



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

21. prosince 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Směrnice 2003/87/ES – Článek 11 odst. 3 – Rozhodnutí 2011/278/EU – Článek 3 písm. b) a čl. 10 odst. 2 písm. a) – Dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu – Rozhodnutí 2013/448/EU – Platnost – Zařízení používající kyslíkový konvertor – Tekutý kov – Vstup dovezený z jiného zařízení – Nepřidělení emisních povolenek – Přípustnost – Nepodání žaloby na neplatnost žalobkyní v původním řízení“

Ve věci C-524/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Městského soudu v Praze (Česká republika) ze dne 29. září 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 20. října 2020, v řízení

VÍTKOVICE STEEL, a. s.

proti

Ministerstvu životního prostředí,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení C. Lycourgos (zpravodaj), předseda čtvrtého senátu vykonávající funkci předsedy desátého senátu, I. Jarukaitis a M. Ilešič, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za VÍTKOVICE STEEL, a. s., O. Hájkem, advokátem,
- za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a O. Serdulou, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi G. Wilsem, B. De Meesterem a P. Ondrůškem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: čeština.

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

vydává tento

Rozsudek

- 1 Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 odst. 1 a přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87“), dále výkladu a platnosti čl. 10 odst. 8 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), ve spojení s přílohou I tohoto rozhodnutí, a výkladu a platnosti čl. 1 odst. 1 a odst. 2 třetího pododstavce 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).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností VÍTKOVICE STEEL, a. s., a Ministerstvem životního prostředí (Česká republika) (dále jen „ministerstvo“) ohledně nepřidělení bezplatných emisních povolenek této společnosti pro období 2013–2020 na provozování zařízení označovaného jako Ocelárna I s identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 (dále jen „sporné zařízení v původním řízení“) v České republice.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/87

- 3 Článek 2 směrnice 2003/87, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:
„Tato směrnice se použije na emise z činností uvedených v příloze I a na skleníkové plyny uvedené v příloze II.“
- 4 Příloha I této směrnice ve sloupci „Činnosti“ uvádí výrobu surového železa nebo oceli (z prvotních nebo druhotných surovin), včetně kontinuálního lití, o kapacitě větší než 2,5 t za hodinu. Ve sloupci „Skleníkové plyny“ této přílohy je jako skleníkový plyn odpovídající této činnosti uveden oxid uhličitý (CO₂).
- 5 Článek 10a této směrnice stanoví:
„1. Do 31. prosince 2010 přijme Komise prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování povolenek uvedená v odstavcích 4, 5, 7 a 12, včetně veškerých opatření nutných pro harmonizované uplatňování odstavce 19.“

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

Opatření uvedená v prvním pododstavci v možném rozsahu určí předem stanovené referenční hodnoty pro celé Společenství, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici, se zohlední nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny, účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, využívání biomasy a zachytávání a ukládání oxidu uhličitého. [...]

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 Článek 11 této směrnice stanoví:

„1. Každý členský stát do 30. září 2011 zveřejní a předloží Komisi seznam zařízení na svém území, na která se vztahuje tato směrnice, a každé přidělení bezplatných povolenek každému zařízení na svém území vypočítané podle pravidel uvedených v čl. 10a odst. 1 a v článku 10c.

2. Příslušné orgány každoročně do 28. února určí množství povolenek, které se mají v daném roce přidělit, vypočítané podle článků 10, 10a a 10c.

3. Členské státy nesmějí vydávat bezplatné povolenky podle odstavce 2 zařízením, jejichž zápis na seznam uvedený v odstavci 1 Komise zamítla.“

Rozhodnutí 2011/278

7 Podle čl. 3 písm. b) rozhodnutí 2011/278 se „dílčím zařízením pro referenční úroveň produktu (*product benchmark sub-installation*)“ rozumí „vstupy, výstupy a příslušné emise související s výrobou produktu, pro něž byla stanovena referenční úroveň v příloze I“.

8 Článek 10 tohoto rozhodnutí, nadepsaný „Přidělování povolenek na úrovni zařízení“, v odstavcích 1, 2 a 8 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;

[...]

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 Příloha I tohoto rozhodnutí, nadepsaná „Referenční úroveň produktu“, stanoví hodnotu referenční úrovně pro některé taxativně vyjmenované produkty, mimo jiné pro produkt „tekutý kov“, který je definován jako „[t]ekuté železo nasycené uhlíkem za účelem dalšího zpracování“. V této příloze jsou dále upřesněny procesy a emise zahrnuté do referenční úrovně produktu, přičemž v případě referenční úrovně produktu „tekutý kov“ se jedná o „všechny procesy přímo či nepřímo spojené s výrobními jednotkami“, mezi něž patří mimo jiné „kyslíkový konvertor“.

