

Vec C-575/20

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

3. november 2020

Vnútroštátny súd:

Fővárosi Törvényszék

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

29. september 2020

Žalobkyňa:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Žalovaný:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter

PRACOVNÝ DOKUMENT

Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť, Maďarsko)

[*omissis*]

V konaní vo veci správneho súdnictva medzi **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([*omissis*] Gyöngyöshalász [*omissis*] [Maďarsko]) [*omissis*], žalobkyňou, a **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (minister pre inovácie a technológie) ([*omissis*] Budapešť [*omissis*]) [*omissis*], Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť, Maďarsko) prijal nasledovné

Rozhodnutie:

Tento súd podáva návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor Európskej únie týkajúci sa výkladu ustanovení smernice 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve.

Tento súd predkladá Súdnemu dvoru Európskej únie nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

Možno smernicu 2003/87/ES, konkrétne jej prílohu I bod 3, vykladať v tom zmysle, že pri rozhodovaní o začleníení [spaľovania palív] do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Únie (EÚ ETS), ktoré sa uskutočňuje v predmetnom zariadení, ovplyvňuje výpočet celkového menovitého tepelného príkonu zariadenia skutočnosť, že prevádzka vybavenia, ktoré je súčasťou uvedeného zariadenia, podlieha obmedzeniam (skutočnosť, ktorá bola preukázaná)?

[*omissis*] [procesné prvky vnútroštátneho práva]

Odôvodnenie

Tento súd žiada Súdny dvor Európskej únie o výklad článku 3 písm. e) a prílohy I bodu 3 smernice 2003/87/ES s cieľom určiť celkový menovitý tepelný príkon zariadení zahrnutých do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Únie (ďalej len „EÚ ETS“).

I. Príslušné právne ustanovenia

Právo Únie

Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES.

Príručka Európskej komisie k výkladu prílohy I smernice.

Mad'arská právna úprava

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény (zákon č. CCXVII z roku 2012 o účasti na systéme obchodovania Spoločenstva s emisnými kvótami skleníkových plynov, a pri uplatňovaní rozhodnutia o spoločnom úsilí; ďalej len „zákon č. CCXVII z roku 2012“).

Podľa § 2 bodu 24 tohto zákona:

„zariadenie: znamená stacionárnu technologickú jednotku, kde sa uskutočňuje jedna alebo viac činností uvedených v bodoch I až XXI prílohy I alebo akékoľvek iné činnosti, ktoré s nimi technologicky súvisia, ako aj činnosti, ktoré majú technické spojenie s činnosťami vykonávanými v danej prevádzkarni, a ktoré majú za následok emisie skleníkových plynov uvedené v prílohe I, alebo ktoré majú priamy vplyv na uvedené emisie.“

§ 2 body 46 a 47 uvedeného zákona obsahuje tieto definície:

„46. záložná jednotka: vybavenie na generovanie emisií, ktoré slúži ako náhrada vybavenia, ktoré za bežných podmienok používania funguje v rámci zariadenia;

47. pohotovostná jednotka: vybavenie na generovanie emisií, ktoré je funkčné a uvádza sa do prevádzky v rámci zariadenia v prípade, že primárny zdroj energie nie je k dispozícii z dôvodu vyššej moci“.

Činnosťou sa na účely bodu 3.I prílohy I rozumie „spaľovanie palív v zariadeniach s celkovým menovitým tepelným príkonom väčším ako 20 MW (s výnimkou zariadení na spaľovanie nebezpečného alebo komunálneho odpadu)“.

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (nariadenie vlády č. 410/2012 z 28. decembra 2012 týkajúce sa určitých vykonávacích ustanovení zákona č. CCXVII z roku 2012 o účasti na systéme obchodovania Spoločenstva s emisnými kvótami skleníkových plynov, a pri uplatňovaní rozhodnutia o spoločnom úsilí; ďalej len „nariadenie vlády č. 410/2012“).

