Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého senátu)

26. července 2023 *

„Životní prostředí – Směrnice 2003/87/ES – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Vnitrostátní prováděcí opatření – Přechodné přidělování bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů – Rozhodnutí o vyloučení zařízení využívajícího výhradně biomasu – Povinnost řádné péče – Právo být vyslechnut – Povinnost uvést odůvodnění – Zjevně nesprávné posouzení – Rovné zacházení – Legitimní očekávání – Námitka protiprávnosti – Bod 1 přílohy I směrnice 2003/87/ES“

Ve věci T-269/21,

Arctic Paper Grycksbo AB, se sídlem v Grycksbo (Švédsko), zástupci: A. Bryngelsson, A. Johansson a F. Sjövall, advokáti,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zástupci: G. Wils, B. De Meester a P. Carlin, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Evropským parlamentem, zástupci: C. Ionescu Dima, W. Kuzmienko a P. Biström, jako zmocněnci,

a

Radou Evropské unie, zastupci: A. Norberg a J. Himmanen, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci řízení,

TRIBUNÁL (druhý senát),

ve složení: A. Marcoulli, předsedkyně, S. Frimodt Nielsen (zpravodaj) a R. Norkus, soudci,

za soudní kancelář: H. Eriksson, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: švédština.

po jednání konaném dne 2. února 2023,

vydává tento

Rozsudek

1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se žalobkyně, společnost Arctic Paper Grycksbo AB, domáhá zrušení čl. 1 odst. 1 a přílohy I rozhodnutí Komise (EU) 2021/355 ze dne 25. února 2021 o vnitrostátních prováděcích opatřeních pro přechodné přidělování bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2021, L 68, s. 221, dále jen „napadené rozhodnutí“), pokud jde o ni.

Skutečnosti předcházející sporu

2 Projednávaná žaloba se týká zařízení na výrobu natíraného bezdřevého grafického papíru provozovaného žalobkyní v Grycksbo (Švédsko). Žalobkyně je držitelkou povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů od roku 2005.

3 Napadené rozhodnutí má za následek vyloučení dotčeného zařízení ze systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „ETS“) zavedeného směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření ETS 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 (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814 (Úř. věst. 2018, L 76, s. 3). Účinkem tohoto vyloučení je zejména to, že je žalobkyně zbavena možnosti přidělení bezplatných povolenek na emise pro čtvrté obchodovací období (2021–2025).

4 Aby žalobkyně mohla na tento příspěvek uplatnit nárok, podala dne 7. května 2019 žádost v tomto smyslu k Naturvårdsverket (Úřad pro ochranu životního prostředí, Švédsko). V této žádosti zaokrouhlila počet tun fosilního oxidu uhličitého vypouštěných během referenčního období (od roku 2014 do roku 2018) na nulu. Její skutečné emise byly podle ní vyšší než 0 a nižší než 0,5 tun v letech 2018 až 2020.

5 Dne 27. září 2019 předložilo Švédské království Evropské komisi vnitrostátní prováděcí opatření (dále jen „VPO“) stanovené v článku 11 směrnice 2003/87, tedy seznam zařízení, na která se musí vztahovat systém ETS pro čtvrté obchodovací období. Dotčené zařízení bylo na tomto seznamu uvedeno pod referenčním číslem SE468. Množství oxidu uhličitého fosilního původu vykázaná pro toto zařízení činila 0 tun za každý rok referenčního období (2014–2018).

6 Dopisem s připomínkami ze dne 19. května 2020 Komise zpochybnila zahrnutí 49 zařízení do VPO, včetně dotčeného zařízení, následovně:

„Po dobu nejméně jednoho roku referenčního období vygenerovalo [dotčené zařízení] téměř 100 % emisí biomasy. Taková zařízení by neměla být zahrnuta do systému ETS. Poskytněte nám prosím vysvětlení.“

7 Dne 16. června 2020 odpověděl Úřad pro ochranu životního prostředí na připomínky Komise a uvedl, že dotčené zařízení spadá pod vnitrostátní volitelné opatření schválené Komisí, které stanoví zahrnutí zařízení připojených k síti dálkového vytápění.

8 E-mailem zaslaným Úřadu pro ochranu životního prostředí dne 30. září 2020 Komise zopakovala svůj postoj, že zařízení, která během výše uvedeného referenčního období (2014–2018) používala výhradně biomasu, by měla být ze systému ETS vyloučena.

9 Dne 1. října 2020 zaslal Úřad pro ochranu životního prostředí Komisi e-mail, v němž uznal, že dotčené zařízení není připojeno k síti dálkového vytápění a jeho zahrnutí do systému ETS je sporné. Nicméně měl za to, že nemůže v této fázi řízení vyjmout toto zařízení z VPO z důvodu, že vnitrostátní správní právo nestanovilo možnost jednostranného odnětí povolení, které měla žalobkyně, učiněného bez právního základu. Kromě toho uvedla, že nelze vyloučit, že dotčené zařízení bude v budoucnu používat paliva fosilního původu.

10 E-mailem ze dne 17. prosince 2020 informoval Úřad pro ochranu životního prostředí Komisi, že identifikace zařízení, u nichž zvažuje o vyloučení, je náročným úkolem z důvodu kritéria výlučného užívání biomasy a zvoleného základního období (2014–2018).

11 Dne 14. ledna 2021 oznámila Komise zástupcům členských států zasedajícím ve Výboru pro změnu klimatu návrh nařízení o revizi referenčních úrovní produktu pro obchodovací období od roku 2021 do roku 2025. Tento návrh byl pozměněn dne 26. ledna 2021 za účelem jeho schválení uvedeným výborem následujícího dne.

12 E-mailem ze dne 26. ledna 2021 informoval Úřad pro ochranu životního prostředí Komisi, že zjistil rozdíly v prohlášeních podniků, které během referenčního období vypustily méně než 0,5 tun oxidu uhličitého fosilního původu. Uvedl, že některé podniky, které neidentifikoval, zaokrouhlily tyto emise na 0 tun, zatímco jiné uvedly své skutečné emise, aniž takové zaokrouhlení provedly. Poznamenal, že Komise zpochybnila zahrnutí pouze zařízení, která vykázala emise oxidu uhličitého fosilního původu ve výši 0 tun, zatímco zahrnutí zařízení, která vykázala své emise bez zaokrouhlení, nebylo nijak zpochybněno. Požádal Komisi, aby upřesnila metody, které hodlá použít na všechna zařízení využívající biomasu.

13 Dne 28. ledna 2021 Komise informovala Úřad pro ochranu životního prostředí, že fáze přezkumu VPO byla ukončena a od nynějška již nemůže zohlednit změny, které by měly vliv na seznam zařízení a na výpočet referenčních úrovní produktu.

14 Téhož dne bylo konečné znění návrhu nařízení uvedeného v bodě 11 výše sděleno členským státům k přijetí písemným postupem. Lhůta pro předložení připomínek byla stanovena na 11. února 2021.

15 Dne 1. února 2021 Úřad pro ochranu životního prostředí uvedl, že seznam zařízení uvedených ve VPO nelze považovat za konečný, dokud se Komise nevyjádří k otázkám uvedeným v e-mailu ze dne 26. ledna 2021 (viz bod 12 výše).

16 E-mailem z téhož dne Komise odpověděla následovně:

„Před předložením nařízení o referenčních hodnotách Výboru pro změnu klimatu ke kladnému stanovisku a rozhodnutí Komise ohledně VPO, které se má přijmout, jsme dokončili všechny fáze hodnocení VPO.

Jak je uvedeno v předchozím e-mailu, pokud členský stát zjistí chybu v seznamu VPO, která neovlivňuje ani referenční úrovně produktu, ani rozhodnutí týkající se VPO, ale pouze přidělování bezplatných povolenek (nebo která pouze aktualizuje údaje tak, aby byla v budoucnu uvedena správná referenční hodnota, a aby se zabránilo budoucí opravě VPO), můžeme v této fázi přijmout aktualizovaný seznam [VPO] před předložením předběžného ročního množství bezplatných povolenek.

Pokud jde o metodu, kterou jsme použili pro zařízení, která využívají výhradně biomasu, tato byla založena na emisích a žádné zaokrouhlení se nepoužilo ani na přímé emise, ani na emise z biomasy.“

17 E-mailem ze dne 4. února 2021 Úřad pro ochranu životního prostředí upozornil Komisi na zjevné nesrovnalosti ve způsobu, jakým Komise hodlá s ohledem na vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu zacházet se zařízeními, jejichž emise oxidu uhličitého fosilního původu se jí zdají být srovnatelné. V témže e-mailu rovněž upozornil Komisi na to, že žalobkyně vykázala za rok 2018 množství emisí oxidu uhličitého fosilního původu ve výši 0,3727 tun. Konečně se dotazoval, zda může VPO aktualizovat tak, že pro každé zařízení, které Komise považuje za zařízení využívající výhradně biomasu, uvede bez zaokrouhlení množství oxidu uhličitého fosilního původu skutečně vypuštěné během základního období.

18 E-mailem ze dne 16. února 2021 Komise odpověděla Úřadu pro ochranu životního prostředí, že již není možné provést změny týkající se identity zařízení uvedených ve VPO nebo výpočtu referenčních úrovní produktu, protože akty, které se jich týkají, jsou v procesu přijímání.

19 Dne 25. února 2021 přijala Komise napadené rozhodnutí.

20 V napadeném rozhodnutí Komise uvedla případy, ve kterých hodlá vznést námitky vůči VPO, které jí byly navrženy. Pokud jde o žalobkyni, Komise v bodě 11 odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvedla následující:

„[Finská republika] a [Švédské království] navrhly zahrnout 51 zařízení, která využívají výhradně biomasu. Na některá z těchto zařízení se v letech 2004–2007 vztahovalo jednostranné rozhodnutí o zahrnutí, které bylo schváleno Komisí podle článku 24 směrnice 2003/87/ES. Zařízení využívající výhradně biomasu však byla následně vyloučena ze systému EU ETS v souladu s novým ustanovením v bodě 1 přílohy I směrnice 2003/87/ES. Uvedené ustanovení bylo do […] zavedeno směrnicí 2009/29 […] a od jeho použitelnosti dne 1. ledna 2013 stanovilo novou oblast působnosti systému ETS, a to i pokud jde o předchozí zahrnutí. Zahrnutí zařízení, která využívají výhradně biomasu, má být proto pro všechny roky základního období, včetně období, kdy byla uvedena v čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87/ES, zamítnuto.“

21 Dne 12. března 2021 přijala Komise prováděcí nařízení (EU) 2021/447, kterým se stanoví revidované hodnoty referenční úrovně pro přidělování bezplatných povolenek na emise na období 2021 až 2025 podle čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2021, L 87, s. 29).

