Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

26. července 2017 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2003/87/ES – Článek 10a odst. 1 – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii – Přidělování bezplatných povolenek – Rozhodnutí 2011/278/EU – Platnost – Zásada řádné správy – Určení referenční úrovně produktu pro tekutý kov – Použití údajů pocházejících z ‚BREF' pro železo a ocel a pokynů pro určení referenčních úrovní pro tekutý kov – Pojem ‚podobné produkty' – Referenční zařízení – Povinnost uvést odůvodnění"

Ve věci C-80/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím tribunal administratif de Montreuil (správní soud v Montreuil, Francie) ze dne 4. února 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 12. února 2016, v řízení

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

proti

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, E. Regan (zpravodaj), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund a S. Rodin, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: V. Giacobbo-Peyronnel, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. ledna 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU J. Herschtel, avocate,

— za francouzskou vládu D. Colasem, T. Deleuilem a J. Trabandem, jako zmocněnci,

— za německou vládu T. Henzem, jako zmocněncem,

— za švédskou vládu A. Falk, jako zmocněnkyní,

— za Evropskou komisi E. Whitem a K. Mifsud-Bonnicim, jakož i O. Beynet, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 9. března 2017,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2011, L 130, s. 1).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, která provozuje zařízení produkující skleníkové plyny, a ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministr životního prostředí, udržitelného rozvoje a energetiky, Francie) ve věci legality vyhlášky přijaté tímto ministrem dne 24. ledna 2014, kterou se stanoví seznam provozovatelů, jimž jsou přiděleny povolenky na emise skleníkových plynů, a množství povolenek bezplatně přidělených na období 2013-2020, jakož i rozhodnutí ze dne 11. června 2014, jímž tentýž orgán zamítl návrh na zrušení této vyhlášky.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2009/29

3 Bod 23 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63), stanoví:

„Aby se co nejvíce omezilo narušení hospodářské soutěže ve Společenství, mělo by být přechodně povoleno přidělování bezplatných povolenek zařízením na základě harmonizovaných pravidel Společenství (‚předem stanovené referenční hodnoty‘). Tato pravidla by měla vycházet z technik s největší účinností týkající se skleníkových plynů a energie, nejúčinnějších náhražek a alternativních výrobních procesů, používání biomasy, energie z obnovitelných zdrojů, jakož i zachytávání a ukládání CO_2. Neměla by vytvářet žádnou pobídku ke zvýšení emisí a měla by zajistit, aby byl stále větší podíl dotyčných povolenek dražen. V zájmu řádného fungování trhu musí být příděly určeny před začátkem obchodovacího období. Uvedená harmonizovaná pravidla mohou rovněž zohlednit emise související s používáním hořlavých odpadních plynů, nelze-li vzniku těchto odpadních plynů v průmyslové výrobě zabránit. V tomto ohledu mohou stanovit, že provozovatelům zařízení na spalování uvedených odpadních plynů nebo provozovatelům zařízení, která jsou původci těchto plynů, budou přiděleny bezplatné povolenky. Tato pravidla by měla rovněž předcházet neopodstatněnému narušení hospodářské soutěže na trzích s elektřinou, vytápěním a chlazením dodávanými průmyslovými zařízeními. Dále by měla zabránit nežádoucímu narušování hospodářské soutěže mezi průmyslovými činnostmi prováděnými v zařízeních s jediným provozovatelem a výrobou, která je prováděna v externích zařízeních. Měla by platit pro nové účastníky na trhu, kteří provozují stejné činnosti jako stávající zařízení, jimž jsou přechodně přidělovány bezplatné povolenky. S cílem zamezit narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu by neměly být bezplatné povolenky přidělovány na výrobu elektřiny novými účastníky na trhu. Povolenky, které se v roce 2020 ještě budou nacházet v rezervě pro nové účastníky na trhu, by měly být nabídnuty v dražbě.“

Směrnice 2003/87

4 Článek 1 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; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice 2009/29 (dále jen „směrnice 2003/87“), stanoví:

„Tato směrnice vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (dále jen ‚systém Společenství‘), aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.

[…]“

5 Článek 10a směrnice 2003/87 zní:

„1. Do 31. prosince 2010 přijme Komise prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování povolenek uvedená v odstavcích 4, 5, 7 a 12, včetně veškerých opatření nutných pro harmonizované uplatňování odstavce 19.