§ 1 ods. 5: „Orgán vydá povolenie na emisie na základe správneho rozhodnutia, ktoré stanoví podmienky ekologického používania, ak sa domnieva, že prevádzkovateľ spĺňa podmienky stanovené v zákone č. CCXVII z roku 2012. Príloha 3 špecifikuje podrobné materiálne požiadavky povolenia na emisie.“

Podľa bodu 3.I tabuľky prílohy 2 sa činnosťou rozumie „spaľovanie palív v zariadeniach s celkovým menovitým tepelným príkonom väčším ako 20 MW (s výnimkou zariadení na spaľovanie nebezpečného alebo komunálneho odpadu a naftových generátorov používaných ako núdzový zdroj energie v jadrových elektrárnach)“.

Bod 2.7 prílohy 2 má nasledujúce znenie: „Keď sa počíta celkový menovitý tepelný príkon zariadenia, aby sa rozhodlo o jeho začlenení do schémy Spoločenstva, spočítajú sa dovedna menovité tepelné príkony všetkých technologických jednotiek, ktoré sú jeho súčasťou – vrátane vybavení, ktoré sú vyňaté podľa § 15/B zákona č. CCXVII z roku 2012, teda záložných a pohotovostných jednotiek – a v ktorých sa palivá spaľujú v rámci zariadenia. Tieto jednotky by mohli zahŕňať všetky typy kotlov, horákov, turbín, ohrievačov, priemyselných pecí, spaľovacích pecí, vypaľovacích pecí, sušiacich pecí, pecí, sušičiek, motorov, palivových článkov, chemických spaľovacích jednotiek, fakiel resp. poľných horákov a termických alebo katalytických jednotiek dodatočného spaľovania, vrátane vybavení, ktoré sú vyňaté podľa § 15/B zákona č. CCXVII z roku 2012. Jednotky s menovitým tepelným príkonom nižším ako 3 MW a jednotky, ktoré používajú výlučne biomasu, sa na účely tohto výpočtu neberú do úvahy. Medzi jednotky používajúce výlučne biomasu patria jednotky, ktoré používajú fosílna palivá len počas spúšťania alebo vypínania jednotky.“

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (X. 18.) FM rendelet (vyhláška ministra poľnohospodárstva č. 53/2017 z 18. októbra 2017 o prevádzkových podmienkach spaľovacích jednotiek s celkovým menovitým tepelným príkonom rovným alebo väčším ako 140 kW, ale menším ako 50 MW, a o hodnotách emisných limitov látok znečisťujúcich ovzdušie; ďalej len „vyhláška ministerstva č. 53/2017 z 18. októbra 2017“).

Podľa § 2 bodu 7 tejto vyhlášky: „Menovitý tepelný príkon je tepelný obsah paliva vyjadrený v kilowattoch (kW) alebo megawattoch (MW), a dodávaný za jednotku času do príslušnej spaľovacej jednotky, aby spaľovacia jednotka fungovala pri menovitom príkone stanovenom v správnom rozhodnutí“.

II. Predmet konania vo veci samej a relevantné skutkové okolnosti

V roku 2017 začala žalobkyňa vyrábať pneumatiky. V rámci uvedenej činnosti prevádzkuje tri parné kotly typu Bosch Universal UL-S 18000. Spoločnosť Kazántrade Kft. potvrdila, že maximálny spaľovací príkon kotlov je nastavený prostredníctvom softvéru na tieto hodnoty: 8 991 kW – 8 791 kW – 8 962 kW. Aby si žalobkyňa v každom prípade udržala tepelný príkon pod 20 MW, jeden z kotlov sa vždy vypne, takže maximálne dosiahnuteľný menovitý príkon je 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW). Na preukázanie tejto skutočnosti slúži online systém na zaznamenávanie spotreby plynu, ako aj denné záznamy o kotloch

a dokumenty, ktoré zaznamenávajú spotrebu plynu uchovávaného v zariadení. Aktualizované povolenie žalobkyne na prevádzku v oblasti ochrany kvality ovzdušia tiež uvádza, že „v prevádzke nemôžu byť súčasne viac ako dva kotly, a preto celkový menovitý tepelný príkon, ktorý sa môže dosiahnuť, je maximálne 17 953 kW“.