22 Dne 2. června 2021 oznámilo Švédské království Komisi nové VPO, ve kterém již žalobkyně nebyla uvedena.

Návrhová žádání účastníků řízení

23 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž se jí týká;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

24 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl; a

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

25 Evropský parlament v podstatě navrhuje, aby Tribunál žalobu zamítl.

26 Rada Evropské Unie navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl; a

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

27 Na podporu žaloby předkládá žalobkyně šest žalobních důvodů. První žalobní důvod vychází ze zjevně nesprávného posouzení. Druhý žalobní důvod vychází z porušení zásady rovného zacházení. Třetí žalobní důvod se týká porušení podstatných formálních náležitostí. Čtvrtý důvod vychází z porušení zásady ochrany legitimního očekávání. Pátý žalobní důvod vychází z porušení směrnice 2003/87, zejména jejího článku 10a a bodu 1 její přílohy I. Konečně šestý žalobní důvod vychází z protiprávnosti uvedeného bodu.

28 Navíc si hlavní účastnice řízení vyměnily argumenty týkající se právního rámce použitelného na postup přijetí napadeného rozhodnutí a povinností, které příslušely Komisi, aniž by je formálně spojily se šesti žalobními důvody. Tyto argumenty mají vliv zejména na posouzení druhého a třetího žalobního důvodu.

29 Je tedy třeba nejprve připomenout právní rámec, do kterého spadá systém ETS, jakož i cíle směrnice 2003/87, poté přezkoumat argumenty účastníků řízení týkající se bezvadnosti postupu přijímání napadeného rozhodnutí a konečně argumenty zpochybňující opodstatněnost tohoto rozhodnutí.

Úvodní poznámky týkající se systému ETS a cílů sledovaných směrnicí 2003/87

30 Systém ETS upravený směrnicí 2003/87 se týká zařízení, která splňují kritéria definovaná v příloze I této směrnice a vypouštějí jeden nebo více skleníkových plynů uvedených v její příloze II (článek 2 této směrnice). Podle článku 1 uvedené směrnice je cílem systému ETS motivovat podniky ke snižování jejich emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Jak vyplývá z bodu 8 odůvodnění téže směrnice, systém ETS

tedy zahrnuje činnosti, které mají určitý potenciál pro snížení emisí skleníkových plynů (viz rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, body 55 a 56 a citovaná judikatura).

31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že cílem směrnice 2003/87 je zavést systém ETS, jehož cílem je snížit emise skleníkových plynů do atmosféry na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. března 2017, ArcelorMittal Rodange a Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, bod 24 a citovaná judikatura, a ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, bod 62 a citovaná judikatura). Cílem uvedené směrnice je tak snížit celkové emise skleníkových plynů v Evropské unii oproti úrovním roku 1990 způsobem efektivním z hlediska nákladů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, bod 64 a citovaná judikatura).

32 Cílem systému ETS je tak plnění mezinárodních závazků Unie a jeho členských států v oblasti životního prostředí, přičemž se zároveň sleduje několik cílů, jako je „co možná nejmenší snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti“ (bod 5 odůvodnění směrnice 2003/87), „zachování integrity vnitřního trhu“ (bod 7 odůvodnění uvedené směrnice) a „zamezení narušení hospodářské soutěže“ (bod 7 odůvodnění této směrnice) (viz rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, bod 101 a citovaná judikatura) a zabránění „úniku uhlíku“, to znamená přemísťování producentů emisí skleníkových plynů mimo vnitřní trh zejména za podmínek stanovených v článku 10b téže směrnice.

33 Za tímto účelem jsou podniky zahrnuté do systému ETS povinny zaprvé získat povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů, které jim vydávají členské státy, pokud prokáží svou schopnost monitorovat a vykazovat jejich emise, a zadruhé každoročně vyřadit povolenky, které jsou převoditelné v rámci Unie i mimo ni. Rovnocennost mezi povolenkami vyřazenými každým zařízením a jeho skutečnými emisemi skleníkových plynů vyjádřenými v tunách ekvivalentu oxidu uhličitého je předmětem ověření a zúčtování členskými státy [čl. 3 písm. a), a články 4 až 6, 12, 15, 19 a 25 směrnice 2003/87].

34 Systém ETS tak zavádí soubor hospodářských pobídek ke snižování emisí skleníkových plynů samotnými zařízeními. Je-li totiž konečným cílem ETS ochrana životního prostředí, tento systém sám o sobě nesnižuje emise skleníkových plynů. Naopak podporuje a prosazuje hledání nejnižších nákladů za účelem dosažení snížení uvedených emisí na úroveň slučitelnou s mezinárodními závazky Unie a jejích členských států, která závisí na přísnosti, se kterou je stanoveno celkové množství přidělených povolenek (rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 31, a ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 26).

35 Systém ETS tedy spočívá na ekonomické logice, která podněcuje všechny účastníky tohoto systému k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, aby pak převedli přebytečné povolenky na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené nebo nabyté povolenky. Povolenky na emise mají proto obchodní hodnotu (viz rozsudky ze dne 8. března 2017, ArcelorMittal Rodange a Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, bod 22 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland,

C-682/17, EU:C:2019:518, bod 63; viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci ArcelorMittal Rodange a Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, body 48 až 55.

36 Systém ETS kromě toho prostřednictvím přechodné výjimky z pravidla, že povolenky na emise jsou draženy, stanoví bezplatné přidělování některých povolenek (články 9, 9a, 10, 10a a 10c směrnice 2003/87), jejichž počet od roku 2013 lineárně klesá. Počet bezplatně přidělených povolenek se nyní stanoví na základě referenční úrovně vypočítané pro každý produkt, která v zásadě a v co největší míře odpovídá průměrnému výkonu, kterého dosáhlo 10 % ekologicky nejúčinnějších výrobců za podmínek stanovených v článku 10a uvedené směrnice. Podle odstavce 2 písm. a) a b) posledně uvedeného článku se na referenční hodnoty pro období 2021–2025 vztahuje maximální roční míra snížení ve výši 1,6 %.

37 Aby mohly být zařízení přiděleny bezplatné povolenky, musí být zahrnuto do prováděcího opatření, jehož přijetí členským státem na území, kde se zařízení nachází, je stanoveno čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87. V souladu s odstavcem 3 tohoto článku členské státy členské státy nesmějí vydávat bezplatné povolenky zařízením, jejichž zápis na seznam Komise zamítla. Kromě toho se průměrný výkon každé referenční úrovně produktu, na němž závisí přidělení bezplatných povolenek, vypočítá s přihlédnutím k emisím zahrnutých zařízení.

38 Povolenky, které nejsou přiděleny bezplatně, jsou vydraženy za podmínek stanovených v článku 10 směrnice 2003/87. Přidělování povolenek na emise se tak postupně musí zakládat výhradně na zásadě dražby, která je podle unijního normotvůrce obecně považována za ekonomicky nejúčinnější systém (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, bod 66).

39 Mezi kategoriemi činností uvedenými v příloze I směrnice 2003/87 je uvedena výroba papíru nebo lepenky o výrobní kapacitě větší než 20 tun denně. Dotčená zařízení podléhají podle téže přílohy systému ETS, pokud jde o jejich emise oxidu uhličitého.

40 Body 1 a 3 přílohy I směrnice 2003/87 však stanoví:

„1. Tato směrnice se nevztahuje na zařízení […], jež používají pouze biomasu.

3. K […] jednotkám využívajícím výhradně biomasu se pro účely tohoto výpočtu [celkového jmenovitého tepelného příkonu zařízení] nepřihlíží. ‚Jednotkami využívajícími výhradně biomasu' se rozumějí též jednotky, u nichž se používá fosilních paliv pouze při jejich spouštění a vypínání."

41 Příloha IV část A směrnice 2003/87 obsahuje bod nadepsaný „Výpočet", jehož poslední pododstavec stanoví, že „[e]misní faktor u biomasy je nula".

42 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. 2018, L 328, s. 82) zahrnuje biomasu mezi obnovitelné zdroje energie. Článek 2 bod 24 uvedené směrnice definuje biomasu jako „biologicky rozložitelnou část produktů, odpadů a zbytků biologického původu ze zemědělství, z lesnictví a souvisejících odvětví a z rybolovu a akvakultury, včetně rostlinných a živočišných látek, jakož i biologicky rozložitelnou část odpadů, včetně průmyslových a komunálních odpadů biologického původu".

43 Účastníci řízení se rozcházejí v otázce dosahu a legality výjimky týkající se emisí skleníkových plynů z biomasy, která, jak bylo připomenuto v bodech 2 až 22 výše, vedla Komisi v napadeném rozhodnutí k tomu, že odmítla zařazení dotčeného zařízení do systému ETS, což mělo zejména za následek, že toto zařízení bylo zbaveno možnosti jakéhokoli přidělení bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů pro čtvrté obchodovací období (2021–2025).

K bezvadnosti postupu přijetí napadeného rozhodnutí

44 Kromě argumentů konkrétně souvisejících s bezvadností postupu přijetí napadeného rozhodnutí se účastníci řízení neshodují na dvou otázkách, které je třeba úvodem přezkoumat.

45 Na jedné straně žalobkyně vytýká Komisi, že odmítla zohlednit skutečnosti, které jí byly předloženy dne 26. ledna a 4. února 2021 (viz body 12 a 17 výše) z důvodu, že v této fázi přijímání VPO stanovených v článku 11 směrnice 2003/87 a nařízení v přenesené pravomoci o referenčních úrovních stanoveného v článku 10a uvedené směrnice již nebylo možné, aby tento orgán zohlednil změny, které mají vliv na identifikaci zařízení zahrnutých do systému ETS a způsobilých k přidělení bezplatných povolenek. Tyto argumenty, předložené samostatně, se do značné míry překrývají s argumenty předloženými žalobkyní na podporu první části třetího žalobního důvodu a budou přezkoumány v tomto rámci.

46 Účastníci řízení se dále neshodují v otázce působnosti pravidel zaokrouhlování vyplývajících z čl. 72 odst. 1 prvního pododstavce prováděcího nařízení Komise (EU) 2018/2066 ze dne 19. prosince 2018 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87 a o změně nařízení Komise (EU) č. 601/2012 (Úř. věst. 2018, L 334, s. 1). Nejprve je třeba přezkoumat otázku, zda žalobkyně mohla, jak to tvrdí, argumentovat tím, že zaokrouhlené údaje, které předložila Úřadu pro ochranu životního prostředí a tento Úřad je předal Komisi, nicméně odpovídaly skutečným emisím oxidu uhličitého fosilního původu, které nebyly nulové, ale v rozmezí od 0 do 0,5 tun.

K zohlednění zaokrouhlených údajů vykázaných během postupu přijetí napadeného rozhodnutí

47 Pro rok 2018, jak to uvádí e-mail, který Úřad pro ochranu životního prostředí zaslal dne 4. února 2021 Komisi (viz bod 17 výše), žalobkyně tvrdí, že vypustila 0,37 tun oxidu uhličitého fosilního původu. Žalobkyně rovněž předkládá certifikovaná prohlášení týkající se let 2019 a 2020, podle nichž vypouštěla pro tyto dva roky množství o obsahu 0,29 tun, respektive 0,46 tun oxidu uhličitého fosilního původu.

48 Žalobkyně tvrdí, že jelikož dodržela pravidla zaokrouhlování stanovená Komisí, když pro rok 2018 prohlásila emise za nulové, nachází se pouze z tohoto důvodu v horší situaci, než ve které se nachází podniky, které v rozporu s těmito pravidly vykázaly své skutečné emise, pokud byly nižší než 0,5 tun. Tato posledně uvedená zařízení totiž nebyla vyloučena ze systému ETS.

