Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

6. února 2019 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii – Směrnice 2003/87/ES – Plán pro monitorování – Nařízení (EU) č. 601/2012 – Článek 49 odst. 1 druhý pododstavec – Bod 20 přílohy IV – Výpočet emisí ze zařízení – Odečtení přemístěného CO_2 – Vyloučení CO_2 použitého při výrobě vysráženého uhličitanu vápenatého – Posouzení platnosti vyloučení“

Ve věci C-561/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) ze dne 27. srpna 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 4. září 2018, v řízení

Solvay Chemicals GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda prvního senátu, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen a M. Safjan, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout usnesením s odůvodněním podle článku 99 jednacího řádu Soudního dvora,

vydává toto

Usnesení

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce a bodu 20 přílohy IV nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2012, L 181, s. 30).

* Jednací jazyk: němčina.

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností Solvay Chemicals GmbH a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo) ve věci započtení oxidu uhličitého (dále jen „CO_2“) generovaného v zařízení na výrobu uhličitanu sodného a přemístěného do zařízení na výrobu vysráženého uhličitanu vápenatého (dále jen „PCC“) jako emisí ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87“).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/87/ES

3 V souladu se svým čl. 2 odst. 1 se směrnice 2003/87 použije „na emise z činností uvedených v příloze I a na skleníkové plyny uvedené v příloze II“.

4 Článek 3 písm. b) této směrnice definuje pojem „emise“ jako „uvolňování skleníkových plynů do atmosféry ze zdrojů v zařízení nebo uvolňování plynů určených ve vztahu k činnosti v oblasti letectví uvedené v příloze I z letadel vykonávajících takovou činnost“.

5 Článek 12 odst. 3 a 3a uvedené směrnice stanoví:

3. Členské státy zajistí, aby do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek jiných než povolenek vydaných podle kapitoly II rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřených podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny.

3a. Povinnost vyřadit povolenky nevzniká ve vztahu k emisím, u nichž bylo ověřeno, že byly zachyceny a přepraveny k trvalému uložení do zařízení s platným povolením podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 [o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 114)].“

6 Článek 14 směrnice 2003/87, nadepsaný „Monitorování a vykazování emisí“ v odstavci 1 stanoví:

„Do 31. prosince 2011 přijme Komise nařízení o monitorování a vykazování emisí a v případě potřeby rovněž údajů o činnostech uvedených v příloze I a o monitorování a vykazování emisí a údajů o tunokilometrech pro účely podání žádosti podle článku 3e nebo 3f; uvedené nařízení bude založeno na zásadách monitorování a vykazování emisí stanovených v příloze IV a určí potenciál globálního oteplování každého skleníkového plynu v požadavcích na monitorování a vykazování emisí daného plynu.

Toto opatření, jež má za účel změnit jiné než podstatné prvky této směrnice jejím doplněním, se přijímá regulativním postupem s kontrolou podle čl. 23 odst. 3.“

Nařízení č. 601/2012

7 Článek 5 první pododstavec nařízení č. 601/2012 stanoví:

„Monitorování a vykazování musí být úplné a zahrnovat všechny emise z procesů a ze spalování u všech zdrojů emisí a zdrojových toků náležejících k činnostem uvedeným v příloze I směrnice 2003/87/ES i dalším příslušným činnostem zahrnutým podle článku 24 dané směrnice a emise všech skleníkových plynů uvedených v souvislosti s těmito činnostmi, přičemž je nutno zamezit dvojímu započtení."

8 Článek 11 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Každý provozovatel nebo provozovatel letadel monitoruje emise skleníkových plynů na základě plánu pro monitorování schváleného příslušným orgánem v souladu s článkem 12, přičemž vezme v úvahu povahu a fungování zařízení nebo činnosti v oblasti letectví, na které se vztahuje.

[…]"

9 Z článku 20 odst. 2 uvedeného nařízení vyplývá, že „[p]rovozovatel zahrne do definování procesu monitorování a vykazování požadavky pro konkrétní odvětví uvedené v příloze IV".

