) nie sú usmernenia o pomoci pre členské štáty v zásade záväzné, ale obmedzujú sa len na vlastnú mieru voľnej úvahy Komisie. V rámci doplnenia štvrtej otázky nie je pre vnútroštátny súd jasné, či v prípade, o aký ide v prejednávanej veci, vyplýva pre členský štát povinnosť riadiť sa usmerneniami ETS pri výklade a uplatňovaní ohlásenej schémy pomoci na základe tej skutočnosti, že Komisia sa na tieto usmernenia opakovane výslovne odvoláva v rámci svojho rozhodnutia o schválení a tým sa stávajú predmetom jej rozhodnutia.

g) O siedmej otázke:

23 Usmernenia ETS odkazujú v bode 5 na všeobecnú zásadu, v zmysle ktorej musí byť štátna pomoc obmedzená na minimum potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Článok 10a ods. 6 smernice 2003/87/ES v znení smernice (EÚ) 2018/410 na rozdiel od pôvodného znenia v súčasnosti zahŕňa ustanovenie, v zmysle ktorého by mali členské štáty prijať finančné opatrenia na účely kompenzácie nepriamych nákladov súvisiacich s emisiami uhlíka. Vnútroštátny súd sa domnieva, že vyššie uvedené sa nespája s odchýlením sa od všeobecnej zásady nevyhnutnosti pomoci.

[omissis]