Rozhodnutí 2013/448

- 10 Bod 14 odůvodnění rozhodnutí 2013/448 zní:

„Pokud jde o používání referenčních úrovní pro tekutý kov ve vnitrostátních prováděcích opatřeních navržených Českou republikou, Komise [...] zjistila, že přiděl pro zařízení uvedené v bodě C s identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 započítává procesy zahrnuté do systémových hranic referenční úrovně tekutého kovu. Zařízení však tekutý kov nevyrábí, ale dováží. Vzhledem k tomu, že v zařízení s identifikátorem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 k výrobě tekutého kovu nedochází, a není v něm tedy ani odpovídající dílčí zařízení pro referenční úroveň, podle kterého by se dal určit přiděl povolenek podle článku 10 rozhodnutí 2011/278/EU, navržené množství povolenek neodpovídá pravidlům pro přidělování a mohlo by dojít k dvojímu započítání. Komise proto nesouhlasí s přiděly zařízením uvedeným v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí.“

- 11 Článek 1 odst. 1 a odst. 2 třetí pododstavec tohoto rozhodnutí stanoví:

„1. Začlenění zařízení uvedených v příloze I tohoto rozhodnutí do seznamů zařízení, na která se vztahuje směrnice 2003/87/ES, předložených Komisi podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87/ES a příslušné předběžné celkové [roční] množství bezplatných povolenek na emise k přidělení zařízením uvedeným v příloze I tohoto rozhodnutí se zamítá.

2. [...]

Není námitek proti tomu, aby členský stát změnil předběžné celkové roční množství povolenek na emise k bezplatnému přidělení zařízením na jeho území zařazeným do seznamu podle odstavce 1 a uvedeným v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí předtím, než stanoví konečné celkové roční množství pro každý rok období 2013–2020 podle čl. 10 odst. 9 rozhodnutí 2011/278/EU, pokud bude přidělení povolenek v souladu s čl. 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí 2011/278/EU a vyloučí se jakékoli přiděly [jakékoli přidělení] procesům, na které se vztahují systémové hranice referenční úrovně produktu pro tekutý kov stanovené v příloze I rozhodnutí 2011/278/EU pro zařízení, která surové tekuté kovy nevyrábějí, ale dovážejí, které by jinak vedlo ke dvojímu započítání.“

České právo

- 12 Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ze dne 24. října 2012, stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí zařízením stacionární technická jednotka, ve které se provozuje jedna nebo více činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu nebo s nimi přímo související činnosti, které mají technickou spojitost s činnostmi provozovanými na daném místě a které mohou mít vliv na emise; za zařízení se nepovažují stacionární technické jednotky používané k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a postupů.“

- 13 Podle § 10 odst. 1 věty první tohoto zákona ministerstvo rozhodne o přidělení bezplatných povolenek provozovatelům zařízení a provozovatelům letadla na jednotlivé roky obchodovacího období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 postupem a v množství vypočítaném na základě referenčních hodnot stanovených unijním právem.
- 14 Příloha č. 1 tohoto zákona ve sloupci „Činnosti“ uvádí výrobu surového železa nebo oceli z prvotních nebo druhotných surovin, včetně kontinuálního lití, o kapacitě větší než 2,5 t za hodinu. Na stejném řádku je ve sloupci „skleníkové plyny“ uveden oxid uhličitý (CO₂).

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 15 Společnost VÍTKOVICE STEEL provozovala do 30. listopadu 2015 sporné zařízení v původním řízení, v němž byl používán kyslíkový konvertor. Tekutý kov (tekuté železo nasycené uhlíkem) používaný v tomto dílčím procesu výroby oceli jako vstup byl dovezen z blízkého zařízení, které tou dobou provozovala společnost ArcelorMittal Ostrava a.s.
- 16 V roce 2013 požádala společnost VÍTKOVICE STEEL české orgány o přidělení bezplatných povolenek pro období let 2013–2020 na sporné zařízení v původním řízení, přičemž poukazovala na používání kyslíkového konvertoru, tj. procesu uvedeného v příloze I rozhodnutí 2011/278.
- 17 Ministerstvo toto zařízení zahrnuje do navrženého seznamu zařízení, jimž budou přiděleny bezplatné povolenky, předloženého Komisi v souladu s čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87.
- 18 Ministerstvo si rozhodnutí 2011/278 vyložilo tak, že spornému zařízení v původním řízení bezplatné emisní povolenky přidělit lze, a to za předpokladu, že bude eliminováno riziko dvojího započítání navíc k emisím ze zařízení společnosti ArcelorMittal Ostrava.
- 19 Ministerstvo tedy hledalo model umožňující přidělit bezplatné povolenky společností VÍTKOVICE STEEL i ArcelorMittal Ostrava, který by reflektoval emise zařízení každé z těchto společností a zároveň by vylučoval jejich dvojí započítání či dvojí přidělení povolenek na produkt „tekutý kov“. Poté, co tyto společnosti vyslovily s takovým modelem rozdělení souhlas, o tom ministerstvo informovalo Komisi.
- 20 V dopise ze dne 16. července 2013 zopakovala Komise, že povolenky nelze mezi společností VÍTKOVICE STEEL a ArcelorMittal Ostrava rozdělit. Uvedla, že čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278 sice vyžaduje, aby členský stát zamezil dvojímu přidělení povolenek, avšak zároveň na základě tohoto ustanovení nelze povolenky rozdělit mezi dva provozovatele různých zařízení.