49 Konečně žalobkyně tvrdí, že stanovisko Komise, podle kterého všechna zařízení, která vypouštěla méně než 0,5 tun oxidu uhličitého fosilního původu, bez ohledu na to, zda provedla zaokrouhlení ve svých prohlášeních či nikoli, měla být vyloučena ze systému ETS, představuje následnou racionalizaci, o které Úřad pro ochranu životního prostředí zjevně nebyl informován před přijetím napadeného rozhodnutí.

50 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

51 Podle čl. 72 odst. 1 prvního pododstavce prováděcího nařízení 2018/2066 se „celkové roční emise všech skleníkových plynů [oxid uhličitý, oxid dusný a fluorovaný uhlovodík] vykazují zaokrouhleně na tuny [oxidu uhličitého nebo ekvivalentu oxidu uhličitého]“.

52 Je nesporné a zejména z dokumentů předložených Komisí v odpověď na organizační procesní opatření, které jí Tribunál zaslal, jakož i z dokumentů, které žalobkyně spontánně předložila, vyplývá, že během celého řízení, které vedlo k přijetí napadeného rozhodnutí, byly údaje o emisích týkající se žalobkyně za základní období 2014–2018, které byly sděleny Úřadem pro ochranu životního prostředí Komisi, na nulové úrovni.

53 Žalobkyně nezpochybňuje, že v letech 2014 až 2017 nevypouštěla oxid uhličitý z fosilních zdrojů. Naopak uvádí, že údaj o hodnotě 0 tun ohledně roku 2018 vyplýval ze zaokrouhlení dolů jejích skutečných emisí, které činily 0,37 tun. Tvrdí, že dodržení pravidel o zaokrouhlení jí způsobilo újmu oproti zařízením, která nevykázala nulové hodnoty, ačkoliv jejich skutečné emise byly nižší než 0,5 tun, a nebyla vyloučena ze systému ETS, což jim umožnilo nadále využívat přidělení bezplatných povolenek.

54 Komise, aniž zpochybňuje pravdivost tvrzení žalobkyně, tvrdí, že pravidla zaokrouhlování mají kogentní povahu a žalobkyně si nemůže důvodně stěžovat na důsledky jejich použití.

55 Není však pochyb o tom, že i když žalobkyně dodržela pravidla zaokrouhlování stanovená ve výše uvedeném ustanovení, není tomu tak v případě všech zařízení uvedených ve VPO. Komise ostatně uznává, že omylem opomněla vyloučit dvě zařízení, jejichž vykázané emise byly nižší než 0,5 tun, ale nebyly zaokrouhlené.

56 Je zajisté politováníhodné, že Komise v průběhu postupu přijímání napadeného rozhodnutí nezaujala k této otázce konzistentní postoj, což ilustrují zejména otázky, které položila Úřadu pro ochranu životního prostředí, a identifikace zařízení, která zamýšlela vyloučit ze systému ETS. Uplatnění pravidla zaokrouhlování však vyžaduje čl. 72 odst. 1 první pododstavec prováděcího nařízení 2018/2066. Tato povinnost přebírá povinnost, která byla dříve stanovena v čl. 72 odst. 1 prvním pododstavci nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. 2012, L 181, s. 30), kterou nahrazuje. Byla tedy použitelná jak na výroční zprávy o emisích vypracované zařízeními, na něž se vztahuje systém ETS, za každý rok období 2014–2018, tak na zprávu o emisích za základní období, kterou byly členské státy povinny předložit na podporu svých návrhů VPO.

57 Argument žalobkyně, podle kterého toto pravidlo nelze použít k určení, zda ve smyslu bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 musí být zařízení považováno za zařízení využívající výlučně biomasu, nelze přijmout.

58 Jak totiž vyplývá z článků 1 a 2 prováděcího nařízení 2018/2066, toto kogentní pravidlo se použije na všechno vykazování emisí spojené s činnostmi uvedenými v příloze I směrnice 2003/87. Jedná se tedy o objektivní metodu použitelnou na všechna zařízení spadající do působnosti směrnice pro každý rok základního období, jak bylo připomenuto v bodě 56 výše, která umožňuje určit, zda zařízení používající biomasu spadá či nespadá do vyloučení, které se týká výhradního používání biomasy ve smyslu bodu 1 uvedené přílohy.

59 Naproti tomu výklad navrhovaný žalobkyní, podle kterého je třeba mít za to, že zařízení, které používá biomasu a vykazuje 0 tun emisí oxidu uhličitého fosilního původu, nepoužívá výlučně biomasu, jelikož jeho skutečné emise nejsou nulové, by byl v rozporu s požadavkem soudržnosti

systému ETS, který závisí zejména na harmonizaci pravidel vykazování a monitorování, kterou má prováděcí nařízení 2018/2066 zaručit. Navíc je třeba poznamenat, že bod 3 přílohy I směrnice 2003/87 tím, že na zařízení používající výlučně biomasu nahlíží stejně jako na zařízení, která vypouštějí oxid uhličitý z fosilních zdrojů pouze při spouštění a vypínání výrobního procesu, výslovně stanoví, že do systému ETS nejsou zahrnuta zařízení, jejichž emise oxidu uhličitého fosilního původu jsou zanedbatelné, ale nikoli nutně nulové.

60 V důsledku toho byla žalobkyně povinna, jak to učinila, vykázat nulové emise oxidu uhličitého fosilního původu za každý rok referenčního období, a zejména zaokrouhlit své výkazy emisí za rok 2018 na nulu. Není tedy oprávněna si stěžovat, aniž by byly dotčeny důsledky případného porušení zásady rovného zacházení, že Komise zohlednila výkazy týkající se dotčeného zařízení, která jí byla předána Úřadem pro ochranu životního prostředí, z nichž vyplývá, že nedošlo k emisím oxidu uhličitého fosilního původu, a tudíž byla použita výhradně biomasa.

– *Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení podstatných formálních náležitostí*

61 Třetí žalobní důvod, vycházející z porušení podstatných formálních náležitostí, se dělí na tři části: v první části se žalobkyně dovolává porušení povinnosti řádné péče, ve druhé části porušením práva být vyslechnut a ve třetí části porušení povinnosti uvést odůvodnění.

K první části třetího žalobního důvodu, vycházející z porušení povinnosti řádné péče

62 Žalobkyně tvrdí, že pokud by Komise správně posoudila informace předložené Úřadem pro ochranu životního prostředí, dospěla by k odlišnému závěru, pokud jde o zahrnutí dotčeného zařízení do systému ETS. Komise tedy nesplnila svou povinnost řádné péče.

63 Podle žalobkyně je pro uplatnění vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu podle bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 relevantní otázka, zda dotčené zařízení vyprodukuje emise oxidu uhličitého fosilního původu, či nikoli. Komise přitom nesplnila svou povinnost řádně ověřit, zda uvedené zařízení používalo výlučně biomasu. Navíc Komise zaslala Úřadu pro ochranu životního prostředí otázku, podle níž se jí jevilo, že toto zařízení používalo „téměř výhradně“ biomasu, což znamená, že věděla o používání paliv fosilního původu takovým zařízením. Úmyslně se tak bez důvodu rozhodla odchýlit od ověřených údajů poskytnutých Úřadem pro ochranu životního prostředí, jehož nestrannost nemůže být zpochybněna.

64 Komise kromě toho otálela s oznámením Úřadu pro ochranu životního prostředí, že je toho názoru, že taková zařízení, jako je dotčené zařízení, která vykázala množství emisí oxidu uhličitého fosilního původu rovnající se nule, musí být vyloučena ze systému ETS. Skutečnost, že je Úřadu pro ochranu životního prostředí uložena údajná lhůta, po jejímž uplynutí již nemohou být zohledněny nové údaje, a to ani relevantní, je nepravdivá.

65 V replice žalobkyně mimoto vytýká Komisi, že jasně nestanovila Úřadu pro ochranu životního prostředí lhůtu. Komise tedy nemůže důvodně argumentovat opožděností některých informací, které jí byly předloženy. Podle žalobkyně přitom Komise nemohla dotčené zařízení vyloučit ze systému ETS, pokud by tento orgán zohlednil, že zaokrouhlila své emise v souladu s platnými pravidly, zatímco ve skutečnosti tyto emise nebyly nulové.

66 Podle žalobkyně se Komise nemůže dovolávat překročení lhůty, kterou nestanovila. Na rozdíl od tvrzení Komise nebyly údaje uvedené Úřadem pro ochranu životního prostředí v e-mailu ze dne 26. ledna 2021 sděleny příliš pozdě na to, aby je tento orgán zohlednil. Komise totiž sama provedla změny aktů, které byly v té době přijímány, týkající se zejména hodnoty emisí 10 % nejúčinnějších zařízení, na něž se vztahují jiné referenční úrovně produktu. Kromě toho z přílohy A 10 žaloby vyplývá, že dvěma zařízením bylo povoleno dodávat aktualizované údaje po přijetí napadeného rozhodnutí, a tedy *a fortiori* po 26. lednu 2021.

67 Napadené rozhodnutí bylo navíc přijato více než měsíc poté, co Úřad pro ochranu životního prostředí oznámil existenci rozdílu v zacházení mezi zařízeními, která svá prohlášení zaokrouhlila, nebo nezaokrouhlila, a nařízení o referenčních úrovních produktů bylo přijato téměř o jeden a půl měsíce později. Zohlednění dotčeného zařízení při výpočtu referenční úrovně produktů by přitom představovalo pouze drobnou úpravu. I když Komise tvrdí, že proces přijímání napadeného rozhodnutí trval patnáct měsíců, je třeba nicméně poznamenat, že problém související se zohledněním zařízení, která zaokrouhlila svá prohlášení na nulu, mohl být Úřadem pro ochranu životního prostředí vznesen až po dvanácti měsících a opožděnost těchto informací, jak tvrdí Komise, je ve skutečnosti do značné míry přičitatelná Komisi.

68 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

69 Podle judikatury platí, že pokud jde o správní řízení, které se týká komplexního technického posuzování, musí mít unijní orgány a instituce prostor pro uvážení, aby byly schopny plnit své funkce. V případě, že mají takovou posuzovací pravomoc, má však dodržování záruk přiznaných unijním právním řádem ve správních řízeních o to větší význam. K těmto zárukám patří zejména povinnost zkoumat s péčí a nestranností všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, body 13 a 14).

70 Jak vyplývá z bodů 2 až 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí, Komise provedla kontroly úplnosti a konzistentnosti informací, které jí byly sděleny příslušnými útvary členských států.

71 Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, jí žalobkyně nijak nevytýká, že neprovedla kontroly na místě ani neověřila správnost prohlášení předložených zařízeními příslušným orgánům členských států. Žalobkyně naproti tomu tvrdí, že tento orgán nemohl odmítnout jako opožděné informace, které mu byly předány Úřadem pro ochranu životního prostředí, podle nichž zaprvé zaokrouhlila svá prohlášení o emisích a zadruhé její skutečné emise oxidu uhličitého fosilního původu nebyly v roce 2018 nulové.

