



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

8. března 2017*

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii — Směrnice 2003/87/ES — Článek 3 písm. a) — Články 11 a 12 — Ukončení provozu zařízení — Vrácení nevyužitých povolenek — Období 2008-2012 — Neexistence náhrady škody — Struktura systému pro obchodování s povolenkami“

Ve věci C-321/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Lucembursko) ze dne 19. června 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 29. června 2015, v řízení

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

proti

État du Grand-Duché de Luxembourg,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. L. da Cruz Vilaça (zpravodaj), předseda senátu, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA G. Loeschem, avocat,
- za lucemburskou vládu D. Holderer, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Kinschem, avocat,
- za Evropskou komisi E. Whitem, A. Buchetem a K. Mifsud-Bonnicim, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. července 2016,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009 ze dne 11. března 2009 (Úř. věst. 2009, L 87, s. 109) (dále jen „směrnice 2003/87“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (dále jen „ArcelorMittal“) a Lucemburským velkovévodstvím ve věci legality rozhodnutí ministra pro udržitelný rozvoj a infrastrukturu, kterým bylo této společnosti uloženo, aby bez náhrady vrátila 80 922 nevyužitých povolenek na emise skleníkových plynů.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 1 směrnice 2003/87 stanoví, že tato směrnice „vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství [...], aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným“.
- 4 Článek 3 písm. a) této směrnice definuje „povolenku“ na emise jako „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“.
- 5 Článek 7 uvedené směrnice stanoví:

„Provozovatel uvědomí příslušný orgán o jakýchkoli plánovaných změnách v povaze nebo fungování zařízení nebo o jeho rozšíření, které mohou vyžadovat aktualizaci povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů. Příslušný orgán povolení případně aktualizuje. Pokud dojde ke změně totožnosti provozovatele zařízení, příslušný orgán aktualizuje povolení a zahrne do něj jméno a adresu nového provozovatele.“
- 6 Článek 9 směrnice 2003/87 stanoví, že každý členský stát vytvoří národní alokační plán (dále jen „NAP“). Jeho odstavce 1 a 3 konkrétně stanovují:

„1. Členské státy vytvoří pro každé období uvedené v čl. 11 odst. 1 a 2 národní plán uvádějící celkové množství povolenek, které mají v úmyslu přidělit pro uvedené období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit. Plán je založen na objektivních a transparentních kritériích, včetně kritérií uvedených v příloze III, přičemž se náležitě přihlídnou k připomínkám veřejnosti. Aniž je dotčena Smlouva [ES], Komise vypracuje nejpozději do 31. prosince 2003 pokyny k provádění kritérií uvedených v příloze III.“

[...]

3. Do tří měsíců po oznámení [NAP] členskými státy podle odstavce 1 může Komise plán nebo jeho jakoukoli část odmítnout z důvodu neslučitelnosti s kritérii uvedenými v příloze III nebo s článkem 10. Členský stát učiní rozhodnutí podle čl. 11 odst. 1 nebo 2 pouze tehdy, pokud Komise přijme navržené změny. Odmítavé rozhodnutí musí Komise odůvodnit.“

7 Článek 11 odst. 2 a 4 směrnice 2003/87 stanoví:

„2. Pro pětileté období počínající dnem 1. ledna 2008 a pro každé následující pětileté období rozhodne každý členský stát o celkovém množství povolenek, které přidělí pro uvedené období, a zahájí postup přidělování těchto povolenek provozovateli každého zařízení. Toto rozhodnutí se učiní alespoň 12 měsíců před začátkem příslušného období a bude založeno na [NAP] vytvořeném podle článku 9 a v souladu s článkem 10, přičemž se náležitě přihlédne k připomínkám veřejnosti.

[...]

4. Příslušný orgán vydá část z celkového množství povolenek do 28. února každého roku období uvedeného v odstavci 1 nebo 2.“

8 Článek 12 odst. 1 a 3 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby povolenky mohly být převáděny mezi:

a) osobami v rámci Společenství;

[...]