- 21 Dne 5. září 2013 přijala Komise rozhodnutí 2013/448. V článku 1 odst. 1 tohoto rozhodnutí, ve spojení s bodem C jeho přílohy I, zamítla Komise začlenění sporného zařízení v původním řízení do seznamu zařízení, jimž budou přiděleny bezplatné povolenky. V bodě 14 odůvodnění tohoto rozhodnutí Komise uvedla, že toto zařízení „tekutý kov nevyrábí, ale dováží“, a „vzhledem k tomu, že [...] k výrobě tekutého kovu nedochází, a není [...] tedy ani odpovídající dílčí zařízení pro referenční úroveň, podle kterého by se dal určit příděl povolenek podle článku 10 rozhodnutí 2011/278, navržené množství povolenek neodpovídá pravidlům pro přidělování a mohlo by dojít k dvojímu započítání“.
- 22 Ačkoli ministerstvo s interpretací Komise nesouhlasilo, sdělilo v dopise ze dne 16. října 2013, že činí oznámení o předběžné alokaci všech povolenek pouze pro zařízení společnosti ArcelorMittal Ostrava.
- 23 Rozhodnutím ze dne 23. července 2014 nepřidělilo ministerstvo spornému zařízení v původním řízení pro období let 2013–2020 žádné bezplatné povolenky. Společnost VÍTKOVICE STEEL podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, který byl ministrem životního prostředí (Česká republika) (dále jen „ministr“) dne 12. listopadu 2014 zamítnut.
- 24 Žaloba podaná společností VÍTKOVICE STEEL proti tomuto zamítavému rozhodnutí byla v prvním stupni rozsudkem Městského soudu v Praze (Česká republika) ze dne 9. února 2017 zamítnuta. Rozsudkem ze dne 23. února 2018 Nejvyšší správní soud (Česká republika) tento rozsudek zrušil pro nepřezkoumatelnost a vrátil věc prvostupňovému soudu k dalšímu řízení, jelikož podle něj nebylo možné dospět k jednoznačnému závěru, že rozhodnutím 2013/448 bylo jednoznačně řečeno, že spornému zařízení v původním řízení nepřísluší žádné povolenky, protože toto zařízení nevyrábí tekutý kov. Rozsudkem ze dne 4. dubna 2018 Městský soud v Praze napadené rozhodnutí ministra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
- 25 Dne 28. června 2018 následně ministr zrušil rozhodnutí ministerstva ze dne 23. července 2014. Ministerstvo poté rozhodnutím ze dne 13. srpna 2018 přidělilo společnosti VÍTKOVICE STEEL pro roky 2013–2020 přesně stejný počet bezplatných povolenek, který jí byl přidělen v původním rozhodnutí ze dne 23. července 2014. Rozklad podaný společností VÍTKOVICE STEEL proti tomuto rozhodnutí byl rozhodnutím ministra ze dne 31. prosince 2018 zamítnut. V posledně uvedeném rozhodnutí dospěl ministr k závěru, že nemůže rozhodnout o přidělení bezplatných povolenek spornému zařízení v původním řízení, neboť s tím na základě čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87 Komise ve svém rozhodnutí 2013/448 nesouhlasila. Ministr rovněž zdůraznil, že společnost VÍTKOVICE STEEL již toto zařízení od roku 2015 neprovozuje a od té doby již nemůže mít nárok na povolenky pro toto zařízení.
- 26 Společnost VÍTKOVICE STEEL podala proti rozhodnutí ministra ze dne 31. prosince 2018 žalobu k předkládajícímu soudu. V podstatě namítá, že se ministerstvo neřídilo předchozími rozhodnutími správních soudů, z nichž vyplývá, že nesprávně vyložilo rozhodnutí 2013/448, a že by bylo možné rozhodnout o zpětném přidělení povolenek spornému zařízení v původním řízení, i když už není provozováno.
- 27 V rámci první otázky se předkládající soud zamýšlí nad tím, zda čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278, ve spojení s přílohou I tohoto rozhodnutí, vyžaduje přidělení bezplatných emisních povolenek spornému zařízení v původním řízení pro období 2013–2020, je-li zajištěno, že nedojde k dvojímu započítání emisí ani dvojímu přidělení povolenek určených pro produkt „tekutý kov“.