72 Podle čl. 11 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2003/87 měly být VPO týkající se čtvrtého obchodovacího období (2021–2025) sděleny Komisi do 30. září 2019. Je nesporné, že Úřad pro ochranu životního prostředí tuto lhůtu v projednávaném případě dodržel.

73 Ze spisu naopak vyplývá, že Úřadu pro ochranu životního prostředí nebyla stanovena žádná jiná lhůta než lhůta uvedená v bodě 72 výše. V tomto ohledu není přesvědčivé tvrzení Komise, že lhůta byla stanovena na 7. prosince 2021. Úřad pro ochranu životního prostředí totiž tuto lhůtu zmíněnou v e-mailu okamžitě zpochybnil, proti čemuž útvary Komise neměly námitky.

74 Kromě toho je nesporné, že změny VPO týkající se hodnot deklarovaných zařízeními mohou mít na první pohled dopad na definici referenční úrovně produktů v rozsahu, v němž spadají do systému ETS. To platí tím spíše pro zařízení využívající biomasu, jelikož takové emise nejsou

zahrnuty do výpočtu počtu povolenek, které mají být vyřazeny. Účastníci řízení se však neshodují na důsledcích, které měla Komise v projednávané věci vyvodit z informací, které jí byly předány Úřadem pro ochranu životního prostředí v období od 26. ledna do 4. února 2021. Žalobkyně tvrdí, že Komise byla povinna posoudit všechny relevantní údaje bez ohledu na datum jejich předání, zatímco Komise je toho názoru, že od okamžiku, kdy probíhalo řízení o přijetí nařízení, které stanoví referenční úrovně, bylo příliš pozdě na to, aby jí předložila změny, které mohly zpochybnit návrhy referenčních úrovní. Komise tvrdí, že pokud by takové změny měly být zohledněny, došlo by ke značnému zpoždění při přijímání aktů nezbytných pro přidělení bezplatných povolenek.

75 Není přitom zpochybňováno, že ke dni, kdy Úřad pro ochranu životního prostředí upozornil Komisi na problémy spojené s rozdíly v zaokrouhlování vykázaných hodnot, a tím spíše když Úřad pro ochranu životního prostředí informoval Komisi o tom, že hodnota emisí dotčeného zařízení nebyla v roce 2018 nulová, ale že činila 0,3727 tun oxidu uhličitého fosilního původu (viz bod 17 výše), tedy dne 4. února 2021, již byl návrh nařízení, kterým se stanoví referenční úrovně produktu, předložen Výboru pro změnu klimatu. E-mailem ze dne 1. února 2021 (viz bod 16 výše) Komise informovala Úřad pro ochranu životního prostředí, že mohou být ještě zohledněny pouze změny, které nemají vliv na referenční úrovně produktů.

76 Komise zajisté oprávněně tvrdí, že článek 10a směrnice 2003/87 stanoví, že přidělování bezplatných povolenek předpokládá předchozí vymezení referenčních hodnot podle odvětví činnosti a podle čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice musí k přidělení bezplatných povolenek dojít před 28. únorem daného roku. Článek 10a odst. 2 této směrnice totiž tím, že stanoví, že výchozím bodem pro předem stanovené referenční hodnoty je průměrný výkon 10 % nejúčinnějších zařízení v odvětví, předpokládá sestavení seznamu zařízení zahrnutých do systému ETS. Komise tedy v zásadě může přijmout organizační procesní opatření nezbytná k zajištění dodržení lhůt stanovených v čl. 11 odst. 2 téže směrnice, zejména tím, že vnitrostátním orgánům stanoví lhůty pro předložení všech údajů nezbytných pro sestavení seznamu zahrnutých zařízení, jakož i jejich energetické náročnosti. Jak však bylo konstatováno v bodě 73 výše, ze spisu nevyplývá, že Komise v projednávaném případě jasně stanovila Úřadu pro ochranu životního prostředí kogentní lhůtu.

77 Za těchto podmínek měla Komise povinnost zohlednit informace, které jí byly předány.

78 Jak přitom vyplývá z e-mailu Komise ze dne 1. února 2021 zaslaného Úřadu pro ochranu životního prostředí (viz bod 16 výše) Komise v projednávané věci zásadně odmítla zohlednit všechny nové informace, které by mohly mít dopad na seznam zahrnutých zařízení a na výpočet referenčních hodnot. Toto odmítnutí bylo potvrzeno e-mailem Komise ze dne 16. února 2021 (viz bod 18 výše), ve kterém Komise oznámila Úřadu pro ochranu životního prostředí, že nemůže zohlednit informace, které jí sdělil dne 4. února 2021, a týkaly se zaprvé zahrnutí dvou zařízení, která vykázala hodnoty nikoliv nulové, ale nižší než 0,5 tun emisí oxidu uhličitého fosilního původu a zadruhé vyloučení zařízení žalobkyně, jelikož zaokrouhlila své výkazy emisí za rok 2018 na 0 tun, přestože její skutečné nezaokrouhlené emise byly vyšší než 0 tun a nižší než 0,5 tun. Komise tak nesplnila povinnost, která jí přísluší podle judikatury citované v bodě 77 výše, aby pečlivě a nestranně přezkoumala všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu.

79 Kromě toho, jak tvrdí žalobkyně, je třeba poznamenat, že kritérium vyloučení uvedené v dopise Komise s připomínkami ze dne 19. května 2020 zaslaném Úřadu pro ochranu životního prostředí (viz bod 7 výše) se týkal používání téměř 100 % biomasy i během jediného roku referenčního období. Vzhledem k tomu, že toto kritérium je přísnější než kritérium, které nakonec použila

Komise, tato nesprávná informace měla za následek, že Úřad pro ochranu životního prostředí byl zbaven možnosti seznámit se v průběhu řízení o přijetí napadeného rozhodnutí s výkladem bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 provedeným Komisí.

80 Nicméně z bodů 51 až 60 výše vyplývá, že zohlednění údajů vznesených dne 4. února 2021 Úřadem pro ochranu životního prostředí nemohlo mít jakýkoliv vliv na vyloučení zařízení žalobkyně, protože jak vyplývá z bodů 51 až 60 výše, zařízení, která vypouštěla méně než 0,5 tun oxidu uhličitého fosilního původu, musela být považována za zařízení, která používají výhradně biomasu ve smyslu bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87. Z prohlášení účastníků řízení na jednání navíc vyplývá, že bylo dosaženo maximálního snížení referenční hodnoty stanoveného v čl. 10a odst. 2 písm. b) uvedené směrnice (viz bod 36 výše), takže je pravděpodobné, že zahrnutí zařízení, které je účinnější než průměr, nebo vyloučení dvou nesprávně zahrnutých zařízení by bylo v projednávaném případě s ohledem na velký počet zařízení, na něž se vztahuje tato referenční úroveň, nulové nebo přinejmenším velmi okrajové.

81 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že porušení povinnosti Komise přezkoumat pečlivě a nestranně všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu konstatované v bodě 78 výše nemá vliv na legalitu vyloučení dotčeného zařízení ze systému ETS. Je třeba rovněž poznamenat, že v rámci projednávaného sporu nebyla Tribunálu předložena otázka zahrnutí do VPO, které oznámilo Švédské království, dalších dvou zařízení uvedených v e-mailu ze dne 4. února 2021, která vykázala bez zaokrouhlení emise oxidu uhličitého fosilního původu nižší než 0,5 tun.

82 Z toho vyplývá, že navzdory pochybení, kterého se dopustila Komise, když v zásadě odmítla zohlednit informace, které jí byly předány Úřadem pro ochranu životního prostředí dne 4. února 2021, musí být první část třetího žalobního důvodu zamítnuta.

– *K druhé části třetího žalobního důvodu, vycházející z porušení práva být vyslechnut*

83 Žalobkyně tvrdí, že jelikož jí Komise neumožnila předložit připomínky před přijetím napadeného rozhodnutí, porušila její právo být vyslechnuta. Má za to, že toto porušení je v rozporu s článkem 41 Listiny základních práv Evropské unie a pokud by k tomuto porušení nedošlo, mohla by prokázat, že dotčené zařízení nepoužívalo výlučně biomasu, ale že jeho emise oxidu uhličitého byly zčásti fosilního původu. Tvrdí, že by tak mohla lépe zajistit svou obhajobu, kdyby bylo dodrženo její právo být vyslechnuta. Uvádí, že mohla Komisi oznámit, že své emise oxidu uhličitého fosilního původu zaokrouhlila na nulu, ačkoli tyto emise nebyly nulové a v období 2021–2025 měla v úmyslu nadále vypouštět oxid uhličitý z fosilních paliv.

84 Žalobkyně rovněž tvrdí, že se jí napadené rozhodnutí dotýká velmi nepříznivě. Podle ní je zaprvé připravena o roční zisk ve výši více než 3 milionů eur odhadovaný na základě přidělení bezplatných povolenek na emise, které obdržela za rok 2020. Zadruhé jí vyloučení dotčeného zařízení ze systému ETS zbavuje povolení vypouštět oxid uhličitý z fosilních paliv a vystavuje jí trestním sankcím.

85 Konečně žalobkyně uvádí, že vzhledem k tomu, že bod 1 přílohy I směrnice 2003/87 je formulován v přítomném čase, případná okolnost, že během referenčního období (2014–2018) používala pouze biomasu, by neměla být rozhodující pro otázku, zda zamýšlela vypouštět oxid uhličitý z fosilních paliv v následujících letech. Má za to, že pokud by mohla uplatnit tento argument, mohla prokázat právo dotčeného zařízení zůstat v systému ETS.

86 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

87 Podle čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv má každý právo být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout.

88 Z judikatury vyplývá, že respektování práva na obhajobu v každém řízení zahájeném vůči subjektu, které může vést k aktu, kterým bude zkrácen na svém právu, je základní zásadou práva Unie, která musí být zajištěna, i když neexistuje žádná právní úprava týkající se daného řízení. Právo být vyslechnut zaručuje každému možnost účelným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů (viz rozsudky ze dne 9. června 2005, Španělsko v. Komise, C-287/02, EU:C:2005:368, bod 37 a citovaná judikatura, a ze dne 22. listopadu 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, bod 87 a citovaná judikatura).

89 V projednávaném případě právo být vyslechnut porušeno nebylo. Jak totiž tvrdí Komise, řízení stanovené v čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87 je zahájeno pouze proti dotyčnému členskému státu. Cílem tohoto řízení je, aby se Komise ujistila, že VPO týkající se přidělování bezplatných povolenek na emise předložené dotčeným členským státem jsou v souladu s pravidly uvedenými v čl. 10a odst. 1 uvedené směrnice.

90 Pokud jde o toto řízení, podle článku 14 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2019, L 59, s. 8), nemají dotčení provozovatelé zařízení žádné zvláštní procesní právo. Podle pravidel stanovených uvedeným nařízením v přenesené pravomoci musí být dotyční provozovatelé zařízení vyslechnuti v rámci vnitrostátního řízení týkajícího se předložení seznamu zařízení, na která se vztahuje směrnice 2003/87, jakož i bezplatných povolenek přidělených jednotlivým zařízením, Komisi. V tomto ohledu článek 3 tohoto nařízení v přenesené pravomoci stanoví, že členské státy přijmou příslušná správní opatření k zajištění uplatňování pravidel stanovených v tomto nařízení. Kromě toho žalobkyně netvrdila, že před Úřadem pro ochranu životního prostředí nebyla schopna vyjádřit své stanovisko užitečným a účinným způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. září 2014, Arctic Paper Mochenwangen v. Komise, T-634/13, nezveřejněný, EU:T:2014:828, bod 105 a citovaná judikatura).

