Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

8. září 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii — Směrnice 2003/87/ES — Harmonizované přidělování bezplatných povolenek na emise — Rozhodnutí 2011/278/EU — Změna přidělování — Článek 24 odst. 1 — Informační povinnost provozovatele zařízení — Rozsah“

Ve věci C-461/15,

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 3. června 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 28. srpna 2015, v řízení

E.ON Kraftwerke GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení A. Arabadžev, předseda senátu, J.-C. Bonichot (zpravodaj) a C. G. Fernlund, soudci

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za E.ON Kraftwerke GmbH S. Altenschmidtem a A. Sitzer, Rechtsanwälte,

— za německou vládu T. Henzem a K. Petersen, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi E. Whitem a K. Herrmann, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 24 odst. 1 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 E.ON Kraftwerke GmbH a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo) ohledně rozsahu informační povinnosti společnosti E.ON Kraftwerke v souvislosti s přidělováním bezplatných povolenek na emise s ohledem na změny provozu v jedné z jejích elektráren.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/87

3 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 Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87“), v článku 7, nadepsaném „Změny zařízení“, stanoví:

„Provozovatel uvědomí příslušný orgán o veškerých plánovaných změnách povahy nebo fungování zařízení nebo o rozšíření či výrazném snížení jeho kapacity, které mohou vyžadovat aktualizaci povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů. Příslušný orgán povolení podle potřeby aktualizuje. [...]“

4 Článek 10 odst. 1 směrnice 2003/87 zní:

„Všechny povolenky, které nejsou přiděleny bezplatně v souladu s články 10a a 10c, členské státy od roku 2013 draží [...]“

5 Článek 10a této směrnice, nadepsaný „Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek platná v celém Společenství“, v odstavci 1 stanoví:

„Do 31. prosince 2010 přijme Komise prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování povolenek [...]“

Rozhodnutí 2011/278

6 Článek 7 rozhodnutí 2011/278, nadepsaný „Shromažďování základních údajů“, zní:

„1. Pro každé stávající zařízení způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise podle článku 10a směrnice 2003/87/ES, včetně zařízení, která jsou v provozu pouze příležitostně, zejména zařízení, která jsou držena v rezervě nebo v pohotovostním režimu, a zařízení provozovaná podle sezónního rozvrhu členské státy za všechny roky v období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2008 nebo případně od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, během kterých bylo zařízení v provozu, shromáždí od provozovatele veškeré příslušné informace a údaje týkající se jednotlivých parametrů uvedených v příloze IV.

2. Členské státy shromáždí údaje pro každé dílčí zařízení zvlášť. V případě potřeby si členské státy mohou od provozovatele vyžádat další údaje.

[...]“

7 Článek 10 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 zní takto:

„Na základě údajů shromážděných v souladu s článkem 7 členské státy pro každý rok vypočítají množství povolenek na emise bezplatně přidělených od roku 2013 každému stávajícímu zařízení na jejich území podle odstavců 2 až 8.“

8 V článcích 19 až 21 rozhodnutí 2011/278 jsou vymezeny podmínky, za nichž členské státy přidělují povolenky na emise v návaznosti na rozsáhlé rozšíření nebo rozsáhlé snížení kapacity dotčeného zařízení.

9 Článek 24 rozhodnutí 2011/278, nadepsaný „Změny provozu zařízení“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby všechny příslušné informace týkající se veškerých plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení provozovatel předložil příslušnému orgánu do 31. prosince každého roku.

2. Pokud dojde ke změně kapacity zařízení, úrovně činnosti nebo provozu, která má dopad na přidělování povolenek zařízení, členské státy předloží Komisi pomocí elektronické šablony, kterou Komise poskytne, veškeré příslušné informace, včetně revidovaného předběžného ročního množství povolenek na emise bezplatně přidělených dotčenému zařízení určeného v souladu s tímto rozhodnutím dříve, než stanoví konečné celkové roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise. Komise může revidované předběžné celkové roční množství povolenek na emise bezplatně přidělených dotčenému zařízení zamítnout.“

Nařízení (EU) č. 601/2012

10 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) podle svého článku 1 stanovuje pravidla pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a údajů o činnosti podle směrnice 2003/87 v obchodovacím období systému Unie pro obchodování s emisemi počínaje dnem 1. ledna 2013 a v následujících obchodovacích obdobích.