3. Členské státy zajistí, aby nejpozději do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek [...] rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřeným podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny.“

9 Článek 13 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Povolenky jsou platné pro emise během období uvedeného v čl. 11 odst. 1 nebo 2, pro které byly vydány.“

10 Článek 19 odst. 1 směrnice 2003/87 stanoví:

„Členské státy vytvoří a vedou registr k zajištění přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek. Členské státy mohou vést své registry v konsolidovaném systému společně s jedním nebo více jinými členskými státy.“

Lucemburské právo

11 Článek 16 Ústavy stanoví:

„Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou vyvlastnění ve veřejném zájmu v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a za poskytnutí spravedlivé náhrady.“

12 Směrnice 2003/87 byla provedena do lucemburského práva zákonem ze dne 23. prosince 2004 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (*Mémorial A 2004*, s. 3792, dále jen „zákon z roku 2004“). Článek 12 odst. 2 a 4 tohoto zákona stanoví:

„2. Pro pětileté období počínající dnem 1. ledna 2008 a pro každé následující pětileté období rozhodne ministr o celkovém množství povolenek, které přidělí pro toto období, a zahájí postup přidělování těchto povolenek provozovateli každého zařízení. Ministr učiní tato rozhodnutí alespoň dvanáct měsíců před začátkem dotčeného období, a to na základě národního alokačního plánu vytvořeného podle článku 10.

[...]

4. Ministr vydá v každém roce období uvedeného v odstavci 1 nebo 2 část z celkového množství povolenek, a to nejpozději do 28. února daného roku.“

13 Článek 13 odst. 6 tohoto zákona stanoví:

„Každé úplné či částečné ukončení provozu zařízení musí být bezodkladně oznámeno ministrowi. Ministr rozhodne o vrácení všech nevyužitých povolenek nebo jejich částí.“

14 Pokud jde o období let 2008-2012, Lucemburské velkovévodství vytvořilo NAP na základě článku 9 směrnice 2003/87. Komise schválila tento NAP rozhodnutími ze dne 29. listopadu 2006 a 13. července 2007. Na straně 7 uvedeného NAP je stanoveno, že v případě demontáže nebo ukončení provozu zařízení nebudou vydány povolenky na následující rok.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

15 Jak vyplývá ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, ministr životního prostředí přidělil společnosti ArcelorMittal pro období 2008-2012 celkem 405 365 povolenek na emise. Pokud jde o rok 2012, tento ministr vydal dne 22. února 2012 společnosti ArcelorMittal k zápisu do vnitrostátního registru 81 073 povolenek vztahujících se k zařízení v Schifflange (Lucembursko) této společnosti.

16 Dopisem ze dne 23. dubna 2012 požádala ArcelorMittal uvedeného ministra o přerušení kontrol ochrany životního prostředí z důvodu, že činnost tohoto zařízení v Schifflange byla od konce roku 2011 přerušena na neurčito.

17 Vyhláškou ze dne 6. června 2013 snížil ministr pro udržitelný rozvoj a infrastrukturu celkové množství povolenek na emise přidělených této společnosti pro období 2008-2012 a požadoval vrácení 80 922 povolenek na emise (dále jen „sporné povolenky“) bez náhrady. Toto opatření přijaté zejména na základě čl. 13 odst. 6 zákona z roku 2004 bylo odůvodněno prohlášením společnosti ArcelorMittal o přerušení provozu zařízení v Schifflange od konce roku 2011.

18 Dne 8. července 2013 podala ArcelorMittal proti ministerské vyhlášce ze dne 6. června 2013 rozklad, který byl zamítnut rozhodnutím ze dne 24. září 2013. Tribunal administratif (Správní soud, Lucembursko), kterému podala tato společnost žalobu proti uvedenému rozhodnutí, se usnesením ze dne 17. prosince 2014 rozhodl podat Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Lucembursko) žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se slučitelnosti čl. 13 odst. 6 zákona z roku 2004 s článkem 16 Ústavy. Vrácení sporných povolenek bez náhrady totiž svými účinky podle Tribunal administratif (Správní soud) odpovídá protiprávnímu vyvlastnění vzhledem k tomu, že sporné povolenky byly vydány a zapsány do vnitrostátního registru, a v důsledku toho se staly součástí majetku společnosti ArcelorMittal. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) si klade otázku slučitelnosti čl. 13 odst. 6 zákona z roku 2004 se směrnicí 2003/87, jelikož toto ustanovení by mohlo být v rozporu se strukturou systému zavedeného touto směrnicí.

19 Za těchto podmínek se Cour constitutionnelle (Ústavní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„[J]e čl. 13 odst. 6 zákona [z roku 2004] v souladu se směrnicí [2003/87], a konkrétně se strukturou v ní upraveného systému pro obchodování s povolenkami, vzhledem k tomu, že toto ustanovení umožňuje příslušnému ministrowi požadovat bez plné či částečné náhrady vrácení nevyužitých povolenek vydaných podle čl. 12 odst. 2 a 4 téhož zákona, přičemž tato otázka zahrnuje otázku skutečné možnosti, a případně, bude-li potvrzena, i kvalifikace vrácení vydaných, ale nevyužitých povolenek, jakož i otázku případné kvalifikace takových povolenek jako majetku?“