Tato opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky této směrnice jejím doplněním, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 23 odst. 3.

Opatření uvedená v prvním pododstavci v možném rozsahu určí předem stanovené referenční hodnoty pro celé Společenství, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici, se zohlední nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny, účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, využívání biomasy a zachytávání a ukládání oxidu uhličitého. Žádné bezplatné povolenky se nepřidělují na výrobu elektřiny, s výjimkou případů, na které se vztahuje článek 10c, a elektřiny vyráběné z odpadních plynů.

Aby se při výrobním procesu v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti, vychází se při výpočtu referenční hodnoty v každém odvětví a pododvětví v zásadě z produktů, a nikoli ze vstupů.

Komise při stanovení zásad pro určování předem stanovených referenčních hodnot v jednotlivých odvětvích a pododvětvích konzultuje příslušné zúčastněné subjekty, včetně dotčených odvětví a pododvětví.

[…]

2. Při stanovení zásad pro určování předem stanovených referenčních hodnot v jednotlivých odvětvích nebo pododvětvích je výchozím bodem průměrný výkon, kterého v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení Společenství v letech 2007 a 2008. Komise konzultuje příslušné zúčastněné subjekty, včetně dotčených odvětví a pododvětví.

Nařízení podle článků 14 a 15 stanoví za účelem určení předem stanovených referenčních hodnot harmonizovaná pravidla monitorování, vykazování a ověřování emisí skleníkových plynů vzniklých v souvislosti s výrobou.

3. S výhradou odstavců 4 a 8 a bez ohledu na článek 10c se bezplatné povolenky nepřidělují výrobcům elektřiny, zařízením na zachytávání CO_2, přepravnímu potrubí pro CO_2 ani úložištím CO_2.

[…]

5. Maximální roční počet povolenek, jenž je základem pro výpočet povolenek pro zařízení, na která se nevztahuje odstavec 3 a která nejsou novými účastníky na trhu, nepřesáhne součet

a) ročního celkového množství pro celé Společenství, jak je určeno podle článku 9, vynásobeného podílem emisí ze zařízení, na něž se nevztahuje odstavec 3, na celkovém průměrném množství ověřených emisí vyprodukovaném v období 2005–2007 zařízeními, na něž se vztahoval systém Společenství v období 2008–2012, a

b) celkového průměrného ročního množství ověřených emisí vyprodukovaných v období 2005–2007 zařízeními, jež budou do systému Společenství zařazena až od roku 2013 a na něž se nevztahuje odstavec 3, po úpravě o lineární faktor uvedený v článku 9.

V případě nutnosti se použije opravný koeficient, který je jednotný pro všechna odvětví.

[…]

11. S výhradou článku 10b představuje množství přidělených bezplatných povolenek podle odstavců 4 až 7 tohoto článku v roce 2013 80 % množství určeného v souladu s opatřeními uvedenými v odstavci 1. Bezplatné přidělení se poté každý rok snižuje o stejnou částku, což povede k 30 % přidělených bezplatných povolenek v roce 2020 s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky.

12. S výhradou článku 10b se v roce 2013 a v každém následujícím roce až do roku 2020 zařízením v odvětvích nebo pododvětvích, která jsou vystavena závažnému riziku úniku uhlíku, přidělují bezplatné povolenky podle odstavce 1 na 100 % množství určeného v souladu s opatřeními uvedenými v odstavci 1.“

Rozhodnutí 2011/278

6 Rozhodnutí 2011/278 v bodech 2, 4, 6, 8, 11 a 32 odůvodnění stanoví:

„(2) Při stanovení zásad pro určování předem stanovených referenčních úrovní v jednotlivých odvětvích nebo pododvětvích je výchozím bodem průměrný výkon, kterého v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení EU v letech 2007 a 2008. Aby se při výrobním procesu v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti, vychází se při výpočtu referenčních úrovní z produktů, a nikoli ze vstupů.

[…]

(4) Komise v možném rozsahu stanovila referenční úrovně pro produkty, jakož i meziprodukty obchodované mezi zařízeními, které jsou výsledkem činností uvedených v příloze I směrnice 2003/87/ES. V zásadě by měla být stanovena referenční úroveň pro každý jednotlivý produkt. V případě, že produkt představuje přímou náhradu jiného produktu, měla by se na oba tyto produkty vztahovat stejná referenční úroveň produktu (product benchmark) a odpovídající definice produktu.