91 Z toho plyne, že druhá část třetího žalobního důvodu musí být zamítnuta.

– *Ke třetí části třetího žalobního důvodu, vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění*

92 Žalobkyně tvrdí, že ke splnění povinnosti uvést odůvodnění stanovené v článku 296 SFEU mělo napadené rozhodnutí uvést zaprvé důvody, které odůvodňují výklad kritérií pro uplatnění výjimky týkající se biomasy ze strany Komise, a zadruhé výslovně uvést důvody, pro které zaprvé skutečnost, že vypouštěla oxid uhličitý z fosilních paliv, není relevantní, zadruhé se zařízeními, jejichž úrovně emisí byly srovnatelné, bylo zacházeno odlišně, zatřetí Komise nezohlednila informace týkající se existence jejích emisí oxidu uhličitého fosilního původu, které jí byly sděleny Úřadem pro ochranu životního prostředí, začtvrté nebyla vyslechnuta navzdory informacím, které měla Komise k dispozici, a zapáté pro určení, zda se na ni vztahuje výjimka týkající se biomasy, Komise zohlednila pouze emise oxidu uhličitého fosilního původu z dotyčného zařízení, a nikoli její stávající či budoucí emise.

93 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

94 Z odůvodnění vyžadovaného článkem 296 SFEU musí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy autora napadeného aktu, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a hájit svá práva a soud Unie mohl vykonávat svůj přezkum (viz rozsudek ze dne 23. září 2009, Polsko v. Komise, T-183/07, EU:T:2009:350, bod 136 a citovaná judikatura).

95 Požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu aktu, povaze dovolávaných důvodů, jakož i zájmu, který mohou mít osoby, jimž je akt určen, nebo jiné osoby, kterých se akt bezprostředně a osobně dotýká, na získání těchto vysvětlení. Není vyžadováno, aby odůvodnění blíže určovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU musí být posuzována nejen vzhledem k jeho znění, ale také vzhledem k jeho kontextu a k právním pravidlům upravujícím dotyčnou věc jako celku (viz rozsudek ze dne 23. září 2009, Polsko v. Komise, T-183/07, EU:T:2009:350, bod 137 a citovaná judikatura).

96 Je třeba mít rovněž za to, že dodržení povinnosti uvést odůvodnění podle článku 296 SFEU, pokud jde o rozhodnutí týkající se VPO pro přechodné přidělování bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87, má o to zásadnější význam, že v projednávané věci výkon kontrolní pravomoci Komise na základě posledně uvedeného ustanovení zahrnuje komplexní ekonomická a ekologická posouzení a přezkum legality a opodstatněnosti těchto posouzení unijním soudem je omezený (obdobně viz rozsudek ze dne 23. září 2009, Polsko v. Komise, T-183/07, EU:T:2009:350, bod 138 a citovaná judikatura).

97 V projednávané věci z odůvodnění obsaženého v bodě 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz bod 20 výše) jednoznačně vyplývají úvahy sledované v napadeném rozhodnutí. Z uvedeného bodu odůvodnění totiž vyplývá, že Komise měla za to, že jelikož dotčené zařízení používalo výlučně biomasu, mělo být vyloučeno ze systému ETS podle bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87.

98 Vzhledem k tomu, že tyto údaje byly dostatečné k tomu, aby umožnily žalobkyni užitečně podat žalobu a Tribunálu posoudit legalitu napadeného rozhodnutí, Komise tedy nebyla povinna, na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, poskytnout zvláštní odůvodnění k otázkám uvedeným v bodě 93 výše.

99 Je tedy třeba zamítnout třetí část třetího žalobního důvodu, a v důsledku toho uvedený žalobní důvod v plném rozsahu.

K opodstatněnosti napadeného rozhodnutí

100 Nejprve je třeba přezkoumat pátý žalobní důvod uplatněný žalobkyní, týkající se legality výkladu kritérií pro vyloučení použitých Komisí v napadeném rozhodnutí. Na podporu tohoto žalobního důvodu totiž žalobkyně tvrdí, že Komise tím, že měla za to, že všechna zařízení, která vykázala oxid uhličitý fosilního původu na nulové úrovni, včetně těch, která zaokrouhlila své skutečné emise na nulu, musí být vyloučena ze systému ETS, porušila základní ustanovení směrnice 2003/87.

K pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení směrnice 2003/87

101 Projednávaný žalobní důvod se dělí na dvě části. Na podporu první části žalobkyně tvrdí, že Komise nesprávně zohlednila základní období definované v čl. 2 bodu 14 nařízení v přenesené pravomoci 2019/331 za účelem určení, zda dotčené zařízení může spadat do systému ETS. Na podporu druhé části tvrdí, že výklad směrnice 2003/87, a zejména bodu 1 její přílohy I Komisí, je stižen několika nesprávnými právními posouzeními.

– *K první části pátého žalobního důvodu, vycházející z nesprávného zohlednění starších hodnot*

102 Žalobkyně tvrdí, že z článku 11 směrnice 2003/87 vyplývá, že základní období definované v čl. 2 bodu 14 nařízení v přenesené pravomoci 2019/331, a sice období od roku 2014 do roku 2018, je relevantní pouze pro určení počtu povolenek, které mohou být přiděleny bezplatně. Naproti tomu není prokázána žádná souvislost mezi tímto základním obdobím a výjimkou týkající se vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu stanovenou v bodě 1 přílohy I uvedené směrnice. Žalobkyně má tedy za to, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když vyvodila vyloučení dotčeného zařízení ze systému ETS z toho, že během základního období nevykázala žádné emise oxidu uhličitého fosilního původu.

103 Podle žalobkyně otázka, zda se na zařízení vztahuje systém ETS, musí naopak záviset nikoli na jeho historických emisích starších více než dva roky, ale na emisích, které byly skutečně vypouštěny v okamžiku přijetí VPO, a na úmyslu podniku je v budoucnu vypouštět. V opačném případě by byl podnik, který zamýšlí vypouštět oxid uhličitý z fosilních paliv, zbaven možnosti získat nezbytné povolení.

104 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

105 Podle čl. 11 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2003/87 se seznam zařízení, na která se vztahuje uvedená směrnice pro období pěti let od 1. ledna 2021, předloží do 30. září 2019 a seznamy pro každé následující pětileté období se předkládají každých pět let. Každý seznam obsahuje informace o výrobní činnosti, tocích tepla a plynů, výrobě elektřiny a produkci emisí na úrovni dílčích zařízení za pět kalendářních let předcházejících jeho předložení. Bezplatné povolenky se vydávají pouze zařízením, v souvislosti s nimiž jsou tyto informace poskytnuty.

106 Článek 2 bod 14 nařízení v přenesené pravomoci 2019/331 definuje „základní období“ jako „pět kalendářních roků předcházejících lhůtě pro předložení údajů Komisi podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87“.

107 Článek 11 odst. 1 první pododstavec směrnice 2003/87 zní následovně:

„Každý členský stát […] zveřejní a předloží Komisi seznam zařízení na svém území, na která se vztahuje […] směrnice [2003/87], a každé přidělení bezplatných povolenek každému zařízení […]“

108 Nejprve je třeba uvést, že čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 uvádí „seznam zařízení, na která se vztahuje [uvedená] směrnice“. Naproti tomu výklad žalobkyně, podle kterého je třeba rozlišovat mezi základním obdobím, za které musí být zohledněny historické údaje každého zařízení pro výpočet počtu povolenek, jež jí mohou být přiděleny bezplatně, a obdobím, které je třeba zohlednit pro účely uplatnění vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu, nemá žádnou oporu v ustanoveních uvedené směrnice.

109 Pojem „zařízení, na která se vztahuje“ směrnice 2003/87 totiž nelze vykládat nezávisle na čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice, který odkazuje na činnosti uvedené v příloze I této směrnice, jehož bod 1 stanoví vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu. Ze systematiky těchto ustanovení jako celku tedy vyplývá, že k tomu, aby byla zařízení způsobilá k distribuci bezplatných povolenek, musí být uvedena na seznamu VPO, což předpokládá, že splňují jedno z kritérií pro zahrnutí do systému ETS stanoveného v uvedené příloze.

110 Rozlišení uváděné žalobkyní, podle kterého je třeba zohlednit budoucí záměry provozovatele k tomu, aby mohl být zařazen na seznam VPO, a získat tak nárok na přidělení bezplatných povolenek, je tedy v rozporu s jasnými ustanoveními směrnice 2003/87.

111 První část pátého žalobního důvodu je tedy třeba zamítnout.

– *Ke druhé části pátého žalobního důvodu vycházející z nesprávného právního posouzení*

112 Zaprvé žalobkyně tvrdí, že cílem změny bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 provedené směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87 s cílem zlepšit a rozšířit systém ETS (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63), je zmírnit omezení provozovatelů zařízení využívajících biomasu tím, že jsou osvobozeni od vykazování nezbytného k získání povolenek, které jsou vyžadovány k pokrytí emisí souvisejících s jejich výrobním procesem. Tato výjimka je podle ní méně významná ve srovnání s ostatními změnami zavedenými posledně uvedenou směrnicí.

113 Zadruhé žalobkyně tvrdí, že ústředním prvkem změn systému ETS provedených směrnicí 2009/29 bylo naopak vymezení referenčních úrovní produktů pro výpočet přidělení bezplatných povolenek na emise. Poznamenává, že článek 10a směrnice 2003/87, který byl vložen směrnicí 2009/29, definuje povolenky, které mají být přiděleny, podle emisí dosažených 10 % ekologicky nejúčinnějšími zařízeními a podle množství vyprodukovaného každým zařízením, nezávisle na jeho skutečných emisích. Cílem tohoto nového ustanovení je tedy podnítit každého provozovatele ke snížení poměru mezi svými emisemi a výrobou a jedna z metod výslovně zmíněných za tímto účelem spočívá na podpoře využívání obnovitelné biomasy spíše než paliv fosilního původu. V každém případě bylo podle žalobkyně výslovným cílem provedených změn nepodporovat provozovatele ke zvyšování jejich emisí (článek 10a směrnice 2003/87 a bod 23 odůvodnění směrnice 2009/29).

114 Žalobkyně tvrdí, že zohlednění ekologické účinnosti biomasy vyplývá z použití nulového faktoru emisí z biomasy a z toho, že výpočet emisí vypouštěných z 10 % nejúčinnějších zařízení zohledňuje pouze emise paliv fosilního původu.. V souladu s touto logikou by však bylo absurdní nezohlednit snížení emisí na nulu, ke kterému by došlo v případě, že by provozovatelé plně nahrazovali paliva fosilního původu. V takové situaci by provozovatelé byli podněcováni k tomu, aby nevyužívali výlučně biomasu, aby mohli nadále využívat přidělení bezplatných povolenek. Podle žalobkyně je výklad výjimky týkající se biomasy provedený Komisí v napadeném rozhodnutí, jelikož vede k paradoxnímu výsledku vyloučení dotčeného zařízení, které je z hlediska životního prostředí jedno z nejúčinnějších, z referenční úrovně produktů, přímo v rozporu se zněním a systematikou článku 10a směrnice 2003/87.

