Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

8. září 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii — Směrnice 2003/87/ES — Článek 10a — Metoda přidělování bezplatných povolenek — Výpočet jednotného opravného koeficientu pro všechna odvětví — Rozhodnutí 2013/448/EU — Článek 4 — Příloha II — Platnost — Stanovení referenční úrovně produktu pro tekutý kov — Rozhodnutí 2011/278/EU — Příloha I — Platnost — Článek 3 písm. c) — Článek 7 — Článek 10 odst. 1 až 3 a 8 — Příloha IV — Přidělování bezplatných povolenek pro spotřebu a export tepla — Měřitelné teplo dodávané do soukromých domácností — Zákaz dvojího započítávání emisí a dvojího přidělování povolenek“

Ve věci C-180/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (senát pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí soudu prvního stupně v Nacka, Švédsko) ze dne 16. dubna 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 21. dubna 2015, v řízení

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

proti

Naturvårdsverket

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

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

generální advokátka: E. Sharpston

* Jednací jazyk: švédština.

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Borealis AB, Kubikenborg Aluminum AB a Yara AB M. Tagaeusem, advokat, a J. Nilsson, jur. kand.,

— za SSAB EMEA AB a Lulekraft AB R. Setterlidem, advokat,

— za Värmevärden i Nynäshamn AB M. Hägglöfem, advokat,

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

— za nizozemskou vládu M. Bulterman a C. Schillemans, jako zmocněnkyněmi,

— za Evropskou komisi E. Whitem a K. Mifsud-Bonnicim, jako zmocněnci, ve spolupráci s M. Johanssonem, advokat,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká zaprvé platnosti čl. 15 odst. 3 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), zadruhé platnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí Komise 2013/448/EU ze dne 5. září 2013 o vnitrostátních prováděcích opatřeních pro přechodné bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2013, L 240, s. 27), zatřetí výkladu článku 10a odst. 1, 2, 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87“), a nakonec výkladu čl. 3 písm. c) a čl. 10 odst. 3 a 8 a přílohy IV rozhodnutí 2011/278.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi několika provozovateli zařízení produkujících skleníkové plyny, a to společnostmi Borealis AB, Kubikenborg Aluminium AB, Yara AB, SSAB EMEA AB, Lulekraft AB, Värmevärden i Nynäshamn AB, Cementa AB a Höganäs Sweden AB na straně jedné a Naturvårdsverket (Agentura pro ochranu přírody, Švédsko) na straně druhé, o legalitu rozhodnutí přijatého touto agenturou dne 21. listopadu 2013 (dále jen „rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2013“) o konečném přidělení emisních povolenek (dále jen „povolenky“) na období 2013 až 2020 po uplatnění jednotného opravného koeficientu pro všechna odvětví zakotveného v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 (dále jen „opravný koeficient“).

Právní rámec

Směrnice 2003/87

3 Článek 1 směrnice 2003/87 stanoví:

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

Tato směrnice rovněž stanoví větší snížení emisí skleníkových plynů s cílem přispět k takovým úrovním snížení, které se z vědeckého hlediska považují za nezbytné k odvrácení nebezpečné změny klimatu.

[…]“

4 Článek 3 uvedené směrnice zní takto:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚povolenkou‘ rozumí povolení vypouštět jednu tunu ekvivalentu oxidu uhličitého po specifikované období, přičemž toto povolení je platné pouze pro účely splnění požadavků této směrnice a je převoditelné v souladu s ustanoveními této směrnice;

b) ‚emisemi‘ rozumí uvolňování skleníkových plynů do atmosféry ze zdrojů v zařízení nebo uvolňování plynů určených ve vztahu k činnosti v oblasti letectví uvedené v příloze I z letadel vykonávajících takovou činnost;

[...]

e) ‚zařízením‘ rozumí stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotyčném místě a mohly by ovlivnit emise a znečistění;

f) ‚provozovatelem‘ rozumí jakákoli osoba, která zařízení provozuje nebo řídí, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení;

[...]

t) ‚spalováním‘ rozumí každá oxidace paliv bez ohledu na způsob, jakým jsou tímto procesem vyprodukované teplo, elektřina nebo mechanická energie využity, a veškeré jiné přímo spojené činnosti, včetně čištění odpadních plynů;

u) ‚výrobcem elektřiny‘ rozumí zařízení, které 1. ledna 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetím osobám a v němž neprobíhá jiná činnost uvedená v příloze I než ‚spalování paliv‘.“

5 Článek 10a směrnice 2003/87, nadepsaný „Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek platná v celém Společenství“, zní takto:

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

4. Bezplatné povolenky se přidělují na dálkové vytápění a vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny ve smyslu směrnice 2004/8/ES v případě hospodářsky odůvodněných žádostí, pokud jde o vytápění či chlazení. V každém roce následujícím po roce 2013 se celkové množství povolenek přidělených těmto zařízením a týkajících se tohoto tepla upraví o lineární faktor uvedený v článku 9.

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

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

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

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

[...]

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

[…]“

Rozhodnutí 2011/278

6 Bod 8 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 zní následovně:

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

7 Bod 11 odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí:

„V případě, že nebyly k dispozici žádné údaje nebo údaje shromážděné v souladu s metodikou stanovování referenčních úrovní, byly ke stanovení hodnot referenčních úrovní použity informace o současných úrovních emisí a spotřeby a nejúčinnějších technikách, získané hlavně z referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (BREF) vypracovaných v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění [(Úř. věst. 2008, L 24, s. 8)]. Zejména v důsledku nedostatku údajů o čištění odpadních plynů, vývozu tepla a výrobě elektřiny byly hodnoty referenčních úrovní produktu u koksu a tekutého kovu odvozeny z výpočtu přímých a nepřímých emisí na základě informací o příslušných energetických tocích obsažených v příslušných dokumentech BREF a na základě výchozích emisních faktorů stanovených v rozhodnutí Komise 2007/589/ES ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice [2003/87 (Úř. věst. 2007, L 229, s. 1)]. […]“

8 Bod 12 odůvodnění téhož rozhodnutí zní takto:

„V případě, že stanovení referenční úrovně produktu nebylo možné, avšak vyskytly se skleníkové plyny způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise, tyto povolenky by měly být přiděleny na základě generických nouzových přístupů. Byla vytvořena hierarchie tří nouzových přístupů s cílem

dosáhnout maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti alespoň pro některé části dotčených výrobních procesů. Referenční úroveň tepla (*heat benchmark*) je použitelná na procesy při spotřebě tepla, během kterých je použito měřitelné teplonosné médium. Referenční úroveň paliva (*fuel benchmark*) je použitelná v případě, že se spotřebovává neměřitelné teplo. [...]“

9 Podle bodu 18 odůvodnění rozhodnutí 2011/278:

„S cílem zamezit narušení hospodářské soutěže a zajistit řádné fungování trhu s uhlíkem by členské státy měly zajistit, aby při určování množství povolenek přidělených jednotlivým zařízením nedocházelo k dvojímu započtení ani k dvojímu přidělení. […]“

10 Bod 32 odůvodnění uvedeného rozhodnutí zní takto:

„Je rovněž vhodné, aby referenční úrovně produktu zohledňovaly účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů a emise spojené s využíváním této energie. Proto byl pro účely stanovení hodnot referenčních úrovní pro produkty, při jejichž výrobě vznikají odpadní plyny, ve značné míře zohledněn obsah uhlíku v těchto odpadních plynech. V případě, že jsou odpadní plyny vyváženy z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spáleny za účelem výroby tepla mimo systémové hranice postupu, pro který je stanovena referenční úroveň v příloze I, související emise by měly být zohledněny prostřednictvím přidělení dodatečných povolenek na emise na základě referenční úrovně tepla nebo paliva. Vzhledem k obecné zásadě, že žádné povolenky na emise by neměly být bezplatně přiděleny na výrobu elektřiny, aby se předešlo neopodstatněnému narušení hospodářské soutěže na trzích s elektřinou dodávanou pro potřeby průmyslových zařízení, a s ohledem na cenu uhlíku, která je nedílnou součástí ceny elektřiny, je vhodné, aby v případě, kdy jsou odpadní plyny vyváženy z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spáleny za účelem výroby elektřiny, nebyly přiděleny žádné dodatečné povolenky za vyšší podíl uhlíku, než je obsah uhlíku v odpadním plynu, který je zohledněn v referenční úrovni příslušného produktu.“

11 Článek 3 rozhodnutí 2011/278 stanoví:

„Pro účely tohoto rozhodnutí se:

[...]