[…]

(6) Hodnoty referenčních úrovní (benchmark values) by měly zahrnovat veškeré přímé emise spojené s výrobou, včetně emisí spojených s výrobou měřitelného tepla použitého k výrobě, bez ohledu na to, zda bylo měřitelné teplo uvolněno na místě nebo jiným zařízením. Emise spojené s výrobou elektřiny a vývozem měřitelného tepla, včetně emisí spojených s výrobou alternativního tepla

nebo elektřiny v případě exotermických procesů nebo výroby elektřiny bez přímých emisí, jejichž vzniku bylo zabráněno, byly při stanovování hodnot referenčních úrovní odečteny. V případě, kdy odpočet emisí spojených s vývozem měřitelného tepla nebyl možný, toto teplo by nemělo být způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise.

[…]

(8) Při stanovení hodnot referenčních úrovní Komise vyšla z aritmetického průměru emisí skleníkových plynů, jichž v letech 2007 a 2008 dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení, pokud jde o emise těchto plynů, pro něž byly shromážděny údaje. Komise kromě toho v souladu s čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87/ES u všech odvětví, pro něž je v příloze I stanovena referenční úroveň produktů, analyzovala na základě dodatečných informací získaných z několika zdrojů a na základě specializované studie analyzující nejúčinnější techniky a potenciál ke snížení emisí na evropské a mezinárodní úrovni, zda tyto výchozí body dostatečně odrážejí nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, využívání biomasy a zachytávání a ukládání oxidu uhličitého, tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici. Údaje použité ke stanovení hodnot referenčních úrovní byly shromážděny ze široké škály zdrojů za účelem pokrytí maximálního počtu zařízení, jež v letech 2007 a 2008 vyráběla produkt, pro nějž byla stanovena referenční úroveň. Zaprvé byly příslušnými evropskými odvětvovými sdruženími nebo jejich jménem na základě stanovených pravidel, tzv. ‚odvětvových knih pravidel', shromážděny údaje o emisích skleníkových plynů zařízení, na něž se vztahuje systém EU pro obchodování s emisemi a jež vyrábějí produkty, pro něž byla stanovena referenční úroveň. Jako pomůcku pro tyto knihy pravidel poskytla Komise pokyny týkající se kritérií kvality a ověřování pro údaje použité pro stanovení referenčních úrovní v rámci systému EU pro obchodování s emisemi (EU-ETS). Zadruhé, s cílem doplnit údaje shromážděné evropskými odvětvovými sdruženími, získávali konzultanti jménem Evropské komise údaje od zařízení, na něž se údaje odvětví nevztahovaly. Údaje a analýzy pak poskytly i příslušné orgány členských států.

[…]

(11) V případě, že nebyly k dispozici žádné údaje nebo údaje shromážděné v souladu s metodikou stanovování referenčních úrovní, byly ke stanovení hodnot referenčních úrovní použity informace o současných úrovních emisí a spotřeby a nejúčinnějších technikách, získané hlavně z referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (BREF) vypracovaných v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění […]. Zejména v důsledku nedostatku údajů o čištění odpadních plynů, vývozu tepla a výrobě elektřiny byly hodnoty referenčních úrovní produktu u koksu a horkého kovu odvozeny z výpočtu přímých a nepřímých emisí na základě informací o příslušných energetických tocích obsažených v příslušných dokumentech BREF a na základě výchozích emisních faktorů stanovených v rozhodnutí Komise 2007/589/ES ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice […] 2003/87/ES […]. Pokud jde o referenční úroveň produktu u sintrované rudy, byly rovněž opraveny údaje na základě příslušných energetických toků stanovených v příslušných dokumentech BREF, přičemž bylo zohledněno spalování odpadních plynů v daném odvětví.