10 Článek 49 nařízení č. 601/2012, nadepsaný „Přemístěný CO_2", v odstavci 1 stanoví:

„Provozovatel odečte od emisí zařízení veškeré množství CO2, který pochází z fosilního uhlíku u činností, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87/ES, a který není emitován ze zařízení, nýbrž je přemístěn ze zařízení do některé následujících možností:

a) zařízení pro zachytávání za účelem přepravy a dlouhodobého geologického ukládání v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31/ES;

b) přepravní sítě za účelem dlouhodobého geologického ukládání v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31/ES;

c) úložiště povoleného podle směrnice 2009/31/ES za účelem dlouhodobého geologického ukládání.

Pro jiné typy přemístění CO_2 ze zařízení není povoleno žádné odečítání CO_2 od emisí ze zařízení."

11 Příloha IV tohoto nařízení, nadepsaná „Metodiky monitorování specifické pro jednotlivé činnosti týkající se zařízení (čl. 20 odst. 2)", obsahuje bod 20 věnovaný „[v]ýrob[ě] uhličitanu sodného a hydrogenuhličitanu sodného podle přílohy I směrnice 2003/87/ES". V části B týkající se „zvláštní[ch] pravid[el] monitorování", tento bod mimo jiné stanoví:

„Pokud je CO_2 z výroby uhličitanu sodného použit pro výrobu hydrogenuhličitanu sodného, bude množství CO_2 použitého pro výrobu hydrogenuhličitanu sodného z uhličitanu sodného považováno za emitované zařízením vyrábějícím CO_2."

Německé právo

12 Ustanovení § 5 odst. 1 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů) ze dne 21. července 2011 (BGBl. 2011, s. 1475) v pozměněném znění stanoví:

„Provozovatel má povinnost stanovit v souladu s požadavky přílohy 2 části 2 množství emisí způsobených jeho činností během kalendářního roku a tyto emise vykázat příslušnému orgánu do 31. března následujícího roku.“

13 Ustanovení 6 odst. 1 tohoto zákona v pozměněném znění stanoví:

„Provozovatel je povinen předkládat příslušnému orgánu za každé obchodovací období plán pro monitorování a výkaz o množstvích emisí podle § 5 odst. 1. […]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

14 Solvay Chemicals provozuje v Rheinbergu (Německo) zařízení na výrobu uhličitanu sodného, jehož činnost spadá do systému obchodování s emisemi skleníkových plynů. Je nesporné, že část CO_2 generovaného v tomto zařízení je přemísťována do jiného zařízení za účelem výroby PCC, takže tento CO_2 není uvolňován do atmosféry.

15 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), rozhodl, že ustanovení čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 601/2012 a bodu 10 části B přílohy IV tohoto nařízení jsou neplatná v rozsahu, v němž do emisí ze zařízení na pálení vápence systematicky zařazují CO_2 přemístěný do jiného zařízení za účelem výroby uhličitanu vápenatého bez ohledu na to, zda byl tento CO_2 uvolněn do atmosféry či nikoli.

16 Po tomto rozhodnutí Solvay Chemicals v rámci řízení o schválení změněného plánu pro monitorování pro své zařízení požádala dopisem ze dne 25. září 2017 u Deutsche Emissionshandelsstelle (Německá správa pro obchodování s emisemi, dále jen „DEHSt“) o povolení nepředkládat zprávu o CO_2 přemístěném za účelem výroby PCC z důvodu, že CO_2, který je chemicky vázán v PCC, není uvolňován do atmosféry, a tudíž neodpovídá „emisím“ uvedeným v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87.

17 Rozhodnutím ze dne 21. prosince 2017 zamítla DEHSt tento změněný plán pro monitorování. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím o stížnosti ze dne 4. května 2018. DEHSt měla totiž za to, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), výslovně omezil své prohlášení neplatnosti na pravidlo nařízení č. 601/2012 týkající se nemožnosti odečíst CO_2 produkovaný v zařízeních na pálení vápence a přemístěný za účelem výroby PCC. Měla kromě toho za to, že i když je pravděpodobné, že podobné ustanovení nařízení č. 601/2012 upravující výrobu uhličitanu sodného, a sice bod 20 přílohy IV tohoto nařízení, je rovněž neplatné, nemá jakožto správní orgán pravomoc neuplatnit pravidlo unijního práva.

18 Žalobou podanou dne 17. května 2018 k Verwaltungsgericht Berlin (Správní soud v Berlíně, Německo) napadl Solvay Chemicals rozhodnutí DEHSt.

