



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 10. listopadu 2016¹

Věc C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
proti
Spolkové republice Německo

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Verwaltungsgericht (správní soud v Berlíně, Německo)]

„Politika životního prostředí — Směrnice 2003/87/ES — Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii — Článek 3 písm. b) — Vymezení pojmu ‚emise‘ — Nařízení (EU) č. 601/2012 — Monitorování a vykazování — Oxid uhličitý přemísťovaný z původního zařízení do jiného zařízení, které vyrábí vysrážený uhličitán vápenatý, a chemicky vázaný v tomto produktu“

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci se týká významu pojmu „emise“ ve směrnici 2003/87/ES². Uvedený pojem hraje ústřední úlohu v systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „systém obchodování s povolenkami“) zavedeném uvedenou směrnicí.

2. Podle čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87 vznikají „emise“ skleníkových plynů pro účely směrnice pouze tehdy, pokud jsou plyny (včetně oxidu uhličitého)³, na něž se vztahuje systém obchodování s povolenkami, uvolňovány „do atmosféry“. Dosah pojmu „emise“ stanovený uvedenou směrnicí byl patrně následně rozšířen některými ustanoveními nařízení Komise (EU) č. 601/2012⁴, kterým se provádí směrnice 2003/87. Podle uvedených ustanovení se totiž v případech, kdy je oxid uhličitý přemístěn z jednoho zařízení do jiného, kde je následně přeměněn na stabilní chemický produkt⁵, ve kterém je chemicky vázán (a *není* tedy v konečném důsledku uvolňován do atmosféry), považuje tento plyn za „emise“ z prvně jmenovaného zařízení. Provozovatel prvně jmenovaného zařízení (tedy původního zařízení) musí tedy tento oxid uhličitý zahrnout do svého ročního výkazu určeného příslušnému vnitrostátnímu orgánu a vyřadit příslušný počet povolenek. Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) (dále jen „předkládající soud“) si není jist, zda není výše uvedené neslučitelné s vymezením pojmu „emise“ ve směrnici 2003/87 a zda tedy nejsou relevantní ustanovení nařízení č. 601/2012 neplatná.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631). V původním řízení je relevantní znění uvedené směrnice naposledy pozměněné směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63).

3 — V dalším textu používám bez rozlišení pojmy „oxid uhličitý“ a „CO₂“.

4 — Nařízení ze dne 21. června 2012, o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2012, L 181, s. 30).

5 — Vysrážený uhličitán vápenatý (precipitated calcium carbonate; dále jen „PCC“). Uvedená látka se používá k výrobě celé řady průmyslových produktů, jako jsou lepidla, barvy, papír apod.

Právo Evropské unie

Směrnice 2003/87

3. Jak vyplývá z bodu 5 odůvodnění směrnice 2003/87, je cílem této směrnice přispět k plnění závazků Evropské unie a jejích členských států ohledně snížení antropogenních emisí skleníkových plynů podle Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu (dále jen „Kjótský protokol“)⁶ prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „povolenky“) při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti.

4. Podle čl. 1 prvního pododstavce směrnice 2003/87 se vytváří systém obchodování s povolenkami v Evropské unii, „aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným“. Článek 1 druhý pododstavec upravuje progresivně větší snížení emisí skleníkových plynů s cílem přispět k takovým úrovním snížení, které se z vědeckého hlediska považují za nezbytné k odvrácení změny klimatu.

5. Článek 2 odst. 1 stanoví, že se směrnice 2003/87 použije na emise z činností uvedených v příloze I a na skleníkové plyny uvedené v příloze II. Mezi uvedené plyny patří také oxid uhličitý (CO₂).

6. Pojem „emise“ je vymezen v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87 jako „uvolňování skleníkových plynů do atmosféry ze zdrojů v zařízení [...]“. Podle čl. 3 písm. e) se „zařizováním“ 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 znečištění“.

7. Článek 10a („Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek platná v celém Společenství“) stanoví zejména:

„1. Do 31. prosince 2010 přijme Komise prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování povolenek uvedená v odstavcích 4, 5, 7 a 12 [...]

[...]

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. [...]

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.

[...]

6 — Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů byl přijat dne 11. prosince 1997. Rada Evropské unie schválila Kjótský protokol rozhodnutím 2002/358/ES (Úř. věst. 2002, L 130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42, s. 24).

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. [...]

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.

[...]“

8. Článek 12 je nadepsán „Převod, vyřazení a zrušení povolenek“. Podle článku 12 odst. 3 „[č]lenské státy zajistí, aby do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek jiných než povolenek vydaných podle kapitoly II⁷ rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřených podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny“.

9. Podle čl. 12 odst. 3a „[p]ovinnost vyřadit povolenky nevzniká ve vztahu k emisím, u nichž bylo ověřeno, že byly zachyceny a přepraveny k trvalému uložení do zařízení s platným povolením podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého⁸“.

10. Článek 14 („Monitorování a vykazování emisí“) stanoví zejména:

„1. Do 31. prosince 2011 přijme Komise nařízení o monitorování a vykazování emisí [z činností] uvedených v příloze I [které] bude založeno na zásadách monitorování a vykazování emisí stanovených v příloze IV [⁹] a určí potenciál globálního oteplování každého skleníkového plynu v požadavcích na monitorování a vykazování emisí daného plynu.

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

2. Nařízení uvedené v odstavci 1 zohlední nejpřesnější a nejaktuálnější dostupné vědecké důkazy, zejména od IPCC [¹⁰] a může rovněž stanovit požadavky na provozovatele, aby podávali zprávy o emisích souvisejících s výrobou produktů vyráběných v energeticky náročných průmyslových odvětvích, která mohou podléhat mezinárodní hospodářské soutěži. Uvedené nařízení může rovněž stanovit požadavek nezávislého ověření těchto informací.