115 Zatřetí je žalobkyně v důsledku výše uvedeného toho názoru, že výklad podaný v napadeném rozhodnutí ohledně bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 je v rozporu s článkem 10a téže směrnice, který by však měl mít přednost před uvedeným bodem.

116 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

117 Zaprvé, jak správně tvrdí Komise, změna provedená v bodě 1 přílohy I směrnice 2003/87, jejímž cílem je vyloučit zařízení využívající výlučně biomasu, nemá akcesorickou povahu, jelikož vymezuje oblast působnosti systému ETS. Článek 2 uvedené směrnice totiž definuje zařízení, na která se vztahuje systém ETS, odkazem na uvedenou přílohu, tedy zejména na dotčené ustanovení. Žalobkyně kromě toho nepředkládá žádný důkaz, který by mohl podpořit její argument, podle kterého je cílem tohoto ustanovení pouze snížit administrativní zátěž, kterou klade systém ETS na zařízení, na která se vztahuje. Vymezení rozsahu působnosti této směrnice vylučující zařízení, která využívají výhradně biomasu, tedy nemá druhotný charakter ve vztahu k článku 10a téže směrnice. Předem stanovené referenční hodnoty, které jsou v něm definovány, se totiž použijí pouze na zařízení, na která se vztahuje systém ETS.

118 Zadruhé, jak tvrdí žalobkyně, vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu brání tomu, aby byla při výpočtu referenčních úrovní zohledněna ekologická účinnost těchto zařízení. Protihodnotou pro dotčená zařízení je nicméně neexistence povinnosti vyřadit povolenky ve stejném počtu, jako jsou emise oxidu uhličitého vyprodukované těmito zařízeními, která již byla stanovena v příloze IV směrnice 2003/87 v jejím původním znění. Tato okolnost sice neumožňuje zohlednit ekologickou účinnost zařízení využívajících výlučně biomasu, avšak umožňuje vyhnout se efektu mrtvé váhy, který by vyvolala možnost zařízení, u něhož se má za to, že nevypouští oxid uhličitý, mít k dispozici přidělení bezplatných povolenek na emise. Neexistence vlivu na hodnoty zařízení využívajících výlučně biomasu však nemůže mít za následek, že by bod 1 přílohy I uvedené směrnice mohl být vykládán nezávisle na článku 11 téže směrnice. Jak přitom vyplývá z přezkumu první části tohoto žalobního důvodu, skutečnost, že zařízení využívající biomasu patří do systému ETS, souvisí se skutečností, že během základního období vypouštělo oxid uhličitý fosilního původu.

119 Zatřetí ani výklad bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87, podle kterého musí být vyloučena zařízení, jejichž emise byly během základního období nulové, není v rozporu s článkem 10a uvedené směrnice. Toto ustanovení totiž neukládá povinnost zohlednit ekologický výkon zařízení, na která se nevztahuje systém ETS, ale naopak stanoví, že musí být zohledněny emise ze zařízení, na něž se vztahuje předem stanovená referenční úroveň. Z důvodu vyloučení těchto zařízení, která využívají výlučně biomasu, přitom nelze mít za to, že tato zařízení spadají pod takovou referenční úroveň.

120 Začtvrté je nesporné, že zařízení, na která se nevztahuje systém ETS, nemají nárok na bezplatné přidělení povolenek. Z toho vyplývá, že se žalobkyně, vzhledem k tomu, že dotčené zařízení bylo vyňato ze systému ETS, nenachází v situaci srovnatelné se situací jiných podniků, které vlastní zařízení, na která se tento systém vztahuje pro účely takových přidělování, a jsou povinna vyřadit počet povolenek rovnající se jejich emisím. Z tohoto důvodu se žalobkyně rovněž vyhnula riziku, že bude vystavena sankcím stanoveným v článku 16 směrnice 2003/87, pokud zařízení zahrnutá do systému ETS poruší jejich povinnosti. Okolnost, že výklad bodu 1 přílohy I uvedené směrnice provedený v napadeném rozhodnutí vede k tomu, že žalobkyně již nemůže využívat bezplatné přidělení povolenek, tedy nemůže porušovat zásadu rovného zacházení.

121 Zapáté žádné ustanovení směrnice 2003/87 neznamená, že by zahrnutí zařízení do systému ETS bylo striktně neutrální z hlediska konkurenčního postavení těchto zařízení ve vztahu k zařízením, která do něj nespadají nebo jsou z něj vyloučena. Z toho vyplývá, že narušení hospodářské soutěže tvrzená žalobkyní nemohou prokázat protiprávnost výkladu bodu 1 přílohy I uvedené směrnice, který provedla Komise v napadeném rozhodnutí.

122 Zašesté na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, okolnost, že výklad uvedený v bodě 1 přílohy I směrnice 2003/87 v napadeném rozhodnutí může vést k tomu, že takto vyloučená zařízení přestanou používat výlučně biomasu, nemůže prokázat protiprávnost tohoto výkladu. Celkový cíl snižování emisí sledovaný systémem ETS totiž nemůže vést k neplatnosti vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu z důvodu, že někteří provozovatelé by mohli být vedeni k tomu, aby svobodně zvolili ekologicky méně účinná řešení. Takové eventuality jsou totiž vlastní každému prahovému efektu, kterému nelze zabránit v případech, ve kterých je vymezena oblast působnosti takového opatření, jako je systém ETS. Žalobkyně proto nemůže důvodně tvrdit, že vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu z mechanismů přidělování bezplatných povolenek je v rozporu s cíli uvedené směrnice a porušuje zásadu proporcionality.

123 Žalobkyně tak neprokázala protiprávnost výkladu bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 provedeného Komisí v napadeném rozhodnutí. Druhá část pátého žalobního důvodu, a tudíž i uvedený žalobní důvod v plném rozsahu, tedy musí být zamítnuty.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevně nesprávného posouzení

124 Žalobkyně tvrdí, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že dotčené zařízení používalo výlučně biomasu. V tomto ohledu tvrdí, že dotčené zařízení během základního období v roce 2018, jakož i v letech 2019 a 2020 vypouštělo oxid uhličitý fosilního původu a vykázané hodnoty 0 tun vyplývaly ze zaokrouhlení. Komise tím, že odmítla zohlednit tyto informace, které jí byly sděleny Úřadem pro ochranu životního prostředí před přijetím napadeného rozhodnutí, nejenže zacházela se srovnatelnými zařízeními odlišně, jelikož neměla námitky proti zahrnutí švédských zařízení, která vypouštěla ve skutečnosti rovnocenná množství oxidu uhličitého fosilního původu, do švédského VPO, ale rovněž nesprávně odmítla zohlednit relevantní informace. Dopustila se tedy zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že dotčené zařízení používalo výlučně biomasu ve smyslu bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87.

125 Navíc se Komise neřídila koherentní praxí. Komise totiž podle všeho svůj výklad výjimky pro výlučné užívání biomasy zakládá na skutečnosti, že zařízení nevykázalo žádné emise oxidu uhličitého fosilního původu za celé pětileté základní období, přičemž kladné prohlášení za jediný rok uvedeného období postačuje k tomu, aby se na něj nevztahovalo vyloučení ze systému ETS. V dopise s připomínkami ze dne 19. května 2020 přitom Komise zastávala odlišný postoj, podle kterého pouhá skutečnost, že zařízení vykázalo téměř nulové emise během jediného roku základního období, postačuje k odůvodnění jeho vyloučení. Na základě takových kritérií, která zpochybňuje, má žalobkyně za to, že měla být vyloučena rovněž pro třetí obchodovací období od roku 2013 do roku 2020.

126 Žalobkyně tak tvrdí, že se z důvodu napadeného rozhodnutí nachází v paradoxní situaci, protože k tomu, aby mohla mít v budoucnu prospěch z přidělení bezplatných povolenek, musela by již zvýšit své emise oxidu uhličitého fosilního původu na více než tunu za rok. Byla by navíc ochotna zvýšit emise nad pět tun za rok, kdyby měla být přijata legislativní změna, která by rozšířila vyloučení pro výlučné užívání biomasy na zařízení, které vypouštějí méně než 5 tun oxidu uhličitého fosilního původu za rok.

127 Dále vzhledem k tomu, že body 1 a 3 přílohy I směrnice 2003/87 nejsou formulovány zcela totožně (viz bod 40 výše), nemohou se týkat stejných zařízení. Bylo by tedy nelogické přirovnávat ve všech případech zařízení s nízkými emisemi oxidu uhličitého fosilního původu k zařízením používajícím

fosilní paliva pouze při spouštění a vypínání jednotky. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, tedy nízké emise oxidu uhličitého fosilního původu neznamenají, že je lze považovat za irelevantní pro účely uplatnění výjimky stanovené v bodě 1 uvedené přílohy.

128 Konečně žalobkyně odkazuje na svou argumentaci směřující k prokázání, že informace, které mohly odůvodnit ponechání dotčeného zařízení v systému ETS, byly Komisi předány Úřadem pro ochranu životního prostředí k datu, které nebránilo jejich zohlednění (viz body 66 a 67 výše).

129 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

130 Podle judikatury v tak složitém technickém rámci, který se neustále vyvíjí, jako je rámec projednávané věci, disponují příslušné orgány Unie širokou posuzovací pravomocí, zejména pokud jde o posouzení velmi složitých vědeckých a technických skutečností pro určení povahy a rozsahu přijímaných opatření, zatímco přezkum prováděný unijním soudem musí být omezen na přezkum toho, zda taková pravomoc není stižena zjevným pochybením nebo zneužitím pravomoci nebo zda tyto orgány zjevně nepřekročily meze své posuzovací pravomoci. V takovém kontextu nemůže totiž soud Unie svým posouzením vědeckých a technických skutečností nahradit posouzení orgánů Unie, kterým jako jediným svěřila Smlouva o FEU tuto úlohu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. července 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, bod 60, a ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 150 a citovaná judikatura).

131 Je dále třeba upřesnit, že se široká posuzovací pravomoc unijních orgánů, která s sebou nese omezený soudní přezkum jejího výkonu, uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře na zjištění základních údajů. Nicméně takový soudní přezkum, i když má omezený rozsah, vyžaduje, aby unijní orgány, tvůrci dotčeného aktu, byly schopny před unijním soudem prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou měl tento akt upravovat (rozsudek ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, body 33 a 34; viz rovněž rozsudek ze dne 30. dubna 2015, Polynt a Sitre v. ECHA, T-134/13, nezveřejněný, EU:T:2015:254, bod 53 a citovaná judikatura).