- 28 V této souvislosti je předkládající soud toho názoru, že příslušná ustanovení rozhodnutí 2011/278 musí být vykládána v tom smyslu, že zařízení společnosti VÍTKOVICE STEEL musí být přiděleny bezplatné povolenky podle čl. 10a odst. 1 a 5 směrnice 2003/87.
- 29 Předkládající soud zaprvé zdůrazňuje, že sporné zařízení v původním řízení splňovalo podmínky čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/87, a spadalo tedy do systému obchodování s povolenkami. Podle předkládajícího soudu je totiž nesporné, že toto zařízení, v němž probíhal proces „kyslíkový konvertor“, v obecné rovině spadalo do činnosti, na niž se tato směrnice vztahuje, a že takový proces produkuje emise CO₂. Z rozhodnutí 2013/448 podle něj ostatně vyplývá, že jakkoli Komise potvrdila, že ve srovnání s procesem výroby tekutého kovu produkuje proces „kyslíkový konvertor“ méně emisí, nepopřela, že nějaké emise při prvně uvedeném procesu přece jen vznikají. Pokud by tedy zařízení, které má spadat do systému obchodování s povolenkami, nebyly v rozporu se směrnicí 2003/87 žádné bezplatné povolenky přiděleny, došlo by k popření ekonomické logiky, na níž tento systém spočívá.
- 30 Předkládající soud zadruhé připomíná, že ze znění bodu 14 odůvodnění rozhodnutí 2013/448 vyplývá, že Komise nesouhlasila s tím, aby byly spornému zařízení v původním řízení přiděleny bezplatné povolenky, z důvodu, že toto zařízení „tekutý kov nevyrábí, ale dováží“.
- 31 Takový závěr by přitom podle předkládajícího soudu znamenal, že by zcela ztratila na významu ta část přílohy I rozhodnutí 2011/278, do níž Komise pro účely přidělení bezplatných emisních povolenek zahrнула pod produkt „tekutý kov“ rovněž proces „kyslíkový konvertor“, v němž je tekutý kov vstupem. Znění rozhodnutí 2011/278 tak podle něj vzbudilo legitimní očekávání u dotčených subjektů, které mohly očekávat, že zařízením používajícím kyslíkový konvertor bezplatné povolenky přidělovány budou. Předkládající soud má ostatně za to, že řešení, které Komise v uvedeném rozhodnutí přijala, je v souladu s cílem směrnice 2003/87.
- 32 Zatřetí předkládající soud s ohledem na znění čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278 uvádí, že mu není zřejmé, z jakých důvodů Komise odmítla rozdělit emisní povolenky související s tekutým kovem mezi zařízení, v němž je vyráběn, a zařízení, v němž je využíván, a to poměrně podle emisí CO₂, které při činnosti každého z těchto zařízení vznikají.
- 33 V tomto ohledu podle předkládajícího soudu není uspokojivé řešení nastíněné Komisí, které spočívá v tom, že by se všechny bezplatné emisní povolenky přidělily společnosti ArcelorMittal Ostrava, s tím, že ta by je následně mohla bezplatně převést na společnost VÍTKOVICE STEEL na základě soukromoprávní dohody. Takový postup by nebral ohled na skutečnost, že poslední uvedená společnost má na přidělení bezplatných povolenek subjektivní právo.
- 34 Podle předkládajícího soudu je tedy názor Komise v rozporu s ekonomickým smyslem systému obchodování s povolenkami, protože bezdůvodně provozovateli zařízení, v němž probíhá proces spadající pod systém povolenek, upírá možnost získat povolenky, na které má bezplatně nárok, a případně s nimi obchodovat.
- 35 Mimoto hrozí, že by řešení navrhané Komisí spočívající na soukromoprávní dohodě mezi oběma dotčenými společnostmi vážně narušilo hospodářskou soutěž, a byl by tak popřen cíl rozhodnutí 2011/278.