11 V článku 12 nařízení č. 601/2012, nadepsaném „Obsah a předložení plánu pro monitorování“, je uvedeno:

„1. Provozovatel nebo provozovatel letadel předloží plán pro monitorování příslušnému orgánu ke schválení.

Plán pro monitorování se skládá z podrobné, úplné a transparentní dokumentace metodiky monitorování konkrétního zařízení nebo provozovatele letadel a obsahuje alespoň náležitosti, které jsou uvedeny v příloze I.

[...]

2. Pokud příloha I odkazuje na určitý postup, provozovatel nebo provozovatel letadel vytvoří, dokumentuje, provádí a spravuje tento postup odděleně na plánu pro monitorování.

[...]

3. Kromě náležitostí uvedených v odstavcích 1 a 2 tohoto článku mohou členské státy požadovat zahrnutí dalších náležitostí do plánu pro monitorování zařízení, které odpovídají požadavkům čl. 24 odst. 1 rozhodnutí […] 2011/278 […] včetně přehledu postupu zajišťujícího, že:

a) provozovatel pravidelně kontroluje, zda informace týkající se všech plánovaných nebo účinných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu daného zařízení odpovídají tomuto rozhodnutí;

b) informace uvedené v písmeni a) předloží provozovatel příslušnému orgánu každý rok do 31. prosince.“

Německé právo

12 Dne 26. září 2011 přijala spolková vláda Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů pro obchodovací období od roku 2013 do roku 2020) (BGBl. I S. 1921, dále jen „ZuV 2020“).

13 V § 22 ZuV 2020, nadepsaném „Změny provozu zařízení“, je stanoveno:

„1) Provozovatel je povinen předložit příslušnému orgánu všechny příslušné informace týkající se veškerých plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení do 31. ledna následujícího roku a poprvé ke dni 31. ledna 2013.

2) V případě rozsáhlého snížení kapacity podle § 19 je provozovatel zařízení povinen neprodleně oznámit příslušnému orgánu sníženou kapacitu a instalovanou kapacitu každého zařízení. V případě ukončení provozu zařízení podle § 20 odst. 1 je provozovatel zařízení povinen neprodleně oznámit příslušnému orgánu datum ukončení provozu.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

14 Společnost E.ON Kraftwerke je podnik působící v odvětví energetiky, který v Německu provozuje několik elektráren, na které se vztahuje povinnost obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Pro svoji elektrárnu Heyden (Německo) požádala tato společnost německý úřad pro obchodování s emisemi (Deutsche Emissionshandelsstelle, dále jen „DEHSt“) o bezplatné přidělení povolenek na emise pro třetí obchodovací období (2013 až 2020) poměrně k úrovni emise tepla.

15 Společnost E.ON Kraftwerke v dopise ze dne 5. září 2013 DEHSt oznámila, že mu v rozporu s tím, co vyžaduje na základě § 22 odst. 1 ZuV 2020, předloží údaje o úrovních činnosti jednotlivých zařízení pouze v případě, že tyto údaje mohou vést ke změně rozhodnutí o přidělení povolenek.

16 DEHSt dopisem ze dne 24. září 2013 odpověděl, že příslušnými informacemi, které musí být předloženy na základě § 22 odst. 1 ZuV 2020, nejsou pouze informace, v jejichž důsledku dochází ke změně přidělení, nýbrž všechny informace související s údaji, které jsou základem pro přidělení povolenek.

17 Ve formuláři pro vykázání, který společnost E.ON Kraftwerke vyhotovila pro rok 2013, je v kolonce týkající se úrovně činnosti uvedena číslice „0“.

18 Žalobou, kterou podala u Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) dne 27. listopadu 2013, se společnost E.ON Kraftwerke domáhala toho, aby bylo v podstatě konstatováno, že není povinna poskytnout podle § 22 odst. 1 ZuV 2020 všechny údaje související s kapacitou, úrovní činnosti či

provozem zařízení, nýbrž že má předložit pouze ty údaje, které souvisí se změnami, jež mohou mít dopad na přidělení povolenek. To je podle jejího názoru smyslem článku 24 rozhodnutí Komise 2011/278, jakož i jejího pokynu č. 7.

19 DEHSt, který z těchto aktů Komise vyvodil odlišné závěry, tvrdil, že příslušné informace týkající se přidělování mají určit členské státy.