b) ‚dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu (*product benchmark sub-installation*)‘ vstupy, výstupy a příslušné emise související s výrobou produktu, pro nějž byla stanovena referenční úroveň v příloze I;

c) ‚dílčím zařízením pro referenční úroveň tepla (*heat benchmark sub-installation*)‘ vstupy, výstupy a příslušné emise, které nejsou spojeny s dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu a které souvisejí s výrobou, dovozem (ze zařízení nebo jiného subjektu, na který se vztahuje systém Unie) nebo s výrobou i dovozem (ze zařízení nebo jiného subjektu, na který se vztahuje systém Unie) měřitelného tepla, jež se

— spotřebovává v rámci hranic zařízení při výrobě produktů, při výrobě jiné mechanické energie než energie používané k výrobě elektřiny, při topení nebo chlazení s výjimkou tepla spotřebovaného při výrobě elektřiny nebo jež se

— vyváží do zařízení nebo jiného subjektu, na který se nevztahuje systém Unie, s výjimkou tepla vyvezeného za účelem výroby elektřiny;

d) ‚dílčím zařízením pro referenční úroveň paliva (*fuel benchmark sub-installation*)‘ vstupy, výstupy a příslušné emise, které nejsou spojeny s dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu a které souvisejí s výrobou neměřitelného tepla spalováním paliva, jež je spotřebováváno při výrobě produktů, při výrobě jiné mechanické energie než energie používané k výrobě elektřiny, při topení nebo chlazení s výjimkou tepla spotřebovaného při výrobě elektřiny, včetně bezpečnostního spalování;

e) ‚měřitelným teplem‘ čistý tok tepla dopravovaný prostřednictvím zjistitelných potrubí nebo vedení pomocí prostředku pro přenos tepla, jako je zejména pára, horký vzduch, voda, ropa, tekuté kovy a soli, pro něž je nebo by mohl být instalován měřič tepla;

[...]

g) ‚neměřitelným teplem‘ jiné teplo než teplo měřitelné;

h) ‚dílčím zařízením pro emise z procesů (*process emissions sub-installation*)‘ emise skleníkových plynů uvedených v příloze I směrnice [2003/87] kromě oxidu uhličitého, k nimž dochází mimo systémové hranice referenční úrovně produktu uvedeného v příloze I, nebo emise oxidu uhličitého, k nimž dochází mimo systémové hranice referenční úrovně produktu uvedeného v příloze I, v důsledku některé z následujících činností a emise ze spalování částečně zoxidovaného uhlíku, který vzniká v důsledku následujících činností za účelem výroby měřitelného tepla, neměřitelného tepla nebo elektřiny, za předpokladu, že se odečtou emise, které by vznikly při spalování takového množství zemního plynu, jež je rovno technicky využitelnému energetickému obsahu spáleného částečně zoxidovaného uhlíku:

[...]

q) ‚soukromou domácností‘ obytná jednotka, kterou si osoby jednotlivě nebo ve skupinách zařídí tak, aby jim mohlo být poskytováno měřitelné teplo;

[…]“

12 Článek 6 rozhodnutí 2011/278 stanoví:

„1. Pro účely tohoto rozhodnutí členské státy rozdělí všechna zařízení způsobilá pro bezplatné přidělení povolenek na emise podle článku 10a směrnice 2003/87/ES na jedno nebo více těchto dílčích zařízení:

a) dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu;

b) dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla;

c) dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva;

d) dílčí zařízení pro emise z procesů.

Dílčí zařízení musí v co největší možné míře odpovídat fyzickým částem zařízení.

[...]

2. Součet vstupů, výstupů a objemu emisí jednotlivých dílčích zařízení nesmí přesáhnout vstupy, výstupy a celkový objem emisí zařízení.“

13 Článek 7 uvedeného rozhodnutí zní:

„1. Pro každé stávající zařízení způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise podle článku 10a [směrnice 2003/87], 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. Členské státy od provozovatelů požadují, aby předkládali úplné a jednotné údaje a aby zajistili, že se dílčí zařízení mezi sebou nepřekrývají a že nedochází k dvojímu započtení. Členské státy zejména zajistí, aby provozovatelé prováděli hloubkovou kontrolu a předkládali údaje vykazující nejvyšší možnou míru přesnosti tak, aby bylo možné podat přiměřené ujištění o integritě údajů.

[…]“

14 Článek 10 rozhodnutí 2011/278, nadepsaný „Přidělování povolenek na úrovni zařízení“, stanoví:

„1. 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.

2. Pro účely tohoto výpočtu členské státy nejprve pro každé dílčí zařízení zvlášť stanoví předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise, a to tímto způsobem:

a) u každého dílčího zařízení pro referenční úroveň produktu odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise za daný rok hodnotě této referenční úrovně produktu, jak je uvedeno v příloze I, která se vynásobí příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se produktů;

b) u:
   i) dílčího zařízení pro referenční úroveň tepla odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise za daný rok hodnotě referenční úrovně produktu pro měřitelné teplo, jak je uvedeno v příloze I, která se vynásobí příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se tepla za spotřebu měřitelného tepla,
   ii) dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise za daný rok hodnotě referenční úrovně paliva, jak je uvedeno v příloze I, která se vynásobí příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se paliva za spotřebované palivo,
   iii) dílčího zařízení pro emise z procesů odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise za daný rok historické úrovni činnosti týkající se procesů vynásobené hodnotou 0,9700.

3. Je-li měřitelné teplo vyváženo do soukromých domácností a předběžné roční množství povolenek na emise určené v souladu s odst. 2 písm. b) bodem i) na rok 2013 je nižší než střední hodnota ročních historických emisí spojená s výrobou měřitelného tepla vyvezeného daným dílčím zařízením do soukromých domácností v období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2008, předběžné roční množství povolenek na emise na rok 2013 se upraví o příslušný rozdíl. V jednotlivých letech období 2014–2020

se předběžné roční množství povolenek na emise určené v souladu s odst. 2 písm. b) bodem i) upraví za předpokladu, že předběžné roční množství povolenek na emise na daný rok je nižší než procentní podíl výše uvedené střední hodnoty ročních historických emisí. Uvedený procentní podíl činí 90 % v roce 2014 a každý následující rok se sníží o 10 procentních bodů

[...]

7. Předběžným celkovým ročním množstvím povolenek na emise bezplatně přidělených jednotlivým zařízením je souhrn předběžného ročního množství bezplatně přidělených povolenek na emise všech dílčích zařízení, které se vypočítá podle odstavců 2, 3, 4, 5 a 6.

[...]

8. Při stanovování předběžného celkového ročního množství povolenek na emise bezplatně přidělených jednotlivým zařízením členské státy zajistí, aby emise nebyly započteny dvakrát a aby množství přidělených povolenek nebylo záporné. Emise se nezapočítávají dvakrát zejména v případě, že zařízení dováží meziprodukt, na nějž se vztahuje referenční úroveň produktu podle definice příslušných systémových hranic stanovené v příloze I, při stanovování předběžného celkového ročního množství bezplatných povolenek na emise přidělených oběma dotčeným zařízením.

9. Konečným celkovým ročním množstvím povolenek na emise bezplatně přidělených jednotlivým stávajícím zařízením je s výjimkou zařízení, na něž se vztahuje čl. 10a odst. 3 směrnice [2003/87], předběžné celkové roční množství povolenek na emise bezplatně přidělených jednotlivým zařízením určené v souladu s odstavcem 7, jež se vynásobí opravným koeficientem, který je jednotný pro všechna odvětví a stanoví se v souladu s čl. 15 odst. 3.

U zařízení, na něž se vztahuje čl. 10a odst. 3 směrnice [2003/87] a která jsou způsobilá pro přidělování bezplatných povolenek na emise, odpovídá konečné celkové roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise předběžnému celkovému ročnímu množství povolenek na emise bezplatně přidělených jednotlivým zařízením určenému v souladu s odstavcem 7, které se každoročně upraví o lineární koeficient uvedený v čl. 10a odst. 4 směrnice [2003/87], přičemž referenčním množstvím je předběžné celkové roční množství povolenek na emise bezplatně přidělených dotčenému zařízení na rok 2013.“

15 Článek 15 rozhodnutí 2011/278 stanoví:

„1. V souladu s čl. 11 odst. 1 směrnice [2003/87] předloží členské státy Komisi do 30. září 2011 seznam zařízení na svém území, na která se vztahuje směrnice [2003/87], včetně zařízení vymezených podle článku 5, pomocí elektronické šablony, kterou Komise poskytne.

[...]

3. Poté, co Komise obdrží seznam uvedený v odstavci 1 tohoto článku, posoudí zahrnutí jednotlivých zařízení do seznamu a příslušné předběžné celkové roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise.