Minister pre inovácie, ktorý je žalovaným a orgánom oprávnený vydávať povolenie na emisie, uložil žalobkyni pokutu z dôvodu vykonania činnosti, ktorá má za následok emisie skleníkových plynov, bez príslušného povolenia na emisie. To je predmetom sporu, o ktorom rozhoduje tento správny súd. Žalovaný sa domnieva, že prevádzková prax, na ktorú sa odvoláva žalobkyňa, ktorá označuje hodnotu tepelného príkonu dosiahnutého prevádzkou nižších parných kotlov – teda 17 953 MW, uvedených ako „referenčný technologický príkon“, ukazuje menovitý tepelný príkon celkovo iba dvoch kotlov, to znamená súčet tepelných príkonov kotlov podliehajúcich obmedzeniu, ktoré majú vyšší výkon, a teda nie súčet všetkých (troch) kotlov.

Žalovaný, ktorý sa odvoláva na vnútroštátne právo a na právnu úpravu týkajúcu sa EÚ ETS, uvádza, že neexistuje žiaden platný právny predpis, ktorý by za účelom zmeny menovitého tepelného príkonu umožňoval prevádzku vybavení nachádzajúcich sa vo vyššie uvedených zariadeniach (softvérové obmedzenie). Integrovaný menovitý príkon troch parných kotlov obmedzených prostredníctvom softvéru stále prekračuje 20 MW.

Vzhľadom na vyššie uvedené žalovaný vo svojom rozhodnutí dospel k záveru, že analýza začlenenia do systému Spoločenstva (EÚ ETS) nevyžaduje zohľadnenie spaľovania paliva, ku ktorému dochádza v určitom momente, a preto je potrebné zohľadniť menovité tepelné príkony všetkých technologických jednotiek, ktoré sú súčasťou zariadenia.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania:

Žalobkyňa sa najmä domáha, aby tento súd pri rozhodovaní o začlenení do EÚ ETS konštatoval, že pokiaľ ide o celkový menovitý tepelný príkon, je potrebné zohľadniť obmedzenie, ktoré znemožňuje, aby vybavenie, ktoré podlieha tomuto obmedzeniu, fungovalo súčasne s prevádzkovaným vybavením alebo s tepelným príkonom, ktorý presahuje uvedené obmedzenie.

Podľa názoru žalobkyne je podľa ustanovení práva Spoločenstva a vnútroštátneho práva dôležité určiť, či pri začlenení činnosti do EÚ ETS existuje vybavenie – či už ide o jednotku generujúcu výkon, záložnú alebo pohotovostnú jednotku –, ktoré má priamy vplyv na emisie, či toto vybavenie vykonáva činnosti, pri ktorých sa používajú palivá alebo činnosti, ktoré s nimi priamo súvisia, alebo či toto vybavenie má s týmito činnosťami priame technické spojenie.

Predovšetkým tvrdí, že smernica a právo Spoločenstva nedefinujú pojem menovitý tepelný príkon. Podľa bodu 3.3.1. príručky Európskej komisie k výkladu

prílohy I smernice je to výrobca vybavenia, ktorý špecifikuje celkový menovitý tepelný príkon, a tento príkon sa so súhlasom kontrolného orgánu zvykne uvádzať na zariadení. Ak informácie o celkovom menovitom tepelnom príkone určenom výrobcom nie sú k dispozícii, je to prevádzkovateľ zariadenia, ktorý ho určí na základe odhadov (napríklad z najvyššieho spracovania paliva dosiahnutého za 24 hodín za posledný rok), a predloží ho na schválenie príslušnému orgánu.

Podľa maďarskej právnej úpravy je menovitý príkon vybavenia stanovený správnym rozhodnutím, nie je však totožný s menovitým tepelným príkonom vybavenia, pretože menovitý tepelný príkon vybavenia predstavuje tepelný obsah dodávaného paliva, ktorý je potrebný na prevádzku menovitého príkonu.