[...]

3. Členské státy zajistí, aby každý provozovatel zařízení [...] monitoroval emise z uvedeného zařízení a po skončení každého kalendářního roku v souladu s nařízením uvedeným v odstavci 1 vykázal příslušnému orgánu emise z tohoto zařízení [...].

[...]“

7 — Uvedená kapitola se týká „letectví“ a není tedy v původním řízení relevantní.

8 — Úř. věst. 2009, L 140, s. 114.

9 — Podle zásad monitorování a vykazování stanovených ve zmíněné příloze je provozovatel povinen ve zprávě pro zařízení uvést zejména celkové emise pro dané zařízení vypočtené nebo změřené pro každou činnost uvedenou v příloze I. Viz příloha IV, část A, „Podávání zpráv o emisích“, body B a C.

10 — Mezivládní panel pro změnu klimatu.

11. V prvním pododstavci článku 15 („Ověřování a akreditace“) se stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby zprávy, které provozovatelé [...] předložili podle čl. 14 odst. 3, byly ověřeny v souladu s kritérii stanovenými v příloze V a veškerými podrobnými ustanoveními přijatými Komisí v souladu s [článkem 15] a aby o tom byl příslušný orgán informován“.

12. Článek 16 („Sankce“) stanoví zejména:

„1. Členské státy stanoví pravidla ohledně sankcí uplatňovaných při porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice a učiní opatření nezbytná k zajištění provádění těchto pravidel. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a dostatečně odrazující. [...]

[...]

3. Členské státy zajistí, aby každý provozovatel [...], který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 EUR za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel [...] nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele [...] povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.“

Nariadení č. 601/2012

13. Z druhého odkazu na právní základ vyplývá, že nařízením č. 601/2012 se provádí zejména čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/87. Podle článku 1 nařízení č. 601/2012 zmíněné nařízení stanovuje pravidla pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a údajů o činnosti podle směrnice 2003/87 v obchodovacím období systému obchodování s povolenkami počínaje dnem 1. ledna 2013 a v následujících obchodovacích obdobích.

14. Článek 5 stanoví, že monitorování a vykazování „musí být úplné a zahrnovat všechny emise z procesů a ze spalování u všech zdrojů emisí a zdrojových toků náležejících k činnostem uvedeným v příloze I směrnice 2003/87/ES [...] a emise všech skleníkových plynů uvedených v souvislosti s těmito činnostmi, přičemž je nutno zamezit dvojímu započtení“¹¹.

15. Článek 11 odst. 1 stanoví, že „[k]aždý provozovatel [...] monitoruje emise skleníkových plynů na základě plánu pro monitorování schváleného příslušným orgánem v souladu s článkem 12, přičemž vezme v úvahu povahu a fungování zařízení [...], na které se vztahuje“¹².

16. Podle čl. 20 odst. 2 „provozovatel zahrne do definování procesu monitorování a vykazování požadavky pro konkrétní odvětví uvedené v příloze IV“. V příloze IV bodě 10 písm. B nařízení č. 601/2012 je uvedeno, že „[p]okud se CO₂ použije v daném zařízení nebo je přemístěn do jiného zařízení na výrobu [PCC], považuje se toto množství CO₂ za emitované zařízením vyrábějícím CO₂“.

11 — Viz bod 5 tohoto stanoviska.

12 — Plán pro monitorování se skládá z podrobné, úplné a transparentní dokumentace metodiky monitorování konkrétního zařízení, včetně obecných údajů o zařízení, podrobného popisu použitých metodik založených na výpočtu nebo metodik založených na měření a podrobného popisu metodiky monitorování v případě přemístění CO₂ podle článku 49 nařízení č. 601/2012. Viz čl. 12 odst. 1 druhý pododstavec a příloha I bod 1 nařízení č. 601/2012.

17. Článek 49 odst. 1 stanoví:

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

- a) zařízení pro zachytávání za účelem přepravy a dlouhodobého geologického ukládání v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31/ES;
- b) přepravní sítě za účelem dlouhodobého geologického ukládání v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31/ES;
- c) úložiště povoleného podle směrnice 2009/31/ES za účelem dlouhodobého geologického ukládání.

Pro jiné typy přemístění CO₂ ze zařízení není povoleno žádné odečítání CO₂ od emisí ze zařízení.“¹³

Německé právo

18. Směrnice 2003/87 je do německého práva provedena zákonem o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) ze dne 21. července 2011. Ustanovení § 3 uvedeného zákona vymezuje pojem „emise“. Odkazuje přitom na vypouštění skleníkových plynů pocházejících z činností vymezených v příloze I uvedeného zákona do atmosféry. Podle § 5 odst. 1 je provozovatel povinen vypočítat emise ze svého zařízení za každý kalendářní rok a vykázat jejich výši příslušnému orgánu do 31. března následujícího roku. Ustanovení § 6 ukládá provozovateli předložit příslušnému orgánu ke schválení plán monitorování pro každé obchodovací období.

Skutkový základ sporu, průběh řízení a předběžné otázky

19. Společnost Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (dále jen „Schaefer Kalk“) provozuje v německé obci Hahnstätten (Německo) zařízení na pálení vápence. Tato činnost spadá do systému obchodování s povolenkami¹⁴. Společnost Schaefer Kalk přemísťuje část oxidu uhličitého, který produkuje při uvedené činnosti, do zařízení, které jej využívá k výrobě PCC.