- 36 Pokud by byla první otázka zodpovězena záporně, táže se předkládající soud v rámci druhé otázky, zda je čl. 10 odst. 8 rozhodnutí 2011/278, ve spojení s přílohou I tohoto rozhodnutí, neplatný ve vztahu k produktu „tekutý kov“. Má za to, že by toto rozhodnutí mělo být prohlášeno za neplatné pro rozpor se směrnicí 2003/87 a také pro vnitřní rozpornost.
- 37 Pokud by odpověď na druhou otázku byla kladná, je podle předkládajícího soudu třeba v odpověď na třetí otázku dovodit, že neplatné je též rozhodnutí 2013/448, v části, v níž Komise zamítla návrh České republiky na přidělení bezplatných povolenek společnosti VÍTKOVICE STEEL na sporné zařízení v původním řízení.
- 38 Pokud by odpověď na první otázku byla kladná, bylo by třeba se zabývat čtvrtou položenou otázkou a určit, zda lze rozhodnutí 2013/448 vyložit tak, že umožňuje, aby Česká republika znovu požádala o schválení přidělení bezplatných povolenek společnosti VÍTKOVICE STEEL pro sporné zařízení v původním řízení, bude-li možné zajistit, že to nepovede k dvojímu započítání emisí ani dvojímu přidělení povolenek.
- 39 Bude-li odpověď na tuto čtvrtou otázku záporná, je třeba se podle předkládajícího soudu pozastavit v rámci páté otázky nad platností rozhodnutí 2013/448 ve vztahu ke spornému zařízení v původním řízení.
- 40 Konečně bude-li odpověď na třetí, čtvrtou nebo pátou otázku kladná, což by znamenalo, že unijní právo vyžaduje přidělení povolenek spornému zařízení v původním řízení, bude třeba odpovědět na šestou otázku a určit, jak má orgán členského státu v souladu s unijním právem postupovat, když už dotyčné zařízení není provozováno, a navíc skončilo i období, pro něž měly být povolenky přiděleny.
- 41 Za těchto podmínek se Městský soud v Praze rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Vyžaduje čl. 10 odst. 8 rozhodnutí [2011/278] ve spojení s přílohou I tohoto rozhodnutí přidělení bezplatných emisních povolenek pro období 2013–2020 pro zařízení, v němž probíhá proces kyslíkový konvertor, jehož vstupem je tekuté železo nasycené uhlíkem dovezené z jiného zařízení odlišného provozovatele, je-li zároveň zajištěno, že nedojde k dvojímu započítání ani dvojímu přidělení povolenek určených pro produkt ‚tekutý kov‘?
- 2) Je-li odpověď na první otázku záporná, je čl. 10 odst. 8 rozhodnutí [2011/278] ve spojení s přílohou I tohoto rozhodnutí neplatný ve vztahu k produktu ‚tekutý kov‘, a to pro rozpor s čl. 2 odst. 1 směrnice [2003/87] ve spojení s přílohou I této směrnice, případně pro nesrozumitelnost?
- 3) Je-li odpověď na druhou otázku kladná, je neplatný též čl. 1 odst. 1 rozhodnutí [2013/448] ve vztahu k [spornému zařízení v původním řízení], a to pro pozbytí právního podkladu?
- 4) Je-li odpověď na první otázku kladná, lze čl. 1 odst. 1 a odst. 2 třetí pododstavec rozhodnutí [2013/448] ve vztahu k [spornému zařízení v původním řízení] vykládat tak, že umožňuje přidělení povolenek určených pro produkt ‚tekutý kov‘ tomuto zařízení na základě nové žádosti České republiky, bude-li vyloučeno dvojí započítání i dvojí přidělení povolenek?

- 5) Je-li odpověď na čtvrtou otázku záporná, je čl. 1 odst. 1 rozhodnutí [2013/448] ve vztahu k [spornému zařízení v původním řízení] neplatný pro rozpor s čl. 10 odst. 8 rozhodnutí [2011/278] ve spojení s přílohou I tohoto rozhodnutí?
- 6) Je-li kladná odpověď na třetí, čtvrtou nebo pátou otázku, jak má podle unijního práva postupovat orgán členského státu, který provozovateli zařízení, v němž probíhá proces kyslíkový konvertor, v rozporu s unijním právem nepřidělil bezplatné emisní povolenky, pokud dané zařízení již není v provozu a období, pro něž byly povolenky přidělovány, již skončilo?“