132 Unijnímu soudu tedy přísluší, aby s ohledem na skutečnosti uplatněné žalobkyní ověřil věcnou správnost dovolávaných důkazních materiálů, jejich věrohodnost a soudržnost, jakož aby přezkoumal, zda tyto důkazy představují veškeré relevantní údaje, jež musí být při posuzování komplexní situace vzaty v úvahu, a zda o ně lze opřít závěry, které z nich byly vyvozeny (rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, Nizozemsko v. Komise, C-405/07 P, EU:C:2008:613, bod 55; viz rovněž rozsudek ze dne 9. září 2011, Francie v. Komise, T-257/07, EU:T:2011:444, bod 87 a citovaná judikatura).

133 Podle Komise v seznamu zařízení, na která se vztahuje VPO, vykázal Úřad pro ochranu životního prostředí nulové emise oxidu uhličitého fosilního původu, pokud jde o žalobkyni, za všechny roky základního období. Žalobkyně sama tvrdí, že své výkazy emisí za každý rok základního období zaokrouhlila na nulu, aby dodržela pravidla zaokrouhlování. Písemnosti ve spise předložené Tribunálu neumožňují s jistotou určit, zda údaje obsažené v e-mailu, který zaslal Úřad pro ochranu životního prostředí Komisi dne 4. února 2021 (viz bod 17 výše), podle nichž žalobkyně vykázala za rok 2018 množství emisí ve výši 0,3727 tun oxidu uhličitého fosilního původu, byly Komisi sděleny před tímto e-mailem. V tomto ohledu z dokumentů týkajících se žalobkyně, které účastníci řízení předložili v návaznosti na organizační procesní opatření přijaté Tribunálem, nevyplývá, že by Komise měla tyto informace k dispozici před tímto datem.

134 Nicméně i kdyby tomu tak bylo, zohlednění emisí nižších než 0,5 tun oxidu uhličitého fosilního původu by v každém případě porušilo pravidla zaokrouhlování, která, jak bylo uvedeno v bodech 60 a 61 výše, měla obecnou a kogentní povahu. Cílem jednotného uplatňování pravidel fungování systému ETS je přitom zabránit narušení trhu s povolenkami, což je nezbytné k nepřímému dosažení cíle ochrany životního prostředí, který tento trh sleduje (stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci ArcelorMittal Rodange a Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, bod 78).

135 Z toho vyplývá, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že dotčené zařízení používalo výlučně biomasu, a tedy vyloučení stanovené v bodě 1 přílohy I směrnice 2003/87 musí být použito na uvedené zařízení.

136 Kromě toho je třeba uvést, že zaprvé tvrzené porušení zásady rovného zacházení, které podle žalobkyně vyplývá z rozdílného zacházení se zařízeními ve srovnatelných situacích, je irelevantní, pokud jde o použití pravidel fungování systému ETS na dotčené zařízení. Tato otázka bude ostatně posouzena níže v rámci přezkumu druhého žalobního důvodu.

137 Zadruhé okolnost, i kdyby byla prokázána, že podle uplatnění kritéria pro vyloučení použitého Komisí v napadeném rozhodnutí mělo být dotčené zařízení vyloučeno již v předchozím období, nemá žádný vliv na legalitu napadeného rozhodnutí, které se týká pouze období přidělování povolenek od roku 2021 do roku 2025.

138 Zatřetí jak z čl. 11 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2003/87, ve znění vyplývajícím ze směrnice 2018/410, tak z čl. 2 bodu 14 nařízení v přenesené pravomoci 2019/331 vyplývá, že pětileté základní období, které mělo být zohledněno v napadeném rozhodnutí při posuzování emisí, bylo období let 2014 až 2018. Záměr žalobkyně vypouštět v období let 2021–2025 emise oxidu uhličitého fosilního původu tedy nemá vliv na legalitu napadeného rozhodnutí.

139 Začtvrté, jak se ostatně účastníci řízení shodli na jednání v odpovědi na otázku Tribunálu, účelem systému ETS není přidělit bezplatné povolenky, ale povzbudit zařízení ke snižování jejich emisí skleníkových plynů, a zejména podporovat využívání biomasy spíše než paliv fosilního původu. Pokud tedy bylo zařízení vyňato ze systému ETS z důvodu jeho výlučného užívání biomasy, nelze platně tvrdit, že toto vyloučení je stiženo zjevně nesprávným posouzením.

140 Konečně zapáté v rozsahu, v němž žalobkyně na podporu prvního žalobního důvodu, který uplatňuje, přebírá tvrzení týkající se zaokrouhlování, které se vztahovalo na vykazování jejích emisí oxidu uhličitého fosilního původu za rok 2018, jakož i skutečnosti, že Komise nezohlednila údaje, jež jí předal Úřad pro ochranu životního prostředí dne 26. ledna a 4. února 2021, která již byla posouzena v tomto rozsudku, stačí odkázat na body 51 až 60 a 69 až 82 výše.

141 Z výše uvedeného vyplývá, že první žalobní důvod musí být zamítnut.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady rovného zacházení

142 Podle žalobkyně Komise v napadeném rozhodnutí porušila zásadu rovného zacházení ve dvou ohledech.

143 Zaprvé, jak oznámil Úřad pro ochranu životního prostředí Komisi ve svém e-mailu ze dne 4. února 2021, se zařízeními se srovnatelnými úrovněmi emisí oxidu uhličitého fosilního původu bylo zacházeno odlišně, pokud jde o jejich zahrnutí do systému ETS, pouze z toho důvodu, že

některá z nich zaokrouhlila své výkazy, zatímco jiná nikoli. Žalobkyně rovněž poznamenává, že alespoň jedno ze zařízení, jehož zahrnutí do systému ETS nebylo Komisí zpochybněno, vypouštělo méně oxidu uhličitého fosilního původu než dotčené zařízení. Dodržení zásady rovného zacházení by znamenalo, že by se Komise, která byla informována o situaci před přijetím napadeného rozhodnutí, vyhnula rozdílnému zacházení se srovnatelnými situacemi. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, pouhý rozdíl ve výkazech vyplývajících z toho, že u některých zařízení došlo k zaokrouhlení, zatímco u jiných nikoliv, není relevantní a neodůvodňuje rozdílné zacházení s těmito dvěma kategoriemi podniků.

144 Zadruhé porušení zásady rovného zacházení, kterého se v projednávané věci dopustila Komise, způsobilo narušení hospodářské soutěže a neoprávněně odměňovalo výrobce používající pohonné hmoty fosilního původu, kteří na rozdíl od žalobkyně mají přístup k systému ETS, a mohou tak dosahovat zisku tím, že prodávají své nevyužité bezplatné povolenky. Žalobkyně má za to, že její vyloučení tedy vede mezi výrobci patřícími do téže referenční úrovně produktu k neodůvodněnému rozdílnému zacházení s ohledem na ekologické cíle sledované systémem ETS.

145 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

146 Obecná zásada rovného zacházení, která patří mezi základní zásady unijního práva, vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. října 1977, Ruckdeschel a další, 117/76 a 16/77, EU:C:1977:160, bod 7, a ze dne 17. prosince 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a další, C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 85 a citovaná judikatura).

147 Ze spisu, zejména z dupliky a z odpovědí Komise a žalobkyně v návaznosti na organizační procesní opatření přijaté Tribunálem vyplývá, že s výjimkou dvou případů, v nichž uznala, že se dopustila pochybení tím, že nevyloučila dotčená zařízení, vyloučila Komise ze systému ETS zařízení, která v základním období vykázala emise oxidu uhličitého z fosilních paliv na nulové úrovni nebo nižší než 0,5 tun. Žalobkyně, která se nachází v této situaci, nemůže na základě zásady rovného zacházení důvodně tvrdit, že s ní mělo být zacházeno odlišně.

148 Je pravda, že Komise upřesňuje, že měla vyloučit dvě zařízení, jejichž emise oxidu uhličitého fosilního původu byly nižší než 0,5 tun. Nicméně z ustálené judikatury vyplývá, že zásada rovného zacházení musí být v souladu s dodržováním zásady legality, podle níž se nikdo nemůže ve svůj prospěch dovolávat protiprávnosti, k níž došlo ve prospěch jiné osoby. Takový postup by se rovnal zakotvení zásady „rovného zacházení v rámci protiprávnosti“ (viz rozsudek ze dne 16. listopadu 2006, Peróxidos Orgánicos v. Komise, T-120/04, EU:T:2006:350, bod 77 a citovaná judikatura). V tomto ohledu je třeba poznamenat, že Komise na jednání nevyloučila, že po vydání tohoto rozsudku napraví protiprávnost spočívající v zahrnutí těchto dvou zařízení.

149 Jako neopodstatněná je třeba rovněž odmítnout tvrzení žalobkyně, že se nachází v méně příznivé situaci než podniky, na které se vztahuje stejná referenční úroveň produktu. Vyloučení zařízení využívajících výhradně biomasu totiž brání tomu, aby byla považována za zařízení spadající pod referenční úroveň produktu. Žalobkyně se tedy nenachází ve stejné situaci jako podniky, které spadají do předem stanovené referenční hodnoty a jsou zahrnuty do systému ETS. V tomto ohledu je mimoto třeba připomenout, že jak vyplývá z posouzení pátého žalobního důvodu (viz bod 120 výše) výklad kritéria vyloučení stanoveného v bodě 1 přílohy I směrnice 2003/87, podle

kterého zařízením, která nevypouštěla oxid uhličitý fosilního původu nebo vypouštěla množství, jež mají být zaokrouhlena na nulu, nemohou být přidělovány bezplatné povolenky na emise skleníkových plynů, neporušuje zásadu rovného zacházení.

150 Žalobkyně proto nemůže důvodně tvrdit, že napadené rozhodnutí přímo porušuje zásadu rovného zacházení, a to aniž je dotčena otázka, která je předmětem šestého žalobního důvodu, zda vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu představuje samo o sobě porušení této zásady.

151 Z toho vyplývá, že druhý žalobní důvod je nutno zamítnout.

K čtvrtému žalobnímu důvodu, jenž vychází z porušení zásady ochrany legitimního očekávání

152 Žalobkyně uvádí, že dobrovolně provedla transformaci, jejímž cílem bylo zajistit, aby její zařízení fungovalo hlavně na základě biomasy, a tak spontánně dosáhla souladu s cíli sledovanými směrnicí 2003/87. Dále tvrdí, že nemohla očekávat, že její chování povede k jejímu vyloučení ze systému ETS, takže bude zbavena povolení používat palivo fosilního původu, jakož i výnosů z finanční činnosti dalšího prodeje povolenek na emise, které jí byly přiděleny zdarma. Naopak se domnívá, že z postoje Komise při přidělování povolenek na třetí obchodovací období (2013–2020), zatímco její přeměna na biomasu již proběhla, mohla vyvodit, že by mohla počítat s pro ni kladným rozhodnutím pro období 2021–2025. V předchozím období totiž již vykázala nulové emise, což nevedlo k jejímu vyloučení ze systému ETS. Měla tak ze strany Komise konkrétní ujištění a nachází se v situaci srovnatelné se situací žalobce ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 28. dubna 1988, Mulder (120/86, EU:C:1988:213). V projednávaném případě neexistuje převažující veřejný zájem, který by mohl odůvodnit odchylku ze zásady ochrany legitimního očekávání.