K předběžné otázce

- 20 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2003/87 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu ustanovení, které umožňuje příslušným orgánům bez náhrady požadovat vrácení vydaných povolenek na emise, jež však provozovatel nevyužil.
- 21 Tento soud se také táže, zda mohou být sporné povolenky kvalifikovány jako povolenky na emise ve smyslu směrnice 2003/87, a pokud ano, jaká je právní povaha uvedených povolenek.
- 22 Co se týče první části položené otázky, je třeba nejdříve připomenout, že systém pro obchodování s povolenkami zavedený směrnicí 2003/87 spočívá na ekonomické logice, která podněcuje všechny účastníky tohoto systému k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, aby pak převedli přebytečné povolenky na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 32).
- 23 Dále je třeba konstatovat, že čl. 19 odst. 1 směrnice 2003/87 ukládá vytvoření systému vnitrostátních registrů k zajištění „přesné evidence“ operací uskutečněných povolenkami na emise.
- 24 Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že obecná struktura směrnice 2003/87 spočívá na vedení přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek, jejíž rámec stanoví článek 19 uvedené směrnice. Tato přesná evidence je nerozlučně spojena se samotným cílem uvedené směrnice, tedy vytvořením systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, který má snížit emise skleníkových plynů do atmosféry na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí (rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 27).
- 25 Kromě toho, jak uvedl generální advokát v bodě 65 svého stanoviska, požadavek přesného počtu povolenek a přesných požadavků na ně jsou výrazem snahy unijního normotvůrce zlepšit fungování trhu zavedeného směrnicí 2003/87 odstraněním nesrovnalostí, jež by mohly vzniknout v případě jakýchkoli pochybností ohledně platnosti povolenek. Dále kromě čistě hospodářského zájmu na zachování důvěryhodnosti uvedeného trhu tento požadavek přesnosti umožňuje dosažení cíle sledovaného unijním normotvůrcem, a sice boj proti znečišťování. Z tohoto důvodu je prioritou celého tohoto systému shoda mezi skutečnými emisemi a emisemi povolenými prostřednictvím povolenek.
- 26 Za tímto účelem ukládá článek 7 směrnice 2003/87 provozovatelům zařízení, aby uvědomili příslušné orgány o jakékoli změně v jeho využívání, která může vyžadovat aktualizaci povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů.
- 27 Konečně je třeba zdůraznit, že členské státy mají při definování svých NAP určitý rozhodovací prostor (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, body 51 až 53). Po skončení postupu podle článku 9 směrnice 2003/87 se na NAP uplatní domněnka legality, jelikož po uplynutí tříměsíční lhůty stanovené v odstavci 3 tohoto článku je v případě, že Komise nevznesla námitky, považován za konečný, takže ho dotčený členský stát může přijmout (rozsudek ze dne 3. října 2013, Komise v. Lotyšsko, C-267/11 P, EU:C:2013:624, bod 46).
- 28 V projednávaném případě vyplývá z předkládacího rozhodnutí, že ministr pro udržitelný rozvoj a infrastrukturu nařídil ve své vyhlášce ze dne 6. června 2013 vrácení sporných povolenek bez náhrady.