[…]

(32) Je rovněž vhodné, aby referenční úrovně produktu zohledňovaly účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů a emise spojené s využíváním této energie. Proto byl pro účely stanovení hodnot referenčních úrovní pro produkty, při jejichž výrobě vznikají odpadní plyny, ve značné míře zohledněn obsah uhlíku v těchto odpadních plynech. V případě, že jsou odpadní plyny vyváženy z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spáleny za účelem výroby tepla mimo systémové hranice postupu, pro který je

stanovena referenční úroveň v příloze I, související emise by měly být zohledněny prostřednictvím přidělení dodatečných povolenek na emise na základě referenční úrovně tepla nebo paliva. Vzhledem k obecné zásadě, že žádné povolenky na emise by neměly být bezplatně přiděleny na výrobu elektřiny, aby se předešlo neopodstatněnému narušení hospodářské soutěže na trzích s elektřinou dodávanou pro potřeby průmyslových zařízení, a s ohledem na cenu uhlíku, která je nedílnou součástí ceny elektřiny, je vhodné, aby v případě, kdy jsou odpadní plyny vyváženy z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spáleny za účelem výroby elektřiny, nebyly přiděleny žádné dodatečné povolenky za vyšší podíl uhlíku, než je obsah uhlíku v odpadním plynu, který je zohledněn v referenční úrovni příslušného produktu.“

7 Článek 1 rozhodnutí 2011/278 stanoví:

„Toto rozhodnutí stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle směrnice 2003/87/ES od roku 2013.“

8 Článek 2 rozhodnutí 2011/278 zní:

„Toto rozhodnutí se vztahuje na přidělování bezplatných povolenek na emise podle kapitoly III (stacionární zařízení) směrnice 2003/87/ES v obchodovacích obdobích od roku 2013, s výjimkou přechodného přidělování bezplatných povolenek na emise v souvislosti s modernizací výroby elektřiny podle článku 10c směrnice 2003/87/ES.“

9 V příloze I rozhodnutí 2011/278 jsou uvedeny definice aglomerované rudy a tekutého kovu.

10 Aglomerovaná ruda je tak definována jako „[a]glomerovaný železnorudný produkt obsahující drcenou železnou rudu, tavidla a recyklační materiály obsahující železo, s chemickými a fyzikálními vlastnostmi, jako je úroveň zásaditosti, mechanické pevnosti a pórovitosti, které jsou nutné k tomu, aby bylo možné železo a nezbytná tavidla podrobit procesům redukce železné rudy“ a tekutý kov jako „[t]ekuté železo nasycené uhlíkem za účelem dalšího zpracování“.

Francouzské právo

11 Článek R.229-8 code de l’environnement (zákon o životním prostředí), ve znění použitelném na skutkové okolnosti v původním řízení, stanoví:

„I. Na základě údajů získaných v souladu s článkem 7 rozhodnutí 2011/278/EU […] a článkem R. 229-7 ministr životního prostředí stanoví vyhláškou seznam provozovatelů, jimž jsou přiděleny a poté vydány bezplatné povolenky.

Tato vyhláška, vydaná poté, co Evropská komise schválí seznam zařízení, který jí byl předložen na základě ustanovení směrnice 2003/87/ES, stanoví pro každé zařízení celkový počet přidělených povolenek a množství povolenek, které budou každoročně vydány bezplatně.

Vyhláška se zveřejní v Úředním věstníku a prefekt předá elektronickou poštou její kopii každému provozovateli.

Pro instalace a zařízení zmíněné v prvním pododstavci článku L. 593-3 a pro zařazená zařízení zmíněná v druhém pododstavci téhož článku zajistí toto zveřejnění a provede toto předání provozovatelům Úřad pro jadernou bezpečnost.

II. Vnitrostátní správce evropského registru zapíše nejpozději 28. února každého roku na účet provozovatelů množství povolenek stanovené pro každé zařízení vyhláškou uvedenou v bodě I.

III. Vyhláška ministra životního prostředí a ministra průmyslu stanoví podmínky a metody výpočtu pro přidělení a vydání, a to i předběžné, těchto povolenek každému zařízení.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU je francouzskou společností, která provozuje zařízení v odvětví výroby oceli. Podle čl. 2 odst. 1 a příloh I a II směrnice 2003/87 spadají tato zařízení do působnosti této směrnice. Tato společnost je proto povinna účastnit se systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

13 Uvedená společnost podala žalobu směřující proti vyhlášce ministra životního prostředí, udržitelného rozvoje a energetiky ze dne 24. ledna 2014, v níž je uveden seznam provozovatelů, jimž jsou přiděleny povolenky na emise skleníkových plynů, a množství povolenek bezplatně přidělených na období 2013–2020, a proti rozhodnutí ze dne 11. června 2014, jímž tentýž orgán zamítl návrh na zrušení této vyhlášky.