19 Vzhledem k tomu, že tento soud má pochybnosti o platnosti těchto ustanovení nařízení č. 601/2012, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je nařízení [č. 601/2012] neplatné a v rozporu s cíli směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž v čl. 49 odst. 1 druhém pododstavci stanoví, že oxid uhličitý (CO_2), který není přemístěn ve smyslu čl. 49 odst. 1 prvního pododstavce uvedeného nařízení, se považuje za emitovaný zařízením, které jej vyrábí, bez ohledu na to, zda byl uvolněn do atmosféry či nikoli?

2) Je nařízení [č. 601/2012] neplatné a v rozporu s cíli směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž v čl. 49 odst. 1 druhém pododstavci ve spojení s bodem 20 přílohy IV uvedeného nařízení stanoví, že oxid uhličitý (CO_2), který je přemístěn ze zařízení na výrobu uhličitanu sodného do jiného zařízení za účelem výroby [PCC], musí být systematicky zařazen do emisí z tohoto zařízení?“

K předběžným otázkám

20 Úvodem je třeba konstatovat, že podle čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 601/2012 a bodu 20 jeho přílohy IV se CO_2 vyrobený v zařízení na pálení vápence a přemístěný, stejně jako ve věci v původním řízení, do jiného zařízení za účelem výroby PCC, považuje za CO_2 emitovaný prvně zmíněným zařízením.

21 Podstatou předběžných otázek, jimiž je třeba se zabývat společně, je návrh předkládajícího soudu, aby Soudní dvůr rozhodl o platnosti těchto ustanovení, jelikož tato ustanovení tím, že do emisí ze zařízení na výrobu uhličitanu sodného systematicky zařazují CO_2 přemístěný za účelem výroby PCC bez ohledu na to, zda byl tento CO_2 uvolněn do atmosféry či nikoli, překračují podle předkládajícího soudu definici emisí uvedenou v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87.

22 Soudní dvůr může kdykoli rozhodnout usnesením s odůvodněním podle článku 99 jednacího řádu Soudního dvora na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta, jestliže se položená předběžná otázka shoduje s otázkou, o níž již Soudní dvůr rozhodl, odpověď na tuto otázku lze jasně vyvodit z judikatury nebo o odpovědi na položenou předběžnou otázku nelze rozumně pochybovat.

23 Toto ustanovení je třeba použít v projednávané věci.

24 Je třeba uvést, že nařízení č. 601/2012 bylo přijato na základě čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/87, podle kterého Komise přijme nařízení mimo jiné o monitorování a vykazování emisí, přičemž toto opatření má za účel změnit jiné než podstatné prvky této směrnice jejím doplněním. Při posuzování platnosti dotčených ustanovení tohoto nařízení bude tudíž v projednávané věci třeba ověřit, zda Komise přijetím těchto ustanovení nepřekročila meze, které v této souvislosti stanoví směrnice 2003/87 (rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 27).

25 Podle čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87 se „emisemi“ pro účely této směrnice rozumí uvolňování skleníkových plynů do atmosféry ze zdrojů v zařízení. Ze samotného znění tohoto ustanovení tedy vyplývá, že emise v jeho smyslu předpokládá uvolnění skleníkového plynu do atmosféry (rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 32).

26 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že čl. 12 odst. 3a směrnice 2003/87 skutečně stanoví, že povinnosti vyřazovat povolenky ze systému za jistých podmínek nepodléhají emise, které jsou zachyceny a přepraveny k trvalému uložení do zařízení s platným povolením podle směrnice 2009/31. To ovšem neznamená, že provozovatelé jsou podle unijního normotvůrce osvobozeni od vyřazovací povinnosti výlučně v případě trvalého geologického uložení (rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, body 33 a 34).

27 Článek 12 odst. 3a směrnice 2003/87 totiž na rozdíl od druhého pododstavce čl. 49 odst. 1 nařízení č. 601/2012, podle kterého není pro všechny ostatní typy přemístění CO_2 ze zařízení povoleno žádné odečítání CO_2 od emisí ze zařízení, obdobné pravidlo neobsahuje (rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 35).

28 Předmětem ani důsledkem článku 12 odst. 3a směrnice 2003/87, který upravuje jen jednu specifickou situaci a jehož účelem je podporovat ukládání skleníkových plynů, není měnit definici „emisí“ ve smyslu článku 3 směrnice 2003/87, potažmo ani oblast její působnosti vymezenou v jejím čl. 2 odst. 1 (rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 36).