- 29 Podle lucemburské vlády a Komise má toto vrácení napravit protiprávní stav. Mají totiž za to, že sporné povolenky byly vydány společnosti ArcelorMittal jen proto, že tato společnost před datem stanoveným pro jejich vydání neuvědomila příslušné orgány o přerušení provozu svého zařízení v Schiffflange na neurčito. Za těchto okolností ArcelorMittal podle nich porušila oznamovací povinnost stanovenou v čl. 13 odst. 6 zákona z roku 2004. Kromě toho se domnívají, že nebyl dodržen požadavek stanovený v lucemburském NAP, aby v případě demontáže nebo ukončení provozu zařízení nebyly vydány povolenky na následující rok.
- 30 Jak uvedl generální advokát v bodě 69 svého stanoviska, povinnost stanovená v čl. 13 odst. 6 zákona z roku 2004 je provedením povinnosti uvedené v článku 7 směrnice 2003/87. Kromě toho požadavek stanovený v lucemburském NAP, aby v případě ukončení provozu zařízení nebyly vydány povolenky na emise, splňuje stejná kritéria přísné evidence emisí a přesného počtu povolenek, jakož i přesných požadavků na ně připomenutá v bodech 24 a 25 tohoto rozsudku.
- 31 Je na příslušném vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda ArcelorMittal v projednávaném případě skutečně přerušila provoz svého zařízení v Schiffflange od listopadu 2011 a zda toto přerušení lze kvalifikovat jako „ukončení provozu“ ve smyslu čl. 13 odst. 6 zákona z roku 2004.
- 32 Pokud tomu tak je, směrnice 2003/87 nebrání tomu, aby za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, příslušný orgán přijal rozhodnutí nařizující vrácení povolenek na emise bez náhrady. Ukončilo-li totiž zařízení provoz k datu předcházejícímu datu přidělení povolenek na emise, nemohou být tyto povolenky samozřejmě využity k evidenci emisí skleníkových plynů, které již zařízení nemůže vypustit.
- 33 Za těchto podmínek by nevrácení sporných povolenek zasáhlo do požadavků přísné evidence, přesnosti a shody mezi skutečnými a povolenými emisemi, které jsou připomenuty v bodech 23 až 25 tohoto rozsudku. Jak uvedl generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, vrácení povolenek, které byly protiprávně přiděleny, je případem uplatňování pravidel fungování systému upraveného směrnicí 2003/87 ve snaze zabránit narušení trhu s povolenkami, a nepřímo tak splnit cíl spočívající v ochraně životního prostředí, jenž tento trh sleduje.
- 34 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem uplatňovaným společností ArcelorMittal, že směrnice 2003/87 stanoví vrácení povolenek jen v případě uvedeném v čl. 12 odst. 3 této směrnice.
- 35 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87 se týká vyřazování povolenek „[odpovídajících] celkovým emisím z[e] [...] zařízení během předchozího kalendářního roku“. Ze znění téhož ustanovení tedy vyplývá, že se vztahuje na povolenky, které jsou nezbytné pro evidenci emisí skleníkových plynů vypuštěných zařízení v předchozím roce. Avšak pokud by bylo v případě zařízení v Schiffflange prokázáno, že ukončilo provoz před vydáním sporných povolenek, nemohlo by dojít k tomuto využití těchto povolenek.
- 36 Za těchto podmínek musí být směrnice 2003/87 vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které příslušnému orgánu umožňují, aby požadoval vrácení bez úplné nebo částečné náhrady nevyužitých povolenek, které byly bezdůvodně vydány provozovateli v důsledku toho, že tento provozovatel porušil povinnost včas uvědomit příslušný orgán o ukončení provozu zařízení.
- 37 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentací uplatňovanou společností ArcelorMittal, která má prokázat, že takové vnitrostátní právní předpisy nejsou v souladu s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie. Je totiž třeba uvést, že pokud byly sporné povolenky přiděleny společnosti ArcelorMittal bezdůvodně, nelze s ohledem na požadavky přesné evidence, na kterých je založen systém zavedený směrnicí 2003/87, připustit, aby tyto povolenky byly platně povolenkami na emise ve smyslu směrnice 2003/87.

- 38 Vrácení těchto povolenek by tedy znamenalo nikoli vyvlastnění majetku, který je již nedílnou součástí majetku provozovatele, nýbrž pouhé zrušení aktu přidělovacího povolenky z důvodu nedodržení podmínek stanovených směrnicí 2003/87.
- 39 Za těchto okolností je třeba na druhou část předběžné otázky odpovědět tak, že povolenky vydané poté, co provozovatel ukončil provoz zařízení, ke kterému se tyto povolenky vztahovaly, aniž o tom předtím uvědomil příslušný orgán, nemohou být kvalifikovány jako „povolenky“ na emise ve smyslu čl. 3 písm. a) směrnice 2003/87.
- 40 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět následovně:
- Směrnice 2003/87 musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které příslušnému orgánu umožňují, aby požadoval vrácení, bez plné nebo částečné náhrady, nevyužitých povolenek, které byly bezdůvodně vydány provozovateli v důsledku toho, že tento provozovatel porušil povinnost včas uvědomit příslušný orgán o ukončení provozu zařízení.
 - Povolenky vydané poté, co provozovatel ukončil provoz zařízení, ke kterému se tyto povolenky vztahovaly, aniž o tom předtím uvědomil příslušný orgán, nemohou být kvalifikovány jako „povolenky“ na emise ve smyslu čl. 3 písm. a) směrnice 2003/87.

K nákladům řízení

- 41 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

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 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009 ze dne 11. března musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které příslušnému orgánu umožňují, aby požadoval vrácení, bez plné nebo částečné náhrady, nevyužitých povolenek, které byly bezdůvodně vydány provozovateli v důsledku toho, že tento provozovatel porušil povinnost včas uvědomit příslušný orgán o ukončení provozu zařízení.

Povolenky vydané poté, co provozovatel ukončil provoz zařízení, ke kterému se tyto povolenky vztahovaly, aniž o tom předtím uvědomil příslušný orgán, nemohou být kvalifikovány jako „povolenky“ na emise ve smyslu čl. 3 písm. a) směrnice 2003/87.

Podpisy.