20 Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Jaké informace patří mezi příslušné informace ve smyslu čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278? Má být toto omezení chápáno kvalitativně nebo kvantitativně? Patří k těmto informacím i informace týkající se plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení, které nemají přímo za následek zrušení či změnu rozhodnutí o přidělení povolenek podle článků 19 až 21 rozhodnutí 2011/278 a nevedou ke vzniku povinnosti předložit informace podle čl. 24 odst. 2 [tohoto] rozhodnutí?

2) V případě záporné odpovědi, musí být čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 vykládán v tom smyslu, že členskému státu zakazuje požadovat od provozovatele zařízení také informace týkající se plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení, které nemají za následek zrušení či změnu rozhodnutí o přidělení povolenek podle článků 19 až 21 rozhodnutí 2011/278?“

K předběžným otázkám

21 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda musí být čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát od podniků, na které se vztahuje povinnost obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a kterým jsou tyto povolenky bezplatně přiděleny, vyžadoval, aby poskytovaly informace týkající se všech plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení, a zároveň tento požadavek neomezil jen na informace týkající se změn, jež by měly na toto přidělování dopad.

22 Rozhodnutí 2011/278 upravuje bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s článkem 10a směrnice 2003/87.

23 V tomto ohledu je třeba připomenout, že účelem směrnice 2003/87 je snížit do roku 2020 celkové emise skleníkových plynů v Unii o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990 efektivně z hlediska nákladů. Unijní normotvůrce stanovil k dosažení tohoto cíle dva mechanismy. První, zavedený v článku 9 směrnice 2003/87, spočívá v lineárním snižování počtu dostupných povolenek ve výši 1,74 % z celkového ročního průměrného počtu povolenek vydaných členskými státy v souladu s rozhodnutími Komise týkajícími se národních alokačních plánů pro povolenky na období od roku 2008 do roku 2012. Druhý mechanismus spočívá v dražení povolenek, což by mělo rovněž umožnit snížení emisí skleníkových plynů efektivně z hlediska nákladů (rozsudek 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, bod 81).

24 Co se týče zařízení, kterým jsou v určitých odvětvích bezplatně přidělovány povolenky na emise skleníkových plynů, podle čl. 10a odst. 11 směrnice 2003/87 se počet bezplatně přidělovaných povolenek od roku 2013 postupně snižuje s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky (rozsudek 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, bod 82).

25 V této souvislosti je v článku 7 rozhodnutí 2011/278 stanoveno, že pro každé stávající zařízení způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů členské státy za všechny roky v období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2008 nebo případně od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, během kterých bylo zařízení v provozu, shromáždí od provozovatele všechny příslušné informace a údaje týkající se jednotlivých parametrů uvedených v příloze IV tohoto rozhodnutí, na základě kterých bude možné stanovit množství přidělených povolenek.

26 Podle článku 10 rozhodnutí 2011/278 platí, že členské státy na základě informací shromážděných v souladu s článkem 7 pro každý rok vypočítají množství povolenek na emise bezplatně přidělených od roku 2013 každému stávajícímu zařízení na jejich území.

27 Jak je uvedeno v bodě 15 odůvodnění rozhodnutí 2011/278, členské státy by měly zajistit, aby údaje shromážděné od provozovatelů a použité pro účely přidělení byly úplné, jednotné a vykazovaly nejvyšší možnou míru přesnosti.

28 Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba pro zodpovězení otázek položených předkládajícím soudem zjistit, co jsou „příslušné informace“, které mohou členské státy vyžadovat od dotčených provozovatelů na základě čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278.

29 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že rozhodnutí 2011/278 nestanoví provozovatelům informační povinnost přímo, nýbrž ukládá členským státům, aby si samy stanovily prostředky, kterými od provozovatelů získají údaje dostatečně relevantní pro účely bezplatného přidělování povolenek na emise skleníkových plynů.

30 Co se týče těchto údajů, členské státy mají podle čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 zajistit, aby všechny příslušné informace týkající se všech plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení provozovatel předložil příslušnému orgánu do 31. prosince každého roku.