Poté, co všechny členské státy oznámí předběžné celkové roční množství [povolenek] bezplatně přidělených na období 2013–2020, stanoví Komise [opravný koeficient]. Tento opravný koeficient se stanoví srovnáním souhrnu předběžného celkového ročního množství povolenek na emise bezplatně přidělených zařízením, která nejsou výrobcem elektřiny, na každý rok období 2013–2020, aniž se použijí koeficienty uvedené v příloze VI, s ročním množstvím povolenek, které se vypočítá v souladu s čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] pro zařízení, jež nejsou výrobcem elektřiny ani novými účastníky

na trhu, přičemž se zohlední příslušný podíl celkového ročního množství povolenek pro celou Unii stanoveného podle článku 9 uvedené směrnice a příslušné množství emisí, které je zahrnuto do systému Unie až od roku 2013.

4. Pokud Komise nezamítne zapsání zařízení na tento seznam, včetně příslušného předběžného celkového ročního množství povolenek na emise bezplatně přidělených tomuto zařízení, dotčený členský stát následně stanoví konečné roční množství povolenek na emise bezplatně přidělených na každý rok období 2013–2020 v souladu s čl. 10 odst. 9 tohoto rozhodnutí.

[…]“

16 Příloha I rozhodnutí 2011/278, nadepsaná „Referenční úrovně produktu“, v bodě 1, který je nadepsán „Definice referenčních úrovní produktu a systémových hranic bez zřetele ke vzájemné zaměnitelnosti paliva a elektřiny“, stanoví:

„Referenční úroveň produktu	Definice zahrnutých produktů	Definice zahrnutých procesů a emisí (systémové hranice)	[...]	Hodnota referenční úrovně (povolenek/t)
Koks	[...]	[...]	[...]	0,286
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tekutý kov	[...]	[...]	[...]	1,328
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

[…]“

17 Příloha IV uvedeného rozhodnutí, nadepsaná „Parametry pro sběr základních údajů u stávajících zařízení“, stanoví:

„Pro účely sběru základních údajů uvedených v čl. 7 odst. 1 členské státy požádají provozovatele, aby předložil alespoň tyto údaje na úrovni zařízení a dílčích zařízení za všechny kalendářní roky základního období zvoleného podle čl. 9 odst. 1 (2005–2008 nebo 2009–2010). V souladu s čl. 7 odst. 2 si členské státy mohou v případě potřeby vyžádat další údaje:

Parametr	[...]
[...]	[...]
Celkové emise skleníkových plynů	[...]
[...]	[...]
Vyvezené měřitelné teplo	[...]
[...]	[…]“

Nařízení (EU) č. 601/2012

18 Nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2012, L 181, s. 30) ve své příloze IV bodě 1 písm. A) stanoví.

„[...]

[…] Provozovatel neprovádí monitorování a vykazování emisí ze spalovacích motorů používaných pro dopravní účely. Provozovatel nepřiřadí dovážejícímu zařízení emise spojené s výrobou tepla nebo elektřiny dovážených z jiných zařízení.

[…]“

Rozhodnutí 2013/448

19 Článek 4 rozhodnutí 2013/448 stanoví:

„Opravný koeficient […] uvedený v čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] a stanovený podle čl. 15 odst. 3 rozhodnutí [2011/278] je uveden v příloze II tohoto rozhodnutí.“

20 17 Příloha II rozhodnutí 2013/448 stanoví:

„Rok	Opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 % “

Spor v původním řízení a předběžné otázky

21 Rozhodnutím ze dne 21. listopadu 2013 stanovila Agentura pro ochranu přírody konečné množství povolenek, které mají být v obchodovacím období 2013 až 2020 přiděleny bezplatně. Osm provozovatelů zařízení vypouštějících skleníkové plyny, a to společnosti Borealis, Kubikenborg Aluminium, Yara, SSAB EMEA, Lulekraft, Värmevärden i Nynäshamn, Cementa a Höganäs Sweden, podalo proti tomuto rozhodnutí žaloby na neplatnost.

22 Na podporu svých žalob uplatnili tito provozovatelé zaprvé několik důvodů vycházejících z právních vad, jimiž jsou stižena rozhodnutí 2011/278 a 2013/448.

23 Mají zejména za to, že opravný koeficient určený na základě čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 a stanovený v článku 4 a příloze II rozhodnutí 2013/448 odporuje požadavkům, které plynou z čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2013 bylo přijato na základě uplatnění opravného koeficientu, je neplatné rovněž toto.

24 Mimoto Komise v příloze I rozhodnutí 2011/278 stanovila hodnotu referenční úrovně produktu u tekutého kovu v rozporu s mezemi, které předepisuje čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87. Podle posledně uvedeného ustanovení mělo být východiskem pro stanovení referenčních úrovní průměrný výkon 10 % nejúčinnějších zařízení v odvětví. Při naplňování tohoto pravidla podcenila Komise výkon zařízení produkujících tekutý kov. Stejně tak sice Komise náležitě zohlednila, že odpadní plyny vypouštěné při výrobě tekutého kovu lze použít jako náhradu za palivo, nicméně úprava umožňující

zohlednit rozdíl v energetickém obsahu mezi těmito plyny a zemním plynem je příliš vysoká. Protože pro přidělení bezplatných povolenek jsou určující referenční úrovně, měly tyto vady dopad na platnost rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2013.

25 Žalobci v původním řízení mají zadruhé za to, že posledně uvedené rozhodnutí je samo o sobě v rozporu s řadou ustanovení směrnice 2003/87 i rozhodnutí 2011/278.

26 Vzhledem k tomu, že Agentura pro ochranu přírody při přidělování povolenek na emise vyplývající z výroby tepla dodávaného soukromým domácnostem v rámci dálkového vytápění nezohlednila skutečné emise vyplývající ze spalování odpadních plynů v rozsahu, v němž tyto emise překračují referenční úroveň tepla, je tudíž rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2013 v rozporu s čl. 10 odst. 2 písm. b) a čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278. Agentura pro ochranu přírody se naopak domnívá, že nemohla přidělit více povolenek, než kolik předpokládala tato referenční úroveň. Podle této agentury byly nadto emise vyplývající ze spalování odpadních plynů zohledněny při určování referenčních úrovní tekutého kovu a koksu v rozsahu, v němž jsou tyto hodnoty vyšší než hodnoty referenční úrovně paliva.

27 Mimoto žalobci v původním řízení tvrdí, že rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2013 je neplatné v rozsahu, v němž není v souladu s pravidly o přidělování bezplatných povolenek pro výrobu a spotřebu tepla.

28 Odmítnutí přidělit bezplatné povolenky ze strany Agentury pro ochranu přírody v případech, kdy dílčí zařízení spotřebovává teplo vyráběné v jiném dílčím zařízení, na které se vztahuje referenční hodnota paliva, je podle nich v rozporu s jedním z cílů čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87. Toto ustanovení směřuje zejména k podpoře využívání účinných technik a zlepšování energetické bilance tím, že se uplatňuje účinné využívání energie pocházející z odpadních plynů. Agentura pro ochranu přírody má za to, že její odmítnutí je odůvodněno povinností zamezit dvojímu přidělení. Emise pocházející z dílčího zařízení, které spaluje paliva, totiž nelze započítávat podruhé při využití tepla jiným dílčím zařízením s referenční úrovní tepla.

29 Dále mají žalobci v původním řízení za to, že rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2013 je neplatné rovněž potud, že porušuje pravidlo, že při dodávce tepla distributorovi tepla, který je prostřednictvím své sítě dodává více podnikům, musí být bezplatné povolenky přidělovány výrobci tepla, a nikoli spotřebiteli. Agentura pro ochranu přírody tuto zásadu nezpochybňuje, má ale za to, že ve specifickém případě, o který jde v původním řízení, není provozovatel sítě distributorem tepla, poněvadž většinu tepla v jednom ze svých zařízení spotřebovává sám, a nelze jej tak označit za pouhého zprostředkovatele.

30 Za těchto okolností se Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (senát pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí soudu prvního stupně v Nacka, Švédsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující otázky:

„1) Je při výpočtu jednotného opravného koeficientu pro dané odvětví slučitelné s čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87, spadají-li všechny emise ze spalování odpadních plynů určeného k výrobě elektřiny pod režim dražby, a nikoli pod strop pro dané odvětví, a to přesto, že emise vznikající z odpadních plynů zakládají podle čl. 10a odst. 1 této směrnice nárok na přidělení bezplatných povolenek?

2) Je při výpočtu jednotného opravného koeficientu pro dané odvětví slučitelné s čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87, spadají-li v případě výroby tepla v zařízeních pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny určeného k dalšímu dodání do zařízení[, na něž se vztahuje unijní systém obchodování s povolenkami], všechny emise pod režim dražby, a nikoli pod strop pro dané odvětví, a to přesto, že emise pocházející z výroby tepla zakládají podle čl. 10a odst. 4 této směrnice nárok na přidělení bezplatných povolenek?

3) Je-li odpověď na první nebo druhou otázku záporná, je správný výpočet podílu daného odvětví (stanovený na 34,78 %) na celkových emisích v referenčním období?

4) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a neslučitelné s čl. 10a odst. 5 druhým pododstavcem směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž musí Komise při výpočtu stropu pro dotčené odvětví použít opravný koeficient, který se musí uplatnit na všechny případy, a nikoli jen ‚případně'?

5) Byla referenční úroveň produktu u tekutého kovu stanovena v souladu s čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87, jestliže východiskem pro vymezení zásad, jak předem určit stanovené referenční hodnoty, musí být průměrný výkon 10 % nejúčinnějších zařízení v daném odvětví?

6) Je při přidělování bezplatných povolenek pro dodávky tepla do soukromých domácností slučitelné s čl. 10a odst. 4 směrnice 2003/87, nejsou-li přidělovány bezplatné povolenky pro teplo dodávané do soukromých domácností?

7) Je v souvislosti s žádostmi o přidělení bezplatných povolenek slučitelné s přílohou IV rozhodnutí 2011/278, nejsou-li oznámeny údaje o všech emisích skleníkových plynů souvisejících s výrobou tepla dodávaného do soukromých domácností, jako tomu bylo u Agentury pro ochranu životního prostředí?

8) Je při přidělování bezplatných povolenek na dodávání tepla do soukromých domácností slučitelné s čl. 10a odst. 1 až 4 směrnice 2003/87 a čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, nejsou-li přiděleny dodatečné bezplatné povolenky na emise z fosilních paliv, které převyšují příděl povolenek pro teplo dodávané do soukromých domácností?

9) Je v souvislosti s žádostmi o přidělení bezplatných povolenek slučitelné s přílohou IV rozhodnutí 2011/278, jsou-li číselné údaje obsažené v žádosti upraveny tak, že emise skleníkových plynů pocházející ze spalování odpadních plynů jsou shodné jako při spalování zemního plynu, jak učinila Agentura pro ochranu životního prostředí?

10) Znamená čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278, že hospodářskému subjektu nelze přidělit bezplatné povolenky pro spotřebu tepla v dílčím zařízení s referenční úrovní tepla, je-li teplo vyrobeno v dílčím zařízení s referenční úrovní paliva?

11) Je-li odpověď na desátou otázku kladná, je čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278 v rozporu s čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87?

12) Je při přidělování bezplatných povolenek pro spotřebu tepla slučitelné se směrnicí 2003/87 a pokyny č. 2 a 6, je-li při posuzování zohledněn zdroj, z něhož spotřebovávané teplo pochází?

13) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a neslučitelné s článkem 290 SFEU i čl. 10a odst. 1 a 5 směrnice 2003/87, je-li známo, že se jím mění způsob výpočtu stanovený v čl. 10a odst. 5 [prvním] pododstavci [*initio* a] písm. a) a b) této směrnice tak, že ze základu výpočtu jsou vyloučeny emise pocházející ze spalování odpadních plynů a kombinované výroby tepla a elektřiny, a to přesto, že tyto činnosti zakládají podle čl. 10a odst. 1 a 4 uvedené směrnice a rozhodnutí 2011/278 nárok na bezplatné přidělení?

14) Je třeba měřitelné teplo ve formě páry pocházející ze zařízení[, na něž se vztahuje unijní systém obchodování s povolenkami], a dodávané do parovodní sítě, ke které je připojeno více odběratelů páry, z nichž alespoň jeden není zařízením[, na něž se vztahuje unijní systém obchodování s povolenkami], považovat za dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla podle čl. 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278?

15) Je pro zodpovězení čtrnácté otázky relevantní,

a) zda je parovodní síť ve vlastnictví největšího odběratele páry v síti a je-li tento odběratel zařízením[, na něž se vztahuje unijní systém obchodování s povolenkami],
b) jaký podíl na celkových dodávkách tepla do parovodní sítě spotřebovává největší odběratel,
c) kolik je v parovodní síti dodavatelů a odběratelů páry,
d) zda existuje nějaká nejistota ohledně toho, kdo vyrobil měřitelné teplo, které využívá ten či onen odběratel páry, a
e) zda se dělba spotřeby páry v rámci sítě může měnit v tom, že se může připojit více odběratelů páry, kteří jsou zařízeními mimo [unijní systém obchodování s povolenkami], nebo že spotřeba stávajících zařízení mimo [unijní systém obchodování s povolenkami] vzroste?

16) Závisí-li odpověď na čtrnáctou otázku na okolnostech projednávaného případu, jaké okolnosti je třeba zohlednit?“

K předběžným otázkám

K platnosti čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278

K první, druhé a třinácté otázce

31 První, druhou a třináctou otázkou předkládající soud žádá, aby se Soudní dvůr vyslovil k platnosti rozhodnutí 2013/448, pokud jde o to, že při stanovování opravného koeficientu nebyly do maximálního ročního počtu povolenek ve smyslu čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 (dále jen „maximální roční počet povolenek“) zahrnuty emise odpadních plynů, které se používají k výrobě elektřiny, a emise pocházející z kombinované výroby tepla a elektřiny.

32 Úvodem je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Dále může Soudní dvůr přihlédnout k normám unijního práva, na které vnitrostátní soud ve znění své otázky neodkázal (rozsudek ze dne 11. února 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a další, C-531/13, EU:C:2015:79, bod 37).

33 V tomto ohledu je třeba uvést, že jak plyne z čl. 3 písm. u) směrnice 2003/87, je za výrobce elektřiny třeba považovat zařízení, které vyrábí elektřinu určenou k prodeji třetím osobám a v němž neprobíhá jiná činnost uvedená v příloze I této směrnice než „spalování paliv“.

34 Vzhledem k tomu, že odpadní plyny byly výrobci elektřiny spalovány, nebyly tomu odpovídající emise při stanovování maximálního ročního počtu povolenek zohledněny (v tomto ohledu viz 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 74).

35 Stejně tak z čl. 10a odst. 3 a 5 směrnice 2003/87 plyne, že při stanovování maximální ročního počtu povolenek nebyly zohledněny emise vznikající při kombinované výrobě tepla a elektřiny v rozsahu, v němž pocházejí od výrobců elektřiny (v tomto smyslu viz 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 75).

36 Článek 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/78 přijatý za účelem provedení čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 neumožňuje při stanovování maximálního ročního počtu povolenek zohledňovat emise výrobců elektřiny (v tomto smyslu viz 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 68).

37 Z toho plyne, že první, druhou a třináctou otázkou se předkládající soud Soudního dvora v podstatě dotazuje na platnost čl. 15 odst. 3 uvedeného rozhodnutí potud, pokud toto ustanovení vylučuje, aby při stanovování maximálního ročního počtu povolenek byly zohledňovány emise výrobců elektřiny.

38 Soudní dvůr přitom ve svém rozsudku ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311), měl příležitost rozhodovat o otázce, která byla v podstatě totožná, a odpověď, kterou uvedený rozsudek podal, je plně použitelná v nyní projednávané věci.

39 Soudní dvůr v uvedeném rozsudku rozhodl, že čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, který při určování maximálního ročního počtu povolenek neumožňuje zohledňovat emise výrobců elektřiny, je v souladu se zněním čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 ve spojení s odstavcem 3 téhož článku (viz 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 68).

40 Tento výklad je rovněž v souladu se systematikou směrnice 2003/87 i s cíli, které tato směrnice sleduje (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 69).

41 Za těchto podmínek z týchž důvodů, jaké jsou uvedeny v bodech 62 až 83 rozsudku ze dne 28. dubna 2016 Borealis Polyolefine a další (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311), neodhalil přezkum první, druhé a třinácté otázky žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278).

Ke třetí otázce

42 S ohledem na odpověď na první, druhou a třináctou otázku už není namístě odpovídat na otázku třetí.

K platnosti přílohy I rozhodnutí 2011/278

K páté otázce

43 Podstatou páté otázky předkládajícího soudu je, aby se Soudní dvůr vyslovil k platnosti přílohy I rozhodnutí 2011/78, pokud jde o to, že referenční úroveň produktu pro tekutý kov byla stanovena v rozporu s požadavky, které plynou z čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87.

44 Společnosti SSAB EMEA a Lulekraft mají za to, že z tohoto ustanovení plyne, že referenční úrovně musejí být stanoveny na základě výkonu 10 % nejúčinnějších zařízení v odvětví, kterého se referenční úroveň týká. Při provádění tohoto pravidla Komise podle nich podhodnotila výkon zařízení vyrábějících tekutý kov. Mimoto, i když dotčená referenční úroveň odráží skutečnost, že odpadní plyny vznikající při výrobě tekutého kovu mohou sloužit jako náhrada za palivo, je úprava mající zohlednit rozdílný energetický obsah, který tyto plyny mají oproti plynu zemnímu, příliš vysoká.