20. Dne 31. července 2012 podala společnost Schaefer Kalk u Deutsche Emissionshandelsstelle (německý orgán pro obchodování s emisemi) žádost o schválení svého plánu monitorování. Požádala přitom výslovně, aby byla zproštěna povinností předkládat výkazy ohledně oxidu uhličitého přemísťovaného pro účely výroby PCC (a tedy povinností vyřadit povolenky odpovídající objemu přemísťovaného oxidu uhličitého). Společnost Schaefer Kalk argumentovala v zásadě tím, že dotčený oxid uhličitý je chemicky vázán v PCC, a není tedy uvolňován do atmosféry.

13 — Důvody pro ustanovení článku 49 jsou popsány v bodě 13 odůvodnění, kde se uvádí, že „[k] odstranění potenciálních mezer spojených s přemístěním vlastního nebo čistého CO₂“ by mělo k těmto přenosům „docházet pouze za účelem uložení v geologickém úložišti podle systému Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, které je v současné době jedinou možností trvalého uložení CO₂ akceptovanou na základě systému Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů“.

14 — V příloze I je mezi činnostmi, na něž se vztahuje systém obchodování s povolenkami, uvedena také „[v]ýroba vápna nebo kalcinace dolomitu či magnezitu v rotačních pecích nebo v jiných pecích o výrobní kapacitě větší než 50 t denně“.

21. Dne 10. ledna 2013 schválil německý orgán pro obchodování s emisemi plán monitorování předložený společností Schaefer Kalk, aniž by se však zabýval otázkou oxidu uhličitého přemístěného pro účely výroby PCC. Následným rozhodnutím ze dne 29. srpna 2013 (dále jen „rozhodnutí ze srpna 2013“) zmíněný orgán zamítl žádost společnosti Schaefer Kalk o odpočet přemístěného oxidu uhličitého od jejích emisí, a to z důvodu, že to neumožňuje článek 49 a příloha IV nařízení č. 601/2012.

22. Společnost Schaefer Kalk poté napadla rozhodnutí ze srpna 2013 žalobou k předkládajícímu soudu. Argumentuje přitom v zásadě tím, že čl. 49 odst. 1 druhý pododstavec a příloha I bod 10 písm. B čtvrtý pododstavec nařízení č. 601/2012 jsou neslučitelné s čl. 3 písm. b) a čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/87, neboť započítávají do „emisí“ ze zařízení oxid uhličitý, který není uvolňován do atmosféry, ale který je přemísťován do jiného zařízení na výrobu PCC, v němž je dotčený oxid uhličitý chemicky vázán. Výsledné finanční břemeno (tedy roční vyřazení počtu povolenek odpovídajících danému oxidu uhličitému) může provozovatele odrazovat od takového přemístění a ohrožovat tak cíl směrnice 2003/87, kterým je snížení emisí.

23. Předkládající soud proto řízení přerušil a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1. Je nařízení Komise č. 601/2012 neplatné a v rozporu s cíli směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž v čl. 49 odst. 1 [druhém pododstavci] stanoví, že CO₂, který není přemístěn podle článku 49 odst. 1 [prvního pododstavce], se považuje za emitovaný zařízením vyrábějícím CO₂?
2. Je nařízení Komise č. 601/2012 neplatné a v rozporu s cíli směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž v příloze IV bodě 10 stanoví, že CO₂, který je na výrobu [PCC] přemístěn do jiného zařízení, se považuje za emitovaný zařízením vyrábějícím CO₂?“

24. Písemná vyjádření předložily společnost Schaefer Kalk, německá vláda a Evropská komise. Výše uvedené zúčastněné strany a rovněž Deutsche Emissionshandelsstelle přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 30. června 2016.

Posouzení

Přípustnost napadení platnosti nařízení č. 601/2012 společností Schaefer Kalk

25. Německá vláda se dotazuje, zda se společnost Schaefer Kalk může ve vnitrostátním řízení před předkládajícím soudem dovolávat neplatnosti čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce a přílohy IV bodě 10 písm. B čtvrtého pododstavce nařízení č. 601/2012, pokud se zrušení uvedeného nařízení nedomáhala dříve u Tribunálu. Německá vláda zde poukazuje na širší přístup jednotlivců k unijním soudům, který nyní vyplývá z třetí části čl. 263 čtvrtého podstavce SFEU, podle něhož může každá fyzická nebo právnická osoba podat žalobu proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

26. Podle ustálené judikatury je předpokladem k tomu, aby jednotlivec mohl namítat před vnitrostátním soudem, který se věcí zabývá, neplatnost ustanovení obsažených v unijním aktu, skutečnost, že tento účastník řízení neměl právo podat proti těmto ustanovením přímou žalobu na základě článku 263 SFEU¹⁵. Namítnutí neplatnosti dotčeného aktu danou osobou před příslušným

15 — Naposledy viz rozsudek ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další, spojené věci 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 46 a citovaná judikatura.

vnitrostátním soudem by ovšem bránila jen situace, kdy by žaloba takové osoby na zrušení dotčeného aktu za podmínek stanovených v uvedeném článku byla bez jakékoli pochybnosti přípustná¹⁶. V jiném svém stanovisku vysvětlují, proč by se uvedená judikatura měla použít i na třetí část čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU¹⁷.

27. V projednávané věci měla společnost Schaefer Kalk odůvodněně pochybnosti o tom, zda může na základě čtvrtého pododstavce čl. 263 SFEU napadnout ustanovení nařízení č. 601/2012, která jsou předmětem její žaloby v projednávané věci, přímo žalobou k Tribunálu.