§ 2 bod 7 vyhlášky ministerstva č. 53/2017 z 18. októbra 2017 neuvádza, že tepelný príkon zariadenia sa stanovuje správnym rozhodnutím. Základné povolenie stanovilo menovité tepelné príkony kotlov, pričom tretí kotol označilo za „záložný“, keďže súčasná prevádzka dvoch kotlov mohla zabezpečiť maximálnu skutočnú tepelnú potrebu výrobných technológií. Pred začatím správneho konania vedeného žalovaným bolo základné povolenie aktualizované v podobe úradného dokumentu, aby sa stanovil – s prihliadnutím na fyzické a softvérové obmedzenie kotlov – referenčný príkon technológií. Žalobkyňa počas konania vedeného žalovaným viackrát preukázala (prostredníctvom záznamov a vyhlásení), že kotly podliehajú fyzickému a softvérovému obmedzeniu, čo však žalovaný neakceptoval, pretože pri skúmaní začlenenia do EÚ ETS zohľadnil len informácie uvedené v základnom povolení ako celkový nominálny tepelný príkon. Podľa žalobkyne musí žalovaný pri vydaní povolenia na emisie výslovne preskúmať nad rámec toho, čo je uvedené v základnom povolení, či sú splnené podmienky stanovené v zákone č. CCXVII z roku 2012 (celkový menovitý tepelný príkon zariadenia prevádzkovaného žalobkyňou presahujúci 20 MW). V priebehu konania vo veci vydania povolenia na emisie je dôležité preskúmať celkový menovitý tepelný príkon zariadenia, najmä na účely prijatia dôvodného rozhodnutia, pretože určenie celkového menovitého tepelného príkonu je podľa prílohy 3 nariadenia vlády č. 410/2012 nevyhnutnou súčasťou povolenia na emisie. Na druhej strane, žalobkyňa počas konania preukázala, že z dôvodu obmedzenia, ktorému kotle podliehajú, je skutočný tepelný príkon kotlov nižší ako špecifikácie, ktoré sú uvedené v základnom povolení ako celkový menovitý tepelný príkon. Vzhľadom na uvedené nie je stanovisko žalovaného, že pri rozhodovaní o začlenení do EÚ ETS možno zohľadniť len celkový menovitý tepelný príkon uvedený v základnom povolení, konzistentné. V prípade, že základné povolenie ako úradný dokument uzná obmedzený príkon ako referenčný príkon technológií, žalovaný ho nezohľadní, ale ak ho zaregistruje ako celkový menovitý tepelný príkon, žalovaný zohľadní iba menovité obmedzenie bez toho, aby preskúmal povahu tohto obmedzenia. Podľa bodu 3 prílohy I smernice možno zohľadniť menovitý tepelný príkon tých technologických jednotiek zariadenia, v ktorých sa používajú palivá. Inými slovami, vybavenia podliehajúce obmedzeniu nemožno do hodnoty vyplývajúcej z tohto obmedzenia považovať za technologické jednotky, ktoré používajú palivá, a preto sa pri výpočte celkového menovitého príkonu nemôže zohľadniť menovitý tepelný príkon týchto vybavení.

Na základe definície zariadenia uvedenej v článku 3 písm. e) smernice, je vylúčené, aby technologická jednotka, v ktorej nemožno z dôvodu nejakého obmedzenia vykonávať činnosť, alebo v ktorej sa môže činnosť vykonávať len v menšom rozsahu v dôsledku softvérového obmedzenia alebo ktorá nemá priame technické spojenie s činnosťami vykonávanými v danej prevádzkarni, mala vplyv – pokiaľ také obmedzenie existuje, a do hodnoty, ktorá vyplýva z tohto obmedzenia – na emisie a znečistenie, a preto časť vybavenia, ktorá podlieha obmedzeniu, nebude súčasťou zariadenia na účely začlenenia do EÚ ETS.

Vytvorením paralely s maďarskou právnou úpravou možno konštatovať, že pri začlenení činnosti do EÚ ETS sa pri výpočte celkového menovitého tepelného príkonu zohľadňuje menovitý tepelný príkon tých technologických jednotiek zariadenia, v ktorých sa používajú palivá. Keďže v prípade vybavení, ktoré podliehajú obmedzeniu, sa činnosť nevykonáva do hodnoty, ktorá vyplýva z tohto obmedzenia, a preto ani nemá za následok emisiu skleníkových plynov, a keďže z dôvodu obmedzenia môže mať vplyv na emisie iba nepriamo v prípade zrušenia obmedzenia, časť týchto vybavení, ktorá podlieha obmedzeniu, nie je súčasťou zariadenia. Vzhľadom na to, že vybavenie podliehajúce obmedzeniu nemožno považovať za funkčnú a prevádzkovú jednotku do hodnoty vyplývajúcej z tohto obmedzenia, podľa maďarskej právnej úpravy sa toto vybavenie nepovažuje za záložnú, ani pohotovostnú jednotku.