45 V tomto ohledu je třeba uvést, že Komise má při stanovování referenčních úrovní pro jednotlivá odvětví a pododvětví podle čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 širokou posuzovací pravomoc. Výkon této pravomoci s sebou pro Komisi nese zejména složitá technická a hospodářská rozhodnutí a posuzování. Legalita opatření přijatého v této oblasti může být dotčena pouze zjevně nepřiměřeným charakterem takového opatření (viz *per analogiam* rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, bod 82).

46 Z bodu 8 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 plyne, že při stanovování hodnot referenčních úrovní vyšla Komise z aritmetického průměru emisí skleníkových plynů, kterých v letech 2007 a 2008 dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení a pro které byly shromážděny údaje. Komise ověřila, že toto východisko dostatečně odráží nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, využívání biomasy a zachytávání a ukládání oxidu uhličitého tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici. Následně Komise tyto údaje doplnila tak, že využila zejména údaje shromážděné na základě pravidel obsažených v odvětvových knihách pravidel různými evropskými odvětvovými sdruženími nebo jejich jménem. Jako pomůcku pro tyto odvětvové knihy vydala Komise pokyny týkající se kritérií kvality a ověřování.

47 Mimoto z bodu 11 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 plyne, že v případě, že nebyly k dispozici žádné údaje nebo shromážděné údaje nebyly v souladu s metodikou pro určení referenčních úrovní, byly hodnoty referenčních úrovní stanoveny s použitím informací o současných úrovních emisí a spotřeby a o nejúčinnějších technikách, získané hlavně z referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (BREF) vypracovaných v souladu se směrnicí 2008/1. Zejména v důsledku nedostatku údajů o zpracování odpadních plynů, vývozu tepla a výrobě elektřiny byly hodnoty referenčních úrovní produktu u koksu a tekutého kovu odvozeny z výpočtu přímých a nepřímých emisí provedeného na základě informací o příslušných energetických tocích plynoucích z příslušných dokumentů BREF a na základě výchozích emisních faktorů stanovených v rozhodnutí Komise 2007/589.

48 Pokud jde o odpadní plyny vznikající při výrobě tekutého kovu, z bodu 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 plyne, že referenční úrovně produktů zohledňují účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů a emise spojené s využíváním těchto plynů. Za tímto účelem byl při stanovení hodnot referenčních úrovní pro produkty, při jejichž výrobě vznikají odpadní plyny, ve značné míře zohledněn obsah uhlíku v těchto odpadních plynech.

49 Za těchto okolností se nejeví, že by Komise při stanovování referenčních hodnot podle čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 překročila meze své posuzovací pravomoci.

50 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že přezkum páté otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost přílohy I rozhodnutí 2011/278.

K platnosti rozhodnutí 2013/448

K čtvrté otázce

51 Svou čtvrtou otázkou se předkládající soud Soudního dvora v podstatě dotazuje na platnost článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448, kterým se stanoví opravný koeficient.

52 V tomto ohledu je třeba uvést, že Soudní dvůr již rozhodl, že jelikož Komise maximální roční počet povolenek neurčila v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 10a odst. 5 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2003/87, je opravný koeficient stanovený v článku 4 a v příloze II rozhodnutí 2013/448 rovněž v rozporu s tímto ustanovením (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 98).

53 Za těchto podmínek je třeba na čtvrtou otázku odpovědět, že článek 4 a příloha II rozhodnutí 2013/478, kterým se stanoví opravné koeficienty, jsou neplatné (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 99).

K omezení časových účinků

54 Z bodu 111 rozsudku ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311), plyne, že Soudní dvůr omezil časové účinky prohlášení neplatnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 tak, aby toto prohlášení nabylo účinnosti až po uplynutí deseti měsíců od data vyhlášení uvedeného rozsudku, a Komise tak mohla přijmout nezbytná opatření, a aby opatření přijatá do té doby na základě zrušených ustanovení nemohla být zpochybněna.

K výkladu směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278

K šesté otázce

55 Podstatou šesté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 10a odst. 4 směrnice 2003/87 vykládán v tom smyslu, že umožňuje nepřidělit bezplatné povolenky pro teplo dodávané do soukromých domácností.

56 Jak bylo připomenuto v bodě 32 tohoto rozsudku, v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny.

57 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že šestá otázka se týká situace podniku, který spalováním paliv za účelem výroby plechu válcováním zahřívá předvalky. Teplo, které může v rámci tohoto postupu získat, se předává do dvou dalších dílčích zařízení podniku pro referenční úroveň tepla, z nichž jedno toto teplo dodává do sítě dálkového vytápění.

58 Z tohoto rozhodnutí rovněž vyplývá, že aby předešla tomu, že při přidělování bezplatných povolenek budou emise vznikající při spalování paliv s ohledem na spotřebované nebo exportované teplo zohledněny podruhé, dovodila Agentura pro ochranu přírody toto teplo z historické činnosti dílčích zařízení pro referenční úroveň tepla.

59 V tomto kontextu chce předkládající soud svou druhou otázkou v podstatě zjistit, zda musí být čl. 10a směrnice 2003/87 a čl. 10 odst. 1 až 3 a 8 rozhodnutí 2011/278 vykládány v tom smyslu, že za účelem zamezení dvojímu přidělení umožňují nepřidělit povolenky dílčímu zařízení pro referenční úroveň tepla, pokud toto dílčí zařízení do soukromých domácností dodává teplo, které získává z dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva.

60 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 10a odst. 1 první pododstavec směrnice 2003/87 stanoví, že Komise přijme prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování povolenek na úrovni Společenství. Z odstavce 2 téhož článku plyne, že Komise v tomto rámci stanovuje referenční hodnoty v jednotlivých odvětvích nebo pododvětvích.

61 Jak plyne z čl. 10 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2011/278, vypočítají členské státy předběžný roční počet bezplatně přidělených povolenek tak, že tyto referenční úrovně vynásobí úrovní historické činnosti každého dílčího zařízení. Za tímto účelem jsou v souladu s článkem 6 tohoto rozhodnutí povinny rozlišovat dílčí zařízení podle jejich činnosti, aby bylo možné určit, zda je třeba uplatňovat referenční úroveň produktu, referenční úroveň tepla, referenční úroveň paliva nebo dále specifický koeficient pro dílčí zařízení pro emise z procesů.

62 V tomto ohledu je třeba uvést, že definice dílčích zařízení pro referenční úroveň produktu, pro referenční úroveň tepla, pro referenční úroveň paliva a pro emise z procesů jsou navzájem výlučné, jak to plyne z čl. 3 písm. b) až d) a h) rozhodnutí 2011/278.

63 Článek 3 písm. b) téhož rozhodnutí totiž stanoví, že dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu zahrnuje pouze vstupy, výstupy a příslušné emise související s výrobou produktu, pro nějž byla stanovena referenční úroveň v příloze I.

64 Článek 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278 definuje dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla jako vstupy, výstupy a příslušné emise, které nejsou spojeny s dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu a které souvisejí s výrobou měřitelného tepla nebo dovozem měřitelného tepla za zařízení nebo jiného subjektu, na který se vztahuje systém Unie. Toto teplo se musí spotřebovávat zejména na výrobu produktů nebo exportovat do zařízení nebo jiného subjektu, na který se nevztahuje systém Unie, s výjimkou tepla dodávaného za účelem výroby elektřiny.

65 Pokud jde o dílčí zařízení pro referenční úroveň paliv, čl. 3 písm. d) rozhodnutí 2011/278 je definuje jako vstupy, výstupy a příslušné emise, které nejsou spojeny s dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu a které souvisejí s výrobou neměřitelného tepla spalováním paliva, jež je spotřebováváno zejména při výrobě produktů nebo při výrobě jiné mechanické energie než energie používané k výrobě elektřiny.

66 Pokud jde o označení „dílčí zařízení pro emise z procesů“, lze na ně vztáhnout pouze produkci některých zvláštních druhů emisí uvedených v čl. 3 písm. h), i) až vi) téhož rozhodnutí.

67 Podle bodu 12 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 v případech, kdy stanovení referenční úrovně produktu nebylo možné, avšak vyskytly se skleníkové plyny způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise, měly by být tyto povolenky přiděleny na základě generických nouzových přístupů. V tomto ohledu byla vytvořena hierarchie tří nouzových přístupů s cílem dosáhnout maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti alespoň pro některé části dotčených výrobních procesů.

68 Ve světle těchto vysvětlení ze znění těchto definic podaných v čl. 3 písm. b) až d) a h) tohoto rozhodnutí plyne, že pouze pokud na dílčí zařízení nelze uplatnit referenční úroveň produktu, musí dojít k přidělení bezplatných povolenek na základě jedné ze tří dalších možností, totiž referenční úrovně tepla, referenční úrovně paliva nebo emise z procesů.