K předběžným otázkám

Ke čtvrté otázce

- 42 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba zkoumat jako první, je, zda musí být čl. 1 odst. 1 a odst. 2 třetí pododstavec rozhodnutí 2013/448 vykládán v tom smyslu, že umožňuje, aby spornému zařízení v původním řízení byly v rámci referenční úrovně produktu pro „tekutý kov“ přiděleny bezplatné emisní povolenky na základě nové žádosti České republiky, bude-li vyloučeno dvojí započítání emisí a dvojí přidělení povolenek.
- 43 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že v souladu s čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 každý členský stát do 30. září 2011 zveřejní a předloží Komisi seznam zařízení na svém území, na která se vztahuje tato směrnice, a každé přidělení bezplatných povolenek každému zařízení na svém území vypočítané podle pravidel uvedených v čl. 10a odst. 1 a v článku 10c této směrnice. Dále pak čl. 11 odst. 2 této směrnice stanoví, že příslušné orgány každoročně do 28. února určí množství povolenek, které se mají v daném roce přidělit, vypočítané podle článků 10, 10a a 10c této směrnice.
- 44 Konečně podle čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87 nesmějí členské státy vydávat bezplatné emisní povolenky podle odstavce 2 tohoto článku zařízením, jejichž zápis na seznam uvedený v odstavci 1 tohoto článku Komise zamítla.
- 45 Dne 5. září 2013 přijala Komise rozhodnutí 2013/448 v souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87. Jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 a z bodu C přílohy I tohoto rozhodnutí, Komise zamítla jednak začlenění sporného zařízení v původním řízení do seznamu zařízení, na která se vztahuje směrnice 2003/87, a jednak příslušné předběžné celkové roční množství bezplatných povolenek na emise k přidělení tomuto zařízení.
- 46 Podle bodu 14 odůvodnění tohoto rozhodnutí Komise zjistila, že sporné zařízení v původním řízení tekutý kov nevyrábí, ale dováží. Komise v tomtéž bodě odůvodnění uvádí, že vzhledem k tomu, že v tomto zařízení k výrobě tekutého kovu nedochází, a není v něm tedy ani odpovídající dílčí zařízení pro referenční úroveň, podle kterého by se dal určit přiděl povolenek podle článku 10 rozhodnutí 2011/278, navržené množství povolenek pro toto zařízení neodpovídá pravidlům pro přidělování a mohlo by dojít k dvojímu započítání.
- 47 Z článku 1 odst. 1 a z bodu C přílohy I rozhodnutí 2013/448, vykládaných ve světle čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87, tak vyplývá, že je České republice zakázáno přidělit spornému zařízení v původním řízení bezplatné emisní povolenky v rámci referenční úrovně produktu pro tekutý kov.