153 Aniž tento argument výslovně spojuje se čtvrtým žalobním důvodem, žalobkyně rovněž tvrdí, že měla k dispozici důvěrné informace, podle kterých Úřad pro ochranu životního prostředí na jedné straně a úředníci Komise specializovaní na uplatňování systému ETS na straně druhé sdílejí názor, že dotčené zařízení nemělo být vyloučeno ze systému ETS.

154 Komise argumenty žalobkyně zpochybňuje.

155 Logickým důsledkem zásady právní jistoty je právo domáhat se ochrany legitimního očekávání, které se vztahuje na každého jednotlivce, který se nachází v situaci, ze které vyplývá, že unijní administrativa u něj vyvolala podloženou naději. Ujištění způsobilá vzbudit takováto očekávání jsou bez ohledu na formu, ve které jsou sdělena, tvořena přesnými, nepodmíněnými a shodujícími se informacemi z oprávněných a spolehlivých zdrojů. Naproti tomu se nikdo nemůže dovolávat porušení této zásady, pokud mu správa neposkytla konkrétní ujištění. Je-li dále opatrný a obezřetný hospodářský subjekt schopen předvídat přijetí unijního opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se takovéto zásady dovolávat, pokud je toto opatření přijato (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, body 110, 111 a 113 a citovaná judikatura).

156 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že žalobkyně zaprvé neprokázala, že jí Komise poskytla ujištění ve smyslu judikatury citované v bodě 155 výše, podle kterých by měla mít v období 2021–2025 prospěch z přidělení bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů.

157 Je totiž třeba poznamenat, že okolnost, že se Komise nerozhodla vyloučit dotčené zařízení z VPO oznámeného Švédským královstvím pro třetí obchodovací období (2013–2020), nemůže být považována za bezpodmínečné zaujetí stanoviska ze strany Komise, pokud jde o právo žalobkyně nadále spadat do systému ETS, a proto mít prospěch z přidělování bezplatných povolenek pro následující období.

158 Navíc je nesporné, že žalobkyně „dokončila svou transformaci na biomasu v roce 2010“. Z článku 10a odst. 5 směrnice 2003/87, v tehdy platném znění, přitom vyplývá, že základní období, které mělo být zohledněno pro výpočet počtu povolenek, které měly být bezplatně přiděleny takovým zařízením, jako je zařízení žalobkyně, zahrnovalo roky 2005 až 2007. Žalobkyně přitom neprokázala a ostatně ani netvrdí, že její emise oxidu uhličitého fosilního původu byly nulové nebo měly být zaokrouhleny na nulu za tyto tři roky.

159 Kromě toho použití vyloučení stanoveného v bodě 1 přílohy I směrnice 2003/87 bylo v době přijetí napadeného rozhodnutí do značné míry předvídatelné, neboť vyplývá ze směrnice 2009/29, jejíž lhůta pro provedení uplynula dne 31. prosince 2012. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nebylo následně změněno, opatrný a obezřetný hospodářský subjekt ve smyslu judikatury citované v bodě 155 výše tedy nemohl nevědět, že vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu, použitelné od 1. ledna 2013, stále platí pro čtvrté obchodovací období (2021–2025), na které se vztahuje napadené rozhodnutí.

160 Z toho vyplývá, že čtvrtý žalobní důvod musí být zamítnut.

K šestému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z protiprávnosti bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87

161 Na základě článku 277 SFEU, v případě, že Tribunál nevyhoví jednomu z pěti žalobních důvodů, žalobkyně namítá protiprávnost bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87. Podle ní, pokud toto ustanovení nemůže být vykládáno tak, že je v souladu s článkem 10a uvedené směrnice a základními zásadami primárního práva Unie, je tedy třeba konstatovat jeho protiprávnost. V tomto ohledu odkazuje na argumenty uplatněné na podporu pátého žalobního důvodu.

162 Podle žalobkyně vede vyloučení týkající se výlučného užívání biomasy k tomu, že při výpočtu referenčních úrovní produktů nelze zohlednit nejúčinnější zařízení z hlediska ochrany životního prostředí. Takové vyloučení by tedy bylo z tohoto důvodu v rozporu s cíli sledovanými směrnicí 2003/87 a se zásadou proporcionality.

163 Bylo by to rovněž v rozporu se zásadou rovného zacházení. Zaprvé je totiž se zařízeními, která provedla zaokrouhlení jejich výkazů, zacházeno méně příznivě než se zařízeními, která jejich výkazy nezaokrouhlila. Zadruhé se zařízeními, která vypouštěla oxid uhličitý fosilního původu v období 2014–2018, je zacházeno méně příznivě než se zařízeními, která vypouštěla oxid uhličitý fosilního původu v letech 2019 a 2020. Zatřetí se zařízeními, jejichž emise oxidu uhličitého fosilního původu jsou nižší než 0,5 tun, je zacházeno méně příznivě než se zařízeními, jejichž emise překračují tuto prahovou hodnotu. Začtvrté z hlediska hospodářské soutěže se situace zařízení, z nichž 100 % emisí pochází z biomasy, neliší od těch, jejichž část emisí nebo všechny emise mají fosilní původ.

164 Komise, podporovaná Radou a Parlamentem, argumentaci žalobkyně zpochybňuje.

165 Z přezkumu pátého žalobního důvodu vyplývá, že výklad bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 použitý Komisí v napadeném rozhodnutí není v rozporu s ustanoveními a cíli uvedené směrnice ani se zásadami rovného zacházení a proporcionality. Žalobkyně však v rámci šestého žalobního důvodu tvrdí, že pokud tomu tak je, je vyloučení zařízení využívajících výlučně biomasu ze systému ETS samo o sobě v rozporu s těmito zásadami a jeho ustanoveními.

166 V tomto ohledu je třeba bez dalšího poznamenat, že přípustnost námitky protiprávnosti vznesené žalobkyní není zpochybňována a není o ní pochyb. Není totiž jisté, zda by se žalobkyně mohla domáhat zrušení dotčené změny zavedené směrnicí 2009/29, a je nesporné, že Komise měla v napadeném rozhodnutí za to, že žalobkyně musí být vyňata z VPO, právě na základě bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87.

167 Nicméně v rozsahu, v němž žalobkyně uplatňuje tytéž argumenty, jako jsou argumenty uplatněné na podporu druhé části pátého žalobního důvodu, stačí připomenout, že tyto argumenty byly odmítnuty v bodech 120 až 122 výše.

168 Ve zbývající části v oblasti, v níž má unijní normotvůrce široký prostor pro uvážení, pouze zjevné porušení těchto zásad může zakládat protiprávnost vyloučení stanoveného napadeným ustanovením.

169 Je však nesporné, že současný systém, tak jak je definován, vede k penalizaci žalobkyně za to, že snížila téměř na nulu své emise oxidu uhličitého fosilního původu. Zaprvé žalobkyně uvádí, aniž by jí bylo vážně oponováno, že její přechod na biomasu vyžadoval mimořádně nákladné investice, za které již nedisponuje žádným protiplněním. Zadruhé z prohlášení účastníků řízení na jednání vyplývá, že postoj zaujatý Komisí, podle kterého žalobkyně nemůže být ani v případě, že by se rozhodla znovu použít paliva fosilního původu, považována za „nového účastníka na trhu“, ji zbavuje jakékoli možnosti využít nového přidělení bezplatných povolenek.

170 Jak však bylo uvedeno v bodě 122 výše, takové účinky jsou vlastní každému systému, který stanoví prahové hodnoty pro zahrnutí a vyloučení. Vyloučení stanovené v bodě 1 přílohy I směrnice 2003/87, o které se jedná v projednávané věci, má za následek, že zařízení, která si plně zvolila výrobní proces využívající obnovitelné energie, jsou osvobozena od povinností vyplývajících ze systému ETS, a zařízení, která plně nevyužila této možnosti, jsou motivována nahradit paliva fosilního původu biomasou. V tomto ohledu je třeba kromě toho poznamenat, že stanovisko zastávané žalobkyní, podle kterého by jí měly být znovu přiděleny bezplatné povolenky v případě, že by znovu použila paliva fosilního původu, by bylo v přímém rozporu s tímto cílem.

171 Vyloučení zařízení využívajících výhradně biomasu, jakož i přiřazení k těmto zařízením zařízení, která vypouštěla méně než 0,5 tun oxidu uhličitého fosilního původu během základního období, tedy nemůže navzdory negativním účinkům, které má na žalobkyni, představovat zjevné porušení zásad proporcionality a rovného zacházení unijním zákonodárcem.

172 Konečně se žalobkyně pokouší argumentovat legislativním návrhem, který Komise předložila Parlamentu a Radě a jehož cílem je stanovit prahovou hodnotu emisí oxidu uhličitého fosilního původu na 5 %, pod kterou se zařízení považují za zařízení využívající výhradně biomasu. Podle žalobkyně tato vůle zákonodárce změnit systém prokazuje jeho nedokonalosti. Takové připomínky *de lege ferenda* však nemohou vést k závěru, že platná pravidla jsou protiprávní, a proto nepoužitelná.

173 Z toho vyplývá, že je třeba zamítnout námitku protiprávnosti vznesenou žalobkyní a ze všeho výše uvedeného vyplývá, že žaloba musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

174 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 135 odst. 1 tohoto jednacího řádu Tribunál může nicméně v souladu s požadavky ekvity rozhodnout, že účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, ponese vlastní náklady řízení a nahradí pouze část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení, nebo se mu náhrada nákladů řízení neuloží.

175 Ustanovení čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, podle kterého orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, brání tomu, aby bylo vyhověno návrhovým žádáním Rady znějícím na uložení náhrady nákladů řízení žalobkyni.

176 Kromě toho za okolností projednávané věci, zejména pochybení uvedených v bodech 78 a 79 výše, je třeba rozhodnout, že každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení.

Marcoulli Frimodt Nielsen Norkus

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 26. července 2023.

Podpisy

Obsah

Skutečnosti předcházející sporu . . . 2

Návrhová žádání účastníků řízení . . . 5

Právní otázky . . . 5

Úvodní poznámky týkající se systému ETS a cílů sledovaných směrnicí 2003/87 . . . 5

K bezvadnosti postupu přijetí napadeného rozhodnutí . . . 8

K zohlednění zaokrouhlených údajů vykázaných během postupu přijetí napadeného rozhodnutí . . . 8

– Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení podstatných formálních náležitostí . . . 10

K první části třetího žalobního důvodu, vycházející z porušení povinnosti řádné péče . . . 10

– K druhé části třetího žalobního důvodu, vycházející z porušení práva být vyslechnut . . . 13

– Ke třetí části třetího žalobního důvodu, vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění . . . 14

K opodstatněnosti napadeného rozhodnutí . . . 15

K pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení směrnice 2003/87 . . . 16

– K první části pátého žalobního důvodu, vycházející z nesprávného zohlednění starších hodnot . . . 16

– Ke druhé části pátého žalobního důvodu vycházející z nesprávného právního posouzení . . . 17

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevně nesprávného posouzení . . . 19

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady rovného zacházení . . . 21

K čtvrtému žalobnímu důvodu, jenž vychází z porušení zásady ochrany legitimního očekávání . . . 23

K šestému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z protiprávnosti bodu 1 přílohy I směrnice 2003/87 . . . 24

K nákladům řízení . . . 26