69 Z týchž ustanovení rovněž plyne, že spalování paliva nemůže vést k uplatňování více různých referenčních úrovní, poněvadž jedna a táž činnost může spadat pouze do jedné kategorie dílčích zařízení, které jsou zakotveny v čl. 3 písm. b) až d) a h) rozhodnutí 2011/278, přičemž tyto kategorie jsou, jak již bylo připomenuto v bodě 62 tohoto rozsudku, vzájemně výlučné. Jakýkoli jiný přístup by byl v rozporu se zákazem dvojího započtení emisí a dvojího přidělení povolenek, který je zakotven v řadě ustanovení tohoto rozhodnutí.

70 Na základě čl. 6 odst. 2 rozhodnutí 2011/278 totiž součet vstupů, výstupů a objemu emisí jednotlivých dílčích zařízení nesmí přesáhnout vstupy, výstupy a celkový objem emisí zařízení. Mimoto čl. 7 odst. 7 první pododstavec tohoto rozhodnutí zakotvuje, že provozovatelé zařízení produkujících skleníkové plyny jsou při předkládání referenčních údajů povinni zajistit, že „se dílčí zařízení mezi sebou nepřekrývají a že nedochází k dvojímu započtení.“ S touto povinností provozovatelů koresponduje závazek členských států zajistit, „aby emise nebyly započteny dvakrát“, zakotvený v čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278.

71 Pokud tedy teplo importované některým dílčím zařízením pro referenční úroveň tepla pochází z dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva, je třeba zabránit tomu, aby byly emise skutečně související s produkcí tohoto tepla při přidělování bezplatných povolenek zohledněny dvakrát. Uplatňování referenční úrovně paliva na produkci tepla a referenční úrovně tepla na spotřebu téhož tepla by mělo za následek dvojí započtení, kterému brání ustanovení vyjmenovaná v předchozím bodě tohoto rozsudku.

72 Tento výklad rozhodnutí 2011/278 potvrzují i zvláštní pravidla o monitorování emisí ze spalovacích procesů obsažená v bodě 1 písm. A) přílohy IV nařízení č. 601/2012, z nichž zejména plyne, že „provozovatel přiřadí veškeré emise ze spalování paliv v daném zařízení tomuto zařízení bez ohledu na případné vývozy tepla nebo elektřiny do jiných zařízení."

73 Tento výklad je rovněž v souladu s hlavním cílem směrnice 2003/87, totiž ochranou životního prostředí snížením emisí skleníkových plynů (viz 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 79), i s cílem vyjádřeným v bodě 18 odůvodnění rozhodnutí 2011/278, který členské státy zavazuje k tomu, aby zaručily, že nebude docházet k dvojímu započtení ani k dvojímu přidělení tak, aby se zabránilo narušení hospodářské soutěže a zajistilo řádné fungování trhu s uhlíkem.

74 Mimoto článek 10a směrnice 2003/87 neobsahuje nic, co by umožňovalo závěr o tom, že toto ustanovení vylučuje pravidlo o zákazu dvojího započtení emisí. Zvláště skutečnost, že odst. 4 tohoto článku předpokládá přidělování bezplatných povolenek na emise související s produkcí tepla pro dálkové vytápění, nemůže toto zjištění vyvrátit. Tento odstavec totiž nestanoví počet povolenek, které mají být přiděleny, ani nevyžaduje, aby emise, které již byly pokryty v rámci jiného dílčího zařízení, byly s ohledem na exportované teplo předmětem dvojího přidělení.

75 Toto zjištění nelze vyvrátit ani na základě vysvětlení podaných v dokumentu nazvaném „Guidance Document no 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Cross-Boundary Heat Flows", který Komise zveřejnila na svém internetovém serveru. Tento dokument není podle výslovného údaje, který je v něm obsažen, právně závazný a neodráží oficiální postoj Komise. I když je mimoto pravda, že jak uvádí tento dokument, ani směrnice 2003/87 ani rozhodnutí 2011/278 nestanoví samostatná pravidla pro přidělování bezplatných povolenek na spotřebu tepla v závislosti na zdroji tohoto tepla, neplyne z nich ani to, že by bylo povoleno dvojí přidělení povolenek na výrobu a spotřebu tepla.

76 Pokud jde o pravidlo zakotvené v čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, to má za účel úpravu přidělování povolenek na měřitelné teplo dodávané do soukromých domácností, je-li počet povolenek stanovený na základě referenční úrovně tepla nižší než střední hodnota ročních historických emisí z výroby tohoto tepla.

77 Střední hodnota historických emisí souvisejících s produkcí tepla však nemůže zahrnovat jiné emise než ty, které byly zohledněny při uplatňování referenční úrovně tepla na historické činnosti dotčeného dílčího zařízení, což vylučuje, aby byly v tomto rámci zohledňovány emise související s historickými činnostmi dílčího zařízení s referenční úrovní paliva.

78 Tento výklad čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 plyne ze zákazu dvojího započtení emisí a dvojího přidělení povolenek, který jak plyne z bodů 70 a 71 tohoto rozsudku, brání tomu, aby byly emise související s produkcí tepla zohledněny dvakrát, tedy při přidělení bezplatných povolenek zařízením, která toto teplo produkují, a současně zařízením, která je spotřebovávají nebo exportují. Jelikož teplo dodávané dílčím zařízením pro referenční úroveň paliva není součástí historické činnosti dílčího zařízení pro referenční úroveň tepla, nelze střední hodnotu historických emisí tohoto dílčího zařízení stanovit na základě emisí souvisejících s produkcí tohoto tepla.

79 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 71 a 76 až 78 tohoto rozsudku je třeba konstatovat, že není vyloučeno, že při naplňování zákazu dvojího započtení emisí může vnitrostátní orgán příslušný pro přidělování povolenek dospět k tomu, že na teplo dodávané do soukromých domácností povolenky nepřidělí.

80 S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy je třeba na šestou otázku odpovědět tak, že čl. 10a směrnice 2003/87 a čl. 10 odst. 1 až 3 a 8 rozhodnutí 2011/278 musejí být vykládány v tom smyslu, že za účelem zamezení dvojímu přidělení umožňují nepřidělit povolenky dílčímu zařízení pro referenční úroveň tepla, pokud toto zařízení dodává do soukromých domácností teplo, které získává z dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva.

K desáté otázce

81 Podstatou desáté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby se bezplatné povolenky přidělovaly provozovateli pro spotřebu tepla vyrobeného v dílčím zařízení pro referenční úroveň paliva v dílčím zařízení pro referenční úroveň tepla.

82 Jak bylo již konstatováno v bodě 70 tohoto rozsudku, na základě čl. 10 odst. 8 uvedeného rozhodnutí musejí členské státy zajistit, „aby emise nebyly započteny dvakrát“.

83 V tomto ohledu z bodu 71 tohoto rozsudku plyne, že pokud teplo importované zařízením pro referenční úroveň tepla pochází z dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva, je třeba zabránit tomu, aby emise, které reálně souvisejí s produkcí tohoto tepla, nebyly při přidělování bezplatných povolenek zohledněny dvakrát. Uplatňování referenční úrovně paliva na výrobu tepla a referenční úrovně tepla na spotřebu téhož tepla by takové zakázané dvojí započtení za následek mělo.

84 S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy je třeba na desátou otázku odpovědět, že čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby se bezplatné povolenky přidělovaly provozovateli na spotřebu tepla, které bylo zohledněno v rámci dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva, v dílčím zařízení pro referenční úroveň tepla.

K jedenácté a dvanácté otázce

85 S ohledem na odpověď podanou na šestou a desátou otázku již není namístě odpovídat na jedenáctou a dvanáctou otázku.

K sedmé otázce

86 Sedmou otázkou chce předkládající soud zjistit, zda je v rámci přidělování bezplatných povolenek slučitelné s přílohou IV rozhodnutí 2011/278, nejsou-li uvedeny údaje o všech emisích skleníkových plynů z výroby tepla dodávaného do soukromých domácností, jak tomu bylo v případě Agentury pro ochranu životního prostředí.

87 Úvodem je třeba uvést, že sedmá předběžná otázka zapadá do téhož skutkového kontextu jako otázka šestá, jak je popsán v bodech 57 a 58 tohoto rozsudku.

88 Mimoto čl. 7 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 ukládá členským státům povinnost shromažďovat pro zařízení splňující podmínky pro přidělení bezplatných povolenek ve smyslu článku 10a směrnice 2003/87 „veškeré příslušné informace a údaje týkající se jednotlivých parametrů uvedených v příloze IV“ tohoto rozhodnutí. Mezi těmito parametry figuruje zejména „[v]yvezené měřitelné teplo“ a „[c]elkové emise skleníkových plynů“. Na základě čl. 7 odst. 9 rozhodnutí 2011/278 se tyto údaje poskytují Komisi, pokud o to požádá.