- 48 Je pravda, že Komise v čl. 1 odst. 2 třetím pododstavci rozhodnutí 2013/448 uvedla, že není námitek proti tomu, „aby členský stát změnil předběžné celkové roční množství povolenek na emise k bezplatnému přidělení zařízením na jeho území zařazeným do seznamu podle odstavce 1 [článku 1] a uvedeným v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí předtím, než stanoví konečné celkové roční množství pro každý rok období 2013–2020 [...], pokud bude přidělení povolenek v souladu s čl. 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí [2011/278] a vyloučí se jakékoli přiděly [jakékoli přidělení] procesům, na které se vztahují systémové hranice referenční úrovně produktu pro tekutý kov stanovené v příloze I rozhodnutí [2011/278] pro zařízení, která surové tekuté kovy nevyrábějí, ale dovážejí, které by jinak vedlo ke dvojímu započítání“.
- 49 Společnost VÍTKOVICE STEEL má v podstatě za to, že z čl. 1 odst. 2 třetího pododstavce rozhodnutí 2013/448, a zejména z vedlejší věty „které by jinak vedlo ke dvojímu započítání“, vyplývá, že jí mohou být na základě využívání tekutého kovu ve sporném zařízení v původním řízení přiděleny bezplatné emisní povolenky, jestliže je zamezeno dvojímu započítání emisí. Podle ní musí být emise CO₂ související s tímto produktem a s jeho používáním v procesu kyslíkový konvertor za tímto účelem rozděleny mezi její zařízení a zařízení společnosti ArcelorMittal Ostrava, která rovněž pro výrobu oceli nejprve sama vyrábí tekutý kov s využitím vysokých pecí a poté tento tekutý kov používá v kyslíkovém konvertoru.
- 50 S tímto výkladem rozhodnutí 2013/448 se však nelze ztotožnit.
- 51 Článek 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí 2011/278 totiž upravuje pravidla pro výpočet předběžného ročního množství bezplatně přidělených povolenek na emise pro každé „dílní zařízení pro referenční úroveň produktu“, které je v čl. 3 písm. b) téhož rozhodnutí definováno jako „vstupy, výstupy a příslušné emise související s výrobou produktu, pro něž byla stanovena referenční úroveň v příloze I [tohoto rozhodnutí]“. V souladu s čl. 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí 2011/278, vykládaným ve světle jeho čl. 3 písm. b), tedy nelze přidělit bezplatné emisní povolenky dílnímu zařízení v rámci určité referenční úrovně produktu, jestliže toto dílní zařízení předmětný produkt nevyrábí.
- 52 V projednávané věci sporné zařízení v původním řízení nevyrábí tekutý kov, a proto mu nemohou být přiděleny bezplatné emisní povolenky v rámci referenční úrovně produktu pro tekutý kov.
- 53 Takto je nutno chápat informaci uvedenou v čl. 1 odst. 2 třetím pododstavci rozhodnutí 2013/448, že Komise bude akceptovat, změní-li dotyčný členský stát předběžné celkové roční množství povolenek na emise k bezplatnému přidělení takovým zařízením, jako je sporné zařízení v původním řízení, uvedeným v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí, pokud v důsledku této změny bude navrženo přidělení v souladu s čl. 10 odst. 2 písm. a) tohoto rozhodnutí.
- 54 Tento výklad je mimoto potvrzen výslovným zněním tohoto čl. 1 odst. 2 třetího pododstavce rozhodnutí 2013/448, podle něhož by změna množství bezplatně přidělených emisních povolenek provedená dotyčným členským státem měla spočívat v tom, že se „vyloučí [...] jakékoli přiděly [jakékoli přidělení] procesům, na které se vztahují systémové hranice referenční úrovně produktu pro tekutý kov stanovené v příloze I rozhodnutí [2011/278] pro zařízení, která surové tekuté kovy nevyrábějí, ale dovážejí, které by jinak vedlo ke dvojímu započítání“.
- 55 Co se týče posledně uvedené vedlejší věty týkající se dvojího započítání, stačí uvést, že je v ní dodatečně odůvodněno, proč je vyloučeno přidělení bezplatných povolenek, o němž je řeč v souvětí, jehož je tato vedlejší věta součástí. Tato vedlejší věta každopádně nemůže být vykládána tak, že takové přidělení umožňuje pod prostou podmínkou, že zaručeně nepovede k dvojímu

započítání emisí ani dvojímu přidělení povolenek. Takový výklad čl. 1 odst. 2 třetího pododstavce rozhodnutí 2013/448 by totiž byl zjevně v rozporu s jednoznačným zněním tohoto ustanovení a – jak vyplývá z bodu 51 tohoto rozsudku – s čl. 10 odst. 2 písm. a) rozhodnutí 2011/278.

- 56 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na čtvrtou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 1 odst. 1 a odst. 2 třetí pododstavec rozhodnutí 2013/448 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje, aby spornému zařízení v původním řízení byly v rámci referenční úrovně produktu pro „tekutý kov“ přiděleny bezplatné povolenky na základě nové žádosti České republiky, i když bude vyloučeno dvojí započítání emisí a dvojí přidělení povolenek.

Ke třetí a páté otázce

- 57 Třetí a pátá otázka předkládajícího soudu v podstatě míří na platnost rozhodnutí 2013/448.
- 58 Na základě judikatury vzešlé z rozsudků ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), a ze dne 25. července 2018, Georgsmarienhütte a další (C-135/16, EU:C:2018:582), česká vláda tvrdí, že jsou tyto otázky nepřípustné, protože společnost VÍTKOVICE STEEL měla možnost napadnout rozhodnutí 2013/448 žalobou na neplatnost na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Vzhledem k tomu, že tato společnost této možnosti nevyužila, nelze podle České republiky definitivní povahu rozhodnutí 2013/448 zpochybnit v rámci sporu v původním řízení.
- 59 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury možnost právního subjektu dovolávat se v rámci žaloby podané u vnitrostátního soudu neplatnosti ustanovení obsažených v unijním aktu, který je základem pro přijetí vnitrostátního rozhodnutí v jeho neprospěch, předpokládá, že rovněž podal na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU žalobu na neplatnost proti tomuto unijnímu aktu ve stanovené lhůtě, nebo že tak neučinil z důvodu, že bezpochyby nemá právo podat takovou žalobu (rozsudek ze dne 25. července 2018, Georgsmarienhütte a další, C-135/16, EU:C:2018:582, bod 17 a citovaná judikatura).
- 60 V projednávané věci sice předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí, že třetí a pátou otázku pokládá na základě vlastní úvahy a nejedná se pouze o převzetí argumentace společnosti VÍTKOVICE STEEL, nicméně upřesňuje, že spor v původním řízení se týká mimo jiné platnosti rozhodnutí 2013/448. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, mimoto vyplývá, že společnost VÍTKOVICE STEEL v rámci tohoto sporu požádala předkládající soud, aby Soudnímu dvoru položil předběžné otázky týkající se platnosti rozhodnutí 2013/448. Je tedy třeba posoudit, zda tato společnost byla bez jakýchkoli pochybností aktivně legitimována k napadení tohoto rozhodnutí žalobou na neplatnost před Tribunálem na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 61 V tomto ohledu z posledně uvedeného ustanovení vyplývá, že fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktu unijního práva, pouze pokud je jí tento akt určen nebo pokud se jí bezprostředně a osobně dotýká.
- 62 V projednávané věci se v článku 5 rozhodnutí 2013/448 uvádí, že je toto rozhodnutí určeno členskými státy. Je tedy třeba zkoumat, zda je společnost VÍTKOVICE STEEL tímto rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčena.