28. Je pravda, že zmíněné nařízení je „právním aktem s obecnou působností“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, tedy aktem s obecnou působností, který nebyl přijat v souladu s legislativním postupem, a není tedy legislativní povahy¹⁸. Aktivní legitimace jednotlivce podle třetí části je však podmíněna také, mimo jiné, neexistencí prováděcích opatření k danému aktu. Podle čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce i podle přílohy IV bodě 10 písm. B čtvrtého pododstavce nařízení č. 601/2012 bylo nutné přijmout taková prováděcí opatření použitelná na společnost Schaefer Kalk¹⁹, jakým bylo rozhodnutí německého orgánu pro obchodování s emisemi přijaté dne 10. ledna 2013 na žádost dané společnosti o schválení jejího plánu monitorování²⁰.

29. Za těchto okolností musí mít společnost Schaefer Kalk možnost napadnout platnost dotčených ustanovení nařízení č. 601/2012 u předkládajícího soudu a požádat jej, aby v tomto směru předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

Úvodní poznámky

30. Je nesporné, že pálení vápence je činnost podléhající směrnici 2003/87. Naproti tomu není v příloze I směrnice uvedena výroba PCC a tato činnost tedy nespadá do systému obchodování s povolenkami.

31. Německá vláda i německý orgán pro obchodování s emisemi argumentují tím, že chemická přeměna oxidu uhličitého používaného k výrobě PCC je neúplná a přinejmenším 20 % vstupních plynů je nakonec uvolněno do atmosféry ve formě odpadního plynu²¹. Komise ve svém písemném vyjádření uvádí, že chemický proces výroby PCC nevede sám o sobě k tvorbě emisí. Na jednání však v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem uznala, že v konečném důsledku může skutečně dojít ke ztrátě této části „vstupního“ oxidu uhličitého a jejímu uvolnění do atmosféry. Německá vláda navíc tvrdí, že v takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, je nutné přihlížet k možným ztrátám oxidu uhličitého během přepravy či únikům ze zařízení. Společnost Schaefer Kalk na jednání tato tvrzení popřela a poukázala na to, že nebyla uplatněna během vnitrostátního řízení.

32. V rámci řízení podle článku 267 SFEU může Soudní dvůr rozhodovat o výkladu nebo platnosti právního předpisu Unie, a to na základě skutečností, které mu sdělil vnitrostátní soud²². Nepřísluší tedy Soudnímu dvoru, aby posoudil, zda došlo (či mohlo věrohodně dojít) při přepravě ke ztrátě části oxidu uhličitého přemísťovaného ze zařízení společnosti Schaefer Kalk do jiného zařízení pro účely

16 — Mimo jiné viz rozsudek ze dne 17. března 2016, *Portmeirion Group*, C-232/14, EU:C:2016:180, bod 23 a citovaná judikatura.

17 — Viz mé stanovisko ve věci *A a další*, C-158/14, EU:C:2016:734, body 67 až 72.

18 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 60.

19 — Pro účely posouzení, zda právní akt s obecnou působností vyžaduje přijetí prováděcích opatření, je nutno vycházet z postavení té osoby, která se na základě třetí části čl. 263 čtvrtého pododstavce věty SFEU dovolává práva podat žalobu. Není tedy relevantní, zda dotčený akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření ve vztahu k jiným osobám. Mimo jiné viz rozsudek ze dne 28. dubna 2015, *T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 32 a citovaná judikatura.

20 — Uvedené schválení vyžaduje čl. 12 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 601/2012.

21 — Německý orgán pro obchodování s emisemi na jednání uvedl, že nižší úroveň „přebytkového“ oxidu uhličitého je sice představitelná, při optimální výtěžnosti PCC však přesto dochází ke vzniku alespoň 20 % odpadního plynu.

22 — Mimo jiné viz rozsudky ze dne 9. října 2014, *Traum*, C-492/13, EU:C:2014:2267, bod 19, a ze dne 21. července 2016, *Argos Supply Trading*, C-4/15, EU:C:2016:580, bod 29.

výroby PCC nebo zda byla skutečně uvolněna do atmosféry v důsledku uvedené výroby. V každém případě je nesporné, že přinejmenším podstatná část oxidu uhličitého používaného v chemickém procesu výroby PCC je chemicky vázána v uvedeném produktu. Na základě zmíněného východiska se budu nyní zabývat předběžnými otázkami. Přísluší předkládajícímu soudu, aby případně ověřil relevantní skutečnosti.

33. V takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, se v důsledku čl. 49 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 601/2012 a přílohy IV bodě 10 písm. B čtvrtého pododstavce uvedeného nařízení považuje veškerý oxid uhličitý přemísťovaný pro účely výroby PCC za „emise“ ze zařízení, kde byl vyprodukován, i přesto, že (přinejmenším) jeho většina není uvolněna do atmosféry, a provozovatel daného zařízení je tak podle čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87 povinen vykázat daná množství oxidu uhličitého jako emise a vyřadit příslušný počet povolenek. Otázka zní, zda mohla Komise takové pravidlo stanovit, aniž by zároveň opomenula vymezení pojmu „emise“ v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87, na nějž se odkazuje v čl. 14 odst. 1 uvedené směrnice. Právě této otázky se týkají obě předběžné otázky v projednávané věci, kterými je tedy třeba se zabývat společně.

Může být oxid uhličitý přemísťovaný do zařízení pro výrobu PCC považován za „emise“ pro účely systému obchodování s emisemi?

34. V bodě 5 odůvodnění směrnice 2003/87 je uvedeno, že směrnice vytváří systém obchodování s povolenkami s cílem přispět k plnění závazků Evropské unie a jejích členských států na základě Kjótského protokolu, který směřuje ke snížení emisí skleníkových plynů v atmosféře na úroveň, která brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí²³.