89 V tomto kontextu je podstatou sedmé otázky předkládajícího soudu to, zda článek 7 a příloha IV tohoto rozhodnutí musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují členskému státu, aby při shromažďování údajů, na které tato ustanovení dopadají, za účelem zamezení dvojímu započtení nezohlednil celkové emise z produkce tepla dodávaného dílčím zařízením pro referenční úroveň tepla do soukromých domácností.

90 Při shromažďování těchto údajů musejí členské státy v souladu s čl. 7 odst. 7 rozhodnutí 2011/278 zajistit to, „že se dílčí zařízení mezi sebou nepřekrývají a že nedochází k dvojímu započtení.“ Z toho plyne, že v případě dvojího započtení emisí jsou příslušné orgány oprávněny požadovat, aby údaje, které jim provozovatelé sdělují, byly opraveny.

91 Příloha IV rozhodnutí 2011/278 není tomuto pravidlu na překážku. Tato příloha totiž obsahuje pouze seznam, který podrobně zakotvuje minimální informace, které podle článku 7 tohoto rozhodnutí dotčení provozovatelé sdělují členským státům.

92 S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy je třeba na sedmou otázku odpovědět, že článek 7 a příloha IV rozhodnutí 2011/278 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují členskému státu, aby při shromažďování údajů, na které tato ustanovení dopadají, za účelem zamezení dvojímu započtení nezohlednil celkové emise z produkce tepla dodávaného dílčím zařízením pro referenční úroveň tepla do soukromých domácností.

K osmé otázce

93 Svou osmou otázkou se předkládající soud dotazuje, zda musí být čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87 a čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 vykládány v tom smyslu, že umožňují nepřidělit dodatečné bezplatné povolenky na emise pocházející z fosilních paliv, které přesahují příděl povolenek pro teplo dodávané do soukromých domácností.

94 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že osmá předběžná otázka se týká situace jediného podniku, totiž SSAB EMEA, který dodává teplo do dálkového vytápění obsluhujícího jednotlivce. Toto teplo se vyrábí spalováním odpadních plynů uvolněných při výrobě tekutého kovu.

95 Agentura pro ochranu přírody za účelem stanovení počtu bezplatně přidělených povolenek uplatnila na exportované teplo referenční úroveň tepla. Nepřidělila povolenky nad rámec toho, co tato referenční úroveň umožňuje, poněvadž má za to, že emise, které přesahují hodnotu stanovenou referenční úrovní paliva, se v případě odpadních plynů přičítají výrobcům tohoto plynu. Referenční úroveň tekutého kovu podle ní tyto emise zohledňuje.

96 Ve světle toho, co bylo uvedeno výše, i bodu 76 tohoto rozsudku, se předkládající soud v podstatě ptá na to, zda čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87 a čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby nebyly přiděleny dodatečné bezplatné povolenky na emise související s produkcí měřitelného tepla spalováním odpadních plynů, které byly vyprodukovány zařízením pro referenční úroveň tekutého kovu, pokud počet povolenek stanovený na základě referenční úrovně tepla je nižší než střední hodnota historických emisí souvisejících s produkcí tohoto tepla.

97 Je třeba uvést, že Soudní dvůr již konstatoval, že z bodu 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 vyplývá, že Komise podle č. 10a odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/87 zohlednila emise spojené s účinným využíváním energie z odpadních plynů. Komise za tímto účelem určité referenční úrovně produktu upravila, mezi nimi zejména referenční úrovně koksu, tekutého železa a sintrované rudy. Chce tak podnítit podniky k tomu, aby využívaly či prodávaly odpadní plyny, které při výrobě těchto produktů vznikají. Mimoto z téhož bodu odůvodnění plyne, že jejich zhodnocení v rámci jiného postupu v průmyslovém zařízení v zásadě zakládá právo na přidělení bezplatných povolenek na

základě referenční úrovně tepla nebo paliva, a současně, že prodej takových plynů umožňuje jejich výrobci ušetřit povolenky (v tomto smyslu viz 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 73).

98 V souladu s těmito úvahami umožňuje spalování odpadních plynů za účelem zásobování sítě dálkového vytápění podle čl. 3 písm. c) druhé odrážky a čl. 10 odst. 2 písm. b) rozhodnutí 2011/278 přidělení bezplatných povolenek na základě referenční úrovně tepla.

99 Zákaz dvojího započtení emisí a dvojího přidělení povolenek tomuto pravidlu nebrání.

100 Zatímco totiž referenční úroveň tekutého kovu v určitém rozsahu zohledňuje spalování odpadních plynů, nejsou emise produkované jejich účinným spalováním v dílčím zařízení pro referenční úroveň tepla v zásadě přičitatelné k historické činnosti dílčího zařízení pro referenční úroveň tekutého kovu. Jak plyne z definice uvedené v čl. 3 písm. b) rozhodnutí 2011/278, zahrnuje dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu pouze „vstupy, výstupy a odpovídající emise související s výrobou produktu, pro který je v příloze I [tohoto rozhodnutí] stanovena referenční úroveň.“ To není případ emisí souvisejících se spalováním odpadních plynů v zařízení kvalifikovaném ve smyslu čl. 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278 jako dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla.

101 Na rozdíl od využívání tepla vyrobeného v dílčím zařízení pro referenční úroveň paliva je tudíž spalování odpadních plynů dílčím zařízením pro referenční úroveň tepla procesem odlišným od výroby produktu, která tyto plyny uvolnila.

102 Tento výklad čl. 3 písm. c) druhé odrážky a čl. 10 odst. 2 písm. b) rozhodnutí 2011/278 odpovídá i cíli čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87, jímž je motivovat ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám tím, že se použijí nejúčinnější techniky a mezi nimi zejména účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů.

103 Pokud jde o použití čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, je třeba uvést, že pokud je dodržen zákaz dvojího započtení a dvojího přidělení povolenek, lze dílčímu zařízení pro referenční úroveň tepla přidělit dodatečné povolenky, jsou-li splněny podmínky pro použití tohoto ustanovení.

104 Písemné vyjádření předložené v rámci této věci německou vládou i vysvětlení Agentury pro ochranu přírody, jak jsou reprodukována v předkládacím rozhodnutí, přesto naznačují, že referenční úroveň tekutého kovu zahrnuje emise vznikající spalováním odpadních plynů v rozsahu, v němž přesahují emise, které pocházejí ze spalování zemního plynu.

105 V tomto ohledu z dokumentu nazvaného „Guidance Document no 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation“, zveřejněného na internetovém serveru Komise, plyne, že v případě odpadních plynů vznikajících v rámci mezí dílčího zařízení pro referenční úroveň produktu, zahrnuje tato referenční úroveň přidělení povolenek na emise související s produkcí odpadních plynů a s jejich spalováním flérováním vzhledem k bezpečnostním důvodům. Podle téhož dokumentu se pro účely přidělení povolenek na emise související s produkcí odpadních plynů zohledňují emise, které přesahují ty, které vznikají při spalování zemního plynu.

106 Tedy vzhledem k tomu, že referenční úroveň tekutého kovu skutečně zohledňuje emise související s produkcí odpadních plynů, je v projednávaném případě v rozporu se zákazem dvojího započtení emisí a dvojího přidělení povolenek přidělit na základě čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 dodatečné povolenky na měřitelné teplo dodávané do soukromých domácností z důvodu, že počet povolenek stanovený na základě referenční úrovně tepla je nižší než střední hodnota historických emisí souvisejících s produkcí tohoto tepla.

107 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na osmou otázku odpovědět, že čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/78 a čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují nepřidělit dodatečné bezplatné povolenky na emise související s produkcí měřitelného tepla spalováním odpadních plynů, které vznikly v zařízení pro referenční úroveň tekutého kovu, pokud je počet povolenek stanovený na základě referenční úrovně tepla nižší než střední hodnota historických emisí souvisejících s výrobou tohoto tepla.

K deváté otázce

108 Úvodem je třeba uvést, že devátá předběžná otázka zapadá do téhož skutkového kontextu jako otázka osmá, jak je popsán v bodech 94 a 95 tohoto rozsudku.

109 Mimoto bylo v bodě 88 tohoto rozsudku konstatováno, že čl. 7 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 ukládá členským státům povinnost shromažďovat pro zařízení splňující podmínky pro přidělení bezplatných povolenek ve smyslu článku 10a směrnice 2003/87 „veškeré příslušné informace a údaje týkající se jednotlivých parametrů uvedených v příloze IV“ tohoto rozhodnutí. Mezi těmito parametry figuruje zejména „[v]vezené měřitelné teplo“ a „[c]elkové emise skleníkových plynů“. Na základě čl. 7 odst. 9 rozhodnutí 2011/278 se tyto údaje poskytují Komisi, pokud o to požádá.