14 Ve své žalobě žalobkyně v původním řízení tvrdí, že uvedená vyhláška a uvedené rozhodnutí jsou protiprávní v tom, že jsou založeny na rozhodnutích Komise 2011/278 a 2013/448/EU ze dne 5. září 2013 o vnitrostátních prováděcích opatřeních pro přechodné bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2013, L 240, s. 27), která nejsou v souladu se směrnicí 2003/87.

15 Žalobkyně v původním řízení napadá zejména skutečnost, že referenční úroveň pro tekutý kov, kterou stanovila Komise a která umožňuje vypočítat počet povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být přiděleny jednotlivým průmyslovým zařízením vyrábějícím takový produkt, nezohledňuje emise spojené s odpadními plyny používanými k výrobě elektřiny a že tato referenční úroveň nespočívá na nejaktuálnějších údajích. V souladu se směrnicí 2003/87 není ani referenční úroveň aglomerované rudy, jelikož do výpočtu, na němž je tato referenční úroveň založena, bylo zahrnuto zařízení, v němž se vyrábí rovněž pelety.

16 Tribunal administratif de Montreuil (správní soud v Montreuil, Francie) poznamenává, že Komise má při stanovování referenčních úrovní širokou posuzovací pravomoc. Má nicméně za to, že v souladu s čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 musí být povolenky na emise skleníkových plynů přiděleny pro elektřinu vyráběnou z odpadních plynů. Má rovněž za to, že důvod neopodstatněného narušení hospodářské soutěže, uváděný Komisí v rozhodnutí 2011/278 k odůvodnění nepřidělení povolenek na emise skleníkových plynů pro elektřinu vyráběnou z odpadních plynů, je sporný, jelikož ocelářství je čistým spotřebitelem elektřiny.

17 Mimoto si předkládající soud klade otázku, zda Komise vskutku použila nejvhodnější dostupné údaje pro stanovení referenční úrovně pro tekutý kov a vyjadřuje pochybnosti ohledně skutečnosti, že Komise při výpočtu referenční úrovně aglomerované rudy použila údaje týkající se zařízení vyrábějícího aglomerovanou rudu, jakož i pelety. Komise dostatečně neodůvodnila důvody své volby.

18 Za těchto podmínek se tribunal administratif de Montreuil (správní soud v Montreuil) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Porušila Komise ve svém rozhodnutí 2011/278 […] tím, že z hodnoty referenční úrovně pro tekutý kov vyloučila emise vznikající při využívání recyklovaných odpadních plynů při výrobě elektřiny, čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 […] týkající se pravidel pro určování předem stanovených referenčních úrovní a zejména cíl účinných způsobů využívání energie z odpadních plynů a možnosti přidělit bezplatné povolenky v případě elektřiny vyráběné z odpadních plynů?

2) Porušila Komise tím, že se v tomto rozhodnutí opírala o údaje pocházející z ‚BREF' pro železo a ocel a [o údaje vykázané podle pokynů pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů z roku 2007] pro určení referenční úrovně pro tekutý kov, povinnost použít nejpřesnější a nejaktuálnější dostupné vědecké údaje, kterou musí splnit, nebo zásadu řádné správy?

3) Může volba […] Komise – je-li prokázána – v rozhodnutí 2011/278 […] zahrnout do referenčních zařízení pro účely určení referenční úrovně aglomerované rudy závod, v němž se vyrábí jak aglomerovaná ruda, tak pelety, způsobit protiprávnost hodnoty této referenční úrovně?

4) Porušila Komise povinnost odůvodnění uloženou článkem 296 [SFEU] tím, že v tomto rozhodnutí neuvedla konkrétně důvody této volby?"

K předběžným otázkám

K první otázce

19 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, aby Soudní dvůr rozhodl o platnosti rozhodnutí 2011/278 z hlediska čl. 10a odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/87, a zejména z hlediska metodiky použité Komisí pro stanovení referenční úrovně pro tekutý kov, jestliže vylučuje, aby byly zohledněny emise skleníkových plynů vznikající při využívání recyklovaných odpadních plynů při výrobě elektřiny.

20 V této souvislosti z čl. 10a odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/87 vyplývá, že žádné bezplatné povolenky na emise skleníkových plynů se nepřidělují na výrobu elektřiny, s výjimkou zejména elektřiny vyráběné z odpadních plynů.

21 Tato výjimka má prostřednictvím přidělování povolenek na emise skleníkových plynů za cíl motivovat ke snižování těchto emisí a k energeticky účinným technikám.