- 63 Pokud jde zaprvé o otázku, zda je společnost VÍTKOVICE STEEL tímto rozhodnutím bezprostředně dotčena, je třeba uvést, že s ohledem na zákaz stanovený v čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/87, a jak vyplývá z analýzy čtvrté otázky, byly české orgány povinny, aniž disponovaly jakýmkoli prostorem pro uvážení, odeprít společnosti VÍTKOVICE STEEL přidělení bezplatných emisních povolenek na sporné zařízení v původním řízení v rámci referenční úrovně produktu pro „tekutý kov“, jakmile Komise rozhodnutím 2013/448 takové přidělení povolenek zamítla. Společnost VÍTKOVICE STEEL je proto nutno považovat za tímto rozhodnutím bezprostředně dotčenou (obdobně viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Georgsmarienhütte a další, C-135/16, EU:C:2018:582, body 29 a 30 a citovaná judikatura).
- 64 Pokud jde zadruhé o otázku, zda je tato společnost tímto rozhodnutím osobně dotčena, z čl. 1 odst. 1 rozhodnutí 2013/448 vyplývá, že Komise zamítla začlenění sporného zařízení v původním řízení do seznamu zařízení, na něž se vztahuje směrnice 2003/87, jakož i příslušné předběžné celkové roční množství bezplatných povolenek na emise k přidělení tomuto zařízení, které je konkrétním způsobem označeno pomocí individuálního identifikátoru („CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05“) v bodě C přílohy I tohoto rozhodnutí.
- 65 Společnost VÍTKOVICE STEEL tak byla tímto rozhodnutím zasažena z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ni specifické, nebo faktické situace, která ji vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím ji individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí (obdobně viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Georgsmarienhütte a další, C-135/16, EU:C:2018:582, bod 31 a citovaná judikatura).
- 66 Za těchto podmínek je nutno uzavřít, že společnost VÍTKOVICE STEEL byla bez jakýchkoli pochybností aktivně legitimována k napadení rozhodnutí 2013/448 žalobou na neplatnost na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Vzhledem k tomu, že společnost VÍTKOVICE STEEL takovou žalobu nepodala, stalo se toto rozhodnutí vůči ní konečným. Požadavky na právní jistotu tudíž vedou k závěru, že konečná povaha tohoto rozhodnutí již nemůže být v rámci řízení před předkládajícím soudem zpochybněna (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, body 17 a 18, a ze dne 25. července 2018, Georgsmarienhütte a další, C-135/16, EU:C:2018:582, bod 15).
- 67 Třetí a pátá otázka jsou tudíž nepřipustné.

K první, druhé a šesté otázce

- 68 Z výše uvedeného vyplývá, že není důvodné odpovídat na první, druhou a šestou otázku, neboť bez ohledu na to, jak by byly zodpovězeny, nemohou mít vliv na výsledek sporu v původním řízení vzhledem k tomu, že rozhodnutí 2013/448, jehož platnost již nemůže být společností VÍTKOVICE STEEL zpochybněna, brání přidělení bezplatných emisních povolenek spornému zařízení v původním řízení.

K nákladům řízení

- 69 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 (desátý senát) rozhodl takto:

Článek 1 odst. 1 a odst. 2 třetí pododstavec 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 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje, aby spornému zařízení v původním řízení byly v rámci referenční úrovně produktu pro „tekutý kov“ přiděleny bezplatné povolenky na základě nové žádosti České republiky, i když bude vyloučeno dvojí započítání emisí a dvojí přidělení povolenek.

Lycourgos

Jarukaitis

Ilešič

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 21. prosince 2021.

Vedoucí soudní kanceláře
A. Calot Escobar

Předseda
K. Lenaerts