110 Podstatou deváté otázky předkládajícího soudu tudíž je, zda musí být článek 7 a příloha IV tohoto rozhodnutí vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát při shromažďování údajů, na které dopadají tato ustanovení, upravil číselné údaje, které získal, tak aby emise skleníkových plynů pocházející ze spalování odpadních plynů v dílčím zařízení pro referenční úroveň tepla byly rovnocenné emisím, které pocházejí ze spalování zemního plynu.

111 Jak bylo konstatováno v bodě 90 tohoto rozsudku, při shromažďování údajů uvedených v článku 7 a příloze IV rozhodnutí 2011/278 jsou členské státy v souladu s čl. 7 odst. 7 rozhodnutí 2011/278 povinny zajistit to, „že se dílčí zařízení mezi sebou nepřekrývají a že nedochází k dvojímu započtení“. Z toho plyne, že v případě dvojího započtení emisí jsou příslušné orgány oprávněny požadovat, aby údaje, které jim byly provozovateli sděleny, byly opraveny.

112 V tomto ohledu bylo v bodě 105 tohoto rozsudku konstatováno, že z dokumentu nazvaného „Guidance Document no 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation“ plyne, že v případě odpadních plynů produkovaných v rámci mezí pro dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu zahrnuje tato referenční úroveň zejména přidělení povolenek na emise související s produkcí odpadních plynů a že pro účely přidělování povolenek na tyto emise se zohledňují emise, které přesahují ty, které vznikají při spalování zemního plynu.

113 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na devátou otázku odpovědět, že článek 7 a příloha IV rozhodnutí 2011/278 musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát při shromažďování údajů, na které tato ustanovení dopadají, upravoval číselné údaje, které získal, tak aby emise skleníkových plynů pocházející ze spalování odpadních plynů v dílčím zařízení pro referenční úroveň tepla byly rovnocenné emisím, které pocházejí ze spalování zemního plynu, pokud referenční úroveň produktu zohledňuje emise související s produkcí odpadních plynů.

Ke čtrnácté až šestnácté otázce

114 Podstatou čtrnácté až šestnácté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278 vykládán v tom smyslu, že pojem „dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla“ zahrnuje činnost dodání měřitelného tepla pocházejícího ze zařízení, na které se vztahuje systém pro obchodování s povolenkami, do parovodní sítě.

115 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že tyto otázky se týkají případu zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, které zásobuje parovodní síť. K této sítí jsou připojeni tři spotřebitelé, mezi nimi rafinérie, která spotřebovává kolem 90 % sítí distribuované páry. Agentura pro ochranu přírody měla za to, že tato síť je ve skutečnosti nedílnou součástí rafinérie a nelze ji považovat za distributora tepla. Tato agentura tedy na základě čl. 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278 odmítla tomuto zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny přidělit povolenky.

116 V tomto ohledu bylo v bodě 64 tohoto rozsudku uvedeno, že čl. 3 písm. c) tohoto posledně uvedeného rozhodnutí definuje „dílčí zařízení s referenční úrovní pro teplo“ jako vstupy, výstupy a příslušné emise, které nejsou spojeny s dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu a které souvisejí s výrobou měřitelného tepla nebo dovozem měřitelného tepla ze zařízení nebo jiného subjektu, na který se vztahuje systém Unie. Toto teplo musí být spotřebováváno zejména na výrobu produktů nebo vyváženo do zařízení nebo jiného subjektu, na který se systém Unie nevztahuje, s výjimkou tepla vyvezeného za účelem výroby elektřiny.

117 Z této definice vyplývá, že zařízení, které exportuje teplo, jež vyrábí, lze povolenky na toto teplo přidělit pouze tehdy, pokud je exportuje do „zařízení nebo jiného subjektu, na který se nevztahuje systém Unie.“ Zařízení se naproti tomu nemůže domáhat přidělení povolenek na toto teplo, pokud jej předává do jiného zařízení, které do systému pro obchodování s povolenkami spadá.

118 Z toho plyne, že distributora tepla, který teplo, které dováží, nespotřebovává, nýbrž distribuuje je do dalších zařízení nebo subjektů, ať do systému pro obchodování s povolenkami spadají, či nikoli, je třeba považovat za „zařízení nebo jiný subjekt, na který se nevztahuje systém Unie“, ve smyslu rozhodnutí 2011/278.

119 Pokud však distribuční síť ve skutečnosti tvoří nedílnou součást zařízení ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87, které do systému pro obchodování s povolenkami spadá, nelze tuto síť považovat za „zařízení nebo jiný subjekt, na který se nevztahuje systém Unie“ ve smyslu čl. 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278. Pokud tedy výrobce tepla do takové sítě teplo předává, dodává je do zařízení, které spadá do systému pro obchodování s povolenkami.

120 Totéž platí, existuje-li smlouva o dodávkách tepla mezi výrobcem a odběratelem tohoto tepla, poněvadž v takovém případě se toto teplo nedodává „zařízení nebo jinému subjektu, na který se nevztahuje systém Unie“.

121 Je na předkládajícím soudu, aby ve světle výše uvedených úvah posoudil skutkové okolnosti sporu v původním řízení a stanovil, zda dotčené zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny dodává teplo do „zařízení nebo jiného subjektu, na který se nevztahuje systém Unie“, ve smyslu čl. 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278. Okolnosti vyjmenované v rámci jeho patnácté otázky jsou v tomto ohledu bez relevance.

122 S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy je třeba na čtrnáctou až šestnáctou otázku odpovědět, že čl. 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla“ zahrnuje činnost spočívající v dodávání měřitelného tepla pocházejícího ze zařízení spadajícího do systému pro obchodování s povolenkami do parovodní sítě, pokud ji lze kvalifikovat jako „zařízení nebo jiný subjekt, na který se nevztahuje systém Unie“.

K nákladům řízení

123 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:

1) **Přezkum první, druhé a třinácté otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 15 odst. 3 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.**

2) **Přezkum páté otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost přílohy I rozhodnutí 2011/278.**

3) **Článek 4 a příloha II rozhodnutí Komise 2013/448/EU ze dne 5. září 2013 o vnitrostátních prováděcích opatřeních pro přechodné bezplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES jsou neplatné.**

4) **Časové účinky prohlášení neplatnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 se omezují tak, aby toto prohlášení nabylo účinnosti až po uplynutí deseti měsíců od data vyhlášení rozsudku ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311), a Komise tak mohla přijmout nezbytná opatření, a aby opatření přijatá do té doby na základě zrušených ustanovení nemohla být zpochybněna.**

5) **Článek 10a 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, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, a čl. 10 odst. 1 až 3 a 8 rozhodnutí 2011/278 musejí být vykládány v tom smyslu, že za účelem zamezení dvojímu přidělení umožňují nepřidělit povolenky na emise skleníkových plynů dílčímu zařízení pro referenční úroveň tepla, pokud toto zařízení dodává do soukromých domácností teplo, které získává z dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva.**

6) **Článek 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby se bezplatné povolenky na emise skleníkových plynů přidělovaly provozovateli na spotřebu tepla, které bylo zohledněno v rámci dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva, v dílčím zařízení pro referenční úroveň tepla.**

7) **Článek 7 a příloha IV rozhodnutí 2011/278 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují členskému státu, aby při shromažďování údajů, na které tato ustanovení dopadají, za účelem zamezení dvojímu započtení nezohlednil celkové emise z produkce tepla dodávaného dílčím zařízením pro referenční úroveň tepla do soukromých domácností.**

8) **Článek 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/78, ve znění směrnice 2009/29, a čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují nepřidělit dodatečné bezplatné povolenky na emise skleníkových plynů související s produkcí měřitelného tepla spalováním odpadních plynů, které vznikly v zařízení pro referenční úroveň tekutého kovu, pokud je počet povolenek stanovený na základě referenční úrovně tepla nižší než střední hodnota historických emisí souvisejících s výrobou tohoto tepla.**

9) **Článek 7 a příloha IV rozhodnutí 2011/278 musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát při shromažďování údajů, na které tato ustanovení dopadají, upravoval číselné údaje, které získal, tak aby emise skleníkových plynů pocházející ze**

spalování odpadních plynů v dílčím zařízení pro referenční úroveň tepla byly rovnocenné emisím, které pocházejí ze spalování zemního plynu, pokud referenční úroveň produktu zohledňuje emise související s produkcí odpadních plynů.

10) Článek 3 písm. c) rozhodnutí 2011/278 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla“ zahrnuje činnost spočívající v dodávání měřitelného tepla pocházejícího ze zařízení spadajícího do systému pro obchodování s povolenkami do parovodní sítě, pokud ji lze kvalifikovat jako „zařízení nebo jiný subjekt, na který se nevztahuje systém Unie“.

Podpisy.