35. Ekonomická logika systému obchodování s povolenkami spočívá ve skutečnosti, že snižování emisí skleníkových plynů nezbytné pro získání předem stanoveného environmentálního výsledku probíhá za nejnižších nákladů. Tím, že se umožní prodej přidělených povolenek, podněcuje tento systém všechny své účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky²⁴. Toho lze dosáhnout v zásadě dvěma způsoby: buď snížením množství produkovaných skleníkových plynů (zpravidla použitím efektivnějších metod výroby), nebo zamezením uvolňování skleníkových plynů do atmosféry (například přeměnou uvedených plynů na produkt, ve kterém jsou chemicky vázány).

36. Jedním z pilířů, na kterých je založen systém obchodování s povolenkami, je tedy čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87, podle něhož je každý provozovatel povinen vyřadit do 30. dubna průběžného roku počet povolenek na emise skleníkových plynů, který odpovídá jeho celkovým emisím za předchozí kalendářní rok, a to za účelem jejich zrušení²⁵.

37. Dosah uvedeného požadavku, který má zásadní význam pro odpověď na otázky předkládajícího soudu, závisí především na významu pojmu „emise“ dle vymezení v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87. V souladu s ustálenou judikaturou budu tedy při výkladu dotčeného ustanovení brát v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí²⁶.

23 — Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 29.

24 — Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 32. Rovněž viz rozsudek ze dne 7. dubna 2016, Holcim (Romania) v. Komise, C-556/14 P, nezveřejněný, EU:C:2016:207, body 64 a 65.

25 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 29.

26 — Mimo jiné viz rozsudek ze dne 4. února 2016, Hassan, C-163/15, EU:C:2016:71, bod 19 a citovaná judikatura.

38. Ze znění čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87 vyplývá, že „emise“ existují jen tehdy, pokud jsou skleníkové plyny *uvolňovány* „do atmosféry“, tedy do plynné vrstvy obklopující Zemi. V souladu s cílem směrnice, kterým je snížit emise a odvrátit tak nebezpečnou změnu klimatu²⁷, nejsou „emise“ výsledkem pouhé *produkce* skleníkových plynů, nejsou-li tyto plyny uvolňovány do atmosféry²⁸. Jiný závěr nevyplývá ani z přílohy IV směrnice 2003/87, která stanoví obecné zásady monitorování a vykazování: zmíněná příloha ukládá provozovateli uvést ve zprávě pro zařízení „celkové emise“ vypočtené nebo změřené pro každou činnost, na niž se vztahuje systém obchodování s povolenkami²⁹.

39. Jak ovšem správně upozorňují německý orgán pro obchodování s emisemi, německá vláda a Komise, vymezení v čl. 3 písm. b) není omezeno na „přímé a bezprostřední“ uvolňování skleníkových plynů do atmosféry. Tím, že jsou některé skleníkové plyny uvolňovány do atmosféry až po určité době po jejich vzniku a případně mimo zařízení, z něhož pocházejí, tak není dotčena jejich kvalifikace jako „emise“. Opačný výklad by umožňoval provozovatelům obcházet systém obchodování s povolenkami tím, že by zachytávali skleníkové plyny vyprodukované v zařízení a přemísťovali je do zařízení jiného, čímž by došlo k odložení jejich uvolnění do atmosféry.

40. Souhlasím tedy, že pokud je v takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, část oxidu uhličitého přemísťovaného do jiného zařízení pro účely výroby PCC nakonec v důsledku ztrát či úniků při přepravě nebo samotného výrobního procesu skutečně uvolněna do atmosféry³⁰, je slučitelné s vymezením ve směrnici 2003/87, je-li *dotyčná část* přemísťovaného oxidu uhličitého považována za „emise“ z původního zařízení. Tento výklad odpovídá oblasti působnosti uvedené směrnice vymezené v čl. 2 odst. 2 a také vymezení pojmu „emise“ v čl. 3 písm. b): tento oxid uhličitý je v konečném důsledku (i když nepřímo) „uvolňován do atmosféry“ a pochází z činnosti, která spadá do systému obchodování s povolenkami (v původním řízení jde o pálení vápence).

41. Článek 49 odst. 1 druhý pododstavec a příloha IV bod 10 písm. B čtvrtý pododstavec nařízení č. 601/2012 však mají mnohem širší účinky. Za „emise“ z původního zařízení se považuje nejen zmíněná část přemísťovaného oxidu uhličitého, jež může být uvolněna do atmosféry, ale veškerý oxid uhličitý přemísťovaný do jiného zařízení pro účely výroby PCC, a do systému obchodování s povolenkami tak spadá veškerý tento oxid uhličitý. Jinými slovy, zmíněná ustanovení vytvářejí nevyvratitelnou domněnku, že je do atmosféry uvolňován *veškerý* přemísťovaný oxid uhličitý.

42. Tento výsledek je nejen neslučitelný se zněním čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87, ale ohrožuje také splnění cíle směrnice, kterým je ochrana životního prostředí ve formě snížení emisí³¹.

43. Jak správně uvedla společnost Schaefer Kalk na jednání, pokud je nutné vyřadit povolenky pro veškerý oxid uhličitý přemísťovaný pro účely výroby PCC, dochází k ohrožení hospodářské motivace, z níž vychází systém obchodování s povolenkami. Jelikož nelze odpovídající povolenky nadále prodat jako „přebytek“, je s provozovatelem v konečném důsledku zacházeno stejně, jako kdyby došlo k uvolnění veškerého zmíněného oxidu uhličitého do atmosféry.