22 Jak uvedl generální advokát v bodě 30 svého stanoviska, odpadní plyny jsou totiž nevyhnutelným vedlejším produktem při výrobě koksu a oceli. Je přitom nesporné, že jak z ekonomického tak ekologického hlediska je další využití těchto plynů daleko šetrnější než jejich flérování.

23 Kromě toho bod 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 stanoví, že aby byla dodržena obecná zásada stanovená v článku 10a směrnice 2003/87, žádné dodatečné povolenky na emise skleníkových plynů nebudou přiděleny za vyšší podíl uhlíku, než je obsah uhlíku v odpadním plynu, který je zohledněn v referenční úrovni příslušného produktu.

24 Žalobkyně v původním řízení má za to, že Komise neprávem zohlednila v referenční úrovni produktu pro tekutý kov celkové množství emisí pocházejících ze spalování recyklovaných odpadních plynů při výrobě elektřiny, což je podle ní v rozporu s čl. 10a odst. 1 třetím pododstavcem směrnice 2003/87.

25 Zaprvé je třeba poznamenat, že využití odpadních plynů k výrobě elektřiny znamená, že tyto plyny nahrazují jiné palivo. Je tedy používáno jediné palivo zároveň pro výrobu oceli a prostřednictvím spalování odpadních plynů uvolněných v průběhu tohoto procesu pro výrobu elektřiny.

26 Zadruhé pro stanovení rozsahu, v jakém má referenční úroveň produktu pro tekutý kov zohledňovat podíl uhlíku z odpadních plynů na výrobě elektřiny, použila Komise jako referenční palivo zemní plyn. Recyklace odpadních plynů za účelem výroby elektřiny totiž znamená, že dané zařízení vypouští více skleníkových plynů, než kdyby byl používán zemní plyn.

27 Kdyby přitom bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů automaticky zahrnovalo veškerou elektřinu vyráběnou z odpadních plynů, vedlo by to k přidělení bezplatných povolenek nejen na dodatečné emise, které je tak třeba kompenzovat, aby nebylo odrazováno od dalšího využití těchto plynů, nýbrž i na emise, které by každopádně vznikly při výrobě elektřiny, a to bez ohledu na použité palivo, a na které je kompenzace vyloučena v souladu s čl. 10a odst. 1 třetím pododstavcem směrnice 2003/87.

28 Navíc Soudní dvůr v bodě 73 rozsudku ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311) již rozhodl, že z bodu 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 vyplývá, že Komise podle č. 10a odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/87 vskutku zohlednila emise spojené s účinným využíváním energie z odpadních plynů pro výrobu elektřiny.

29 Z výše uvedeného tedy vyplývá, že zkoumání první otázky neodhalilo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278 z hlediska čl. 10a odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/87.

K druhé otázce

30 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, aby Soudní dvůr rozhodl o platnosti rozhodnutí 2011/278 v rozsahu, v němž je tvrzeno, že Komise porušila povinnost použít nejpřesnější a nejaktuálnější dostupné vědecké údaje, kterou musí splnit, jakož i zásadu řádné správy tím, že se v tomto rozhodnutí opírala pro určení referenční úrovně pro tekutý kov o údaje pocházející z BREF pro železo a ocel, jakož i údaje vykázané na základě pokynů pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů z roku 2007 (dále jen „LDSD 2007“).

31 Je třeba uvést, že Komise má při stanovování referenčních hodnot pro jednotlivá odvětví a pododvětví podle čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 širokou posuzovací pravomoc. Výkon této pravomoci s sebou pro Komisi nese zejména složitá technická a hospodářská rozhodnutí a posuzování. Legalita opatření přijatého v této oblasti může být dotčena pouze zjevně nepřiměřeným charakterem takového opatření (rozsudky ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 45, jakož i ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799, bod 37).

32 Z bodu 11 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 plyne, že v případě, že nebyly k dispozici žádné údaje nebo shromážděné údaje nebyly v souladu s metodikou pro určení referenčních hodnot, byly hodnoty referenčních úrovní stanoveny s použitím informací o současných úrovních emisí a spotřeby a o nejúčinnějších technikách, získané hlavně z BREF. Zejména v důsledku nedostatku údajů o zpracování odpadních plynů, vývozu tepla a výrobě elektřiny byly hodnoty referenčních úrovní produktu u koksu a tekutého kovu odvozeny z výpočtů přímých a nepřímých emisí provedených na základě informací o příslušných energetických tocích plynoucích z příslušných dokumentů BREF a na základě výchozích emisních faktorů stanovených v LDSD 2007 (rozsudky ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 47, jakož i ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799, bod 39).