31 Zadruhé je třeba uvést, že v čl. 24 odst. 2 rozhodnutí 2011/278, který upravuje povinnost členských států předložit Komisi příslušné informace potřebné ke stanovení konečného celkového ročního množství bezplatně přidělených povolenek, je tato povinnost omezena pouze na případy, kdy mají tyto změny dopad na přidělování povolenek zařízení.

32 V článku 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278, který odkazuje na všechny příslušné informace týkající se takových změn, naproti tomu požadavek předložení informací, k němuž jsou provozovatelé povinni, není omezen pouze na případy, kdy mají uvedené změny dopad na bezplatné přidělování povolenek na emise.

33 Takový výklad čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 je zatřetí v souladu se systematikou rozhodnutí 2011/278 a jeho cíli.

34 V rámci systému přidělování povolenek na emise je totiž na členských státech – jak bylo připomenuto v bodě 26 tohoto rozsudku – aby na základě informací shromážděných v souladu s článkem 7 rozhodnutí 2011/278 pro každý rok vypočítaly množství povolenek na emise bezplatně přidělených každému stávajícímu zařízení na jejich území. Pouze příslušné orgány členských států tedy mají na základě informací shromážděných od provozovatelů posoudit, zda tyto informace mohou mít dopad na stanovení počtu přidělených povolenek.

35 Ze směrnice 2003/87, zejména z jejího článku 7, ani z rozhodnutí 2011/278 nadto nevyplývá, že by měl unijní normotvůrce v úmyslu umožnit provozovatelům, aby si vybrali, jaké informace mají podle těchto ustanovení předložit, a to v závislosti na jejich předpokládaném dopadu na přidělování povolenek na emise.

36 Z ustanovení článku 24 tohoto rozhodnutí totiž plyne, že jejich cílem je zohlednit změny provozu zařízení jednak proto, aby nejprve členské státy mohly stanovit množství povolenek na emise bezplatně přidělených každému stávajícímu zařízení na jejich území, a jednak proto, aby Komise následně mohla stanovit konečné celkové roční množství bezplatně přidělených povolenek.

37 V této souvislosti je třeba podotknout, že jak bylo připomenuto v bodě 27 tohoto rozsudku, členské státy musí zajistit, aby údaje shromážděné od provozovatelů a použité pro účely přidělení byly úplné, jednotné a vykazovaly nejvyšší možnou míru přesnosti. Je tudíž na členských státech, aby samy určily, jaké údaje, jež budou relevantní pro příslušné orgány, musí být od provozovatelů shromážděny.

38 Vzhledem k tomu, že je v čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 uvedeno, že takto shromážděné informace musí být příslušné, toto ustanovení umožňuje členským státům, aby vyžadovaly, že příslušným orgánům budou poskytnuty takové informace, které jim umožní objektivně posoudit změny předmětného zařízení, a brání jim v tom, aby vyžadovaly jiné informace, které s tímto posouzením nikterak nesouvisí a týkají se zejména důvodů těchto změn nebo obecně hospodářských či obchodních potřeb těchto změn, což musí ověřit vnitrostátní soudy. Toto ustanovení naproti tomu nevyžaduje, aby byly poskytnuty pouze ty informace, které se týkají změn, jež mají dle názoru provozovatelů dopad na bezplatné přidělování povolenek.

39 Vysvětlení uvedená v dokumentu nazvaném „Guidance Document no 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures“, který Komise zveřejnila na svých internetových stránkách, tento závěr nemohou vyvrátit. V tomto dokumentu je totiž výslovně uvedeno, že není právně závazný a neodráží oficiální stanovisko Komise.

40 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na předběžné otázky odpovědět tak, že čl. 24 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát od podniků, na které se vztahuje povinnost obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a tyto povolenky jsou jim bezplatně přiděleny, vyžadoval, aby poskytovaly informace týkající se všech plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení, a zároveň tento požadavek neomezil jen na informace týkající se změn, jež by měly na toto přidělování dopad.

K nákladům řízení

41 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 (šestý senát) rozhodl takto:

Článek 24 odst. 1 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, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát od podniků, na které se vztahuje povinnost obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii a tyto povolenky jsou jim bezplatně přiděleny, vyžadoval, aby poskytovaly informace týkající se všech plánovaných nebo skutečných změn kapacity, úrovně činnosti a provozu zařízení, a zároveň tento požadavek neomezil jen na informace týkající se změn, jež by měly na toto přidělování dopad.

Podpisy.