44. Německá vláda nicméně argumentuje tím, že napadená ustanovení nařízení č. 601/2012 jsou nezbytná k zajištění souladu s referenčními hodnotami pro výrobu vápna předem stanovenými rozhodnutím Komise 2011/278/EU³². Podle článku 10a směrnice 2003/87 tyto hodnoty slouží k určení počtu bezplatných povolenek přidělených pro uvedenou činnost během přechodných období

27 — Článek 1 druhý pododstavec směrnice 2003/87.

28 — Určitá odchylka z uvedené zásady vyplývá ze skutečnosti, že součástí přílohy I směrnice 2003/87 je i zachytávání, přeprava a ukládání skleníkových plynů v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31. Viz body 59 a 60 tohoto stanoviska.

29 — Příloha IV, část A, „Podávání zpráv o emisích“, body B a C.

30 — Jak jsem již uvedla, nepřisluší Soudnímu dvoru, aby rozhodoval o takovýchto skutkových otázkách.

31 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 31.

32 — Rozhodnutí ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2011, L 130, s. 1).

stanovených zmíněným ustanovením. Podle přílohy I bodu 1 rozhodnutí 2011/278 se při výpočtu uvedené referenční hodnoty zohlední „všechny procesy přímo či nepřímo spojené s výrobou vápna“. Z toho vyplývá, že se bezplatné povolenky přidělí pro oxid uhličitý pocházející z pálení vápence a přemísťovaný pro účely výroby PCC bez ohledu na to, zda nakonec dojde k uvolnění daného oxidu uhličitého do atmosféry či nikoli. Německá vláda v zásadě tvrdí, že vzhledem k cíli harmonizace, jenž se odráží v čl. 10a odst. 2 druhém pododstavci, musela Komise zajistit, aby v takových situacích, jaká je dotčena v původním řízení, měl provozovatel povinnost vyřadit povolenky odpovídající takovému oxidu uhličitému. Komise argumentuje obdobně.

45. S tímto argumentem nesouhlasím.

46. Článek 10a odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2003/87 vyžaduje, aby nařízení přijatá, mimo jiné, podle čl. 14 odst. 1 uvedené směrnice, jako je nařízení č. 601/2012, stanovila za účelem určení předem stanovených referenčních hodnot harmonizovaná pravidla monitorování, vykazování a ověřování emisí skleníkových plynů vzniklých v souvislosti s výrobou. Podle mého názoru nic v uvedeném ustanovení nenaznačuje, že by v takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, roční emise provozovatele měly zahrnovat nebo zahrnovaly oxid uhličitý přemísťovaný pro účely výroby PCC, který *není* uvolňován do atmosféry. Je pravda, že předem stanovená referenční hodnota pro výrobu vápna, kterou Komise vypočetla v rozhodnutí 2011/278, zohledňuje mimo jiné oxid uhličitý přemísťovaný pro účely výroby PCC, který *není* uvolňován do atmosféry. Takové přemístění oxidu uhličitého totiž patří mezi „procesy přímo či nepřímo spojené s výrobou vápna“. V původním řízení bylo z tohoto důvodu přiděleno společnosti Schaefer Kalk více bezplatných povolenek, než kdyby nebyl přemísťovaný oxid uhličitý brán v úvahu³³. To však nemá vliv na dosah povinnosti vyřadit povolenky podle čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87 a na úpravu monitorování a vykazování, kterou měla Komise přijmout podle čl. 14 odst. 1 uvedené směrnice. Obě zmíněná ustanovení se vztahují pouze na „emise“ dle vymezení v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87.

47. Ze stejného důvodu nesouhlasím s tvrzením, které uvedla Komise na jednání, že jelikož výroba PCC za použití přemístěného oxidu uhličitého není inovační a nezaručuje, že nedojde k uvolnění uvedeného plynu do atmosféry, byl tento orgán podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2003/87 povinen považovat oxid uhličitý přemísťovaný pro účely výroby PCC za „emise“. Jediným účelem zmíněného ustanovení je uložit Komisi, aby při přijímání nařízení podle čl. 14 odst. 1 zohlednila „nejpřesnější a nejaktuálnější dostupné vědecké důkazy, zejména od IPCC“. Nelze jej tedy vykládat v tom smyslu, že by se jím rozšiřovalo vymezení pojmu „emise“ v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87 i na oxid uhličitý, který *není* uvolňován do atmosféry. V tomto ohledu není podstatné, zda je uvolnění oxidu uhličitého zamezeno inovačním procesem či nikoli.

48. Oproti tomu, co tvrdí německý orgán pro obchodování s emisemi, německá vláda a Komise, provozovatel navíc nemá neoprávněnou konkurenční výhodu, může-li „ušetřit“ bezplatné povolenky odpovídající oxidu uhličitému, který přemísťuje do zařízení na výrobu PCC, ve srovnání s provozovateli, kteří takto oxid uhličitý nepřemísťují.

49. Je pravda, že zachování konkurenčního prostředí na vnitřním trhu v rámci systému obchodování s povolenkami patří mezi cíle sledované směrnicí 2003/87³⁴. V takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, však nelze „výhodu“ nebo „úsporu“ povolenek považovat za neoprávněné, a tedy narušující hospodářskou soutěž. Uvedená výhoda vychází namísto toho pouze z objektivního rozdílu

33 — Viz bod 44 tohoto stanoviska.