33 Pokud jde mimoto o odpadní plyny vznikající při výrobě tekutého kovu, z bodu 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 plyne, že referenční úrovně produktů zohledňují účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů a emise spojené s využíváním těchto plynů. Za tímto účelem byl při stanovení hodnot referenčních úrovní pro produkty, při jejichž výrobě vznikají odpadní plyny, ve značné míře zohledněn obsah uhlíku v těchto odpadních plynech (rozsudky ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 48, jakož i ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799, bod 40).

34 Za těchto okolností nic nenasvědčuje tomu, že Komise tím, že se v rozhodnutí 2011/278 opírala o údaje pocházející z BREF pro železo a ocel a z LDSD 2007 pro určení referenční úrovně pro tekutý kov, porušila svoji povinnost použít nejpřesnější a nejaktuálnější dostupné vědecké údaje nebo zásadu řádné správy.

35 Z výše uvedeného vyplývá, že zkoumání druhé otázky neodhalilo nic, čím by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278.

K třetí otázce

36 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, aby Soudní dvůr rozhodl o platnosti rozhodnutí 2011/278 v rozsahu, v němž Komise v tomto rozhodnutí zohlednila v referenčních zařízeních pro účely určení referenční úrovně aglomerované rudy závod, v němž se vyrábí jak aglomerovaná ruda, tak pelety.

37 Je třeba připomenout, jak je uvedeno v bodě 31 tohoto rozsudku, že Komise má při stanovování referenčních hodnot pro jednotlivá odvětví a pododvětví podle čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 širokou posuzovací pravomoc. Legalita opatření přijatého v této oblasti může být tedy dotčena pouze zjevně nepřiměřeným charakterem takového opatření (rozsudky ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 45, jakož i ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799, bod 37).

38 Článek 10a odst. 2 směrnice 2003/87 stanoví, že při stanovování referenčních hodnot je výchozím bodem průměrný výkon, kterého v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení Unie v letech 2007 a 2008. Tato zásada je převzata v bodě 2 odůvodnění rozhodnutí 2011/278.

39 Bod 4 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 kromě toho stanoví zásadu, že pokud produkt představuje přímou náhradu jiného produktu, měla by se na oba tyto produkty vztahovat stejná referenční úroveň produktu a odpovídající definice produktu.

40 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, jakož i z argumentů předložených na jednání vyplývá, že pelety a aglomerovaná ruda se nemohou obecně navzájem přímo nahrazovat, a tudíž se na ně nevztahuje tatáž referenční úroveň produktu. Pelety a aglomerovaná ruda se totiž liší nejen svými vlastnostmi produktu, ale i svým složením.

41 Žalobkyně v původním řízení tvrdí, že Komise tím, že v referenčních zařízeních zohlednila pro účely určení referenční úrovně aglomerované rudy zařízení, v němž se vyrábí jak aglomerovaná ruda, tak pelety, porušila čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 a bod 4 odůvodnění rozhodnutí 2011/278. Referenční úroveň aglomerované rudy byla totiž zkreslena použitím údajů vztahujících se k výrobě pelet, které vypouštějí méně skleníkových plynů.

42 Komise však na jednání vysvětlila, že zařízení Corus Ijmuiden, kterého se tato předběžná otázka týká, je jedinou ocelárnou v Unii, která vyrábí směs pelet a aglomerované rudy, která s ohledem na své vlastnosti může být užívána jako přímá náhrada aglomerované rudy ve vysokých pecích. Tato integrovaná ocelárna zahrnuje jak jednotku na výrobu pelet, tak jednotku na výrobu aglomerované rudy, jež jsou propojeny a vyrábí směs, která je přímo zavážena do vysoké pece. V tomto zvláštním kontextu mohly být pelety a aglomerovaná ruda Komisí považovány za navzájem nahraditelné.

43 Žalobkyně v původním řízení však v této souvislosti namítla, že ze všech oficiálních dokumentů, a zejména z BREF pro výrobu železa a oceli jasně vyplývá, že dotčené zařízení má dvě oddělené výrobní jednotky pro pelety a aglomerovanou rudu.