Ak zhrnieme vyššie uvedené úvahy, tak na základe ustanovení práva Spoločenstva, ako aj ustanovení vnútroštátneho práva, je pri začlenení činnosti do EÚ ETS rozhodujúce, či existuje vybavenie – bez ohľadu na to, či je označené ako jednotka, ktorá je súčasťou zariadenia, alebo ako rezervná či pohotovostná jednotka –, ktoré má priamy vplyv na emisie, či toto vybavenie vykonáva činnosti, pri ktorých sa používajú palivá alebo činnosti, ktoré s nimi priamo súvisia, alebo či uvedené vybavenie má s týmito činnosťami priame technické spojenie. V prípade zápornej odpovede sa pri výpočte celkového menovitého tepelného príkonu nemôže zohľadniť menovitý tepelný príkon uvedeného vybavenia.

Podľa **žalovaného** by na preukázanie obmedzeného príkonu boli vhodné len tie dokumenty, ktoré osvedčujú zhodu z hľadiska technickej bezpečnosti po transformácii alebo obmedzení, a ktoré zároveň hodnoverným spôsobom preukazujú menovitý tepelný príkon spaľovacej jednotky. Pri určovaní menovitého tepelného príkonu v rámci konania vo veci vydania povolenia na emisie nie je rozhodujúci „tepelný príkon, ktorý odráža skutočný stav“, pretože rozhodujúcim faktorom sú výlučne špecifikácie výrobcu (návod na obsluhu, štítky pripevnené na vybavenie). Vzhľadom na vyššie uvedené predstavuje menovitý tepelný príkon špecifikáciu výrobcu, ktorá je konštantná, a preto sa môže meniť len pri prestavbe kotla.

Na základe prílohy 2 bodu 2.7 nariadenia vlády č. 410/2012 a jeho § 1 ods. 5, pokiaľ ide o celkový menovitý tepelný príkon, možno akceptovať len úradné dokumenty, a preto pri začlenení činnosti žalobkyne do EÚ ETS možno zohľadniť súčet menovitých tepelných príkonov spaľovacích jednotiek, ktoré sú uvedené

v základnom povolení žalobkyne. Podľa právnej úpravy týkajúcej sa EÚ ETS neexistuje žiadna platná norma, na základe ktorej by za účelom obmedzenia menovitého tepelného príkonu bolo možné akceptovať prevádzku so softvérovými alebo fyzickými obmedzeniami vo vybaveniach nachádzajúcich sa v zariadení. V základnom povolení musí byť uvedený aj schválený technologický postup, aby ho žalovaný mohol zohľadniť pri vydaní povolenia na emisie. Obmedzenie kotlov možno zohľadniť pri určovaní celkového menovitého tepelného príkonu zariadenia, ak existujú úradné dokumenty, ktoré obmedzenie preukazujú.

III. Dôvody podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Na rozhodnutie sporu, ktorý je predmetom tohto konania, je potrebné objasniť, či pri začlenení činnosti do EÚ ETS treba zohľadniť, či niektoré vybavenie – jednotka, ktorá je súčasťou zariadenia, vrátane záložnej alebo pohotovostnej jednotky – má priamy vplyv na emisie, či toto vybavenie vykonáva činnosti, pri ktorých sa používajú palivá alebo činnosti, ktoré s nimi priamo súvisia, alebo či uvedené vybavenie má s týmito činnosťami priame technické spojenie. V prípade zápornej odpovede [sa kladie otázka], či sa pri výpočte celkového menovitého tepelného príkonu nemôže zohľadniť menovitý tepelný príkon uvedeného vybavenia.

[omissis] [omissis] [procesné prvky vnútroštátneho práva]

Budapešť 29. septembra 2020

[omissis] [podpisy]