34 — Mimo jiné viz rozsudky ze dne 29. března 2012, Komise v. Polsko, C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 77, a ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise, C-540/14 P, EU:C:2016:469, body 49 a 50.

mezi provozovatelem, který uvolňuje skleníkové plyny do atmosféry, a provozovatelem, který takovým emisím předchází tím, že chemicky přeměňuje část vyprodukovaného oxidu uhličitého na novou, stabilní chemickou látku, v níž je vázán. Taková výhoda tedy zcela odpovídá ekonomické logice systému obchodování s povolenkami³⁵.

50. Nepřesvědčil mne ani argument (předložený německou vládou, německým orgánem pro obchodování s emisemi a Komisí), podle něhož by provozovatelé mohli v zásadě bez větších obtíží obcházet systém obchodování s povolenkami (zejména povinnost vyřazovat povolenky), pokud by měli možnost odečíst od svých celkových emisí skleníkové plyny přemístěné do jiných výrobních jednotek. V odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na jednání Komise vysvětlila, že v takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, je nutné zahrnout do emisí zařízení i přemístěný oxid uhličitý, protože výroba PCC nepatří mezi činnosti, které podléhají systému obchodování s povolenkami. Za těchto okolností může být nemožné v zařízení, do něhož je přemísťován oxid uhličitý pro účely výroby PCC, provádět kontroly.

51. Odstranění potenciálních mezer spojených s přemístěním oxidu uhličitého je dozajista legitimní cíl³⁶. Tento argument však podle mého názoru dostatečně nezohledňuje všechny pojistky vyplývající ze systému vykazování a monitorování zavedeného směrnicí 2003/87 a prováděcími nařízeními.

52. Z článku 14 odst. 3 směrnice 2003/87 vyplývá, že povinnost provozovatelů vyřadit povolenky, která je jedním z pilířů systému obchodování s povolenkami, se zakládá na výkazech, které podávají provozovatelé zařízení v souladu s pravidly stanovenými nařízením č. 601/2012 pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů³⁷. Zmíněná pravidla vyžadují mimo jiné úplnost (článek 5), přesnost (článek 7) a metodickou úplnost (článek 8) monitorování a vykazování emisí. Podle čl. 8 druhého pododstavce nařízení č. 601/2012 vykazované údaje o emisích, včetně souvisejících údajů, „nesmějí obsahovat závažné nepřesnosti, musejí se vyhnout zkreslení při výběru a předkládání informací a musí poskytovat důvěryhodný a vyvážený přehled o emisích z daného zařízení“.

53. V souladu s požadavkem přesné evidence vydaných povolenek a podle čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 12 odst. 3 této směrnice podléhají tyto výkazy před tím, než jsou předloženy příslušným vnitrostátním orgánům, postupu ověřování stanovenému zejména v článku 15 uvedené směrnice³⁸. Z článku 15 ve spojení s přílohou V směrnice 2003/87 vyplývá, že ověření výkazů emisí je nezbytnou podmínkou vyřazení povolenek. Provozovatel, jehož výkaz nebyl ověřen a posouzen jako uspokojující, totiž nemůže převést povolenky, dokud jeho výkaz nebude posouzen jako uspokojující³⁹.

54. Jedním z hlavních úkolů ověřovatele je právě dosáhnout „přiměřené[ho] ujištění, že výkaz provozovatele [...] neobsahuje závažné nepřesnosti“⁴⁰. Takové závažné nepřesnosti se mohou týkat emisí, které provozovatel „vydává“ za přemístění skleníkových plynů do jiného zařízení. Jakékoli závažné nepřesnosti, které nejsou opraveny před vydáním výkazu, musí být zahrnuty do ověřovací zprávy sestavené ověřovatelem⁴¹. Do té doby, než bude jeho výkaz ověřen, nemůže dotčený provozovatel vyřadit povolenky odpovídající celkovým emisím ze svého zařízení během předchozího kalendářního roku, jak vyžaduje čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87. Takovému provozovateli bude tedy uložena paušální pokuta stanovená v čl. 16 odst. 3 uvedené směrnice⁴².

35 — Viz bod 35 tohoto stanoviska.

36 — Viz bod 13 odůvodnění nařízení č. 601/2012.

37 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 31.

38 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 31.

39 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 32.

40 — Článek 7 odst. 1 nařízení Komise (EU) č. 600/2012 ze dne 21. června 2012 o ověřování výkazů emisí skleníkových plynů a výkazů tunokilometrů a akreditaci ověřovatelů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2012, L 181, s. 1).

41 — Článek 27 odst. 1 první pododstavec písm. a) nařízení Komise č. 600/2012.

42 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 35.

55. Směrnice 2003/87 nestanoví jiné kontrolní mechanismy a nestanoví pro vyřazení povolenek jinou podmínku než konstatování, že výkaz emisí je uspokojivý⁴³. Soudní dvůr však uvedl, že ze všech ustanovení zmíněné směrnice vyplývá, že tato směrnice nebrání tomu, aby příslušné orgány členských států prováděly takové dodatečné kontroly nebo ověřování, i pokud byl výkaz provozovatele ověřen a posouzen jako uspokojivý. Pokud taková ověřování umožní odhalit nesrovnalosti nebo pokus o podvod, přispívají k řádnému fungování systému obchodování s povolenkami⁴⁴.