44 V tomto kontextu je třeba poukázat na to, že otázka, zda zvláštní vlastnosti daného zařízení mají vliv na jeho zařazení mezi referenční zařízení pro účely stanovení referenční úrovně aglomerované rudy, jasně představuje komplexní technické posouzení, v jehož rámci má Komise širokou diskreční pravomoc. Kromě toho Komise může takové posouzení provést lépe než Soudní dvůr. Z dostupných informací přitom není zřejmé, že by se Komise tím, že zohlednila dotčené zařízení, dopustila zjevně nesprávného posouzení. Je naopak patrné, jak uvedl generální advokát v bodech 71 a 72 svého stanoviska, že i přes zvláštní vlastnosti tohoto zařízení je získaný produkt přímou náhradou aglomerované rudy.

45 Jak uvedla Komise na jednání, odborníci, které konzultovala, a zejména profesní sdružení výrobců oceli, Eurofer, potvrdili, že výrobní proces této směsi lze považovat za podobný tomu, který se používá pro aglomerovanou rudu. Konečný produkt má tedy v takovém zařízení podobné vlastnosti jako aglomerovaná ruda a je používán jako její přímá náhrada ve vysoké peci.

46 Za těchto podmínek, jelikož tyto dvě výrobní jednotky společně umožňují výrobu jediného produktu, který může být náhradou aglomerované rudy, výroba pelet musí být považována za jeden z „postupů přímo či nepřímo spojených s výrobními jednotkami“ ve smyslu definice aglomerované rudy uvedené v příloze I rozhodnutí 2011/278. Za těchto okolností referenční úroveň produktu pro aglomerovanou rudu správně zohledňuje tuto jednotku na výrobu pelet.

47 Kdyby Komise nezohlednila zařízení, které vyrábí náhradu aglomerované rudy, přijala by rozhodnutí, které by bylo v rozporu s účelem čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87, kterým je motivovat ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici, se zohlední nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny, a účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů.

48 Z výše uvedeného tedy nevyplývá, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení tím, že zohlednila integrované zařízení Corus Ijmuiden pro stanovení referenční úrovně aglomerované rudy, jelikož produkt získaný v tomto zařízení je přímou náhradou aglomerované rudy.

49 Za těchto podmínek Komise tím, že zahrnula do referenčních zařízení pro účely určení referenční úrovně aglomerované rudy závod, v němž se vyrábí jak aglomerovaná ruda, tak pelety, nezpůsobila protiprávnost rozhodnutí 2011/278.

50 Z výše uvedeného vyplývá, že zkoumání třetí otázky neodhalilo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278, když v něm Komise zohlednila mezi referenčními zařízeními pro účely určení referenční úrovně aglomerované rudy závod, v němž se vyrábí jak aglomerovaná ruda, tak pelety.

Ke čtvrté otázce

51 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, aby Soudní dvůr rozhodl o platnosti rozhodnutí 2011/278 v rozsahu, v němž je tvrzeno, že Komise tím, že neuvedla konkrétně důvody své volby v rámci určení referenční úrovně pro tekutý kov, porušila povinnost odůvodnění uloženou článkem 296 SFEU.

52 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované tímto ustanovením přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž daný akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud je mohl přezkoumat. Není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho

celkovou souvislost, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (viz zejména rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise, C-88/03, EU:C:2006:511, bod 88 a citovaná judikatura).

53 Pokud navíc z napadeného aktu vyplývá podstata cíle sledovaného orgánem, bylo by zbytečné požadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu, kterou tento orgán provedl (rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 134).

54 V projednávaném případě jsou důvody pro volbu referenčních zařízení jasně a dostatečně podloženy v rozhodnutí 2011/278, a zejména v jeho bodech 2, 4, 6 a 8 odůvodnění. Tyto body odůvodnění umožňují pochopit důvody, které vedly k přijetí tohoto rozhodnutí, jakož i jeho cíle, a rovněž obsahují určité technické detaily.

55 Komise tudíž dodržela povinnost odůvodnění, kterou jí ukládá článek 296 SFEU, jelikož důvody pro její volbu jsou dostatečně jasně uvedeny v rozhodnutí 2011/278.

56 Z výše uvedeného vyplývá, že zkoumání čtvrté otázky neodhalilo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278.

K nákladům řízení

57 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:

Zkoumání položených otázek neodhalilo nic, čím by mohla být dotčena platnost rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

Podpisy.