29 Pro účely určení, zda CO_2 generovaný při výrobě uhličitanu sodného takovým zařízením, jako je zařízení, o které se jedná v původním řízení, spadá podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/87 a podle její přílohy I a II do působnosti této směrnice, je tudíž třeba ověřit, zda je při takové výrobě tento CO_2 uvolňován do atmosféry (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 37).

30 Z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že CO_2 používaný při výrobě PCC je chemicky vázán v tomto stabilním produktu. Výroba PCC navíc nespadá mezi činnosti, které podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/87 ve spojení s její přílohou I spadají do oblasti působnosti této směrnice.

31 Jak tedy vyplývá z bodu 39 rozsudku ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), v situaci, v níž je CO_2 produkovaný v zařízení na výrobu vápna přemístěn do zařízení na výrobu PCC, je podle čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 601/2012 a bodu 10 části B jeho přílohy IV veškerý přemísťovaný CO_2 bez ohledu na to, zda se část z něj při jeho přepravě, z důvodu úniků, či dokonce při samotném výrobním postupu uvolní do atmosféry, považován za CO_2 emitovaný zařízením na výrobu vápna, ve kterém byl tento CO_2 vyprodukován, přestože při tomto přemístění nemusí k uvolnění CO_2 do atmosféry vůbec dojít. Tato ustanovení vytvářejí tedy nevyvratitelnou domněnku, že je do atmosféry uvolňován veškerý přemísťovaný CO_2.

32 Rovněž v situaci, kdy je CO_2 vyprodukovaný v zařízení na výrobu uhličitanu sodného přemístěn do zařízení na výrobu PCC, vytvářejí čl. 49 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 601/2012 a bod 20 část B jeho přílohy IV nevyvratitelnou domněnku, že je do atmosféry uvolňován veškerý přemísťovaný CO_2.

33 Podle těchto ustanovení se tedy CO_2 přemísťovaný za takových okolností považuje za CO_2 spadající pod pojem „emise“ ve smyslu čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87, i když ne v každém případě je do atmosféry uvolněn. Komise tudíž přijetím čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 601/2012 a bodu 20 části B jeho přílohy IV rozšířila oblast působnosti tohoto pojmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 40).

34 Dotyční provozovatelé v důsledku této domněnky nemohou v žádném případě odečítat množství CO_2 přemístěného za účelem výroby PCC od celkového množství emisí z jejich zařízení na výrobu uhličitanu sodného, třebaže tento CO_2 není ve všech případech uvolněn do atmosféry. V důsledku této nemožnosti musí být povolenky odpovídající veškerému CO_2 přemístěnému za účelem výroby PCC vyřazeny a nemohou již být prodány jako přebytečné množství, což zpochybňuje systém pro obchodování s povolenkami, a to přitom v situaci, která odpovídá hlavnímu cíli směrnice 2003/87, jímž je chránit životní prostředí snížením emisí skleníkových plynů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 41).

35 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise tím, že přijetím ustanovení čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 601/2012 a bodu 20 části B jeho přílohy IV změnila jeden z podstatných prvků směrnice 2003/87, překročila meze stanovené čl. 14 odst. 1 této směrnice (obdobně viz rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, bod 48).

36 Na položené otázky je proto třeba odpovědět tak, že ustanovení čl. 49 odst. 1 druhého podstavce nařízení č. 601/2012 a bodu 20 části B přílohy IV tohoto nařízení jsou neplatná v rozsahu, v němž do emisí ze zařízení na výrobu uhličitanu sodného systematicky zařazují CO_2 přemístěný do jiného zařízení za účelem výroby PCC bez ohledu na to, zda byl tento CO_2 uvolněn do atmosféry či nikoli.

K nákladům řízení

37 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Ustanovení čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a bodu 20 části B přílohy IV tohoto nařízení jsou neplatná v rozsahu, v němž do emisí ze zařízení na výrobu uhličitanu sodného systematicky zařazují oxid uhličitý (CO_2) přemístěný do jiného zařízení za účelem výroby PCC bez ohledu na to, zda byl tento oxid uhličitý uvolněn do atmosféry či nikoli.

Podpisy.