56. Mám za to, že využití zmíněných vyšetřovacích pravomocí je zvláště odůvodněné v takových případech, kdy je oxid uhličitý přemísťován z jednoho zařízení do jiného: v takovém případě existuje zjevné riziko obcházení systému obchodování s povolenkami. V takové věci, jaká je dotčena v původním řízení, je tedy příslušný orgán členského státu oprávněn provést veškerá nezbytná šetření k tomu, aby ověřil, že se přemísťovaný oxid uhličitý skutečně používá k výrobě PCC a není uvolňován do atmosféry. Mám za to, že nic nebrání provedení takových kontrol v zařízení, do něhož je oxid uhličitý přemísťován. Dojde-li takový orgán k závěru, že ověřený výkaz emisí nezahrnuje všechny emise podléhající systému obchodování s povolenkami, může být dotčenému provozovateli uložena „účinná, přiměřená a dostatečně odrazující“ sankce stanovená vnitrostátními právními předpisy v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/87, a to s přihlédnutím k chování provozovatele, jeho dobré víře či podvodným úmyslům⁴⁵.

57. Oproti tomu, co tvrdí německý orgán pro obchodování s emisemi, německá vláda a Komise, mám tedy za to, že pravidlo, které provozovateli ukládá vyřadit povolenky odpovídající celému objemu oxidu uhličitého přemísťovaného do zařízení pro účely výroby PCC bez ohledu na to, zda je daný oxid uhličitý uvolňován do atmosféry, není nezbytné k zajištění účinnosti systému obchodování s povolenkami.

58. Komise v zásadě argumentuje tím, že z čl. 12 odst. 3a směrnice 2003/87, který se týká zachytávání a přepravy skleníkových plynů za účelem trvalého geologického uložení, vyplývá, že unijní normotvůrce nezamýšlel stanovit žádnou další výjimku z povinného vyřazování povolenek pro oxid uhličitý, který není přímo a bezprostředně uvolňován do atmosféry.

59. Článek 12 odst. 3a směrnice 2003/87 však nezpochybňuje výše uvedené odůvodnění týkající se pojmu „emise“ ve směrnici 2003/87.

60. Článek 12 odst. 3a stanoví podmínky, za kterých emise, u nichž bylo ověřeno, že byly zachyceny a přepraveny k trvalému geologickému uložení, nepodléhají povinnosti vyřadit povolenky stanovené v čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87. Do uvedené směrnice byl vložen s cílem poskytnout provozovatelům pobídku k používání uvedené technologie⁴⁶, a to současně s rozhodnutím unijního normotvůrce doplnit do seznamu činností podléhajících směrnici 2003/87 (příloha I) „[z]achytávání skleníkových plynů ze zařízení spadajících do působnosti [uvedené směrnice] pro účely přepravy a geologického uložení v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31/ES“, „[přepravu] skleníkových plynů potrubím za účelem geologického uložení v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31/ES“ a [geologické ukládání skleníkových plynů v úložišti povoleném podle směrnice 2009/31/ES“⁴⁷. Unijní normotvůrce tak uznal, že ačkoli je hlavním účelem těchto činností předcházet emisím (čímž je odůvodněna podmíněná výjimka stanovená v čl. 12 odst. 3a), jejich účelem není eliminovat skleníkové plyny: i nadále tak existuje jasné riziko, že by takové plyny mohly nakonec být uvolněny do atmosféry⁴⁸. Naproti tomu unijní normotvůrce nestanovil, že by systému obchodování s povolenkami podléhalo

43 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 34.

44 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 37.

45 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 39.

46 — Viz bod 20 odůvodnění směrnice 2009/29, kterou byl do směrnice 2003/87 vložen čl. 12 odst. 3a.

47 — Kurziva provedena autorem stanoviska.

48 — V tomto smyslu viz bod 39 odůvodnění směrnice 2009/29.

samotné přemísťování oxidu uhličitého pro účely výroby PCC. To je logické, neboť je dotčený oxid uhličitý (jeho většina) chemicky vázán v PCC, a nemůže tedy být nakonec uvolněn do atmosféry. Vzhledem ke svému zvláštnímu účelu tedy výjimka stanovená v čl. 12 odst. 3a směrnice 2003/87 neposkytuje žádné obecné vodítko k významu pojmu „emise“ v čl. 3 písm. b) uvedené směrnice.

61. Lze mít konečně za to, že napadená ustanovení nařízení č. 601/2012 pouze pozměňují „jiný než podstatný prvek“ směrnice 2003/87 „jejím doplněním“, a zůstávají tedy v rámci stanoveném v čl. 14 odst. 1 druhém pododstavci uvedené směrnice?

62. Mám za to, že odpověď na uvedenou otázku zní jednoznačně „nikoli“.

63. Jak jsem již vysvětlila, účinkem uvedených ustanovení je rozšíření dosahu pojmu „emise“ v čl. 3 písm. b) směrnice 2003/87, na něž odkazuje čl. 14 odst. 1 směrnice. Uvedený pojem nepochybně tvoří součást podstaty systému obchodování s povolenkami zavedeného směrnicí 2003/87 a hraje tak klíčovou úlohu, pokud jde o plnění cíle směrnice, jímž je ochrana životního prostředí. Komise tedy nemohla přijetím prováděcího nařízení změnit dosah uvedeného pojmu, aniž by zasáhla do politických rozhodnutí, za která je odpovědný pouze unijní zákonodárce⁴⁹.

Závěry

64. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že by Soudní dvůr měl na předběžnou otázku položenou Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo), odpovědět takto:

„Článek 49 odst. 1 druhý pododstavec a příloha IV bod 10 písm. B čtvrtý pododstavec nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES jsou neplatné v rozsahu, v němž zahrnují mezi ‚emise‘ ze zařízení pro účely 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 oxid uhličitý pocházející z pálení vápence a přemísťovaný do jiného zařízení pro účely výroby vysráženého uhličitánu vápenatého bez ohledu na to, zda je takový oxid uhličitý uvolňován do atmosféry či nikoli.“

49 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise, C-540/14 P, EU:C:2016:469, bod 47 a citovaná judikatura.